

LA TIERRA Y LA VIVIENDA DESPUÉS DE LOS DESASTRES

1. Una política de propietarios de viviendas únicamente

Muchos grupos de asistencia temen los problemas relacionados con la adquisición de tierras. Sus programas ofrecen viviendas preferentemente a familias que tienen un título sobre la tierra. Sin embargo, pocas familias de bajos ingresos son propietarias de tierras. En consecuencia, programas como éstos sólo ayudan a quienes se encuentran ya en mejor posición económica y, en cualquier caso, podrían recibir asistencia financiera. Después de un desastre, esa discriminación intrínseca hacia la mayoría de los supervivientes (que, como ya se ha visto, son en su mayoría pobres y carecen de tierras) puede ser fuente de tirantezas sociales y políticas.

2. Facilitación de viviendas a quienes no son propietarios de la tierra

Muchos organismos ofrecen proporcionar a las familias alojamiento de emergencia o vivienda temporal, o ambas cosas, en el emplazamiento de su vivienda anterior. Esas viviendas se transforman normalmente en estructuras en regla después de unos años, convirtiéndose en viviendas permanentes. Si la familia ha pagado una vivienda, construida en un terreno que no es de su propiedad, se plantea un problema jurídico en relación con quién es propietario de la estructura: el propietario del terreno o el ocupante²⁶.

3. Reconstrucción en lugares poco seguros

Para aplacar las demandas de reforma agraria, algunos gobiernos entregan tierras para reconstruir en ellas viviendas para grupos de bajos ingresos. Normalmente, sin embargo, esa tierra es de escaso valor económico y es probable que siga exponiendo a riesgos a sus ocupantes²⁷.

4. Propiedad estatal

En general, los países en que la propiedad de la tierra corresponde al Estado han tenido más éxito con el reasentamiento que aquellos en donde predomina la propiedad privada de la tierra, aunque estos últimos disponen con frecuencia de facultades de emergencia para la adquisición obligatoria de tierras; esas facultades sin embargo, se utilizan raras veces. Un ejemplo de utiliza-

ción de facultades de emergencia se produjo después del terremoto de 1963 en Skopje, Yugoslavia. El Gobierno destinó tierras seguras de los alrededores de la ciudad a la construcción de viviendas. La capacidad para requisar tierras fue la razón de que se levantaran 14.000 viviendas en un plazo de ocho meses después del terremoto.

Directrices de política

1. El problema de la tierra debe reconocerse como parte integrante de los programas de vivienda después de los desastres. La naturaleza política y económica de la cuestión puede plantear dificultades, pero no obstante puede haber oportunidades para la reforma agraria, y se debe facilitar terrenos seguros para el reasentamiento después de un desastre.
2. La entrega de terrenos seguros para construir, destinados a las familias de bajos ingresos, debe ir acompañada de una infraestructura básica — por lo menos agua, eliminación de desechos y carreteras para todo tiempo — y debe estar a una distancia razonable del lugar de trabajo. Se reconoce que esto puede parecer injustificadamente idealista, ya que los terrenos seguros situados cerca de centros urbanos serán inevitablemente muy valiosos. Sin embargo, es esencial reconocer que las familias pobres *tienen* que vivir cerca de los centros, porque su sustento puede depender de ello. Es poco probable que tengan tiempo o dinero para recorrer largas distancias con objeto de trasladarse a su trabajo.
3. No debe pasarse por alto el costo de aprovechamiento de la tierra. Por ello, es necesario incorporar el costo de la adquisición y el aprovechamiento de la tierra al sistema financiero establecido para la reconstrucción de viviendas. Los sistemas de financiación se describen en la sección 4.4.
4. Debe garantizarse a los grupos de bajos ingresos la seguridad de la tenencia de la tierra, a fin de fomentar todo el sistema básico de autoayuda y de participación en el desarrollo. Los datos indican claramente que las familias *sólo* invertirán sus recursos (conocimientos especializados, energía, dinero) en vivienda si creen que pueden obtener algún beneficio personal de esa inversión. La construcción de viviendas seguras por las familias de la localidad requiere la seguridad de la tenencia *al comienzo de la construcción* (no al terminar el período de reembolso del préstamo). En muchos países, esto requerirá reformas agrarias.

Referencias esenciales

- UNDRO (Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre) *Prevención y mitigación de desastres: Compendio de los conocimientos actuales*, vol. 5, «Aspectos relativos al aprovechamiento de la tierra», UNDRO; Ginebra, Suiza, 1977.
- WESTGATE, Ken, «Land-Use Planning, Vulnerability and the Low-Income Dwelling», *Disasters and the Small Dwelling*, Pergamon, Oxford, Reino Unido, 1981 págs. 27 a 31.
- WHITEMORE, Claire, *Land for People: Land Tenure for the Very Poor*, OXFAM, Oxford, Reino Unido, 1981.

²⁶ En algunas operaciones recientes después de desastres en América Latina, en donde, en muchos países, las leyes establecen que el propietario de un terreno, tiene derechos sobre cualesquiera estructuras que se levanten en él, las familias de bajos ingresos se han visto duramente afectadas, al tener que pagar el costo de su alojamiento, al mismo tiempo que seguían pagando un alquiler por la tierra y, en su día, la estructura

²⁷ En un país, la tierra destinada al reasentamiento de refugiados estaba expuesta a intensas inundaciones. En otro, un lugar elegido se encontraba exactamente debajo de un alud de fango inminente. En otro mas, algunas de las tierras de reasentamiento se encontraban en una llanura no estabilizada, al borde de un profundo barranco. Aunque se atendió la demanda de tierra, la población no quedó en mejor posición que anteriormente en otras zonas igualmente vulnerables.

4.4 FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA

PRINCIPIO: uno de los componentes más importantes de un programa de alojamiento después de un desastre es su sistema de financiación. Las donaciones directas en efectivo son sólo eficaces a corto plazo y pueden crear una relación de dependencia entre el superviviente y los grupos de asistencia. Resulta mucho más ventajoso, tanto para las personas como para la comunidad, participar en la financiación de sus propios programas de alojamiento, especialmente en la reconstrucción de carácter permanente

Destinatarios

- Sector privado: fabricantes, contratistas, bancos, cooperativas
- Profesionales: arquitectos/planificadores/economistas
- Administradores encargados de formular políticas: nivel nacional (terciario)
- Directores de proyectos de alojamiento/vivienda después de un desastre: nivel regional/provincial (secundario)

Fases en el tiempo

- Fase anterior al desastre — Reducción de riesgos, preparación
 - Fase 1 — Periodo de socorro inmediato (desde el desastre hasta el quinto día)
- Fase 2 — Periodo de rehabilitación (desde el quinto día hasta los tres meses)
- Fase 3 — Periodo de reconstrucción (a partir de los tres meses)

NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA

Uno de los componentes más importantes de un programa de alojamiento después de un desastre es su sistema de financiación, es decir, el medio por el que el superviviente paga en definitiva la ayuda en materia de alojamiento. Desgraciadamente, ha sido uno de los componentes cuya importancia se ha comprendido menos. Algunos grupos de asistencia, hasta un año después de terminar su proyecto, no han concluido siquiera su sistema de financiación. Los beneficiarios de la ayuda, con frecuencia, no tenían conciencia de sus obligaciones financieras, y sobre ellos gravitaba una nube de incertidumbre y de ansiedad. En cambio, programas de financiación bien planificados han tenido el efecto positivo de reforzar la autoestima de los beneficiarios, promoviendo el desarrollo local y contribuyendo a la recuperación económica.

A continuación sigue un panorama general y una evaluación crítica de los sistemas o medidas de financiación más comunes que se han utilizado en los programas de alojamiento y de vivienda después de los desastres.

1. Donación simple

Algunos programas de alojamiento resuelven la cuestión de la financiación eliminando simplemente los costos que ésta supone. El grupo de asistencia presta la ayuda al beneficiario que cumple ciertas condiciones, más o menos formales, para tener derecho a ella, como la prueba de ser una víctima auténtica del desastre, la prueba de ser propietario de la tierra en que se construirá el alojamiento, pruebas de su bajo nivel de ingresos, etc. Una vez entregada la ayuda, el beneficiario no tiene obligación de pagar total ni parcialmente el costo del alojamiento.

Esto puede parecer justificable cuando el alojamiento es claramente temporal y se construye en un terreno que no está destinado en definitiva a vivienda²⁸.

Ventajas

Elimina la necesidad de recuperar el dinero: para un grupo de asistencia puede ser difícil esa recuperación especialmente si sólo actúa en la zona del desastre por tiempo breve, o carece de personal calificado para dirigir un programa de financiación;

Puede ser conforme con los estatutos o el mandato de algunos grupos de asistencia a los que se exige que *den* su asistencia;

Permite al beneficiario destinar a otras necesidades el dinero que pueda tener.

Desventajas

El dinero puede utilizarse indebidamente, comprometiéndose así el proceso de reconstrucción;

Puede socavar el recurso esencial de los propios mecanismos de resolver problemas de los supervivientes, entre ellos la autoayuda tradicional y de la comunidad;

Puede traducirse en la imposición de soluciones de vivienda que no respondan a las necesidades y preferencias de la población,

Puede debilitar las cooperativas locales y otras instituciones, al eludirlas;

Priva al donante de la posibilidad de recuperar los fondos para nuevos proyectos;

Como los materiales de construcción son costosos y los organismos tienen fondos limitados, reduce el número de personas a las que puede atender.

²⁸ Así ocurrió en el caso de los alojamientos construidos por el Gobierno después del terremoto de 1970 en el Perú.

2. Adquisición directa

Es prácticamente lo contrario de la donación simple, y es rara vez el mecanismo de financiación utilizado por los grupos de asistencia, especialmente los de tipo benéfico. Se emplea por empresas con fines de lucro, que ven en la demanda creada por el desastre una oportunidad comercial. Su ventaja es que mantiene la libertad del mercado libre, aunque esto, evidentemente, puede ser una desventaja si el vendedor está en posición de poder explotar a los supervivientes con pocas opciones. En la práctica, el número de supervivientes que podrán permitirse pagar los precios normales del mercado será probablemente muy limitado.

3. Autoayuda sin costos

Varios grupos de asistencia han creado programas en los que entregan materiales de construcción y, normalmente, proporcionan personal de supervisión y administrativo, a un grupo organizado de familias que construyen sus propias viviendas. Como en el caso de las donaciones simples de viviendas, los beneficiarios no hacen ningún reembolso por concepto de costo de los materiales. El método se considera como un medio de hacer participar al beneficiario en el programa sin gravitar sobre sus escasos o reducidos recursos económicos.

Ventajas

Como en el caso de la donación simple, se elimina la necesidad de una organización y un procedimiento para recuperar el dinero;

Permite al beneficiario destinar el dinero que tenga a otras necesidades;

Al construir el alojamiento, el beneficiario tendrá un interés mayor por el programa que si hubiera sido un espectador pasivo.

Desventajas

En menor medida, las desventajas de la donación simple tenderán a darse también en el método de autoayuda sin costo;

El grupo de asistencia puede estimar que tiene derecho a influir en la organización y el calendario de la autoayuda porque regala los materiales y la asistencia técnica, con posible perjuicio para la comunidad beneficiaria;

El tiempo invertido en la construcción del alojamiento es valioso para el beneficiario. Puede tener dificultades al elegir entre construir una vivienda o proporcionar a su familia apoyo económico;

La ejecución con éxito de un programa de autoayuda sin costos sólo puede lograrse prestando gran atención. El diseño del programa debe responder a las pautas tradicionales de construcción, al tiempo disponible y a las prioridades económicas de las víctimas.

4. Programas de préstamos

Los programas de préstamos pueden adoptar diversas formas, y ser una parte, o la totalidad, del programa de alojamiento del grupo de asistencia. Las condiciones concretas de los préstamos varían considerablemente, pero en general se requiere que el beneficiario sea una auténtica víctima del desastre, que viva en una localidad determinada; que sus ingresos queden comprendidos dentro de ciertos límites; que tenga un empleo seguro; que tenga experiencia anterior en el reembolso

de créditos; y que preste su conformidad a las condiciones del préstamo. El prestamista puede poner también la condición adicional de que la nueva construcción observe las normas mínimas de seguridad o se construya lejos de las zonas peligrosas. Un prestamista sin fines de lucro puede ofrecer a menudo condiciones de reembolso ventajosas. Diversos programas han concedido subvenciones en forma de intereses bajos, con donación de intereses, reembolso de un porcentaje sólo del capital, reembolso a largo plazo o reembolso en una proporción razonable del ingreso familiar.

a) Préstamo normal a largo plazo

El préstamo normal a largo plazo es quizá la forma de financiación más comúnmente utilizada. De forma típica, el préstamo es concedido por un banco o una institución de crédito a las tasas bancarias predominantes o a tasas subvencionadas. Después de muchos desastres importantes, el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo de Asia y de América Latina han concedido préstamos en gran escala a instituciones de financiación de los gobiernos nacionales. Esas instituciones, a su vez, ofrecen préstamos a los supervivientes (personas individuales o comunidades) para la reconstrucción, pero pueden no ofrecer siempre la asistencia complementaria de los materiales de construcción o el apoyo técnico, que los grupos de ingresos más bajos necesitan también.

Ventajas

Se adapta a los supervivientes que, típicamente, no poseen dinero para adquirir materiales de construcción inmediatamente después de un desastre, pero pueden pagar todo el costo de los materiales, más los intereses y los gastos de administración, a largo plazo;

Elimina el estigma y los problemas de la ayuda gratuita;

Introduce la disciplina del crédito, convirtiéndose en una experiencia que puede facilitar créditos futuros para el desarrollo económico;

La institución de crédito ampliará probablemente su propia experiencia y sus capacidades, y quizá extenderá sus servicios a los grupos de ingresos más bajos;

La suma del préstamo puede adaptarse a las necesidades y la capacidad del beneficiario;

El beneficiario puede reconstruir libremente una vivienda de su propia elección o diseño, y no está vinculado a un programa uniforme de vivienda;

La institución de crédito, en su propio interés, se preocupará por el bienestar económico de los beneficiarios, al menos durante la vida del préstamo.

Desventajas

El prestamista puede poner condiciones indebidamente restrictivas al préstamo. En las zonas rurales, es poco probable que existan servicios administrativos para los préstamos;

Es posible que el beneficiario no haya sido debidamente preparado para soportar la carga económica del reembolso. Esto puede ocurrir si no tiene experiencia en materia de créditos, no comprende sus principios o no tiene incentivos adecuados para el reembolso;

Algunas personas se resisten a aceptar préstamos, porque creen que peligrarán sus bienes si no pagan a tiempo los plazos;

Los costos de la administración de los préstamos son elevados y aumentan la carga del reembolso²⁹.

Las instituciones de financiación conservadoras suelen conceder préstamos exclusivamente a grupos de clase media e ingresos relativamente altos, es decir, a personas que se encuentran en una situación de escaso riesgo.

b) Préstamo para préstamo

Muchas instituciones de crédito exigen un pago inicial considerable, por ejemplo el 20 % del préstamo que conceden. Para las personas que carecen de dinero efectivo, se trata, pues, de una forma de ayuda inalcanzable. Los grupos de asistencia, en especial los organismos voluntarios, conceden por ello otros préstamos adicionales para el pago inicial, y de ahí la expresión «préstamos para préstamos».

c) Préstamo garantizado

Como se ha indicado *supra*, una ventaja de muchos programas de préstamos es la tendencia de las instituciones de crédito a conceder préstamos sólo a las personas de mayor solvencia. Las instituciones de crédito se han mostrado también renuentes a operar en territorios que no conocían, es decir, en los asentamientos marginales de grupos de bajos ingresos y en las zonas rurales. Los grupos de asistencia que se han ocupado del problema han ofrecido garantías a esas instituciones de crédito, que les han permitido conceder préstamos a poblaciones anteriormente en desventaja. Se trata de una forma especialmente eficaz de asistencia procedente de organismos que participan en programas de desarrollo que continúan después de la fase de emergencia de un desastre. La ventaja del préstamo garantizado es su eficiencia en relación con el costo, porque llega a un número proporcionalmente alto de personas, introduciendo así economías de escala.

d) Préstamo rotatorio

Un sistema de préstamos rotatorios permite que el dinero aportado a una comunidad afectada por un desastre se utilice muchas veces. A medida que los beneficiarios primitivos comienzan a reembolsar sus préstamos, se crea un nuevo fondo que, a su vez, puede usarse para conceder préstamos a otros supervivientes. Esta forma de ayuda resulta sumamente apropiada cuando el grupo de asistencia proporciona asistencia en forma de una donación que no tiene que recuperarse como ocurre en los préstamos tradicionales. El sistema de financiación tiene la ventaja múltiple de ampliar la utilización del dinero primitivo a muchas veces el número de los beneficiarios primitivos del préstamo. Ese dinero tiene también el efecto secundario de crear empleo adicional en la comunidad. Puede ayudar además a crear nuevas instituciones de crédito, proporcionándoles una sólida base de experiencia, fondos y expertos financieros hasta muy avanzado el período de reconstrucción.

²⁹ En Guatemala, el personal del programa de vivienda OXFAM World Neighbours estimó que la administración de los préstamos costaría alrededor del 30%, sólo en el primer año. Al final, los costos de administración tendrían que añadirse al costo original del programa.

e) Precios subvencionados de los materiales y nuevo flujo monetario

Este sistema de financiación es en realidad un híbrido de suministros materiales y desarrollo económico de la comunidad, que combina las ventajas de ambos, en el período en que la comunidad afectada por un desastre necesita más esas clases de apoyo externo. Aunque se trata en realidad de dos mecanismos de financiación separados, los precios subvencionados de los materiales y el nuevo flujo monetario se han vinculado con éxito en varios programas de alojamiento, en los que el dinero recuperado de la venta inicial se utiliza para pagar a los supervivientes del desastre su trabajo en los proyectos de obras públicas³⁰.

Ventajas

Los precios subvencionados, en contraposición a los precios normales, ponen los materiales a la disposición de las familias más pobres y de mayor número de familias;

Los beneficios del programa son triples: los supervivientes reciben los materiales; se realizan los proyectos de la comunidad; y se generan ingresos personales;

Las familias más pobres, inicialmente incapaces de adquirir los materiales, pueden hacerlo más tarde participando en proyectos de obras públicas o de la comunidad;

La experiencia adquirida en materia de administración, especialmente si el organismo de ejecución es gubernamental, puede contribuir de forma importante a la recuperación y el desarrollo a largo plazo de la región afectada en general;

Un programa de adquisiciones de material da a los beneficiarios libertad para utilizar los materiales cuando lo deseen.

Desventajas

La única desventaja importante de este método es que, inevitablemente, tiene que aplicarse en gran escala, y por consiguiente requiere una amplia administración a la que puede ser difícil dotar de personal suficiente y debidamente capacitado.

CONCLUSIONES

Cuando hay cierto número de grupos de asistencia que ofrecen programas de alojamiento, es probable que haya en funcionamiento una amplia variedad de sistemas de financiación. Esa variedad, por sí misma, puede producir problemas, con independencia de las ventajas o de otras características de los distintos sis-

³⁰ Después del terremoto de 1976 en Guatemala, la AID ejecutó un programa utilizando este método. Se compraron chapas onduladas de hierro galvanizado para techado en grandes cantidades y se enviaron a Guatemala. La AID concertó entonces acuerdos con cooperativas locales para la distribución del material, que se vendió directamente a los supervivientes, a aproximadamente la mitad de su costo, con un límite de 20 chapas por familia. Se pidió a la comunidad que señalara proyectos comunitarios que necesitasen atención. El dinero obtenido de las ventas de materiales se utilizó para financiar esos proyectos, y los supervivientes que constituían la mano de obra recibieron un salario diario. Esto, naturalmente, aumentó el poder adquisitivo de esos supervivientes acelerando su recuperación económica.

temas utilizados³¹. La cuestión de la financiación está estrechamente relacionada con el costo total, la utilidad y la conveniencia del proyecto. Debe guardar relación también con los ingresos de los supervivientes y con su capacidad de reembolso. Por evidente que esto parezca, no siempre ha sido así.

Directrices de política

Es necesario crear un enfoque común de los sistemas de financiación entre todos los grupos de asistencia. Algún órgano con autoridad, como el organismo de coordinación en materia de desastres del gobierno nacional, debe establecer una política para alcanzar ese objetivo. Esa política puede adoptar la forma de una serie de criterios que todos los sistemas de financiación de programas de alojamiento deban satisfacer. A causa de la gran diversidad de tradiciones culturales y de bases económicas, no es posible proponer aquí una serie de criterios como modelo. Una serie de principios, sin embargo, puede servir de orientación para que cada país desarrolle sus propios criterios:

1. Debe exigirse a todos los beneficiarios de la ayuda que reembolsen una parte considerable del costo de

³¹ Estos problemas quedan claramente ilustrados por la experiencia de Cholma (Honduras), después del huracán Fifi en 1974. Los problemas fueron exacerbados por el hecho de que había una gran variedad en la calidad y la conveniencia para el usuario de los proyectos de vivienda. El costo de las viviendas construidas por los organismos oscilaba entre 400 y 2.150 dólares de los EE.UU. Algunas familias recibieron viviendas de bloques de hormigón, muy convenientes, que costaron 1.000 dólares y no tuvieron que pagar nada. Otras recibieron viviendas de madera menos convenientes de 600 dólares y tuvieron que pagar una parte del costo, mientras que otras recibieron viviendas de madera de 450 dólares y tuvieron que reembolsar el costo entero. Esas inconsecuencias produjeron frustraciones, desconciertos y cólera en los beneficiarios. Muchos se sentían desconcertados o inseguros como consecuencia de no conocer la situación en lo relativo al pago, muchos meses o incluso años después de ocupar las viviendas. Esos sentimientos dejan a veces un resquemor que trastorna los esquemas sociales de una comunidad durante muchos años.

esa ayuda. Un reembolso nominal de sólo el 5 ó el 10 % puede ser interpretado como una donación. En cambio, el reembolso del 100 % de los costos puede representar una carga demasiado grande para familias que quizá hayan sufrido pérdidas económicas como consecuencia del desastre.

2. El costo de un alojamiento debe ser aproximadamente el de una vivienda antes del desastre. Puede haber circunstancias atenuantes que justifiquen un costo algo superior, entre los que pueden estar, por ejemplo, modificaciones estructurales que utilicen otros materiales de construcción. La forma de reembolso debe ser tan parecida a las prácticas tradicionales de reembolso de deudas como sea posible, permitiendo que esos reembolsos reflejen los ingresos y la capacidad, y se realicen en la localidad donde resida la familia.
3. En los planes de preparación se deben determinar las instituciones de crédito que cooperarán con programas especiales de préstamos después del desastre, como los de préstamos garantizados o los de préstamos para préstamos. Esas mismas instituciones podrían estar de acuerdo también en actuar como organismos de recuperación de los préstamos por contrato con los grupos de asistencia que prefirieran no establecer su propia administración para esa recuperación. Esto eliminaría eficazmente el principal argumento que tienen esos grupos para regalar su asistencia. Cuando se prevea un programa de reutilización de los fondos, se podrá prever también el mecanismo y la institución que los administrarán.
4. Incumbe a los grupos de asistencia, y a las comunidades en que trabajen, determinar los sistemas de financiación que sirvan mejor a los intereses de los supervivientes. Los mecanismos de financiación y de préstamo, en definitiva, son mejores que las donaciones simples: se conserva la dignidad humana; se benefician más personas de los recursos disponibles; y se sirve a los fines del desarrollo.