

**LAS REFORMAS SOCIALES EN ACCIÓN:
VIVIENDA**

**Alberto Etchegaray
Fabio Giraldo
Javier Mejía
Joan McDonald**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.1057
Octubre de 1997

Los estudios contenidos en esta publicación fueron presentados a la "Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años noventa", realizada en la CEPAL, en Santiago de Chile, del 22 al 24 de agosto de 1995. El documento contiene una presentación al tema elaborada por la División de Desarrollo Social y las contribuciones de Alberto Etchegaray, ex-Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano (1990-1994) y actual Presidente de la Comisión Nacional de Superación de la Pobreza (Chile), de Joan McDonald, ex-Subsecretaria de Vivienda y Desarrollo Urbano (Chile, 1990-1994) y Oficial de Asentamientos Humanos de la CEPAL, de Fabio Giraldo, Vice Ministro de Vivienda (Colombia) y de Javier Mejía, Director de Política de Financiamiento al Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social (México). La preparación de la publicación estuvo a cargo de Francisco León, Ana Sojo y María Rebeca Yáñez de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no fue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Resumen	5
INTRODUCCIÓN	7
Capítulo I	
VIVIENDA, DEMOCRACIA Y EQUIDAD	
<i>Alberto Etchegaray</i>	9
Capítulo II	
LA VIVIENDA EN UN MODELO ALTERNATIVO	
<i>Fabio Giraldo</i>	17
Capítulo III	
LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO	
<i>Javier Mejía</i>	29
Capítulo IV	
UN COMENTARIO DESDE LA MESA DE TRABAJO	
<i>Joan McDonald</i>	35

Resumen

"Las reformas sociales en acción: vivienda" reúne las ponencias presentadas al panel sobre este tema de la "Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años 90", realizada en la CEPAL en Santiago de Chile entre el 22 y el 24 de agosto de 1995.

Los autores, con una amplia experiencia ejecutiva, pública y privada, en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano en Chile, Colombia y México, logran vincular la dimensión de política social al conjunto de las relaciones de la vivienda con la democracia, el crecimiento económico y los desafíos de la pobreza y de la equidad. A partir de las experiencias actuales de sus países, destacan los avances logrados por las políticas de vivienda y urbanismo en los últimos años y los no menos importantes escollos aún existentes. Las presentaciones muestran cuán indisociablemente unidas están estas políticas por la ciudad como espacio virtual de la gran mayoría de la población latinoamericana. Señalan que las soluciones a la vivienda y el desarrollo urbano tienen que ser complementarias, asociando al sector público y el privado y concentrando la atención del Estado en la regulación del conjunto de actividades y su gasto e inversión en las necesidades de los pobres. Joan McDonald, en su comentario final, rompe toda tentación a creer que ya se tenga el enfoque buscado para las políticas de vivienda y desarrollo urbano. Más bien señala que hay mucho por delante, aunque sea mucho lo que se ha avanzado.

INTRODUCCIÓN

Las reformas en desarrollo urbano y vivienda tienen una amplia gama de objetivos: aumentar la cobertura y calidad de los servicios urbanos, del equipamiento y la vivienda para las personas de menores recursos que habitan en las ciudades, evitando una segregación espacial de la pobreza; contribuir a la gestión macroeconómica coherente y estable mediante el aumento de la inversión y del ahorro asociado con la vivienda social; incorporar en el esfuerzo al capital y ahorro privados, así como a la comunidad; elevar los niveles de productividad y eficiencia en la ejecución de las políticas públicas en este ámbito; potenciar la productividad de los recursos humanos al promover sinergias del desarrollo urbano y de la vivienda con otros elementos que contribuyen a la creación de capital humano.

Cuatro especialistas con una rica experiencia ejecutiva, pública y privada, en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano aceptaron y lograron exitosamente vincular la dimensión de política social al conjunto de las relaciones de la vivienda con la democracia, el crecimiento económico y los desafíos de la pobreza y de la equidad. Lo hicieron además a partir de las experiencias actuales, destacando los singulares avances de los últimos años y las no menos importantes lagunas y escollos que abundan en las rutas abiertas a las políticas de vivienda y de desarrollo urbano.

Las presentaciones muestran cuán indisociablemente unidas, o más bien dominadas están estas políticas por la ciudad como espacio de la gran mayoría de la población latinoamericana. La vida, nos señalan, es un elemento central al funcionamiento exitoso de nuestras ciudades, no puede cumplir sus funciones sin un adecuado desarrollo urbano, y no hay crecimiento económico en economías abiertas sin ciudades organizadas para sustentarlo. Las soluciones a la vivienda y el desarrollo urbano tienen que ser complementarias, ir al unísono, asociando al sector público y el privado y concentrando la atención del Estado en la regulación del conjunto de actividades y su gasto e inversión en las necesidades de los pobres.

Colombia Chile y México aparecen en su especificidad y en la continuidad de los problemas y soluciones, permitiendo la identificación de instrumentos de política cuyo uso puede ser generalizado en nuestras realidades latinoamericanas, y el lugar destacado que siempre habrá de reservarse a la adaptación y búsqueda creativas de soluciones de política. Más de un lector será sorprendido con la denuncia de la incapacidad de los subsidios a la oferta para llegar a los pobres, o con la afirmación de que ello es sólo el primer paso en el largo y difícil camino que merece el desafío de la captación y utilización social de la plusvalía del suelo urbano. O bien, con la idea de generar un mercado de viviendas usadas en el creciente universo de las viviendas subsidiadas en economías y sociedades donde la importancia de la movilidad social no es marginal. Se rompe así toda tentación a creer que finalmente ya tenemos el enfoque para las políticas de vivienda y desarrollo urbano que buscábamos: hay mucho por delante, aunque sea mucho lo que estamos avanzando.

Alberto Etchegaray se refiere a la relevancia que tienen las políticas referidas a la vivienda y la ciudad para el logro de equidad social, en razón de los desequilibrios

generados por el desarrollo. De la experiencia chilena, destaca la vigencia del subsidio a la demanda focalizado hacia los pobres, que valoriza el ahorro y dinamiza el sector financiero y de la construcción. De la política de los gobiernos de la Concertación, subraya el incremento de las soluciones habitacionales, la promoción de la organización comunitaria, la profundización de la focalización hacia los pobres.

Tras una reflexión epistemológica, **Fabio Giraldo** se refiere a la necesaria coordinación interinstitucional de las políticas urbanas y de vivienda de Colombia en el marco de la descentralización, que ha llevado incluso a la creación de un Consejo Especial de Ministros en ese ámbito. De las políticas de suelo urbano sobresalen las referidas a la plusvalía, que promueven una distribución equitativa de costos y beneficios; también cambios en la gestión tales como la figura del "curador urbano". En el campo de la vivienda, la política de subsidios focalizados al entorno es un importante pilar de la acción estatal en las ciudades para atender la población débil. En cuanto a materias pendientes, señala restricciones del crédito para vivienda asociadas con el sistema de valor constante de la reforma financiera, sesgos metodológicos de las mediciones de carencias de vivienda, y la ausencia de acuerdos nacionales respecto de qué debe entenderse por vivienda de interés social.

Facilitar la transición de un patrón territorial altamente concentrado a otro más equilibrado, para mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base material más eficiente es un objetivo central que guía la política de vivienda en México, según plantea **Javier Mejía**. Tal sería el sentido del programa denominado Cien Ciudades que comprende: regulación del uso del suelo y administración urbana e incorporación de suelo con vocación para vivienda; viabilidad y transporte; aspectos ambientales; reactivación económica y social de los centros de las ciudades. La mejora de la condición de vivienda lograda en los últimos años en México se expresa en: reducción de la densidad domiciliaria promedio, aumento de los recursos destinados al sector, incremento de la oferta de viviendas que supera al crecimiento de la población. El Estado promueve que el solicitante de vivienda se constituya en sujeto de crédito. Destaca las políticas tendientes a: disminuir los impuestos y derechos asociados a la producción y titulación de vivienda, simplificar y agilizar los trámites, incorporar suelo apto para vivienda, elevar la productividad de la construcción, mejorar los servicios e instrumentos de financiamiento.

Joan MacDonald plantea desafíos que deben enfrentar las políticas de desarrollo urbano y vivienda. Por un parte, la eficacia y eficiencia de las políticas de vivienda y aquellas de desarrollo urbano hace indispensable su cuidadosa articulación. Señala la creciente coincidencia de los países latinoamericanos respecto de la importancia de la vivienda para el crecimiento económico -formación bruta de capital, la inversión, el ahorro; como riesgo señala que ello acarree desencuentros con el papel social de la vivienda: el peso adquirido por los gremios de empresarios de la construcción y las entidades financieras puede postergar ciertos aspectos técnicos o sociales. En cuanto a la focalización, aunque son notorios los esfuerzos emprendidos, ésta debe tener bases más sólidas; problematiza los efectos de segregación urbana asociados con algunas políticas de focalización eficaces. En cuanto a la redefinición del rol del Estado, señala que además de actuar en el campo de la vivienda social, y de regulador y articulador de la acción de otro, o bien de intervenir cuando es necesario o mientras otros no asumen determinadas tareas urbanas o habitacionales y del hábitat, debe intervenir directamente en áreas en que su retiro no fue acompañado por la incorporación del sector privado, tal como en la infraestructura urbana. Finalmente, que la singularidad de la demanda de las familias pobres sin casa es un reto político pendiente: desinformada, angustiada por la urgencia y gravedad de su problema, cautiva de las reglas del juego del sector productor cuando no tiene alternativas.

Capítulo I

VIVIENDA, DEMOCRACIA Y EQUIDAD

Alberto Etchegaray

Agradezco la invitación que se me ha hecho para participar en este panel. Aun cuando se me ha solicitado que enfoque mi posición hacia el área de la vivienda en Chile, ella no puede quedar descontextualizada, por lo que iniciaré mi presentación con una reflexión sobre el concepto de "ciudad".

Pienso que en América Latina nuestros desafíos son muy obvios: lograr más democracia, más crecimiento y más equidad. En ellos están centrados muchos de los debates de los paneles anteriores que han reunido a expertos de la región y el esfuerzo de la CEPAL por insertarse en una realidad no sólo económica del continente, sino del mundo y de realidades sociales diferentes.

Pertenezco al grupo de muchos de los que están en esta sala, que piensan que la ciudad y la vivienda son vehículos muy privilegiados para lograr una mayor democracia, más crecimiento y más equidad. Pienso que en la ciudad, y más aún, en una ciudad latinoamericana por las características muy particulares que ella tiene de ser la región más urbanizada del mundo, se está jugando mucha de la calidad de nuestras democracias. Existe un grupo importante de personas que reflexionan sobre estos temas; yo pertenezco a una red de profesionales comprometidos con el futuro de la sociedad latinoamericana en que participan arquitectos, urbanistas y desarrollistas urbanos de América Latina, de España, del Caribe y de Portugal.¹ Hemos constatado como crecientemente este espacio donde se juega la interrelación de las personas es un espacio privilegiado para poder construir más democracia; y como cuando la ciudad es "no democrática", en términos de que el nivel de acceso a los servicios, a la infraestructura, a la imagen que los ciudadanos que en ella habitan tienen, hace prácticamente imposible la idea de democracia. La democracia y la equidad son metas vinculadas a temas de participación, de presencia, de calidad de vida, etc.

Esta combinación que en la ciudad se da con tanta fuerza entre lo público y lo privado, en la que el espacio público pasa a ser el espacio de todos, donde no hay limitaciones, constituye la expresión física, espacial, de la posibilidad de esa construcción democrática. Por el contrario, una ciudad que no posea esas realidades, es una ciudad que físicamente representa la ausencia de una democracia clara.

En la idiosincrasia chilena, la gente no está muy preocupada de la superficie de las viviendas. Yo tengo una experiencia muy cercana; es la de una mujer pobre, amiga de nuestra familia de muchos años, a la que hicimos hacer un día una especie de tour, igual al denominado tour de la pobreza, que se ha puesto de moda en Santiago y que consiste

¹ El nombre de esta red es Sociedad y Territorio para Iberoamérica.

en llevar a los empresarios y mostrarles la pobreza. Bueno, hicimos el tour de la riqueza, y le mostramos a esta señora cómo viven los ricos en esta ciudad, que viven muy bien, a veces mejor que en el primer mundo. La señora iba silenciosa, no hablaba mucho, y cuando dijo algo dijo "pobre gente, ésta que vive aquí, tan alejada una de otra, en la noche si le pasa algo y grita quién la va a escuchar, a quién acude; y en las calles no hay nadie, están vacías, y estas tapias tan altas, yo creo que allá nosotros vivimos mucho mejor, vivimos más humanamente".

Tenía mucha sabiduría lo que decía la señora, pero sí lo que esa señora no estaba dispuesta a tolerar es que al salir de su casa el pavimento no estuviera ejecutado, que en la noche no hubiera luminarias, que no tuviera acceso claro al alcantarillado y al agua potable. La infraestructura de ciudad es hoy día una expresión muy fuerte de eso. Yo diría que además, en términos de la equidad, nuestros países y nuestro continente conllevan esta situación y ella es estructural. El desarrollo crea desequilibrios, y los Estados están para compensar esos desequilibrios que el desarrollo genera, producto incluso de la transformación productiva.

En la ciudad es posible compensar esos desequilibrios. Existe la posibilidad que si la ciudad es democrática y la vivienda dentro de ella es hoy día el único bien particular, personal, para el 90% de las familias de este país y de muchos de nuestros países, ella pasa a ser el espacio único, en donde las familias y los seres que en él habitan, tienen su identidad completa. Afuera, todo es de los demás. Es de las empresas, de los medio de producción, de la cultura, de los medios de comunicación. Entre el Estado y las empresas compiten por quién domina más al ciudadano, y el ciudadano lo único que tiene propio es su casa. Es por eso que aquí hay algo más en términos de equidad. Nuestro continente, que ciertamente no es el más pobre, como lo identificó la Convención de Copenhagen, es sí el continente con mayores desigualdades, donde las diferencias entre los que tienen más y los que tienen menos son las peores del mundo. Por lo que, de alguna manera invertir en ciudad es recomponer esa equidad y dar facilidad de acceso a una vivienda, es aumentar las posibilidades de equidad. La vivienda pasa a ser un bien muypreciado que en alguna medida equilibra parte de los desniveles que los pobres tienen y no pueden resolver fácilmente, como el empleo, la educación, el acceso a la salud, a la justicia entre otras áreas .

Yo diría que en esta situación, de concentración de pobreza y riqueza, con dificultades crónicas que la ciudad enfrenta en infraestructura, con problemas ambientales, con una obsolescencia de los regímenes fundamentalmente institucionales y de gobiernos urbanos con una descentralización muy tímida, con un problema administrativo serio —en el caso chileno, en esta ciudad por ejemplo intervienen 8 ministerios, más de 22 servicios— no hay autoridad que la maneje. Con un problema institucional bastante complejo, es necesario desarrollar una política de desarrollo urbano y de vivienda, para potenciar, posibilitar y complementar de alguna manera los esfuerzos que la sociedad en su conjunto, Estado, sociedad civil y empresas, hacen en el ámbito de las otras áreas sectoriales que conforman la calidad de vida de los ciudadanos.

Ahora, esto hay que hacerlo además dentro de un esquema que nuestros países ya han adoptado que es el de la economía social de mercado, en el cual hay una fuerte influencia macroeconómica, donde el Estado tiene su tamaño y donde sus recursos tienen también sus limitaciones y donde hay toda una estructura que está apelando mucho al esfuerzo de las personas, a un rol subsidiario del Estado y a una optimización de los recursos desde el punto de vista de la macroeconomía y de los recursos públicos involucrados.

En lo que concierne a la vivienda, lo que se ha hecho Chile ya por más de diez años es incorporarse plenamente a este esquema. En el gobierno del Sr. Pinochet, aquí

se dio un vuelco al sistema de asignación, de aplicación de recursos para la vivienda en el país, y se optó por un esquema que es el que en definitiva se debate con mucha fuerza en nuestro continente, si se subsidia la oferta o se subsidia la demanda. En este caso lo que se optó fue por un subsidio a la demanda, y se prefiguraron una serie de programas que dieron cuerpo a un esquema de acceso a la vivienda que rige hasta este momento.

Ese esquema, fundamentalmente está centrado en un subsidio del Estado, muy focalizado, que atiende a familias de los sectores más modestos y medios del país, que es de mayor valor para aquellos que tienen menos y que va disminuyendo a medida que se va subiendo en la escala. A quien le interese, tenemos los datos en términos de valores por programas y por familias; en este momento lo que me parece más importante es entregar conceptos globales.

Cuando se constituye el gobierno democrático de don Patricio Aylwin —donde contamos con una vice-ministra aquí presente, la señora Joan McDonald, que va a comentar esta sesión, y yo que fui ministro por cuatro años— se asume todo este programa al cual se le incorporan todas las variables que antes mencioné. Se suaviza el rol fundamentalmente económico que esa política tenía, para incorporarle más conceptos sociales, se valoriza enormemente la organización. Para el gobierno militar su lema era "la vivienda, una solución personalizada", nuestro concepto tenía que ver con "la vivienda, una solución de grupo". Se potenciaron los comités de allegados,² de la gente que estaba sin casa, etc. etc. Eso persiste hasta hoy. Es una política que se ha ido potenciando, se ha ido perfeccionando, en el actual gobierno del presidente Frei.

Aprovecha todas las bondades y oportunidades que le ofrece el esquema económico vigente, con lo cual valoriza mucho, por ejemplo, el concepto del ahorro, en el sentido de que para tener acceso a una vivienda las personas tienen que hacer un esfuerzo personal y particular. Se facilitó el hecho de que las personas pudieran ahorrar, incorporando las posibilidades y potencialidades que tiene el sector económico financiero, lo que de alguna manera apunta a la formación de un mercado de largo plazo, que incluye a los inversionistas institucionales, incorpora a los operadores financieros, a los bancos y a las sociedades financieras, a los agentes administradores de mutuos hipotecarios, crea la figura de los créditos hipotecarios de largo plazo, plantea fuertemente la inserción de estas personas en el sistema. A través de la vivienda, las personas de alguna manera visualizan la posibilidad de no ser parias dentro de un sistema económico en el cual solamente los sectores más altos tienen acceso o dominan el lenguaje de lo que significa este tema económico, de manera tal de que los conceptos de ahorro, crédito, aporte, adquieren una significación especial. Yo sé que la palabra subsidio en América Latina molesta mucho, pero en Chile tiene una connotación de premio, aquí no es un regalo, sino que la familia se gana el subsidio después de un esfuerzo que hace, en el cual hay combinaciones que consideran desde el plazo en el cual está ahorrando, el aporte que ha hecho, el número de hijos, y un concepto que en el gobierno del presidente Aylwin fue para nosotros fundamental, que era la medición de su estado de pobreza habitacional. Más del 50% del porcentaje de asignación de este premio que da el Estado, está vinculado a la medición de su pobreza habitacional, que es determinada a través de la ficha

² Personas que aún cuando no forman parte del núcleo que reside permanentemente en la vivienda, son aceptadas a compartir ésta por los residentes habituales mientras encuentran solución habitacional propia.

CAS.³ En esto, yo creo que lo que se ha buscado es como perfilar mejor lo que de alguna manera es el gran debate nuestro, también dentro del continente, cual es el verdadero rol del Estado y su papel y cómo se combina y opera con el sector privado.

Esto es lo que a grandes rasgos puedo mencionar de esta política. Ella ha tenido bastante éxito. Evidentemente no ha resuelto el déficit habitacional del país, pero logró por primera vez construir soluciones habitacionales, aunque algunas de ellas no pueden ser consideradas viviendas, a pesar de que para nosotros a mucha honra, sí se las considera. Esta política logró construir más viviendas que los matrimonios que se formaban en el país, que es ya un gran logro. El promedio de construcción de viviendas globales del país desde el año sesenta hasta el noventa, nunca superó por década las 45 000 unidades, y en los cuatro años del presidente Aylwin esta cifra llegó a las 100 000 unidades en promedio anual. Actualmente el país logra cantidades superiores a las 100 000 viviendas anuales.

El segundo logro de esta política fue ir paulatinamente disminuyendo el aporte del Estado a los sectores medios y aumentando el aporte que ese mismo Estado hacía a los sectores más bajos. Hoy día en una escala en dólares, las viviendas más económicas que tienen un valor de 4 200 dólares reciben un beneficio del Estado de 4 000 dólares, o sea, prácticamente el 96% del valor de ellas. Es cierto que son viviendas que las hemos denominado "progresivas" porque son un sitio urbanizado con una unidad básica, lo que en otros países es el programa del BID de casetas sanitarias. En lugar de ser un programa orientado a arreglar situaciones de carencia de infraestructura, campamentos, tugurios, etc., aquí fue planteado al igual que en los sectores medios y altos y que se ejemplifica en un profesional que se compra su sitio, donde diez años después construye su casa, y parte con una casa pequeña que después va ampliando. En los sectores modestos en vez de que llegara por la asistencialidad del Estado a resolverse un problema de indignidad total que era el vivir en medio de pozos negros, era el acceso a un sitio nuevo, distinto al de la familia a la cual estaban allegados, donde llegaban a su casa pequeña, que dependía del valor del terreno y del valor de la construcción, la superficie que allí se podía entregar. Se parte a veces de superficies construidas de 18 m² hasta a veces de 25, 26 y 28 m², la que se puede lograr por este valor de 4 000 dólares que depende también del lugar del país en donde se encuentre. Mucha gente encuentra esto indigno. Hay que preguntarle al pobre si lo encuentra indigno. Creo que son ellos los que dijeron que para ellos era dignidad, porque seguir viviendo veinte años más usando pozos negros o tener que ir a buscar el agua a un pilón afuera, no les funcionaba. Con éste, son doce los programas que incluyen viviendas para otros sectores después de atender al segundo y tercer decil de ingreso. Existe también un programa especial para trabajadores y un subsidio bonificado a los sectores medios, pero para que tengan una idea de la relación de apoyo del Estado, hay programas para el sector medio alto en los cuales el valor de dicha vivienda es de 45 000 dólares y el apoyo del Estado es de 3 000 dólares. Lo que se está buscando es que la focalización atienda a la vinculación existente entre el valor de la vivienda y el subsidio que se está entregando. En un caso esa relación es cerca del 90 ó 95% de ellas y en otras menos del 8%.

Además del tema del subsidio nosotros potenciamos a través de la política de vivienda, no sólo los aspectos económicos que están graficados someramente en lo que planteé, ahorro subsidio y crédito, sino también la incorporación de todos los agentes que en ella pudieran participar, transformando el acceso a la vivienda en un gran proceso de

³ Fecha de caracterización socioeconómica de las familias establecida nacionalmente y que es llenada por funcionarios encargados en cada una de las municipalidades.

movilización social y de participación y dignificación de las personas. Y aquí yo quisiera destacar el rol clave que en este tema cumplió la mujer. Me parece importante el tema de la mujer en América Latina y la situación de la mujer chilena que es una situación bastante compleja y delicada y diría yo de mucho sojuzgamiento en todo sentido. El liderazgo que las mujeres cumplieron y siguen cumpliendo en el acceso a la vivienda, y que creo privilegia un tipo de participación, es una información valiosa.

Al mismo tiempo representarle a los sectores pertinentes, la importancia que esto tenía, desde el punto de vista macroeconómico para el país. Tradicionalmente, los presupuestos de inversión en vivienda son considerados por el sector macroeconómico, de hacienda y de finanzas, como un gasto y como una carga. Es muy difícil tener el nivel de ahorro que el país tiene si no existieran políticas estables de vivienda como las que se tienen. Las cifras en Chile son muy demostrativas, para un país del tamaño del nuestro. Nosotros tenemos del orden de los 450 millones de dólares en ahorro para viviendas y éste es voluntario. Para el Ministro de Hacienda, esto significa más de 1 millón de personas con libretas de ahorro para la vivienda, abiertas en el sistema financiero normal. El Ministro de Hacienda, cuando sale y da la imagen del país, entrega cinco o seis indicadores que permitan vender bien al país entre los inversionistas, y les habla entre ellos, del crecimiento promedio que el país ha tenido. Esta política habitacional le permitió a Chile crecer en el sector construcción a una tasa promedio en los últimos seis años de sobre el 12%. El país ha crecido en promedio al 6%, por lo tanto nosotros hemos apuntalado mucho del crecimiento con ese 12%. En momentos y años en los cuales el sector minero creció 0, en que el sector agrícola tuvo un crecimiento del 1%, en que el sector del comercio tuvo variaciones bastante importantes y que la industria tuvo crecimientos tímidos, el sector que lideró el crecimiento del país fue el de la construcción. Estoy aquí dando los argumentos desde nuestro sector para vender bien nuestra propuesta, porque cada uno tiene que vender su solución para que en el fondo los macroeconomistas no piensen en este sector como un dilapidador de recursos. Esta es una inversión extraordinariamente rentable para el país, desde el punto de vista, repito, de participación, de construcción de democracia, desde el punto de vista social, porque los pobres de nuestro continente se han hecho de la vivienda invadiendo los terrenos y tomándose los sitios, y después llega el Estado a resolver las cosas. Si hay una política que les permite acceder dignamente a ello, es un problema social menos. En el gobierno del Presidente Aylwin no hubo ocupaciones ilegales (tomas) de terrenos, y creo que esto se mantiene.

Los siguientes expositores efectuarán precisiones técnicas sobre las situaciones de sus países; creo que todo lo que sea datos y cifras, se puede entregar en documentos. Lo que no se puede entregar en documentos son las percepciones que uno tiene frente a estos temas. Mi primera y principal preocupación es con los temas de ciudad y vivienda, centrales para una normal convivencia social. En general los políticos, los responsables del sector público y la cultura generalizada de nuestros países, enfrenta siempre a la ciudad como un problema, nunca como una oportunidad. Nunca se ve a este sector como realmente un potenciador de posibilidades. Aquí solamente se trata de resolver carencias: los problemas de urbanización, problemas sociales originados por demandas, la contaminación, la seguridad ciudadana y nunca hay sobre la ciudad una mirada intersectorial, profesional positiva. Como decía anteriormente, hoy día para resolver bien los problemas de ciudad y vivienda no bastan ni los urbanistas, ni los arquitectos, ni los constructores; se necesita también a los abogados, a los economistas, a los sociólogos, se necesita interdisciplinaria y una gran atención pública. La echo de menos.

En nuestro continente, prácticamente hay tres o cuatro países que tienen Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. El resto está en Secretarías que cambian de destino dependiendo del gobernante de turno. Pasan a depender del Presidente de la República

cuando se quiere hacer con eso populismo y política. Si el Presidente quiere arreglar unos votos más, lanza un gran programa de viviendas que promete construir 20 mil, 30, 50, 200, 500 mil viviendas. Esto es delicado. En esta misma Sede, el año 1992 se hizo la primera reunión de Ministros de Vivienda y Urbanismo; nunca en el continente se había hecho una reunión de responsables públicos de vivienda y urbanismo. Se invitó al BID, al Banco Mundial, estuvo la AID, estuvieron todos los organismos privados que financian la vivienda. En Cartagena de Indias el año 1993 se hizo la segunda reunión, en Quito la tercera y se dice que en Santiago se hará la próxima este año. Ese es un esfuerzo que hay que sostener y mantener, y darle atención, pero los países desde el punto de vista de lo público también deben hacerlo.

En segundo término quiero señalar que éste no es sólo un problema de responsabilidad a nivel sectorial, sino que también en estos momentos hay un problema a nivel interno, a nivel de los países. Este progresivo esfuerzo que se está haciendo de transferencia hacia lo regional y lo local, el tema de ciudad y el tema de desarrollo urbano y el tema de vivienda, tal como uno lo ve en los países más desarrollados, hoy es un tema preferente de atención de los ciudadanos, y ha pasado de ser sólo un problema de planificación territorial, de cómo se hacen los planos que identifican los límites urbanos, las potencialidades que los terrenos tienen, en resumen, a ser un tema central de gestión.

Las ciudades son hoy día también artefactos productivos, en ellas se produce lo más importante del PGB de los países, las consecuencias que tienen los cambios culturales y de producción indican que sociedades que van más hacia los servicios necesitan ciudades que funcionen mejor, que su transporte, que su operación en general tenga niveles de eficiencia y de calidad, que a los ciudadanos le representen mejores posibilidades y dentro de eso un acceso a la vivienda adecuado.

En este continente, 200 millones de habitantes el año 2000 no tendrán techo, y a nadie le preocupa, o le preocupa a pocos. Esta es una situación extraordinariamente explosiva; cuando preguntamos el año 1992, país por país, cual es su déficit, fue aterrantemente escuchar a los países. Decían, se forman 100 mil matrimonios al año y construimos 20 mil viviendas y entonces, se producía algo muy delicado que es todo este fenómeno que en Chile se ha vivido con tanta fuerza por producto del déficit, como es el allegamiento.

Lo tercero, además de todo este problema institucional, con las autoridades metropolitanas, etc. tiene que ver con el tema de la focalización. Porque en este tema, los pobres siempre salen perdiendo. Si uno hace el diagnóstico y la radiografía de la situación de pobreza dentro de estas ciudades, evidentemente que ellos están peor que ninguno, con todas las carencias acumuladas, y las políticas públicas siempre quedan entrampadas en los sectores medios y cuesta mucho bajar, por los sistemas de presión. Los pobres tienen muy poca capacidad de poder expresarse, solamente cuando hacen las presiones máximas, las mujeres con sus niños de pocos meses de nacidos tomándose los terrenos para lograr que las autoridades les presten un poco de atención.

Entonces, como lo hablábamos al comienzo, uno vuelve a repensar cuál es el verdadero rol del Estado en todo este tema, y el Estado tiene que privilegiar, priorizar la atención en sus políticas, en sus recursos, en sus programas, de cómo los más pobres acceden dignamente a una vivienda más digna y también cómo las inversiones públicas en la ciudad privilegian la infraestructura y el aporte en ellas. Chile está haciendo avances en esto, la gente ya ha empezado a entender que en estos sectores y en otras partes, si se quiere tener mejores vías de transporte, bueno, las van a tener que financiar los privados, las van a tener que financiar los que las usan. El Estado tiene que ir a pavimentar en esa ciudad, donde hay 1 200 km. de tierra (Santiago de Chile), que explican el 18% de la polución, por una política errada de urbanismo que no obligó a los urba-

nizadores, supuestamente para tener casas más baratas o mejores, a pavimentar las calles. Esto tenía un costo social y ambiental muy alto. Entonces, en esta combinación de todos estos factores de esfuerzos público y privado realmente complementarios y proporcionales a la capacidad y necesidad de los diferentes grupos de población, están los grandes desafíos en esta línea.

Capítulo II

LA VIVIENDA EN UN MODELO ALTERNATIVO

Fabio Giraldo

En esta exposición se analizarán los siguientes aspectos: el desarrollo urbano reciente de Colombia; las nuevas reformas y los ajustes de carácter jurídico en este campo, incluyendo los derivados del Plan de Desarrollo, que de acuerdo con la Constitución Nacional constituyen ley de la República; y los esfuerzos nacionales en materia de intervención en las ciudades, es decir de política urbana. Enfatizando los problemas relacionados con dos de los atributos urbanos: el suelo y la vivienda.

En Colombia hemos desarrollado una política urbana subordinada al Plan de Desarrollo Nacional "El Salto Social", que en esencia es una aplicación particular del Modelo de Desarrollo Alternativo. El Plan colombiano busca formar y dar un papel protagónico al nuevo ciudadano, dentro de criterios económicos, sociales, ambientales y políticos, es decir, los relacionados con el crecimiento, la equidad, la sostenibilidad y por supuesto la democracia.

Aunque el modelo alternativo tiene una concepción diferente al modelo anterior de corte neoliberal, la presencia de algunos procesos ya institucionalizados o diseñados para implementar las políticas dentro de este esquema, ocasiona dificultades para establecer una diferenciación entre los dos modelos. Esta diferenciación, sin embargo, es bastante clara en materia urbana, por cuanto el Salto Social abre las posibilidades para introducir la intervención estatal en la ciudad en una forma inédita en nuestro país.

La ciudad es por excelencia el lugar donde los procedimientos de análisis propios de la teoría económica convencional, particularmente los de la teoría neoclásica muestran limitaciones para su aplicación. La ciudad es productora de externalidades, de economías de escala, de funciones de producción con rendimientos crecientes, etc. En la ciudad no se dan las condiciones para una aplicación exclusiva del marco teórico basado en el supuesto de la competencia perfecta: es el mundo donde impera la competencia imperfecta; es el lugar donde no se pueden eludir los complejos problemas del *espacio*.

En la política urbana del país hemos analizado la importancia del espacio sin omitir del todo su dificultad filosófica: la pregunta que interroga qué es el espacio como espacio no ha sido todavía planteada y aún menos respondida. Sigue estando indeciso de qué manera es el espacio, e incluso, si puede atribuírsele un ser en absoluto (M. Heidegger); la interrogación sobre el espacio se ha eludido, hasta el punto que los privilegios filosóficos de los que ha gozado "el tiempo" están ligados al desarrollo de la filosofía como metafísica. Una filosofía que indaga por la interioridad del ser dejando de lado su *exterioridad*, privilegiando el espíritu contra la naturaleza, la razón contra la ciudad. Se ha dado una escisión entre tiempo y espacio y esa escisión fue adquiriendo la forma a través de la separación entre ciencia y filosofía; la ciencia quedó volcada sobre el espacio como

pura abstracción geométrico-mecánica desprovista de todas las cualidades de la percepción sensible, y su saber convertido en un mero calcular que encuentra su fundamental aplicación en la dominación tecnológica del universo⁴. De esta discusión, se desprende una compleja consideración ontológica sobre el espacio, examinándolo a éste, en su manifestación *histórico-social*, como asunto clave para entender la ciudad, como la *política del ser*.

Las anteriores razones, hacen que las intervenciones urbanas tengan que ir necesariamente más allá de las preocupaciones sectoriales que las componen. Es importante comprender que la ciudad es un fenómeno histórico-social propio del dominio del hombre, que tiene un componente espacial particularmente importante: el proceso de construcción, modificación y reestructuración del espacio urbano es la instancia que sirve de puente entre el funcionamiento global de la ciudad y la operación particular de cada uno de sus elementos. En este proceso se inserta la política urbana actuando sobre los factores estratégicos para el cumplimiento de su misión.

El análisis y la definición de propuestas de solución para la problemática urbana no se logra satisfactoriamente a través de la sumatoria de saberes especializados; para el diseño de estrategias y programas es necesario captar la multicausalidad de las relaciones de interdependencia entre cuatro conjuntos de elementos: i) el suelo, los servicios públicos, la vivienda, el equipamiento, el transporte y el espacio público, que en la política urbana hemos denominado atributos; ii) las dimensiones política, económica, cultural y medio ambiental; iii) las instancias de articulación-regulación entre el Estado nacional, las entidades territoriales y la sociedad civil; y iv) el espacio urbano.⁵

Además de los problemas de las fallas del mercado, las urbes presentan otras características: la diversidad de los actores que intervienen en ellas expresan la gran polifonía profesional, la cual a su vez señala su multidimensionalidad: la ciudad es el lugar donde conviven por excelencia todas las prácticas sociales, científicas y culturales que se dan en una sociedad en un momento determinado.

El diseño y la construcción de la política urbana colombiana, parte precisamente del supuesto de la polifonía intelectual, ínsita en el pensamiento y la práctica de las ciudades, cuya comprensión exige acceder a un territorio nuevo del pensamiento: la complejidad. Este enfoque epistemológico trata de captar, como se señaló, la multicausalidad de las relaciones que se dan en el espacio construido, lo que conduce a la interdependencia, la multidisciplinaridad y la interdisciplinaridad. Con esta conceptualización tratamos de abrir un camino completamente nuevo; pretendemos incluso, desarrollar modelos explicativos que se puedan operativizar como lo hace precisamente la teoría económica, para ayudar a la comprensión de la ciudad, y a partir de allí seguir y evaluar su comportamiento, como se hace hoy a nivel macroeconómico.

Para ello, introducimos epistemológicamente una forma de pensar que denominamos la "complejidad restringida". Forma de pensar que partiendo de la complejidad del fenómeno urbano, la restringe para aplicarle los procedimientos convencionales de la elaboración de las teorías. Dicho en otros términos, si para pensar un fenómeno se debe

⁴ Sobre el particular se puede consultar el excelente trabajo de José Luis Pardo, *Las formas de la exterioridad*, Pre-textos, España, 1992.

⁵ Una exposición detallada sobre estos temas se encuentra en el libro *La política urbana: ciudades y ciudadanía*, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá (1995) y en Fabio Giraldo, *Reflexiones y desarrollos en torno a Ciudades y Ciudadanía*, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Mimeografiado, Bogotá (1996).

realizar un proceso complejo de abstracción en la totalidad en que se encuentra inmerso, el pensamiento de la ciudad pasa por la realización de otro tipo de abstracción: una abstracción ampliada, que permite captar al mismo tiempo y en el mismo movimiento los elementos esenciales de la estructura de la ciudad, sin los cuales se tendría una concepción excesivamente parcializada.

Nuestra construcción teórica ha contado con apoyo institucional y legal. Desde el punto de vista constitucional (Constitución Política de 1991) algunos atributos han adquirido el carácter de bienes meritorios: el Estado debe proveer vivienda digna, y debe brindar o asegurar la prestación de los servicios públicos básicos. Ellos son bienes meritorios, que debe consumir cualquier ciudadano por el hecho de serlo, independientemente de su riqueza, su posición social, económica, racial, etc.

El componente social de la política urbana asume que el capital social de las urbes se expresa como una parte del patrimonio individual: una de sus partes se asocia con la acumulación de capital privado, y otra con el patrimonio colectivo, que es la ciudad en sí misma. En términos de vivienda y particularmente de vivienda popular, partimos de la base de que lo que ocurre puertas adentro, es decir, en la casa, no es competencia del Estado sino del individuo; pero lo que ocurre en su entorno inmediato, el urbanismo y en general la ciudad, es competencia colectiva y debe ser provista a través de la acción del Estado en sus manifestaciones no sólo nacionales, sino territoriales.

En lo económico la ciudad juega un papel protagónico, lo cual como es natural, abarca las políticas macroeconómicas. La política urbana debe incorporar al menos una relación de doble vía que se da a nivel económico: aquella intensa influencia que existe entre el comportamiento global y la dinámica de las ciudades y entre ésta y aquel; dicho en otros términos, incorporar el impacto que la política macroeconómica tiene en la urbe y el efecto de la ciudad en la política macroeconómica. En nuestro medio el esclarecimiento cabal de estas relaciones, es de gran importancia en razón a que el país se encuentra en un acelerado proceso de descentralización.

Ya no es posible ocultar por más tiempo, la incidencia que una nula coordinación entre la política económica y la política urbana ocasiona a los habitantes de las urbes. Los procesos de apertura, por ejemplo, al incrementar el uso del vehículo privado deterioran la calidad de la vida de nuestras ciudades. Igualmente, la política de flexibilización de los flujos externos de capital, asociada con aumentos en las tasas de interés a los depósitos en Corporaciones de Ahorro y Vivienda, generaron en mi país, una dinámica tal en la construcción que puede afirmarse que en los últimos 4 o cinco años, Colombia alcanzó a desarrollar una actividad que en sus resultados físicos puede ser equivalente a la edificación de una ciudad casi del tamaño de Santiago de Chile.

Con el aumento del parque automotor al que me referí anteriormente (alrededor de medio millón de vehículos) Bogotá se convirtió en una de las ciudades con mayores niveles de congestión y contaminación en América Latina. Hoy en día alrededor del 15% de la población gasta casi cinco horas diarias para desplazarse entre los sitios de alojamiento y los de trabajo. Estos 500 mil autos, exigen enormes inversiones adicionales únicamente para parqueo y movilización. Mientras el parque automotriz ha crecido a una tasa anual del 14%, la red vial escasamente lo hace al 1-2%. Para evitar estos indeseables problemas, no hay otro camino que poner en concordancia la política urbana con la política macroeconómica. No se puede seguir manteniendo el divorcio entre las dos políticas. Nuestros esfuerzos deben encaminarse a pensar los modelos macroeconómicos sin omitir sus efectos sobre el espacio y el territorio.

De otra parte, los procesos de descentralización se han apoyado en traslados de recursos del gobierno nacional a los entes territoriales. En Colombia, inicialmente se hizo sobre la base de los recaudos al Impuesto al Valor Agregado y luego, mediante mandato

constitucional, sobre la totalidad de los ingresos corrientes. Estas acciones han afectado el manejo de la política macroeconómica: el ahorro del sector público, los niveles de inflación y aún las tasas globales de crecimiento. Asimismo, las inversiones urbanas de gran envergadura, los metros o los programas de recuperación de los principales ríos que cruzan o bordean varias de nuestras ciudades, impactan las finanzas públicas y obstaculizan o imposibilitan el cumplimiento cabal de las metas macroeconómicas. Cobran así mayor importancia las denominadas acciones de la política urbana de interrelación, intervención y articulación del Estado en sus diferentes niveles y aquellas en las cuales participa la sociedad civil en la búsqueda de mayor democracia.

Las acciones de interrelación más importantes, son precisamente aquellas que se dan al interior del propio Estado: se ha aprobado en Colombia la creación de un Consejo Especial de Ministros en cuyas reuniones se debe mirar el comportamiento y la vida de las ciudades. Confiamos en que prontamente se ponga en marcha una gerencia para el manejo y la coordinación de lo urbano, que responda directamente al Presidente de la República, como la que existe en Chile para el manejo y la coordinación de los programas de pobreza.

Son igualmente importantes los esquemas de coordinación entre el nivel nacional de la administración y el nivel local, esto es, las alcaldías municipales. Este proceso a nivel de la política urbana, se adelanta a través de varios programas, entre los cuales se destacan los del sistema de cofinanciación, los acuerdos y los macroproyectos urbanos. El primero, le permite al gobierno nacional proponerle al gobierno municipal, o viceversa, la ejecución de obras prioritarias. El segundo consiste en concertaciones o pactos entre los entes nacionales y los entes locales incluyendo la sociedad civil para desarrollar acciones colectivas de ciudad. Estos pactos que producen o inducen la estructuración de una nueva ciudad, son la reafirmación de que en su estructura las ciudades no son más que el resultado de complejíssimos pactos, no planeados, entre las distintas fuerzas que la conforman, y no sólo lo que piensan los arquitectos y urbanistas. En síntesis, los acuerdos son pactos colectivos planeados y, además, una institucionalización de los pactos colectivos no planeados. Los macroproyectos son acuerdos con expresiones físicas, esto es, acciones urbanísticas de escala que requieren el concurso del Estado a nivel central conjuntamente con el municipio para producir impactos estructurantes sobre la ciudad.

Las acciones descritas son adelantadas directamente y en asocio con otros organismos por el Ministerio de Desarrollo Económico (Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable) en las ciudades de más de 100 mil habitantes (alrededor de 35). En las ciudades con un tamaño menor se actúa a través de los programas de descentralización y mediante el fortalecimiento de las oficinas de planeación a nivel departamental, para que realicen y brinden los programas de asistencia técnica que el nivel nacional no puede desarrollar.

Asimismo, el Ministerio interviene a nivel de la red de ciudades. En efecto, la política urbana también se plantea una visión que desborda lo intraurbano y va hacia lo interurbano mirando las complejas interacciones al interior de la malla de las ciudades. Colombia es un país que particularmente requiere estudios atentos sobre estas redes porque su problema regional y territorial es intenso y la dinámica muestra cambios en los niveles de competencia y productividad, generados básicamente por los problemas espaciales de las urbes y de las regiones. Debemos reconocer que apertura y competitividad no significan únicamente una competencia entre países, sino también y de manera especial, una competencia entre ciudades y regiones. En este sentido, la política acepta las profundas transformaciones que se han dado en muchas ciudades del país por sus localizaciones particulares, o sea, por las ventajas comparativas de localización.

En este sentido, en el país se viene trabajando en diferentes frentes, uno de los cuales busca la integración de los planes urbanos a los planes nacionales de desarrollo, a través de la Ley de Ordenamiento Territorial que obliga tanto al gobierno nacional como a los entes territoriales (gobernaciones y alcaldías municipales) a presentar su plan de desarrollo. Estos planes sufren detenidos procesos de discusión por parte de los órganos legislativos correspondientes: Congreso, Asambleas departamentales y Concejos Municipales, para convertirse en leyes de la República, Ordenanzas Departamentales y Acuerdos Municipales. Obviamente hay planes complementarios que cada administrador ejecuta, dentro del marco del Plan de Desarrollo.

1. Acciones sectoriales

En todas las ciudades, independientemente de su tamaño, se desarrollan con mayor o menor énfasis acciones sectoriales, es decir aquellas referidas a los atributos arriba mencionados. En materia de servicios públicos domiciliarios, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la provisión de agua potable y saneamiento básico, venimos desarrollando la Ley 142 de 1994. Dicha ley busca, entre otros de sus muchos fines, la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico, la garantía de la calidad del servicio, la ampliación permanente de su cobertura, su eficiencia, la libertad de competencia, la obtención de economías de escala, etc. Está previsto en ella, que los servicios públicos se prestarán por empresas de carácter oficial, privadas o mixtas; y sólo de un modo excepcional por la administración central del municipio respectivo, agotadas como deben ser las instancias previas señaladas en la Ley de modo explícito e inequívoco. El seguimiento de estos preceptos prescribe que aquellos entes se establecerán bajo la forma de sociedades por acciones o si así lo decidieren sus propietarios podrán erigirse en empresas industriales y comerciales.

Aunque en apariencia la cobertura del servicio de agua potable, especialmente en las principales ciudades del país es relativamente alta (superior al 90%), existen deficiencias en términos de confiabilidad, frecuencia y calidad (potabilidad) del servicio. De hecho, al analizar la frecuencia, los indicadores de cobertura fácilmente caen a niveles cercanos al 80%. En la gran mayoría de las ciudades, con excepción de las principales y algunas de tamaño medio, la potabilidad no la hace adecuada para consumo humano directo. Asimismo, los niveles de pérdidas por fallas técnicas o por obtención fraudulenta, alcanza niveles cercanos al 40%.

En el campo del equipamiento, los desarrollos a nivel de análisis y evaluación integral, han sido débiles. Existe un buen acervo de información a nivel sectorial: dotación de servicios de salud, de servicios educativos, de bienestar familiar (población infantil y de la tercera edad), etc., pero la información consolidada a nivel urbano y del entorno de la vivienda, es prácticamente inexistente.

En materia de transporte, Colombia, al igual que casi todos los países de América Latina, muestra una suma heteróclita de funciones y autoridades que intervienen en ese caos que es el servicio del transporte, como el caso de Bogotá. El Ministerio de Desarrollo Económico está estructurando una unidad especializada, la cual pondrá en marcha un estudio, en ejecución, que analiza el problema no solamente desde el punto de vista de la ingeniería (tiempos, rutas, congestión, tráfico, la interacción de los sistemas masivos con otros sistemas de transporte, etc.), sino teniendo en cuenta las interacciones con las dimensiones: el sistema de precios al interior de la ciudad, los espacios públicos, la distribución de los equipamientos, las redes de servicios públicos, etc., y con el resto de los atributos.

Un atributo que ha tomado especial importancia, es el del espacio público. En este campo, Colombia trata de desarrollar una política estructurante para racionalizar el "derecho a la ciudad", como producto de la consideración de que la ciudad es riqueza colectiva, fuente de producción y de ingreso, y fundamentalmente el espacio donde se debe concretar una ética para manejar las necesarias y conflictivas relaciones que establecen los hombres y las mujeres en el consumo colectivo de ciudad, las cuales deben ser, según nuestro criterio, reguladas por un pacto social. Una competencia y una racionalidad económica mal entendidas, donde no tienen cabida ni la eficiencia ni la equidad ni mucho menos la solidaridad, conducen a la privatización y/o la exclusión del resto de los ciudadanos del escaso espacio público disponible. En ese sentido, la destrucción del espacio público conduce a la destrucción de la dimensión pública del espacio: destruye la vida en comunidad. Sin espacio público no hay vida colectiva, y por eso la Política Urbana del gobierno le asigna un lugar protagónico a la construcción del espacio público como construcción de la ciudad y la ciudadanía.

2. Suelo urbano

Quizás en donde más fuertemente se requiere la intervención pública es en la tierra urbana. Allí están escondidas las peores inequidades que hay en la ciudad y donde se concentran las mayores potencialidades de recursos para la ciudad del futuro. La tierra es un elemento fundamental de la política urbana, porque estructura todo el conjunto; es un recurso muy importante para la ciudad: es la base de la generación de las plusvalías, que surgen por las propias presiones urbanísticas. En ese sentido, en el Viceministerio, se trabaja arduamente en el desarrollo y la profundización de los alcances de la Ley 9 de Reforma Urbana expedida en 1989, la cual a nivel latinoamericano, es quizás la ley más desarrollada para intervenir el suelo en una economía libre de mercado. Con el Proyecto de Ley buscamos fortalecer el proceso de descentralización y la autonomía territorial que consagra al municipio como célula fundamental del Estado, dotándolo de instrumentos que no sólo hagan posible, sino también indispensable, su intervención en el proceso de construcción y modificación del espacio urbano.

Hemos desarrollado el concepto de "acciones urbanísticas" públicas, para asegurar el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 82 de nuestra carta, acerca de la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística.

El capítulo dedicado al ordenamiento del territorio urbano, además de especificar los objetivos, estrategias, programas y normas relacionadas con el desarrollo físico del municipio, busca ofrecer novedosos instrumentos para apoyar la acción del gobierno local en sus tareas en favor del desarrollo urbano.

No escapa al Gobierno, cómo durante los últimos años la administración local ha sufrido una intensa transformación: tiene mayor autonomía política y administrativa, mayores recursos fiscales y cuenta con competencias fundamentales en los campos del gasto e inversión social y de la gestión urbana. Aunque estas reformas le confieren la posibilidad de adelantar una gestión integral de la ciudad, la velocidad a la cual se han producido estas transformaciones explica el rezago en sus capacidades de respuesta. Este rezago no se refiere exclusivamente al municipio, como suele considerarse, sino también a la Nación y a los departamentos.

Para mejorar la capacidad de planificación y gestión municipal y aumentar la gobernabilidad sobre la organización territorial urbana, se debe recuperar el poder del plan

urbano para la orientación de las inversiones. Para el efecto, los componentes sectoriales y físicas del plan deben hacer parte de un contexto de concertación público-privada que permita colocar dicho instrumento en función del carácter público de la ciudad, el cual se concreta en un pacto social sobre su proyecto colectivo.

Los mecanismos propuestos para el reparto equitativo de costos y beneficios es una de las propuestas más novedosos que se le plantean a nuestro legislador. Este es uno de los principios de solidaridad en la actividad de crecimiento y transformación de la ciudad. La equidistribución de los costos y beneficios se concibe como el mecanismo más democrático entre la sociedad y los propietarios y entre los propietarios entre sí, para corregir las inequidades que inevitablemente producen las decisiones del planeamiento, estableciendo un principio de compensación, de tal manera que el Estado garantiza una redistribución, restituyendo a quienes deben ser limitados en sus aprovechamientos y nivelando a quienes virtualmente tienen asignados unos mejores beneficios en el proceso urbanístico.

Hemos igualmente propuesto agilizar la expropiación por la vía judicial concretando así muchas aspiraciones de la sociedad; el Proyecto de Ley moderniza los mecanismos de expropiación, adoptando claros criterios para acelerar los procedimientos para la expropiación de los inmuebles urbanos y suburbanos cuando se requiera para proyectos de infraestructura, de desarrollo o renovación urbana, y creación de espacios públicos. Adicionalmente el proyecto plantea la expropiación por vía administrativa.

Es necesario señalar que en la expropiación administrativa se paga e indemniza a los propietarios. El Proyecto introduce en virtud de la expropiación por vía administrativa, una novedad: el proceso judicial para discutir el valor a pagar, y demás diferencias que surjan en la negociación, se hace después y no antes de la toma de posesión del predio. El Proyecto permite también que los desarrollos urbanísticos de interés público en los predios expropiados puedan ser adelantados por el sector privado.

La participación municipal en la plusvalía generada por su acción urbanística, es un tema de la mayor importancia; desarrolla como ya se expresó, el mandato constitucional contenido en el artículo 82 de la Carta y precisa los artículos 18 y 111 de la Ley 9a de 1989 que define la contribución de desarrollo municipal como una participación de los municipios en la plusvalía. Hoy para nadie es un secreto, que uno de los principales obstáculos para la construcción de vivienda de interés social, lo constituye los altos precios de la tierra en la mayoría de nuestras ciudades. Esta situación, como lo reconoce ampliamente el sector de la construcción en Colombia, ha impedido una vinculación directa del sector privado a la resolución de esta problemática.

La discusión es clara. El empresario de la vivienda como productor por excelencia de riqueza que es, no tiene ningún interés en coadyuvar al mantenimiento del monopolio sobre uno de los insumos básicos con que trabaja. Se encuentra, como casi toda la sociedad, interesado en que la tierra salga de activo de valorización y especulación a cumplir una acción productiva.

Captar la plusvalía es darle un uso productivo a la tierra y permitirle al municipio colombiano que en los procesos básicos que sus acciones urbanas generan, como cuando se incorporan áreas, originalmente agrícolas al crecimiento de las ciudades, se produce una enorme riqueza, de la cual las entidades públicas no participan. Estas nuevas áreas cambian de precio por su modificación de uso con un beneficio injusto para sus propietarios, quienes se apropian el esfuerzo de la comunidad en su ventaja exclusiva.

Colombia cuenta con uno de los sistemas de valorización (captura toda o parte de los costos y beneficios por ejecución de las obras) con mayor tradición en América Latina. En el campo de las plusvalías (captura del mayor valor por cambios en la normatividad) estamos incorporando los instrumentos permitidos por la Constitución y las leyes.

En las licencias de urbanización y edificación se establecen normas claras para facilitar los procesos entre usuarios y funcionarios municipales. Se introduce, igualmente, una novedosa figura "el curador urbano" con la cual se busca la agilización de trámites y el mejoramiento de la planeación local mediante la especialización de las oficinas municipales encargadas de esta actividad. Para ello se ha planteado la posibilidad de delegar y contratar con el sector privado todas las actividades de las Oficinas de Planeación Municipal, distintas a la planeación propiamente dicha.

Este nuevo ente privado, con equipos técnicos especializados, podría adelantar muy ágilmente los hoy engorrosos y dilatados procesos, que llevan los funcionarios de "planeación" y se encargaría de verificar y dar la conformidad o el rechazo a los proyectos urbanísticos y de construcción, de acuerdo con la normatividad y planes Municipales. Esta propuesta busca en síntesis, liberar a las autoridades municipales, de las acciones de "trámite", para concentrarlas en su acción fundamental: pensar y orientar la ciudad. Son muchas más las iniciativas contenidas en este proyecto de ley, pero el tiempo limitado para mi exposición me impide seguir profundizando, como hubiese sido mi deseo, en este importante tema.

3. Vivienda

La vivienda de interés social y su entorno, se han constituido en elementos básicos de la intervención del Salto Social y la Política Urbana, por cuanto además de atender necesidades primordiales de los individuos y las familias, se constituyen en mecanismos que permiten elevar la calidad de la vida y en instrumentos para el ascenso social y económico. En materia de vivienda social y de su entorno hay que meditar dos planteamientos que dentro de un modelo neoliberal pueden parecer insólitos: i) no se puede esperar que funcione adecuadamente la economía de mercado, donde las familias no tienen recursos para generar su propio mercado; y ii) no se puede retirar el Estado de donde él nunca ha estado.

Por ello la política de subsidios focalizados al entorno se constituyen en un importante pilar de la acción del Estado en las ciudades para atender la población más débil. Esta política se diseñó fundamentalmente sobre las siguientes bases conceptuales:

- i) la vivienda, o sea el espacio para vivir tiene dos dimensiones básicas: una interioridad o "casa" que brinda la satisfacción de las necesidades de protección, abrigo y descanso y una exterioridad o entorno que provee las bases o condiciones para su adecuada satisfacción;
- ii) así como las paredes, el techo y los pisos son atributos de la casa, los parques y el equipamiento social y físico lo son del entorno;
- iii) el entorno a su vez es una dimensión del "contorno" o ciudad;
- iv) los precios del suelo que son similares en cada entorno particular, determinan su equipamiento y éste a su vez, determina los precios.

La política de entorno aplicada en Colombia, en cierta forma se parece a la aplicada por el General Pinochet aquí en Chile al inicio de su gobierno; la diferencia fundamental consiste en que nosotros la debemos adelantar en una sociedad democrática atravesada por enormes dificultades de gobernabilidad política.

El fundamento de la política⁶ lo constituye el subsidio familiar de vivienda, individual o asociativo, focalizado en la población más pobre y articulado a la Red de Solidaridad Social. La política se realiza con el concurso integral de cuatro agentes: la comunidad, el inurbe, los municipios y los fondos de cofinanciación. La política de vivienda social urbana tiene dos componentes: uno integrado a la Red que cubre a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos (un salario mínimo equivale a US\$140) y otro dirigido a atender con proyectos de vivienda nueva, hogares pobres con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos. La parte integrada a la Red tiene, a su vez, dos programas: el mejoramiento de la vivienda y su entorno, y la dotación de vivienda nueva.

En Colombia, se ha desatado una intensa discusión sobre si hay o no política de vivienda de interés social urbana; en ella han participado importantes voceros del sector privado que tienen enormes dificultades para entender porqué un gobierno debe volcar buena parte de sus esfuerzos en atender las necesidades de los estratos más pobres, a los cuales nosotros generalmente nunca les llegamos con políticas deliberadas. Esta discusión nos plantea interesantes interrogantes en materia política y ética; soy de la idea que iría contra elementales principios de justicia y equidad, si en Colombia dejáramos fuera programas de tan hondo contenido social como el mejoramiento de la vivienda integral y su entorno y la construcción de soluciones a las que pueda acceder la población más pobre,⁷ por limitaciones estructurales de nuestro mercado financiero para actuar con créditos para esos ingresos.

Pregunto si sería serio sostener la falacia de que sí existe política de vivienda social por el sólo hecho de que los urbanizadores están construyendo exclusivamente soluciones cuyo precio es de 11 o 12 mil dólares, o lo que es aún más inexplicable, pretender que el Estado oriente toda su acción a apoyar, con recursos del Presupuesto Nacional programas para familias con ingresos entre 5 y 6 salarios mínimos (US\$ 700 a US\$840 mensuales) marginando a más de dos tercios de la población de nuestras ciudades. Es importante abrir una discusión pública para clarificar no sólo en Colombia sino en muchos países de América Latina en qué consiste una política de vivienda social. Nosotros hemos creído desde el gobierno que una política de vivienda social es aquella que logra orientar el grueso de los recursos oficiales a solucionar el problema de vivienda para una población, cuyo ingreso familiar no supera los cuatro salarios mínimos (US\$560 por mes). Es claro que si trabajamos de manera activa para núcleos familiares con este tipo de ingresos, será posible desarrollar una acción multiplicadora hacia abajo gracias a los efectos de la movilidad de la finca raíz, en virtud de la cual la vivienda usada es adquirida por estratos ubicados en una escala económica inferior.

Definitivamente, en un país como Colombia, no puede afirmarse con seriedad que no existe política de vivienda social, cuando lo cierto es que no ha habido en la historia económica del país ningún otro gobierno que le haya dado mayor interés a la solución de un problema tan vital para las clases populares.

⁶ Política de Vivienda Social Urbana, Documentos Conpes, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, 1994.

⁷ Es decir, aquella que devenga un ingreso familiar entre 0 y 2 salarios mínimos y no tiene ninguna posibilidad de contar con una financiación a largo plazo.

4. Anotaciones finales

A pesar de que la política de vivienda social urbana puede calificarse como exitosa, en la medida en que las metas han sido cumplidas, hay elementos que llevan a pensar que se requiere una revisión a fondo sobre ciertos temas que están limitando sus alcances. Dentro de esos temas se encuentra, en primer lugar, el relativo a los efectos de la reforma financiera sobre las posibilidades de acceso de algunos estratos poblacionales a los mecanismos de financiación de vivienda.

A raíz de la reforma financiera se modificó severamente el sistema de valor constante (UPAC) uno de los sistemas más importantes con que cuenta el mundo en desarrollo para afrontar los problemas más urgentes en materia de vivienda. Con dicha modificación, cada vez un menor número de familias puede acceder a un crédito de largo plazo para adquirir vivienda. No es exagerado afirmar que si al inicio de la década de los noventa el sistema llegaba a familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos legales mensuales (SML), hoy en día escasamente puede llegar a familias con ingresos de más de cinco SML. Es ésta una consecuencia del aumento de las tasas reales de interés, que pasaron durante ese período del 5% al 14% anual. Si la tasa de interés de la UPAC se aumenta en cuatro puntos porcentuales, una familia con un crédito de diez mil dólares, requeriría un aumento en su ingreso equivalente a casi un SML mensual. Su incremento en cerca de nueve puntos implica que, para acceder a un crédito de este valor, se requiere ahora un nivel de ingresos superior al anteriormente requerido, en más de dos SML por mes. O en otros términos esto significa, que el segmento de hogares con ingresos entre tres y seis SML ha quedado sin acceso al sistema de crédito UPAC, que sigue siendo el de mayor cobertura dentro de las instituciones que financian la compra de vivienda en nuestro país.

Otro elemento que en los últimos años ha contribuido a alejar del acceso al crédito a las familias con bajos recursos, ha sido el incremento en los precios reales de la VIS.⁸ En efecto, aunque los costos de los materiales y la mano de obra de la construcción han crecido *pari passu* con el ritmo general de inflación y el salario mínimo, el elevado aumento de las tasas de interés, de las conexiones domiciliarias y principalmente de los precios del suelo, han generado un incremento real de las VIS que supera el de las viviendas de estratos altos (en las cuales pesan más los materiales para la construcción) y el crecimiento de los ingresos familiares en casi un 10% anual. Esto quiere decir, que en el curso de cuatro años, mientras los SML han permanecido más o menos constantes, los precios de la VIS se han aumentado en más de un 40%. Así, una vivienda que en 1991 estaba al alcance de una familia con ingresos equivalentes a cuatro SML, en 1995 sólo estaba al alcance de una familia con ingresos de 5.6 SML.

El bajo valor del subsidio (aproximadamente el 20% del total, en contraste con los esquemas de Chile y Costa Rica cercanos al 70% y 60%) ha generado una seria dificultad para que el sector privado pueda actuar decididamente en los estratos más bajos de la población, en razón a que la Ley 3 eliminó el crédito oficial de largo plazo para la vivienda social y a que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda encuentran excesivamente riesgoso financiar entre el 70% y el 80% de la solución a familias con precarias estructuras de ingreso familiar.

Finalmente, debe señalarse, que la dinámica de nuestros países hace necesario un replanteamiento de los conceptos relacionados con la medición de las carencias de

⁸ Vivienda de Interés Social.

vivienda. Aunque no contamos aún con herramientas para dar solución a estos problemas de medición, sí hay elementos que nos dan una idea del sesgo de las medidas a las que hasta ahora hemos recurrido. La magnitud de los problemas del entorno puede apreciarse en los resultados arrojados por la Encuesta de Calidad de Vida realizada en Colombia en el año anterior, según la cual, una alta proporción de hogares percibe problemas en su entorno: 52.1% se declaran afectados por contaminación ambiental, 46.3% por calles destapadas o en mal estado, 39.7% por carencia de alumbrado público y 35.2% por insuficiencia o escasez de transporte público.

Esto pone de presente que no podemos seguir considerando el problema de la vivienda sin tomar en cuenta el entorno, sin considerar el fenómeno en su relación con la ciudad en su conjunto, y que las medidas del déficit cualitativo que no tenga en cuenta estas dimensiones dan señales que pueden colocarnos en una perspectiva equivocada o parcializada para fijar los objetivos de las políticas.

Pero quizás el problema que más dificulta las acciones de política de vivienda del país, es que no existe un acuerdo nacional sobre lo que se entiende cuando se habla sobre la vivienda de interés social. Hoy en día sobre ese concepto existen en Colombia las más diversas formas de entenderlo: para una corporación la VIS es aquella que la entidad puede financiar a las tasas de interés prevalecientes garantizando la recuperación de sus cartera; para un constructor es la vivienda que puede producir en función de sus estructura de costos; la ley 9 la define en función del mayor precio de venta de la solución, mientras que la ley 3 lo hace en función del grupo familiar al que se le puede otorgar un subsidio; para las Cajas de Compensación la VIS es aquella solución que pueden promover con las mejores condiciones constructivas introduciendo sistemas de subsidios complejos que el mercado no puede manejar; para las ONG's de orientación popular la VIS es aquella a la que pueden acceder los pobladores más pobres del país. Éste es sin duda el problema más importante que debe resolver el gobierno, pues mientras los concurrentes no hablen el mismo lenguaje, no es fácil impulsar el desarrollo de una política que trate de obtener objetivos aceptados por todos los participantes.

Bueno, no se si ha quedado del todo clara la manera como enfrentamos la problemática urbana. Con ella pretendemos corregir esa carencia tradicional de nuestros gobiernos de contar con un pensamiento integral sobre la ciudad que le permita guiar sus actuaciones sectoriales de manera coherente en relación con los elementos básicos que constituyen el desarrollo urbano. Es urgente avanzar hacia una concepción integral de ciudad que oriente el pensamiento individual y la visión colectiva de las acciones urbanas tanto de agentes públicos como privados. Uno de los principios básicos de nuestra política es que las estrategias, programas y proyectos que la concretan sean diseñados y ejecutados teniendo presente que las acciones sectoriales son más eficientes y eficaces en la medida en que se coordinen y concierten con acciones complementarias que contribuyan a un objetivo mayor como es el proyecto colectivo de ciudad.

Para avanzar en el reconocimiento del significado de lo urbano, más allá de las preocupaciones por los elementos sectoriales que lo conforman, es importante comprender que la ciudad es un fenómeno social que tiene un componente espacial particularmente importante: el proceso de construcción, modificación y reestructuración del espacio urbano como instancia que sirve de puente entre el funcionamiento global de la ciudad y la operación particular de cada uno de sus elementos. Estos elementos es lo que nosotros llamamos atributos de la ciudad y es donde concentramos las acciones de la política urbana, enfatizando como espero haberlo hecho expreso en la tierra, los servicios públicos, la vivienda, el espacio público, el transporte, etc., elaborando una política integral y coordinada entre el Estado nacional y los municipios.

Capítulo III

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

Javier L. Mejía

En México se ha desarrollado en los últimos veinte años un patrón de elevada concentración poblacional en cuatro grandes zonas metropolitanas del país: Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, representando éstas alrededor del 35% de la población nacional en 1995. El desarrollo urbano se enfrenta actualmente a la problemática propia de la expansión urbana, en donde se encuentran volúmenes crecientes de población que acentúan la gravedad de los rezagos en el otorgamiento de satisfactores a la población.

Debido a lo anterior, se busca facilitar la transición de un patrón territorial altamente concentrado a otro más equilibrado, lo que permitiría mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base material más eficiente. Por ello y con el fin de propiciar un desarrollo urbano sustentable, se decide establecer el programa denominado *Cien Ciudades*.

Dicho programa tiene como objetivo principal garantizar la continuidad del desarrollo urbano ordenado, en un conjunto de 116 ciudades de los 31 estados y el Distrito Federal que conforman el país, las que cuentan con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales, teniendo importante influencia en sus entornos regionales.

El programa contempla un conjunto de acciones coordinadas que se sintetizan en: regulación del uso del suelo y administración urbana, incorporación de suelo con vocación para vivienda, viabilidad y transporte, aspectos ambientales, así como la reactivación económica y social de los centros de las ciudades. Por ello, con base en la política de ordenamiento territorial y atendiendo a lo expresado en el *Artículo 41 de la Constitución Política* del país, el Estado mexicano ha definido como eje de su política social el ampliar las oportunidades de acceso a la vivienda, con el objeto de que la población disfrute de una vivienda digna y decorosa.

En este contexto, la vivienda se constituye en un factor fundamental para el bienestar integral de un país ya que contribuye a la mejor distribución de la riqueza, al consolidar por un parte el patrimonio familiar y por otra, como motor del crecimiento económico, estimulando la actividad productiva de un número importante de ramas industriales (alrededor de 37) y a la vez fungiendo como uno de los principales ordenadores del territorio nacional.

En los últimos 25 años, la vivienda en México ha mejorado en calidad y habitabilidad. El tamaño de las viviendas a partir del número de cuartos construidos se incrementó, ya que mientras en 1970 sólo el 40% de las viviendas tenía 3 cuartos o más, para 1990 el 65% del total de éstas presentó similitud de dichas condiciones. Esto, sumado a la disminución del número de personas por familia, tiene como consecuencia una baja en la

densidad domiciliaria promedio, ya que de 5.8 ocupantes por vivienda y un índice de personas por cuarto de 2.6 en 1970 se pasó a una densidad domiciliaria promedio de 5.0 ocupantes por vivienda y un índice de 1.5 personas por cuarto para 1990.

Esta situación se da junto con el incremento a más del doble, de los 8.2 millones de viviendas censadas en 1970, que llega a 19.4 millones en 1995. La actividad que ha desempeñado el sector de la construcción en este sentido ha sido muy importante, representando su participación alrededor del 4% del PIB y de ajuste, el 1.5% se dirige únicamente a la construcción para vivienda.

Para llevar a cabo esta tarea se han canalizado en los últimos seis años aproximadamente 21.0 mil millones de dólares; en 1989 se destinaron 1.1 millones de dólares y en 1994 se invirtieron alrededor de 6.1 mil millones de dólares, equivalente a 1.4 y 3.1% del Producto Interno Bruto respectivamente. Así, durante el período 1989-1994 la inversión creció en términos reales a una tasa anual media de 20.2%, superior al crecimiento del 12.4% logrado entre 1983-1988.

El avance alcanzado es el resultado de varios elementos: ahorro e inversión de millones de familias, aumento de financiamientos otorgados por los organismos nacionales de vivienda, incremento en las inversiones públicas destinadas a infraestructura, dotación de servicios básicos y de urbanización, así como el paulatino descenso de las tasas de crecimiento demográfico.

Con respecto a esto último, la población de México en 1980 sumó 66.8 millones de habitantes que ocupaban 12.1 millones de viviendas, para 1990 el número de mexicanos ascendió a 81.2 millones, a la vez que el parque habitacional llegó a 16.2 millones; esta dinámica reflejó un crecimiento de 33.9% en la oferta de vivienda, cifra superior al incremento poblacional que fue del 21.5%.

Para 1995 la población nacional asciende a 91.1 millones de habitantes, diez millones más que los 81.2 millones censados en 1990. Con base en la tendencia del crecimiento, para el año 2000 se prevé una población de 99.19 millones de mexicanos.

Con base en lo anterior, se estima que el rezago de vivienda es de alrededor de 4.6 millones de viviendas, de las cuales se requiere construir 1.1 millones de viviendas nuevas y mejorar 3.5 millones más. La demanda anual adicional por incremento habitacional y por deterioro del inventario existente se estima en 670 mil viviendas. Para enfrentar dicho rezago habitacional y la demanda adicional, será necesario edificar 483 mil viviendas nuevas y mejorar 950 mil en promedio anual durante el período 1995-2000.

El desfavorable entorno económico de la década de los ochenta, ligado al proceso de modernización económica y de apertura al exterior de los últimos años, provocó un cambio cualitativo en el papel del Gobierno mexicano como estado facilitador, asumiendo la responsabilidad de ser únicamente promotor de esta actividad, dirigiéndose a establecer las condiciones generales para que los sectores privado y social asumieran esta actividad. Mediante esta política, se busca que el solicitante de vivienda se constituya realmente en sujeto de crédito y que la participación del promotor de vivienda le resulte a éste productiva y rentable.

Así, el gobierno federal fomenta el mercado inmobiliario enfocándose a la desregulación de esta actividad, a la reducción de impuestos y derechos relacionados con la producción habitacional y a la simplificación de trámites. Los organismos de vivienda que operan a nivel nacional (FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE y FONHAPO) han iniciado desde los primeros años de la actual década su modernización y adecuación a las nuevas condiciones del país, para constituirse en organismos financieros y poder funcionar como banca de segundo piso, ofreciendo tasas preferenciales a promotores y beneficiarios finales.

Con ello, los organismos nacionales de vivienda, se dedican exclusivamente a otorgar financiamientos, dándole la posibilidad al solicitante de decidir de acuerdo a su capacidad de pago el tipo de vivienda a adquirir. Lo anterior se pudo llevar a cabo gracias a la realización de diversas reformas a partir de 1992 en las reglas de operación de los organismos nacionales de vivienda, las cuales están dirigidas a conformar un mercado integrado, ofreciendo distintos tipos de vivienda y diversos planes de crédito.

Los organismos nacionales de vivienda se caracterizan por atender la demanda de vivienda de interés social (aquella cuyo precio no exceda de 16,134 dls.); se fondean con recursos fiscales, de aportaciones de los trabajadores y de organismos financieros internacionales. Los mecanismos de financiamiento que se otorgan están basados en tasas de interés preferenciales, mensualidades indizadas al incremento del salario mínimo, plazos de amortización de hasta 30 años, y no afectando el ingreso familiar del trabajador por arriba del 30%.

La banca comercial también se ha encargado de financiar vivienda; en los últimos años la cartera hipotecaria respecto del total de créditos otorgados pasa a ser del 12.9% en 1990 a 17.5% en 1994, aunque la atención de la banca a la vivienda de interés social disminuyó de 46.0% a 24.7% para los mismos años. Derivados de los recientes acontecimientos postdevaluatorios la banca comercial ha presentado problemas en cuanto al volumen de créditos hipotecarios que opera y la recuperación de éstos; la cartera vencida respecto a créditos totales, paso de 1.5% en 1990 a 4.1% en 1994, mientras que la cartera vencida respecto a créditos a la vivienda en el mismo período cambió de 0.2% a 1.8%.

La estrategia gubernamental en materia de vivienda a partir de la presente década, se ha centrado en seis líneas de acción: *a) Desregulación y disminución de costos indirectos; b) incremento en la oferta de suelo; c) mejoramiento de la producción y distribución de insumos; d) facilidad en los esquemas de comercialización; e) atención equilibrada a las necesidades de la vivienda rural y urbana; y f) el mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento.*

En materia de desgravación fiscal los impuestos y derechos asociados a la producción y titulación de vivienda han venido disminuyendo en los últimos años. Para 1992 el promedio nacional era de 12.4% con respecto al valor de compraventa de una vivienda de interés social; en 1994 llegó al 6.21%, superando la meta programada de reducir estos costos al 8%.

Lo anterior fue posible a partir de las concertaciones con el notariado del País para el cobro de un arancel uniforme en operaciones traslativas de vivienda, y la reducción significativa de diversos impuestos y derechos relacionados con la edificación y escrituración de vivienda en todas las entidades federativas del país.

Para simplificar y agilizar los trámites, se instaló un sistema de Oficinas Municipales de Trámites para Vivienda, en las cuales se concentran todos los permisos y licencias para tal fin, así como mesas ejecutivas de proyectos en los estados con la finalidad de dar salida a problemas en la tramitación de procedimientos de desarrollos habitacionales.

Otro aspecto a atender es la necesidad de incorporar *suelo apto para vivienda*, ya que la insuficiencia de reservas y los altos precios del suelo limitan el desarrollo de los programas habitacionales en todo el territorio nacional. En México existe un tipo de tenencia de tierra llamado ejido, que tenía la singularidad de que sólo se podía usufructuar, pero no vender ni ser utilizado para otro fin. En tal sentido, las pasadas reformas al *Artículo 27 Constitucional* abren la posibilidad de obtener terrenos ejidales para urbanizarlos y convertirlos en desarrollos habitacionales; garantizando a ejidatarios y comuneros que la incorporación de sus terrenos a estos proyectos se efectúe a precios justos.

Unido a lo anterior, se ha integrado en 1995 un inventario de reservas territoriales con 37,621 hectáreas con aptitud habitacional, propiedad de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de paraestatales, organismos de vivienda y particulares, paralelamente se fomenta la incorporación legal del suelo conforme a *Planes de Desarrollo Urbano* de cada entidad federativa del país, promoviendo prioritariamente el crecimiento de las 116 ciudades de desarrollo medio señaladas en un principio.

Se tiene por otro lado, *el mejoramiento de la producción y distribución de insumos*, ya que se ha observado que en muchas regiones del país no se utilizan los insumos de la región, que en la mayoría de los casos tienen costos menores.

Por ello y con la finalidad de contrarrestar los incrementos de los insumos, de los servicios para la edificación, así como atenuar la diferencia de precios de insumos similares, se ha reforzado la coordinación entre los sectores privado y social para obtener condiciones preferenciales. En tal sentido, destaca el *Convenio de Concertación para el Programa de Materiales* firmado en 1992, el cual ha permitido que los insumos de materiales para la edificación de vivienda de interés social crezca en menor proporción que el índice nacional de precios al consumidor.

A su vez, se ha diseñado un programa de fomento, cooperación, intercambio y difusión tecnológica tendiente a producir vivienda con calidad a bajo precio, con procedimientos alternativos en los programas institucionales de vivienda de interés social, popular y de autoconstrucción. Durante su implementación se llevó a cabo el concurso nacional de *Innovación Tecnológica Aplicable a Viviendas de Interés Social*, el cual se ha efectuado por tercer año consecutivo en México, esperándose que para 1997 dicho concurso sea llevado a nivel internacional.

Otro aspecto importante, *es impulsar la construcción y mejoramiento de la vivienda rural*, pues casi una tercera parte de las viviendas del país se asientan en zonas rurales y en su gran mayoría presentan diversos grados de deterioro. De 1983 a la fecha aproximadamente sólo el 8% del total de las familias beneficiadas por los programas de los organismos nacionales, correspondió a éste sector de la población. Además, existe otro sector que por no contar con recursos suficientes ni tener acceso al financiamiento, opta por resolver su problema de vivienda a través de la autoconstrucción, desarrollando proyectos deficientes con materiales de baja calidad, y en muchos casos realizados al margen de los trámites y normas oficiales de edificación.

Por ello es fundamental procurar y mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana marginadas, mejorando la seguridad e higiene de las viviendas mediante el apoyo crediticio y asistencia técnica, tanto de los organismos nacionales de vivienda como del gobierno federal.

Paralelamente, se requiere llevar a cabo *esquemas de fácil comercialización de viviendas*, con la finalidad de establecer un mercado inmobiliario organizado a través de bolsas de vivienda las cuales producirán un mejor conocimiento del mercado, facilitando su compraventa, ampliando las opciones para comprar una vivienda y mejorando el tipo de condiciones de pago.

En cuanto *al mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento para la vivienda* se consideran tres objetivos principales a seguir: la modernización de los instrumentos financieros de vivienda, la generación de un mercado secundario de hipotecas y la creación de fuentes alternativas de captación de largo plazo.

El nuevo papel de promotor que asumió el gobierno federal a partir de la década de los ochenta, requería cambios importantes en el sistema financiero ligado al sector vivienda; por lo que se ha promovido continuar con la *modernización de los instrumentos financieros de vivienda*, mediante la puesta en marcha de sistemas de operación más

eficientes y competitivos, que permitan la reducción de costos, tiempo de tramitación, entrega y titulación de la vivienda.

Adicionalmente, se busca impulsar la *constitución y operación de un mercado secundario de hipotecas*, a fin de ampliar y mejorar la disponibilidad de recursos para el financiamiento de la vivienda, sobre la base de una participación de diversos intermediarios y prestadores de servicios, calificadoras de valores que aseguren una mejor originación y cobranza de los créditos, así como el fondeo en el mercado de capitales.

Para esto, se está llevando a cabo una serie de acciones entre las que destacan: adecuaciones al marco legal en los *Códigos Civil y de Procedimientos Civiles*; modernización de los *Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio*; uniformidad de documentación y criterios de evaluación de los créditos hipotecarios; la adecuación de las reglas generales a las que deberá sujetarse la bursatilización y el establecimiento de las figuras jurídicas que lleven a cabo el empaquetamiento de los créditos.

Por lo que respecta a la creación y fortalecimiento de fuentes alternativas de captación de recursos a largo plazo, se busca ofrecer nuevos instrumentos de inversión para los ahorradores y fomentar el ahorro para la adquisición de vivienda.

Sobre estas bases se *fomenta la participación de más y diversos intermediarios financieros*, permitiendo financiar proyectos de vivienda a instituciones que anteriormente no podían hacerlo, entre éstas tenemos: *Cajas de Ahorro*, las cuales fomentan el ahorro de la población con ingresos de hasta tres salarios mínimos; *Uniones de Crédito*, constituidas en garantes de sus socios, pueden otorgar préstamos hipotecarios sin estar sujetos a otro límite que el apalancamiento de su capital social; las *Sociedades Financieras de Objeto Limitado* en el sector hipotecario, a efectos de ofrecer un mayor número de créditos, mejores servicios y menores costos.

Para enfrentar y responder a las exigencias que impusieron las nuevas condiciones económicas a raíz de la crisis postdevaluatoria de fines de 1994, se puso en marcha en el mes de junio de 1995 el *Programa Especial de Vivienda*, a través del cual se apoya a las familias mediante la reestructuración de sus créditos hipotecarios contratados a través del otorgamiento de 250 mil créditos en Unidades de Inversión (UDI's).

Por todo lo anterior, la acción pública se complementa con el de la sociedad para llevar a cabo un conjunto de acciones, que permitan atender las necesidades de la mayoría de la población. Bajo esta perspectiva, se elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND)* que tiene como una de sus principales finalidades ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación, la salud y la vivienda.

El *Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000* en congruencia con el *PND*, tiene por objeto promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia. Por su parte la *Alianza para la Vivienda*, se constituirá en el principal instrumento de coordinación y concertación de los esfuerzos y recursos de los sectores público, social y privado para instrumentar las políticas, estrategias y líneas de acción previstas en el citado *Programa de Vivienda*.

Finalmente, es importante destacar que se continuará trabajando en propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población una vivienda digna y decorosa, tratándose de buscar las alternativas necesarias que nos conduzcan a elevar el bienestar social de cada uno de los mexicanos.

Capítulo IV

UN COMENTARIO DESDE LA MESA DE TRABAJO

Joan MacDonald

Los planteamientos de nuestros expositores acerca de la evolución del sector desarrollo urbano y vivienda en Chile, Colombia y México en los últimos años me lleva a comentar algunos desafíos que, desde mi punto de vista, aún debe enfrentar el diseño de políticas en este sector. Ellos tienen que ver en primer lugar con la creciente interdependencia que se da en este continente entre los aspectos urbanos y habitacionales. Otros aspectos se refieren a la necesaria clarificación y compatibilización de los parámetros de eficacia exigibles a las políticas del hábitat, tanto desde la perspectiva económica como social. En cuanto a esta última, me gustaría proponer alguna reflexión sobre los aspectos de cobertura y focalización de los programas de vivienda. Finalmente, me referiré brevemente a asuntos de gestión de políticas de vivienda: el rol que ha ido adoptando el sector público en las políticas habitacionales de los noventa, y los ajustes que están pendientes para lograr una actualización "compensada" de las políticas a la luz de las reglas del juego que han planteado las reformas sociales de esta década.

1. Políticas habitacionales y desarrollo urbano

Quisiera iniciar mis comentarios subrayando la importancia que atribuyen los expositores a la articulación entre las políticas habitacionales y urbanas en esta región en que tres de cada cuatro habitantes vive en ciudades o pueblos. Junto a la imagen convencional que manejábamos, de un continente conformado por países más o menos urbanizados, ha surgido aquella de un "archipiélago" latinoamericano de ciudades relacionadas por redes comunicacionales, corredores bioceánicos, el transporte aéreo y terrestre, los negocios y flujos de inversión, la cultura, etc. Matizando nuestra percepción pesimista del "problema urbano" de hace dos décadas, hoy constatamos que en las ciudades latinoamericanas se juegan las grandes oportunidades del continente. Ellas son efectivamente el gran generador del potencial de desarrollo productivo y de crecimiento económico que tienen nuestros países; desde una perspectiva social, en la mayoría de los países del continente, hay menor proporción de pobres en las grandes ciudades que en las ciudades pequeñas, y menor proporción de pobres en las ciudades en general que en el resto del país. En una fase de urbanización avanzada, nuestras ciudades ahora crecen sobre todo por su potencial endógeno, por lo que ya no demandan exclusivamente una ampliación de su parque habitacional, sus radios urbanos o sus servicios como sucedía en los setenta. Más y más se requiere "re-procesar" los tejidos urbanos al interior de las ciudades, mantener y mejorar sus instalaciones, densificar o rehabilitar los barrios. Estas tareas demandan una cuidadosa articulación entre las políticas de vivienda y aquellas de desarrollo urbano.

La experiencia regional reciente ya da cuenta de los problemas que acarrea una descoordinación de estos dos temas, en cuanto a la eficacia y eficiencia de las políticas urbanas y de vivienda. Varios países han constatado que no resulta posible lograr buenos programas de vivienda en ciudades que no funcionan, ni lograr un desarrollo urbano eficiente si la gente no tiene donde vivir en ella. Del mismo modo, la segmentación hasta ahora existente entre ambas áreas ha encarecido notablemente tanto los costos de la operación de la ciudad como aquellos de los propios proyectos habitacionales. Lograr una mayor coherencia al interior de las políticas del hábitat parece ser entonces un primer desafío del sector.

a) *Vivienda como sector económico y sector social*

Otra reflexión que cabe plantear a raíz de las exposiciones, es en torno a la concepción de la vivienda ya sea como sector económico o social. Con los matices propios de cada realidad nacional, los países latinoamericanos parecen coincidir más y más en la importancia de la vivienda para la formación bruta de capital, la inversión, el ahorro, acompañando a una estrategia económica que busca el crecimiento. A esta lectura de la vivienda no escapa la vivienda social. Sin embargo, la acentuación de este énfasis en lo económico no siempre ha considerado eventuales desencuentros entre este rol así entendido, y aquel de tipo social que ha tenido tradicionalmente la vivienda. Estos desencuentros se explicitan sobre todo al buscar la eficiencia o la eficacia desde uno u otro punto de vista: lo que pudo ser un avance en un aspecto, no lo fue necesariamente en el otro. Al considerar la Vivienda como política social, junto con Educación y Salud, vale la pena recordar la implicancia estratégica que en este caso específico tiene el sector en el marco del desarrollo económico nacional; este rasgo puede ser considerado a su vez una ventaja o una complicación.

La complejidad que le otorga este sello económico a la política de vivienda, se evidencia en los interlocutores que ha tenido el estado en la "negociación" de la reforma del modelo habitacional en los ochenta y noventa. Si en Educación o Salud estos interlocutores han sido más bien técnicos (los profesionales del magisterio y de la salud respectivamente), en el sector vivienda por contraste fueron los gremios de empresarios de la construcción y las entidades financieras. Ello llevó a mi entender, a que se privilegiaran determinados aspectos del nuevo modelo, relacionados a los intereses de esos interlocutores, y se postergaran aspectos técnicos o sociales que podrían haber aportado los sectores profesionales del sector vivienda y urbanismo. Un enfoque más compensado habría evitado los costos de decisiones prematuras o parciales que se tomaron en el sector.

b) *Los parámetros de eficacia social*

Más allá de las transformaciones que han experimentado las políticas habitacionales latinoamericanas a partir de los años ochenta, ellas siguen manejando por lo general estándares bastante elevados en relación al "producto vivienda" que aspiran entregar. Esto no ha variado desde los años setenta. Se pueden mencionar varios efectos de esta forma convencional de visualizar la oferta habitacional. Por una parte, está la baja cobertura que caracteriza a las políticas de vivienda a la luz de las cifras de carencias acumuladas. Por otro lado, se observa en el sector institucional y técnico una baja valoración de los diagnósticos en vivienda y desarrollo urbano, que tiene que ver con la crónica falla de cobertura ya mencionada. En efecto, la idea de que no sería posible atender en niveles de suficiencia a los necesitados de vivienda ha difundido la imagen a

mi juicio errónea y peligrosa de que el diagnóstico sería un esfuerzo superfluo, porque cuanto se haga será poco. Será importante en los próximos años una mayor reflexión y fundamentación de las decisiones programáticas, entre otras cosas para lograr una validación del sector habitacional frente a otros sectores sociales que cuentan con una base substantiva más sólida. Es probable que la aguda restricción del gasto en vivienda en los ochenta, más violenta que aquella aplicada a los demás sectores sociales, tenga que ver con una cierta debilidad conceptual que caracteriza a Vivienda en comparación a la Educación y la Salud.

Las exposiciones que hemos escuchado señalan que las políticas habitacionales funcionan sobre todo en base a la autofocalización, esto es, en base a la percepción que el beneficiario tiene tanto del producto como de sus posibilidades de acceder a él. Sin embargo, son notorios los esfuerzos desplegados en los últimos años para orientar la producción más eficazmente hacia los grupos carenciados, seleccionando ya sea por características socioeconómicas o territorialmente, como sucede en campamentos o tugurios. Los avances en cuanto a focalización de políticas de vivienda deberían haber logrado atenuar la regresividad que caracterizó al gasto en este sector antes de las reformas. Sin embargo, algunas buenas experiencias de focalización habitacional están teniendo preocupantes efectos urbanos al acumular a los más pobres en ciertos sectores. En este sentido, la eficiencia focalizadora de las nuevas políticas podría acentuar la segregación urbana aún más que las intervenciones masivas y poco selectivas que se dejaron atrás en los años setenta.

c) *El nuevo rol del Estado*

Finalmente, deseo referirme a los cambios que han operado en cuanto a los actores relevantes en la toma de decisiones en materia de vivienda. Un tema relevante de las reformas ha sido la redefinición del rol del Estado en las políticas habitacionales. Coincidió con los expositores en la necesidad de actuar en forma práctica al momento de decidir lo que el Estado hará o dejará de hacer en el campo del hábitat. Requerimos que el Estado actúe como regulador, articulador de la acción de otros cuando ello es posible; pero también necesitamos un Estado que interviene cuando es necesario o mientras otros no asumen determinadas tareas urbanas o habitacionales. Se ha abierto un gran espacio para la articulación en el campo del hábitat, en torno a la concreción en las ciudades de las oportunidades individuales y colectivas. Este espacio lo pueden ocupar, entre otras, las políticas y la gestión urbanas.

Sin embargo, también es necesario rescatar las responsabilidades del Estado en áreas de intervención directa, tal como han planteado los expositores. La experiencia nos señala que la aplicación "abstracta" del modelo de los ochenta y noventa en el campo urbano y habitacional, ha traído problemas cuando el retiro del Estado no fue acompañado por la incorporación del sector privado, como sucedió por ejemplo en el campo de la infraestructura urbana. En el campo de la vivienda social, aún no es posible prescindir de la actuación directa del sector público sin incurrir en altos costos sociales.

Ello me lleva a una reflexión final en relación a la trayectoria seguida por nuestras políticas en los últimos años. Se suelen destacar los importantes e innegables avances en el sector vivienda. Estos adelantos se refieren predominantemente al área de producción de bienes y servicios habitacionales, sobre todo a los mecanismos institucionales y financieros. En cambio, son más modestos los avances en el campo de la "demanda" por estos bienes. Las familias pobres y sin casa siguen constituyendo, igual que hace 20 años, una demanda muy desinformada, una demanda angustiada por la urgencia y gravedad de su problema habitacional, una demanda cautiva, obligada a aceptar las reglas

del juego del sector productor porque no tiene alternativas. Parece necesario avanzar en el próximo tiempo en la instrumentación de este aspecto del nuevo modelo, lo que ciertamente no tiene el mismo atractivo para el sector de oferta que las reformas hasta ahora introducidas. Cuando aún el habitante de menores recursos tenga algunas opciones para elegir cual vivienda prefiere, o en qué parte de la ciudad quiere vivir, o cuando los ciudadanos también puedan decidir cómo hacer crecer su ciudad más allá de lo que propone el negocio inmobiliario, estaremos entrando en una fase más madura del nuevo modelo de políticas del hábitat. Se vislumbra por lo tanto que los próximos desafíos en vivienda y desarrollo urbano se juegan, más que en el perfeccionamiento técnico y productiva, en la arena política.

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

N° Título

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.

- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996), Vol.I, noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996/Add.1), Vol.II, diciembre de 1996.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Sandra Almeida y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.