Rizoma freireano

Vol. 19 · 2015

Rizoma freireano 19. habitar y educar en tiempos de crisis

Rhizome freirean 19. inhabiting and educate in times of crisis

Rizoma freireano 19. habitar e educar em tempos de crise

Rizoma freireà 19. habitar i educar en temps de crisi

Editor invitado: Xavier Besalú, Universitat de Girona

ISSN 1989-0605 · Institut Paulo Freire de Espanya
https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/

Sumario

EDITORIAL

Habitar i educar en temps de crisis
Xavier Besalú

Living and education in times of crisis
Xavier Besalú

Habitar y educar en tiempos de crisis
Xavier Besalú

ARTÍCULOS

Cap a la conquesta del dret a l'habitatge a través de l'empoderament
Carlos Macías

Hacia la conquista del derecho a la vivienda a través del empoderamiento
Carlos Macías

Question de l'habitat et de l'urbain : réfléchir sur l'Afrique en partant de l' Afrique
Sidiki DAFF

La problemàtica de l'habitatge i la qüestió urbana: una reflexió sobre l'Àfrica des de l'Àfrica
Sidiki DAFF

Exploring new ways of understanding and tackling the housing question from a popular point of view
Paul Maquet Makedonski

Explorando nuevas formas de concebir y de abordar el problema de la vivienda desde el campo popular
Paul Maquet Makedonski

PARLEM D'HABITATGE?
Josep M. Vilanova i Claret

¿HABLAMOS DE VIVIENDA?
Josep M. Vilanova i Claret

POEMA

Where
Mary Jo Bang

Habitar i educar en temps de crisis

Xavier Besalú, Universitat de Girona

L'habitatge sempre ha estat d'actualitat, i l'urbanisme. El procés d'urbanització, lligat primer a la industrialització i, posteriorment, a la terciarització de les societats, ha avançat extraordinàriament a tot el món sobretot després de la II Guerra Mundial i, com a tal, ha format part de les polítiques públiques, massa sovint per omissió, en molts casos per afavorir l'enriquiment d'uns pocs i, en algunes ocasions, per fer la vida més agradable, més bella i més humana als seus ciutadans. El context urbà ha estat sempre un poderós factor de socialització i de culturització i no és perquè sí que a finals del segle passat va emergir el concepte de "ciutat educadora", que va posar damunt la taula el potencial educatiu o deseducatiu, estructural, és a dir enormement condicionador i orientador de les trames urbanes on fa vida la major part de la humanitat. Vint-i-cinc anys després de la seva emergència, massa vegades ha quedat com una etiqueta retòrica, d'aquelles que no fa mal a ningú.

I l'habitatge. Com s'ha escrit [1], la privatització dels serveis públics, l'increment esbojarrat del preu de l'habitatge, els desnonaments, l'expansió forassenyada de l'edificació, la pressió sobre el territori, la situació crítica o al marge dels sectors més empobrits, les expulsions massives en motiu de conflictes armats o de projectes megalòmans, són algunes de les manifestacions de la mercantilització de l'habitatge, d'unes polítiques que han convertit els Estats i les administracions públiques en simples observadors al servei de la iniciativa privada. De fet, es podria ben dir que són aquestes polítiques especuladores i antisocials les que han provocat l'esclat de la bombolla immobiliària i, de rebot, la crisi financera mundial. Resulta que l'habitatge és un dret humà, reconegut però no fet efectiu, com tants altres drets de tots i cadascun dels humans, com ho són la salut i l'educació, l'aigua o l'energia, i és per això que sabem, com ha quedat plenament demostrat, que la solució, la possibilitat que aquest dret passi de l'aspiració a la realitat, només s'esdevindrà si l'Estat i les administracions públiques assumeixen la seva responsabilitat i no la traslladen, com han fet fins ara, al mercat, al capital privat que, per pròpia naturalesa, el que vol és fer negoci.

Aquest és el sentit del monogràfic *Habitar i educar en temps de crisi* que aplega quatre aportacions rigoroses i valentes que comparteixen tant la importància de posar de relleu el protagonisme i la funció humanitzadora de l'urbanisme i de

l'habitatge com el vessant del potencial educador i subjectivador que se'n deriva.

Explorant noves formes de concebre i d'abordar el problema de l'habitatge des del camp popular s'ha escrit des de l'Amèrica Llatina i el Carib, però mostra sense embuts com els organismes internacionals, al servei del capitalisme global, insisteixen en la vella política que afirma que la solució de tots els problemes, també el de l'habitatge, és més mercat, deixant per als Estats la cura dels més desgraciats, dels que queden completament al marge, a través d'unes actuacions que apel·len a l'assistència i la compassió, sense modificar ni un pam les decisions i condicions que els produeixen. Per això, propugna la necessitat de noves polítiques, que parteixin de la consideració de l'habitatge com un dret humà, i apunta algunes estratègies d'intervenció contrastades i factibles.

La problemàtica de l'habitatge i la qüestió urbana: una reflexió sobre l'Àfrica des de l'Àfrica reflecteix exactament el que anuncia. Contràriament al que molts occidentals pensen, la urbanització és una realitat i un repte a l'Àfrica. Una realitat enormement marcada per l'impacte colonial i per un creixement urbà enorme, en general produït al marge de qualsevol tipus de normativa i regulació. Una cosa i altra han tingut conseqüències nefastes, com s'exemplifica en el cas de les inundacions de 2005 al Senegal o de 2009 a Burkina Faso. Com a alternatives factibles planteja la necessitat que els Estats facin una vertadera política d'habitatge social, reivindica el paper de les cooperatives, però molt especialment afirma que del que es tracta és d'endegar polítiques estructurals (aigua, carreteres, planificació...) que només podran abordar Estats forts, intervencionistes, honestos i estretament vigilats per una societat articulada i empoderada.

Els altres dos articles s'han escrit des de Catalunya, però tant l'un com l'altre parteixen de la realitat espanyola que ha posat la problemàtica de l'habitatge en un primer pla tant de l'actualitat com de la reivindicació social. No és una anècdota que l'alcaldessa de la ciutat de Barcelona, des del mes de juny de 2015 sigui la cara més visible d'un moviment innovador, massiu, no violent i molt eficaç: la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH).

Parlem d'habitatge? Comença afirmant la necessitat i l'oportunitat de posar les qüestions relatives a l'urbanisme i a l'habitatge en un primer pla. Analitza tot seguit la dimensió de la crisi de l'habitatge a Espanya, "com si cada setmana es buidés un poble de 500 habitants", i els efectes socials i personals que suposa un desnonament. Però també l'existència d'un nombre escandalós d'habitatges construïts sense ús "per seguir jugant al mercat immobiliari". Per sortir d'aquesta

situació, caldrà “exigir la funció social a la propietat privada” tal com ja es fa en l’àmbit de l’urbanisme, que es tradueix en cessions obligades i gratuïtes de sòl...

Finalment, *Cap a la conquesta del dret a l’habitatge a través de l’empoderament* és, probablement, l’article més sentit, més en primera persona, de tot el monogràfic. Entre altres raons perquè s’ha fet des de dins de la PAH i perquè s’ha construït a partir de 18 entrevistes de participants de la PAH de Barcelona. Comença explicant el perquè de l’emergència habitacional i presentant la Plataforma d’Afectats per la Hipoteca. A la segona part mostra com l’assessorament col·lectiu, l’empoderament i l’acció directa, tots tres elements conjuntament, han constituït un motor real de transformació social.

Tant l’habitatge com l’educació haurien de ser part indiscutible de les polítiques públiques d’un país democràtic que vulgui garantir de manera real l’accés i el gaudi de tots els drets humans universals reconeguts a les persones. El mercat certament que és útil per a moltes coses, però no pas per a això.

Notes

[1] Maquet Makedonski, P. (coord.), 2013, *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.* Buenos Aires: Alianza Internacional de Habitantes.

Living and education in times of crisis

Xavier Besalú, Universitat de Girona

Translation: Marina Aparicio Barberán

Housing is always a hot topic, as it is urbanization. The urbanization process, attached to the first industrialization and, later attached to the outsourcing of societies, has moved forward worldwide dramatically, especially since Second World War and, it has been part of public policy, often by default, in other cases to favor the enrichment of a few and, sometimes to make life more enjoyable, more beautiful and more humane to its citizens. The urban context has always been a powerful factor of socialization and acculturation, and it was not accidental that at the end of last century, emerged the concept of "educator city". A concept that raised the importance of educational and un-educational potential that determines and guides the urban plots where most of humanity lives. Twenty-five years after the emergence of the concept, the idea that remains is like a rhetorical label, those labels that do harm no one.

About housing, some of the manifestations of the commodification of housing are privatization of public services, crazy increase in housing prices, evictions, and excessive expansion of the building, the pressure on the territory, critical or marginal status of the poorest sectors and mass expulsions by armed conflict or megalomaniac projects... [1] All of them are policies that have made the States and public administrations in mere observers at the service of private initiative. Actually, you can say that are these speculative and anti-social policies that have led to the bursting of the housing bubble and then the global financial crisis.

It turns out that housing is a human right recognized but a right that is not effective, like many other rights of every human being, as can be health and education, water and energy supply. And that is why we know, as has been fully demonstrated that the solution (the possibility of moving from aspiration to reality) it will be only possible if States and governments assume their responsibility and they do not transfer it to the market, to private capital. Area where what is sought is the business.

The monographic "*Habitar y educar en tiempos de crisis*" presents four rigorous and courageous contributions that share both the importance of highlighting the role and the humanizing role of urban urbanism and housing as their side of potential

educators and subjectivity-operators.

Explorando nuevas formas de concebir y de abordar el problema de la vivienda desde el campo popular it is an article that was written from Latin America and the Caribbean insist on the old policy which asseverate that the solution of all problems it is more market –including the housing problem-, as we see they are always at the service of global capitalism. Leaving for the States the caring of those unfortunate, those who are completely on the outside thought actions that appeal to welfarism and compassion, without changing even one iota their decisions and the conditions that produce them. For this reason, the article advocates the need for new policies, policies that arise from the consideration of housing as a human right, and suggests some strategies proven and feasible intervention.

La problemática de la vivienda y la cuestión urbana : una reflexión sobre África desde África reflects exactly what it announces. Contrary to what many Western people think, urbanization is a reality and a challenge in Africa. A reality greatly marked by the colonial impact and a huge urban growth, generally produced outside any kind of rules and regulations. One thing and another have had dire consequences, as exemplified by the case of the floods in Senegal on 2005 or the floods on 2009 in Burkina Faso. Possible alternatives raise the need for States to have a real social housing policy; the article claims the role of cooperatives, but especially the article states that what is at issue is to put structural policies in place (water, roads, planning…), policies that can only enforce strong, interventionist, honest States, States closely monitored by an articulated and empowered society.

The remaining two articles have been written from Catalonia, but both the first and second start of the Spanish reality, a reality that has put the issue of housing in the forefront of topicality and the social claim. It is not anecdotal that the mayor of the city of Barcelona, since June 2015, is the most visible face of a nonviolent, innovative, highly effective and massive movement: La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) [2].

¿ Hablemos de vivienda ? The article bearing this title begins by stating the need and opportunity to the fore issues relating to urbanism and housing. It also analyzes the dimensions it has acquired the housing crisis in Spain, “as if every week a village of 500 inhabitants is emptied”, and social and personal effects which involves an eviction. But it also highlights the existence of an outrageous number of houses built and unused, “to keep playing the real estate market”. To overcome this situation, it is necessary “to require the social function of private property”, as

it is already done in the field of urbanism, and that translates into bound and free soil transfers...

Finally, *Hacia la conquista del derecho a la vivienda a través del empoderamiento* is the most heartfelt of the monographic, an article written in the first person. Among other reasons because it has been written from within the PAH and because it has been constructed from 18 interviews of participants PAH Barcelona. The article begins by explaining why the emergency housing and presenting the Platform of People Affected by the Mortgage (PAH). In the second part, the article shows how the group counseling, empowerment and direct action, all three elements together, have been a real engine of social transformation.

Both the housing and education should be indisputably public policy of a democratic country that really wants to ensure access and universal enjoyment of all human rights to the people part. The market is certainly useful for many things, but not for the enjoyment of all universal human rights that we have recognized.

Notes

[1] Maquet Makedonski, P. (coord.), 2013, *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.* Buenos Aires: Alianza Internacional de Habitantes.

[2] Platform Affected by Mortgage (PAH).

Habitar y educar en tiempos de crisis

Xavier Besalú, Universitat de Girona

La vivienda siempre está de actualidad, también el urbanismo. El proceso de urbanización, tan unido a la primera industrialización y, posteriormente, a la tercerización de las sociedades, ha avanzado de forma extraordinaria en todo el mundo, especialmente después de la II Guerra Mundial y, como tal, ha formado parte de las políticas públicas, muchas veces por omisión, en otros casos para favorecer el enriquecimiento de unos pocos y, en algunas ocasiones, para hacer la vida más agradable, más bella y más humana a sus ciudadanos. El contexto urbano ha sido siempre un poderoso factor de socialización y de culturización y no ha sido casual que, a finales del siglo pasado, emergiera el concepto de “ciudad educadora”, que puso sobre la mesa el potencial educativo o deseducativo, estructural, es decir enormemente condicionador y orientador, de las tramas urbanas donde vive la mayor parte de la humanidad. Veinticinco años después de su emergencia, demasiado a menudo la idea ha quedado como una etiqueta retórica, de aquellas que no hacen daño a nadie.

Y la vivienda. Como se ha escrito [1], la privatización de los servicios públicos, el incremento alocado del precio de la vivienda, los desahucios, la expansión desmesurada de la edificación, la presión sobre el territorio, la situación crítica o marginal de los sectores más empobrecidos, las expulsiones masivas a causa de conflictos armados o de proyectos megalómanos, son algunas de las manifestaciones de la mercantilización de la vivienda, de unas políticas que han convertido a los Estados y a las administraciones públicas en simples observadores al servicio de la iniciativa privada. En realidad, se podría decir perfectamente que son estas políticas especuladoras y antisociales las que han provocado el estallido de la burbuja inmobiliaria y, a continuación, la crisis financiera mundial. Resulta que la vivienda es un derecho humano, reconocido pero no efectivo, como tantos otros derechos de todos y cada uno de los humanos, como la salud y la educación, el agua o la energía, y es por eso que sabemos, como ha quedado plenamente demostrado, que la solución, la posibilidad de que este derecho pase de ser una aspiración a convertirse en realidad, solo será posible si los Estados y las administraciones públicas asumen su responsabilidad y no la trasladan, como han hecho hasta ahora, al mercado, al capital privado que, por su propia naturaleza, lo que busca es el negocio.

Este es el sentido del monográfico *Habitar y educar en tiempos de crisis* que reúne cuatro aportaciones rigurosas y valientes, que comparten tanto la importancia de poner de relieve el protagonismo y la función humanizadora del urbanismo y de la vivienda como su vertiente de educadores y subjetivadores potenciales.

Explorando nuevas formas de concebir y de abordar el problema de la vivienda desde el campo popular es un artículo que se ha escrito desde América Latina y el Caribe, pero muestra sin ambages de qué manera los organismos internacionales, al servicio del capitalismo global, insisten en la vieja política que afirma que la solución de todos los problemas, también los de la vivienda, es más mercado, dejando para los Estados el cuidado de los más desgraciados, de los que quedan completamente al margen, a través de unas actuaciones que apelan al asistencialismo y a la compasión, sin modificar ni un ápice sus decisiones y las condiciones que las producen. Por eso, propugna la necesidad de nuevas políticas, que nazcan de la consideración de la vivienda como un derecho humano, y apunta algunas estrategias de intervención contrastadas y factibles.

La problemática de la vivienda y la cuestión urbana: una reflexión sobre África desde África refleja exactamente lo que anuncia. Contrariamente a lo que piensan muchos occidentales, la urbanización es ya una realidad y un desafío en África. Una realidad enormemente marcada por el impacto colonial y por un enorme crecimiento urbano, en general producido al margen de cualquier tipo de normativa y regulación. Una cosa y otra han tenido consecuencias nefastas, como ejemplifica el caso de las inundaciones de 2005 en Senegal o de 2009 en Burkina Faso. Como alternativas posibles plantea la necesidad de que los Estados tengan una verdadera política de vivienda social, reivindica el papel de las cooperativas, pero muy especialmente afirma que de lo que se trata es de poner en marcha políticas estructurales (agua, carreteras, planificación…), políticas que solo podrán hacer efectivas Estados fuertes, intervencionistas, honestos y estrechamente vigilados por una sociedad articulada y empoderada.

Los dos restantes artículos se han escrito desde Cataluña, pero tanto el primero como el segundo parten de la realidad española que ha puesto la problemática de la vivienda en un primer plano tanto de la actualidad como de la reivindicación social. No es anecdótico que la alcaldesa de la ciudad de Barcelona, desde junio de 2015, sea la cara más visible de un movimiento innovador, de masas, no violento y muy eficaz: La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).

¿Hablemos de vivienda? El artículo que lleva este título comienza afirmando la

necesidad y la oportunidad de poner en un primer plano las cuestiones relativas al urbanismo y a la vivienda. Analiza también las dimensiones que ha adquirido la crisis de la vivienda en España, “como si cada semana se vaciara un pueblo de 500 habitantes”, y los efectos sociales y personales que comporta un desahucio. Pero resalta también la existencia de un número escandaloso de viviendas construidas y sin uso, “para seguir jugando al mercado inmobiliario”. Para salir de esta situación, será necesario “exigir la función social a la propiedad privada”, tal y como ya se hace en el ámbito del urbanismo, y que se traduce en cesiones obligadas y gratuitas de suelo…

Finalmente, *Hacia la conquista del derecho a la vivienda a través del empoderamiento* es, probablemente, el artículo más sentido, escrito más en primera persona, de todo el monográfico. Entre otras razones porque se ha escrito desde dentro de la PAH y porque se ha construido a partir de 18 entrevistas de participantes de la PAH de Barcelona. Empieza explicando el porqué de la emergencia habitacional y presentando la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. En la segunda parte, muestra como el asesoramiento colectivo, el empoderamiento y la acción directa, los tres elementos conjuntamente, han constituido un auténtico motor de transformación social.

Tanto la vivienda como la educación deberían formar parte indiscutiblemente de las políticas públicas de un país democrático que quiera garantizar de verdad el acceso y el goce de todos los derechos humanos universales reconocidos a las personas. El mercado ciertamente es útil para muchas cosas, pero no para ésta.

Notas

[1] Maquet Makedonski, P. (coord.), 2013, *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.* Buenos Aires: Alianza Internacional de Habitantes.

Cap a la conquesta del dret a l'habitatge a través de l'empoderament

Carlos Macías, portaveu de la PAH (Plataforma d'Afectats per la Hipoteca) de Barcelona

"A nivell polític no et pots plantejar canvis macro, sense aquests canvis micro de transformació de la subjectivitat que provoquen aquesta mena de trobades i que a més culminen amb victòria"

Ernest Marco

1. Introducció:

En aquest article pretenem fer una fotografia del dret a l'habitatge a l'Estat espanyol, com s'ha accedit a aquest dret per part de la ciutadania, l'estafa hipotecària i la complicitat dels diferents governs i administracions. La Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH), com a resposta de la ciutadania organitzada, com es decideix abordar la problemàtica de les afectades per la hipoteca, fent un especial èmfasi en el procés d'empoderament, l'assessorament col·lectiu i els processos d'autotutela del dret a l'habitatge. Finalment, tracem unes línies per a l'any que iniciem, els reptes i fites a aconseguir.

2. Context de l'emergència habitacional :

L'article 47 de la Constitució espanyola afirma que *"Tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per fer efectiu aquest dret, regulant la utilització del sòl d'acord amb l' interès general per impedir l'especulació. La comunitat participarà en les plusvàlues que generi l'acció urbanística dels ens públics"*. L'Estat Espanyol també va ratificar la **Declaració Universal de Drets Humans** , que en el seu **article 25.1** diu *"Tota persona té dret a un nivell de vida adequat que li asseguri, així com a la seva família, la salut i el benestar, i en especial l'alimentació, el vestir, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris; tenen així mateix dret a les assegurances en cas d'atur, malaltia, invalidesa, viudetat, vellesa i altres casos de pèrdua dels seus medis de subsistència per circumstàncies independents a la seva voluntat"*.

Aquests no són els únics mecanismes jurídics que ha signat l'Estat espanyol. També és signatari de pactes internacionals necessaris per garantir el dret a l'habitatge, com són el **Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals** (art.11) i les **Observacions Generals del Comitè DESC de Nacions Unides** (nº 3: obligacions dels estats membres, nº 4: dret a l'habitatge, nº 7: prevenció dels desnonaments forçosos).

Aquests són els compromisos que l'Estat Espanyol té envers la seva població, però la crua realitat és que vivim en un **estat d'emergència habitacional i empobriment de la ciutadania alarmant** . Segons les dades del Consell General del Poder Judicial, des de 2007 fins al 3er trimestre de 2014, acumulem més de 570.000 execucions hipotecàries i més de 360.000 desnonaments, tendència que augmenta trimestre rere trimestre. Darrera d'aquests números hi han menors, adults i persones grans que acumulen un gran patiment, persones que han estat abandonades per l'Administració Pública i condemnades a l'exclusió social de per vida. Els desnonaments no són un fet aïllat, més dels 70% [1] de les afectades van incórrer en l'impagament de les quotes hipotecàries per estar a l'atur, un atur que a dia d'avui suposa un 23,67% [2] de la població activa a l'Estat Espanyol. Les dades confirmen que aquests últims anys estem immerses en un procés d'empobriment de la ciutadania, amb un 20,4% de la població en risc de pobresa, però quan parlem de menors de 16 anys les xifres resulten encara més alarmants arribant al 26,7% [3]. El que es va iniciar com una crisi econòmica ha derivat en una crisi institucional i política, així ho demostren les estadístiques sobre la crisi de la confiança de les ciutadanes en les institucions de l'Estat [4], especialment en els partits polítics i els seus representants, fins al punt de confiar més en moviments socials [5] com la PAH.

Així doncs, si l'Estat Espanyol està obligat a garantir el dret a l'habitatge, com hem arribat a aquesta situació?

Doncs bé, acumulem centenars de milers de desnonaments i de deutes de per vida perquè tenim **una llei anòmala en el marc europeu** , la llei d'execució hipotecària. Una llei injusta, que no preveu mecanismes de segona oportunitat. Una llei que acumula dues sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea declarant-la contrària a la normativa europea i il·legal [6]. Ara bé, com veurem, aquest **no és l'únic factor.**

A l'Europa Occidental les **polítiques públiques d'habitatge** estaven dirigides a cobrir una necessitat i cercar el benestar, mentre que a Espanya les polítiques

d’habitatge tenien un doble objectiu, el de satisfer la demanda social existent i objectius econòmics de desenvolupament aliens a la política d’habitatge. Aquestes polítiques van transformar profundament l’estructura del parc d’habitatges i van definir la situació actual:

- Es va **fomentar l’accés a l’habitatge en propietat** , davant els models europeus que van diversificar les formes d’accés, almenys en els seus inicis.
- No es va plantejar la creació d’un parc d’habitatges social gestionat per l’administració pública o per entitats sense ànim de lucre, com a Europa, sinó que es va passar a la **construcció i venda dels habitatges protegits** , als quals s’accedia **a través del crèdit hipotecari** . El resultat és que a l’Estat espanyol hi ha menys d’1% de parc públic d’habitatge social, davant la mitjana europea del 18%.

Les diferents polítiques públiques d’habitatge dels diferents governs, des del tardofranquisme fins avui, han situat **l’habitatge com un objecte d’inversió i acumulació** , en detriment del seu valor d’ús o valor social.

Als 80 es **privatitza la banca** , aquesta busca un major rendiment en el menor temps, i així diposita milers de milions d’euros estalviats per milions de depositaris en el sector immobiliari. Es **desregularitza el mercat financer i l’allargament de la vida útil dels préstecs** , determinants per inflar els preus. Alhora, **Espanya ingressa en la Unió Europea** i això es tradueix en una allau de crèdit (prové de capitals internacionals que necessiten nous mercats) que arriba a les llars de tot el país en forma d’hipoteca. Les **polítiques fiscals de desgravació per compra d’habitatge** , fins a segones i terceres residències, o la desgravació dels estalvis dipositats en comptes habitatge o reduccions de l’IVA en compravenda d’immobles van encaminades a fomentar la compra en detriment del lloguer. Lloguer castigat, **precaritzat amb cada reforma de la Llei d’Arrendaments** .

Tot això va acompanyat de la **creació d’un imaginari col·lectiu** , com diuen Ada Colau i Adrià Alemany [7]: ***“la fal·làcia de la cultura de la propietat a Espanya”***. Un mite que els suposats experts, polítics de tots els colors, ministres d’Economia, Habitatge, Indústria, Treball, governadors del Banc d`Espanya, presidents de bancs i caixes i mitjans de comunicació han anat teixint amb missatges com “el preu de l’habitatge no baixarà mai”, “comprar es una opció segura, llogar és llençar els diners”, “pel mateix preu d’un lloguer pots ser propietari”. En definitiva, la hipoteca es converteix en un símbol d’estatus, d’èxit, de ser un adult, alhora que el lloguer s’estigmatitza com símptoma d’inestabilitat,

fracàs i inferioritat.

Per altra banda, no se'ns pot escapar que tot aquest projecte propietarista té un objectiu: la **propietat actua com a mecanisme de control social** [8], perquè qui té una propietat té alguna cosa a perdre, uns interessos concrets a defensar i poc temps per conspirar. Alhora **l'endeutament generalitzat** suposa un nou **mecanisme de governabilitat social** . Si els ciutadans s'hipotequen per quaranta anys, és fàcil acceptar imposicions del mercat laboral, i inclús acceptar la precarietat per poder complir amb les obligacions hipotecàries.

Podem dir que les polítiques públiques d'habitatge des del tardofranquisme fins a l'actualitat tenen el mateix denominador comú, i és que l'Estat, que té l'obligació de garantir el dret a l'habitatge, no ha legislat amb aquesta finalitat, sinó amb la del creixement econòmic, amb la **construcció d'habitatge com a motor de l'economia** .

És en aquest context que neix la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca.

3. La Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH):

No ens endinsarem en profunditat en la història de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, però sí creiem important traçar unes línies bàsiques sobre què és i la relació activistes, afectades i solidàries.

La PAH va ser impulsada per un grup d'activistes vinculats per la seva procedència de diferents moviments/grups que denunciaven i lluitaven pel dret a l'habitatge. La PAH es constitueix com un **subjecte polític amb clara consciència col·lectiva i manifestament apartidista** . Sorgeix per donar resposta a la situació que viuen milers de famílies davant una llei injusta que sobreprotegeix les entitats financeres en detriment de la part més dèbil i indefensa, les afectades per la hipoteca. La PAH es funda a Barcelona l'any 2009 en un context de desmobilització ciutadana i amb l'esclat de la bombolla immobiliària de teló de fons. La PAH va fer una **lectura política** en la qual es va avançar, van veure **les hipotecades com el subjecte polític emergent** . Les activistes es van anticipar al canvi d'escenari i a la nova correlació de forces, doncs el 90% de la població havia accedit al dret a l'habitatge a través de la hipoteca. Així es podria continuar **reivindicant el dret a l'habitatge** , però amb una **majoria social** .

Des dels seus inicis, la **PAH** ha **denunciat** l'estafa hipotecària i la complicitat dels

diferents governs i administracions, la injusta legislació, la manca de control públic i les polítiques públiques d'habitatge. Ha estat **proposant** diferents solucions al problema, fins i tot portant a terme una Iniciativa Legislativa Popular amb quasi un milió i mig de signatures. No només ha denunciat i fet propostes, sinó que **ha actuat** des del principi donant resposta immediata a necessitats urgents, aturant desnonaments, arrencant dacions, condonacions i lloguers socials a les entitats financeres, i recuperant pisos buits en mans d'entitats financeres per reallotjar persones o famílies desnonades a les quals l'Administració ha abandonat.

La PAH que va néixer a Barcelona 2009, compta avui dia amb més de 230 nuclis a tot l'Estat espanyol, i quasi sis anys després acumula moltes petites grans victòries com: la campanya **Stop Desnonaments** amb milers de desnonaments aturats, **l'Obra Social** que ha reallotjat gairebé 1.200 persones o les **accions** als bancs, que han aconseguit arrencar milers de dacions, condonacions i lloguers socials.

4. De l'empoderament a l'autotutela de drets:

La pregunta és: **com hem aconseguit mobilitzar a les afectades per la hipoteca? Com hem aconseguit que es vinculin a les diferents campanyes, especialment les que suposen posar en pràctica la desobediència civil no violenta?**

Les activistes impulsores de la PAH tenien una concepció molt clara sobre la **potencialitat de la desobediència civil per transformar la realitat** . Així ho expressa Ernest Marco, activista impulsor, que assegura: *"hi havia una reflexió prèvia de que a nivell històric per canviar lleis injustes, grups de gent havien incomplert lleis vigents, creant un estat d'opinió i mobilització social que va permetre que es canviessin".* Van veure que aturar un desnonament era l'acció necessària per donar visibilitat a un problema, invisibilitzat, per forçar a les institucions de l'Estat a posicionar-se i especialment per donar una solució a un problema urgent, el de quedar-se al carrer i perdre-ho tot, amb un deute de per vida. Les **activistes impulsores** són les que **dissenyen i pensen la campanya de desobediència civil no violenta** Stop Desnonaments, però com explica l'activista Ada Colau : *"el Stop Desnonaments estava molt pensat però també va ser quan la pròpia afectada fou la que va dir que volia donar aquest pas. Nosaltres no podíem, ni volíem, fer res en nom de les afectades"*. Per altra banda, l'acció es planteja amb un **discurs que legitima** la desobediència de la llei, es planteja una **confrontació de drets** i s'empara en una **legalitat superior** , la dels drets fonamentals i els drets humans per exercir la desobediència civil. Aquest

plantejament obliga a que les institucions de l'Estat i el govern es posicionin, no poden continuar amb el silenci quan es planteja una confrontació de drets i legitimitats. També resulta determinant la forma en que es planteja, és a dir, la desobediència civil **no violenta i col·lectiva,** tant en el discurs, com a la pràctica. El fet de gravar-lo i **fer-lo circular per xarxes** , fan que l'acte de desobediència civil sigui **replicable** , un objectiu a complir imprescindible. Existeix un factor clau per entendre la generalització de la pràctica de la desobediència civil, Stop Desnonaments, la irrupció del **15M** a nivell estatal, amb assemblees en totes les localitats i la sintonia que es produeix entre el 15M i la PAH. El 15M, juntament amb el **moviment veïnal** , que ha estat un aliat des dels inicis, són clau per la generalització de la campanya.

Les activistes impulsores de la PAH **tenien molt clar en la teoria la necessitat de la campanya Stop Desnonaments** , però ja des del principi anticiparen una batalla llarga i difícil, doncs s'enfrontaven als bancs. Però el que els va sorprendre, segons Ada Colau, fou que: *"el primer obstacle no eren els bancs, sinó la cultura general, l'enemic interior de l'individualisme, la soledat, la culpabilització, la vergonya. El model econòmic dels últims anys no ha estat només econòmic, sinó cultural, emocional, psicològic, amb valors d'individualisme, competitivitat, consumisme. Quan això explota ens trobem amb que la gent se sent sola, avergonyida i tot el contrari al que és un subjecte polític amb ganes de mobilitzar-se, gent destrossada que no pot ni parlar, que explota a plorar en l'assemblea".* Així doncs, ens trobem amb casos en els que hi ha una gran necessitat, però el fet de dir públicament "ho he perdut tot i necessito ajuda" està mal vist en la nostra societat, és un **estigma de la pobresa** , i el desnonament és el moment de la visibilització màxima, de la precarització absoluta. Matías, que va ser un dels primers en donar el pas a Barcelona, afirma que era molt difícil dir públicament quina era la seva situació, que ho anava a perdre tot, que tenia ordre de desnonament: *"Em va arribar el primer desnonament i un amic em va parlar de la PAH. Em queia el món a sobre. I jo deia, com lluitarà David contra Goliat? Vaig arribar tremolant, amb por. Vaig començar a escoltar als altres i veig que tothom estava com jo o pitjor. En el segon desnonament vaig anar a demanar suport al 15M en el meu barri, en una reunió que tenien a l'Associació de veïns em van convidar a anar a explicar-ho. El mossèn ens va deixar fer la reunió a l'església. Va començar a entrar gent, i jo estava nerviós, era la primera vegada que parlava en públic i a sobre amb els meus veïns, amb els meus veïns! Això és el que li passa a la gent, que no vol parlar del seu cas, per això hi ha molts casos que no surten a la llum, molts casos. En tot Sant Andreu amb lo gran que és, només he sortit jo, això es*

impossible, o és que és un barri molt privilegiat o és que estan acollonits. No volen sortir a la llum, prefereixen dir als seus veïns que canvien de barri, se'n van a un altre pis i al banc li entreguen les claus i que surti el que surti. No volen dir que seran desnonats, la gent té por de dir-ho, això em va passar a mi". Hem de tenir en compte que **quan una afectada arriba a la PAH** , arriba destrossada, amb vergonya i sentiment de culpa, **no és el perfil del subjecte polític disposat a mobilitzar-se** , a enfrontar-se a la comitiva judicial i a la policia per paralitzar el seu propi desnonament.

Així doncs, per donar resposta a aquest problema es va generar **l'espai d'assessorament col·lectiu** , com diu Colau : *"per això es va generar primer un espai col·lectiu on la gent tingués l'experiència de que no era un fracàs personal, sinó que era un problema col·lectiu, fins i tot es converteix en un espai terapèutic on entre totes abordar el problema i anar pensant les estratègies i mecanismes per aconseguir negociacions amb les entitats... d'empoderament al final, un dels eixos, per no dir el més important i clau de la PAH".* Per tant, l'assemblea **d'assessorament col·lectiu** es pensa des de la **lògica de la dinàmica assembleària** , tractant a les **afectades com un subjecte actiu** , no com una víctima assistida, informant-les del funcionament del procediment d'execució hipotecària, els passos que poden donar, és a dir, **es socialitza el coneixement acumulat i les eines generades** . Però no es tracta només d'això, sinó d'un **espai de confiança** , on la gent pot expressar els seus dubtes i les seves preocupacions. En aquests espais es crea el **sentiment de comunitat** i s'estableixen llaços de **solidaritat i companyerisme** , com diu Matías: *"En el meu cas, en cada desnonament van haver-hi més de 300 persones. Quan veus això, penses, he de respondre a això, he d'ajudar els altres".*És aquí on les afectades entenen que el seu problema és col·lectiu, que no és un fracàs personal, i que la solució passa per la lluita col·lectiva. Així ho explica Mercedes Castor: *"El primer que em va sorprendre va ser que no estava sola, que hi havia molta gent afectada. Tu des de la teva casa vius el teu propi drama, però quan arribes a la PAH veus que no estàs sola".* Les afectades viuen un **procés de desculpabilització** , que és un pas previ i requisit indispensable per l'empoderament més estratègic. Quan parlem d'empoderament, ho dividim en dos tipus: **l'empoderament emocional** , que és aquell procés on es deixen enrere els sentiments de culpa, la vergonya i les pors, i un **empoderament estratègic** que sorgeix de la socialització del coneixement i de les eines generades. Mercedes Castro, que es va apropar a la PAH com afectada, ho resumeix així: *"la PAH té una cosa excel·lent, et torna el poder, no te n'adones de com passes d'afectada a activista"*. Alhora, l'assessorament col·lectiu té un **efecte**

multiplicador , les persones que es van apropar a la PAH afectades per la hipoteca, receptores de l'assessorament, acaben sent assessores, és a dir, amb el temps es converteixen en **subjectes actius transmissors de coneixement** . Moltes Plataformes d'Afectats per la Hipoteca han sorgit d'altres assemblees, és a dir, una afectada que anava a una PAH perquè a la seva localitat no existia, després d'un temps (ja formada) ha obert un altre nucli a la seva població.

Ernest Marco, un dels activistes impulsors, diu en relació al primer desnonament que es va aturar el novembre del 2010: *"ho vam viure com una petita gran victòria i com una mostra del primer Sí es pot!".* Aquesta experiència es viu a les assemblees d'assessorament col·lectiu: es comparteixen moments durs, però es celebren també aquestes petites grans victòries, ja sigui perquè s'ha aturat un desnonament, s'ha aconseguit una dació, una condonació o hem reallotjat a una família a través de l'Obra Social. Aquestes **petites grans victòries** són mostres de que sí es pot i permeten visualitzar l' **horitzó d'esperança** necessari per continuar batallant cada dia i en els moments més baixos, tenir la confiança que tard o d'hora podrem canviar aquesta situació de vulneració sistemàtica del dret a l'habitatge i els drets humans. Blanca explica el que va sentir quan van aturar el seu desnonament així: *"Quan ho paralitzes, et sents gran. Quan estàs sola penses que no ets ningú pel banc, sóc algú insignificant, a mi quin cas em farà. Però quan va venir la gent a ajudar vaig pensar, llavors jo puc amb el banc, no el banc amb mi. Un es sent fins i tot més important que el banc, tu vas amb més força i ja no tens por. Quan veus que et vénen a ajudar, sents emoció. Jo veia que en la PAH-Barcelona hi havia 40 persones i pensava, vindran 50 i després va venir molta gent, jo em preguntava com ho sabrien".*

Quan pensem en l'assessorament col·lectiu, és important tenir present que les **afectades per la hipoteca** que participen a la PAH tenen **perfils molt diferents** , des de la que mai havia estat vinculada a cap col·lectiu, passant per la que havia estat militant de la CNT en la seva joventut, al militant del Partit Popular o al membre de l'associació de veïns del barri. Abans de vincular-se a la PAH percebien la desobediència civil de diferents maneres, hi havia qui no la coneixia o no ho tenia clar, les que tenien pors i recels, i les que sabien en què consistia **. En general no tenien experiència en l'activisme ni en la pràctica de la desobediència civil** . No s'imaginaven que acabarien practicant la desobediència, l'entenien com una cosa aliena i "antisistema". L'Oskar així ho deia: *"jo mai em vaig plantejar la desobediència civil, ni tan sols per rebel·lia. Hi havia coses amb les que no estava d'acord, però no m'afectaven en absolut"*. Mª Ángels, ho veia així: *"Jo sempre he*

estat conservadora, per a mi era gent que estava al marge i no volia viure una mica com ho tenim establert. Pensava que si s'havia fet una llei, s'havia de complir". Com podem observar, l**'empoderament és un pas previ i imprescindible per la vinculació de les afectades en la desobediència civil i, per tant, en l'autotutela de drets** . Les pors a participar en accions col·lectives o a practicar la desobediència civil desapareixen amb la informació de les assemblees d'assessorament col·lectiu, escoltant les experiències de les companyes, i amb la pràctica. Fernando ho explica així: *"M'havia relacionat amb les companyes i sabia que no els hi havia passat res, per què m'hauria de passar a mi? Jo quan arriba un company nou, m'agrada dir-li que estigui tranquil que no li passarà res, com a molt li demanaran credencials".*

Aquest procés d'autotutela de drets no culmina amb aturar un desnonament o aconseguir la dació en pagament. Hi ha casos en el que el desnonament no s'ha pogut aturar o en el que s'aconsegueix la dació sense lloguer. En aquests casos, com sempre, s'esgoten totes les vies: negociar amb l'entitat financera i dirigir-se a l'Administració. Si això no dóna resultats, la vulneració del dret a l'habitatge és absolut i l'afectada és abandonada per l'Administració, qui la condemna a viure al carrer. Fruit d'aquesta necessitat nasqué la campanya **Obra Social de la PAH** . Aquesta consisteix en recuperar habitatges buits propietat d'entitats financeres. Es plantegen tres objectius: **recuperar la funció social de l'habitatge** buit per garantir el dret d'aquella persona o família, incrementar la **pressió** sobre les **entitats financeres** per a què acceptin el lloguer social i **forçar l'Administració Pública** a que adoptin les mesures necessàries per garantir el dret a un habitatge. Aquesta és la teoria, però com amb la campanya Stop Desnonaments, Ada afirma: *"el que hem fet bé a la PAH és no forçar les coses, ni voler convèncer de discursos a priori a ningú, es tracta d'escoltar les persones i que totes facin el procés per si mateixes. L'Obra Social va començar quan va esdevenir una necessitat objectiva. Després d'esgotar totes les vies".* El primer cas va ser el d'una família de Montcada i Reixac, després d'aturar quatre desnonaments, l'últim es va fer efectiu. L'Ajuntament no tenia habitatge social per reallotjar la família i l'únic que li va oferir va ser pagar una pensió dos o tres dies. Llavors, la família va dir que tornava a entrar en el seu propi pis.

Per poder portar a terme aquesta campanya, **l'assessorament col·lectiu torna a ser clau** . Ens enfrontem a les pors, la vergonya i l'imaginari col·lectiu de l'ocupació. És en aquest espai on es resolen els dubtes i les pors, on es socialitza l' informació i les eines generades per autotutelar els nostre dret a través de la

recuperació d'habitatges buits. **Perdre la por i tenir informació** és vital per a poder dur a terme aquestes campanyes, com diu Susana, que es va apropar a la PAH com a afectada: *"Ho faig amb naturalitat, sense pors. Sento que estic fent el que he de fer. Por quan no sabia les conseqüències, però ara, cap por, com a molt una multa, i això ho haurà de valorar una jutgessa. És legítim, perquè el govern no feia res i llavors havíem que fer-ho, perquè és injust".* Igual de vital és la importància del **col·lectiu** , com diu Mercè, una activista de la PAH: *"Si vols tenir una vida millor i hi ha una llei d'educació que t'impedeix estudiar, saps que ens hem d'organitzar. En la PAH sents el col·lectiu, és una cosa material, que veus, que toques, que ho tens en la teva quotidianitat, ho vius"*.

Un altre aspecte important de **l'assessorament col·lectiu** , òbviament **acompanyat de l'acció directa** , **és la transformació i aprenentatge** que es dóna en aquest procés d'empoderament. Ernest Marco ho explica així: *"Transforma les persones, gent que ha vingut a la PAH que era obertament racista i deia que els immigrants ens roben, ens treuen els diners, quan ha arribat el seu desnonament, s'han trobat amb companyes immigrants que venien a aturar-lo. Això genera un* catacrac *mental. Ha passat de ser racista a que els seus amics més propers siguin immigrants. O l'exemple del militant del PP, que és activista de la PAH, molt implicat, que està posant en escac el seu propi partit".* En aquest procés s'ha aconseguit **transformar l'imaginari col·lectiu** , hem desactivat l'estigma del desnonament i l'ocupació, i hem **activat el de la dignitat i la solidaritat** , a la par que s'ha fet **efectiva l'autotutela del dret a l'habitatge** . Blanca Piedad ho expressa així: *"A mi ara, si em fan fora del pis, sóc capaç de donar una patada a la porta i entrar al pis una altra vegada, abans no ho hauria fet. Per tal de no anar amb la meva filla al carrer, ho faré".* Moltes coincideixen en que aquest procés els hi ha donat **força** , que han recuperat valors com el **companyerisme** o la **solidaritat** , que ara creuen que **sí es poden canviar les coses** i que ja no tenen por. Josep Azevedo diu que la PAH el va ajudar a obrir els ulls i a despertar: *"Et fa pensar. Si no hagués estat pel meu problema hipotecari, ni m'hauria adonat del que passa, perquè la societat et va* matxacant, *treballar, oci...el que tu vulguis. Però això m'ha fet sortir una mica de la carrera aquesta, et fa pensar".* Moltes coincideixen que juntament amb la pèrdua de la por, han adquirit un **compromís** , com diu la Susana Ordóñez: "*Ara la meva por és zero, faig el que crec que he de fer. L'activisme m'enganxa, no el deixaré de fer. Si no ho fem nosaltres, qui ho farà?".* No només hem aconseguit això, sinó que hem donat una **solució a un problema urgent** , el de quedar-se al carrer. Tot i no haver resolt el problema dels desnonaments, ha permès mantenir l'habitatge a la majoria que ha confiat en el

suport mutu i que cada vegada més ens permet reallotjar les que han estat desnonades.

Amb tot això, podem afirmar que la PAH no podria dur a terme totes les campanyes que fa si no existís l'assessorament col·lectiu, la PAH no funcionaria.

5. Conclusions: assessorament col·lectiu, empoderament i acció directa com a motor de transformació

Quan una **afectada per la hipoteca** creua la porta de la PAH arriba amb tot el pes de **l'estigma de la pobresa** , en el seu imaginari està present la impossibilitat de fer res, la solitud de l'individu, la vergonya del fracàs i del "què diran", el desemparament i la indefensió davant una situació que la conduïa a estar al carrer, arrossegar un deute de per vida i perdre-ho tot. **A través de l'assessorament col·lectiu, de compartir experiències i situacions amb les companyes, i de fer, viure i experimentar l'acció directa** , ja sigui ocupant un banc o desobeint la llei per aturar un desnonament, **tot canvia** . Entenen que no han fracassat, que es tracta d'un **problema col·lectiu** que obeeix a raons estructurals, i ja no senten la soledat de l'individu, sinó la **companyia del col·lectiu** . L'afectada passa a prendre consciència que els seus drets estan sent vulnerats, i per tant, ha d'exigir-los. S'identifica a si mateixa com un **subjecte amb capacitat d'acció** per canviar les situacions que l'afecten o que afecten les seves companyes. Passa de l'individualisme a la comprensió de trobar-se en una **lluita col·lectiva i es compromet** . Perd la por i pren **consciència política** , reconeix als responsables de la vulneració dels seus drets i **exigeix responsabilitats, rendició de comptes** . Practica la desobediència civil amb orgull, amb sentit que fa allò correcte i just, fins i tot com una obligació moral. Així doncs, l'acció directa, la desobediència civil, que du associat l'empoderament previ, **transforma l'imaginari de les afectades** , que passen de ser un subjecte passiu a ser un subjecte actiu que actua per autotutelar els seus drets. Això ha permès aturar prop de 1.200 desnonaments i reallotjar més de 1.180 persones a través de l'Obra Social de la PAH, aconseguir milers de dacions, condonacions i lloguers socials, dur a terme una ILP estatal amb gairebé un milió i mig de signatures, posar al govern contra les cordes, practicar l' *escrache*... Potser encara no hem aconseguit canviar la llei, però en un moment d'emergència habitacional estem donant solucions.

La PAH ha estat pionera en la **generalització de la pràctica de la desobediència civil no violenta** amb la campanya Stop Desnonaments i l'Obra

Social de la PAH. Tot i estar incomplint la llei, i malgrat els intents de criminalització, ha aconseguit un **ampli suport social** .

Per altra banda, gràcies a la implicació de milers de persones a través de les diferents campanyes de la PAH, especialment la Iniciativa Legislativa Popular de la PAH, hem aconseguit **posar a l'agenda política i mediàtica** els desnonaments i l'emergència habitacional, que ara es perceben com un **problema social** per part de la ciutadania de l'Estat espanyol. Així doncs, podem afirmar que la PAH ha **transformat l'imaginari col·lectiu** desactivant l'estigma del desnonament i activant el de la solidaritat i la dignitat davant d'aquest. Són molts els col·lectius, com els bombers, els manyans i algunes policies locals, així com sindicats de policies, que han fet explícita la seva disconformitat i s'han negat a participar.

I no només això, sinó que les institucions de l'Estat, com el Consell General del Poder Judicial s'han posicionat a favor de canviar la llei. Hem aconseguit que els partits polítics s'hagin de posicionar, fins i tot els dos grans, PP i PSOE, que s'han vist forçats a fer declaracions i cimeres "contra els desnonaments". La pressió social ha forçat el govern a fer canvis legislatius referent als desnonaments, canvis insuficients però que d'altra manera no s'haurien donat. Aquests canvis, com el Codi de bones pràctiques, la Llei 1/2013, el Fons Social d'Habitatges o la falsa moratòria dels desnonaments, han estat insuficients, mesures de cara a la galeria, però malgrat tot es reconeixen en elles demandes de la PAH com la dació en pagament, la moratòria de desnonaments i el lloguer social. Aquestes mesures, insistim, són totalment insuficients, la PAH continua pressionant per canviar la llei, llei sobre la qual ja hi ha hagut dues sentències del TJUE que la declaren il·legal i contrària a la normativa europea. La PAH continua autotutelant el dret a l'habitatge, no només de les hipotecades, sinó cada vegada més del lloguer, que segons les dades del Consell General del Poder Judicial van en augment, superant ja els desnonaments per hipoteca el 2014.

La PAH, amb les diferents campanyes, ha aconseguit obrir un **procés de participació, empoderament i transparència** . Aquesta transparència és una eina que permet **responsabilitzar als governs** , a les diferents administracions i a les entitats financeres, és a dir, **la rendició de comptes** surt enfortida a l'identificar els **titulars de drets** , persones a qui se'ls ha vulnerat el dret a l'habitatge reconegut per l'Estat, i els **titulars de deure o obligació** , és a dir, l'Estat, qui té l'obligació de garantir el dret a l'habitatge. La PAH no només ha aconseguit iniciar un procés d'autotutela de drets, sinó que ha posat en qüestió el sistema econòmic i la democràcia a l'Estat espanyol. Així doncs podem concloure

que **l'empoderament té potencialitat com a motor de canvi i transformació social** .

6. Continuem fins a acabar amb l'emergència habitacional

Iniciem 2015 amb la certesa que aquest any, més fortes que mai, la PAH i la societat civil organitzada continuarà lluitant per a posar fi a l'emergència habitacional i per a fer efectiu el dret a l'habitatge.

El Govern del PP no pensa prendre cap mesura més que la tímida ampliació de la falsa moratòria dels desnonaments. Conscients que mentre el PP continuï al govern de l'Estat no hi haurà canvis legislatius dirigits a resoldre l'emergència habitacional, fa un any la **PAH** va iniciar una campanya dirigida a l'administració local. Aquesta campanya consisteix en **mocions als Ajuntaments per sancionar els pisos buits en mans d'entitats financeres** , rescatades amb milers de milions d'euros públics i sense cap tipus de contrapartida social. Una vegada més la PAH ha anat per davant de les diferents administracions i governs, generant eines, aquesta concretament per mobilitzar el parc de pisos buits en mans d'entitats financeres i grans tenedors d'habitatge. Una campanya que en un any, aprovada a més de cent municipis de Catalunya, ja comença a donar els seus fruits.

D'altra banda, ens trobem immerses en una campanya que pretén presentar Iniciatives Legislatives Populars a les Comunitats Autònomes per a fer front a l'emergència habitacional. El cas més avançat és el de Catalunya, on l'Aliança contra la Pobresa Energètica (APE), l'Observatori de Drets Econòmics, Socials i Culturals (Observatori DESC) i la PAH han començat ja a recollir signatures de la **ILP de Mesures urgents per fer front a l'emergència habitacional i la pobresa energètica** . ILP que adapta a les competències autonòmiques les demandes de la ILP estatal i inclou les de pobresa energètica i els desnonaments de lloguer:

- **Mecanismes que atorguin una segona oportunitat per les persones sobre-endeutades** i deutores de bona fe. Mitjançant dos procediments (un d'extrajudicial i un de judicial) es possibilita que les famílies puguin liquidar els seus deutes vinculats amb l'habitatge habitual per tal de poder començar de nou.
- **Cap desnonament per a les famílies en execució hipotecària** , establint l'obligació a les entitats financeres de concedir un lloguer forçós a les famílies en situació de vulnerabilitat.
- **Lloguer social per famílies en règim de lloguer en risc de**

desnonament , amb una important distinció entre grans i petits tenedors d'habitatge. Quan el propietari de l'immoble sigui una entitat financera o un gran tenedor d'habitatge aquest haurà d'aturar el desnonament i oferir un lloguer social a la família. En canvi, quan aquest sigui un petit tenedor d'habitatge serà l'administració l'obligada a concedir ajudes perquè l'afectat pugui seguir a l'habitatge o assegurar un reallotjament adequat.

- **Creació de parc públic de lloguer** establint l'obligatòria reconversió temporal dels pisos buits propietat d'entitats financeres i grans tenedors d'habitatge, per tal de poder reallotjar totes aquelles famílies que ja han estat desnonades.
- **Accés garantit a subministraments bàsics** d'aigua, llum i gas a les llars vulnerables.
- **Cap tall de llum, aigua o gas** . S'establirà un protocol obligat de comunicació i intervenció prèvia dels serveis socials per tal d'aplicar els ajuts necessaris per a evitar el tall de subministrament, en cas que l'impagament sigui per manca de recursos econòmics de les famílies afectades.

El Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat tenen competències, el text de la ILP ha estat aprovat pels serveis jurídics del Parlament i la mesa, composada per: ERC, CiU, PSC, ICV i PP i els informes favorables de l'ICAB (Col·legi d' Advocats de Barcelona) i el CICAC (Consell de l'Advocacia de Catalunya). Els recursos hi són, només han de decidir entre limitar privilegis i garantir drets o continuar mantenint els privilegis d'uns pocs i limitar l'accés al dret a l'habitatge.

Per altra banda, aquest any és un **any electoral** , on la PAH haurà d'estar present i continuar pressionant per a què **cap partit polític que es vulgui presentar a les eleccions** , ja siguin municipals, autonòmiques o estatals, **ho puguin fer sense incorporar en els seus programes les demandes de la PAH** .

Mentrestant, **cada dia continuarem autotutelant el dret a l'habitatge** , aturant desnonaments, reallotjant persones o famílies a través de l'Obra Social de la PAH, arrencant dacions, condonacions i lloguers socials a les entitats financeres i fent xarxa amb la ciutadania civil organitzada.

Sí es pot!

Nota: Les cites que apareixen al llarg de l'article son fruit de 18 entrevistes

realitzades a participants de la PAH-Barcelona.

Notes

[1] *“Emergencia habitacional en el Estado Español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de Derechos Humanos”* [en linea] pág. 107. Observatori DESC i PAH, Desembre 2013. Disponible a web: http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-Emergencia-Habitacional.pdf

[2] *“Notas de prensa: Encuesta de Población Activa (EPA) del tercer trimestre de 2014”*, [en linea] Instituto Nacional de Estadística (INE). Octubre 2014. Disponible a web: http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0314.pdf

[3] *“Notas de prensa: Encuesta condicions de vida. Datos definitivos 2013”*, [en linea] Instituto Nacional de Estadística (INE). 2013. Disponible a web: http://www.ine.es/prensa/np844.pdf

[4] “Indicadores de la situación política”. Centro de Investigaciones Sociológicas. Octubre 2014. [en linea] Disponible a web: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/Indicadores_PI/politica.html

[5] “Los españoles confían mucho más en los movimientos sociales que en los políticos”. El País http://politica.elpais.com/politica/2013/03/16/actualidad/1363470095_882443.html

[6] “La PAH exige al gobierno que defienda los derechos de sus ciudadanos tras un nuevo varapalo de la UE”. 2014. Disponible a web: http://afectadosporlahipoteca.com/2014/09/09/limite24d/

[7] Alemany Adrià i Colau, Ada. *Vides Hipotecades. De la bombolla immobiliària al dret a l’habitatge.* pàg. 41 Angle Editorial. Barcelona: Març 2012.

[8] Alemany Adrià i Colau, Ada. *Vides Hipotecades. De la bombolla immobiliària al dret a l’habitatge.* pàg. 34 Angle Editorial. Barcelona: Març 2012.

Hacia la conquista del derecho a la vivienda a través del empoderamiento

Carlos Macías, portaveu de la PAH (Plataforma d'Afectats per la Hipoteca) de Barcelona

Traducción: Iolanda Corella Llopis

"A nivel político no te puedes plantear cambios macro, sin estos cambios micro de transformación de la subjetividad que provocan este tipo de encuentros y que además culminan con victoria"

Ernest Marco

1. Introducción:

En este artículo pretendemos realizar una fotografía sobre el derecho a la vivienda en el Estado Español, cómo se ha accedido a este derecho por parte de la ciudadanía, la estafa hipotecaria y la complicidad de los diferentes gobiernos y administraciones. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) como respuesta de la ciudadanía organizada, cómo se decide abordar la problemática de las afectadas por la hipoteca, haciendo un especial énfasis en el proceso de empoderamiento, el asesoramiento colectivo y los procesos de autotutela del derecho a la vivienda. Finalmente, trazamos unas líneas para el año que iniciamos, los retos y las metas a conseguir.

2. Contexto de la emergencia habitacional:

El artículo 47 de la Constitución española afirma que *"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo al interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos"*. El Estado Español también ratificó la **Declaración Universal de Derechos Humanos** , que en su **artículo 25.1** dice *"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 vestir,*

la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen así mismo derecho a los seguros en caso de paro, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Estos no son los únicos mecanismos jurídicos que ha firmado el Estado Español. También es signatario de pactos internacionales necesarios para garantizar el derecho a la vivienda, como son el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (art.11) y las **Observaciones Generales del Comité DESC de Naciones Unidas** (nº 3: obligaciones de los estados miembros, nº 4: derecho a la vivienda, nº 7: prevención de los desahucios forzosos).

Estos son los compromisos que el Estado Español tiene con su población, pero la cruda realidad es que vivimos en un **estado de emergencia habitacional y empobrecimiento de la ciudadanía alarmante** . Según los datos del Consejo General del Poder Judicial, desde 2007 hasta el 3. er trimestre de 2014, acumulamos más de 570.000 ejecuciones hipotecarias y más de 360.000 desahucios, tendencia que aumenta trimestre tras trimestre. Detrás de estos números hay menores, adultos y ancianos que acumulan un gran sufrimiento, personas que han sido abandonadas por la Administración Pública y condenadas a la exclusión social de por vida. Los desahucios no son un hecho aislado, más del 70% [1] de las afectadas incurrieron en el impago de las cuotas hipotecarias por estar en paro, un paro que a día de hoy supone un 23,67% [2] de la población activa en el Estado Español. Los datos confirman que estos últimos años estamos inmersas en un proceso de empobrecimiento de la ciudadanía, con un 20,4% de la población en riesgo de pobreza, pero cuando hablamos de menores de 16 años las cifras resultan todavía más alarmantes llegando al 26,7% [3]. Lo que se inició como una crisis económica ha derivado en una crisis institucional y política, y así lo demuestran las estadísticas sobre la crisis de confianza de las ciudadanas en las instituciones del Estado [4], especialmente en los partidos políticos y sus representantes, hasta el punto de confiar más en movimientos sociales [5] como la PAH.

Así pues, si el Estado Español está obligado a garantizar el derecho a la vivienda, ¿cómo hemos llegado a esta situación?

Pues bien, acumulamos centenares de miles de desahucios y de deudas de por vida porque tenemos **una ley anómala en el marco europeo** , la ley de ejecución hipotecaria. Una ley injusta, que no prevé mecanismos de segunda oportunidad. Una ley que acumula dos sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

declarándola contraria a la normativa europea e ilegal [6]. Sin embargo, como veremos, éste **no es el único factor.**

En Europa Occidental las **políticas públicas de vivienda** estaban dirigidas a cubrir una necesidad y a buscar un bienestar, mientras que en España las políticas de vivienda tenían un doble objetivo, el de satisfacer la demanda social existente y objetivos económicos de desarrollo ajenos a la política de vivienda. Estas políticas fueron transformando profundamente la estructura del parque de viviendas y definieron la situación actual:

- Se **fomentó el acceso a la vivienda en propiedad,** frente a los modelos europeos que diversificaron las formas de acceso, al menos en sus inicios.
- No se planteó la creación de un parque de vivienda social gestionado por la administración pública o por entidades sin ánimo de lucro, como en Europa, sino que se pasó a la **construcción y venta de las viviendas protegidas** , a las cuales se accedía **a través del crédito hipotecario** . El resultado es que en el Estado Español hay menos de 1% de parque público de vivienda social, frente a la media europea del 18%.

Las diferentes políticas públicas de vivienda de los diferentes gobiernos, desde el tardofranquismo hasta nuestros días, han situado **la vivienda como un objeto de inversión y acumulación** , en detrimento de su valor de uso o valor social.

En los 80 se **privatiza la banca** , ésta busca un mayor rendimiento en el menor tiempo, y así deposita miles de millones de euros ahorrados por millones de depositarios en el sector inmobiliario. Se **desregulariza el mercado financiero y la prolongación de la vida útil de los préstamos** , determinantes para inflar los precios. Al mismo tiempo, **España ingresa en la Unión Europea** y eso se traduce en una avalancha de crédito (procedente de capitales internacionales que necesitan nuevos mercados) que llega a las casas de todo el país en forma de hipoteca. Las **políticas fiscales de desgravación por compra de vivienda** , incluso a segundas y terceras residencias, o la desgravación de los ahorros depositados en cuentas vivienda o reducciones del IVA en la compraventa de inmuebles van dirigidas a fomentar la compra en detrimento del alquiler. Alquiler castigado, **precarizado con cada reforma de la Ley de Arrendamientos** .

Todo eso acompañado de la **creación de un imaginario colectivo** , como dicen Ada Colau y Adrià Alemany [7]: ***“la falacia de la cultura de la propiedad en España”***. Un mito que los supuestos expertos, políticos de todos los colores,

ministros de Economía, Vivienda, Industria, Trabajo, gobernadores del Banco de España, presidentes de bancos y cajas y medios de comunicación han ido tejiendo con mensajes como “el precio de la vivienda no bajará nunca”, “comprar es una opción segura, alquilar es tirar el dinero”, “por el precio de un alquiler puedes ser propietario”. En definitiva, la hipoteca se convierte en un símbolo de estatus, de éxito, de ser un adulto, mientras que el alquiler se estigmatiza como síntoma de inestabilidad, fracaso e inferioridad.

Por otro lado, no se nos puede pasar por alto que todo este proyecto propietarista tiene un objetivo: la **propiedad actúa como mecanismo de control social** [8], porque quien tiene una propiedad tiene alguna cosa que perder, unos intereses concretos que defender y poco tiempo para conspirar. Simultáneamente **el endeudamiento generalizado** supone un nuevo **mecanismo de gobernabilidad social** . Si los ciudadanos se hipotecan a cuarenta años, es fácil aceptar imposiciones del mercado laboral, e incluso aceptar la precariedad para poder cumplir con las obligaciones hipotecarias.

Podemos decir que las políticas públicas de vivienda desde el tardofranquismo hasta la actualidad tienen el mismo denominador común, y es que el Estado, que tiene la obligación de garantizar el derecho a la vivienda, no ha legislado con esta finalidad, sino con la del crecimiento económico, con la **construcción de viviendas como motor de la economía** .

Es en este contexto que nace la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

3. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH):

No profundizaremos en la historia de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, pero sí creemos importante trazar unas líneas básicas sobre qué es y la relación activistas, afectadas y solidarias.

La PAH fue impulsada por un grupo de activistas vinculados por su procedencia de diferentes movimientos/grupos que denunciaban y luchaban por el derecho a la vivienda. La PAH se constituye como un **sujeto político con clara consciencia colectiva y manifiestamente apartidista** . Surge para dar respuesta a la situación que viven miles de familias ante una ley injusta que sobreprotege a las entidades financieras en detrimento de la parte más débil e indefensa, las afectadas por la hipoteca. La PAH se funda en Barcelona en el 2009 en un contexto de desmovilización ciudadana y con el estallido de la burbuja inmobiliaria de telón

de fondo. La PAH hizo una **lectura política** con la que se avanzó, vieron **las hipotecadas como el sujeto político emergente** . Las activistas se anticiparon al cambio de escenario y a la nueva correlación de fuerzas, ya que el 90% de la población había accedido al derecho a la vivienda a través de la hipoteca. Así se podría continuar **reivindicando el derecho a la vivienda** , pero con una **mayoría social** .

Desde sus inicios, la **PAH** ha **denunciado** la estafa hipotecaria y la complicidad de los diferentes gobiernos y administraciones, la injusta legislación, la falta de control público y las políticas públicas de vivienda. Ha estado **proponiendo** diferentes soluciones al problema, incluso llevando a cabo una Iniciativa Legislativa Popular con casi un millón y medio de firmas. No sólo ha denunciado y hecho propuestas, sino que **ha actuado** desde el inicio dando respuesta inmediata a necesidades urgentes, parando desahucios, arrancando daciones, condonaciones y alquileres sociales a las entidades financieras, y recuperando pisos vacíos en manos de entidades financieras para realojar personas o familias desahuciadas a las que la Administración ha abandonado.

La PAH, que nació en Barcelona en 2009, cuenta hoy en día con más de 230 núcleos en todo el Estado Español, y casi seis años después acumula muchas pequeñas grandes victorias como: la campaña **Stop Desahucios** con miles de desahucios parados, **la Obra Social** que ha realojado casi 1.200 personas o las **acciones** con los bancos, que han conseguido arrancar miles de daciones, condonaciones y alquileres sociales.

4. Del empoderamiento a la autotutela de derechos:

La pregunta es: ¿ **cómo hemos conseguido movilizar a las afectadas por la hipoteca? ¿Cómo hemos conseguido que se vinculen a las diferentes campañas, especialmente las que suponen poner en práctica la desobediencia civil no violenta?**

Las activistas impulsoras de la PAH tenían una concepción muy clara sobre la **potencialidad de la desobediencia civil para transformar la realidad** . Así lo expresa Ernest Marco, activista impulsor, que asegura: *"había una reflexión previa sobre el hecho que, a nivel histórico, para cambiar leyes injustas, grupos de gente habían incumplido las leyes vigentes, creando un estado de opinión y movilización social que permitió que se modificaran".* Vieron que detener un desahucio era la acción necesaria para dar visibilidad a un problema, invisibilizado, para forzar a las

instituciones del Estado a posicionarse y especialmente para dar una solución a un problema urgente, el de quedarse en la calle y perderlo todo, con una deuda de por vida. Las **activistas impulsoras** son las que **diseñan y piensan la campaña de desobediencia civil no violenta** Stop Desahucios, pero como explica la activista Ada Colau: *"el Stop Desahucios estaba muy pensado pero también se da cuando la propia afectada dijo que quería dar este paso. Nosotras no podíamos, ni queríamos, hacer nada en nombre de las afectadas"*. Por otro lado, la acción se plantea con un **discurso que legitima** la desobediencia de la ley, se plantea una **confrontación de derechos y** se ampara en una **legalidad superior** , la de los derechos fundamentales y los derechos humanos para ejercer la desobediencia civil. Este planteamiento obliga a que las instituciones del Estado y el gobierno se posicionen, no pueden continuar con el silencio cuando se plantea una confrontación de derechos y legitimidades. También resulta determinante la forma en que se plantea, es decir, la desobediencia civil **no violenta y colectiva,** tanto en el discurso, como en la práctica. El hecho de grabar y **hacerlo circular por la red** , consiguen que el acto de desobediencia civil sea **replicable** , un objetivo a cumplir imprescindible. Existe un factor clave para entender la generalización de la práctica de la desobediencia civil, Stop Desahucios, la irrupción del **15M** a nivel estatal, con asambleas en todas las localidades y la sintonía que se produce entre el 15M y la PAH. El 15M, junto con el **movimiento vecinal** , que ha sido un aliado desde los inicios, son claves para la generalización de la campaña.

Las activistas impulsoras de la PAH **tenían muy claro en la teoría la necesidad de la campaña Stop Desahucios** , pero ya desde el principio anticiparon una batalla larga y difícil, ya que se enfrentaban a los bancos. Pero lo que las sorprendió, según Ada Colau, fue que: *"el primer obstáculo no eran los bancos, sino la cultura general, el enemigo interior del individualismo, la soledad, la culpabilización, la vergüenza. El modelo económico de los últimos años no ha sido sólo económico, sino cultural, emocional, psicológico, con valores de individualismo, competitividad, consumismo. Cuando eso explota nos encontramos con que la gente se siente sola, avergonzada y todo lo contrario a lo que es un sujeto político con ganas de movilizarse, gente destrozada que no puede ni hablar, que explota a llorar en la asamblea".* Así pues, nos encontramos con casos en los que hay una gran necesidad, pero el hecho de decir públicamente "lo he perdido todo y necesito ayuda" está mal visto en nuestra sociedad, es un **estigma de la pobreza** , y el desahucio es el momento de la visibilización máxima, de la precarización absoluta. Matías, que fue uno de los primeros en dar el paso en Barcelona, afirma que era muy difícil decir públicamente cuál era su situación, que lo iba a perder todo, que

tenía orden de desahucio: *“Me llegó el primer desahucio y un amigo me habló de la PAH. Me caía el mundo encima. Y yo decía, ¿cómo luchará David contra Goliat? Llegué temblando, con miedo. Empecé a escuchar a los otros y vi que todo el mundo estaba como yo o peor. En el segundo desahucio pedí apoyo al 15M en mi barrio, en una reunión que tenían a la Asociación de vecinos me invitaron a asistir y explicarlo. El cura nos dejó hacer la reunión en la iglesia. Empezó a entrar gente, y yo estaba nervioso, era la primera vez que hablaba en público y encima, ¡con mis vecinos! Eso es lo que le pasa a la gente, que no quiere hablar de su caso, por eso hay muchos casos que no salen a la luz, muchos casos. En Sant Andreu, con lo grande que es, solo he salido yo, eso es imposible, o es que es un barrio muy privilegiado o es que están acojonados. No quieren salir a la luz, prefieren decir a sus vecinos que cambian de barrio, se marchan a otro piso y al banco le entregan las llaves y que pase lo que tenga que pasar. No quieren decir que serán desahuciados, la gente tiene miedo de decirlo, eso me pasó a mí”.* Debemos tener en cuenta que **cuando una afectada llega a la PAH** , llega destrozada, con vergüenza y sentimiento de culpa, **no es el perfil del sujeto político dispuesto a movilizarse** , a enfrentarse a la comitiva judicial y a la policía para paralizar su propio desahucio.

Así pues, para dar respuesta a este problema se generó **el espacio de asesoramiento colectivo** , como dice Colau: *“por eso se generó primero un espacio colectivo donde la gente tuviera la experiencia de que no era un fracaso personal, sino un problema colectivo, y se llega a convertir en un espacio terapéutico donde, entre todas, abordar el problema e ir pensando las estrategias y mecanismos para conseguir negociaciones con las entidades... de empoderamiento al final, uno de los ejes, por no decir el más importante y clave de la PAH”.* Por tanto, la asamblea **de asesoramiento colectivo** se piensa desde la **lógica de la dinámica asamblearia** , tratando a las **afectadas como un sujeto activo** , no como una víctima asistida, informándolas del funcionamiento del procedimiento de ejecución hipotecaria, los pasos que pueden dar, es decir, **se socializa el conocimiento acumulado y las herramientas generadas** . Pero no se trata solo de eso, sino de un **espacio de confianza** , en el que la gente puede expresar sus dudas y sus preocupaciones. En ese espacio se crea el **sentimiento de comunidad** y se establecen lazos de **solidaridad y compañerismo** , como dice Matías: *“En mi caso, en cada desahucio asistieron más de 300 personas. Cuando ves eso, piensas, tengo que responder a esto, tengo que ayudar a los demás”.* Es aquí donde las afectadas entienden que su problema es colectivo, que no es un fracaso personal, y que la solución pasa por la lucha colectiva. Así lo explica

Mercedes Castor: *“Lo primero que me sorprendió fue que no estaba sola, que había mucha gente afectada. Tú desde tu casa vives tu propio drama, pero cuando llegas a la PAH ves que no estás sola”.* Las afectadas viven un **proceso de desculpabilización** , que es un paso previo y requisito indispensable para el empoderamiento más estratégico. Cuando hablamos de empoderamiento, lo dividimos en dos tipos: **el empoderamiento emocional** , que es el proceso en el cual se dejan atrás los sentimientos de culpa, la vergüenza y los miedos, y un **empoderamiento estratégico** que surge de la socialización del conocimiento y de las herramientas generadas. Mercedes Castro, que se aproximó a la PAH como afectada, lo resume así: *“la PAH tiene una cosa excelente, te devuelve el poder, no te das cuenta de cómo pasas de afectada a activista”*. A su vez, el asesoramiento colectivo tiene un **efecto multiplicador** , las personas que se acercaron a la PAH afectadas por la hipoteca, receptoras de asesoramiento, acaban siendo asesoras; es decir, con el tiempo se convierten en **sujetos activos transmisores de conocimiento** . Muchas Plataformas de Afectados por la Hipoteca han surgido de otras asambleas, es decir, una afectada que asistía a una PAH porque en su localidad no existía, después de un tiempo (ya formada) ha abierto otro núcleo en su población.

Ernest Marco, uno de los activistas impulsores, dice en relación al primer desahucio que se detuvo en noviembre de 2010: *“lo vivimos como una pequeña gran victoria y como una muestra del primer ¡Sí se puede!”.* Esta experiencia se vive en las asambleas de asesoramiento colectivo: se comparten momentos duros, pero también se celebran estas pequeñas grandes victorias, ya sea por el hecho de que se ha para un desahucio, se ha conseguido una dación, una condonación o hemos realojado a una familia a través de la Obra Social. Estas **pequeñas grandes victorias** son muestras de que si se puede y permiten visualizar el **horizonte de esperanza** necesario para continuar batallando cada día y en los momentos más bajos, tener la confianza que tarde o temprano podremos cambiar esta situación de vulneración sistemática del derecho a la vivienda y los derechos humanos. Blanca explica lo que sintió cuando se paró su desahucio así: *“Cuando lo paralizas, te sientes grande. Cuando estás sola piensas que no eres nadie para el banco, soy alguien insignificante, a mí qué caso me harán. Pero cuando vino la gente a ayudar pensé, yo puedo con el banco, no el banco conmigo. Uno se siente hasta más importante que el banco, tú vas con más fuerza y ya no tienes miedo. Cuando ves que te vienen a ayudar, sientes emoción. Yo veía que en la PAH-Barcelona había 40 personas y pensaba, vendrán 50 y después vino mucha más gente, yo me preguntaba cómo lo sabrían”.*

Cuando pensamos en el asesoramiento colectivo, es importante tener presente que las **afectadas por la hipoteca** que participan en la PAH tienen **perfiles muy diferentes** , desde la que nunca había estado vinculada a ningún colectivo, pasando por la que había sido militante de la CNT en su juventud, por el militante del Partido Popular o por el miembro de la asociación de vecinos de barrio. Antes de vincularse a la PAH percibían la desobediencia civil de diferentes formas, había quien no la conocía o no lo tenía claro, las que tenían miedos y dudas, y las que sabían en qué consistía. **En general no tenían experiencia en el activismo ni en la práctica de la desobediencia civil** . No se imaginaban que acabarían practicando la desobediencia, la entendían como algo ajeno y "antisistema". Óskar lo decía así: *"yo nunca me había planteado la desobediencia civil, ni tan solo por rebeldía. Había cosas con las que no estaba de acuerdo, pero no me afectaban en absoluto"*. Mª Àngels, lo veía así: *"Yo siempre he sido conservadora, para mí era gente que estaba al margen y no quería vivir como lo tenemos establecido. Pensaba que si se había hecho una ley, se tenía que cumplir".* Como podemos observar, el **empoderamiento es un paso previo e imprescindible para la vinculación de las afectadas en la desobediencia civil y, por tanto, en la autotutela de derechos** . Los miedos a participar en acciones colectivas o a practicar la desobediencia civil desaparecen con la información de las asambleas de asesoramiento colectivo, escuchando las experiencias de las compañeras, y con la práctica. Fernando lo explica así: *"Me había relacionado con las compañeras y sabía que no les había pasado nada, ¿por qué me tendría que pasar a mí? Yo cuando llega un compañero nuevo, me gusta decirle que esté tranquilo que no le va a pasar nada, que como mucho le pedirán las credenciales".*

Este proceso de autotutela de derechos no culmina con detener un desahucio o conseguir la dación en pago. Hay casos en el que el desahucio no se ha podido parar o en el que se consigue la dación sin alquiler. En estos casos, como siempre, se agotan todas las vías: negociar con la entidad financiera y dirigirse a la Administración. Si esto no da resultados, la vulneración del derecho a la vivienda es absoluta y la afectada es abandonada por la Administración, que la condena a vivir en la calle. Fruto de esta necesidad nació la campaña **Obra Social de la PAH** . Esta consiste en recuperar viviendas vacías propiedad de entidades financieras. Se plantean tres objetivos: **recuperar la función social de la vivienda** vacía para garantizar el derecho de aquella persona o familia, incrementar la **presión** sobre las **entidades financieras** para que acepten el alquiler social y **forzar a la Administración Pública** a que adopten las medidas necesarias para garantizar el derecho a una vivienda. Esta es la teoría, pero con la campaña Stop Desahucios,

Ada afirma: *“lo que hemos hecho bien en la PAH es no forzar las cosas, ni querer convencer de discursos a priori a nadie, se trata de escuchar a las personas y que todas hagan el proceso por sí mismas. La Obra Social empezó cuando se convirtió en una necesidad objetiva. Después de agotar todas las vías”.* El primer caso fue el de una familia de Montcada i Reixac, después de detener cuatro desahucios, el último se hizo efectivo. El Ayuntamiento no tenía vivienda social para realojar a la familia y lo único que le ofreció fue pagar una pensión dos o tres días. Entonces, la familia dijo que volvía a entrar en su propio piso.

Para poder llevar a cabo esta campaña, **el asesoramiento colectivo vuelve a ser clave.** Nos enfrentamos a los miedos, la vergüenza y el imaginario colectivo de la ocupación. Es en este espacio donde se resuelven las dudas y los miedos, donde se socializa la información y las herramientas generadas para autotutelar nuestro derecho a través de la recuperación de viviendas vacías. **Perder el miedo y tener información** es vital para poder llevar a cabo estas campañas, como dice Susana, que se acercó a la PAH como afectada: *“Lo hago con naturalidad, sin miedos. Siento que estoy haciendo lo que debo hacer. Miedo, cuando no sabía las consecuencias, pero ahora, ningún miedo, como mucho una multa, y eso lo tendrá que valorar una juez. Es legítimo, porque el gobierno no hacía nada y entonces teníamos que hacerlo, porque es injusto”.* Igual de vital es la importancia del **colectivo** , como dice Mercè, una activista de la PAH: *“Si quieres tener una vida mejor y hay una ley de educación que te impide estudiar, sabes que nos tenemos que organizar. En la PAH sientes lo colectivo, es una cosa material, que ves, que tocas, que lo tienes en tu cotidianidad, lo vives”*.

Otro aspecto importante del **asesoramiento colectivo** , obviamente **acompañado de la acción directa** , **es la transformación y aprendizaje** que se da en este proceso de empoderamiento. Ernest Marco lo explica así: *“Transforma las personas, gente que ha venido a la PAH que era abiertamente racista y decía que los inmigrantes nos roban, nos quitan el dinero, cuando ha llegado su desahucio, se han encontrado con compañeras inmigrantes que venían a pararlo. Eso genera un* catacrac *mental. Ha pasado de ser racista a que sus amigos más próximos sean inmigrantes. O el ejemplo del militante del PP, que es activista de la PAH, muy implicado y que está poniendo en jaque a su propio partido”.* En este proceso se ha conseguido **transformar el imaginario colectivo** , hemos desactivado el estigma del desahucio y la ocupación, y hemos **activado el de la dignidad y la solidaridad** , a la par que se ha hecho **efectiva la autotutela del derecho a la vivienda** . Blanca Piedad lo expresa así: *“A mí ahora, si me echan*

del piso, soy capaz de dar una patada a la puerta y entrar al piso otra vez, antes no lo habría hecho. Por no irme con mi hija a la calle, lo haré". Muchas coinciden en que este proceso les ha dado **fuerza** , que han recuperado valores como el **compañerismo** o la **solidaridad** , que ahora creen que **sí se pueden cambiar las cosas** y que ya no tienen miedo. Josep Azevedo dice que la PAH le ayudó a abrir los ojos y a despertar: *"Te hace pensar. Si no hubiese sido por mi problema hipotecario, ni me habría dado cuenta de lo que pasa, porque la sociedad te va* machacando, *trabajar, ocio…lo que tú quieras. Pero eso me ha hecho salir un poco de esta carrera, te hace pensar".* Muchas coinciden que junto con la pérdida del miedo, han adquirido un **compromiso** , como dice Susana Ordóñez: "*Ahora mi miedo es cero, hago lo que creo que debo hacer. El activismo me engancha, no lo dejaré de hacer. Si no lo hacemos nosotros, ¿quien lo hará?".* No sólo hemos conseguido eso, sino que hemos dado una **solución a un problema urgente** , el de quedarse en la calle. Aunque no ha resuelto el problema de los desahucios, ha permitido mantener la vivienda a la mayoría que ha confiado en el apoyo mutuo y, cada vez más, nos ha permitido realojar a las que han sido desahuciadas.

Visto todo lo anterior, podemos afirmar que la PAH no podría realizar todas las campañas que lleva a cabo si no existiera el asesoramiento colectivo, la PAH no funcionaría.

5. Conclusiones: asesoramiento colectivo, empoderamiento y acción directa como motor de transformación

Cuando una **afectada por la hipoteca** cruza la puerta de la PAH llega con todo el peso del **estigma de la pobreza** , en su imaginario está presente la imposibilidad de hacer nada, la soledad del individuo, la vergüenza del fracaso y del "qué dirán", el desamparo y la indefensión ante una situación que la conducía a quedarse en la calle, arrastrar una deuda de por vida y a perderlo todo. **A través del asesoramiento colectivo, de compartir experiencias y situaciones con las compañeras, y de hacer, vivir y experimentar la acción directa** , ya sea ocupando un banco o desobedeciendo la ley para detener un desahucio, **todo cambia** . Entienden que no han fracasado, que se trata de un **problema colectivo** que obedece a razones estructurales, y ya no sienten la soledad del individuo, sino la **compañía del colectivo** . La afectada pasa a tomar consciencia que sus derechos están siendo vulnerados, y por tanto, tiene que exigirlos. Se identifica a sí misma como un **sujeto con capacidad de acción** para cambiar las situaciones que le afectan o que afectan a sus compañeras. Pasa del individualismo a la

comprensión de encontrarse en una **lucha colectiva y se compromete** . Pierde el miedo y toma **consciencia política** , reconoce a los responsables de la vulneración de sus derechos y **exige responsabilidades, rendición de cuentas** . Practica la desobediencia civil con orgullo, con sentido de hacer lo correcto y justo, hasta como una obligación moral. Así pues, la acción directa, la desobediencia civil, que lleva asociado el empoderamiento previo, **transforma el imaginario de las afectadas** , que pasan de ser un sujeto pasivo a ser un sujeto activo que actúa para autotutelar sus derechos. Esto ha permitido detener cerca de 1.200 desahucios y realojar más de 1.180 personas a través de la Obra Social de la PAH, conseguir miles de daciones, condonaciones y alquileres sociales, llevar a cabo una ILP estatal con casi un millón y medio de firmas, poner al gobierno contra las cuerdas, practicar el *escrache*... Quizás todavía no hemos conseguido cambiar la ley, pero en un momento de emergencia habitacional estamos dando soluciones.

La PAH ha sido pionera en la **generalización de la práctica de la desobediencia civil no violenta** con la campaña Stop Desahucios y la Obra Social de la PAH. Aun estando incumpliendo la ley, y a pesar de los intentos de criminalización, ha conseguido un **amplio apoyo social** .

Por otro lado, gracias a la implicación de miles de personas a través de las diferentes campañas de la PAH, especialmente la Iniciativa Legislativa Popular de la PAH, hemos conseguido **poner en la agenda política y mediática** los desahucios y la emergencia habitacional, que ahora se perciben como un **problema social** por parte de la ciudadanía del Estado español. Así pues, podemos afirmar que la PAH ha **transformado el imaginario colectivo** desactivando el estigma del desahucio y activando el de la solidaridad y la dignidad ante éste. Son muchos los colectivos, como los bomberos, los cerrajeros y algunas policías locales, así como sindicatos de policías, que han hecho explícita su disconformidad y se han negado a participar.

Y no sólo eso, sino que las instituciones del Estado, como el Consejo General del Poder Judicial se han posicionado a favor de cambiar la ley. Hemos conseguido que los partidos se hayan posicionado, incluso los dos grandes, PP y PSOE, que se han visto forzados a hacer declaraciones y foros “contra los desahucios”. La presión social ha forzado al gobierno a hacer cambios legislativos referidos a los desahucios, cambios insuficientes pero que de otra manera no se habrían producido. Estos cambios, como el Código de buenas prácticas, la Ley 1/2013, el Fondo Social de Viviendas o la falsa moratoria de los desahucios, han sido insuficientes, medidas de cara a la galería, pero a pesar de todo se reconocen en ellas demandas de la PAH como la dación en pago, la moratoria de desahucios y el

alquiler social. Estas medidas, insistimos, son totalmente insuficientes, la PAH continúa presionando para cambiar la ley, ley sobre la que ya ha habido dos sentencias del TJUE que la declaran ilegal y contraria a la normativa europea. La PAH continúa autotutelando el derecho a la vivienda, no sólo de las hipotecadas, sino cada vez más del alquiler, que según los datos del Consejo General del Poder Judicial van en aumento, superando ya los desahucios por hipoteca en el 2014.

La PAH, con las diferentes campañas, ha conseguido abrir un **proceso de participación, empoderamiento y transparencia** . Esta transparencia es una herramienta que permite **responsabilizar a los gobiernos** , a las diferentes administraciones y a las entidades financieras, es decir, **la rendición de cuentas** sale fortalecida al identificar los **titulares de derecho** , personas a las que se las ha vulnerado el derecho a la vivienda reconocido por el Estado, y los **titulares de deber u obligación** , es decir, el Estado, quien tiene la obligación de garantizar el derecho a la vivienda. La PAH no sólo ha conseguido iniciar un proceso de autotutela de derechos, sino que ha puesto en cuestión el sistema económico y la democracia en el Estado español. Así pues podemos concluir que el **empoderamiento tiene potencialidad como motor de cambio y transformación social** .

6. Continuamos hasta acabar con la emergencia habitacional

Iniciamos 2015 con la certeza de que este año, más fuertes que nunca, la PAH y la sociedad civil organizada continuarán luchando por poner fin a la emergencia habitacional y por hacer efectivo el derecho a la vivienda.

El Gobierno del PP no piensa tomar ninguna medida más que la tímida ampliación de la falsa moratoria de los desahucios. Conscientes de que mientras el PP continúe en el gobierno del Estado no habrá cambios legislativos dirigidos a resolver la emergencia habitacional, hace un año, la **PAH** inició una campaña dirigida a la administración local. Esta campaña consiste en **mociones en los Ayuntamientos para sancionar los pisos vacíos en manos de entidades financieras** , rescatadas con miles de millones de euros públicos y sin ningún tipo de contrapartida social. Una vez más, la PAH ha ido por delante de las diferentes administraciones y gobiernos, generando herramientas, esta concretamente para movilizar el parque de pisos vacíos en manos de entidades financieras y grandes poseedores de vivienda. Una campaña que en un año, aprobada en más de cien municipios de Catalunya, ya empieza a dar sus frutos.

Por otro lado, nos encontramos inmersas en una campaña que pretende presentar Iniciativas Legislativas Populares en las Comunidades Autónomas para hacer frente a la emergencia habitacional. El caso más avanzado es el de Catalunya, donde la Alianza contra la Pobreza Energética (APE), el Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observatori DESC) y la PAH han empezado ya a recoger firmas de la **ILP de Medidas urgentes para hacer frente a la emergencia habitacional y la pobreza energética.** ILP que adapta a las competencias autonómicas las demandas de la ILP estatal e incluye las de pobreza energética y los desahucios de alquiler:

- **Mecanismos que otorguen una segunda oportunidad para las personas sobre-endeudadas** y deudores de buena fe. Mediante dos procedimientos (uno extrajudicial y uno judicial) se posibilita que las familias puedan liquidar sus deudas vinculadas a la vivienda habitual para poder comenzar de nuevo.
- **Ningún desahucio para familias en ejecución hipotecaria** , estableciendo la obligación a las entidades financieras de conceder un alquiler forzoso a las familias en situación de vulnerabilidad.
- **Alquiler social para familias en régimen de alquiler en riesgo de desahucio** , con una importante distinción entre grandes y pequeños poseedores de vivienda. Cuando el propietario del inmueble sea una entidad financiera o un gran poseedor de vivienda éste tendrá que detener el desahucio y ofrecer un alquiler social a la familia. En cambio, cuando éste sea un pequeño poseedor de vivienda será la administración la obligada a conceder ayudas para que el afectado pueda seguir en la vivienda o asegurar un realojo adecuado.
- **Creación de parque público de alquiler** estableciendo la obligatoria reconversión temporal de los pisos vacíos propiedad de entidades financieras y grandes poseedores de vivienda, para poder realojar a todas aquellas familias que ya han sido desahuciadas.
- **Acceso garantizado a suministros básicos** de agua, luz y gas en las casas vulnerables.
- **Ningún corte de luz, agua o gas** . Se establecerá un protocolo obligado de comunicación e intervención previa de los servicios sociales para aplicar las ayudas necesarias con el fin de evitar el corte de suministro, en el caso que el impago sea por falta de recursos económicos de las familias afectadas.

El Parlament de Catalunya y el Govern de la Generalitat tienen competencias, el

texto de la ILP ha sido aprobado por los servicios jurídicos del Parlament y la mesa, compuesta por: ERC, CiU, PSC, ICV y PP y los informes favorables de l ICAB (Col·legi d' Advocats de Barcelona) i el CICAC (Consell de l'Advocacia de Catalunya). Los recursos existen, sólo tienen que decidir entre limitar privilegios y garantizar derechos o continuar manteniendo los privilegios de unos pocos y limitar el acceso al derecho a la vivienda.

Por otro lado, este año es **año electoral** , en el que la PAH tendrá que estar presente y continuar presionando para que **ningún partido político que se quiera presentar a las elecciones** , ya sean municipales, autonómicas o estatales, **lo pueda hacer sin incorporar en sus programas las demandas de la PAH** .

Mientras tanto, **cada día continuaremos autotutelando el derecho a la vivienda** , deteniendo desahucios, realojando personas o familias a través de la Obra Social de la PAH, arrancando daciones, condonaciones y alquileres sociales a las entidades financieras y haciendo red con la ciudadanía civil organizada.

Sí se puede!

Nota: Las citas que aparecen a lo largo del artículo son fruto de 18 entrevistas realizadas a participantes de la PAH-Barcelona.

Notas

[1] *"Emergencia habitacional en el Estado Español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de Derechos Humanos"*[en línea] pág. 107. Observatorio DESC y PAH. Diciembre 2013. Disponible en la web: http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-Emergencia-Habitacional.pdf

[2] *"Notas de prensa: Encuesta de Población Activa (EPA) del tercer trimestre de 2014"*, [en línea] Instituto Nacional de Estadística (INE). Octubre 2014. Disponible en la web: http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0314.pdf

[3] *"Notas de prensa: Encuesta condiciones de vida. Datos definitivos 2013"*, [en

línea] Instituto Nacional de Estadística (INE). 2013. Disponible en la web: http://www.ine.es/prensa/np844.pdf

[4] “Indicadores de la situación política”. Centro de Investigaciones Sociológicas. Octubre 2014. [en línea] Disponible en la web: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/Indicadores_PI/politica.html

[5] “Los españoles confían mucho más en los movimientos sociales que en los políticos”. El País http://politica.elpais.com/politica/2013/03/16/actualidad/1363470095_882443.html

[6] “La PAH exige al gobierno que defienda los derechos de sus ciudadanos tras un nuevo varapalo de la UE”. 2014. Disponible en la web: http://afectadosporlahipoteca.com/2014/09/09/limite24d/

[7] Alemany Adrià y Colau, Ada. *Vides Hipotecades. De la bombolla immobiliària al dret a l’habitatge.* pág. 41 Angle Editorial. Barcelona: Marzo 2012.

[8] Alemany Adrià y Colau, Ada. *Vides Hipotecades. De la bombolla immobiliària al dret a l’habitatge.* pág. 34 Angle Editorial. Barcelona: Marzo 2012.

Question de l'habitat et de l'urbain : réfléchir sur l'Afrique en partant de l' Afrique

Sidiki DAFF, président du Centre de Recherches Populaires pour l'Action Citoyenne-CERPAC ; Coordinateur de la Coalition des Organisation et Réseaux Africain pour l'Habitat-CORAH

Militer pour un monde juste, suppose accepter les différences situationnelles dans lesquelles vivent les mouvements en lutte. L' euro-centrisme est malheureusement très ancré dans certains réseaux luttant pour l'accès à un habitat décent. Le reste du monde est lu avec le prisme déformant de l'Eurocentrisme (qui se couvre d'un universalisme). Cette conception n'est pas éloignée de la conception coloniale dont l'Afrique a été victime.

La mondialisation néolibérale crée une situation dramatique dans les villes du monde

La mondialisation néolibérale, fondée sur l'exclusion et l'inégalité sociale, est à l'origine d'innombrables violations des droits économiques et sociaux, en particulier le droit à la ville, à l'habitat et à la terre. Plus d'un milliard de personne sont ainsi exclues de l'accès aux services sociaux de base, ce qui accentue les inégalités car les États, arrimés au marché mondial, ont abandonné toutes leurs prérogatives de régulation pour une plus grande équité dans la répartition des richesses produites.

Dans les zones urbaines, des centaines de millions de personnes vivent dans des milieux insalubres faute d'assainissement ou sont expulsées de leur zone d'habitat au profit des spéculateurs fonciers ou pour la construction d'infrastructures initiées par les multinationales et/ou des États au service du capital international.

L'Afrique n'est pas en reste : le continent a intégré la globalisation économique au forceps et la plupart des États sont soumis au diktat des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI) qui prônent une privatisation des services sociaux de base jugés non rentables commercialement.

Cette politique de marchandisation des services sociaux (eau, habitat, santé, éducation etc.) est supposée constituer une réponse à la crise de la dette contractée par les États depuis le début des années des indépendances (1960).

Cette dette injuste, placée par les régimes corrompus d'Afrique dans des paradis fiscaux occidentaux, n'a pas servi le développement des pays. Au contraire, elle a enrichi une caste politique parasite qui s'est maintenue au pouvoir grâce au soutien des pays occidentaux.

Pour faire face à la crise de la dette, des plans d'ajustement ont été initiés en Afrique qui se résument globalement par « moins d'État et mieux d'État » c'est-à-dire que l'État doit se retirer des secteurs économiques et sociaux au profit du privé. Tous les secteurs ont été ainsi privatisés au profit des grandes firmes internationales, l'État reste confiné dans la création d'un cadre juridique favorable au capital privé étranger.

Ces politiques d'ajustement ont eu pour principale conséquence la généralisation de la pauvreté. Des statistiques récentes de la Banque mondiale établissent qu'en l'espace de 25 ans, la pauvreté a connu un net recul dans le monde, sauf en Afrique subsaharienne où le nombre de pauvres continue d'augmenter. Elle croît en valeur absolue avec 384 millions de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour en 2005, contre 202 millions en 1981. Ainsi, en Afrique, la dégradation continue des conditions de vie des populations est le phénomène le plus préoccupant, au point que la lutte contre la pauvreté est devenue le thème de ralliement des États, de la société civile et des organisations internationales.

Partout en Afrique les États ont élaboré des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) définissant leurs politiques et programmes macroéconomiques, structurels et sociaux pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté sous la houlette de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Ces stratégies de réduction de la pauvreté sont censées mettre en relation les États, les bailleurs de fonds et le système des Nations unies dans l'optique de réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) entre autres.

À la vérité, les stratégies de réduction de la pauvreté n'ont pas réussi à sortir un nombre significatif d'Africains de la misère. Dans tous les pays de l'Afrique subsaharienne, plus de la moitié de la population vit aujourd'hui encore sous le seuil de pauvreté. Ces DRSP portent les germes de leur échec car les politiques macro-économiques en cours sont tournés vers la privatisation des services sociaux de base, secteur essentiel pour les populations les plus démunies. Ainsi les DRSP se sont avérées du saupoudrage car ils initient des politiques de survie à travers des microcrédits et de petits projets qui n'ont aucun effet sur la structure macroéconomique. Bref, c'est un leurre et certaines ONG se sont faites les «

porteuses de valises » des bailleurs de fonds et de la coopération internationale (bilatérale ou multilatérale) en s'engageant dans cette politique de dupes. Les villes africaines qui absorbent de plus en plus l'essentiel de la population (exode rural et fort taux de croissance naturelle) sont devenues de véritables bassins de misère.

Le discours actuel des économistes se veut optimiste en criant partout que la « croissance africaine » tire le monde, mais en réalité cette croissance est appauvrissante en Afrique car les populations n'ont senti aucune retombée positive sur leurs conditions de vie. Concrètement elle est factice.

La problématique urbaine en Afrique

Une urbanisation galopante : l'Afrique est de plus en plus urbaine

La question urbaine est un défi majeur en Afrique en ce début de 21 e siècle. Le discours politique et sociologique continue à se focaliser sur une Afrique à dominante rurale, occultant une tendance majeure : une urbanisation inexorable avec la délocalisation du monde rural vers les grandes villes et les centres secondaires.

L'Afrique de l'Ouest a connu les villes de tous temps et certaines d'entre elles ont très tôt compté des populations importantes et joué un rôle très important, dépassant les frontières géographiques nationales [1]. La colonisation européenne s'est accompagnée d'une intense création urbaine, tant pour les besoins de l'administration du territoire (Ouagadougou, Bamako) que pour l'exploitation des ressources locales. Des ports ont été créés, souvent associés au chef-lieu administratif. Entre 1950 et 1975, l'Afrique occidentale a connu une phase d'urbanisation intense, sous l'effet combiné des migrations (exode rural) et d'une croissance naturelle forte (2,7 % l'an). D'ici 2020, plus de 50% de la population africaine sera urbaine car la dégradation des conditions de vie en milieu rural et l'accaparement des terres par les multinationales et les appareils politico-bureaucratiques nationaux poussent ces populations à s'installer dans la périphérie des grandes villes dans l'espoir d'y trouver des moyens d'existence.

La croissance accélérée des villes est devenue un véritable cauchemar pour les États, avec notamment les occupations anarchiques de l'espace. L'État n'est pas en mesure d'édicter et de faire respecter des règles précises en matière d'urbanisme et de mise en valeur des zones à urbaniser car les politiques d'ajustement ont amenuisé ses capacités de gestion du phénomène urbain. Parfois pour affirmer son

autorité et essayer de stopper cette « désobéissance civile », il utilise la politique du bulldozer sur certains taudis localisés.

Le transfert des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement urbain de l'État aux municipalités n'a fait qu'accentuer le désordre urbanistique car non seulement elles ne disposent pas des compétences techniques/financières mais en outre les maires sont devenus de véritables spéculateurs fonciers, ce qui engendre des conflits permanents avec les populations. Ainsi *« une planification urbaine semble tout à coup un but impossible à atteindre faute sans doute d'une techno-bureaucratique[2] suffisamment puissante ou faute d'un véritable pacte social faisant apparaître la ville comme une œuvre partagée. »* [2]

Aménagement de l'espace urbain et accès au foncier

L'essentiel des villes de l'Afrique de l'Ouest porte encore la marque *« du choc colonial [qui] a constitué un élément décisif de l'urbanisme africain contemporain par la juxtaposition et l'inévitable interpénétration des deux modèles apparemment contradictoires : le, ou plutôt, les modèles autochtones anciens, et le modèle spécifique colonial-blanc-métropolitain »* [3]. A côté des zones portuaires et industrielles, des quartiers d'affaires et des quartiers résidentiels de Dakar, Lomé, Bamako, Ouagadougou… où résidaient autrefois l'administration et le monde des affaires liés à la colonisation, on trouve à présent de vastes quartiers d'habitat populaire en évolution continue à partir des modes de construction traditionnelle, sur des terrains mal desservis par les différents réseaux urbains et parfois même non lotis. Quelques quartiers mieux tracés et plus ou moins bien équipés abritent une petite partie de la population urbaine, notamment la petite bourgeoisie. Dans presque toutes les villes de la sous-région on retrouve cette configuration : les quartiers des affaires, les quartiers résidentiels pour la bourgeoisie et les classes moyennes et les quartiers populaires à la périphérie, dépourvus de services et très précaires. Cette configuration sera maintenue et accentuée au lendemain des indépendances (1960).

Au début des indépendances, les États ont mis en place des sociétés immobilières pour fournir des logements sociaux. Le terme « logement social » est souvent utilisé abusivement car ces logements sont destinés à une petite bourgeoisie en émergence (fonctionnaires, salariés du privé, professions libérales etc.) Dans les années 80 ces sociétés immobilières seront privatisées avec les plans d'ajustement imposés par les bailleurs de fonds. Ainsi l'État se retire de l'aménagement de la ville et de la gestion du logement au profit du privé national. Mais ces nouveaux

promoteurs immobiliers feront à un problème énorme. En effet dans la majeure partie des pays de la sous-région, deux législations foncières coexistent : la législation héritée de la colonisation (française ou anglaise) dont l'État est le promoteur (25 ou 30 % du sol urbain) et une législation traditionnelle que ni le système colonial ni l'État post-colonial n'ont réussi à éradiquer. Ainsi l'accès au foncier se fera suivant ces deux modes même si le deuxième est déclaré officiellement caduc et illégal. Les populations pauvres installées à la périphérie privilégieront le mode de tenure traditionnelle qui a une certaine résonance culturelle pour elles. Mais le mode d'accès traditionnel au foncier est très précaire car les États ont procédé à des expulsions massives en fonction des besoins, pour construire de nouveaux logements pour une clientèle plus fortunée.

Au décompte plus des 2 /3 de l'habitat de l'Afrique de l'Ouest est produit en dehors de toutes règles officielles de construction et d'hygiène, sous forme d'auto-construction familiale. Cet habitat se caractérise par son informalité, un mode d'urbanisation souvent spontané ne se référant pas au plan d'urbanisation étatique. De véritables villes produites par les habitants sont nées auprès de la ville officielle, celle délimitée par le plan urbanistique. Dans ces zones, les populations sont apparues comme des « faiseurs de ville » car elles ont tenté tant bien que mal de créer leur mode d'urbanisation et de construire les services de base utiles à une ville (éducation, santé etc.) par leurs propres moyens.

Ces quartiers, parfois construits dans des zones *non aedificandi* [4] (marécages, cuvette, lit de fleuve etc.), ne sont pas à l'abri de calamités naturelles. En 2009, des quartiers populaires du Sénégal, du Burkina Faso et du Mali ont été noyés par des inondations et les États ont été incapables d'apporter des réponses à ces calamités.

Les périphéries sont de grandes banlieues souvent faite de bric et de broc à cause de l'absence d'une politique d'habitat social pour les populations les plus démunies. Depuis quelques décennies, ces zones sont victimes d'inondations répétitives car pour l'essentiel, les États n'ont jamais jugé nécessaire la mise en valeur de ces espaces par une politique d'aménagement urbain adéquat.

Cette mauvaise urbanisation, le délaissement des quartiers populaires par les États (pas d'infrastructures de base, par exemple des canaux d'évacuation d'eau) ont eu des conséquences désastreuses sur l'habitat populaire avec les pluies diluviennes qui se sont abattues sur ces pays (notamment Bénin, Burkina Faso, Mali, Sénégal). Des quartiers entiers ont été emportés par les eaux pluviales ou le débordement des fleuves de leur lit comme au Burkina Faso.

Quartiers précaires et inondations

Les inondations en Afrique de l'Ouest et centrale ont affecté en 2010 près de 2,5 millions de personnes avec parfois des pertes en vies humaines [5].

Ces inondations sont venues aggraver la précarité des populations urbaines et rurales de manière durable. Dans les grandes villes comme Bamako, Dakar, Lomé, Cotonou, Ouagadougou, les quartiers populaires situés à la périphérie ont été les plus touchés.

La pluie n'est pas la cause de ces inondations, elle a été un révélateur des mauvaises politiques urbaines mises en place par les différents États. Les nouvelles politiques de construction d'infrastructures (routes, échangeurs, ponts etc.) ont aggravé les inondations. Aujourd'hui ce sont des centaines de milliers de maisons qui sont sous l'eau. Faute d'alternatives les populations refusent cependant de quitter ces zones, s'exposant à diverses maladies, telles le paludisme ou le choléra.

Ces zones sont révélatrices de l'incapacité avérée des États ouest-africains à développer une urbanisation intégrante. Ce sont des États prédateurs plus soucieux d'enrichir leurs alliés. L'émergence des quartiers populaires périphériques a toujours constitué un problème majeur d'urbanisation pour les États de la sous-région qui ont cherché à freiner la « bidonvillisation », souvent en procédant à des destructions de quartiers et à des délocalisations dans des zones éloignées de la ville formelle. Dans un pays comme le Sénégal, la lutte contre la formation des bidonvilles a été efficace car les logements en matériaux précaires ont laissé place à un habitat en dur (ciment), mais sans pour autant donner un logement décent pour tous.

Les conditions de vie dans les quartiers précaires seront aggravées par le déplacement des populations issues du monde rural, fuyant la sécheresse et la famine.

Les gouvernements burkinabé et sénégalais ont essayé d'apporter des réponses à cette catastrophe.

Les exilés de Yagma, Ouagadougou (Burkina Faso)

Après les inondations de septembre 2009, le gouvernement burkinabé reloge les sinistrés à 20 km de Ouagadougou.

Située au nord de Ouagadougou (capitale du Burkina Faso) Yagma ressemble à un camp de réfugiés. C'est le gouvernement qui a choisi de réinstaller les victimes des inondations de septembre 2009 très loin du centre de Ouagadougou. Ce jour-là, les retenues d'eau débordent du fleuve, 45 quartiers sont inondés soit 125 000 personnes sont touchées.

Dans un premier temps, des milliers de familles ont été hébergées à la va-vite dans des camps improvisés. Le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'État apportent la nourriture, les ONG se chargent de l'assainissement. Un mois plus tard, les sinistrés sont regroupés dans 21 sites plus grands. Interdits de retourner dans leur ancien quartier, jugé à risques, ils finiront par se poser à Yagma en janvier et février 2010. Un site jusqu'alors désert que l'État et la ville de Ouagadougou aménagent sommairement (pistes, puits) et divisent en de petites parcelles (18 000) dont les sinistrés deviennent propriétaires. À eux, ensuite, de construire leur propre maison avec les 50 000 F CFA (environ 76 euros) et le matériel de construction (tôle, ciment) alloués par le gouvernement. Cette « ville nouvelle » a tous les traits d'un camp de réfugiés : des tentes blanches par milliers, des pistes et des parcelles aléatoires, des puits de fortune… Les écoles se font attendre, tout comme l'électricité. Nombre d'entre les sinistrés ont dû faire un choix : perdre leur emploi et s'installer ici, ou vivre en ville et laisser leur famille pour « occuper » la place. Ceux qui avaient leur propre commerce n'ont pas été confrontés à ce dilemme : ils ont tout perdu et rares sont ceux qui, à Yagma, ont pu relancer leur activité. La mobilité est un véritable casse-tête car l'essentiel des sinistrés tirent leurs maigres ressources à Ouagadougou, distance qu'ils parcourent en vélo en 02 heures.

Pour faire face aux inondations, l'État sénégalais propose des logements en location-vente aux pauvres

Tout est parti de l'hivernage 2005, à la suite des inondations connues dans la banlieue. Prenant l'affaire en main, le chef de l'Etat s'adressant à la nation à travers un discours, lance son «plan Jaxay ». Mais les choses semblent avoir été faites en dehors d'études techniques rigoureuses car les institutions, pourtant intéressées au plus haut niveau par cette décision présidentielle, ne seront pas impliquées au départ du lancement de ce plan qui nécessite pourtant la mobilisation de 52 milliards de F Cfa (80 millions euros). Environ cinquante mille (50 000) familles sinistrées sont comptabilisées. Le chef de l'État prendra pour prétexte ces inondations pour renvoyer les élections législatives prévues, le budget y afférant sera affecté théoriquement à la construction des logements du plan Jaxaay car «devant la situation désastreuse à laquelle les populations étaient exposées, l'État

ne pouvait se permettre d'organiser les élections législatives au mois de mai 2006 à hauteur d'un budget de 7 milliards», dixit le chef de l'État. Mais il ne s'agissait pas seulement de mobiliser des fonds.

C'est ainsi que le gouvernement a entrepris l'élaboration dans l'urgence d'un plan de déplacement et de recasement des populations vers un camp militaire désaffecté, les écoles publiques etc. Par ailleurs, des sites ont été identifiés pour y édifier des cités dans le but de caser les populations sinistrées qui devaient quitter leur maison malgré la réticence des chefs de famille qui ne veulent pas faire ce saut vers l'inconnu d'autant plus que l'État est suspect. Dans un premier temps, moins de 2000 logements sont construits mais l'hivernage suivant, c'est-à-dire en 2006/2007, le site de recasement montre ses limites car il sera envahi par les eaux pluviales. Les populations se retrouvent dans la situation initiale qu'elles avaient laissée dans la banlieue.

Ce plan porte trois tares congénitales qui expliquent son échec :

- *il est irréfléchi car non conçu en tenant compte des facteurs à l'origine des inondations. C'est un coup de tête du chef de l'État. C'est après son lancement que l'État a commencé à lui donner un contenu. En effet si au départ, l'État a parlé de livrer les nouvelles maisons gratuitement, il s'est rapidement ravisé car désormais les acquéreurs devront s'acquitter d'un loyer mensuel que les occupants ne peuvent respecter faute de ressources. Bref c'est le serpent qui se mord la queue;*
- *Il a été conçu sans aucune participation des principaux concernés c'est-à-dire ceux qui sont touchés par ces calamités. Cela explique du reste leur réticence à adhérer à ce plan.*

La perception de l'habitat est un fait culturel

L'habitat renvoie à un cadre de vie large dont le logement n'est qu'une composante. En Afrique Occidentale, se focaliser sur le logement déconnecté de son environnement n'est pas porteur, cela relève à la limite d'un mimétisme de mauvais aloi. Autant en Europe on peut comprendre que le combat soit porté sur l'accès au logement, autant en Afrique une telle démarche est problématique. En effet la nature et la composition des familles posent plus la problématique du cadre de vie dans sa globalité, l'accès au logement y étant intégré. Dans la sous-région ouest-africaine en transition, la prégnance du capitalisme (avec l'individualisme comme corollaire) est atténuée par une sorte de « communautarisme » hérité du

monde rural dans les conditions d'une urbanisation galopante. La structure des ménages [6] est très ouverte et a une capacité d'absorption énorme des nouveaux arrivants issus du monde rural car les liens de parenté sont encore entiers. On dénombre (pour simplifier sans entrer dans des nuances complexes) 2 types de familles (qui par moment s'enchevêtrent) :

- les ménages mononucléaires composés d'un seul noyau familial (le père avec sa femme (ou ses femmes), les enfants et les parents pris en charge);
- les ménages polynucléaires avec plusieurs noyaux (les individus apparentés vivant dans la même maison avec leur famille).

En Afrique, le capital international n'a pas investi dans la construction du logement. Les principaux acteurs sont l'État, les promoteurs immobiliers nationaux (avec une très faible marge financière) et les particuliers. Pour autant la spéculation foncière est très forte car il y a une grande demande pour l'accès à l'habitat dans les zones urbaines particulièrement les capitales qui monopolisent l'essentiel des infrastructures économiques. L'État ouest-africain [7] est un prébendier, ce qui explique que la bourgeoisie politique-bureaucratique (liée à l'État) soit le principal spéculateur foncier ainsi que ses démembrements (communes).

Dans ces conditions, les revendications des mouvements sociaux s'articulent plus sur le droit à la ville et à un habitat sain.

Les mouvements populaires et le droit à la ville

Il existe un véritable mouvement populaire dans presque tous les pays de la sous-région ouest-africaine. En effet les habitants, en l'absence de prise en charge de leurs préoccupations par l'autorité centrale ou municipale, s'auto-organisent pour trouver des alternatives aux interpellations quotidiennes. Ce sont souvent des réponses collectives à l'échelle d'un quartier ou d'un pâté de maisons, facilitées : par une proximité cultivée, une communauté culturelle et une claire conscience d'un destin commun. Le foisonnement des organisations communautaires est le signe de cette volonté d'auto-prise en charge pour améliorer le cadre de vie sans se référer à un quelconque sauveur.

Dans les différentes villes affectées par les déguerpissements provoqué les États, de véritables îlots de résistance se sont créés, comme le mouvement spontané « Nous pas bouger » au Burkina Faso (refus de quitter leur zone d'habitation menacée de démolition), l'Union pour la défense des démunis au Mali [8] qui organise des

manifestations pour faire face à la spoliation foncière ou a recours à des avocats pour défendre les droits de ses membres, le Réseau And Suxxali Medina Gounass au Sénégal, qui défend les intérêts des populations victimes des inondations dans la banlieue de Dakar. Ces différents mouvements défendent plus leur cadre de vie.

Quelles alternatives pour un habitat décent ?

État et habitat social

La problématique de l'habitat est aujourd'hui en Afrique de l'Ouest un problème crucial. Depuis les indépendances, les États ont dit théoriquement vouloir construire des logements sociaux pour les démunis. Ce discours ne correspond pas à la réalité des faits car *« lorsque la puissance publique institue un office public d'habitation sociale ou une société parastatale du même acabit, elle a bien l'intention de produire des logements à loyer modéré accessibles à tous. En fait elle ne sert qu'une toute petite partie du peuple, triée sur le volet. Car en réalité, ils ne sont pas destinés aux pauvres mais aux classes moyennes en expansion au lendemain des indépendances »* [9].

Toutes les sociétés étatiques ou privées sont destinées à une classe moyenne ayant un revenu régulier (fonctionnaires, agents du privé) pouvant s'insérer dans les circuits bancaires classiques. D'ailleurs dans certains des pays de la sous-région, les banques promotrices de l'habitat sont des sociétés d'État (Togo, Sénégal, Mali) qui font des prêts à des taux usuraires. Ce sont les seules sociétés bancaires contrôlées encore par les États parce que ne présentant aucun risque tant la demande en logement est exponentielle.

Les coopératives d'habitat

Beaucoup de pays de la sous-région ont mis en place une législation encadrant les coopératives d'habitat, qui sont perçues comme un moyen pour faciliter l'accès à l'habitat à coût moindre. Ce sont soit des fonctionnaires, soit des travailleurs du secteur privé formel qui s'organisent pour avoir accès à un habitat décent en se cotisant sur de longues années. Ces fonds sont logés dans les banques de l'habitat sous contrôle étatique. À ce niveau aussi, ce sont les salariés qui sont concernés car la condition *sine qua non* d'adhésion est la capacité de cotiser une certaine somme d'argent pour espérer un terrain et, dans le meilleur des cas, un logement.

On est loin des coopératives d'habitat susceptibles de fournir des logements aux

plus pauvres des villes. Certaines ONG proposent des coopératives, soi-disant pour aider les pauvres, mais en réalité elles tombent entre les mains des catégories ayant un certain revenu. Or, les couches populaires se caractérisent par une pauvreté absolue, l'absence de revenus pérennes et suffisants. Ces catégories vivent avec un dollar/jour (1$) et développent des stratégies de survie faites de vente à la sauvette, de récupération et de débrouillardise. Elles ne peuvent participer à ces coopératives, l'alternative n'est possible que par une implication totale de l'état

Quelles alternatives populaires pérennes ?

La question de l'accès à un logement doit être ramenée dans une approche par le droit, c'est-à-dire que l'État doit assumer ses devoirs vis-à-vis du citoyen quelle que soit sa catégorie sociale. Il est tenu de respecter les textes édictés en s'impliquant directement dans la fourniture du logement aux plus vulnérables, cela ne peut être délégué aux sociétés privées qui sont en quête de profits.

En Afrique, la question du logement doit relever du service public car les investissements structurants concernent la ville dans sa globalité (canalisations, terrassement, routes, adduction de canaux d'eau etc.) et sont très lourds; aucune ONG ou association n'est capable de prendre en charge ces investissements. D'ailleurs ce n'est pas leur rôle.

Une telle démarche suppose que le mouvement social urbain ouest-africain articule ses luttes et revendications aux différentes échelles de territoire pour sortir du nombrilisme localiste et faire pression sur ces États prédateurs.

Notes

[1] Les villes du commerce transsaharien telles Koumbi Saleh, Ouadaghost, Tombouctou, Ifé au Nigeria, etc.

[2] J.-F. Tribillon **,** « Interventions d'urbanisme en Afrique atlantique », décembre 2002, http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article11

[3] C. Coquery-Vidrovitch, *Processus d'urbanisation en Afrique,* Tome 2, coll. « Villes et entreprises », éditions L'Harmattan, 1990.

[4] « Ne pouvant recevoir un édifice » : terme latin signifiant qu'une zone n'est pas constructible, en raison de contraintes structurelles, géographiques, architecturales, militaires ou autres.

[5] Nigeria : 118, Ghana : 52, Soudan : 50, Bénin : 43, Mauritanie : 21, Burkina Faso : 16 et Gambie : 12.

[6] *« Le ménage est constitué par l'ensemble des personnes vivant dans la même unité d'habitation [ici le terme maison est plus indiqué que logement] et qui se reconnaissent sous l'autorité d'un chef de ménage »* définition du Bureau national de recensement de la direction de la statistique du Sénégal.

[7] Au Sénégal, le président de la République est connu pour sa boulimie foncière ainsi que ses ministres qui se sont partagé les zones de maraîchage périurbaines, de villégiature, et les terres irriguées du nord du Sénégal.

[8] Ce mouvement a une extension rurale car il lutte contre l'accaparement des terres et compte plus de 80 associations membres.

[9] J.-F. Tribillon, « Le logement du peuple par le peuple : le locatif populaire en Afrique et dans le tiers-monde; faits et politiques », *Revue Tiers-monde,* tome 29, n°116, 1988.

La problemàtica de l'habitatge i la qüestió urbana: una reflexió sobre l'Àfrica des de l'Àfrica

Sidiki DAFF, president del Centre de Recherches Populaires pour l'Action Citoyenne -CERPAC; Coordinador de la Coalició d'Organitzacions i Xarxes Africanes per a l'Habitatge-CORAH

Traducció: Servei de Llengües Modernes de la UdG

Treballar per un món just obliga a acceptar les diferències en les circumstàncies que viuen els diferents moviments en lluita. Malauradament, l'eurocentrisme està molt arrelat en alguns dels moviments que lluiten per l'accés a un habitatge digne, que interpreten la resta del món des d'aquest prisma deformador eurocèntric (disfressat d'un cert universalisme). I aquest plantejament no es diferencia gaire de la visió colonial de la qual l'Àfrica ha estat víctima.

La globalització neoliberal genera una situació dramàtica a ciutats d'arreu del món

La globalització neoliberal, basada en l'exclusió i la desigualtat social, és l'arrel d'incomptables violacions dels drets econòmics i socials, com ara el dret a la ciutat, a l'habitatge i a la terra. Així, més de mil milions de persones estan privades d'accés als serveis socials bàsics, fet que accentua les desigualtats, ja que els estats, alineats amb els mercats internacionals, han renunciat a les seves prerrogatives reguladores a l'hora de garantir una major igualtat en la distribució de la riquesa generada.

A les zones urbanes, centenars de milions de persones viuen en entorns insalubres, sense infraestructures de sanejament, o acaben expulsades del seu entorn vital per l'acció d'especuladors immobiliaris o per la construcció d'infraestructures impulsades per multinacionals i/o estats al servei del capital internacional.

I l'Àfrica no n'és una excepció: en un continent on la globalització econòmica s'ha acabat introduint sense massa miraments, la major part dels estats s'han sotmès als dictats dels prestadors de fons i les institucions financeres internacionals (com el Banc Mundial i l'FMI), que aposten per la privatització dels serveis socials bàsics, poc rendibles comercialment.

Aquesta política de mercantilització dels serveis socials (aigua, habitatge, salut, educació, etc.) es presenta en teoria com una resposta a la crisi del deute contret pels estats d'ençà de les seves independències (dècada dels seixanta). Aquest deute injust, contret pels règims corruptes africans en paradisos fiscals occidentals, no va servir per al desenvolupament del país, sinó més aviat per enriquir una classe política extractiva que es va mantenir al poder gràcies al suport dels països occidentals.

Per afrontar la crisi del deute, a l'Àfrica s'han impulsat plans d'ajustament sota el lema de "menys estat, millor estat", un lema que recull la necessitat que l'estat s'enretiri de determinats sectors econòmics i socials per deixar lloc a la iniciativa privada. Sota aquesta premissa, s'han privatitzat tots els sectors en benefici de grans empreses internacionals, mentre que s'ha reservat a l'estat la tasca de crear un marc jurídic favorable al capital privat estranger.

Una de les principals conseqüències d'aquestes polítiques d'ajustament ha estat la generalització de la pobresa. Segons dades recents del Banc Mundial, en els darrers 25 anys la pobresa ha reculat clarament arreu del món, excepte a l'Àfrica subsahariana, on el nombre de pobres no fa sinó augmentar: en termes absoluts, 384 milions de persones vivien l'any 2005 amb menys d'1,25 dòlars al dia, mentre que la xifra era de 202 milions el 1981. Per tant, la constant degradació de les condicions de vida de les poblacions africanes és el fenomen més preocupant, fins al punt que la lluita contra la pobresa ha esdevingut el principal cavall de batalla dels estats, la societat civil i les organitzacions internacionals.

Arreu del continent africà, els estats han elaborat documents estratègics per a la reducció de la pobresa (DSRP, per les sigles en francès) que defineixen polítiques i programes macroeconòmics, estructurals i socials per estimular el creixement i reduir la pobresa, sempre sota les pautes del Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional. I aquestes estratègies estan pensades perquè els estats, els prestadors de fons i l'estructura de les Nacions Unides treballin junts en la línia dels Objectius del Mil·lenni per al Desenvolupament (OMD), entre d'altres objectius.

En realitat, les estratègies de reducció de la pobresa no han aconseguit fer sortir de la misèria un nombre prou significatiu d'africans. Al conjunt de l'Àfrica subsahariana, més de la meitat de la població viu avui sota el llindar de la pobresa. I aquests DSRP estan condemnats al fracàs, ja que les polítiques macroeconòmiques vigents han apostat per la privatització dels serveis socials bàsics, un sector fonamental per a les poblacions més desafavorides. Per tant, els

DSRP només tenen un efecte superficial, ja que impulsen polítiques de supervivència a través de microcrèdits i de petits projectes que no tenen capacitat d'influir en l'estructura macroeconòmica. Dit d'una altra manera, són bàsicament un esquer, una carcassa buida que ha permès a algunes ONG fer d'intermediaris dels prestadors de fons i les institucions de cooperació internacional (bilateral o multilateral). Les ciutats africanes, que cada cop absorbeixen un major percentatge de la població (a causa de l'èxode rural i dels elevats índexs de natalitat) s'han convertit en autèntics mars de misèria.

El discurs actual dels economistes està marcat per l'optimisme, que ressalten la importància del "creixement africà", tot i que en realitat es tracta d'un creixement fictici, ja que no ha tingut cap efecte positiu en les condicions de vida de les poblacions.

La problemàtica urbana a l'Àfrica

La urbanització imparable: una Àfrica cada cop més urbana

La qüestió urbana és un dels grans reptes de l'Àfrica de principis de segle xxi. El discurs polític i sociològic continua centrant-se en una Àfrica predominantment rural, però passa per alt una important tendència: la inexorable urbanització i la deslocalització del món rural en benefici de les grans ciutats i els centres secundaris.

A l'Àfrica occidental les grans ciutats no són una novetat i algunes d'aquestes ciutats fa temps que compten amb poblacions importants i que desenvolupen un paper cabdal, més enllà de les fronteres geogràfiques nacionals [1]. La colonització europea va anar acompanyada d'un intens procés de creixement urbà, empès per les necessitats d'administració del territori (Ouagadougou, Bamako) i també pensant en l'explotació dels recursos locals. Per això, es van crear ports, sovint vinculats a la capital administrativa. Entre 1950 i 1975, l'Àfrica occidental va viure un intens procés d'urbanització, aguditzat tant per l'efecte de les migracions (èxode rural) com pel creixement natural (2,7% anual). Abans de 2020, més del 50% de la població africana serà urbana, ja que la degradació de les condicions de vida als entorns rurals i l'acumulació de terres en mans de les multinacionals i els aparells politicoburocràtics nacionals empenyen aquestes poblacions a instal·lar-se a les perifèries de les grans ciutats, amb l'esperança de trobar-hi mitjans de subsistència.

El ràpid creixement de les ciutats s'ha convertit en un autèntic malson per als

estats, sobretot pels problemes derivats de l'ocupació anàrquica dels espais. L'estat no està en condicions d'impulsar ni fer complir unes normes precises en matèria d'urbanisme i de valorització de les zones urbanitzables, ja que les polítiques d'ajustament han minvat les seves capacitats de gestió del fenomen urbà. En alguns casos, per afirmar la seva autoritat i mirar de frenar aquesta mena de "desobediència civil", ha optat per fer desaparèixer aquestes construccions improvisades a cop d'excavadora.

La transferència de les competències en matèria d'urbanisme i planificació urbana de l'estat als ajuntaments no ha fet sinó accentuar el caos urbanístic, ja que a més de no disposar de les competències tècniques i financeres necessàries, els alcaldes han acabat per convertir-se en els primers especuladors immobiliaris, fet que es tradueix en conflictes permanents amb les poblacions. Així, "una planificació urbana es presenta com una fita gairebé impossible d'assolir sense un cos tecnicoburocràtic prou potent o un autèntic pacte social en què la ciutat tingui la consideració d'un actiu compartit". [2]

Estructuració de l'espai urbà i accés a la propietat

El gruix de les ciutats de l'Àfrica occidental continua marcat "per l'impacte colonial, que constitueix un element decisiu en l'urbanisme africà contemporani, per la juxtaposició i la inevitable interpenetració de dos models aparentment contradictoris: el model o models autòctons antics i el model específic colonial-blanc-metropolità" [3]. A prop de les zones portuàries i industrials, dels districtes financers i els barris residencials de Dakar, Lomé, Bamako o Ouagadougou, on abans s'hi concentrava l'administració i el món dels negocis vinculats amb la colonització, hi trobem actualment grans barris populars en constant transformació, a partir de models constructius tradicionals, en zones mal connectades amb les diferents xarxes de subministraments urbanes i en molts casos fins i tot sense serveis. Alguns barris més ben dissenyats i més o menys ben equipats acullen una petita part de la població urbana, principalment la petita burgesia. I a gairebé totes les ciutats d'aquesta subregió es repeteix el mateix model: districtes de negocis, barris residencials per a la burgesia i les classes mitjanes i barris populars a la perifèria, sense accés als serveis bàsics i d'una gran precarietat. Aquesta configuració es manté i s'accentua a partir de les independències (1960).

Immediatament després de les independències, els estats van posar en marxa societats immobiliàries per proporcionar habitatges socials. El terme "habitatge social" moltes vegades s'ha emprat de manera massa generosa, ja que aquells

habitatges anaven destinats sobretot a una petita burgesia emergent (funcionaris, assalariats del sector privat, professionals liberals, etc.). Durant els anys vuitanta, aquelles societats immobiliàries es van privatitzar, en el marc dels plans d'ajustament imposats pels prestadors de fons. Per tant, l'estat es va apartar de la gestió urbana i de l'habitatge en benefici del sector privat nacional. Tanmateix, aquells nous promotors immobiliaris van acabar per enfrontar-se a un gran problema, ja que a la major part de la subregió hi cohabiten dues legislacions immobiliàries: la legislació heretada de la colonització (francesa o anglesa), promoguda per l'estat (25% o 30% del sòl urbà), i una legislació tradicional que ni el sistema colonial ni l'estat postcolonial van aconseguir eradicar. Per tant, l'accés a l'habitatge es produirà a partir d'aquestes dues modalitats, tot i que la segona es declarés oficialment obsoleta i il·legal. Les poblacions pobres instal·lades a la perifèria van donar preferència a la modalitat de possessió tradicional, més propera a la seva herència cultural. Tanmateix, la modalitat d'accés tradicional a l'habitatge acostuma a anar lligada a la precarietat, ja que ha permès als estats dictar expulsions massives en funció de les seves necessitats i construir nous habitatges destinats a clients amb més poder adquisitiu.

En conjunt, més de dues terceres parts de l'habitatge de l'Àfrica occidental s'han edificat al marge de les normatives oficials sobre construcció i higiene, en el context de construccions familiars. Es tracta d'un tipus d'habitatge informal, una modalitat constructiva espontània, que no es regeix per plans urbanístics estàtics. Al costat de la ciutat oficial, la ciutat delimitada pel pla urbanístic, hi apareixen autèntiques ciutats nascudes de les mans dels habitants. En aquestes zones, les poblacions es constitueixen en "urbanitzadores", ja que a la seva manera han intentat aplicar una modalitat d'urbanització i han construït amb els seus propis mitjans els serveis bàsics indispensables per a tota ciutat (educació, salut, etc.).

Aquests barris, construïts de vegades en zones *non aedificandi* [4] (aiguamolls, depressions, llits fluvials, etc.) estan molt més exposats a les catàstrofes naturals. L'any 2009, diferents barriades populars de Senegal, Burkina Faso i Mali van patir els efectes de les inundacions i els estats es van veure desbordats a l'hora de donar-hi resposta.

Les perifèries són grans barriades que molt sovint han proliferat sense cap tipus de control, a causa de l'absència d'una política d'habitatge social per a les poblacions més desafavorides. En les darreres dècades, aquestes zones han patit els estralls de les inundacions, ja que en general els estats no han considerat necessari valoritzar aquests espais a través d'una política de planificació urbanística

adequada.

Aquesta urbanització deficient i l'abandonament per part dels estats de les barriades populars (absència d'infraestructures bàsiques, com ara canalitzacions d'aigua) han tingut conseqüències nefastes en els habitatges populars quan les pluges torrencials han castigat aquests països (bàsicament Benín, Burkina Faso, Mali i Senegal): la pluja o la crescuda dels rius, com en el cas de Burkina Faso, s'han emportat barris sencers.

Barris precaris i inundacions

L'any 2010, les inundacions a l'Àfrica occidental i central van afectar gairebé 2,5 milions de persones i van provocar nombroses víctimes mortals. [5]

Aquestes inundacions no van fer sinó agreujar la precarietat de les poblacions urbanes i rurals. En grans ciutats com Bamako, Dakar, Lomé, Cotonou i Ouagadougou, els barris populars de les perifèries van ser els més castigats.

Tanmateix, la pluja no va tenir tota la culpa de les inundacions, sinó que va posar de manifest les males polítiques urbanístiques aplicades pels diferents estats. Les noves polítiques de construcció d'infraestructures (carreteres, intercanviadors, ponts, etc.) van agreujar els efectes de les inundacions. Actualment, centenars de milers de cases continuen sota l'aigua. I les poblacions, mancades d'alternatives, es neguen a abandonar les zones, fet que les exposa a malalties com el paludisme o el còlera.

La situació en aquestes zones evidencia la incapacitat dels estats de l'Àfrica occidental per desenvolupar un urbanisme integrador, uns estats que prefereixen adoptar el paper de predadors, més preocupats per omplir les butxaques dels seus socis. L'aparició de barriades populars perifèriques ha constituït sempre un gran problema urbanístic per als estats de la subregió, que han mirat de frenar la *favelització*, de vegades arrasant barris sencers i obligant a deslocalitzar-ne els habitants a zones més allunyades de la ciutat formal. En un país com el Senegal, la lluita contra l'aparició de les anomenades *bidonvilles* ha tingut una certa eficàcia, ja que els habitatges improvisats han deixat pas a uns habitatges permanents (de ciment), tot i que no sempre dignes.

En aquests barris precaris, les condicions de vida empitjoren encara més a causa del desplaçament de poblacions de procedència rural, que arriben fugint de la

sequera i la fam.

Els governs de Burkina Faso i Senegal han intentat oferir respostes a aquestes situacions d'emergència.

Els refugiats de Yagma, a Ouagadougou (Burkina Faso)

Després de les inundacions de setembre de 2009, el govern de Burkina Faso va decidir traslladar les persones afectades a 20 km d'Ouagadougou.

Al nord d'Ouagadougou (capital de Burkina Faso), Yagma té tot l'aspecte d'un camp de refugiats. Aquest va ser el lloc escollit pel govern per traslladar les víctimes de les inundacions de setembre de 2009, un lloc allunyat del centre d'Ouagadougou. Durant aquelles dates, la crescuda del riu va inundar 45 barris i va afectar fins a 125.000 persones.

En un primer moment, milers de famílies es van allotjar de manera desordenada en campaments improvisats. El Programa Alimentari Mundial (PAM) i l'estat es van fer càrrec de les necessitats alimentàries, mentre que les ONG es van ocupar de l'aspecte sanitari. Un mes més tard, les víctimes es van agrupar en 21 campaments més espaiosos i, davant de la impossibilitat de tornar als antics barris, a causa dels riscos, van acabar per instal·lar-se a Yagma el febrer de 2010, en un indret fins aleshores desocupat que l'estat i l'ajuntament d'Ouagadougou van condicionar d'una manera bàsica (camins, pous, etc.) i van dividir en petites parcel·les (18.000) que es van assignar en propietat als afectats, que van rebre del govern un import de 50.000 F CFA (aproximadament 76 euros) i el material de construcció necessari (planxes i ciment) per tal de construir el seu habitatge. Aquesta ciutat de nova creació té tot l'aspecte d'un camp de refugiats, amb milers de tendes blanques, camins de terra i parcel·les simètriques, pous improvisats... Les escoles es van fer esperar, igual com l'electricitat. Molts dels afectats es van veure obligats a fer una tria: perdre la feina i instal·lar-se aquí o viure a la ciutat i deixar-hi la família, per no perdre la seva plaça. Els qui tenien el seu propi negoci no van tenir problemes per triar, ja que ho van perdre tot i a Yagma ben pocs van poder reprendre la seva activitat. La mobilitat es va convertir en un dels principals maldecaps, ja que gairebé tots els afectats es guanyaven la vida a Ouagadougou, a dues hores en bicicleta de la nova ciutat.

Per fer front a les inundacions, l'estat senegalès ofereix a les persones sense recursos habitatges en lloguer amb opció de compra

Tot va començar després de l'estació de pluges de 2005 i les inundacions que van afectar el barri. El cap de l'estat, en un discurs a la població, va anunciar el seu pla Jaxay. A l'hora de la veritat, es va fer palès que el pla no es fonamentava en estudis tècnics rigorosos, ja que les institucions, tot i que aquesta decisió presidencial les afectava al més alt nivell, no es van implicar inicialment en la posada en marxa d'aquest pla, dotat amb 52.000 milions de F CFA (80 milions d'euros). El nombre de famílies afectades es va calcular en 50.000. El cap de l'estat va aprofitar les inundacions per ajornar les eleccions legislatives previstes i destinar el pressupost electoral, en teoria, a la construcció dels allotjaments del pla Jaxay, ja que "davant de la situació catastròfica a la qual es veuen abocades les poblacions, l'estat no es pot permetre organitzar les eleccions legislatives del maig de 2006, amb un pressupost estimat de 7.000 milions", va afirmar el cap de l'estat. Tanmateix, l'obtenció dels fons no era l'únic problema.

En aquest estat de coses, el govern va decidir elaborar d'urgència un pla de desplaçament i trasllat de les poblacions a un campament militar en desús, així com les escoles públiques i altres serveis. A més a més, es van identificar espais per construir-hi posteriorment les ciutats, amb l'objectiu de recol·locar les poblacions afectades, que es van veure obligades a abandonar les seves llars, malgrat l'oposició dels caps de família, reticents a fer aquest salt al buit i recelosos també de l'estat. En un primer moment, es van construir menys de 2.000 habitatges, però durant l'estació plujosa següent, la 2006/2007, el nou emplaçament també va patir els estralls de les pluges i els seus habitants es van tornar a trobar en la mateixa situació que abans de marxar de l'antiga barriada.

El fracàs d'aquest pla s'explica per dos errors de base:

- *Es va dissenyar sense reflexionar-hi prou, ja que no es van tenir en compte els factors causants de les inundacions, sinó que es va plantejar com un gest d'autoritat del cap de l'estat. No va ser fins un cop posat en marxa que l'estat va començar a dotar-lo de contingut. Així, per exemple, si al principi l'estat parlava de cedir els nous habitatges de franc, ràpidament va fer marxa enrere i va obligar els beneficiaris a pagar un lloguer mensual, una condició que els ocupants no van poder satisfer per manca de recursos. Es tractava, doncs, d'un peix que es mossegava la cua.*
- *Es va plantejar sense la participació dels principals interessats, és a dir, les*

persones afectades pels desastres. I aquest plantejament és el que ajuda a entendre les seves reticències davant del pla.

La percepció de l'habitatge com a fet cultural

El concepte d'habitatge forma part d'un entorn vital més ampli, un entorn en què l'immoble és només un dels elements. A l'Àfrica occidental, pensar en un habitatge desconnectat del seu entorn no té massa sentit, ja que es tracta d'un plantejament mimètic sense fonament. Tot i que es pot entendre que a Europa la lluita se centri en l'accés a la propietat, a l'Àfrica aquest plantejament és més problemàtic, ja que les característiques i la composició de les famílies obliguen a abordar la problemàtica de l'entorn vital més global, una problemàtica de la qual forma part també l'accés a l'habitatge. A la subregió de l'Àfrica occidental, la imposició del capitalisme (i de l'individualisme que se'n deriva) es veu atenuada per una mena de "comunitarisme" heretat del món rural i trasplantat a uns entorns cada cop més urbans. L'estructura de les famílies [6] és molt flexible i té una gran capacitat per absorbir els nouvinguts procedents del món rural, ja que els vincles de parentiu encara són molt vius. Per simplificar i evitar entrar en matisos més complexos, podem presentar dos tipus de famílies (que en alguns moments s'encavallen):

- Les famílies mononuclears, formades per un sol nucli familiar (el pare i la seva dona, o dones, els fills i els pares a càrrec de la família);
- Les famílies polinuclears, amb diferents nuclis (diferents persones emparentades que viuen sota un mateix sostre amb les seves famílies corresponents).

A l'Àfrica, el capital internacional no ha invertit en la construcció d'habitatge, sinó que ho han fet l'estat, els promotors immobiliaris nacionals (amb un marge financer mínim) i els particulars. Malgrat tot, l'especulació immobiliària està a l'ordre del dia, empesa per la gran demanda d'accés a l'habitatge a les zones urbanes, especialment les capitals, on es concentra el gruix de les infraestructures econòmiques. Al Senegal [7], l'estat és jutge i part en aquest procés, fet que ajuda a entendre perquè la burgesia politicoburocràtica (vinculada a l'estat) actua com el principal especulador financer, així com les seves ramificacions (ajuntaments).

En aquestes condicions, les reivindicacions dels moviments socials s'encaminen més aviat cap al dret a la ciutat i a un habitatge digne.

Els moviments populars i el dret a la ciutat

A gairebé tots els països de la subregió de l'Àfrica occidental hi trobem moviments populars semblants: els habitants, davant de la passivitat de les autoritats centrals o municipals a l'hora de vetllar pels seus interessos, s'autoorganitzen per trobar solucions als problemes quotidians. I molt sovint són respostes col·lectives, al nivell d'un barri o d'una illa de cases, unes respostes que arriben gràcies a uns vincles de proximitat molt vius, a l'existència d'una comunitat cultural i a una consciència clara d'un destí comú. La multiplicació d'aquest tipus d'organitzacions comunitàries és un senyal clar de la voluntat de les poblacions de prendre les regnes del procés de millora dels seus entorns vitals, sense confiar-ho tot a un salvador providencial.

A les diferents ciutats víctimes de les negligències dels estats han aparegut autèntics bastions de resistència, com ara el moviment espontani "Nous pas bouger" de Burkina Faso (que s'oposa a abandonar el seu barri, amenaçat d'enderrocament), la Union pour la Défense des Démunis de Mali [8], que organitza manifestacions contra l'espoli immobiliari i disposa d'advocats per defensar els drets dels seus membres, o la Réseau And Suxxali Medina Gounass de Senegal, que defensa els interessos de les poblacions víctimes d'inundacions a la perifèria de Dakar. En tots aquests casos, es tracta de moviments que lluiten per defensar els seus entorns vitals.

Alternatives per a un habitatge digne

Estat i habitatge social

La problemàtica de l'habitatge és un dels grans reptes de l'Àfrica occidental actual. D'ençà de les seves independències, els estats s'han manifestat sobre el paper a favor de construir habitatges socials per a les persones desafavorides. Tanmateix, aquest discurs no es correspon amb la realitat dels fets, ja que "quan el poder públic crea una oficina pública d'habitatge social o una societat semipública del mateix tipus, ho fa amb la intenció de construir habitatges amb uns lloguers reduïts, accessibles per a tothom, però en última instància acaba actuant només per a una petita part de la població, ja que en realitat no estan destinats a la gent pobra, sinó a les classes mitjanes, un segment de la població en creixement després de les independències". [9]

Totes les societats estatals o privades tenen com a destinatària una classe mitjana amb uns ingressos regulars (funcionaris o assalariats del sector privat) i amb

possibilitats de moure’s pels circuits bancaris tradicionals. A més, en alguns països de la subregió, els bancs que financen els habitatges són també societats estatals (Togo, Senegal o Mali), que fan préstecs a uns tipus d’interès gairebé d’usura. Es tracta de les úniques societats bancàries que encara controlen els estats, ja que no plantegen cap tipus de risc mentre la demanda d’habitatge continuï a l’alça.

Les cooperatives d’habitatge

Molts països de la subregió han impulsat legislacions per regular les cooperatives d’habitatge, percebudes com un mitjà per facilitar l’accés a l’habitatge a un cost inferior. Funcionaris o treballadors del sector privat s’organitzen per tenir accés a un habitatge digne pagant una quota durant uns quants anys. Aquests fons es dipositen en bancs de l’habitatge, sota el control de l’estat. Aquest model només està obert doncs a assalariats, a causa de l’obligatòria inscripció i de la necessitat d’abonar un import determinat per poder aspirar a un terreny i, en el millor dels casos, a un habitatge.

Per tant, encara som lluny de l’existència de cooperatives d’habitatge capaces d’oferir habitatges a les poblacions més pobres de les ciutats. Algunes ONG proposen cooperatives pensades teòricament per ajudar els pobres però que, finalment, acaben adreçant-se a segments socials amb un cert volum d’ingressos. I és que les capes populars normalment es caracteritzen per una pobresa gairebé absoluta, sense ingressos permanents ni suficients. Es tracta de sectors de la població que viuen amb un dòlar al dia i que desenvolupen estratègies de supervivència basades en la venda ambulant, l’aprofitament i la picaresca. Per tant, no poden participar en aquest tipus de cooperatives i qualsevol alternativa reclama obligatòriament la implicació total de l’estat.

Models populars alternatius i permanents

El problema de l’accés a l’habitatge s’ha de plantejar des d’un enfocament jurídic, interpel·lant a l’estat perquè assumeixi les seves obligacions vers la ciutadania, sigui quina sigui la seva categoria social. Per tant, ha de respectar els textos aprovats implicant-se directament en la tasca de facilitar un habitatge digne als més vulnerables, sense delegar en societats privades més preocupades pels beneficis.

A l’Àfrica, la solució al problema de l’habitatge ha de venir del sector públic, ja que les inversions estructurals afecten al conjunt de la ciutat (canalitzacions, moviment

de terres, carreteres, subministrament d'aigua, etc.) i són molt importants, fora de l'abast de qualsevol ONG o associació. A més a més, tampoc no ha de ser la seva tasca.

Per assolir aquest objectiu, els moviments socials urbans de l'Àfrica occidental han d'articular les seves lluites i reivindicacions als diferents nivells territorials, per tal de deixar enrere els localismes i pressionar amb prou força els seus estats predadors.

Notes

[1] Ciutats importants en les rutes comercials a través del Sàhara, com ara Koumbi Saleh, Ouadaghost, Tombouctou, Ifé (Nigèria), etc.

[2] J.-F. Tribillon **,** **"**Interventions d'urbanisme en Afrique atlantique", desembre de 2002, http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article11

[3] C. Coquery-Vidrovitch, *Processus d'urbanisation en Afrique,* volum 2, col. "Villes et entreprises", éditions L'Harmattan, 1990.

[4] "Que no permet la construcció": terme llatí que designa una zona no edificable, a causa de motius estructurals, geogràfics, arquitectònics, militars o d'un altre tipus.

[5] Nigèria: 118, Ghana: 52, Sudan: 50, Benín: 43, Mauritània: 21, Burkina Faso: 16 i Gàmbia: 12.

[6] "La família està formada pel conjunt de persones que viuen a la mateixa unitat d'habitatge [en aquest cas el terme casa és més recomanable que habitatge] i que reconeixen l'autoritat d'un mateix cap de família", segons la definició de l'oficina nacional del cens de la direcció d'estadística de Senegal.

[7] Al Senegal, és ben coneguda l'avidesa especuladora del president de la República i també dels seus ministres, que s'han repartit les zones d'aiguamolls de les àrees metropolitanes, les zones d'estiueig i les terres de regadiu del nord del Senegal.

[8] Aquest moviment també s'ha estès al món rural, ja que lluita contra

l’acumulació de terres i en formen part més de 80 associacions.

[9] J.-F. Tribillon, “Le logement du peuple par le peuple : le locatif populaire en Afrique et dans le tiers-monde; faits et politiques”, *Revue Tiers-monde,* volum 29, núm. 116, 1988.

Exploring new ways of understanding and tackling the housing question from a popular point of view

Paul Maquet Makedonski, sociologist, urbanist, university professor and activist in the fight for the right for housing. He has carried out specialist studies in Peru and other countries, and has published a number of books and studies on cities, urban growth and housing. He is a member of the scientific team of the CRDC (University of Quebec, Canada). He is currently head of the research team from the Institute for Urban Development-CENCA in Peru and is the coordinator of the technical team of the International Housing Alliance.

Abstract

The privatization of public services; the rapid rise in the price of housing; repossession due to unpaid mortgages and rent; the anomalous growth of built-up areas, with a surplus of empty housing and a great demand for land; the critical situation of people in low-income sectors, minorities and those regarded as ‘illegal’; the forced movements of people due to armed conflicts; and the development of huge infrastructure projects are just some of the current aspects of the housing crisis that exists within a context of public policies that view the State as a facilitator for and subsidiary of private initiative. The lack of housing is increasing exponentially throughout the world and today affects over 1,000 million people. This figure will increase by 700 million by 2020, evidence that current housing policies have failed and of the need for radical change. This article investigates the current housing crisis and suggests a number of issues ripe for reflection and proposals for action as a means of coming to terms with the problem of satisfying the right to housing.

The price paid for the exaltation of housing as a market commodity and the accumulation of great wealth by just a few people has been an increase in suffering for the majority of the world’s population. The housing crisis has worsened and currently over 1000 million people are either homeless or live in substandard housing, a figure that will rise by 700 million by the year 2020 [1]. The role of housing as a commodity was also one of the causes of the bursting of the housing boom and the recent world financial crisis.

The specific nature of the housing problem varies from place to place. Nevertheless, the general philosophy behind public housing policy is almost always the same in all countries — and until it changes there is little likelihood that the situation will improve. Thus, those of us in the social networks and movements working to guarantee decent housing for most of the world's population have the responsibility to promote alternatives based on our own experiences. They must be global rather than neoliberal in inspiration, be based on a different type of logic, on different ways of financing, on other ways of confronting the reality of the situation, and must ensure that housing policies take into account both human and environmental rights. Occupiers of housing must be seen as creators and managers of sustainable human settlements rather than as mere clients/users of a space.

In a number of continents an alternative systematic approach is being adopted in an attempt to resolve the housing question. For example, struggles are being waged against the abandoning by the public sector of housing policy and the commercialization of social housing, as promoted by the so-called Fiscal Compact in Europe and the Fiscal Cliff in the USA, two neoliberal solutions for overcoming this global crisis.

Two initiatives that are currently competing with the commercial housing market as responses to the housing crisis are the Chinese state-led model, which creates new cities according to the needs of established economic programmes, and micro-credits, a project born and developed in the Indian subcontinent. In the first case, this type of policy has led to resistance by local people to being forcibly removed from their homes and rehoused elsewhere. In the second, on the other hand, and above all in the grand Indian cities, micro-credits are insufficient as alternatives and cannot halt the consequences of the vast urban transformations that are being carried out.

In both cases, civil society is reclaiming a role in the formulation of public housing policies with social and participative objectives through participation by organizations such as residents' associations and community land trusts that guarantee the social nature of housing. A change in perceptions is becoming urgently needed in Africa in all its regions, where massive building projects based on an unsustainable commercial housing sector are burgeoning. In many precarious residential areas, resistance is made to attempts to move residents out as people demand qualitatively and quantitatively better housing policies that can adapt to the challenges posed by current models of urban growth.

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

A significant trend towards greater urbanization has occurred in our region (Latin America and the Caribbean) in recent years as part of the globalization that is, on the one hand, promoting economic growth but which is, on the other, based on a highly unequal distribution of income that only serves to exacerbate existing social tensions. One consequence is the worsening of the housing problem in low-income sectors, since housing is regarded not as a service, a right or a means of personal development but, rather, as an asset that can be freely traded in the marketplace.

Poor families are unable to enter into the formal housing market and so have to find unconventional solutions. Given that access to urban soil by low-income groups is limited by the emphasis of the housing market on middle-to-upper incomes, most of the best land for building is appropriated by construction companies, which obliges lower-income groups to locate to the least adequate sites. Social housing projects tend to be developed on land of little commercial worth, which creates areas of exclusion and/or encourages construction in precarious conditions. This helps explain why the families that live in these housing projects have increased significantly in number, which, in turn, leads to an increase in insecurity of tenure and forced removals. According to figures from the CEPAL, 10–15 years ago social groups C, D and E represented 55–60% of the total population of the region, a situation that has not varied significantly in recent years. Those lacking a decent home represent a significant part of the population. It is worth mentioning here that unconventional initiatives can be – and often are – hijacked by real-estate developers offering apparently attractive, low-cost options that turn out to be more costly for users and much more inconvenient for the city as a whole. Currently, part of the land market is dominated by cartels of land developers working with the blessing and even the complicity of local authorities, police, judges and political parties.

A recent publication by the Inter-American Development Bank (IDB) [2] reveals that, despite improvements in housing conditions such as better water and electricity supplies that have been implemented in recent years, of the over 130 millions of families that live in cities, five million still share with other families, three million live in structures that cannot be repaired, and 34 million lack property deeds, clean water, sanitary systems or sufficient living space. Many of these substandard homes are to be found in city areas that lack urban amenities. According to the data in this study, this deficit in housing has risen rather than diminished in the past decade and its main component, the qualitative deficit in homes, has increased from a 60% of the total (1990s) to 83% of the total deficit in 2009.

The poor suffer most from bad housing. According to CEPAL, in 2008 there were around 30.5 million poor households and 15 million extremely poor households in the region, as well as 93 million non-poor households that would have some possibility of solving their housing problems if the housing market worked efficiently. These 45 million poor and very poor households form no part of the formal housing market; they share houses with other people or live in precarious improvised structures, often crowded together, and with neither infrastructures nor any form of secure tenure.

The IDB explains the inefficiency of market policies in the following way:

a. Mistakes occur in the housing market that must be corrected, above all in the high cost of housing and the inherent difficulties in obtaining a mortgage due to factors such as high

interest rates and the informal life-styles of potential house owners.

b. The private sector is reluctant to construct low-cost homes given the doubts about their profitability, the credit possibilities of low-income families, the high cost of land and building, excessive regulations and the

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

high cost of property registers. In the region, the cheapest home on offer in the private sector without any building subsidies cost around $24,000 in 2010.

c. Savings and voucher and credit schemes do not reach the poorest people who are unable to save and who, for a number

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

of reasons, are unlikely to be offered a mortgage.

To solve these housing-related problems, the IDB aims to adopt flexible policies that will facilitate access to housing by middle classes and lower-income groups, thereby correcting the problems in its previous focus:

a. Encourage the construction of cheaper homes by granting facilities to the private sector and by reducing restrictions on built-up areas, construction

regulations and financing in order to increase the number of homes built;

b. Aim to decrease interest rates on mortgages and look for solutions to the problems caused by the informal life-styles of many potential occupiers;

c. Improve the efficiency of implementing cost-

saving programmes that will benefit occupiers;

d. Promote rental agreements;

e. Consider both qualitative and the quantitative aspects of the housing deficit;

f. Carry out reforms in regulations that will improve the way in which land is bought and sold.

This new ‘facilitating’ aim – that is, the ideas of the IDB – should be understood as ways of promoting more urban areas with amenities, providing better

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

infrastructures and easier access to credit for builders and buyers, establishing realistic regulations regarding the use of the land that will respond to people's desire to buy a house, and guaranteeing access to construction materials and services.

More specifically, the IDB proposes the following for lower income groups:

1. Evaluate the importance of incremental housing and the positive role played by micro-financial institutions (small, short-term loans for buying materials and for progressive construction).

2. Promote projects aimed at improving conditions in poorer urban districts. This study highlights the fact that even though most governments in the region have no policies aimed at tackling the causes of the upsurge in informal settlements and marginalized districts, they do

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

have programmes for helping established families, issuing land deeds and improving urban districts. According to the IDB, these policies have a great potential for accelerating investment by families in their homes, with a consequent positive impact on living

3. Evaluate the Chilean experience in which the awarding of grants is centred on the poorest families.

In this way, the Inter-American Development Bank once again leaves the solution to the housing problem to private capital and commercial banks, to whom it will offer better and more secure conditions that will theoretically reduce house prices and make mortgages more accessible. It also lessens the expectations of lower-income groups by emphasizing urban regeneration, encouraging DIY house building and microcredits, and increasing subsidies for the poorest families. If we look more closely we see that most countries already have programmes based on the granting of subsidies. However, these programmes only address a very small part of the housing deficit and are not aimed at the very poorest; they are only designed for workers with stable jobs and steady incomes, and their main product is finished houses, often poorly situated and badly built.

As a result, most poor families in the region attempt to resolve their housing needs by themselves with no help from the State. They make use of what financial resources they have, without any clear planning objectives but with great cooperative spirit and ability to take advantage of resources and willpower in enterprises that would be unthinkable in the commercial sector. But not only this. Enrique Ortiz was right when he said [3] that the home as a process of ‘self-help’ is born out of a different notion of resources that places a premium, for example, on

personal skills and mutual help, the type of material, and the use of time. These are potentially abundant resources and are not as scarce or as expensive as the traditional home; they suit low-income families, can give rise to large-scale production, help orientate the use of grants, reduce the amount of money needed, and shorten the length of time needed to return loans.

The failure of housing policies demands a radical change in direction that must take advantage of past experiences and make good use of this cultural legacy in the countries of the region. Nevertheless, proper housing represents an investment for the future and, like adequate access to water and health, is an inalienable human right. The State cannot deny its responsibility or allow the solutions to the problem to depend exclusively on fluctuations in the market and private capital, which – as is their nature – only look to increase profits and lessen investment risks. Aims, the necessary products, management models, intervention strategies and ways of funding are thus some of the key questions that public policy on land and housing must resolve in the years to come.

Towards new land and housing policies

General principles

Multiple or polysemic meanings of ‘home’: housing is a complex question

A home encompasses a multitude of elements that are modified permanently within the context of their inter-relationships (emergence). These changes can affect all the other elements and generate situations that are not completely predictable (uncertainty).

Moreover, there are not one but many ways of understanding the concept of ‘home’. It is not only nor primarily a product that can be exchanged: it is as much an investment in personal development that is both essential for the country and an inalienable human right. All humans need a place to live and thrive with their families, a place that offers shelter and security, somewhere salubrious that provides a sense of belonging and encourages the development of social skills.

In *Democracy in Crumbs* [4], Pierre Calame remarks that not all commodities are necessarily subject to the free will of market mechanisms — this is the case of the public commodities on which human lives depend, scarce or non-renewable natural resources, and commodities and services such as the homes that enable us to

survive. Security, shelter and privacy are three inherent dimensions of human life that materialize in the form of a suitable house and home. The home is thus not just an economic commodity that can be exchanged in the marketplace: rather, it is a source of identity, a place of origins and of social cohesion, where people can develop their full human potential.

A home, a human right

All humans require a place to live, somewhere to grow with their families, that offers shelter, security, well-being and a sense of belonging. Like food and clothing, a home is a fundamental human need; the lack of home deprives a person of his/her right to live in a dignified fashion.

This right is enshrined in numerous international legal agreements. The Universal Declaration of Human Rights (1948) includes one of the first recognitions of the right to an adequate standard of living (article 25, item 1). A number of other international declarations and treaties also recognize the right to a home: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), Article 11; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965), Article 5(e)(iii); UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice (1978), Article 9; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979), Article 14(2)(h); Convention on the Rights of the Child (1989), Article 27; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990), Article 43; the International Labour Organization Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (1989), Articles 13 to 19.

Other legal instruments that also aim to protect the right to a home: the Vancouver Declaration on Human Settlements (1976), Section III(8) and Chapter II(A.3); Agenda 21 declaration on Environment and Development (1992), Chapter 7(6); the European Social Charter, 1996 revision, Article 31; the Habitat Agenda 1996, and General Observations 4 and 7 of the UN’s Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). Currently, a declaration of an International Convention on the Right to a Home is being proposed.

The home as a special problem

A review of a number of different types of housing reveals some of the ways in which the problem of the ‘home’ is manifested:

- Homes in areas of risk.
- Settlements threatened by mining.
- Whole residential quarters in danger of being knocked down to build large infrastructure projects such as roads or public amenities.
- Homes in marginal areas.
- Deficient rural homes.
- Homes built or rebuilt in city outskirts.

Deficits from users' points of view

A number of years ago architects such as John Turner and social investigators such as Carlos Delgado began to reflect on slums and shantytowns and questioned what was then commonly referred to as the 'qualitative deficit'. According to Turner, when searching for an adequate dwelling, the actual location of a home is sometimes more important for inhabitants than the physical comfort it offers. While this does not justify the existence of substandard housing, it does suggest that it is important to listen to users' (i.e. inhabitants') opinions when designing housing policies and programmes, and that imposed 'technical' solutions from outside are destined to fail. In another work [5], Turner maintains that in homes – understood to be the product of a series of decisions – where the subject has no control over the design, construction or administration will only generate architecture that is "aesthetically hideous, socially alienating and technically incompetent".

The social production of the habitat

The increase in the, above all, qualitative deficit of housing is due to the fact that people have no access to either the formal housing market or to the mechanisms that have been proposed to solve the housing problem, which are based on a predominantly mercantile logic that leaves solutions almost exclusively in private hands. Thus, the true construction dynamics in Latin American cities are to be found essentially in self-construction. The magnitude that precarious human settlements have attained is evidence of the physical, social and economic efforts of the population to satisfy their need for a place to live given the impossibility of ever acquiring a costly home. These self-constructed homes are built piece-by-piece using diverse techniques and methods, and incorporate productive processes moving important economic resources that involve settlers, their families, their savings and their environments.

The process normally begins with the occupation of wasteland, either public or

private, informally divided up into lots that will subsequently be regulated. Basic services will arrive and the long struggle – which will usually last for up to 20–30 years – to consolidate the housing will begin. For many reasons, the majority of which are related to building speculation or the need to provide room for large infrastructures or public facilities, many of these settlements are in permanent danger of being torn down.

A study carried out for the BID by ACT Consultants-GRET in 2001 [6] estimates that, in terms of costs and access to finance, progressive building only constitutes a partial solution given the irregular conditions of land occupation. The cases analyzed by this study demonstrate that the costs of obtaining soil and then building upon it, as well as the cost of getting such an operation underway, are around US$ 3–4,000 for land with good access and not subject to speculation. The minimum cost of a dwelling of 50–60 m^2, with kitchen and bathroom, is approximately US$ 4,000, a figure that includes the use of local labour. It is calculated that a further US$ 2,000 are needed to cover the labour and material costs required for enlarging the dwelling (one or two additional bedrooms). Thus, under favourable circumstances the cost of a house built progressively is around US$ 10,000. In recent years there have been many encouraging examples of progressive building financed by micro-credits and solidarity credits, which have created high-quality built-up areas. Nonetheless, there have also been instances that have only served to perpetuate the poverty cycle that was the original stimulus for these programmes.

The experience gained from the concession of micro-credits promoted by multilateral agencies and subsequently taken on by local and national administrations is important as it enables us to improve models and develop them conceptually. Alone, they are insufficient and not sustainable over time; they are efficient but not effective. Sustained state policies that are coherent over time are needed to rethink these experiences in a framework of a single, integrated proposal.

A need to modify the direction of public policy

Whilst in poor countries micro-credits are played up as the solution to the housing problem, in rich countries public spending is being cut and social housing is being encouraged, that is, private investment to create popular housing. The two ideas are similar in essence. In light of the world crisis, which highlighted the failure of the neo-liberal model, rather than propose a viable alternative, capital has attempted to

guarantee the profitability of its investment in the sector. The ideological base has not changed: housing as a commodity, the sanctity of profits, and the alienating decisions taken in the spheres of land-use, construction and urban management. The predictable consequence is alienation, that is, the division between production and consumption, between manufacturers and users, all of which reaffirms the primacy of exchange value over use value. In other words, policies that thwart the sustainability of financing the access to secure and adequate dwellings will continue.

The pragmatic acceptance of this solution will only accentuate the violation of the right of people to construct the cities of the future, and is the acceptance that they will become merely individual users/clients of the urban sector. Thus, it is essential that instruments be designed that will do away with poor-quality housing and foment options whose aims are to consolidate housing associations created on the basis of commitments that share a common ideal regarding housing and urban design. The instruments to be established must stem from the beliefs that people have a right to a house and that it is people who construct cities. These two principles run in sharp contrast to market policies and to purely central-state-driven projects that rule out any direct involvement of users in the taking of decisions. If the city is a social creation that facilitates the development of human and productive relationships, and if its inhabitants are truly to be seen as its constructors, housing must be designed and then built as amenities that the inhabitants themselves will help complete within a largely non-commercial framework. From this point of view, both housing and habitat can be thought of as social returns in the form of services awarded to inhabitants who help construct the urban space. Only in this way can housing, freed from the obligation to nourish land speculation and the competition between cities, satisfy the principles of social and environmental sustainability. This concept is rooted in the origins and history of the cooperative movement and has been put into practice in noteworthy experiences such as the collective property cooperatives in Uruguay and Italy, and in the Community Land Trusts in the USA.

The problems to be resolved

To identify the remedies that need to be included in land and housing policies in Latin America, it is first necessary to establish – in light of what we have observed – what the main and most urgent problems are that will have to be faced up to and resolved.

The main problems that we have detected are as follows: the increase in the housing deficit in the lowest-income sectors, above all in terms of quality, given the current poverty and the largely inaccessible commercial housing market; the existence of sub-standard new housing, well below the needs of the demand; the lack of enthusiasm in the private sector for developing housing improvement programmes; the high prices of land that mean that housing programmes are only built on inadequate sites; the persistence of informal occupation and the need to assign resources for corrective policies aimed at legalizing and improving existing housing; the chaotic growth of cities that segregates and expels the poorest; and the latent threats to human life from natural disasters.

A particularly serious consequence of these problems is the upsurge and development of precarious shantytowns built on unsafe land, where inhabitants are exposed to a series of physical and sanitary risks. Contrary to expectation, popular housing is in fact more costly in the long term than more conventional housing given that its distance from city centres leads to extra transport costs. In addition, water must be bought from tankers at higher prices than via standard piped connections, construction materials tend to increase in price over time, and the insecure land on which this type of housing is built obliges residents to carry out additional building work to make their homes secure. And, if this was not enough, the processes that people have to go through to legalize their occupation of the land or to defend themselves from being removed, or simply to install basic services, open roads and build infrastructures and their own homes, are both long and arduous. Year after year, these irregular settlements populated by precarious dwellings spring up throughout all the countries in the region, thereby ensuring that the accumulated housing deficit grows exponentially and that the differences between quantitative and the qualitative deficits are barely perceptible.

Yet, these informal settlements also have a level of quality and offer their inhabitants many opportunities (e.g. they can be built quickly without regard for the generally very strict regulations; free spaces can be used for informal activities such as waste recycling whose practice is restricted in other parts of the city). Any popular housing proposal must take into account the positive features of these irregular housing districts.

The existence of substandard housing and informal shantytowns has a very serious negative economic, social and cultural impact on the people who live there and for the city as a whole. Up to relatively recently, this impact was not obvious to anyone who did not live in these areas, which are partially hidden and even mythicized as in

the case of Hernando de Soto. Today, Mother Nature – as a reaction to the daily mistreatment she suffers from humans – has taken it upon herself in some cases to put an end to this anomaly: the 200,000 deaths in Haiti, the collapse of Concepción in Chile and Pisco in Peru, and the catastrophe in Rio de Janeiro have all brought us back to earth and made us more aware of the fact that any one of our cities may collapse at any time. Those who suffer most are those families that live in precariously constructed houses located in areas of risk. Any public, private or popular programme that proposes the continuation of this situation or that permits the deterioration of housing in old, run-down city areas, will be complicit in any disaster that occurs in our region. Our cities are currently in a state of emergency, just like the rural and semi-rural settlements that bear the brunt of atypical periods of prolonged cold weather, floods and landslides in the absence of any preventative action undertaken by the State.

In light of the above considerations and given the connotation of a house as a basic human right and a necessary part of each and everybody's personal development, the principal aim of any housing policy designed to meet people's needs must be to guarantee the existence of adequate housing conditions for the whole population. There are thus five lines of action – which must be adapted to the reality of each country or region – that should be given priority when establishing housing policies.

Confront the accumulated housing deficit : This consideration implies a need to undertake work on a large number of existing houses that will either have to be rebuilt or consolidated from their foundations upwards, which will involve the regularization of properties, urban renewal and a move towards more progressive construction techniques. It will also mean the construction of new houses in areas lacking land for building in order to assuage the real quantitative housing deficit.

Plan future needs for housing: The ability to confront the annual projected growth in demand for housing in each region implies reserving building land and establishing a locally appropriate construction system. The size and cost of building projects must be calculated in advance and must be able to provide a viable alternative to the informal occupation of inappropriate land.

Undertake effective programmes for urban renewal and remodelling : The homes in many of the old centres of the cities of the region are overcrowded, marginalized, vulnerable and in a state of evident decay due to their age and lack of maintenance and, as such, represent threats to the health and lives of those that live there. Specific actions are needed to help resolve this question. Work is also

needed in urban areas that, albeit not requiring wholesale re-location, are built on land that is at risk from natural phenomena.

Re-locate housing currently in areas of risk: In order to save human lives and to avoid heavy economic costs caused by events provoked by natural or anthropic accidents, some housing schemes should be relocated on safer land, if possible in the same city or town as before.

Pay special attention to rural housing : Very few countries in the region pay any attention to or foment adequate rural housing. Exposed to natural events such as climate change that worsen as the years pass, this type of housing remains in a precarious position.

To ensure that the actions undertaken are viable, public housing policy must take a number of fundamental factors into account: a) popular experience and management of alternative building projects; b) traditions, uses and customs; c) financial possibilities; d) existing social and economic networks that exist in built-up areas.

On the basis of an explicit diagnosis of the current situation, the initiatives to be carried out must be transformed into local housing plans promoted concertedly by local government structures, and must contain or lead to a) urban planning and development; b) the creation of land banks; c) the implementation of ownership regularization programmes; d) the development of progressive construction techniques; d) the implementation of urban renewal programmes; e) credit and financial support; f) technical support; and g) social support. This implies a need to decentralize and democratize management structures that will allow neighbourhood associations to participate in the design, implementation and management of local housing projects.

The magnitude of the task that lies ahead is enormous. Political decisions will need to be taken requiring organized discussion on a national scale, planning, human, material and financial resources, soil, water and energy management that takes into account the needs of housing programmes, and a prioritization of actions based on specific priorities that can be undertaken by annual campaigns monitored by central or federal government.

If we look at the aims from a more general point of view, we will see how the results of such a programme will be very beneficial not only for housing but for cities as a

whole, which will gradually be reorganized on the basis of the needs of its inhabitants.

Intervention strategies

In order to design a means of financing land acquisition and housing construction in Latin America and the Caribbean, the following must be taken into account: a) the specific nature of the problem will vary – often significantly – from one country to another according to the particular nature of its housing crisis; and b) a large number of important projects exist that have been successfully completed using a wide range of different sources of knowledge.

Taking these two points into account, it is important to highlight the need for proposals to support the development of popular projects that are already underway and to include – if appropriate – the initiatives being carried out by the respective governments. Thus, the proposals that are put into practice must be wide-ranging, flexible and appropriate for each particular situation.

The quantification of the housing deficits and the amount of finance needed to appease the unsatisfied demand for housing (discussed above) contrast with the resources that each country has at its disposal to solve successfully its housing crisis, above all in terms of resolving accumulated quantitative and qualitative deficits. This once again underlines the need for wide-ranging and flexible proposals and the importance of (i) providing support for projects that are already underway, (ii) taking advantage of popular building techniques and (iii) respecting communal management traditions.

Support for projects already underway and emphasis on the essentially qualitative nature of the housing crisis A first task is to support all projects that are already underway and to create an environment that will be propitious for their success. Most of these cases are progressive construction projects that require support to be able to carry out to the best of their ability planning and urban rehabilitation, environmental improvements, the provision of basic services and amenities, and the provision of material and technical assistance for the construction or enlargement of dwellings. In terms of tackling the problems of the quantitative deficit and the prevision of the annual demand, we should add the need to provide land for orderly and organized settlements for new families.

Control of land prices Land is a scarce asset and so it is important to regulate its

use, to guarantee that there is enough public land, and to develop effective controls on urban land use. Likewise, the provision of affordable building land must be guaranteed, along with the use of resources derived from the land in urban and habitat development.

Opt for solutions at a territorial scale and ensure that they are both integrated and progressive Given its many facets, the housing crisis must be tackled with the specific realities of each locality in mind. Thus, a second important factor to be taken into account is the need to decentralize solutions and apply them on a territorial basis. In this way, the theoretical concepts we have discussed above will be put into practice and will become part of a real, living dynamic process. Each local administrative unit must develop a local housing plan that will tackle, amongst other things, the need to improve sub-standard housing, the quantitative deficit *vis-à-vis* the projected annual demand, the need to rehouse families at risk, the importance of urban improvement, and the question of ownership wherever it arises. To conduct this type of work, each town council must have certain essential instruments at its disposal: a land bank to avoid urban speculation and to be able to house adequately the most needy families; legislation that will allow it to intervene effectively in urban planning and development processes; technical, construction and legal teams that can advise people *in situ*; and economic resources that will enable it to carry out all these tasks.

'Integrated' and 'progressive' refer to the undertaking of actions throughout the territory that have flexible views of all different building projects, and that offer priority to the poorest sectors of the population and, in general, to people living in poor conditions in shantytowns and rural areas.

Priority for areas of urban poverty In cities the main housing problems occur in areas of urban poverty. Joan MacDonald [7] has described in detail some of these problems: water and health, both in terms of the cost of the service and the lack of any organized distribution network; waste collection; vulnerability to natural disasters (informal settlements in areas of risk, location of public housing on land of little commercial value), and territorial urban management (urban renewal, access to land, security of tenure).

In Peru the National Institute for Urban Development (INADUR), a decentralized but now defunct body belonging to the Ministry of Housing, published at the beginning of the twenty-first century a proposal titled *Map of urban poverty for identifying opportunities for social investment in mid-sized cities in Peru*. This study proposed a

way of demarcating ‘areas of urban poverty’ (APU) based on indicators and a methodology for formulating programmes and social investment projects in these areas that would promote greater integration, coordination and dialogue between actions. The main indicators that were considered were as follows:

- Poverty line
- Housing with inadequate living conditions and/or overcrowding
- Housing with an incipient degree of consolidation
- Housing without sanitary facilities and/or energy
- Houses without electrical appliances
- Houses with a high economic degree of dependence
- Tariff value of the land
- Legal sanitary system

Using these indicators, APUs were identified in the cities of Junín and Chimbote, and in each case a programme of investment aimed at reducing poverty and improving the physical surroundings was proposed. In the context discussed in this article, this type of study would enable us to identify the most vulnerable urban nuclei in each district and thus prioritize tasks aimed at improving housing and habitat, and stimulate dialogue between local-scale plans and general plans for social development.

Making programmes sustainable As is evident, all programmes of this type must necessarily be accompanied by efficient prevention tasks that imply at least three fundamental elements: a) Implementation of the annual housing programmes that prevent the deficit from increasing and thus making all attempts to cover previous deficits useless, as occurs, for example, in the case of the ownership regularizations in Peru, which never catch up with a housing deficit that never slows down; b) make more progress in the war against poverty and the inequality in the distribution of income, and modify the commercial vision of housing, which, after all, is the root cause of the housing crisis; and c) provide housing programmes with permanent institutional support that goes beyond the simple organization of the work needed to carry out a specific project.

Guarantee necessary resources: Redefine in state financial provisions the distribution of funds assigned to sectors devoted to servicing the external debt and buying arms, and define with greater precision the destination of the funds assigned to social projects whose aim, in collaboration with local authorities, housing associations and other organizations (e.g. cooperatives), is to mitigate housing

shortages. Promote grants, land leases, fiscal waivers and temporary fiscal exemptions, enable DIY construction projects to count towards pensions, etc., in order to benefit, amongst others, collective property cooperatives that offer housing as the cornerstone for constructing a new community. Consider the proper use of other resources such as monies sent from abroad.

Define forms of adequate management that match the reality of every region and country . Many valuable models of management exist that constitute excellent examples of how to carry out viable projects that do not comply to the predominant logic of the market.

Local Action Plans

Local land and housing action plans designed for areas of both urban and rural poverty establish the necessary actions for guaranteeing a healthy habitat and adequate homes, and aim to be able to predict potential situations and plan priority actions.

By nature they are concerted and participative plans that involve in their design and execution all the active sectors of the local community, i.e., public (at local, regional and national scales), private and community sectors, and are closely tied to other social programmes that involve local authorities at other levels. As well, local land and housing action plans should form part of an integrated plan for local development that will ensure that the social programmes promoted by the public sector are not carried out in an over-disperse fashion in response to purely sectorial criteria.

In this case (as in others), the principle of active subsidiarity, which establishes that all levels of government should interact and cooperate in a particular territory, should be applied. This does not mean that one branch of the administration should refrain from intervening in a particular field if another is already active there, or that the public sector should not get involved in areas where private capital is operating; rather, as liberal doctrine suggests, all the active members should work in coordination and allocate their efforts where they can best contribute to local development.

If the question is described in this way, a local action plan can establish precise objectives and quantify costs in the short and mid-terms in areas such as the improvement of housing (on the basis of a general type of dwelling); the

construction of new houses in new and appropriate sites (how many ?, where?, what size?, what design?, using what material?); land banks; water and sanitary provisions; public spaces; roads; urban renewal, and so forth.

How should these plans be managed and financed? Their management involves a series of agents, monitored by the local government working through a round-table structure. National government will provide funds for the implementation of the plan to complement income from local government, the private sector, the local population and international cooperation.

References

ABN, «Evo Morales promulgó ley de vivienda que beneficia a miles de familias ». http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=199140&lee=16 . September 2009.

Alianza Internacional de Habitantes, http://esp.habitants.org/

Almarza Sergio: «Nuevo Modelo para el Desarrollo de la Vivienda Social» INVI, Santiago, October 2005.

ALOP: «Boletín Grupo Hábitat », www.alop.or.cr , info@alop.or.cr .

Angel Shlomo, Jacobs Michael: «Lograr Resultados en Vivienda : Marco para hacer seguimiento a los resultados de los proyectos de vivienda utilizando indicadores cuantitativos », Banco Interamericano de Desarrollo, Washington 2006.

Arandia Ledesma, Iván Carlos. «Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia». *Reflexión Política*, 2002, 8: 6-24.

Arias, Omar S. and Magdalena Bendini. «Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres ». In: *Banco Mundial, en breve*. May 2006, N. 89: 1-4.

Arriagada Camilo: «Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano», CEPAL, October 2000, Medio Ambiente y Desarrollo Series N. 27.

Ascher, François: *Metápolis o el futuro de las ciudades*, Ed. Odile Jacob, París. April 1995.

Banco Ecuatoriano de la Vivienda, «Resolución No. 006-2020-Dir.» 15 January 2010.

Banco Interamericano de Desarrollo: «Construir Ciudades : Mejoramiento de Barrios y Calidad de Vida Urbana», Eduardo Rojas Editor, Washington 2007.

Banco Interamericano de Desarrollo :«BOLIVIA PROGRAMA MULTIFASE DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS, FASE I (BO-L1038), PROPUESTA DE PRÉSTAMO», Documento preparado por el equipo de proyecto integrado por : José Mauricio Silva, Jefe de Equipo (ICF/FMM); Fernando Cuenin, (ICF/FMM); Marcelo Barros, (WSA/CBO); Javier Jimenez Mosquera, (LEG/SGO); Verónica Salazar, (CAN/CBO); Cecilia Bernedo and Rosemary M. Torres- Dresda, (ICF/FMM).

Banco Interamericano De Desarrollo : «Un Espacio Para el Desarrollo : Los Mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe», César Patricio Bouillon, Ed. BID 2012

Bárcena *et al*. «El Espacio Regional. Hacia la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe», CEPAL-CNUAH (LC/G2116/ Rev.I.P., May 2001.

Brakarz José *et al*.: «Ciudades para todos, La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios», *BID*, Washington DC, 2002.

Brakarz José: «Logros y Desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Lecciones aprendidas a partir de la experiencia del BID», October 2008. Workshop: « Programas de Mejoramiento de Barrios. Análisis Comparado de Lecciones Aprendidas y Nuevos Enfoques », Montevideo 14 – 17.

Bonduki, Nabil: «Política de Vivienda e inclusión Social en Brasil : Revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula». In *: Inter- Secciones Urbanas:Origen y Contexto en América Latina*, FLACSO, Quito, April 2009.

Carrión M., Fernando. «El problema de la vivienda en Ecuador». *Diario Hoy*, Quito, January 2003.

Castro Soto, Gustavo: «La Deuda Externa ». Published on 19/10/2005 in the

Ecoportal website:
http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Economia/La_Deuda_Externa

CEPAL: «La Otra Agenda Urbana: Experiencias y Programas para Aliviar la Pobreza y precariedad en ciudades de América Latina», Santiago, October 2004.

CEPAL: «Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y AAHH para AL/C», Santiago, June 2006).

CEPAL: «Informe Regional: Primera Evaluación del Programa Regional de vivienda social y asentamientos humanos para AL/C» Santiago de Chile, June 2006.

CEPAL: «La Otra Agenda Urbana: Experiencias y programas para aliviar la pobreza y la precariedad en las ciudades de AL», 13 Asamblea General Minurve, San José de Costa Rica, 25-28 October 2004, 7 October 2004.

Comité de Campaña : «Situación del Derecho a la Vivienda en el Perú , Lima, March 2008.

Delgado Martha: «La Ciudad como mercancía y el ciudadano como cliente », Ensayo Módulo II: Competividad Económica, 3er. Diplomado « El fenómeno metropolitano : estrategias, instrumentos y alternativas de gestión », UNAM April 2005.

Clavijo, Sergio, Michel Janna and Santiago Muñoz. « La vivienda en Colombia: sus determinantes socio- económicos y financieros ». Workshop: «Taller sobre Financiación de Vivienda, Mercado de Capitales y Política Social» (Banco Mundial, Asobancaria and Gobierno Nacional, Cartagena-Colombia, August 19 y 20 de 2004).

COHRE:« Desalojos en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú », Informe preparado por Leticia Osorio y Sebastián Tedeschi (Programa de COHRE para las Américas), 2006.

COHRE: «Forced Evictions: Violations of Human Rights, 2003-2006», December 2006.

De Mattos, Carlos A: «La Tercera Revolución Urbana en América Latina», Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, X Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Querétaro, May 2008.

De Queiroz Ribeiro : Observatório das Metrópoles : território, coesão social e governança democrática, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro. September 2008.

Diario Correo : «Situación actual del acceso a créditos para vivienda ». 6 February 2009.
http://www.diariocorreo.com.ec/archivo/2009/02/06/situacion-actual-del-acceso-a-creditos-para-vivienda .

Diario Hoy: «Viviendas tienen saldo en rojo ». 20 January 2009.
http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/vivienda-un-deficit-sin-solucion-71528-71528.html

Díaz Carlos, Ministro de Desarrollo Económico. Entrevista : « El plan de vivienda creará 17 mil empleos ». *La Razón,* La Paz. 23 October 2005.
http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia29474.asp.

Duncan Jennifer: « Causas de la Vivienda Inadecuada en América Latina y el Caribe, 2003».
http://www.habitat.org/lac/pdf/causas_de_la_vivienda_inadecuada_en_lac.pdf

Escalante Carlos: « Producción Social del Hábitat : Análisis y Propuestas , Comité Nacional de Campaña ». Cenca, Lima, 2005.

Ginther Soria, Nelson. « Bolivia celebra 184 años con la pobreza en incremento ».
http://www.diarionuevosur.com/index.php ?option =com_content&view=article&id=5976&catid=23%3Aeconomia&Itemid=1. 2009.

Gret /Act.: «Problemática y Oportunidades para la Provisión Integrada de Terrenos Equipados y Crédito para la Vivienda Progresiva », Banco Interamericano de Desarrollo, Informe No. 3, Estudio de Casos, Síntesis, Washington June 2001.

Giddens A. *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid, Alianza, 1990.

Habitat Internacional Coalition. «Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva constitución, en Ecuador». Presentación de la organización Contrato Social por la Vivienda (CSV) y de la Situación de la Vivienda en Ecuador, 2009. http://www.hicnet.org/articles.php?pid=2257 .

Haeringer Philippe: «La Mégapolisation du monde, du concept des villes à la réalité

des Mégalopoles ». In: « Geografía y Culturas », L'Harmattan No 6, June 1993.

INADUR, «Mapa de la Pobreza Urbana para la identificación de oportunidades de inversión social en ciudades intermedias del Perú », Lima 2002.

International Fund for Agricultural Development (IFAD), «La pobreza rural en Ecuador», 2007.
http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/ecuador .

Jáuregui Gómez, Alejandro. «El proceso de descentralización en Colombia».
http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/no4/Elprocesodedescentralizacion.htm. 2001.

Jubany Florencia : « El Talón de Aquiles de América Latina: El estado del debate sobre la desigualdad », FOCAL, documento de Política, Foundation for the Americas, 2004.

La Paz, Allende. « Pobreza y desplazamiento en Colombia». ANNCOL. 5 October 2006. http://www.antimilitaristas.org/spip.php?article2796 .

Lincoln Institute: «Regularización de Asentamientos Informales en América Latina», Ed. and comp.: Adriana de A. Larangeira. Cambridge, 2007.

Mac Donald Joan: «Pobreza y Ciudad en América Latina y El Caribe». In: « Gestión urbana para el desarrollo sostenible en AL/C», Cepal, June 2003. Ricardo Jordán and Daniela Simoni, comp.

Maquet Makedonski, Paul: «Territorio y desarrollo local, modelo para armar », Cenca, Lima, 2008.

Maricato E.*Metrópole na periferia do capitalismo : ilegalidade, desigualdade e violência.* São Paulo: Hucitec, 1996

Marques Osorio , Leticia. *Legal Officer* del Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos y Miembro del Grupo Asesor sobre Desalojos Forzosos de las Naciones Unidas (*UN Habitat*). « El derecho a una vivienda y una ciudad dignas en Ecuador». 16 December 2008.
http://esp.habitants.org/noticias/habitantes_de_las_americas/el_derecho_a_una_vivienda_y_una_ciudad_dignas_en_ecuador .

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territoria de Colombia: « Decreto Número 00975, 31 de marzo 2004, subsidio familiar para viviendas de interés social».

Ministerio de Urbanismo y Vivienda de Ecuador.

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento del Perú, website.

Presidencia de la República de Colombia: « La actual política de vivienda sí da buenos resultados ». http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/septiembre/08/16082009.html.

Quiroga Nava, Jorge. « El Estado y los procesos de descentralización política en Bolivia». http://www.monografias.com/trabajos40/descentralizacion/bolivia/descentralizacion-bolivia.shtml. 2006 .

RENASEH. « Panorama de la vivienda social en Bolivia». http://renaseh-bolivia.org/index.php ?option =com_content&task=view&id=23. 2004.

RENASEH*.*« Algunas cifras sobre el financiamiento de la vivienda en Bolivia». http://renaseh-bolivia.org/index.php ?option =com_content&task=view&id=57 *, 2004.*

Romo Margarita:« El Programa de mejoramiento Integral de Barrios PROMIB en Ecuador», workshop: « Programas de mejoramiento de Barrios: Análisis Comparado de Lecciones aprendidas y Nuevos Enfoques », BID – Montevideo, 14-17 October 2008.

Sanchez Páramo, Carolina. « Pobreza en Ecuador». In: *Banco Mundial, en breve*. May 2005, N. 71: 1-4.

Tapia Zarricueta Ricardo:« Políticas Habitacionales en América Latina y su relación con programas que contemplan evolutividad dl hábitat », Jornadas Iberoamericanas sobre Hábitat Evolutivo y PSH: Tecnologías y Herramientas de Apoyo, Cartagena de Indias, Colombia. 28 August – 1 September 2006.

Torres, Luis Fernando. « La descentralización en el Ecuador: 1996-2006». Ponencia para la reunión en Madrid el 13 y 14 de marzo de 2006, en el Centro de Estudios

Constitucionales. http://www.luisfernandotorres.com/index.php ?option =com_content&task=view&id=271&Itemid=54.

Universidad del Rosario. « Políticas de vivienda : alcances y perspectivas ». Fascículo 11. Tomo II. Bogotá, Colombia, 2007. http://www.urosario.edu.co/investigacion/-tomo2/fasciculo11/documentos/fasciculo11.pdf .

Vargas, Elizabeth. « La degradación de los suelos en Bolivia y la necesidad de una ley». La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). http://cipca.org.bo/index.php ?option =com_docman&task=cat_view&gid=16&dir=DESC&order=hits&Itemid=33&limit=5 &limitstart=10. 2008.

Veltz Pierre, « Mundialización, Ciudad y Territorios : La economía de archipiélago », Economie en Liberté, PUF, Paris, February 1996.

Vice- Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia: « Reglamento Operativo, Programa de Vivienda Social y Solidaria », La Paz, 27 May 2009.

Notes

[1] UN-Habitat estimates that in the coming years the world’s housing requirements will be for over 1,000 million people, most of whom live in poverty or extreme poverty, in conditions of inequality, or in situations in which housing is first and foremost a business and not a fundamental human right and necessary means for personal development.

[2] *A Place for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*, César Patricio Bouillon, Pub. IDB 2012.

[3] *The Possible Way. Social Production of Housing in Latin America*, Trilce – CCS, Montevideo 2012

[4] Descartes & Cie, Paris 2003.

[5] *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. John FC Turner, 1976.

[6] ACT Consultants- Gret. *Problems and Opportunities for the Integrated Provision of Equipped Land and Credit for Progressive Building*. Inter-American Development Bank, Report No. 3, Case Study, Synthesis, Washington. June 2001.

[7] Poverty and City in AL/C in *Urban management for sustainable development in AL/C*, CEPAL June 2003, Compiled by Ricardo Jordán and Daniela Simoni.

Explorando nuevas formas de concebir y de abordar el problema de la vivienda desde el campo popular

Paul Maquet Makedonski, sociólogo, urbanista, profesor universitario, y activista por el derecho a la vivienda. Ha realizado estudios de especialización en universidades en el Perú y en el extranjero, publicado diversos libros y realizado estudios sobre la ciudad, el urbanismo y la vivienda. Forma parte del Equipo Científico de la CRDC – Universidad de Quebec en Canadá. Actualmente dirige el equipo de investigaciones del Instituto de Desarrollo Urbano Cenca del Perú, y coordina el equipo técnico de la Alianza Internacional de Habitantes.

Traducción: Servei de Llengües Modernes de la UdG

Sumilla

La privatización de los servicios públicos; el incremento acelerado de los precios de las viviendas; los desahucios por vencimiento de hipoteca o retraso en el pago de alquiler; la expansión anómala de la edificación urbana, con un exceso de viviendas vacías y una presión extrema sobre el territorio; la situación crítica en la que se encuentran los sectores con menores ingresos, las minorías y la población considerada como ilegal; las expulsiones masivas por conflictos armados o desarrollo de mega proyectos, son algunas de las manifestaciones actuales del problema de vivienda, en el marco de políticas públicas desarrolladas sobre la base de un enfoque del Estado como facilitador y subsidiario de la iniciativa privada. Hoy día el déficit de vivienda se incrementa de manera exponencial en todo el mundo y afecta a más de 1000 millones de personas, cifra que aumentará en 700 millones antes el año 2020, evidenciándose el fracaso de las políticas de vivienda. Esta situación obliga a un cambio radical de rumbo. El presente artículo explora este escenario y propone algunas líneas de reflexión y de acción para hacer frente a esta problemática desde una perspectiva de derecho a la vivienda.

La exaltación de la vivienda como mercancía ha enriquecido a unos pocos a costa del sufrimiento de la mayoría de la población y ha agravado la crisis de la vivienda, que afecta a más de 1000 millones de personas sin techo o que viven en viviendas inadecuadas, cifra que aumentará en 700 millones antes el año 2020 [1]. La

vivienda como mercancía ha sido también la causa del estallido de la burbuja inmobiliaria y de la crisis financiera mundial.

El problema de la vivienda tiene características particulares de acuerdo a cada realidad concreta. Pero la filosofía general que está detrás de las políticas públicas es la misma en casi todos los países. Si ella no cambia, no habrá posibilidad real de resolverlo. Por ello, las redes y movimientos sociales que trabajamos por hacer realidad una vivienda adecuada para las mayorías, tenemos la responsabilidad de promover alternativas que surjan de nuestra propia experiencia, pero que tengan como sustrato un enfoque global alternativo al enfoque neoliberal, basado en otra lógica, en otros presupuestos, en otra forma de abordar la realidad, que hagan posible políticas de vivienda fundadas en los derechos humanos y medioambientales, y en los habitantes concebidos como creadores y gestores de asentamientos humanos sustentables, y no como meros clientes-usuarios de un territorio.

En varios continentes ya se viene adoptando un enfoque sistémico alternativo para abordar la problemática de la vivienda. Destacamos, por ejemplo, las luchas que se oponen al retiro del sector público y a la comercialización del sector de vivienda social, motivadas por el *fiscal compact* [2] en Europa, y el *fiscal Cliff* [3] en EE.UU, recetas neoliberales para salir de la crisis global.

Dos polos que compiten con el mercado inmobiliario en respuesta a la crisis de vivienda son, por un lado, el modelo estatista chino, que crea nuevas ciudades en función de la programación económica instituida; y por el otro, el microcrédito, nacido y desarrollado en el subcontinente indio. En el primer caso, podemos ver la resistencia de la población ante los desalojos forzosos y la reubicación de la población. En el segundo, sobre todo en las metrópolis de la India, observamos lo insuficiente que resulta el microcrédito como alternativa para hacer frente a las consecuencias de la inmensa transformación urbana en curso.

En ambos casos la sociedad civil reclama la formulación de políticas públicas de vivienda con un enfoque social y participativo con herramientas como las cooperativas de habitantes, las *community land trust* o la producción social del hábitat. Un cambio de perspectiva es cada vez más urgente en el continente africano y sus distintas regiones, las distintas Áfricas, donde se está produciendo una urbanización masiva con un mercado inmobiliario insostenible; ante lo cual los barrios precarios que resisten a los desalojos aumentan y demandan una política de vivienda cuantitativa y cualitativamente distinta, capaz de adecuarse al reto del

proceso actual de urbanización.

En lo que concierne a América Latina y el Caribe, nuestra región ha experimentado en las últimas décadas un importante proceso de urbanización en el marco de una globalización que ha promovido el crecimiento económico pero que tiene en su raíz una distribución fuertemente inequitativa del ingreso, y que profundiza las brechas sociales existentes. Una consecuencia es el agravamiento del problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos, siendo ésta concebida no como un servicio, un derecho o un medio de realización humana, sino exclusivamente como un bien de cambio susceptible de ser comprado y vendido libremente en el mercado.

Las familias pobres no pueden acceder al mercado formal y deben recurrir a salidas no convencionales. Más aún, teniendo en cuenta que las posibilidades de acceso al suelo urbano por parte de los pobres son limitadas debido a que el mercado formal de tierras está orientado a sectores de ingresos medios y altos: las mejores tierras para urbanizar son acaparadas por las empresas inmobiliarias, obligando a las familias de menores recursos a localizarse en emplazamientos inadecuados. Las propias políticas de vivienda social suelen realizar sus proyectos en áreas de escaso valor urbano produciendo o consolidando condiciones de exclusión y de precariedad. Lo que explica por qué las familias que habitan en asentamientos precarios han aumentado significativamente, incrementándose al mismo tiempo la inseguridad de la tenencia y los desalojos forzosos. De acuerdo con cifras de la CEPAL, los segmentos sociales C, D y E sumaban hace unos 10 ó 15 años entre el 55% y el 60% del total de la población de la región. Esta situación no ha variado significativamente hoy en día. Aquellos que carecen de una vivienda adecuada son una proporción significativa de la población. Es necesario recalcar que las iniciativas no convencionales pueden -y en efecto muchas veces son- aprovechadas por traficantes de terrenos, que ofrecen alternativas en apariencia atractivas y de bajo costo, pero que a la postre resultan costosas para el usuario e inconvenientes para la ciudad. En la actualidad una parte del mercado de tierras está dominado por traficantes que actúan en concordancia, con la anuencia e incluso la complicidad de autoridades locales, policías, jueces, partidos políticos.

En una reciente publicación el Banco Interamericano de Desarrollo [4] señala que, no obstante en las últimas décadas ha habido avances en materia de vivienda -como por ejemplo la provisión de agua y energía-, de las 130 millones de familias que viven en ciudades, cinco millones todavía comparten la vivienda con otra familia, tres millones viven en viviendas irreparables y 34 millones carecen de

títulos de propiedad, agua potable, saneamiento, pisos adecuados o espacio suficiente; muchas de estas viviendas están situadas en barrios que carecen de facilidades urbanas. De acuerdo a los datos que proporciona el mismo estudio, en la última década el déficit antes que reducirse se ha incrementado y su componente principal, el déficit cualitativo, ha subido desde el 60% del total que representaba en los años 90 hasta significar el 83% del total del déficit para el 2009.

Los pobres son los que más sufren el problema: Según la CEPAL al año 2008 había en la región unos 30.500.000 hogares pobres y 15.000.000 hogares en pobreza extrema, por 93 millones de hogares no pobres, que tienen alguna posibilidad de resolver sus problemas de vivienda en el marco de un mercado que funcione en forma eficiente. Esos 45 millones de hogares pobres y muy pobres no acceden al mercado formal de la vivienda, viven alojados o en viviendas improvisadas, con materiales precarios, hacinados, sin infraestructura y sin seguridad de la tenencia.

El BID justifica la ineficiencia de las políticas de vivienda señalando:

a. Que existen fallas en el mercado de la vivienda que es necesario afrontar, sobre todo en lo que se refiere a los altos costos de la vivienda y a la

dificultad para acceder a créditos hipotecarios debido a factores tales como tasas de interés altas e informalidad de los usuarios potenciales.

p. Que el sector privado es renuente a construir viviendas de bajo costo debido a que mantiene dudas acerca de la

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

rentabilidad del negocio, a las limitaciones crediticias de las familias, al alto costo de la tierra y de la urbanización, a las regulaciones excesivas y los altos costos de registro de propiedad. En la región, la vivienda más barata ofrecida por el sector privado sin subsidios a la

construcción, se situó en torno a 24 mil dólares en el 2010.

c. Que los programas de ahorro, bono y crédito no llegan a los más pobres porque estos tienen poca posibilidad de ahorro y muchas veces no pueden acceder a un crédito bancario por diversos motivos.

Para enfrentar estos problemas de vivienda, el BID plantea adoptar políticas flexibles con un enfoque facilitador, orientadas a las clases medias y a los sectores

de bajos recursos, corrigiendo aspectos que hacen a este enfoque ineficiente:

a. Alentar la construcción de viviendas de menor costo otorgando facilidades al sector privado y disminuyendo las limitaciones a la expansión de vivienda formal en materia de urbanización, construcción y financiamiento;

b. Propender a la disminución de los intereses en los créditos hipotecarios y abordar el problema derivado de que muchos de los potenciales usuarios son informales;

c. Mejorar la eficiencia en la implementación de los programas ahorrando costos en

beneficio de los usuarios;

d. Promover la vivienda en alquiler;

e. Considerar el aspecto cualitativo del déficit y no sólo el cuantitativo;

f. Llevar a cabo intervenciones y reformas regulatorias que mejoren el funcionamiento de los mercados de tierras.

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

Este enfoque facilitador debe entenderse, a decir del BID, como la promoción de la ampliación de terrenos urbanos dotados de servicios, la provisión de infraestructura, el acceso al crédito para la construcción y compra, la existencia de regulaciones realistas relativas al uso de la tierra que reflejen la voluntad y disposición a comprar vivienda, y el acceso a materiales y servicios de construcción.

De manera más específica, para los sectores de bajos recursos el BID propone:

1. Evaluar la importancia de la vivienda incremental y el papel positivo de las instituciones del micro financiamiento (préstamos pequeños de corto plazo para compra

de materiales y construcción progresiva).

2. Potenciar las experiencias de mejoramiento de barrios. El estudio señala que aunque la mayoría de gobiernos de la región no cuenta con políticas orientadas a abordar las causas del surgimiento de asentamientos

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

informales y barrios marginales, sí tienen programas para ayudar a las familias ya establecidas, entre otros, expedición de títulos y mejoramiento de barrios. Según el BID estas políticas tendrían un alto potencial para acelerar las inversiones de las familias en sus

viviendas, con el consecuente impacto positivo en su bienestar.

3. Evaluar la experiencia chilena que otorga subsidios integrales focalizados en las familias más pobres.

De esta manera, el Banco Interamericano de Desarrollo coloca una vez más la solución del problema de la vivienda en manos del capital privado y de la banca comercial, a los que pretende otorgar mayores facilidades y más seguridad, lo que teóricamente reduciría el precio de las viviendas y haría más accesible el crédito hipotecario. Y para los sectores de menores recursos reduce sus expectativas al poner énfasis en el desarrollo de programas de mejoramiento de barrios, alentar la autoconstrucción y el microcrédito, e incrementar los subsidios para los más pobres. Si examinamos la situación más de cerca, observamos que la mayoría de países ya cuenta con programas que tienen como componente fundamental el

subsidio. Estos programas abordan sólo una pequeña parte del déficit habitacional, no están dirigidos a los más pobres, exigen al usuario contar con un trabajo fijo e ingresos permanentes, y arrojan como producto de manera principal viviendas terminadas, mal localizadas y de baja calidad.

Como consecuencia, la gran mayoría de familias pobres de la región aborda el problema de la vivienda por su cuenta, sin participación del Estado, valiéndose de recursos económicos escasos, no siempre con criterios claros de planificación, pero con un gran espíritu cooperativo y solidario, capaz de movilizar otros recursos y otras voluntades, inimaginables en un plano netamente comercial. Pero no sólo eso. Enrique Ortiz dice con acierto [5] que la vivienda como proceso “autogestivo” parte de un concepto diferente de la noción de recursos, que enfatiza, por ejemplo, las habilidades y el apoyo mutuo, el tipo de materiales, el uso del tiempo; es un bien potencialmente abundante y no escaso y caro como lo es la vivienda convencional; y puede posibilitar atender a más familias de bajos ingresos, lograr una producción masiva, orientar mejor los subsidios, bajar su monto, y lograr períodos más cortos de recuperación.

El fracaso de las políticas de vivienda obliga a un cambio radical del rumbo que recoja estas experiencias y que haga de este acervo cultural una fortaleza para los países de la región. Pero, toda vez que la vivienda constituye una inversión para el desarrollo y un derecho humano inalienable como lo son el agua o la salud, el Estado no se puede inhibir de su responsabilidad y dejar todas las soluciones libradas exclusivamente al vaivén de las fuerzas del mercado, del capital privado que, por naturaleza, busca optimizar sus ganancias y aminorar los riesgos de inversión. Objetivos, productos esperados, modelos de gestión, estrategias de intervención, formas de financiamiento, son, en ese sentido, algunas interrogantes claves que deben resolver las políticas públicas de tierra y vivienda.

Hacia nuevas políticas de tierra y vivienda

Principios generales

Significado múltiple o polisémico de la vivienda: La vivienda como problema complejo

La vivienda comprende una multiplicidad de elementos que se modifican permanentemente en el contexto de su interrelación (emergencia). Estos cambios pueden afectar a todo el resto, lo que da como resultado situaciones no totalmente

predecibles (incertidumbre).

Aún más, no existe una sino diversas formas de entender a la vivienda. La vivienda no es sólo ni principalmente un bien de cambio: es también una inversión en desarrollo humano indispensable para una nación y un derecho humano inalienable. Todos los seres humanos requerimos un lugar donde habitar y desarrollarse con su familia, que les brinde abrigo y seguridad, que sea saludable, que nos otorgue pertenencia y nos permita el desarrollo de los lazos sociales.

Pierre Calame, en La Démocratie en Miettes [6], señala que no todos los bienes están sujetos al libre albedrío de los mecanismos de mercado. Los bienes públicos de los cuáles depende la vida del ser humano; los bienes de la naturaleza escasos o no renovables; los bienes y servicios que permiten la sobrevivencia y el desarrollo, entre ellos la vivienda, son parte de esta categoría. La seguridad, el abrigo, la privacidad son dimensiones consustanciales a la vida del ser humano, que se materializan en una vivienda y hábitat adecuados. La vivienda no es entonces solo un bien económico transable en el mercado: Es una fuente de identidad, de arraigo, de cohesión social, de potencial de desarrollo.

La vivienda, un derecho humano

Todos los seres humanos requerimos un lugar donde vivir, un espacio donde desarrollarnos con nuestra familia, que brinde abrigo, seguridad, que sea saludable, que dé pertenencia. La vivienda es una necesidad humana fundamental, al igual que la alimentación y el vestido. Su carencia priva al ser humano de su derecho a vivir con dignidad.

Este derecho es hoy reconocido por múltiples instrumentos jurídicos internacionales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) encierra uno de los más antiguos dictámenes reconociendo el derecho a la vivienda adecuada (Artículo 25, ítem 1). También reconocen el derecho a la vivienda otras declaraciones y tratados internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, de 1966, Artículo 11; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, Artículo 5(e)(iii); la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, de 1978, Artículo 9; la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, Artículo 14(2)(h); la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, Artículo 27; la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes, de 1990, Artículo 43; la Convención 169 de la

Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, artículos 13 a 19.

Instrumentos adicionales que también tratan sobre el derecho a la vivienda: la Declaración sobre Asentamientos Humanos de Vancouver, de 1976, Sección III(8) y Capítulo II(A.3); la Agenda 21 sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, Capítulo 7(6); la Carta Social Europea, revisión de 1996, Artículo 31; la Agenda Hábitat 1996, y las Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas. Actualmente, se está proponiendo la elaboración de una Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda.

La vivienda como problema diverso

Algunas de las tipologías desarrolladas nos permiten considerar las diferentes maneras cómo puede expresarse el problema:

- Viviendas asentadas en zonas de riesgo.
- Poblaciones afectadas por la minería.
- Barrios en peligro de desalojo debido a la ejecución de grandes proyectos viales o de equipamiento.
- Viviendas tugurizadas.
- Vivienda rural deteriorada.
- Localizaciones asentadas o reasentadas en los extramuros de la ciudad.

El déficit desde el punto de vista de los usuarios

Hace algún tiempo, arquitectos como John Turner e investigadores sociales como Carlos Delgado reflexionaron en torno a la barriada y cuestionaron lo que comúnmente se concibe como déficit cualitativo. Según Turner, la localización puede constituir para el poblador un indicador a veces más importante de vivienda adecuada, que otros como la comodidad física. Si bien ello no debe llevar a justificar la existencia de viviendas inadecuadas, plantea sí la necesidad de que la opinión de los usuarios esté presente en el diseño de las políticas y programas de vivienda, antes que la imposición de soluciones “técnicas” externas condenadas de antemano al fracaso. En otro trabajo [7], Turner sostuvo que la vivienda entendida como producto final de decisiones, donde el sujeto no controla ni su diseño, ni su construcción, ni su administración, arroja como resultado una arquitectura estéticamente horrorosa, socialmente alienante y técnicamente incompetente.

La producción social del hábitat

El incremento del déficit de viviendas, sobre todo cualitativo, se debe a que la población no está en posibilidad de acceder a los mercados formales ni a los esquemas propuestos para enfrentar el problema, basados en una lógica predominantemente mercantil que ha dejado las soluciones en manos casi exclusivamente privadas. Por eso, la dinámica real de construcción de la ciudad latinoamericana se asienta básicamente en la autoconstrucción. La magnitud que han adquirido los asentamientos humanos precarios evidencia el esfuerzo físico, social y económico de la población que ante la necesidad de un lugar para vivir y la imposibilidad de adquirir viviendas de alto costo, las han ido construyendo paso a paso con diversas modalidades y métodos, que encierran procesos productivos que movilizan importantes recursos económicos y que involucran a pobladores, sus familias, sus ahorros y su entorno.

Este proceso se inicia generalmente con la toma de un terreno baldío, público o privado, lotizado informalmente, que después será formalizado, conquistará los servicios básicos y empezará el largo camino de la consolidación de la vivienda que suele durar entre 20 y 30 años. Muchos de estos asentamientos se encuentran en peligro permanente de desalojo por muy diversos motivos, la mayoría de ellos relacionados con la especulación inmobiliaria o para dejar lugar a la construcción de grandes proyectos de infraestructura o de equipamiento.

Un estudio hecho para el BID por ACT Consultants – GRET en el 2001 [8], ha estimado que la construcción progresiva constituye una solución parcial en términos de costos y de accesibilidad financiera, a partir de condiciones irregulares de ocupación del suelo. Los casos analizados en este estudio demostraron que el conjunto de los gastos relativos al acceso al suelo y a su urbanización, y los gastos necesarios para el arranque de la operación, se sitúan en alrededor de los US$ 3.000 a 4.000, en terrenos de fácil acceso y no sometidos a la especulación inmobiliaria. Y que el costo mínimo de un núcleo de construcción de 50 a 60 m2, con cocina y baño, es de aproximadamente US$ 4.000, cifra que comprende la mano de obra local. Para la ampliación y los trabajos de mejoramiento de esta construcción, se calculó una necesidad de financiamiento de US$ 2.000 que corresponde a los costos de materiales para una o dos habitaciones con mejoramiento de conjunto. En definitiva, estima en cerca de US$ 10.000 el costo de una vivienda realizada progresivamente en circunstancias adecuadas. Ha habido en todos estos años muchas experiencias positivas de vivienda progresiva vía el micro crédito o el crédito solidario, que han dado lugar a urbanizaciones de buena calidad.

Pero también ha habido experiencias en donde se ha reproducido el círculo de pobreza que encierra la génesis de estos programas.

Las experiencias de micro-crédito impulsadas por los organismos multilaterales, y asumidas por los gobiernos nacionales y/o locales son aportes importantes que permiten mejorar los modelos y desarrollarlos conceptualmente. Pero por sí solas son insuficientes y poco sostenibles en el tiempo, eficientes pero no eficaces [9]. Se necesitan políticas de Estado sostenidas y coherentes en el tiempo que retomen todas estas experiencias en el marco de una propuesta integral.

Necesidad de modificar la orientación de las políticas públicas

Mientras que en los países pobres se magnifica el microcrédito como solución al problema de la vivienda, en los países ricos se recortan los presupuestos públicos y se alienta el “social housing”, es decir la inversión privada para vivienda popular. Las dos son propuestas en el fondo muy similares. Frente a la crisis mundial, que puso de relieve el fracaso del neoliberalismo, en lugar de proponer una alternativa viable, el capital intenta asegurar la rentabilidad de las inversiones en el sector. La base ideológica sigue siendo la misma: la vivienda como mercancía, la inviolabilidad de las ganancias y las decisiones alienantes sobre el uso de los territorios, la construcción y gestión de las ciudades. La consecuencia previsible es la alienación, es decir, la división entre producción y consumo, entre fabricantes y usuarios, reafirmando la primacía del valor de cambio sobre el valor de uso. En otras palabras, se pretende continuar con una política que dificulta la sostenibilidad de la financiación en el acceso a una vivienda segura y digna.

La aceptación pragmática de esta solución acentuaría la violación del derecho de los habitantes a ser constructores de las ciudades del futuro, y será una aceptación de que son meros usuarios-clientes individuales del sector urbano. Por lo tanto, es esencial diseñar instrumentos que permitan atacar la mala calidad de la vivienda, proponiendo una opción que tenga como objetivo consolidar las agrupaciones de comunidades de habitantes vinculadas por principios compartidos y un proyecto común de vivienda y diseño urbano. Las herramientas técnicas a poner en marcha deben partir de la consideración de que la vivienda es un derecho y que los habitantes son los constructores de las ciudades. Estos dos principios se sitúan en claro contraste con el mercado, así como con una intervención puramente estatista que no considere la participación activa de los usuarios en la toma de decisiones. Si la ciudad es un producto social que hace posible el desarrollo de las relaciones humanas y productivas, y si se pretende considerar realmente a sus habitantes

como constructores, la vivienda debe ser diseñada y construida como un servicio que los mismos habitantes contribuirán a lograr en un marco de relaciones principalmente no comerciales. Desde esta perspectiva, tiene sentido considerar a la vivienda y al hábitat como una retribución social, otorgada en servicios a los habitantes que contribuyen a la construcción urbana. Solo así la vivienda liberada de la obligación de alimentar la especulación del suelo y la competencia entre ciudades, podrá satisfacer los principios de sostenibilidad social y medioambiental. Se trata de un enfoque arraigado en los orígenes y la historia del movimiento cooperativo, presente en importantes experiencias como son las cooperativas de propiedad colectiva en Uruguay e Italia o las *Community Land Trust* en los EE.UU.

Los problemas que es necesario resolver

Para identificar los correctivos que son necesarios en las políticas de suelo y vivienda en América Latina, es menester precisar – de acuerdo a lo que hemos podido observar- cuáles son los problemas principales y más urgentes que es necesario afrontar y resolver.

Las principales características que hemos encontrado son: el incremento de los déficits de vivienda en los sectores de bajos ingresos, sobre todo en el plano cualitativo, en un marco de pobreza y de una oferta comercial poco accesible; la existencia de soluciones sub-estándares de vivienda nueva, muy por debajo de las necesidades de la demanda; la poca disposición del sector privado a desarrollar programas de mejoramiento; los altos precios del suelo que hacen que los programas de vivienda se oferten en lugares inadecuados; la persistencia de la ocupación informal y la necesidad de asignar recursos para políticas correctivas de regularización y mejoramiento; el crecimiento caótico de la ciudad que segrega y expulsa a los más pobres; el peligro latente de la población ante la eventualidad de desastres naturales.

Una consecuencia particularmente grave de estos problemas es el surgimiento y desarrollo de barrios populares donde se construyen viviendas precarias en terrenos peligrosos, expuestos a una serie de riesgos físicos y de salud. Contrariamente a lo que podría pensarse, la vivienda popular espontánea resulta a la larga más costosa que la vivienda convencional debido a que la lejanía del centro de la ciudad crea sobrecostos de transporte; a que el agua debe ser comprada a camiones cisterna a un precio mayor que la que llega a las casas por medio de la conexión domiciliaria; a que los materiales de construcción tienden a elevar sus precios con el tiempo; y a que el suelo inadecuado obliga a la población a realizar

obras adicionales que otorguen mayor seguridad a sus viviendas. Como si esto fuera poco, los procesos mediante los cuales la población conquista la regularización del terreno que ocupa, o se defiende de los desalojos, logra la instalación de los servicios elementales, abre vías, construye la infraestructura y la propia vivienda, son largos y onerosos. Año a año estos barrios irregulares con viviendas precarias se multiplican en todos los países de la región haciendo que los déficits acumulados de vivienda inadecuada crezcan exponencialmente y que la diferencia entre déficit cuantitativo y el déficit cualitativo, aparezca como poco perceptible.

Pero los barrios informales también tienen cualidades y ofrecen otras posibilidades (por ejemplo, se puede construir más rápidamente y sin apego a normas que son muy restrictivas; se puede utilizar los espacios para actividades informales, como el reciclaje de residuos sólidos, que en otras partes de la ciudad tienen restricciones). Una propuesta popular debe tener en cuenta estas cualidades positivas que ofrecen los barrios.

La existencia de vivienda inadecuada y de barrios informales tiene un impacto negativo muy importante para las personas que los habitan y para la ciudad en su conjunto, desde el punto de vista económico, social, político y cultural. Hasta hace relativamente poco tiempo, este impacto podía pasar desapercibido para quien no viviera allí, ocultado y hasta mitificado por enfoques tales como el de Hernando de Soto. Hoy, la naturaleza, como reacción al maltrato que sufre día a día de la mano del hombre, se ha encargado de poner fin a esta situación anómala. Los doscientos mil muertos en Haití, el colapso de Concepción en Chile y de Pisco en Perú, la catástrofe ocurrida en Río de Janeiro, nos hacen pisar tierra y tomar conciencia de que todas nuestras ciudades pueden venirse abajo de un momento a otro. Quienes más han de sufrir son aquellas familias que habitan viviendas construidas de manera precaria, y localizadas en zonas de riesgo. Hoy día un programa público, privado o popular que plantee una propuesta de vivienda que avale esta realidad, o que permita que continúen deteriorándose las viviendas de las zonas antiguas, será cómplice del próximo desastre que asole a la región. Nuestras ciudades se encuentran en emergencia. Pero también los poblados rurales o semirurales que sufren el impacto del friaje, de los desbordes de los ríos, de los aludes, sin que el Estado atine a proponer políticas serias de prevención.

A partir de lo dicho, entendiendo la vivienda esencialmente como un derecho humano y un instrumento para el desarrollo, el objetivo de una política de vivienda pensada para las personas, debe tener como objetivo principal garantizar la

existencia de condiciones adecuadas de habitabilidad para toda la población. Sobre esta base, son 5 las líneas de acción que aparecen como prioritarias en materia de suelo y vivienda pero que deben sujetarse a las diversas realidades de cada país o región:

Afrontar el déficit acumulado : Implica trabajar sobre un número significativo de viviendas ya asentadas que deben ser construidas o reconstruidas y/ o consolidadas prácticamente desde sus cimientos, comprendiendo acciones de regularización de la propiedad, habilitación urbana, mejoramiento barrial y desarrollo de procesos de construcción progresiva. Contempla también la necesidad de levantar viviendas nuevas que carecen de suelo para el déficit cuantitativo real.

Planificar las necesidades de vivienda proyectadas: Afrontar las necesidades proyectadas de crecimiento anual en cada territorio, lo que implica contar con una reserva de suelo y poner en marcha de un sistema constructivo local adecuado. Se debe prever el proceso de urbanización previo a la ocupación en magnitud y a costos que permitan constituirse en una alternativa real a las ocupaciones informales de terrenos no habilitados.

Llevar a cabo programas efectivos de renovación urbana y remodelación urbana: Las viviendas localizadas en el casco antiguo de muchas ciudades de la región se encuentran en una situación de hacinamiento y tugurización y de alta vulnerabilidad debido a su antigüedad y falta de mantenimiento, exponiendo la vida y la salud de sus habitantes. Se requieren acciones específicas orientadas a resolver esta situación. También debe intervenirse en barrios que ocupan terrenos riesgosos pero que no precisan reubicaciones integrales.

Relocalizar a las viviendas situadas en zonas de riesgo: A fin de prever pérdidas humanas y económicas como producto de eventos naturales o antrópicos, algunas viviendas deberán ser relocalizadas a zonas seguras en terrenos adecuados, en el mejor de los casos al interior de la misma localidad de origen.

Poner especial atención en la vivienda rural : Muy pocos países de la región le prestan interés y promueven el desarrollo de la vivienda rural, que permanece en una situación precaria expuesta a los eventos de la naturaleza que se agudizan día a día como producto del cambio climático.

Para que las acciones a emprender sean viables, las políticas públicas deben tomar en consideración varios aspectos fundamentales: a) la experiencia constructiva y de

gestión de los sectores populares; b) sus tradiciones, usos y costumbres; c) sus posibilidades económicas; d) la red de relaciones económicas y sociales que existen en el barrio.

Sobre ello y a partir de un diagnóstico concreto de la realidad, las iniciativas a desarrollar deben concretizarse en planes locales de vivienda liderados en forma concertada por los gobiernos locales, los mismos que contengan a) planificación y gestión del territorio; b) creación de bancos de tierra; c) implementación de programas de regularización de la propiedad; d) desarrollo de programas de construcción progresiva; d) implementación de programas de mejoramiento barrial; e) apoyo crediticio y financiero; f) apoyo técnico; g) apoyo social. Ello supone descentralizar y democratizar la gestión permitiendo la participación de las organizaciones vecinales en el diseño, implementación y gestión de los planes locales de vivienda.

La magnitud de la tarea que se plantea es enorme. Requiere de decisión política, de un sistema nacional articulado, planificación, recursos humanos, materiales y financieros, manejo del suelo, gestión del agua y energía de acuerdo a las necesidades del programa, y un cronograma de acciones sostenido en el tiempo diseñado en base a prioridades específicas que puede realizarse por medio de campañas anuales monitoreadas desde el gobierno central o federal.

Si observamos lo planteado desde una perspectiva más general, los resultados que puede alcanzar un programa como este pueden ser muy positivas desde el punto de vista de la vivienda, pero también de la ciudad en su conjunto, reorganizada progresivamente a partir de las necesidades de la gente.

Estrategia de intervención

En términos de diseñar una propuesta de financiamiento para tierra y vivienda en América Latina y El Caribe, es necesario puntualizar lo siguiente: a) La realidad en cada país puede variar, a veces significativamente, de acuerdo con las características particulares que tenga el problema de la vivienda; y b) Existen importantes experiencias en curso que encierran un amplio bagaje de conocimientos, que han demostrado su viabilidad.

Teniendo en cuenta estos elementos, debemos enfatizar la necesidad de que las propuestas apoyen y ayuden a desarrollar las dinámicas populares que ya están en curso en cada país y recojan -si son pertinentes- las iniciativas que llevan a cabo los

gobiernos respectivos. Desde ese punto de vista, la propuesta que se levante ha de ser amplia, flexible y adaptable a cada realidad concreta.

La cuantificación de los déficits y de los montos requeridos para afrontar la demanda no satisfecha (que hemos planteado líneas arriba) contrasta con los recursos con los que cada país podría contar para abordar con éxito el problema de la vivienda, sobre todo en lo que respecta al abordaje de los déficits cualitativos y cuantitativos acumulados. Situación que refuerza la necesidad de la flexibilidad y amplitud de las propuestas, la importancia de apoyar los procesos en curso y el aprovechamiento de la experiencia constructiva de las clases populares, así como de su tradición de gestión comunitaria.

Apoyar las iniciativas en curso y poner énfasis en la naturaleza principalmente cualitativa del problema de la vivienda: Un primer lineamiento de trabajo es el apoyo a las iniciativas que ya se vienen llevando a cabo y la creación de condiciones favorables para que éstas iniciativas tengan el éxito esperado. En la gran mayoría de los casos, se trata de experiencias de construcción progresiva que requieren apoyo para llevar en mejores términos la planificación y habilitación urbana, el mejoramiento del entorno, la provisión de servicios básicos y equipamiento, la provisión de materiales y la asistencia técnica para la construcción o ampliación de las viviendas. En lo que se refiere al abordaje del déficit cuantitativo y de proyección de la demanda anual, a lo anterior habrá que sumar la provisión de tierra para el asentamiento ordenado y organizado de las nuevas familias.

Regular los mercados de tierra : Siendo el suelo un bien escaso, es necesario controlar el acaparamiento y garantizar la existencia de suelo público, así como desarrollar una labor efectiva de control urbano. Asimismo, promover la oferta de suelo urbanizado accesible y extraer recursos derivados del suelo para hábitat y desarrollo urbano.

Territorializar las soluciones afirmando la integralidad y progresividad de las soluciones: Siendo el problema de la vivienda diverso, debe ser abordado de acuerdo a la realidad concreta de cada localidad. De acuerdo con ello, un segundo lineamiento es la necesidad de descentralizarlo y territorializarlo. De esta forma, las cifras teóricas a las que nos hemos referido encontrarán una materialidad y se enmarcarán en un proceso y en una dinámica reales. Cada unidad administrativa local debe contar con un plan municipal de vivienda que contemple, entre otros aspectos, la mejora de las viviendas asentadas en malas condiciones, el déficit

cuantitativo y la demanda anual proyectada, las necesidades de reubicación de familias en riesgo, el mejoramiento urbanístico del barrio y la legalización de la propiedad cuando ello sea necesario. Realizar una labor de este tipo implica que cada gobierno local cuente con determinados instrumentos fundamentales: un banco de tierras que evite la especulación con el precio del suelo urbano y permita localizar a las familias de menores recursos de manera adecuada; una legislación que le permita efectivamente intervenir en los procesos de planificación y desarrollo urbano distrital; un equipo de apoyo técnico, urbanístico y legal que asesore a la población sobre el terreno; y un fondo económico que permita llevar a cabo adecuadamente esta tarea.

Por integralidad y progresividad se entiende el emprendimiento de acciones en todo el territorio, que contemplen de manera flexible todas las modalidades, priorizando a los sectores de menores recursos, y en general a las poblaciones que habitan en malas condiciones en los barrios populares y en las zonas rurales.

Priorizar las áreas de pobreza urbana : Los principales problemas de la vivienda en la ciudad se dan en las áreas de pobreza urbana. Joan Mac Donald [10] detalla algunos de estos problemas: agua y saneamiento, tanto en lo que se refiere al costo del servicio como a la no existencia de redes de acceso; recolección de desechos sólidos; vulnerabilidad ante los desastres naturales (localización informal en zonas de riesgo, localización de programas públicos en terrenos de poco valor comercial); y gestión urbana territorial (mejoramiento de barrios y de viviendas; acceso al suelo; seguridad de la tenencia).

En Perú, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), organismo descentralizado del Ministerio de Vivienda, ya desactivado, diseñó a principios de los años 2000 una propuesta denominada Mapa de Pobreza Urbana para la identificación de oportunidades de inversión social en las ciudades intermedias del Perú. En dicho estudio, el INADUR propuso un modo de delimitar áreas de pobreza urbana (APU) a partir de indicadores y un modo de formular los programas y los proyectos de inversión social en dichas áreas, promoviendo su articulación, su coordinación o un mayor diálogo entre ellos. Como principales indicadores fueron considerados los siguientes:

- Línea de pobreza
- Hogares con vivienda inadecuada y/ o hacinada
- Vivienda con incipiente grado de consolidación
- Viviendas sin saneamiento y/o energía

- Hogares sin artefactos eléctricos
- Hogares con alta dependencia económica
- Valor arancelario del suelo
- Saneamiento legal

En base a estos indicadores, fueron identificadas APUs en las ciudades de Junín y Chimbote y en cada caso se propuso un programa de inversiones orientado a superar la pobreza y mejorar el hábitat. En el caso que nos ocupa, una propuesta de este tipo permitiría identificar los núcleos más vulnerables en cada distrito, priorizando allí las labores de mejoramiento del hábitat y la vivienda y haciendo dialogar los planes locales de vivienda con los programas generales de desarrollo social.

Dar sustentabilidad a los programas: Como es evidente, todo programa de este tipo tiene que ir acompañado necesariamente de una eficiente labor de prevención que implica por lo menos considerar tres elementos fundamentales: a) Implementar los programas anuales de vivienda que impidan que el déficit se acumule haciendo vanos los esfuerzos por cubrir los déficits anteriores, como ocurre por ejemplo con el caso de regularización de la propiedad en el Perú, que siempre termina quedando a la zaga de una realidad que no se detiene; b) Avanzar en la perspectiva de superar la pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso, así como modificar la visión comercial que se tiene de la vivienda, que son en última instancia las causas que originan el problema; c) Otorgar a los programas un sostén institucional permanente, más allá de la organización del trabajo que se implementa para llevar a cabo un proyecto específico.

Garantizar los recursos necesarios : Redefinir en los presupuestos estatales la distribución de asignaciones sectoriales principalmente en materia de importe del servicio de deuda externa y compra de armamento, y precisar el destino de los montos asignados a políticas sociales, a fin de hacer frente a la escasez de vivienda en colaboración con las autoridades locales, las organizaciones de habitantes y otras organizaciones (como las cooperativas). Favorecer subvenciones, concesiones de suelos, exenciones fiscales, periodos sabáticos, contabilizar la auto construcción para efectos de pensión, etc., en beneficio, entre otras, de las cooperativas de propiedad colectiva que ofrecen el servicio de vivienda como cimiento para construir las comunidades de los habitantes. Considerar la utilización adecuada de otros recursos tales como las remesas del exterior.

Definir formas de gestión adecuadas, de acuerdo a la realidad de cada

región y país . Existen múltiples y valiosas experiencias de gestión que se constituyen en ejemplos de cómo se pueden llevar a cabo iniciativas viables por fuera de la lógica predominante del mercado.

Los Planes de acción local

Los planes de acción local de tierra y vivienda diseñados para las áreas de pobreza urbana o rural, establecen las acciones necesarias para garantizar el hábitat saludable y la vivienda digna en las circunscripciones respectivas, proyectándose en el tiempo a fin de prever las situaciones futuras y planificar su atención prioritaria.

Por su naturaleza, son planes participativos y concertados que involucran en su diseño y ejecución al conjunto de las fuerzas vivas de la localidad, a los sectores público (local, regional y nacional), privado y comunal; y están fuertemente articulados a otros programas sociales que implementan las autoridades de diferente nivel. Es más, los planes de acción local de tierra y vivienda deben ser un componente del plan integral de desarrollo de la localidad, a fin de que los programas sociales del sector público no se lleven a cabo de una manera dispersa, con una lógica exclusivamente sectorial.

En este caso, como en otros, se debe aplicar el principio de subsidiariedad activa que establece que los diferentes niveles de gobierno interactúan en un territorio cooperando entre sí. No se trata de que uno de ellos se abstenga de intervenir allí donde ya actúa otro o que el sector público deje de participar allí donde ya lo hace el capital privado, como reza la lógica liberal, sino que todos los actores se distribuyan coordinadamente roles en beneficio del desarrollo de la localidad.

Así planteado el problema, el plan establece metas precisas y cuantifica su costo económico en el corto y mediano plazo, en rubros tales como mejoramiento de la vivienda (a partir de una tipología general); construcción de vivienda nueva en sitio propio y en sitio nuevo (cuántas; dónde; de qué dimensiones; con qué diseños; con qué materiales); banco de tierras; agua y saneamiento; espacios públicos; vías; mejoramiento urbanístico, entre otros.

¿Cómo se gestiona y cómo se financia el plan? La gestión del plan involucra al conjunto de actores presididos por el gobierno local que actúa al interior de una mesa de concertación. El gobierno nacional destina un fondo para su implementación, complementado con ingresos provenientes del gobierno local, el

sector privado, la población y la cooperación internacional.

Bibliografía

ABN, Evo Morales promulgó ley de vivienda que beneficia a miles de familias. En: http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=199140&lee=16. Septiembre, 2009.

Alianza Internacional de Habitantes, http://esp.habitants.org/

Almarza Sergio: Nuevo Modelo para el Desarrollo de la Vivienda Social INVI, Santiago, Octubre 2005.

ALOP: Boletín Grupo Hábitat, www.alop.or.cr , info@alop.or.cr .

Angel Shlomo, Jacobs Michael: Lograr Resultados en Vivienda: Marco para hacer seguimiento a los resultados de los proyectos de vivienda utilizando indicadores cuantitativos, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington 2006.

Arandia Ledesma, Iván Carlos. Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. En: *Reflexión Política*, 2002, 8: 6-24.

Arias, Omar S. y Magdalena Bendini. Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres. En: *Banco Mundial, en breve*. Mayo 2006, N°89: 1-4.

Arriagada Camilo: Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, CEPAL, octubre 2000, serie medio ambiente y desarrollo No. 27.

Ascher, Francois: Metápolis o el futuro de las ciudades, Ed. Odile Jacob París abril de 1995.

Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Resolución No. 006-2020-Dir. 15 de enero 2010.

Banco Interamericano de Desarrollo: Construir Ciudades: Mejoramiento de Barrios y Calidad de Vida Urbana, Eduardo Rojas Editor, Washington 2007.

Banco Interamericano de Desarrollo: BOLIVIA PROGRAMA MULTIFASE DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS, FASE I (BO-L1038), PROPUESTA DE PRÉSTAMO, Documento preparado por el equipo de proyecto integrado por: José Mauricio Silva, Jefe de Equipo (ICF/FMM); Fernando Cuenin, (ICF/FMM); Marcelo Barros, (WSA/CBO); Javier Jimenez Mosquera, (LEG/SGO); Verónica Salazar, (CAN/CBO); Cecilia Bernedo y Rosemary M. Torres-Dresda, (ICF/FMM).

Banco Interamericano De Desarrollo: "Un Espacio Para el Desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe, César Patricio Bouillon, Ed.BID 2012

Bárcenaª et al. El Espacio Regional. Hacia la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y El Caribe, CEPAL-CNUAH (LC/G2116/Rev.I.P., Mayo 2001.

Brakarz José et al: Ciudades para todos, La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios, BID, Washington DC, 2002.

Brakarz José: Logros y Desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Lecciones aprendidas a partir de la experiencia del BID Octubre 2008. Taller: Programas de Mejoramiento de Barrios Análisis Comparado de Lecciones Aprendidas y Nuevos Enfoques, Montevideo 14 – 17.

Bonduki, Nabil: Política de Vivienda e inclusión Social en Brasil: Revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula, en Inter-Secciones Urbanas:Origen y Contexto en América Latina, FLACSO, Quito abril 2009.

Carrión M., Fernando. El problema de la vivienda en Ecuador. Publicado en *Diario Hoy*, Quito, enero, 2003.

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

CEPAL: La Otra Agenda Urbana: Experiencias y Programas para Aliviar la Pobreza y precariedad en ciudades de América Latina, Santiago, Octubre 2004.

CEPAL: Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y AAHH para AL/C, Santiago junio 2006).

CEPAL: Informe Regional: Primera Evaluación del Programa Regional de vivienda

social y asentamientos humanos para AL/C Santiago de Chile Junio 2006.

CEPAL: La Otra Agenda Urbana: Experiencias y programas para aliviar la pobreza y la precariedad en las ciudades de AL, 13 Asamblea General Minurve, San José de Costa Rica 25 al 28 de octubre 2004, 7 de octubre 2004.

Comité de Campaña: Situación del Derecho a la Vivienda en el Perú, Lima, marzo 2008.

Delgado Martha: La Ciudad como mercancía y el ciudadano como cliente, Ensayo Módulo II: Competividad Económica, 3er. Diplomado El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión, UNAM abril 2005.

Clavijo, Sergio y Michel Janna y Santiago Muñoz. La vivienda en Colombia: sus determinantes socio-económicos y financieros. Documento Presentado en Taller sobre Financiación de Vivienda, Mercado de Capitales y Política Social (Banco Mundial, Asobancaria y Gobierno Nacional, Cartagena-Colombia, Agosto 19 y 20 de 2004).

COHRE: Desalojos en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil Colombia y Perú, Informe preparado por Leticia Osorio y Sebastián Tedeschi (Programa de COHRE para las Américas), 2006.

COHRE: Forced Evictions: Violations of Human Rights, 2003-2006,Diciembre 2006.

De Mattos, Carlos A: La Tercera Revolución Urbana en América Latina, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, X Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Querétaro, Mayo 2008.

De Queiroz Ribeiro: Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança democrática, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro. Septiembre 2008.

Diario Correo: Situación actual del acceso a créditos para vivienda. 6, febrero, 2009. En: http://www.diariocorreo.com.ec/archivo/2009/02/06/situacion-actual-del-acceso-a-creditos-para-vivienda.

Diario Hoy: Viviendas tienen saldo en rojo. 20, enero, 2009. En:

http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/vivienda-un-deficit-sin-solucion-71528-71528.html

Díaz Carlos, Ministro de Desarrollo Económico. Entrevista: El plan de vivienda creará 17 mil empleos. En: La Paz- Diario *La Razón*. En: http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia29474.asp. 23, octubre, 2005.

Duncan Jennifer: Causas de la Vivienda Inadecuada en América Latina y el Caribe, 2003 http://www.habitat.org/lac/pdf/causas_de_la_vivienda_inadecuada_en_lac.pdf

Escalante Carlos: Producción Social del Hábitat: Análisis y Propuestas, Comité Nacional de Campaña Cenca Lima 2005.

Ginther Soria, Nelson. Bolivia celebra 184 años con la pobreza en incremento. En: http://www.diarionuevosur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5976&catid=23%3Aeconomia&Itemid=1. 2009.

Gret/ Act.: Problemática y Oportunidades para la Provisión Integrada de Terrenos Equipados y Crédito para la Vivienda Progresiva, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe No. 3, Estudio de Casos, Síntesis, Washington junio 2001.

Giddens A. Consecuencias de la Modernidad, Madrid, Alianza, 1990.

Habitat Internacional Coalition. Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva constitución, en Ecuador. Presentación de la organización Contrato Social por la Vivienda (CSV) y de la Situación de la Vivienda en Ecuador, 2009. En: http://www.hicnet.org/articles.php?pid=2257 .

Haeringer Philippe: La Mégapolisation du monde, du concept des villes à la réalité des Mégalopoles, en Geografía y Culturas, l'Harmattan No 6, Junio 1993.

INADUR, Mapa de la Pobreza Urbana para la identificación de oportunidades de inversión social en ciudades intermedias del Perú, Lima 2002.

International Fund for Agricultural Development (IFAD), La pobreza rural en Ecuador, 2007. En: http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/ecuador .

Jáuregui Gómez, Alejandro. El proceso de descentralización en Colombia. En:

http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/no4/Elprocesodedescentralizacion.htm, 2001.

Jubany Florencia: El Talón de Aquiles de América Latina: El estado del debate sobre la desigualdad, FOCAL, documento de Política, Foundation for the Americas, 2004.

La Paz, Allende. Pobreza y desplazamiento en Colombia. ANNCOL. 5 de octubre de 2006. En: http://www.antimilitaristas.org/spip.php?article2796 .

Lincoln Institute: Regularización de Asentamientos Informales en América Latina, Editora compiladora: Adriana de A. Larangeira Cambridge 2007.

Mac Donald Joan: Pobreza y Ciudad en América Latina y El Caribe, en Gestión urbana para el desarrollo sostenible en AL/C, Cepal, junio 2003 Ricardo Jordán y Daniela Sinioni compiladores.

Maquet Makedonski, Paul: Territorio y desarrollo local, modelo para armar, Cenca, Lima 2008.

Maricato E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.* São Paulo: Hucitec, 1996

Marques Osorio , Leticia. *Legal Officer* del Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos y Miembro del Grupo Asesor sobre Desalojos Forzosos de las Naciones Unidas (*UN Habitat*). El derecho a una vivienda y una ciudad dignas en Ecuador. 16, diciembre, 2008. En: http://esp.habitants.org/noticias/habitantes_de_las_americas/el_derecho_a_una_vivienda_y_una_ciudad_dignas_en_ecuador .

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territoria de Colombia: Decreto Número 00975, 31 de marzo 2004, subsidio familiar para viviendas de interés social.

Ministerio de Urbanismo y Vivienda de Ecuador.

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento del Perú, Página Web.

Presidencia de la República de Colombia: La actual política de vivienda sí da buenos resultados. En: En: http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/septiembre/08/16082009.html.

Quiroga Nava, Jorge. El Estado y los procesos de descentralización política en Bolivia. En: http://www.monografias.com/trabajos40/descentralizacion-bolivia/descentralizacion-bolivia.shtml. 2006 .

RENASEH. Panorama de la vivienda social en Bolivia. En: http://renaseh-bolivia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=23. 2004.

RENASEH*. Algunas cifras sobre el financiamiento de la vivienda en Bolivia.En:* http://renaseh-bolivia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=57 *, 2004.*

Romo Margarita: El Programa de mejoramiento Integral de Barrios PROMIB en Ecuador, Taller: Programas de mejoramiento de Barrios: Análisis Comparado de Lecciones aprendidas y Nuevos Enfoques, BID – Montevideo 14 – 17 octubre 2008 Montevideo.

Sanchez Páramo, Carolina. Pobreza en Ecuador. En: *Banco Mundial, en breve*. Mayo 2005, N. 71: 1-4.

Tapia Zarricueta Ricardo: Políticas Habitacionales en América Latina y su relación con programas que contemplan evolutividad dl hábitat, Jornadas Iberoamericanas sobre Hábitat Evolutivo y PSH: Tecnologías y Herramientas de Apoyo, Cartagena de Indias, Colombia. 28 de Agosto al 1 de Septiembre 2006.

Torres, Luis Fernando. La descentralización en el Ecuador: 1996-2006. Ponencia para la reunión en Madrid el 13 y 14 de marzo de 2006, en el Centro de Estudios Constitucionales. En: http://www.luisfernandotorres.com/index.php?option=com_content&task=view&id=271&Itemid=54.

Universidad del Rosario. *Políticas de vivienda: alcances y perspectivas*. Fascículo 11. Tomo II. Bogotá, Colombia, 2007. En: http://www.urosario.edu.co/investigacion/tomo2/fasciculo11/documentos/fasciculo11.pdf.

Vargas, Elizabeth. La degradación de los suelos en Bolivia y la necesidad de una ley. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). En: http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=16&dir=D

ESC&order=hits&Itemid=33&limit=5&limitstart=10. 2008.

Veltz Pierre, Mundialización, Ciudad y Territorios: La economía de archipiélago, Economie en Liberté, PUF París febrero de 1996.

Vice-Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia: Reglamento Operativo, Programa de Vivienda Social y Solidaria, La Paz, 27 de mayo 2009.

Notas

[1] ONU-Hábitat estima que en los próximos años se necesitará alojar en todo el planeta a más de mil millones de personas, buena parte de ellas en situación de pobreza o pobreza extrema, en condiciones de desigualdad y que sobreviven bajo el yugo de un sistema para el cual la vivienda es un negocio antes que un derecho humano fundamental y una condición para el desarrollo.

[2] Políticas de recortes de los presupuestos públicos para respetar los parámetros de adhesión a la Unión Europea, lo que está destruyendo las políticas sociales, en particular de vivienda, de los países endeudados.

[3] En EE.UU., se desarrolla una feroz batalla para la solución del “fiscal cliff” : Mientras que los republicanos quieren reducir los gastos del presupuesto público, especialmente para las políticas sociales, los demócratas proponen aumentar los impuestos para los más ricos

[4] Un Espacio Para el Desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y el Caribe, César Patricio Bouillon, Ed.BID 2012

[5] “El Camino Posible, Producción Social del Hábitat en América Latina”, Trilce – CCS, Montevideo 2012

[6] Descartes & Cie, París 2003.

[7] Vivienda: Todo el poder a los usuarios”. John FC Turner, H Blume Ediciones, Madrid 1977.

[8] ACT Consultants/ Gret: Problemática y Oportunidades para la Provisión Integrada de Terrenos Equipados y Crédito para la Vivienda Progresiva, Banco Interamericano

de Desarrollo, Informe No. 3, Estudio de Casos, Síntesis, Washington junio 2001.

[9] Ver a este respecto por ejemplo los resultados del taller sobre micro financiamiento de vivienda realizado por el BID entre el 13 y el 14 de junio del año 2000 (http://www.iadb.org/sds/IFM/publication/publication_151_1800_s.htm); y Hábitat: Mejores Prácticas para un futuro más sostenible", Foro Iberoamericano y del Caribe sobre mejores Prácticas, UN Hábitat y Fundación Hábitat Colombia, Iepala, 2002, Madrid.

[10] Pobreza y Ciudad en AL/C en Gestión urbana para el desarrollo sostenible en AL/C, CEPAL Junio 2003, Ricardo Jordán y Daniela Simoni compiladores.

PARLEM D'HABITATGE?

Josep M. Vilanova i Claret, *Professor del Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Investigador de l'Institut Interuniversitari de Recerca Hàbitat, Turisme, Territori*

Josep M. Vilanova i Claret *(Monistrol de Montserrat, 1955), titulat arquitecte l'any 1980 per l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona i doctorat per la mateixa escola l'any 1995, amb PREMI EXTRAORDINARI DE DOCTORAT. Des de 1983 és professor del Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori de la Universitat Politècnica de Catalunya, del qual en va ser secretari de 1989 a 1996. Desenvolupa tasques docents a l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura del Vallès i de Barcelona, i a la Fundació Politècnica de la UPC, en docència de graus i de màsters, i ha estat professor de postgrau a la Universitat Oberta de Catalunya des de 2006 a 2011. Actualment també és professor d'urbanisme a l'Escola Politècnica Superior de la Universitat de Girona.*

La seva activitat professional es va iniciar entre 1977 i 1984 com a membre de l'estudi de Rosa Barba i Ricard Pié. En el mateix període va ser membre de l'equip redactor del Pla Especial de Reforma Interior de la Barceloneta, dirigit per Manuel de Solà-Morales i Antonio Font, que va guanyar el PREMIO NACIONAL DE URBANISMO 1983. Va ser membre fundador de l'equip multidisciplinar EARHA (Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació d'Habitatges), des de 1985 fins 2012. Des de l'any 1996, va tornar a realitzar treballs conjunts de planejament i projectació urbanística amb Rosa Barba (traspassada el 2000) i Ricard Pié, sent soci fundador l'any 2001 de la societat EQUIP BCPN SLP amb Ricard Pié. En aquesta etapa ha obtingut el PREMI CATALUNYA D'URBANISME 2003 per el Pla General d'Ordenació de Torroella de Montgrí, i el PREMI CATALUNYA D'URBANISME 2011 per el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal d'Igualada.

Ha estat responsable dels treballs del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge per a la Secretaria de l'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, des de 2006 fins 2012, que va obtenir el PREMIO INVESTIGACIÓN en la XI BIENAL ESPAÑOLA DE ARQUITECTURA Y URBANISMO 2011.

Actualment és membre investigador i secretari de l'Institut Interuniversitari de Recerca HÀBITAT, TURISME, TERRITORI (HTT) de la Universitat Politècnica de Catalunya i la Universitat de Màlaga, creat el novembre de 2011.

Va ser vocal d'Urbanisme de l'Associació de Veïns de La Barceloneta (1975-78) i membre de la junta de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, societat filial de l'Institut d'Estudis Catalans (1982-85). Després de ser secretari de l'Agrupació d'Arquitectes Urbanistes de Catalunya de 1993 a 2001, va passar a ser-ne el President de 2001 a 2010. Des de juny de 2010 és President de la Unió d'Agrupacions d'Arquitectes Urbanistes del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.

Exerceix en els camps del planejament urbanístic i la projectació de l'arquitectura, especialitzat en les qüestions referents a la rehabilitació i l'habitatge, en les seves diverses escales, des del planejament urbanístic, estudis sectorials i la realització d'obres. Té una àmplia experiència en ordenació del territori des del planejament municipal, així com en treballs d'investigació i docents sobre planificació del territori i paisatge.

La pregunta vol tenir un doble sentit. Parlem d'habitatge quan parlem de desnonaments, d'habitatges desocupats en mans de bancs rescatats amb diners públics, dels habitatges de la SAREB, de l'amuntegament provocat pel reagrupament de la gent que ha perdut la seva casa, dels sense sostre, dels qui viuen en llocs que ni són ni podran ser habitatges, de l'impacte de l'emergència habitacional, del mobbing, de les crisis socials i urbanes als barris més castigats pels desnonaments, de la segregació social per culpa de l'habitatge.

Però també es vol posar de relleu que parlem poc d'habitatge, parlem poc de què suposa l'habitatge per la vida privada i social de les persones, per les ciutats, que si alguna cosa són, són per viure i viure en comunitat, de l'habitatge com la més gran inversió d'una família, d'aquelles que poden, de les relacions entre propietaris i llogaters, de l'habitatge com a sector econòmic, de l'urbanisme com a base essencial en les decisions sobre els usos dels sòls, urbanitzats o encara no, del paper de les administracions públiques, de la importància dels agents socials.

La crisi de l'habitatge

Les xifres sobre els desnonaments d'habitatge a Espanya són esfereïdores, malgrat la manca de fonts públiques fiables i contrastades (només això ja és un indicador de l'actitud fins ara dels poders públics). L'expressió "emergència habitacional" té ple sentit si es té present que cada setmana a Catalunya hi ha desnonaments equivalents a buidar un poble de 500 habitants, posem per cas Porrera, Pontons, Penelles, Vilagrassa i tants d'altres, n'hi ha 328 (el 34,6% del total del país). Al

ritme d'un poble cada setmana, ja estarien buits després de 6 anys d'estafa immobiliària.

Si sentíssim cada setmana aquesta notícia, un poble sencer on els seus habitants han perdut l'habitatge, estaríem segurs d'estar en una emergència, resultat d'una "catàstrofe" que en aquest cas és de naturalesa econòmica, una catàstrofe no imprevisible ni atzarosa, sinó planificada a través de la política d'expansió incontrolada del deute privat duta a terme a partir de l'entrada de l'euro.

Són terribles els efectes socials i personals d'aquesta situació, intuïda en el moment de l'esclat de la bombolla immobiliària als Estats Units i activada al nostre país amb el tancament del crèdit a partir del 2009, tant als particulars com a les empreses i les administracions. Perdre l'habitatge és un daltabaix personal i familiar d'un efecte devastador, que culpabilitza al que es troba en la incapacitat de fer front a la quota hipotecària o al lloguer, que impacta en el conjunt de la família i l'entorn social més proper, i també sabem que té un impacte molt dur en les criatures. Perdre l'espai propi de referència, el lloc íntim construït dia a dia, on s'acumulen vivències joioses i tristes, és una tragèdia personal que expliquen molt bé totes les entitats socials que treballen en el suport a aquestes persones.

La conxorxa entre les entitats financeres i els poders públics ha estat obscena. La fotografia a l'inici de la crisi del president del govern assegut a taula amb els banquers la visualitza, i ha tingut com a resultat la posterior transferència del deute privat a deute públic, sota la pressió de la banca a través de la Unió Europea, i amb el resultat d'enfonsar el finançament de l'economia del país, portant a milions de persones a l'atur.

Resultat d'aquesta conxorxa són també les desenes de milers d'habitatges nous sense ús que ràpidament van acabar en mans de les entitats financeres, per fallides dels promotors immobiliaris que sí han gaudit de la dació en pagament. Només dues dades. L'any 2012 la Generalitat de Catalunya va demanar als registres de la propietat que fessin l'inventari dels habitatges inscrits pels promotors i no venuts, amb el resultat d'una xifra al voltant dels 80.000 habitatges. I una altra més recent, només les immobiliàries de les entitats Bankia, Popular, CaixaBank, Santander, BBVA i Sabadell acumulen fins a 65.000 habitatges en venda a tota Espanya, entitats que han rebut, directa i indirectament, una enorme quantitat de diners, generadors de bona part del deute públic que ara tenim, per tal de maquillar els seus balanços, ja que a l'any 2010 totes havien fet fallida degut a l'enorme bossa d'hipoteques fallides.

Però encara hi ha més. Una part important dels crèdits hipotecaris fallits s'han transferit a una entitat pública, la SAREB, que actualment s'estima (altra cop la foscor de dades) té en cartera uns 62.000 habitatges, dels quals intenta desprendre's venent-los a preu rebentat a fons immobiliaris especulatius, coneguts com a "voltors". O sigui, mentre centenars de famílies perden el seu habitatge cada setmana, les entitats financeres que hem rescatat amb els nostres diners, i sobretot, l'entitat pública que ha absorbit una part molt important del crèdit hipotecari fallit, disposen de 127.000 habitatges per seguir jugant al "mercat" immobiliari.

No s'entén des de cap punt de vista racional, si no és per aquella conxorxa entre sector financer i polític, que fa que els diners públics, els diners de tots que s'han lliurat a les entitats financeres i que provenen dels impostos dels ciutadans (també sabem que les empreses aporten una part molt més petita a la hisenda pública) i els diners que es perdran a través de la gestió de la SAREB, no hagin servit per:

1. reduir el deute hipotecari de les famílies i fer viable el seu pagament a través d'acords renegociats amb les entitats financeres, amb mediació dels

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

poders públics, en lloc de facilitar judicialment el desnonament.

2. posar a disposició de les Comunitats Autònomes i dels Ajuntaments els habitatges de la SAREB per tal de donar-los un ús social, per poder fer front a l'emergència derivada dels desnonaments.

Com succeeix sovint en situacions d'aquest tipus, hi ha realitats que es procura no siguin conegudes, com per exemple l'ocupació de pisos buits per part d'aquelles

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

persones i famílies desnonades que no troben altra solució a la seva necessitat bàsica de disposar d'un espai habitacional propi. No deixa de ser també una situació dramàtica, perquè els que ocupen habitatges buits d'entitats financeres assumeixen la seva situació d'il·legalitat, i també de provisionalitat per les incerteses que comporta en un futur immediat. Però aquesta situació és millor que no pas ocupar espais que no són habitatge ni tenen l'opció de ser-ho (infrahabitatges) o quedar directament al carrer, passar a ser un "sense sostre", el darrer esglaó de la cadena.

Aquestes situacions estaven diagnosticades i avaluades a Catalunya abans de l'esfondrament del sector immobiliari, en el Pacte Nacional per l'Habitatge de 2007 que van signar totes les entitats públiques i privades relacionades amb la promoció i gestió de l'habitatge. Set anys després, i sense que s'hagin actualitzat les xifres (un cop més, no hi ha voluntat de fer visible la realitat), es pot afirmar que totes les necessitats han crescut, que les necessitats d'habitatge dels sense sostre i dels que ocupen un infrahabitatge són més grans, que la xifra de població en risc de perdre l'habitatge s'ha disparat i no deixarà de fer-ho els propers anys per la situació precària en la que moltes famílies han resolt l'emergència, i perquè els que han aconseguit un contracte de lloguer, la darrera modificació de la llei d'arrendaments els situa en un horitzó temporal de tres anys.

Finalment, l'emancipació dels joves, quelcom essencial en una societat que vetlli pel seu futur, i el principal col·lectiu social que preocupava el 2007 per la seva dimensió quantitativa, s'ha aturat i està generant una bossa de necessitat d'habitatge que més d'hora que tard passarà factura a la nostra societat.

La desaparició del finançament a la promoció immobiliària, tant privada com pública, ha reduït l'acció de les administracions a una part de les polítiques previstes: la subvenció directa a l'usuari per tal que no perdi l'habitatge per impagament del lloguer o la quota hipotecària. Un esforç lloable dels pressupostos públics en èpoques de restricció financera, bàsicament del govern autonòmic, però una gota d'aigua en un mar de necessitats. Les altres línies d'actuació del Pacte Nacional, com la construcció d'habitatges amb finalitats socials o l'ús social d'habitatges buits, han desaparegut des del canvi de govern a Catalunya l'any 2011. Recentment, la Taula del Tercer Sector ha quantificat les necessitats d'habitatge en 230.000.

Les conseqüències de tot això en els territoris i ciutats no són les mateixes, la distribució de rendes i l'estructura socioeconòmica de la població prèvies a l'esclat

de l'estafa financera senyalaven una especial incidència d'aquests factors en determinats territoris i àrees urbanes. El que la crisi està fent és aguditzar la segregació espacial de la població per raó de renda i generar una conflictivitat en barris concrets de les nostres ciutats.

Mai hi ha hagut una política territorial i urbana enfocada a minorar les diferències per raó de l'habitatge. Ni tan sols la millor experiència urbana desenvolupada a Catalunya que ha estat la coneguda com a "llei de barris" durant el període 2004-2010, que abordava, en un programa d'accions concretes en quatre anys, temes com els equipaments socials, la rehabilitació dels edificis, la millora dels espais públics, l'eficiència energètica i mediambiental i programes de desenvolupament econòmic i social, va afrontar el tema de les necessitats socials d'habitatge als barris.

El futur de l'habitatge

Necessitem que es parli més dels temes relacionats amb l'habitatge, malgrat siguin d'una complexitat elevada i de resolució costosa en termes de recursos i de temps. En el moment més àlgid de la bombolla immobiliària, l'accés a l'habitatge es va situar al primer lloc de les preocupacions de la nostra societat ("¿cuando podré comprarme una vivienda, sr. presidente?" li va etzibar un jove al president Zapatero en un recordat programa televisiu). En canvi ara, quan la situació és més dramàtica per l'emergència habitacional que estem vivint, l'habitatge ha desaparegut de la primera línia de les preocupacions socials segons els estudis d'opinió que es publiquen.

Això sí, quan es parla d'habitatge es reivindica com un dret fonamental, es repeteix l'article constitucional que parla del dret a un habitatge digne, però no s'avança en els mecanismes per fer-ho real en cada situació concreta. Cal superar aquesta paràlisi en la qual aquest és un dret dels que no es poden exigir, com el dret al treball, i passar a exigir l'habitatge com "el primer dret" ("housing first", segons l'expressió saxona). Quin dret és més transcendent que aquest, després del dret a la vida ? Pot una persona, una família, aspirar a un desenvolupament humà en mínimes condicions sense un habitatge digne ?

Les entitats que treballen amb les situacions d'emergència social més punyent ho saben prou bé. Els problemes personals i socials no es poden resoldre si no es dóna la condició primera i bàsica de l'habitatge, disposar d'un espai propi, íntim, inviolable, de vida personal i en comunitat on refer-se, si és el cas, i desenvolupar-

se com a persona.

Amb una voluntat resultant d'un recolzament polític majoritari a través de les urnes, es pot situar l'habitatge com a primer dret de la vida en societat. Es donen les condicions per resoldre l'emergència habitacional i per començar a planificar les respostes a les necessitats futures d'habitatge, però cal situar la qüestió en el primer pla de les prioritats, reforçant el dret a l'habitatge en el pla jurídic i fent-lo efectiu a través de la gestió pública.

En el nostre país cal dir amb claredat que almenys una part dels nostres habitatges no poden dependre de les vicissituds dels mercats immobiliaris i financers, que allò important no és la propietat de l'habitatge sinó el seu ús, que els habitatges que ja tenim construïts són més que suficients a curt termini i han de complir la seva funció social primària, que siguin ocupats i ningú estigui en situació de "no habitatge", sigui quin sigui el motiu que l'hagi portat a aquesta situació.

S'ha de fer efectiu el dret a un habitatge digne a tota la població, no hi ha cap raó assumible perquè algú es quedi sense habitatge, més encara si pel mig hi han implicades criatures. Els pisos de la banca pública SAREB i els habitatges desocupats de la banca rescatada i d'empreses especuladores han de ser posats de manera immediata al servei de la població més vulnerable, i el mecanisme judicial dels desnonaments s'ha de paralitzar i reformular de dalt a baix, garantint que ningú es queda en situació de desemparament en relació a aquest dret bàsic.

El mercat immobiliari és perfectament vàlid per aquells que tenen la capacitat econòmica de participar-hi, adquirint un o diversos habitatges, o optant pel lloguer on desitgin residir. Però no pot ser una obligació per les persones que no tenen els recursos suficients, les polítiques públiques han d'assegurar l'habitatge d'aquesta part de la població (que potser és ja la majoritària, vist el procés d'empobriment general al que ens han portat), i han de deixar de considerar l'habitatge com una peça del sistema econòmic al marge de les necessitats socials.

En la qüestió de l'habitatge és fonamental exigir la funció social a la propietat privada, tal com també estableix el text constitucional, en primer lloc a les entitats mercantils, financeres o no, que especulen amb aquesta necessitat bàsica de les persones. Tots tenim el dret a un habitatge digne, però no a la propietat d'un habitatge. El problema és que a Espanya i des dels anys seixanta del segle passat, primer el franquisme i després el règim constitucional del 78 han fomentat des de les polítiques públiques la compra de l'habitatge com a manera de resoldre les

necessitats de la població, amb el resultat d'una forta regressió de la fórmula tradicional del lloguer.

El lloguer ha passat d'una situació de protecció paternalista en el franquisme amb el bloqueig de rendes als propietaris, a una liberalització salvatge. Qui pot fer un mínim projecte de futur amb lloguers a tres anys, tal com ha establert la darrera reforma de la llei d'arrendaments? Però un bon mercat privat de lloguers, i una oferta suficient de lloguers socials, garantiria un imprescindible equilibri entre rendes i cost de l'habitatge, i la necessària mobilitat que requereixen els mercats de treball actuals, i encara més en el futur.

La realitat és que no hi ha relació entre el cost del lloguer i les condicions objectives de l'habitatge i les obligacions de manteniment i rehabilitació per part de la propietat, ara especialment rellevants per la urgent adequació energètica dels edificis per la emergència climàtica. Les condicions jurídiques dels lloguers estan totalment decantades a favor dels propietaris, el llogater es troba indefens davant les exigències de la propietat i pressionat per la seva necessitat d'accedir a l'ús d'un habitatge.

En urbanisme està assumida aquesta funció social de la propietat, referida als usos del sòl, la seva urbanització i edificació, o el manteniment i rehabilitació dels edificis i instal·lacions, funció social que es tradueix en cessions obligades i gratuïtes del sòl per carrers, espais públics i equipaments, assumint costos d'urbanització i cedint a l'ajuntament una petita part (10%) del sòl edificable. Per què no es poden implementar mesures equivalents referides al desenvolupament de la funció social de la propietat dels immobles?

Els països que tenen una situació social i econòmica més equilibrada afronten les necessitats d'habitatge des de la formació i manteniment de quantitats importants d'habitatges en règim de lloguer destinats a finalitats socials, habitatges en mans de les administracions públiques i habitatges d'entitats sense ànim de lucre (promotors socials) que compleixen funcions equivalents als públics. A França, per exemple, la llei de solidaritat urbana estableix l'objectiu d'assolir un percentatge del 20% d'habitatge públic a lloguer en relació als habitatges totals de la població resident i a les àrees urbanes més importants del país.

En el nostre país, aquests habitatges han de sortir, de manera immediata, dels habitatges buits en mans d'entitats mercantils, financeres i no financeres, i per tal de disposar de sòls urbanitzats per fer nous habitatges en el futur, començar a

preparar l’urbanisme a través de profundes modificacions legals (per exemple, que el dret a urbanitzar i edificar sigui dels ajuntaments de manera quasi general), i amb l’iniciativa pública en la planificació dels barris i ciutats, perquè el cicle de creació d’habitatges nous és sempre de durada mitja-llarga.

¿HABLAMOS DE VIVIENDA?

Josep M. Vilanova i Claret, *Profesor del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Investigador del Instituto Interuniversitario de Investigación Hábitat, Turismo, Territorio*

Josep M. Vilanova i Claret*(Monistrol de Montserrat, 1955), titulado arquitecto en 1980 por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona y doctorado por la misma escuela el año 1995, con PREMIO EXTRAORDINARIO DE DOCTORADO. Desde 1983 es profesor del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña, del que fue secretario desde 1989 hasta 1996. Desarrolla tareas docentes en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura del Vallés y de Barcelona, y la Fundación Politécnica de la UPC, en docencia de grados y de másters, y ha sido profesor de posgrado en la Universidad Abierta de Cataluña desde 2006 hasta 2011. Actualmente también es profesor de urbanismo en la Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Girona.*

Su actividad profesional se inició entre 1977 y 1984 como miembro del estudio de Rosa Barba y Ricard Pié. En el mismo período fue miembro del equipo redactor del Plan Especial de Reforma Interior de la Barceloneta, dirigido por Manuel de Solà-Morales y Antonio Font, que ganó el PREMIO NACIONAL DE URBANISMO 1983.

Fue miembro fundador del equipo multidisciplinar EARHA (Equipo de Asesoramiento para la Rehabilitación de Viviendas), desde 1985 hasta 2012. Desde el año 1996, volvió a realizar trabajos conjuntos de planeamiento y proyectación urbanística con Rosa Barba (traspasada en 2000) y Ricard Pié, siendo socio fundador en 2001 de la sociedad EQUIPO BCPN SLP con Ricard Pié. En esta etapa ha obtenido el PREMIO CATALUÑA DE URBANISMO 2003 por el Plan General de Ordenación de Torroella de Montgrí, y el PREMIO CATALUÑA DE URBANISMO 2011 por el Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Igualada.

Ha sido responsable de los trabajos del Plan Territorial Sectorial de Vivienda para la Secretaría de la Vivienda de la Generalidad de Cataluña, desde 2006 hasta 2012, que obtuvo el PREMIO INVESTIGACIÓN en la XI BIENAL ESPAÑOLA DE ARQUITECTURA Y URBANISMO 2011.

Actualmente es miembro investigador y secretario del Instituto Interuniversitario de Investigación HABITAT, TURISMO, TERRITORIO (HTT) de la Universidad Politécnica de Cataluña y la Universidad de Málaga, creado en noviembre de 2011.

Fue vocal de Urbanismo de la Asociación de Vecinos de La Barceloneta (1975-78) y miembro de la junta de la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio, sociedad filial del Instituto de Estudios Catalanes (1982-85). Tras ser secretario de la Agrupación de Arquitectos Urbanistas de Cataluña desde 1993 hasta 2001, pasó a ser el Presidente desde 2001 hasta 2010. Desde junio de 2010 es Presidente de la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.

Ejerce en los campos del planeamiento urbanístico y la proyectación de la arquitectura, especializado en las cuestiones referentes a la rehabilitación y la vivienda, en sus diversas escalas, desde el planeamiento urbanístico, estudios sectoriales y la realización de obras. Tiene una amplia experiencia en ordenación del territorio desde el planeamiento municipal, así como en trabajos de investigación y docentes sobre planificación del territorio y paisaje.

Traducción: Ximo Martínez Ortiz

La pregunta quiere tener un doble sentido. Hablamos de vivienda cuando hablamos de desahucios, de viviendas desocupadas en manos de bancos rescatados con dinero público, las viviendas de la SAREB, del hacinamiento provocado por el reagrupamiento de la gente que ha perdido su casa, de los sin techo, de los que viven en lugares que ni son ni podrán ser viviendas, del impacto de la emergencia habitacional, del *mobbing*, de las crisis sociales y urbanas en los barrios más castigados por los desahucios, de la segregación social por culpa de la vivienda.

Pero también se quiere poner de relieve que hablamos poco de vivienda, hablamos poco de lo que supone la vivienda para la vida privada y social de las personas, para las ciudades, que si algo son, son para vivir y vivir en comunidad, de la vivienda como la mayor inversión de una familia, de aquellas que pueden, de las relaciones entre propietarios e inquilinos, de la vivienda como sector económico, del urbanismo como base esencial en las decisiones sobre los usos de los suelos, urbanizados o todavía no, del papel de las administraciones públicas, de la importancia de los agentes sociales.

La crisis de la vivienda

Las cifras sobre los desahucios de vivienda en España son aterradoras, pese a la falta de fuentes públicas fiables y contrastadas (sólo eso ya es un indicador de la actitud hasta ahora de los poderes públicos). La expresión “emergencia

habitacional” tiene pleno sentido si se tiene en cuenta que cada semana en Cataluña hay desahucios equivalentes a vaciar un pueblo de 500 habitantes, por ejemplo Porrera, Pontons, Penelles, Vilagrassa y tantos otros, hay 328 (el 34,6% del total del país). Al ritmo de un pueblo cada semana, ya estarían vacíos después de 6 años de estafa inmobiliaria.

Si oyéramos cada semana esta noticia, un pueblo entero donde sus habitantes han perdido la vivienda, estaríamos seguros de estar en una emergencia, resultado de una “catástrofe” que en este caso es de naturaleza económica, una catástrofe no imprevisible ni azarosa, sino planificada a través de la política de expansión incontrolada de la deuda privada llevada a cabo a partir de la entrada del euro.

Son terribles los efectos sociales y personales de esta situación, intuida en el momento del estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos y activada en nuestro país con el cierre del crédito a partir de 2009, tanto a los particulares como a las empresas y a las administraciones. Perder la vivienda es un descalabro personal y familiar de un efecto devastador, que culpabiliza al que se encuentra en la incapacidad de hacer frente a la cuota hipotecaria o al alquiler, que impacta en el conjunto de la familia y en el entorno social más cercano, y también sabemos que tiene un impacto muy duro en las criaturas. Perder el espacio propio de referencia, el lugar íntimo construido día a día, donde se acumulan vivencias gozosas y tristes, es una tragedia personal que explican muy bien a todas las entidades sociales que trabajan en el apoyo a estas personas.

La conjura entre las entidades financieras y los poderes públicos ha sido obscena. La fotografía en el inicio de la crisis del presidente del gobierno sentado en la mesa con los banqueros la visualiza, y ha tenido como resultado la posterior transferencia de la deuda privada en deuda pública, bajo la presión de la banca a través de la Unión Europea, y con el resultado de hundir la financiación de la economía del país, llevando a millones de personas al paro.

Resultado de esta conjura son también las decenas de miles de viviendas nuevas sin uso que rápidamente terminaron en manos de las entidades financieras, por quiebra de los promotores inmobiliarios que sí que han disfrutado de la dación en pago. Sólo dos datos. En el año 2012 la Generalidad de Cataluña pidió a los registros de la propiedad que hicieran el inventario de las viviendas inscritas por los promotores y no vendidas, con el resultado de una cifra en torno a las 80.000 viviendas. Y otro más reciente, sólo las inmobiliarias de las entidades Bankia, Popular, CaixaBank, Santander, BBVA y Sabadell acumulan hasta 65.000 viviendas

en venta en toda España, entidades que han recibido, directa e indirectamente, una enorme cantidad de dinero, generadores de buena parte de la deuda pública que ahora tenemos, para maquillar sus balances, ya que el año 2010 todas habían quebrado debido a la enorme bolsa de hipotecas quebradas.

Pero aún hay más. Una parte importante de los créditos hipotecarios fallidos se han transferido a una entidad pública, la SAREB, que actualmente se estima (otra vez la oscuridad de datos) tiene en cartera unas 62.000 viviendas, de las cuales intenta desprenderse vendiéndolas a precio reventado a fondos inmobiliarios especulativos, conocidos como “buitres”. O sea, mientras cientos de familias pierden su vivienda cada semana, las entidades financieras que hemos rescatado con nuestro dinero, y sobre todo, la entidad pública que ha absorbido una parte muy importante del crédito hipotecario fallido, disponen de 127.000 viviendas para seguir jugando al “mercado” inmobiliario.

No se entiende desde ningún punto de vista racional, sino por aquella conjura entre sector financiero y político, que hace que el dinero público, el dinero de todos que se ha entregado a las entidades financieras y que provienen de los impuestos de los ciudadanos (también sabemos que las empresas aportan una parte mucho más pequeña a la Hacienda Pública) y el dinero que se perderán a través de la gestión de la SAREB, no hayan servido para:

1. reducir la deuda hipotecaria de las familias y hacer viable su pago a través de acuerdos

renegociados con las entidades financieras, con mediación de los poderes públicos, en lugar de facilitar judicialmente el desahucio.

2. poner a disposición de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos las viviendas de la SAREB para darles un uso social, para poder hacer frente

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/category/historico-de-revistas/2015-vol-19/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

a la emergencia derivada de los desahucios.

Como sucede a menudo en situaciones de este tipo, hay realidades que se procura no sean conocidas, como por ejemplo el empleo de pisos vacíos por parte de aquellas personas y familias desahuciadas que no encuentran otra solución a su necesidad básica de disponer de un espacio habitacional propio. No deja de ser también una situación dramática, porque los que ocupan viviendas vacías de entidades financieras asumen su situación de ilegalidad, y también de provisionalidad por las incertidumbres que conlleva en un futuro inmediato. Pero esta situación es mejor que ocupar espacios que no son vivienda ni tienen la opción de serlo (infraviviendas) o quedar directamente en la calle, pasar a ser un “sin techo”, el último eslabón de la cadena.

Estas situaciones estaban diagnosticadas y evaluadas en Cataluña antes del derrumbe del sector inmobiliario, en el Pacto Nacional para la Vivienda de 2007 que firmaron todas las entidades públicas y privadas relacionadas con la promoción y gestión de la vivienda. Siete años después, y sin que se hayan actualizado las cifras (una vez más, no hay voluntad de hacer visible la realidad), se puede afirmar que todas las necesidades han crecido, que las necesidades de vivienda de los sin techo y de los que ocupan una infravivienda son más grandes, que la cifra de población en riesgo de perder la vivienda se ha disparado y no dejará de hacerlo en los próximos años por la situación precaria en la que muchas familias han resuelto la emergencia, y porque los que han conseguido un contrato de alquiler, la última modificación de la ley de arrendamientos los sitúa en un horizonte temporal de tres años.

Finalmente, la emancipación de los jóvenes, algo esencial en una sociedad que vele por su futuro, y el principal colectivo social que preocupaba en 2007 por su dimensión cuantitativa, se ha detenido y está generando una bolsa de necesidad de vivienda que más pronto que tarde pasará factura a nuestra sociedad.

La desaparición de la financiación a la promoción inmobiliaria, tanto privada como pública, ha reducido la acción de las administraciones a una parte de las políticas previstas: la subvención directa al usuario para que no pierda la vivienda por impago del alquiler o la cuota hipotecaria. Un esfuerzo loable de los presupuestos públicos en épocas de restricción financiera, básicamente del gobierno autonómico, pero una gota de agua en un mar de necesidades. Las otras líneas de actuación del Pacto Nacional, como la construcción de viviendas con fines sociales o el uso social de viviendas vacías, han desaparecido desde el cambio de gobierno en Cataluña el año 2011. Recientemente, la Mesa del Tercer Sector ha cuantificado las necesidades de vivienda en 230.000.

Las consecuencias de todo ello en los territorios y ciudades no son las mismas, la distribución de rentas y la estructura socioeconómica de la población previas al estallido de la estafa financiera señalaban una especial incidencia de estos factores en determinados territorios y áreas urbanas. Lo que la crisis está haciendo es agudizar la segregación espacial de la población por razón de renta y generar una conflictividad en barrios concretos de nuestras ciudades.

Nunca ha habido una política territorial y urbana enfocada a reducir las diferencias por razón de la vivienda. Ni siquiera la mejor experiencia urbana desarrollada en Cataluña que ha sido la conocida como “ley de barrios” durante el periodo 2004-2010, que abordaba, en un programa de acciones concretas en cuatro años, temas como los equipamientos sociales, la rehabilitación de los edificios, la mejora de los espacios públicos, la eficiencia energética y medioambiental y programas de desarrollo económico y social, afrontó el tema de las necesidades sociales de vivienda en los barrios.

El futuro de la vivienda

Necesitamos que se hable más de los temas relacionados con la vivienda, a pesar de que sean de una complejidad elevada y de resolución costosa en términos de recursos y de tiempo. En el momento más álgido de la burbuja inmobiliaria, el acceso a la vivienda se situó en el primer lugar de las preocupaciones de nuestra sociedad (“¿Cuando podré comprarme una vivienda, sr. Presidente?” Le espetó un joven al presidente Zapatero en un recordado programa televisivo). En cambio ahora, cuando la situación es más dramática para la emergencia habitacional que estamos viviendo, la vivienda ha desaparecido de la primera línea de las preocupaciones sociales según los estudios de opinión que se publican.

Eso sí, cuando se habla de vivienda se reivindica como un derecho fundamental, se repite el artículo constitucional que habla del derecho a una vivienda digna, pero no se avanza en los mecanismos para hacerlo real en cada situación concreta. Hay que superar esta parálisis en la que éste es un derecho de los que no se pueden exigir, como el derecho al trabajo, y pasar a exigir la vivienda como "el primer derecho" ("housing first", según la expresión sajona). ¿Qué derecho es más trascendente que éste, después del derecho a la vida? ¿Puede una persona, una familia, aspirar a un desarrollo humano en mínimas condiciones sin una vivienda digna?

Las entidades que trabajan con las situaciones de emergencia social más punzante lo saben muy bien. Los problemas personales y sociales no se pueden resolver si no se da la condición primera y básica de la vivienda, disponer de un espacio propio, íntimo, inviolable, de vida personal y en comunidad donde rehacerse, en su caso, y desarrollarse como persona.

Con una voluntad resultante de un apoyo político mayoritario a través de las urnas, se puede situar la vivienda como primer derecho de la vida en sociedad. Se dan las condiciones para resolver la emergencia habitacional y para empezar a planificar las respuestas a las necesidades futuras de vivienda, pero hay que situar la cuestión en el primer plano de las prioridades, reforzando el derecho a la vivienda en el plano jurídico y haciéndolo efectivo a través de la gestión pública.

En nuestro país hay que decir con claridad que al menos una parte de nuestras viviendas no pueden depender de las vicisitudes de los mercados inmobiliarios y financieros, que lo importante no es la propiedad de la vivienda sino su uso, que las viviendas que ya tenemos construidas son más que suficientes a corto plazo y deben cumplir su función social primaria, que sean ocupadas y nadie esté en situación de "no vivienda", sea cual sea el motivo que le haya llevado a esta situación.

Debe hacerse efectivo el derecho a una vivienda digna a toda la población, no hay ninguna razón asumible que alguien se quede sin vivienda, más aún si de por medio hay implicadas criaturas. Los pisos de la banca pública SAREB y las viviendas desocupadas de la banca rescatada y de empresas especuladoras deben ser puestos de inmediato al servicio de la población más vulnerable, y el mecanismo judicial de los desahucios se ha de paralizar y reformular de arriba abajo, garantizando que nadie se quede en situación de desamparo en relación a este derecho básico.

El mercado inmobiliario es perfectamente válido para aquellos que tienen la capacidad económica de participar, adquiriendo una o varias viviendas, u optando por el alquiler donde deseen residir. Pero no puede ser una obligación para las personas que no tienen los recursos suficientes, las políticas públicas deben asegurar la vivienda de esta parte de la población (que quizás es ya la mayoritaria, visto el proceso de empobrecimiento general al que nos han llevado), y deben dejar de considerar la vivienda como una pieza del sistema económico al margen de las necesidades sociales.

En la cuestión de la vivienda es fundamental exigir la función social a la propiedad privada, tal como establece el texto constitucional, en primer lugar a las entidades mercantiles, financieras o no, que especulan con esta necesidad básica de las personas. Todos tenemos el derecho a una vivienda digna, pero no a la propiedad de una vivienda. El problema es que en España y desde los años sesenta del siglo pasado, primero el franquismo y luego el régimen constitucional del 78 han fomentado desde las políticas públicas la compra de la vivienda como forma de resolver las necesidades de la población, con el resultado de una fuerte regresión de la fórmula tradicional del alquiler.

El alquiler ha pasado de una situación de protección paternalista en el franquismo con el bloqueo de rentas a los propietarios, a una liberalización salvaje. ¿Quién puede hacer un mínimo proyecto de futuro con alquileres a tres años, tal como ha establecido la última reforma de la ley de arrendamientos? Pero un buen mercado privado de alquileres, y una oferta suficiente de alquileres sociales, garantizaría un imprescindible equilibrio entre rentas y coste de la vivienda, y la necesaria movilidad que requieren los mercados de trabajo actuales, y aún más en el futuro.

La realidad es que no hay relación entre el coste del alquiler y las condiciones objetivas de la vivienda y las obligaciones de mantenimiento y rehabilitación por parte de la propiedad, ahora especialmente relevantes para la urgente adecuación energética de los edificios por la emergencia climática. Las condiciones jurídicas de los alquileres están totalmente decantadas a favor de los propietarios, el inquilino se encuentra indefenso ante las exigencias de la propiedad y presionado por su necesidad de acceder al uso de una vivienda.

En urbanismo está asumida esta función social de la propiedad, referida a los usos del suelo, su urbanización y edificación, o el mantenimiento y rehabilitación de los edificios e instalaciones, función social que se traduce en cesiones obligadas y gratuitas del suelo por calles, espacios públicos y equipamientos, asumiendo costes

de urbanización y cediendo al ayuntamiento una pequeña parte (10%) del suelo edificable. ¿Por qué no se pueden implementar medidas equivalentes referidas al desarrollo de la función social de la propiedad de los inmuebles?

Los países que tienen una situación social y económica más equilibrada afrontan las necesidades de vivienda desde la formación y mantenimiento de cantidades importantes de viviendas en régimen de alquiler destinadas a fines sociales, viviendas en manos de las administraciones públicas y viviendas de entidades sin ánimo de lucro (promotores sociales) que cumplen funciones equivalentes a los públicos. En Francia, por ejemplo, la ley de solidaridad urbana establece el objetivo de alcanzar un porcentaje del 20% de vivienda pública en alquiler en relación a las viviendas totales de la población residente y en las áreas urbanas más importantes del país.

En nuestro país, estas viviendas tienen que salir, de manera inmediata, de las viviendas vacías en manos de entidades mercantiles, financieras y no financieras, y para disponer de suelos urbanizados para hacer nuevas viviendas en el futuro, empezar a preparar el urbanismo a través de profundas modificaciones legales (por ejemplo, que el derecho a urbanizar y edificar sea de los ayuntamientos de manera casi general), y con la iniciativa pública en la planificación de los barrios y ciudades, porque el ciclo de creación de viviendas nuevas es siempre de duración media-larga.

Where

Mary Jo Bang

In this cicada city, we are dead,
we are home.
Here, you belong

to me. I, to you. The trees lurch
toward later summer, reach
toward the window

where glass makes a mirror
of the sitting. Lightnings forks.
All directions lead to my empty head

bent over a box of cicatrix ash.
My mothering lips are stiched
shut by sorrow.

En esta ciudad cigarra, estamos muertos,
estamos en silencio, estamos en casa.
Aquí, tú me

perteneces. Yo, a ti. Los árboles se tambalean
hacia el verano ya próximo, alcanzan
la ventana

cuyo cristal hace de espejo
del comedor. Los tenedores relampaguean.
Todas las direcciones llevan a mi cabeza vacía

reclinada sobre una urna de cenizas cicatrizadas.
Mis labios de madre cosidos,
suturados por el dolor.

En aquesta ciutat cigala, estem morts,
estem en silenci, estem a casa.
Aquí, tu em

pertanys. Jo, a tu. Els arbres trontollen
cap a l’estiu ja proper, arriben a
la finestra

el vidre fa de mirall
del menjador. Els tenidors rellampeguen.
Totes les adreces porten al meu cap buit

reclinat sobre una urna de cendres cicatritzades.
Els meus llavis de mare cosits,
suturats pel dolor.