

Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe

Perspectivas y estudios de caso



NACIONES UNIDAS



中国社会科学院
拉丁美洲研究所
INSTITUTO DE AMÉRICA LATINA
ACADEMIA DE CIENCIAS DE CIENCIAS SOCIALES

Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe

Perspectivas y estudios de caso



NACIONES UNIDAS



中国社会科学院
拉丁美洲研究所
INSTITUTO DE AMÉRICA LATINA
ACADEMIA DE CIENCIAS SOCIALES

El presente documento fue elaborado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del trabajo conjunto con el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Los artículos que aquí figuran se basan en los trabajos presentados para el Foro sobre Desarrollo Urbano Sostenible en China y América Latina y el Caribe, que se realizó el 26 de noviembre de 2014 en la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Organizaciones.

Índice

Prólogo	5
Capítulo I Proceso, situación actual y cuestiones clave de la urbanización en China	9
<i>Li Shantong, Liu Yunzhong</i>	
Capítulo II El nuevo modelo de urbanización de China: propuesta gubernamental, problemas potenciales y recomendaciones de políticas	21
<i>Hu Biliang</i>	
Capítulo III La tendencia de polarización y la reconstrucción del patrón de escala en el proceso de la urbanización china	33
<i>Wei Houkai</i>	
Capítulo IV La urbanización, el desarrollo habitacional y una propuesta del régimen habitacional en China	55
<i>Ni Pengfei</i>	
Capítulo V El mercado de vivienda en el proceso de urbanización chino: situación actual, problemas y sugerencias de políticas	71
<i>Wang Li'na</i>	
Capítulo VI Transformaciones económica, social y política en los países latinoamericanos después de que el grado de urbanización alcanzó el 50%	95
<i>Xie Wenze</i>	

Capítulo VII

La carencia de vivienda y el problema de financiamiento de hogares en América Latina	121
<i>Zhang Yong</i>	

Capítulo VIII

“Urbanización excesiva” y “urbanización superficial”: una comparación entre América Latina y China	147
<i>Zheng Bingwen</i>	

Capítulo IX

Vivienda y bienestar: diagnóstico y políticas en América Latina	155
<i>Cynthia Goytia, Diego Jorrat, Pablo Sanguinetti</i>	

Capítulo X

Evolución de las políticas de vivienda social y de regularización de asentamientos informales en América Latina y el Caribe	183
<i>Iván Canales, Ricardo Jordán</i>	

Prólogo

El año 2008 marcó un hito histórico. En esa fecha la proporción de la población mundial residente en áreas urbanas superó el 50%. A partir de entonces y por primera vez en la historia, las áreas urbanas se convirtieron en el hábitat dominante de la humanidad. Ese cambio tiene enormes repercusiones en la dinámica actual y futura del desarrollo humano.

El crecimiento económico y la urbanización son dos procesos estrechamente ligados. La urbanización, con sus implicaciones económicas, sociales y ambientales, está asociada a una transformación de los patrones de producción, distribución y consumo, a través de la cual las sociedades transitan desde una producción agrícola a una economía industrial primaria y, posteriormente, hacia el desarrollo de capital financiero y servicios en un contexto económico global.

Como es sabido, la urbanización presenta tanto oportunidades como riesgos. Si bien ayuda a superar la pobreza y a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible que se planteen los países, también puede dar origen a serios problemas ambientales, sociales y económicos si no se aborda adecuadamente.

En este sentido, las dificultades que puede traer consigo una rápida urbanización producto de un crecimiento económico acelerado constituyen, a largo plazo, una amenaza directa al desarrollo sostenible. Por tal motivo, para entender los asentamientos humanos como macrobienes públicos y colectivos, se requieren políticas, programas y proyectos liderados desde el Estado que permitan promover un desarrollo sostenible e inclusivo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha decidido convocar para 2016, como se viene haciendo cada 20 años (1976, 1996), la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), ocasión propicia para reafirmar el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible, que habrá de fijar su foco en la ejecución de una “nueva agenda urbana”.

El desarrollo urbano deberá a su vez insertarse en la agenda para el desarrollo después de 2015, por la vía de la definición de los objetivos de desarrollo sostenible.

América Latina y el Caribe se sitúa hoy en una fase avanzada de urbanización y en los inicios de una consolidación de los asentamientos humanos. En este panorama hay que considerar las grandes heterogeneidades que existen entre países y, lo que es más importante aun, al interior de cada país. Es así como en la región las ciudades surgen como los lugares en que se verifican los efectos e impactos del crecimiento y el desarrollo, con sus dimensiones de modernidad, desigualdad, posibilidades y crisis.

En el marco de estos desafíos que hoy enfrenta la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el documento de su trigésimo quinto período de sesiones *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (Lima, 2014), replantea la “cuestión urbana” desde una nueva perspectiva: el derecho a la ciudad como macrobien público.

Vemos cómo la proximidad que se da en las ciudades logra disminuir los efectos de la distancia económica, por medio de condiciones físicas y funcionales que benefician las dinámicas de crecimiento productivo, siendo la productividad el objetivo básico del desarrollo a la escala de los asentamientos humanos.

Las ciudades son esenciales para las cadenas de valor en la producción y el consumo, ya que determinan las relaciones sociales, políticas y económicas. La existencia de mano de obra y servicios crecientemente especializados permite que unidades productivas se beneficien de las economías de escala.

La concentración productiva permite a su vez el descenso en los costos de transacción y un aumento en la demanda de trabajo. Pero así como reconocemos que las ciudades se consolidan como plataforma de equipamientos e infraestructuras que soportan las actividades económicas y productivas y permiten grados crecientes de especialización y, por tanto, de rentabilidad, también hemos de reconocer que los asentamientos humanos pueden ser a la vez expresión de pobreza, inequidad, inseguridad, informalidad y hábitat precario.

Lo que se perfila en el horizonte es una transición hacia la calidad, la equidad y la sostenibilidad. En este sentido, América Latina y el Caribe está a punto de vivir un nuevo ciclo de transición urbana pero, esta vez, no para acomodar más personas que llegan del campo, sino para garantizar una mejora fundamental de la calidad de vida en las ciudades.

Para ello es necesario avanzar en la concepción de la ciudad como un macrobien público, que integre y aumente los niveles de igualdad en los países de la región. Ante esta realidad, tanto China como América Latina se han visto en la necesidad de proponer soluciones eficaces para los diferentes desafíos y externalidades negativas surgidas del proceso de urbanización.

En China, las altas tasas de crecimiento económico y acelerada urbanización en décadas recientes han permitido sacar a millones de personas de la pobreza y lograr importantes avances en materias de desarrollo.

A diferencia de América Latina y el Caribe, donde el proceso de urbanización surgió de manera espontánea, como causa directa e impulsado por la industrialización de los países, en China actualmente se da el proceso inverso y en este caso se observa que es la urbanización la que actúa como factor detonante de la industrialización a gran escala. Dicho de otra manera, se produce una “urbanización deliberada” dirigida por el Estado y sus políticas económicas y sociales.

Hoy son numerosas las ciudades chinas que se ven enfrentadas a graves problemas ambientales, a los cuales se suman los desafíos de velar por la inclusión social de las masas de inmigrantes rurales y garantizar su acceso a salud, educación y vivienda. No obstante, China es un claro ejemplo de planificación con activa participación del Estado, cuya experiencia puede constituir un valioso aporte para los países de América Latina que buscan devolverle al Estado su rol central en la planificación. China, a su vez, puede aprender de las experiencias de urbanización en América Latina y así evitar errores que a futuro podrían mermar el desarrollo económico alcanzado hasta ahora.

La atención que hoy suscita la acelerada urbanización de China evoca memorias de lo que fue y continúa siendo este proceso en América Latina. En ambos casos, la urbanización ha llevado a las autoridades públicas a dirigir los esfuerzos de planificación y gestión hacia la implementación de medidas que satisfagan la creciente demanda de infraestructura urbana y servicios básicos y hacia la incorporación de consideraciones ambientales en el diseño e implementación de las políticas urbanas.

En el momento actual, en el cual los vínculos entre ambas regiones son cada vez más estrechos, se abre también la oportunidad de establecer instancias de diálogo constructivo sobre esta materia que favorezcan la cooperación y el intercambio de experiencias para así avanzar en pos de un desarrollo urbano sostenible que permita aprovechar los beneficios económicos y sociales de la urbanización y, al mismo tiempo, profundizar la integración birregional.

Bajo esta premisa, la CEPAL, por conducto de su División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, y la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS), a través de su Instituto de América Latina, en colaboración con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), buscan profundizar su relación mediante el desarrollo de un programa conjunto de cooperación sobre urbanización en China y América Latina que incluya, entre otras instancias, un foro editorial que sirva como plataforma de diálogo e intercambio entre expertos, encargados de tomar decisiones y responsables de elaborar políticas públicas, y que permita abordar la gestión y desarrollo urbano sostenible desde una perspectiva interregional y con miras a fortalecer vínculos y alcanzar un desarrollo sostenible y socialmente inclusivo. El presente documento es testimonio de nuestro compromiso común en esa dirección.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe

Wu Baiyi
Director General
Instituto de América Latina
Academia China de Ciencias Sociales

Capítulo I

Proceso, situación actual y cuestiones clave de la urbanización en China

*Li Shantong, Liu Yunzhong
Development Research Center of the State Council Department of
Development Strategy and Regional Economy, Beijing, 100010*

El proceso de urbanización en China se ha desarrollado en cinco etapas, y se encuentra actualmente en una fase de experimentación de un nuevo modelo de urbanización con características chinas. Este modelo tiene como fundamentos: anteponer a las personas; sincronizar el avance de la industrialización, la aplicación informática, la urbanización y la modernización agrícola; mejorar la planificación urbana; proteger el ambiente ecológico; y conservar la herencia cultural china. No obstante, este proceso presenta todavía muchas deficiencias, tales como la pobreza de la calidad de la urbanización, el tamaño limitado de las ciudades, la deficiente estructuración espacial entre y dentro de las ciudades, las disparidades urbano-rurales y la contaminación del medio ambiente, entre otras. Por lo tanto, los puntos centrales a resolver deben ser: aprovechar la urbanización para reducir las disparidades regionales; reasentar a los campesinos que han abandonado su tierra; combatir la pobreza urbana; ampliar el fondo de los gobiernos municipales para financiar la urbanización; coordinar el progreso de la urbanización con la nueva construcción rural socialista; e impulsar el liderazgo de las zonas metropolitanas en el desarrollo económico.

Palabras clave: la urbanización de China, industrialización, el tamaño de las ciudades, pueblos dentro de la ciudad

A. El proceso de urbanización en China

Cuando se fundó la República Popular China en el año 1949, los procesos de industrialización y urbanización en el país asiático estaban muy atrasados. Se estima que la tasa de industrialización en ese año era del 12,57%, y la de urbanización, de tan sólo el 10,6% (Jiang, 2002). Además, había una gran desigualdad en la distribución espacial de la industria y de las ciudades. La zona costera del este estaba mucho más desarrollada que las ciudades situadas en el vasto territorio interno. En 1936, la producción industrial de siete ciudades del este —Shanghai, Tianjin, Qingdao, Guangzhou, Beijing, Nanjing y Wuxi— alcanzó el 94% del total de la producción de la región, mientras que las ciudades del oeste funcionaban básicamente como centros administrativos y de consumo, y tanto su población como su capacidad de producción industrial eran muy limitadas (Jiang, 2002). No obstante, el desarrollo de la urbanización se ha acelerado desde la fundación de la R.P. China, y pueden distinguirse en él cinco etapas:

La primera etapa, entre 1949 y 1957, es la fase de inicio de la urbanización, en la cual se mostró un crecimiento saludable pero transitorio. A medida que la economía empezaba a recuperarse, miles de trabajadores rurales se mudaron a las ciudades en busca de empleo, lo que provocó un aumento sustancial de la población de las regiones urbanas. En 1949, China sólo contaba con 120 ciudades, una población urbana de 57,65 millones de habitantes y una tasa de urbanización del 10,64%. A finales de 1957, el número de ciudades alcanzó las 176 y la tasa de urbanización aumentó hasta el 15,4%. Gracias a la estabilidad política y al crecimiento económico, entre 1953 y 1957, el país logró un crecimiento promedio del PIB del 6,7% y una tasa media de aumento anual de la población urbana de un 6,25% (Oficina Nacional de Estadística de China, 2005). Las cifras indican que el crecimiento de las ciudades y su población se dieron en proporción con el desarrollo económico del país. Este progreso en la urbanización, por una parte, fue resultado de las políticas de concentración de fuerzas en el desarrollo de la industria, lo cual necesariamente conlleva un aceleramiento en la urbanización; y por otra parte, fue consecuencia de la campaña nacional del “Gran Salto Adelante” de finales de los años 50, la cual trajo aparejada una migración masiva de la zona rural hacia las ciudades.

La segunda etapa, entre 1958 y 1965, es la fase de inestabilidad del proceso de urbanización. El fracaso del “Gran Salto Adelante”, las catástrofes naturales y las malas cosechas hicieron que entrara en recesión la economía que otrora había sido ciegamente sobrecalentada por la búsqueda apresurada de resultados. Lo mismo ocurrió con el proceso de urbanización. Después de los tres años del “Gran Salto Adelante”, el número de ciudades había incrementado de 176 en el año 1957 a 208 en 1961; la población urbana había crecido de 99,49 millones a 127,7 millones, es decir, un incremento del 28%; y la tasa de urbanización había aumentado del 15,4% al 19,29%. Pero a partir del año 1962, comenzaron a abolirse un gran número de ciudades. En contraste con el año 1961, a finales de 1965 sólo quedaban 168 ciudades, habiéndose reducido la cantidad total en un número de 40. Luego de 1961, la tasa de urbanización también se redujo, pasando de un 19,29% a un 17,98% en 1965 (Oficina Nacional de Estadística de China, 2005). El régimen de economía planificada altamente concentrada, los movimientos políticos y la incorrecta estrategia del desarrollo urbano de “control de las urbes” obstruyeron gravemente el desarrollo de la economía urbana. Por lo tanto, durante dicha época la tasa de industrialización fue mucho más alta que la de urbanización.

La tercera etapa, entre 1966 y 1978, es la fase de estancamiento y vacilación de la urbanización. Desde 1966, tanto la economía nacional como el sector agrícola comenzaron a trastabillar debido a la “Gran Revolución Cultural Proletaria” puesta en marcha a partir de ese año. Al mismo tiempo, para esa época el Presidente Mao había hecho un llamamiento para que los jóvenes intelectuales abandonaran las ciudades para ir al campo y ser educados viviendo y trabajando con los campesinos pobres. Por consiguiente, la economía urbana entró en un estado de recesión y el proceso de urbanización quedó suspendido. Durante los 13 años comprendidos en este periodo, sólo surgieron 25 ciudades nuevas, y la tasa de urbanización se mantuvo oscilando alrededor del 17,3%.

La cuarta etapa, entre 1979 y 2000, fue un período de desarrollo acelerado y estable gracias al proceso de Reforma y Apertura que experimentó el país. Para el año 2000, había 663 ciudades, lo que significaba un incremento de 447 respecto del año 1979. Asimismo, desde 1979 hasta 2000, la tasa de urbanización subió del 18,96% al 36,22%, incrementando en 17,26 puntos porcentuales y mostrando un crecimiento promedio anual de 0,82 puntos porcentuales (Oficina Nacional de Estadística de China, 2005). Este sorprendente ritmo de avance fue posible gracias a la reforma económica, en particular, a la reforma económica rural que tuvo lugar primero. El proceso de Reforma y Apertura promovió el despegue económico tanto regional como nacional, y le dio un nuevo impulso al proceso de urbanización.

La quinta etapa, entre 2000 y 2012, es la fase de desarrollo acelerado. El informe de la XVI Asamblea Nacional del Partido Comunista de China de noviembre de 2002 indica que: “Es una tendencia inevitable la reubicación de la mano de obra rural excedente hacia las industrias no agrícolas y las ciudades y pueblos. Es esencial elevar gradualmente el nivel de urbanización; persistir en desarrollar de modo coordinado los pueblos y las ciudades de tamaño grande, mediano y pequeño; y seguir el camino de urbanización con características chinas.” El espíritu de esta declaración ha tenido un importante valor como norma orientadora del acelerado proceso de urbanización del país en el siglo XXI. Desde entonces, se ha dado una expansión de la dimensión de las ciudades grandes y medianas, un aceleramiento en la construcción de las ciudades y un estado de prosperidad de la economía urbana. La profundización de la Reforma, a su vez, ha proporcionado un inmenso espacio para el desarrollo de la urbanización: el aumento del nivel del desarrollo coordinado de la urbanización ha sentado sólidas bases materiales para la expansión a grandes pasos de las ciudades, y al mismo tiempo, el crecimiento económico nacional también ha dado un fuerte impulso al proceso de urbanización.

Por último, a partir del año 2013, con la publicación del “Nuevo Plan de Urbanización Nacional 2014-2020”, la urbanización de China ha entrado en una nueva etapa. El nuevo modelo propone tomar un camino de urbanización con características propias chinas, bajo los principios de: anteponer a las personas; sincronizar el avance de la industrialización, la aplicación informática, la urbanización y la modernización agrícola; mejorar la planificación urbana; proteger el ambiente ecológico; y conservar la herencia cultural china.

B. Situación actual

Según las últimas estadísticas, como muestra el cuadro I.1, la tasa de urbanización de China en 2012 fue del 52,57%. En el mismo año, el producto nacional bruto (PNB) per cápita fue de 5.680 dólares, lo que clasifica a China dentro de los países de ingreso mediano-alto. Sin embargo, la tasa media de urbanización de estos países es del 61%, la cual supone unos 8 puntos porcentuales más que China. El porcentaje en China es también mucho más bajo que la media de los países de ingreso alto, la cual ya en 1990 era del 74%.

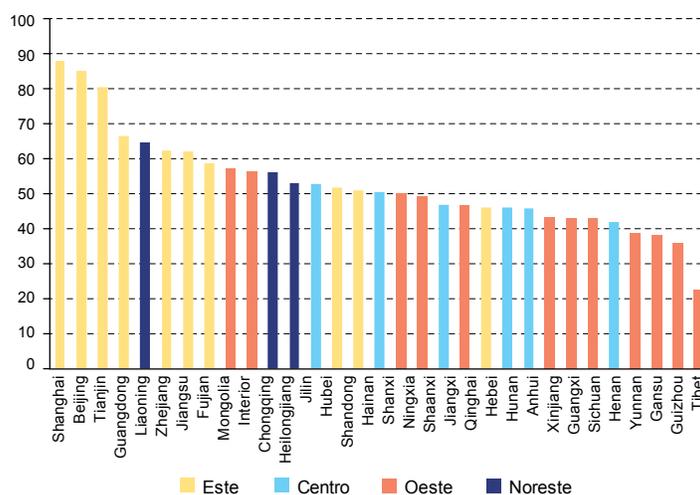
Por otra parte, hay un desequilibrio en la distribución de la tasa de urbanización a nivel nacional. De acuerdo con las cifras de las provincias y ciudades de todo el país, como muestra el gráfico I.1, el nivel de urbanización varía mucho entre las diferentes regiones. En particular, la economía en la zona costera es la más desarrollada y su nivel de urbanización es el más alto, con una tasa del 61,9% en 2012. En segundo lugar se ubica en el noreste, cuya tasa en el mismo año fue del 59,6%. Finalmente se encuentran las zonas del centro y el oeste, con un desarrollo bastante más lento y un nivel de urbanización del 47,2% y 44,7% respectivamente.

Cuadro I.1
Comparación de la tasa de urbanización de China y otros países

	PNB per cápita (2012)	Población urbana (en millones)			Población urbana/población total (en porcentajes)		
		1990	2005	2012	1990	2005	2012
Países y regiones de ingreso bajo (PNB per cápita ≤ \$1035)							
Bangladesh	840	21	37	45	20	26	29
Kenia	850	4	8	11	17	22	24
Países y regiones de ingreso mediano bajo (\$1036 ≤ PNB per cápita ≤ \$4085)							
Viet Nam	1 400	13	22	28	20	27	32
India	1 530	222	330	392	26	29	32
Filipinas	2 470	30	41	48	49	48	49
Indonesia	3 420	55	103	127	31	46	51
Países y regiones de ingreso mediano alto (\$4086 ≤ PNB per cápita ≤ \$12615)							
China	5 680	300	554	699	26	43	52
Malasia	9 800	9	17	21	50	68	73
Brasil	11 630	111	154	169	74	83	85
Países y regiones de ingreso alto (PNB per cápita ≥ \$12615)							
Hong Kong	36 560	6	7	7	100	100	100
Alemania	44 010	58	60	61	73	73	74
Japón	47 870	96	110	117	77	86	92
Estados Unidos	50 120	188	239	259	75	81	83

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial 2012, Banco Mundial.

Gráfico I.1
Tasa de urbanización de las provincias, los municipios bajo jurisdicción central y las regiones autónomas de China en 2012
(En porcentajes)



Fuente: Anuario estadístico de China 2013.

C. La urbanización ha ido siempre retrasada respecto de la industrialización, pero actualmente ha tenido una importante mejora

La industrialización es el motor primordial de la urbanización, ya que primero, la velocidad del desarrollo industrial influye directamente en el proceso de urbanización; segundo, la disposición geográfica de las industrias determina la planificación urbana; y tercero, el modo en que la industria se integra en un lugar influye en la naturaleza de las ciudades. La experiencia internacional enseña que la tasa de urbanización durante el curso de su desarrollo es generalmente superior a la de industrialización; y el margen razonable del ratio de urbanización sobre industrialización, normalmente vacila entre 1,4 y 2,5. Por ejemplo, en 1940 la tasa de urbanización y la de industrialización de EE.UU. fueron de 56% y 30%, respectivamente; el ratio de las dos fue de 1,86 en 1940 y subió hasta 2,79 en 1970 (Liu, 2004). Por el contrario, China se encuentra en la situación justamente opuesta. Entre 1949 y 1958, la urbanización y la industrialización avanzaron sincronizadamente, manteniendo un ratio promedio de 0,6. No obstante, durante los posteriores veinte años comprendidos entre 1958 y 1978, la industrialización tomó un fuerte impulso, mientras que la urbanización se mantuvo estancada en 17,5%; la desigualdad entre urbanización e industrialización crecía tanto que remató con un ratio de 0,4 en 1978. Después de la Reforma y Apertura, la situación comenzó a mejorar, y este ratio ascendió hasta 0,8 en 2004, pero aún continuaba siendo inferior al promedio internacional. Sin embargo, en 2012 la proporción ascendió a 1,37, acercándose al límite de razonabilidad.

D. Desafíos principales de la urbanización de China

En primer lugar, la calidad de la urbanización es bastante baja. Debido a la dificultad de los inmigrantes rurales para obtener el permiso residencial en las ciudades, el nivel real de urbanización de China es muy bajo. En 2011, la tasa de urbanización calculada según la cantidad de personas registradas en la ciudad, fue de apenas el 31,7%, lo que supone 19,6 puntos porcentuales menos que la tasa calculada en base a la población residente permanente. Además, dentro del proceso de urbanización siguen existiendo fenómenos tales como los “pueblos dentro de la ciudad”, los asentamientos de viviendas humildes alrededor de los sitios de construcción y las pequeñas ciudades en estado de ruina, entre otros. Los “pueblos rurales dentro de la ciudad”, los cuales existen en gran cantidad en todas las ciudades del país, son considerados como los barrios de chabolas al estilo chino. Las viviendas humildes alrededor de los sitios de construcción son producto de las políticas de la época de la economía planificada, por las cuales se promovía “trabajar y producir antes de vivir bien”, y quedaron atrás en el desarrollo aún después de la Reforma. Por último, como no se ha dado importancia a las ciudades pequeñas, éstas no tienen su infraestructura en condiciones adecuadas, no pueden ejercer bien las funciones urbanas, y por lo tanto no cuentan con un desarrollo de buena calidad.

En segundo lugar, la estructura de escala de las ciudades es poco razonable. Comparando con otros países urbanizados, la población de las urbes en China, especialmente de las de gran dimensión, ocupa una proporción muy pequeña dentro de la población urbana total del país. Por ejemplo, si analizamos las urbes de China que superan el millón de habitantes, en 2012 el porcentaje de su población respecto de la población urbana total no sólo fue inferior al de los países desarrollados como EE.UU., Inglaterra y Francia, sino también estuvo por debajo de la media de los países de ingreso medio-alto. Las redes urbanas en China apenas han empezado a desarrollarse, las ciudades vecinas no están bien vinculadas e integradas, su capacidad de absorción de población aún es bastante débil y la escala total de población urbana es todavía relativamente baja. Actualmente, las zonas urbanas del país se encuentran todavía en la etapa de aglomeración de la industria y la población, por lo que aún no tienen una suficiente capacidad de radiación.

Cuadro I.2
Urbanización e industrialización de China

	Tasa de urbanización	Tasa de industrialización	Urbanización/industrialización
1978	17,92	44,1	0,41
1979	18,96	43,6	0,44
1980	19,39	43,9	0,44
1981	20,16	41,9	0,48
1982	21,13	40,6	0,52
1983	21,62	39,8	0,54
1984	23,01	38,7	0,59
1985	23,71	38,3	0,62
1986	24,52	38,6	0,64
1987	25,32	38,0	0,67
1988	25,81	38,4	0,67
1989	26,21	38,2	0,69
1990	26,41	36,7	0,72
1991	26,94	37,1	0,73
1992	27,46	38,2	0,72
1993	27,99	40,2	0,70
1994	28,51	40,4	0,71
1995	29,04	41,0	0,71
1996	30,48	41,4	0,74
1997	31,91	41,7	0,77
1998	33,35	40,3	0,83
1999	34,78	40,0	0,87
2000	36,22	40,4	0,90
2001	37,66	39,7	0,95
2002	39,09	39,4	0,99
2003	40,53	40,5	1,00
2004	41,76	40,8	1,02
2005	42,99	41,8	1,03
2006	44,34	42,2	1,05
2007	45,89	41,6	1,10
2008	46,99	41,5	1,13
2009	48,34	39,7	1,22
2010	49,95	40,0	1,25
2011	51,27	39,8	1,29
2012	52,57	38,5	1,37

Fuente: Anuarios estadísticos de China.

Cuadro I.3
Comparación de población de las urbes entre China y regiones de diferentes ingresos

País o región	Población de las urbes con más de un millón de habitantes/ población total urbana (en porcentajes)		
	1990	2005	2012
Promedio mundial	17,0	19,8	21,3
Promedio de países de ingreso bajo	8,4	10,2	11,2
Promedio de países de ingreso medio	13,9	17,6	19,5
Promedio de países de ingreso medio-bajo	11,6	13,1	14,1
Promedio de países de ingreso medio-alto	15,9	22,1	25,2
Promedio de países de ingreso alto (OECD)	31,8	33,7	35,0
China	9,4	17,9	21,8

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial 2012, Banco Mundial.

Cuadro I.4
Comparación de la población de las urbes entre China y ciertos países

País o región	Población de las urbes con más de un millón de habitantes/ población total urbana (en porcentajes)		
	1990	2005	2012
Promedio Unión Europea	17,1	17,4	18,0
China	9,4	17,9	21,8
Estados Unidos	42,2	45,5	47,8
Japón	46,2	48,2	50,5
Malasia	10,3	11,8	13,4
Indonesia	9,8	8,9	8,9
Filipinas	14,2	14,1	14,2

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial 2012, Banco Mundial.

En tercer lugar, se observa una deficiencia tanto en la planificación espacial de las aglomeraciones urbanas como en su estructura interna, lo cual se refleja en la irracional relación entre el número de ciudades y pueblos rurales y en la falta de definición de un ámbito espacial urbano concreto. En el marco de la macro-estructura, hay pocas ciudades pero un exceso de pueblos rurales, los cuales a su vez, son de dimensiones muy pequeñas. Bajo estas circunstancias, se vuelve difícil lograr una distribución espacial eficiente de las aglomeraciones urbanas. De acuerdo a las estadísticas, en 2010, China sólo tenía 657 ciudades (Oficina Nacional de Estadística de China, 2012), pero 33.000 pueblos y 563.500 aldeas administrativas (Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural de China, 2012). En cuanto a la estructura interna de las ciudades, no están bien definidos los límites espaciales ni las funciones urbanas, y las ciudades se expanden sin control y de modo desordenado. Ésta es la razón principal del problema que ha sido etiquetado como “la enfermedad urbana”.

En cuarto lugar, se trata de la división urbano-rural. La disparidad entre la ciudad y el campo continúa creciendo, las relaciones entre ambos no logran ser fluidas y la dualidad urbano-rural de la estructura económica del país es todavía muy notable. Las condiciones de infraestructura, servicios públicos y seguridad social no están repartidas de manera general y equitativa entre los pueblos y las ciudades, y el país carece de una estructura para la interacción saludable entre las dos zonas. Asimismo, a lo largo del proceso de urbanización, se han producido tensiones sociales debido a la inobservancia y aplicación laxa de la ley, así como al empleo de medios brutales o negligentes en cuanto a la adquisición de tierras, demolición de edificios y reconstrucción de ciudades viejas.

Por último, se encuentra el problema de la contaminación del medio ambiente tanto en la zona rural como en la urbana. La contaminación tiende a esparcirse de la ciudad al campo, pero además, los “pueblos rurales dentro de la ciudad” y las viviendas humildes alrededor de los sitios de construcción, en general son un ángulo muerto y un peligro latente para la sanidad urbana. Estos asentamientos no sólo crean una apariencia caótica del tejido urbano, sino también implican una amenaza para la higiene de toda la ciudad, ya que se convierten en fuente de propagación de enfermedades epidémicas.

E. Las cuestiones claves por resolver

1. Aprovechar la urbanización para reducir las disparidades regionales

Es enorme el desequilibrio del desarrollo económico entre el este y el oeste, el PIB per cápita de la zona occidental es alrededor de la mitad del de la zona oriental. Esta disparidad, por una parte, se debe a la posición geográfica y a la inclinación de las políticas en favor del este desde la Reforma y

Apertura; pero por otra parte, también está estrechamente relacionada con los diferentes niveles del desarrollo urbano en las dos zonas. Comparados con la población rural, los residentes urbanos tienen un mayor nivel de ingresos y de consumo y un menor nivel de autoabastecimiento; desde el punto de vista del valor en efectivo, un ciudadano consume cinco veces más que un campesino. Por lo tanto, la urbanización puede estimular la demanda interna del país e impulsar el desarrollo económico. Además, puesto que los factores como la productividad per cápita y la utilización de infraestructura en la ciudad son muy superiores a los del campo, el desarrollo económico en las regiones urbanas naturalmente es más acelerado que el de las zonas rurales.

A medida que crece la economía, la desigualdad entre el este y el oeste en cuanto al nivel de urbanización y a la cantidad y dimensión de las ciudades es cada vez más grande; y esta discrepancia en la urbanización a su vez agravará el desequilibrio económico, lo que en definitiva perjudicará el desarrollo equilibrado de la economía nacional. Por consiguiente, es esencial dar importancia al factor regional y aprovechar la urbanización para estrechar las disparidades, dando una prioridad adecuada al oeste. Si mediante la promoción activa de la urbanización en la región occidental, se logra crear un conjunto de metrópolis con una considerable población, esto traerá grandes beneficios a la zona en lo que respecta a la erradicación de pobreza, protección del medio ambiente, fortalecimiento de la economía y desarrollo integral de la sociedad.

Asimismo, la tarea por delante para la zona oriental es elevar la calidad de la urbanización y mejorar su planificación, en particular enfocándose en las regiones metropolitanas como el Delta del río Yangtsé, el Delta del río de las Perlas y la región Beijing-Tianjin-Tangshan. Uno de los objetivos principales a cumplir durante el desarrollo de la urbanización en el este, es aprovechar el efecto de irradiación de las ciudades centrales sobre sus alrededores para promover el desarrollo modernizado de las ciudades pequeñas, sobre todo de las ciudades satélites y los suburbios. Al mismo tiempo, la tarea para la zona central será enfocarse en las ciudades principales y con su influencia promover la urbanización de la región en total; por ejemplo, acelerar el desarrollo de las ciudades centrales de las provincias o de regiones económicas, para ampliar la capacidad de absorción de la población migrante rural; y al mismo tiempo, desarrollar las ciudades centrales a nivel regional para sincronizar su progreso con el de las ciudades centrales de nivel provincial. La estrategia para el oeste sería, por un lado corregir la situación desequilibrada de mucho campo y poca ciudad a través de la mejora de las funciones de las ciudades principales y de la reubicación de las ciudades pequeñas como fuerza central del sistema urbano-rural; y por otro lado, construir un grupo de ciudades pequeñas (o pueblos) en las zonas con recursos especiales y bien comunicadas, creando redes urbanas que se ajusten a los recursos locales y el entorno ecológico. En cuanto a la región del noreste, no sólo es necesario expandir sino también elevar la calidad del desarrollo urbano, haciendo hincapié en la reconstrucción de ciudades basadas en recursos y la optimización de su estructura interna.

2. Reasentamiento de los campesinos que han abandonado su tierra

A medida que crece la urbanización, cada vez más personas que en otro tiempo vivieron de la agricultura, posteriormente abandonan su tierra por voluntad propia o por la fuerza, para trasladarse a la ciudad. Sin haber establecido nuevos sistemas de empleo y seguridad social a su favor, muchos de los campesinos que perdieron su tierra —garantía de vida de la que antes gozaban— se vuelven despojados de tierra, empleo y pensión de subsistencia, lo que supone un factor crucial que impactará en la estabilidad social.

Aunque la existencia de campesinos sin tierra es una consecuencia necesaria del desarrollo urbano, la clave consiste en cómo recompensar y reasentar apropiadamente a estos inmigrantes rurales para proteger sus intereses. Actualmente existen métodos compensatorios como recompensación financiera, provisión de empleo y vivienda, reubicación, creación de vías de seguridad social, etc., entre los cuales la recompensación financiera es el método más utilizado.

A pesar de funcionar como un alivio de corto plazo, la recompensación financiera no es sostenible, puesto que no ayuda a facilitar empleo ni a garantizar subsistencia en el futuro. En primer lugar, los campesinos inmigrantes tienen la particularidad de hacer trabajos diversos y de poder dedicarse al mismo tiempo a muchos oficios. No obstante, si bien muchos han abandonado la agricultura para dedicarse al sector comercial o industrial, y muchos otros se dedican simultáneamente a la agricultura y a la industria, o a la agricultura y al comercio, aun así, hay todavía un 20% que se dedica exclusivamente a cultivar la tierra, siendo la agricultura su medio esencial para ganarse la vida. En segundo lugar, para los hogares agropecuarios la tierra es fundamental para el autoabastecimiento. Cuando éstos pierden la tierra y no cuentan con otras fuentes estables de ingreso, entonces no pueden mantener ni la más básica seguridad de subsistencia. El problema es aún más grave para aquellos campesinos que no tienen tierra, empleo ni pensión básica, ya que una vez que gastan la recompensación financiera, quedan desprovistos de medios para mantenerse.

El problema del surgimiento de campesinos sin tierra tiene su origen principalmente en el defectuoso diseño del sistema de compensación y la teoría sobre la que se basa: es poco racional pretender compensar el menoscabo al derecho de propiedad de la tierra de los campesinos con una retribución monetaria otorgada una única vez. Asimismo, en el proceso de expropiación, no hay una distribución justa de los beneficios del valor añadido de la tierra entre el gobierno, las asociaciones y los residentes rurales, a saber, el gobierno obtiene siempre el mayor beneficio, quedándose con la mayor parte del valor agregado, lo siguen las asociaciones y, en último lugar, están los campesinos.

3. Atención a la pobreza urbana

Se denomina pobreza urbana al fenómeno por el cual en cierto plazo y por varias razones, los individuos o familias urbanos entran en un estado en el que los gastos superan los ingresos, y sin poder apoyarse en su propia fuerza para salir del apuro, se les hace muy difícil cubrir las necesidades más básicas. Si el problema de la pobreza urbana no se trata de manera adecuada, puede generar una serie de conflictos sociales e incluso políticos, por lo que requiere amplia atención del gobierno y de la sociedad.

En los primeros treinta años del corriente siglo, el desarrollo urbano de China continuará progresando, y el aumento de la pobreza urbana será inevitable. En concreto, las tendencias son: los barrios marginales se expandirán a gran escala; el grupo de trabajadores migrantes en pobreza absoluta se diversificará y organizará, mientras que los grupos de pobreza relativa ya se están constituyendo; la tasa de pobreza de las personas mayores subirá por la insuficiencia de saldos y por los problemas del sistema de pensiones; y se estima que habrá más hombres que mujeres en estado de pobreza.

4. Ampliar el fondo de los gobiernos locales para financiar la urbanización

La urbanización es un proceso que requiere fondos enormes. La mayor parte de los gastos es asumida por los gobiernos locales, especialmente la financiación de inversión en infraestructura, pero en muchos casos, el gobierno local tiene dificultades presupuestarias, lo que significa un verdadero obstáculo para el proceso. Los ingresos del gobierno municipal provienen principalmente de los impuestos, del cobro de los servicios públicos y de las transferencias inter-gubernamentales. En las ciudades más desarrolladas, las transacciones de tierra también suponen una importante fuente de ingreso.

En virtud del régimen de administración presupuestaria establecido después de la reforma del sistema de coparticipación de impuestos en 1994, los siguientes impuestos pertenecen a la ciudad: 25% del IVA, impuesto a los negocios, impuesto a la renta empresarial para compañías locales, impuesto a la renta sobre las empresas con inversión extranjera y empresas de capital extranjero, impuestos a la renta personal, impuesto al uso de tierras urbanas, impuesto por la regulación de la orientación para la inversión en activos fijos, impuesto de mantenimiento y construcción urbanos, impuesto de recursos (no incluye recursos marinos y petroleros), impuesto de bienes raíces urbanos, impuesto al uso de vehículos

y barcos, impuesto de estampillas, impuesto a la transferencia de escritura (*deed tax*), impuesto de apreciación de la tierra, impuesto a los eventos de banquete, impuesto al degüello de ganado, cobro de servicios públicos, deuda pública municipal (próximamente), etc. Desde el año 2004, la ley establece en la distribución de los impuestos a la renta, un 60% para la Nación y un 40% para las provincias.

En cuanto al cobro de servicios, dentro de la actual administración presupuestaria, la recaudación de los gobiernos municipales proviene principalmente de cobros administrativos, cobros por el uso de mar, tierra y minas, y fondos para proyectos especiales. Además de estos ingresos, el gobierno municipal también recibe cobros extrapresupuestarios. Desde un punto de vista general, los ingresos del gobierno municipal por cobro de servicios públicos es de sumas inmensas, casi tan grandes como el ingreso tributario, e incluso en algunas ciudades y condados del centro y el oeste del país, este monto supera a las entradas tributarias.

El término transferencias inter-gubernamentales hace referencia a los fondos que el gobierno central asigna a las provincias. En China actualmente existen cinco categorías: devoluciones de impuestos (IVA e impuesto al consumo), subsidios del sistema original (*original system subsidies*), transferencias con fines particulares, subsidios de liquidación de fin del año (*year-end settlement subsidy*), y pagos de transferencias generales. Estas cinco modalidades de transferencia son métodos con que el gobierno central subsidia a las ciudades bajo jurisdicción central. De acuerdo con la ley, el sistema fiscal de las ciudades de nivel provincial o inferior es determinado por los gobiernos provinciales, por lo que las formas de transferencia varían según las diferentes provincias.

Además de las tres fuentes enumeradas anteriormente, en los últimos años, los ingresos provenientes de las transacciones de tierra han crecido con considerable rapidez, lo que atrae cada vez mayor atención de la gente. De acuerdo con los procedimientos del gobierno central para la administración de activos de propiedad estatal, la propiedad de la tierra es administrada por los gobiernos locales. Las ganancias producidas en las transacciones de tierra, registradas como ingreso extrapresupuestario, pertenecen al gobierno local y se han convertido en una fuente financiera tan importante que inclusive se las denomina como “la segunda hacienda” de los gobiernos locales.

Sin embargo, los ingresos corrientes del gobierno local no son suficientes para financiar el desarrollo urbano, en particular para la construcción de infraestructura, por lo que normalmente éste tiene que endeudarse o recurrir a las transacciones de tierra para recaudar fondos. Como la actual Normativa Presupuestaria no les permite a los gobiernos locales contraer deuda en calidad de tales, éstos lo hacen de modo indirecto. Por ejemplo, a través de la fundación de compañías de desarrollo e inversión controladas por el propio gobierno, éste puede, bajo el nombre de dichas compañías, pedir préstamos bancarios, emitir bonos, o bajo la forma de cooperación bancaria-estatal, obtener líneas de crédito de los bancos, especialmente del China Development Bank, para recaudar inversión en infraestructura urbana. Estos métodos, por una parte alivian las tensiones de financiación, pero por otra parte, suponen un riesgo fiscal para los gobiernos locales, ya que a través de ellos se acumulan deudas implícitas. En el futuro, es necesario ampliar las fuentes del ingreso corriente para la inversión local en infraestructura, por ejemplo, a través de gravar impuestos sobre la propiedad. Al mismo tiempo, ha de regularse el presupuesto local, para reducir las deudas implícitas o normalizarlas.

5. Coordinar el progreso de urbanización y la construcción del “nuevo campo socialista”

La construcción del “nuevo campo socialista” es un movimiento que tiene como fin mejorar los cultivos agrícolas, las infraestructuras rurales, y la vida de los campesinos a partir del cumplimiento de las siguientes metas: “producción desarrollada, vida próspera, atmósfera rural civilizada, paisaje limpio

y ordenado, y administración democrática”. Se trata de una campaña muy importante que continuará durante los próximos diez, veinte y hasta treinta años, período que coincide con una etapa crucial del avance de la urbanización. Además, la urbanización y la construcción del “nuevo campo socialista” son dos causas estrechamente relacionadas, inclusive se puede decir que son dos dimensiones de una misma causa. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta a ambas para la elaboración de un plan general y unificado en sentido de asignación de recursos, planificación espacial, movilidad de personal y medidas de seguridad social, a fin de promover el equilibrio y la coordinación entre el desarrollo rural y urbano.

6. Impulsar el liderazgo de las aglomeraciones de ciudades y de las zonas metropolitanas en el desarrollo económico

La actividad económica puede dividirse en dos grandes categorías de acuerdo a la naturaleza de lo que se produzca: economía de contigüidad y economía de urbanización. La primera elabora productos estandarizados, como textiles, acero, productos cerámicos, alimentos procesados, etc. Las industrias de esta naturaleza, cuyo desarrollo depende de la escala de las mismas, se concentran generalmente en las ciudades de tamaño intermedio o pequeño con industrias especializadas. La segunda produce bienes no estandarizados (maquinaria personalizada, indumentaria, servicios de entretenimiento, industria editorial), servicios interactivos con un mercado central (servicios financieros, incluyendo la Bolsa y el mercado de futuros), y desarrollo de productos innovadores (electrónicos, software). Dichas industrias tienden a concentrarse en ciudades grandes, puesto que las metrópolis son normalmente centros de innovación tecnológica e institucional.

Debido a las diferencias en la naturaleza de las actividades económicas urbanas, normalmente ocurre que coexisten grandes centros urbanos dentro de la misma estructura espacial. Es una regla universal en el desarrollo económico internacional el hecho de que, en el proceso de industrialización, a medida que los recursos se concentran en las zonas urbanas y se profundiza la especialización de las ciudades, las regiones con alta densidad de aglomeraciones urbanas devienen en un gran anillo metropolitano.

China se encuentra actualmente en un período de acelerado avance de la industrialización y la urbanización. A medida que continúe desarrollándose la economía de mercado, que se mejore la infraestructura, que se facilite el transporte, y que, en virtud de las condiciones anteriores, se estrechen los vínculos económicos entre las diferentes zonas urbanas, la economía del país se irá concentrando hacia las regiones metropolitanas, en particular hacia el Delta del río de las Perlas, el Delta del río Yangtsé y el Delta del río Amarillo y el Mar de Bohai. En un futuro no muy lejano, estas tres zonas se convertirán en regiones económicas con gran influencia. Actualmente, el nivel de desarrollo de estas tres regiones en relación al desarrollo económico y social nacional, medido en términos de porcentaje del PIB respecto del total del país, es de un 10% para la región del Delta del río de las Perlas, un 18% para el Delta del río Yangtsé y un 9% para el Delta del río Amarillo y Mar de Bohai, sumando las tres regiones un total del 37% del PIB sobre el total del PIB nacional.

En el futuro, además de las tres zonas mencionadas anteriormente, continuarán formándose más aglomeraciones urbanas alrededor de la ciudad de Wuhan, las ciudades de Fuzhou-Quanzhou-Xiamen, la Península de Shandong, la zona central y meridional de la provincia de Liaoning, las ciudades de Chengdu-Chongqing, las ciudades de Changsha-Zhuzhou-Xiangtan, la provincia de Henan y la ciudad de Xi'an, entre otras. Las aglomeraciones urbanas contribuyen a elevar la productividad y la capacidad de absorción de trabajadores, por lo que se convertirán en el motor del desarrollo económico de China. Por consiguiente, dentro del futuro proceso de urbanización, habrá que erradicar los factores políticos que impidan el desarrollo de las aglomeraciones urbanas, por ejemplo, aquellos que supriman la movilidad de personal u obstruyan la planificación integral de distribución industrial y espacial entre diferentes ciudades, entre otros factores.

Bibliografía

- Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Consejo de Estado de China (2010), *China's Urbanization: Prospects, Strategies and Policies*, China Development Press.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Consejo de Estado de China/Banco Mundial (2014), *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*, China Development Press.
- Jiang, Ailin (2002), "On China's urbanization level", *Tai Hu Lun Cong*, vol. 1.
- Li, Shantong y Yunzhong Liu (2011), *Economía de China en 2030*, Economic Science Press.
- Liu, Yong (2004), *China's Urbanization Strategies*, Economic Science Press.
- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural de China (2012), *China Urban-Rural Construction Statistical Yearbook*, China Planning Press.
- Oficina Nacional de Estadística de China (2012), *China City Statistical Yearbook*, China Statistics Press.
- (2005), *China Compendium of Statistics 1949-2004*, China Statistics Press.

Capítulo II

El nuevo modelo de urbanización de China: propuesta gubernamental, problemas potenciales y recomendaciones de políticas

Hu Biliang
*Profesor y Director del Instituto de Investigación sobre
los Mercados Emergentes Universidad Normal de Pekín*

Con el propósito de profundizar la Reforma del país y fomentar el desarrollo económico y social sustentable, a partir del cambio de gobierno en noviembre del 2012 en adelante, la nueva administración ha tomado una serie de medidas para promover un nuevo modelo de urbanización. Entre estas medidas se encuentra el *Plan Nacional del Nuevo Modelo de Urbanización, 2014-2020* (en adelante “*El Plan*”), formulado a mediados de marzo de 2014, el cual propone un nuevo lineamiento de desarrollo urbano para los próximos seis años. La presente administración considera estas medidas como la prioridad estratégica en su proyecto de profundizar la reforma, estabilizar el crecimiento económico, realizar ajustes estructurales y mejorar la calidad de vida de la población. Tomando en cuenta la realidad actual del país y los impactos generados por la rápida profundización de la globalización, opinamos que el nuevo modelo de urbanización propuesto por la actual administración consiste en un gran avance en comparación con el modelo tradicional, y que tendrá efectos muy positivos. No obstante, al mismo tiempo, advertimos que la implementación del plan puede provocar el surgimiento de nuevos problemas, para lo cual ofrecemos algunas opiniones y proponemos algunas recomendaciones de políticas.

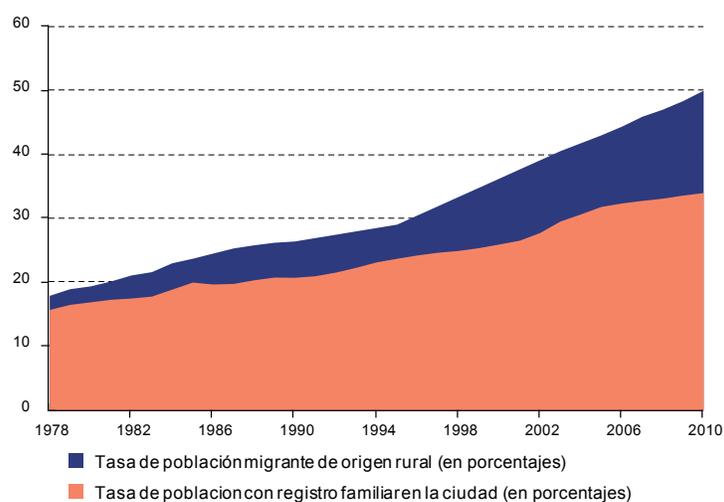
A. Los impactos positivos potenciales del nuevo modelo de urbanización

Al igual que muchos otros aspectos del país, los procesos de urbanización han logrado considerables avances después de la implementación de las políticas de reforma y apertura en 1978. En 1949, cuando se estableció el régimen comunista, la tasa de urbanización del país era sólo del 10,6%, en 1978 subió al 17,9%, y hasta el año 2013 continuó ascendiendo hasta el 53,7%. A partir de estos datos, podemos observar que en el intervalo de 29 años comprendido entre 1949-1978, esta tasa creció en un 7,3%, a un promedio anual del 0,25%; mientras que en el lapso de 35 años comprendido entre 1978-2013, la misma tasa creció en un 35,8%, registrando un ritmo anual de un 1,02% (4,1 veces del intervalo 1949-1978) (Buró Nacional de Estadísticas, 2014, pág. 101).

Pese a que efectivamente el grado de urbanización del país se aceleró, ello trajo aparejado varios problemas, entre los cuales se destacan los dos siguientes:

Primero, los 270 millones de migrantes de origen rural que llegaron a las ciudades, debido a las disparidades en las condiciones de registro respecto de los habitantes urbanos, no gozan del mismo nivel de acceso a servicios sociales esenciales tales como el empleo, el servicio médico, la pensión y la vivienda subsidiada; incluso en algunas ciudades sus hijos no pueden acceder a las escuelas públicas locales. Si sólo contamos los habitantes urbanos con registro en la ciudad y excluimos el grupo migrante, el grado de urbanización del país alcanzó apenas el 35,7% en 2013. El 18% restante corresponde a la población constituida por aquellos que migraron de la zona rural y han residido en las ciudades por más de seis meses, es decir, se refiere al sector proveniente del campo dentro de la población urbana residente. El índice de urbanización que se calcula en base a este sector de la población se conoce con el nombre de “índice de urbanización de la población rural migrante”. La suma de los índices de urbanización de la población con registro en la ciudad y de la población migrante rural, da como resultado el índice de urbanización de la población residente urbana, que es al que comúnmente se hace referencia cuando se habla de urbanización (véase el gráfico II.1). Desde este punto de vista, la llamada “acelerada urbanización” de China de los últimos 35 años no es un proceso completo, sino que es una obra que aún está a medio camino.

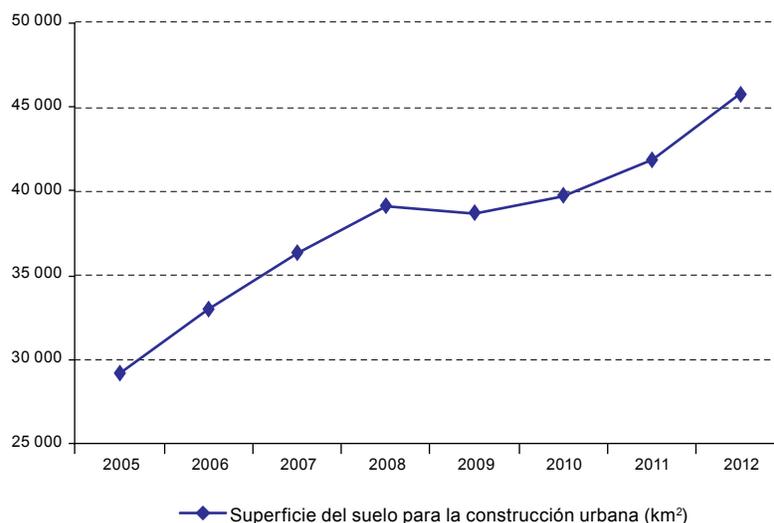
Gráfico II.1
Tasa de urbanización de China, 1978-2013



Fuente: Buró Nacional de Estadísticas, El Anuario de Estadísticas de China, septiembre de 2014.

Segundo, con la aceleración de la migración campo-ciudad, cada día más suelo agrícola de la zona rural se convierte en suelo para la construcción urbana (véase el gráfico II.2). En el lapso 2004-2012, la superficie del suelo para la construcción urbana se incrementó en un 47,6%, mientras que la población urbana creció sólo un 31,1%. Además, a pesar de los flujos migratorios de la población hacia las ciudades, en las zonas rurales sigue creciendo la superficie del suelo para la construcción habitacional. Según las estadísticas ofrecidas por *El Plan* (2014, pág. 10), entre 2000 y 2011, la superficie del suelo para la construcción habitacional en la zona rural creció en más de 20.000 km², mientras que la población rural del país tuvo un decrecimiento de más de 100 millones de habitantes. Si bien es cierto que el avance de la urbanización requiere que cierta cantidad del suelo sea dedicado a la construcción urbana, en lo que respecta a China, debemos tomar mucha prudencia dada la carencia de suelo del país para la producción agrícola.

Gráfico II.2
Expansión rápida del suelo para la construcción urbana, 2005-2012



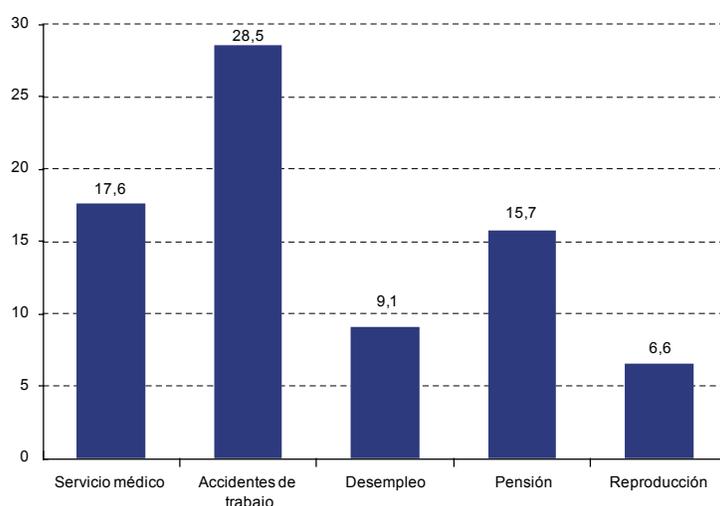
Fuente: Base de datos del Buró Nacional de Estadísticas, <http://data.stats.gov.cn/workspace/index.js?sessionId=D14F1FBF9D2658BFD4C32C764D23EF0E?m=hgnd>

Es justamente por esta razón que la presente administración se ha propuesto resolver estos problemas legados del pasado a través de la implementación del nuevo modelo de urbanización. Conforme a lo dispuesto por *El Plan*, las dos prioridades en las políticas urbanas para los próximos seis años son: primero, expandir el acceso a los servicios sociales urbanos de los trabajadores migrantes de origen rural y con cierto tiempo de residencia en la ciudad, con el fin de integrar a este grupo al resto de la población urbana; y segundo, frenar el fenómeno de financiación de la urbanización a través de la venta de suelo rural por parte de los gobiernos locales. Para el gobierno central, el acelerado ritmo que la urbanización mantuvo durante los años anteriores es ya insostenible, por lo tanto, la sustentabilidad consiste en la clave para el nuevo modelo de urbanización. Es por ello que este nuevo modelo seguirá dos lineamientos principales: primero, se propondrá desacelerar el ritmo de urbanización en tanto sea necesario, con el fin de resolver paso a paso los problemas existentes y mejorar así la calidad de la urbanización; y segundo, dentro del proceso de la nueva urbanización, se procurará dar prioridad al bienestar de la población y beneficiar tanto a la población urbana como a la rural. Desde el punto de vista de estos lineamientos básicos, el modelo de urbanización que la presente administración está promoviendo presenta algo novedoso respecto del modelo tradicional, razón por la cual se le da el nombre de “nueva urbanización”, y su promoción puede traer ciertos efectos positivos para el desarrollo de esta China en transición. De acuerdo al espíritu de *El Plan*, esta nueva etapa de urbanización impactará de manera positiva particularmente en los siguientes tres aspectos:

1. El acento del nuevo modelo está puesto en la integración de los desarrollos urbano y rural.

Lo primero y más importante, es la integración de forma ordenada de los migrantes de origen rural al resto de la población urbana (*El Plan*, 2014, pág. 21). Es decir, si se quiere garantizar que los trabajadores migrantes rurales logren asentarse junto con sus familias en la ciudad, convirtiéndose en una parte de su población, entonces es necesario reformar el existente régimen de registro familiar. Al mismo tiempo, para aquellos migrantes que por el momento no pueden tramitar su registro, hay que garantizar, por lo menos, que gocen del acceso a los servicios sociales básicos como el servicio médico y la vivienda, y que tengan las mismas oportunidades de empleo que los habitantes registrados. El gráfico II.3 demuestra que, en la actualidad, la cobertura de servicios básicos es muy baja para los trabajadores migrantes de origen rural, especialmente en lo referido al goce de las políticas de beneficios para la compra de viviendas.

Gráfico II.3
Cobertura de servicios públicos básicos entre los trabajadores migrantes, 2013
(En porcentajes)

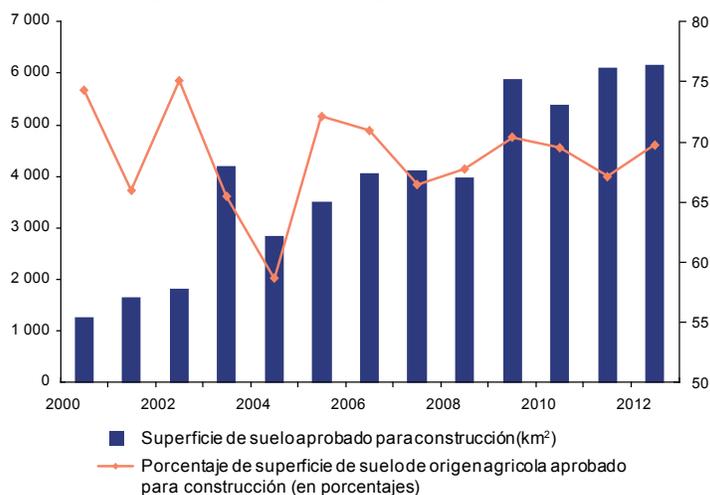


Fuente: Buró Nacional de Estadísticas, Reporte sobre las Condiciones de los Trabajadores Migrantes, 2013, disponible en: http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html.

Segundo, bajo el nuevo modelo de urbanización se pretende establecer un mercado unificado de suelo. Será permitida la concesión, arrendamiento y comercialización del suelo colectivo rural para la construcción, gozando de las mismas condiciones de ingreso al mercado, los mismos derechos y las mismas tarifas que el suelo estatal. Para proteger los derechos de administración del suelo de los campesinos, el Estado deberá continuar trabajando en el sistema de registro y titulación del suelo. No se permitirá que el gobierno convierta arbitrariamente el suelo agrícola de los campesinos en suelo para construcción urbana. Si la expropiación es realmente necesaria, deberá compensarse a los campesinos afectados adecuadamente según el precio del mercado.

Además, se pretende integrar la planificación, la construcción de infraestructura y la provisión de bienes y servicios públicos en el campo y en las ciudades. En el proceso de urbanización, también habrá que promover la modernización agrícola y garantizar la seguridad de los alimentos, todo ello bajo el modelo de Nuevo Campo Socialista.

Gráfico II.4
La mayor parte del suelo para la construcción urbana en los últimos años
proviene del suelo agrícola, 2000-2012



Fuente: Ministerio de Tierras y Recursos, Anuario de Estadísticas de Tierras y Recursos, 2013, p. 75.

La estructura socioeconómica dualista, caracterizada por la brecha institucional entre el campo y la ciudad, ha sido la raíz de muchos de los problemas socioeconómicos del país desde los años 1950, en la medida en que ha impuesto una significativa limitación al desarrollo económico y social. Por ejemplo, dentro de los problemas de desigualdad de ingresos de los que por tanto tiempo se ha hablado, en realidad el más grave es el de la desigualdad entre la población urbana y la rural. Actualmente es ampliamente reconocido que el ingreso disponible per cápita de la población urbana triplica el de la población rural. Si tomamos en cuenta el acceso a los distintos servicios y el bienestar social, la desigualdad campo-ciudad puede llegar incluso a una relación de uno a cinco o uno a seis veces.

Además, las consecuencias negativas de la estructura dualista campo-ciudad no se limitan a la desigualdad de ingresos, sino que también incluyen los problemas de exclusión social y discriminación. Primero, durante mucho tiempo, las políticas gubernamentales han favorecido a los habitantes urbanos. Por ejemplo, con el fin de promover la industrialización y la urbanización, durante largo tiempo el gobierno aplicó a los productos rurales la política de “la tijera de precios”, la cual consistía en reducir lo más posible el precio de compra de los productos agrícolas, mientras se elevaba artificialmente el precio de los productos industriales. De esta manera, mediante este desigual intercambio, el gobierno podía acumular el capital inicial necesario para utilizarlo luego en su plan de desarrollo. Este modelo de desarrollo pro-ciudad, sumado a la explotación de los campesinos y a la apropiación de los recursos agrícolas, permitieron que la industrialización y urbanización del país tuvieran un desarrollo inicial en un periodo de tiempo relativamente corto. Al mismo tiempo, el gobierno fue estableciendo un sistema de provisiones sociales en las ciudades que cubría empleo, servicio médico, pensión y educación, entre otros aspectos. En contraste con ello, el desarrollo agrícola y social en la zona rural quedaban cada vez más estancados, y el nivel de ingreso de los campesinos continuaba siendo muy bajo.

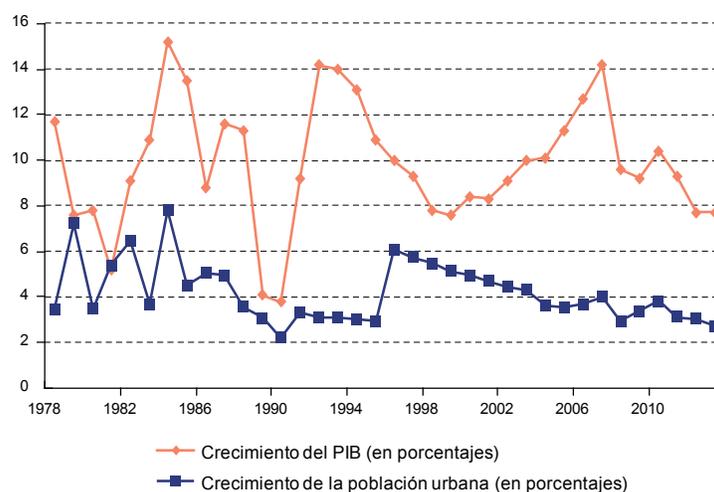
A su vez, el gobierno tampoco se preocupó en establecer un sistema de provisión social para el campo, por lo que la educación y la salud avanzaban de manera extremadamente lenta, y los sistemas de pensión y de provisión de viviendas sociales eran prácticamente inexistentes. Para perpetuar el sistema de apropiación de plusvalía de la zona rural e impedir los flujos migratorios del campo hacia la ciudad, en la segunda mitad de la década del 50, el gobierno impuso un sistema de registro familiar. Desde entonces, no se les permitió a los campesinos migrar libremente a las ciudades, y por más que lograran entrar en ellas, no podían acceder a los mismos servicios sociales de los que gozaban los residentes urbanos. De esta manera, comenzaron a aparecer y a consolidarse conductas de discriminación y exclusión en las

ciudades contra la población rural. Surgió entonces lo que se conoce como el modelo de “dos regímenes sociales en un mismo país”, aquello que la gente llama “un país, dos mundos”.

Por esta razón es que este nuevo modelo de urbanización generará una transformación de carácter trascendental a nivel social para el país, siempre y cuando logre el desarrollo integrado de la zona rural y urbana como lo planea. La idea básica del gobierno es orientar el modelo hacia el bienestar ciudadano, y la tarea más importante consiste, por lo tanto, en otorgar el registro familiar urbano a los 100 millones de migrantes de origen rural antes del año 2020. En cuanto al resto de los migrantes, que en total suman 200 millones, aunque las autoridades no puedan darles el registro, por lo menos deben proveerles servicios sociales básicos como el servicio médico y la pensión.

Desde el punto de vista económico, el consumo per cápita de la población urbana triplica el de la población rural. Por lo tanto, promover la migración campo-ciudad favorecerá a la expansión del mercado doméstico del país. Además, el crecimiento de la demanda de infraestructura urbana generado por la migración interna aumentará en cierta medida la demanda de inversión. Por lo tanto, en teoría, la promoción de la migración campo-ciudad, de cualquier forma que sea, favorecería la expansión de la demanda doméstica y el crecimiento económico del país a largo plazo.

Gráfico II.5
La urbanización China y el crecimiento económico, 1978-2013



Fuente: Buró Nacional de Estadísticas, Anuario de Estadísticas de China, 2014.

Aparte de los 300 millones de migrantes de origen rural, para el año 2020, habrá todavía más de 500 millones de habitantes viviendo en la zona rural. Por lo tanto, la expansión de infraestructura urbana hacia el campo, así como el mejoramiento de las redes viales, de la provisión de agua, electricidad y gas, y de los sistemas de riego, permitirán el crecimiento de la inversión y el consumo, al mismo tiempo que el desarrollo del sistema de salud y de pensiones y de la educación, será beneficioso para la disminución de la brecha entre el campo y la ciudad en materia de seguridad social, y permitirá en definitiva un desarrollo urbano y rural más armonioso y equilibrado. En este sentido, el nuevo modelo de urbanización no sólo beneficiará a las ciudades, sino también al desarrollo de la zona rural y el sector agrícola. Esto consiste en una novedad del nuevo modelo respecto de los modelos anteriores, y merece su plena aprobación.

2. Las aglomeraciones urbanas van a ser la plataforma principal de la nueva urbanización.

El gobierno central se encargará del fomento de las aglomeraciones urbanas que superen los límites provinciales, mientras que los gobiernos provinciales atenderán al desarrollo de las aglomeraciones urbanas al interior de sus regiones administrativas. Las tres aglomeraciones a las que se dará mayor importancia

serán la de Beijing-Tianjin-Hebei, la del Delta del Río Yangtzé y la del Delta del Río Perla, y se fomentará al mismo tiempo el desarrollo de las del centro y el oeste del país. Bajo este marco, se buscará acelerar el desarrollo de las ciudades medianas y pequeñas, sobre todo el de las ciudades pequeñas.

Este nuevo proyecto de urbanización pone particular acento en la planificación y el desarrollo de aglomeraciones urbanas de nivel regional, nacional e incluso internacional. A través de esta iniciativa, el gobierno chino intenta aprovechar los efectos de aglomeración y de radiación, para así fomentar el crecimiento económico del país, coordinar el desarrollo de las diferentes regiones y participar en la competencia internacional.

Siendo China un país en vías de desarrollo, con una gran población agrícola y extensas zonas rurales, esta propuesta no sólo le permitirá desplegar el poder de influencia de las ciudades e impulsar el desarrollo de las regiones rurales, sino que sobre todo tendrá importantes repercusiones positivas para el desarrollo integrado del campo y la ciudad. Como el desarrollo de las aglomeraciones urbanas requiere el fortalecimiento de los vínculos interurbanos, una de las formas básicas de llevar esto a cabo es reforzando las redes de transporte entre los centros urbanos. Una vez que estas redes queden establecidas, quedarán también vinculadas las zonas rurales que se ubican entre las ciudades. De esta forma, el proceso de urbanización de las zonas desarrolladas podrá acelerarse, y al mismo tiempo la zona rural podrá ir integrándose gradualmente al desarrollo urbano. Es por esto que este proyecto es completamente favorable para la promoción de la integración campo-ciudad anteriormente mencionada, como también lo es para la orientación del desarrollo nacional hacia una sociedad más abierta y con mayor inclusión interregional, e incluso para la inserción del país en el contexto global.

3. Este nuevo ciclo de urbanización pone énfasis en el tema del desarrollo sustentable. Para elevar la capacidad de sustentabilidad en el desarrollo urbano, el gobierno planea las siguientes seis líneas de acción (*El Plan*, 2014, pág. 41-61): Primero, el desarrollo urbano debe basarse en el desarrollo industrial y la creación de empleos; a través de la modernización de las industrias y el fortalecimiento de la capacidad innovadora, las ciudades irán aumentando constantemente su capacidad de absorción de mano de obra. Segundo, hay que descentralizar y al mismo tiempo, compactar, es decir, por un lado hay que dispersar las funciones de las ciudades centrales hacia las periféricas, y por otro lado, hay que continuar elevando los niveles de intensidad y de compactibilidad de las zonas céntricas. Tercero, hay que elevar el nivel de los servicios públicos urbanos, incluyendo el transporte público, el suministro de agua y electricidad, las telecomunicaciones, los sistemas de drenaje y de prevención de inundaciones, y la disposición adecuada de instalaciones domésticas. Al mismo tiempo, hay que proporcionar mejores servicios públicos a los pueblos, incluyendo la educación, el servicio médico, y los eventos culturales y deportivos, entre otros. Cuarto, una ciudad ideal comprende los siguientes componentes: ciudad verde (energía verde, arquitectura verde y transporte verde), ciudad inteligente (internet, informatización de la gestión urbana y red energética inteligente) y ciudad cultural (preservación del patrimonio cultural y natural, construcción de facilidades culturales). Quinto, hay que modernizar la gestión urbana poniendo énfasis en la coordinación de las relaciones entre los diferentes sectores sociales, el fortalecimiento de la autonomía y la auto-gestión de las comunidades y el mejoramiento de la seguridad pública. Sexto, hay que diversificar las fuentes de financiación para el desarrollo urbano, en lugar de depender exclusivamente de los recursos fiscales estatales.

Si se evalúa de acuerdo a estos criterios, actualmente son muchas las ciudades chinas que no tienen un desarrollo sustentable. Muchas no tienen una base económica sólida o suficiente capacidad de generar empleos; muchas carecen de recursos hídricos, por lo que no pueden satisfacer las demandas del desarrollo económico ni las necesidades de los habitantes; muchas ciudades tienen servicios públicos e infraestructura de baja calidad, lo que en lugar de facilitar la vida de sus habitantes, les trae más complicaciones; también hay muchas ciudades chinas que están severamente contaminadas, por lo que sus habitantes no pueden respirar aire puro. Por lo tanto, significa un gran paso adelante el hecho de que el gobierno haya reconocido la importancia del tema del desarrollo sustentable. Las medidas para fomentar el desarrollo sustentable contribuirán al uso eficiente de los recursos naturales, a la preservación del medio ambiente y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

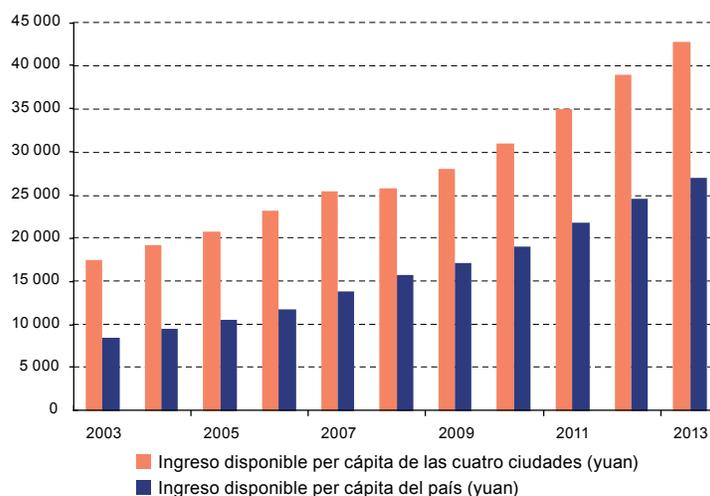
B. Problemas Potenciales

Por lo expuesto en la sección anterior, puede decirse que en líneas generales son varios los impactos positivos del nuevo modelo de urbanización para el futuro desarrollo del país. Sin embargo, cabe mencionar que la implementación de dicho modelo puede traer aparejados algunos problemas, los cuales, si no son atendidos adecuadamente, podrían afectar directamente la justicia y la estabilidad social del país durante un largo plazo.

Primero, como el nuevo modelo de urbanización da prioridad al desarrollo de las aglomeraciones urbanas, esto provocará que se concentren aún más y a mayor velocidad los recursos financieros y humanos, la tecnología, las industrias modernas, la infraestructura y la provisión de servicios públicos, hacia las tres zonas metropolitanas de Beijing-Tianjin-Hebei, el Delta del Río Yangtzé y el Delta del Río de Perla. En consecuencia, en lugar de aliviarse, aumentará todavía más la desigualdad regional. En la actualidad, estas tres aglomeraciones urbanas, ocupando apenas el 2,8% del territorio nacional, concentran el 18% de la población total y el 36% del PIB del país (PNNMU, 2014, pág.7). Si bien el gobierno también planea expandir y consolidar otras aglomeraciones urbanas como Chengdu-Chongqing, la de la provincia de Henan, la del Midstream Río Yangtzé y la de Harbin-Changchun, en el corto plazo éstas no son capaces de competir con las tres más grandes. En lugar de disminuir, las disparidades en el desarrollo de las ciudades de las distintas regiones del país, muy probablemente continúen creciendo.

El gráfico II.6 demuestra que las cuatro ciudades de Beijing, Shanghai, Guangzhou y Shenzhen, las cuales son casos representativos de las tres aglomeraciones urbanas más grandes, tienen un nivel de ingreso per cápita mucho más alto que el nivel promedio del país.

Gráfico II.6
Comparación del ingreso per cápita de las cuatro ciudades (Beijing, Shanghai, Guangzhou y Shenzhen) con el nivel promedio del país, 2003-2013

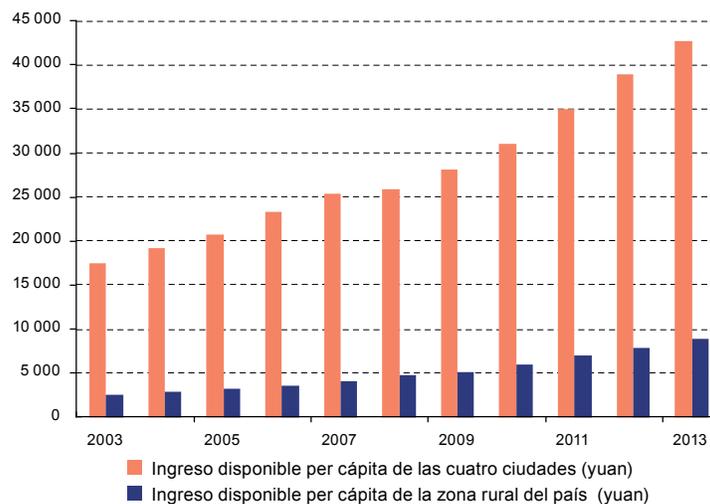


Fuente: El ingreso disponible per cápita del país: <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd> ; el ingreso disponible per cápita de Beijing y Shanghai: <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=fsnd> ; el ingreso disponible per cápita de Guangzhou: <http://www.gzstats.gov.cn/tjsj/> ; y el ingreso disponible per cápita de Shenzhen: <http://www.szjtj.gov.cn/nj2013/start%202013.htm>.

Segundo, a pesar de nuestra convicción en que la desigualdad campo-ciudad disminuirá en las aglomeraciones urbanas, especialmente dentro del área de las tres más grandes (de hecho hay casos en los que incluso el nivel de ingresos y de bienestar social es más alto en ciertos pueblos rurales que en regiones urbanas), aún así cabe preguntarse si, con la promoción del nuevo modelo de urbanización, esta

tendencia aplicará también al resto de las zonas rurales no cubiertas por las aglomeraciones urbanas. Una situación relativamente extrema puede apreciarse claramente en el gráfico II.7. Nuestra preocupación es que luego de la implementación del nuevo modelo, este tipo de situaciones continúe empeorando.

Gráfico II.7
Comparación del ingreso per cápita de las cuatro ciudades (Beijing, Shanghai, Guangzhou y Shenzhen) y el nivel promedio de la zona rural del país, 2003-2013



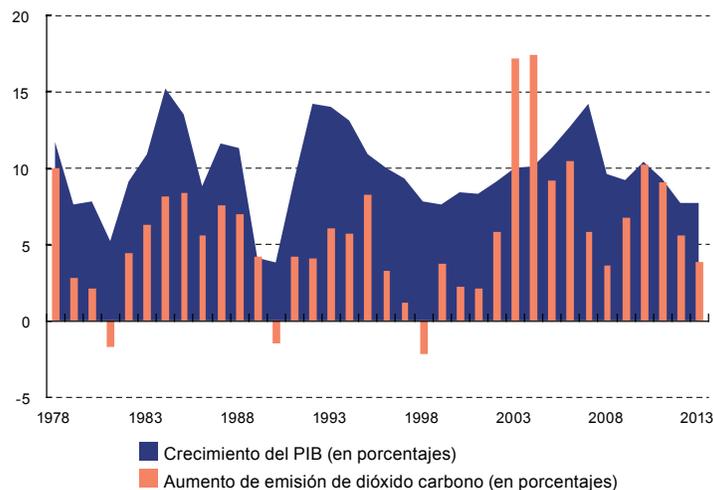
Fuente: El ingreso disponible per cápita de la zona rural del país: <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd> ; el ingreso disponible per cápita de Beijing y Shanghai: <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=fsnd> ; el ingreso disponible per cápita de Guangzhou: <http://www.gzstats.gov.cn/tjsj/> ; y el ingreso disponible per cápita de Shenzhen: <http://www.szjt.gov.cn/nj2013/start%202013.htm>.

Tercero, con la aceleración de la migración campo-ciudad, la creación de empleos para los migrantes se convertirá en un problema. En líneas generales, el nivel educativo en la zona rural es relativamente bajo: el 70% de los migrantes de origen rural sólo han completado la escuela primaria, y también el 70% de ellos no han recibido ningún tipo de preparación profesional antes de migrar a las ciudades. Dada la difícil situación del mercado laboral del país en la actualidad (aproximadamente la mitad de los 7 millones de graduados universitarios anuales no encuentra trabajo o demora mucho en encontrar uno), en el momento en que esta gran cantidad de migrantes de origen rural no encuentren un trabajo o consigan uno poco estable, entonces quizás empeore aún más la situación de pobreza urbana del país, la cual actualmente ya es relativamente grave. Cabe preguntarse entonces si posteriormente los migrantes de origen rural se irán constituyendo en un nuevo y amplio sector de personas en estado de pobreza, e incluso si existe la posibilidad de la formación de asentamientos tugurios dentro de las ciudades chinas.

Cuarto, aunque *El Plan* menciona el tema de la protección del medioambiente, no le da la prioridad que merece. El tema medioambiental establece un parteaguas que diferencia los modelos tradicionales del nuevo modelo de urbanización. Uno de los temas claves en la implementación del nuevo modelo es el de la reducción de emisión de dióxido de carbono, con el fin de atenuar el impacto negativo que éste tiene sobre el cambio climático. Sin embargo, este tema no ha sido suficientemente resaltado en *El Plan*, lo cual consideramos un serio defecto.

Finalmente, a pesar del reconocimiento de la importancia del mercado como principal conductor del proceso, la mentalidad de la economía de planificación todavía está muy presente en la implementación y promoción del nuevo modelo de urbanización. La reforma del régimen de registro familiar es un buen ejemplo a este respecto, como veremos en la siguiente sección.

Gráfico II.8
El crecimiento económico y el aumento de emisión de dióxido de carbono en China, 1978-2013



Fuente: Crecimiento anual de PIB: Buró Nacional de Estadísticas, Anuario de Estadísticas de China, varios años; crecimiento de emisión de carbono: British Petroleum, Statistical Review of World Energy 2014, disponible en: <http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>.

C. Sugerencias para mejorar el nuevo modelo de urbanización

La urbanización no es un proceso exclusivo de China, sino que es un fenómeno global. Por lo tanto, podemos tomar como referente a las experiencias internacionales para reflexionar sobre el actual proceso de urbanización de China y los problemas que probablemente puedan aparecer en el futuro, para de esta manera poder tomar a tiempo las medidas necesarias para corregirlos.

En breves palabras, la urbanización es un fenómeno asociado principalmente a la industrialización. La urbanización genera efectos de aglomeración en términos de población, instalaciones industriales e infraestructura, los cuales reducen los costos productivos y elevan la eficiencia económica. Cuando las industrias se concentran en términos espaciales, lo mismo sucede con la población, la mano de obra, la infraestructura y los bienes públicos. Surgen entonces tres preguntas sobre las que cabe reflexionar: ¿cuáles son las fuerzas impulsoras que conducen el proceso de aglomeración?; ¿hasta qué punto la aglomeración produce impactos positivos?; y ¿cuáles son los impactos positivos y negativos que la aglomeración puede producir y cómo reducir lo más posible los impactos negativos?

La respuesta a la primera pregunta se refiere en realidad a las relaciones entre el mercado y el Estado en el proceso de urbanización. Generalmente, las ciudades se forman y desarrollan bajo las fuerzas del mercado. Incluso en aquellas ciudades fundadas en un principio por motivos religiosos, políticos o militares, son también las fuerzas del mercado las que determinan su posterior desarrollo, su auge y su declinación, porque es el mercado el que en definitiva define la orientación y la escala de los flujos de mano de obra, los recursos financieros y la información.

A causa de diversos factores, durante mucho tiempo, la urbanización de la República Popular China fue impulsada por el gobierno, y no por el mercado, en la medida en que el Estado planeaba y controlaba el proceso a través de métodos administrativos. Después de la Reforma y Apertura de 1978, a pesar de que hubo ciertos cambios en la orientación hacia el mercado, la mentalidad de la economía de planificación siguió persistiendo en las políticas urbanas. Desde el punto de vista de la planificación

de su desarrollo, el nuevo modelo de urbanización, en líneas generales, tampoco es una excepción a esta tendencia. En el caso de la medida más aplaudida en *El Plan*, ésta es, la integración de los migrantes de origen rural al resto de la población urbana, el Estado se plantea dos propósitos: el primero es, para el año 2020, dar el registro familiar urbano a los 100 millones de migrantes de origen rural (*El Plan*, 2014, pág. 18); y el segundo es conducir los flujos migratorios hacia las villas y las ciudades pequeñas como destino prioritario, hacia las ciudades con población de entre 500 mil y 1 millón de habitantes de forma ordenada, hacia las ciudades con población de entre 1 millón y 3 millones de forma regularizada, evitar en lo posible la migración hacia las ciudades de entre 3 millones y 5 millones de habitantes, y restringir estrictamente la migración hacia las ciudades de más de 5 millones de habitantes. Sin embargo, cabe preguntarse: ¿a través de qué mecanismos el Estado llevará a cabo estos planes? La respuesta por parte del gobierno es, como siempre ha sido, utilizar las medidas administrativas tradicionales como por ejemplo, el registro familiar. El hecho de que el Estado vaya a dar no más de 100 millones de registros a los migrantes de origen rural que llevan cierto tiempo viviendo y trabajando en la ciudad, no es fundamentalmente diferente de lo que se ha hecho en las políticas anteriores. Por lo tanto, por lo menos en este aspecto, el nuevo plan sigue proponiendo, al igual que sus antecedentes, solucionar la integración de los migrantes rurales apoyándose en el Estado en lugar de hacerlo en el mercado.

En realidad, existe una solución más viable, y es dejar que el mercado decida. Partiendo de la base del reconocimiento de la igualdad de derechos y de la libertad de movilidad de todos los ciudadanos, cualquier persona que encuentre un empleo, o tenga el poder adquisitivo para comprar o alquilar una vivienda en la ciudad, o pueda sobrellevar los costos de la vida urbana, debe tener el derecho a residir en la ciudad y a ser incorporada al sistema del seguridad y bienestar social local, siempre que pague los impuestos correspondientes. Como cada ciudad ofrece diferentes oportunidades según su ubicación y tamaño y requiere diferentes costos de vida, los individuos podrán decidir dónde residir según sus necesidades y condiciones. Esta es la manera en la que el mercado determina el lugar de residencia de los individuos, y es actualmente como se hace en la mayoría de los países del mundo.

La administración de la tierra y el flujo de capital entre la ciudad y el campo o entre las diferentes regiones, también deberían determinarse por las fuerzas del mercado. Es decir, bajo la condición de la existencia de un derecho de propiedad claro y concreto, una forma más eficiente de llevar a cabo la asignación de tierras y recursos es a través del tráfico de los mercados de suelo y capital, y no por medio de transferencias administrativas o expropiación estatal. Por supuesto que el tema del suelo, especialmente el de la conversión del suelo agrícola al suelo para construcción, tiene un carácter particular respecto de los demás problemas, pero no obstante ello, una vez que el gobierno defina las normas correspondientes, puede de todos modos resolverse a través del mercado. Por todo lo dicho anteriormente, consideramos que el proceso de urbanización en China debe aprovechar más las fuerzas del mercado para impulsarse en lugar de seguir apoyándose en el Estado.

La segunda pregunta hace referencia a cuál es, en definitiva, el nivel adecuado de concentración demográfica y económica de las ciudades. Si bien este es un tema que ha sido ampliamente debatido por los académicos sin llegar a una conclusión definitiva, no obstante hay un punto sobre el que no se tienen dudas, y es que el exceso en la dimensión del tamaño de las ciudades trae consecuencias negativas, como es el caso de Bang Kok, Ciudad de México y El Cairo. Estas ciudades concentran el 30%-50% del PIB del país, y son consideradas como ejemplos típicos de desarrollo desequilibrado. En la actualidad, el nivel de concentración de las ciudades chinas es bastante alto, lo que demuestra que el proceso de urbanización chino se asemeja más al modelo norteamericano, y no al de Europa Occidental. En nuestra opinión, si de acuerdo a los lineamientos establecidos por *El Plan*, el nuevo modelo de urbanización pone su énfasis en el desarrollo de las aglomeraciones urbanas, entonces llegando al año 2020, esta tendencia se intensificará aún más y empeorará la desigualdad regional. Por lo tanto, sugerimos que China debe aprender no sólo de la experiencia norteamericana, sino también de la de Europa Occidental. Es decir, con el fin de desarrollar un sistema urbano más equilibrado, se debe integrar el desarrollo urbano y empresarial con el desarrollo regional y estrechar los lazos entre las ciudades grandes y las pequeñas, de manera tal que más gente prefiera vivir en ciudades pequeñas pero equipadas con infraestructura adecuada y estrechamente vinculadas con las ciudades grandes. De esta forma se disminuirá también la desigualdad entre el campo y

la ciudad y entre las distintas regiones, en términos de ingresos y de acceso a bienes y servicios públicos. La tercera pregunta hace referencia al desarrollo económico y social dentro del proceso de urbanización. A este respecto, la experiencia internacional revela que la urbanización no sólo es un problema de naturaleza económica, sino que abarca también dimensiones sociales, tales como la provisión y distribución de servicios públicos, la gestión social urbana y el medioambiente, entre otras. En la China actual, el Estado tiene como prioridad el crecimiento económico, mientras que ignora el tema del desarrollo social dentro del proceso de urbanización, sobre todo la cuestión de la preservación del medio ambiente. Esto ha dado lugar al problema ya mundialmente reconocido de la contaminación en las ciudades. No son pocas las ciudades en las que el nivel de contaminación del aire ha llegado a tal punto que ya no es apto para la subsistencia. Si bien *El Plan* llama a desarrollar las “ciudades verdes”, no pone suficiente atención al tema de la emisión de dióxido de carbono que se produce por la acelerada urbanización. Siendo que más del 70% de los gases causantes del efecto invernadero es emitido por las ciudades, tenemos entonces suficientes razones para sugerir al gobierno chino que dé mayor importancia a este tema, que coloque al problema del medio ambiente dentro de su lista de prioridades, enfocándose principalmente en la promoción de un modelo de desarrollo urbano con baja emisión de carbono.

Bibliografía

- British Petroleum (2014), *Statistical Review of World Energy 2014* [en línea] <http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.htm>.
- Buró Nacional de Estadísticas (2014), *Anuario de estadísticas de China, 2014*, Beijing, Editorial China de Estadísticas.
- Duodécimo Plan Quinquenal del Desarrollo Económico y Social de la República Popular China* (2011), Beijing, Editorial Popular.
- Plan Nacional del Nuevo Modelo de Urbanización, 2014-2020* (2014), Beijing, Editorial Popular.

Capítulo III

La tendencia de polarización y la reconstrucción del patrón de escala en el proceso de la urbanización china

Wei Houkai
Vicedirector del Instituto de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de la Academia de CC.SS de China
Director del Centro de Investigación de Desarrollo del Oeste de la Academia de Ciencias Sociales

A. Planteamiento del tema

La urbanización es un largo proceso histórico, es el resultado del desarrollo económico y social. En general, la urbanización produce efectos combinados en distintos aspectos: no sólo fomenta la inversión, amplía la demanda interna y estimula el crecimiento económico, sino también impulsa la modernización industrial, promueve la innovación tecnológica, acelera la acumulación de capital humano y mejora los ingresos urbanos y rurales. Para llevar a cabo una urbanización ordenada, debemos tomar como punto de partida las condiciones nacionales de China, y a partir de ello regir científicamente la escala, la velocidad y el ritmo de la urbanización, mejorar de forma global la calidad de la urbanización, optimizar la estructura de la escala urbana y la distribución del espacio urbano, y promover la formación de un patrón científico y racional de urbanización. Dicho patrón científico y racional incluye tanto el patrón de escala de la urbanización como el patrón de espacio de la urbanización.

Desde el año 2000, el gobierno chino ha subrayado en repetidas ocasiones la necesidad de promover el desarrollo coordinado de las ciudades grandes, medianas y pequeñas y los pueblos pequeños, a su vez, el informe del 18 ° Congreso Nacional del Partido Comunista de China aclaró la obligación de “construir un patrón científico y racional de la urbanización”. No obstante, de acuerdo con el proceso de urbanización de China durante los últimos años, hasta el momento todavía no se ha formado de manera eficaz dicho patrón científico y racional, por el contrario, se nota una tendencia de polarización en la que las ciudades grandes,

sobre todo las megalópolis, sufren una expansión rápida, mientras que las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños experimentan una contracción relativa. En la actualidad, algunos estudiosos del país han notado esta tendencia de polarización, por ejemplo Liu Aimei (2011) llamó a este fenómeno la “polarización” del tamaño de las ciudades, y realizó un análisis de las causas de la aparición de dicha tendencia partiendo de los siguientes tres aspectos: la selección del mercado, la evaluación y nombramiento de los cuadros y los sistemas políticos y la historia natural. Sin embargo, las investigaciones actuales se centran más en el crecimiento rápido de la población de las ciudades grandes y la sobre-expansión de su tamaño, así como en la gobernación de la enfermedad metropolitana (Chen Youchuan, 2003; Liu Feng y otros, 2011; Zhou Chuanshan y Ye Changdong, 2013), sin adentrarse sistemáticamente en el estudio de las características de la polarización, su mecanismo de formación y su impacto económico y social, así como tampoco en cómo construir un patrón científico y racional de la escala de urbanización.

Durante mucho tiempo, en el ámbito académico nacional y extranjero, las teorías y políticas de sesgo urbano han sido ampliamente discutidas (Corbridge y Jones, 2005; Wang Songji y, Bai Yongxiu, 2013), y han sido tomadas como base para explicar los patrones de la relación entre las zonas urbanas y rurales y la estructura dual urbano-rural de los países en desarrollo. Sin embargo, el sesgo metropolitano existente en el proceso de urbanización de los países en desarrollo no ha llamado mucho la atención de la gente. Este sesgo metropolitano es el resultado de los efectos combinados de múltiples factores, tales como los mecanismos de mercado, el sesgo de la asignación de recursos por parte del gobierno y los deseos de migración de la población, entre otros. China es un típico ejemplo de gran país en desarrollo, caracterizado por las enormes diferencias regionales entre las zonas urbanas y rurales; en el proceso actual de desarrollo económico y social de China, no sólo existe una estructura dual urbano-rural como resultado de anteriores políticas de sesgo urbano, sino también una tendencia de polarización de crecimiento urbano causado por el sesgo metropolitano, es decir, una estructura dual entre las ciudades y pueblos de diferentes tamaños. En los últimos años, con el rápido avance de la urbanización en China, un gran número de la población agrícola ha migrado a ciudades y pueblos para trabajar y vivir, pero el proceso de desarrollo de su ciudadanía ha quedado muy rezagado, su nivel promedio sólo alcanza aproximadamente el 40% (Wei Houkai y Su Hongjian, 2013); además con la existencia de un gran número de villas urbanas, barrios marginales, etc., la estructura dual de la ciudad se vuelve cada día más prominente. Por lo tanto, no se puede utilizar simplemente la estructura dual urbano-rural para resumir completamente la sociedad china de hoy, pues ésta en realidad se ha convertido ya en una estructura pluralista formada por la superposición mutua de tres estructuras duales: la estructura entre zonas urbanas y rurales, la estructura entre ciudades y pueblos, y la estructura interna de las ciudades. La transformación de la estructura dual urbano-rural a la estructura pluralista constituye una característica importante de la sociedad china de hoy. Partiendo de la perspectiva del desarrollo coordinado de las ciudades y pueblos, este artículo se centra en las cuestiones relacionadas con la estructura dual ciudad-pueblo, ignoradas por el ámbito académico. En el presente trabajo se discute principalmente la tendencia de polarización existente en el proceso de urbanización de China durante los últimos años, y se hace un estudio completo desde múltiples ángulos acerca del mecanismo de formación de esta tendencia de polarización, para luego, partiendo de esta base, analizar con profundidad la base científica y la selección de estrategias para la reconstrucción del patrón de escala de la urbanización china.

B. La tendencia de polarización en el proceso de urbanización de China

Desde la fundación de la Nueva China, el país ha puesto en práctica políticas dirigidas al control del tamaño de las grandes ciudades, y al desarrollo científico de la escala de urbanización de las ciudades medianas y pequeñas y de los pueblos pequeños. En el esbozo del plan “Quince” aprobado por la cuarta sesión de la IX Asamblea Popular Nacional de marzo del 2001, se plantea “la adopción de un camino de urbanización diversificada que se corresponda con las condiciones nacionales y con el desarrollo

coordinado de las ciudades grandes, medianas y pequeñas y de los pueblos pequeños”. Este principio básico de “desarrollo coordinado de las ciudades grandes, medianas y pequeñas y de los pueblos pequeños” se refleja posteriormente en los diversos documentos normativos, y continúa vigente en la actualidad. Desde el punto de vista del sistema de ciudades y pueblos, mantener un desarrollo coordinado entre las ciudades y pueblos de distintas escalas es una regla general de la evolución de la urbanización mundial, como también es el requisito fundamental para tomar el camino hacia un nuevo tipo de urbanización con características chinas. No obstante, de acuerdo con los efectos de la aplicación de las políticas de escala de urbanización, en los últimos años, debido a los efectos combinados de múltiples factores, se ha dado lugar a un grave desequilibrio de la estructura de escala de las ciudades y pueblos chinos, causando la aparición de una tendencia evidente de polarización. Por un lado, el número de ciudades grandes y la proporción de su población crecen continuamente, y la escala de algunas megalópolis se expande de forma brusca, acercándose o superando el límite de la capacidad de carga de los recursos y medio ambiente regionales, y poniendo en evidencia la cuestión de la enfermedad metropolitana; por otro lado, el número de las ciudades medianas y pequeñas y la proporción de su población disminuyen, e incluso en las ciudades y pueblos pequeños del medio oeste aparecen signos de relativa recesión, el sistema urbano carece de un soporte sólido para las ciudades medianas y pequeñas. La consecuencia de esto es el peligro de que la estructura de la escala de la población urbana de China experimente la transformación desde una “pirámide” normal hacia una “pirámide” invertida. Reflejada en el patrón espacial, esta tendencia de polarización ocasiona el desequilibrio de la estructura espacial urbana. Es decir, el Delta del río Perla, el Delta del Río Yangtze y las aglomeraciones regionales como Jing-Jin-Ji se aproximan cada día más a los límites de la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente, y en tales regiones la cuestión del desarrollo sostenible se vuelve cada vez más prominente, mientras que debido a la falta de apoyo de la industria y de servicios públicos, las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños del medio oeste carecen gravemente de puestos de empleo y de capacidad de absorción de la población.

La situación del cambio de la estructura de escala de la población urbana de China refleja adecuadamente esta tendencia de polarización. Las “Disposiciones Provisionales de los Criterios Estipulados para la Planificación Urbana”, revisadas por el Comité de Construcción de Estado en el año 1980, dividen a la escala de población urbana municipal en cuatro niveles, los cuales son: las megalópolis, con una población de más de un millón de habitantes; las ciudades grandes, con una población de entre medio millón y un millón; las ciudades medianas, con una población de entre 200 mil y medio millón; y las ciudades pequeñas, con una población de menos de 200 mil. Basándose claramente en la población no agrícola de zonas urbanas y suburbanas, la “Ley de Planificación Urbana de la República Popular de China” aplicada en el año 1990, divide la escala urbana en tres niveles: ciudades grandes, ciudades medianas y ciudades pequeñas; pero la “Ley de Planificación Urbana y Rural de la República Popular de China” aplicada en el año 2008, no estipula disposiciones acerca de la clasificación de la escala de las ciudades. Teniendo en cuenta el rápido aumento del número de megalópolis en los últimos años, en el análisis que sigue, realizaremos una subdivisión de las megalópolis. Si clasificamos las ciudades conforme a la población urbana municipal no agrícola, desde el año 2000 al 2011, el número de grandes ciudades en China ha experimentado un incremento de 67, asimismo la proporción de la cantidad de ciudades y la proporción de la población urbana han aumentado un 10,45% y 14,64% respectivamente. Especialmente en lo referente a las megalópolis de más de 2 millones de habitantes, su cantidad total ha incrementado en 11 durante este período, y la proporción de la población urbana ha aumentado 9,24 puntos porcentuales. Por el contrario, pese al cierto crecimiento del número de las ciudades medianas, la proporción de su población se ha reducido en un 5,96%; a su vez, tanto el número de las ciudades pequeñas como su proporción de población están disminuyendo rápidamente, el número de ciudades se ha reducido en 102, mientras que la proporción de la cantidad de ciudades y la proporción de población han disminuido en un 14,76% y 8,68% respectivamente (véase el cuadro III.1). Luego, desde el punto de vista de la tasa de crecimiento demográfico, durante los últimos años, la tasa de crecimiento de la población no agrícola de las ciudades chinas ha compartido una dirección de cambio aproximada a la escala de población. Durante este período, las megalópolis con más de 4 millones de habitantes son las que han experimentado la tasa de crecimiento demográfico más rápido, alcanzando un 126, 60%; luego son las megalópolis con una

población de entre 2 millones y 4 millones, cuya tasa de crecimiento corresponde al 81, 98%; mientras que la tasa de crecimiento de las ciudades medianas es solamente de un 16, 84%, y la de las ciudades pequeñas se ha reducido en un 21, 81%. Esto sugiere que, sea desde el punto de vista de la estructura de escala de la población urbana, o desde el crecimiento de la población urbana, la escala demográfica de las ciudades grandes de China, sobre todo de las megalópolis, se ha expandido bruscamente durante los últimos años, mientras que las ciudades medianas y pequeñas se encuentran en relativa recesión.

Cuadro III.1
Variación en la cantidad de ciudades de distintas escalas y en la proporción de población en el territorio chino^a

Escala de la población urbana	El año 2000			El año 2011			De 2000 a 2011			
	Número de ciudades (unidad)	Proporción de cantidad (en porcentajes)	Proporción de población (en porcentajes)	Número de ciudades (unidad)	Proporción de cantidad (en porcentajes)	Proporción de población (en porcentajes)	Número de ciudades (unidad)	Proporción de cantidad (en porcentajes)	Proporción de población (en porcentajes)	Crecimiento de población (en porcentajes)
Más de 4 millones	5	0,75	12,97	10	1,53	19,96	5	0,78	6,99	126,60
2 millones~4 millones	8	1,20	9,56	14	2,14	11,81	6	0,94	2,25	81,98
1 millón~2 millones	25	3,76	14,55	39	5,95	16,38	14	2,19	1,83	65,82
0,5 millón~1 millón	54	8,12	15,54	96	14,66	19,11	42	6,54	3,57	81,11
200 mil~0,5 millón	220	33,08	28,86	245	37,40	22,90	25	4,32	-5,96	16,84
Menos de 200 mil	353	53,08	18,52	251	38,32	9,84	-102	-14,76	-8,68	-21,81
Total	665	100,00	100,00	655	100,00	100,00	-10	0	0	47,26

Fuente: Se hacen los cálculos según el “Anuario de Estadísticas de la Población China” (2001) y el “Anuario de Estadísticas de la Población China y el Empleo”.

Nota: La escala de la población urbana se divide según la población no agrícola, y la población se refiere a la población no agrícola. Acerca del número de ciudades del 2000, se han corregido las erratas de los datos originales del “Anuario de Estadísticas de la Población China” (2001).

Como la reforma del sistema de registro familiar está gravemente rezagada, la población no agrícola de las ciudades chinas es mucho menor que su población residente habitual. Sin embargo, hasta el momento, China aún carece de estadísticas de la población residente habitual de los distintos sistemas urbanos, por lo tanto, para el correspondiente análisis, adoptamos las cifras de la población de los distritos urbanos de las ciudades publicadas por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural. Las cifras de la población de la región urbana de las ciudades y las cifras de su población residente habitual se hallan aproximadas. En el año 2010, la población urbana (incluida la población residente provisional) de todo el país era solamente inferior en un 2, 25% en relación a la población residente habitual de las ciudades, calculada en el sexto censo nacional. Del 2006 al 2011, en todo el país, el número de ciudades grandes y medianas se incrementó en 12 y 37 respectivamente, y la proporción de su población urbana municipal presentó una subida en diferentes grados; mientras tanto, el número de ciudades pequeñas se redujo en 47, y la proporción de la población urbana disminuyó en un 2, 35% (véase el cuadro III.2). En el año 2011, el 55, 44% de la población urbana de China se concentró en las megalópolis, cuyo número sólo ocupa el 11, 11% de todas las ciudades. Desde el punto de vista de la absorción de la nueva población urbana de las ciudades de distintos niveles, durante este período, el 83, 95% de la nueva población urbana migró a las ciudades grandes, entre las cuales, las megalópolis con más de 4 millones de habitantes absorbieron el 61, 06% de la suma; asimismo debido a la reducción del número de las ciudades pequeñas, su población se inclinó a disminuir, mostrando una tendencia de constante contracción. Luego, partiendo del crecimiento de la población del distrito urbano, durante este período, la población urbana de las megalópolis con más de 4 millones de habitantes aumentó en un 23, 60%, mientras que la población urbana de las ciudades pequeñas se redujo en un 17,34%, presentando una evidente tendencia de polarización.

Cuadro III.2
Variación de la población de los distritos urbanos y del número de ciudades de distintas escalas de China desde 2006 a 2011^a

Clasificación de escala	Año 2006			Año 2011			Variación de 2006 a 2011				
	Número de ciudades (unidad)	Población urbana (diez mil)	Proporción poblacional (en porcentajes)	Número de ciudades (en porcentajes)	Población urbana (en porcentajes)	Proporción poblacional (en porcentajes)	Número de ciudades (unidad)	Población urbana municipal aumentada (diez mil)	Porcentaje de absorción de la nueva población urbana (en porcentajes)	Variación de la proporción de población (en porcentajes)	Crecimiento de la población urbana (en porcentajes)
Más de 4 millones	11	9 358,67	25,11	13	11 567,74	28,29	2	2 209,07	61,06	3,18	23,60
2 millones~4 millones	22	5 902,93	15,84	22	5 997,05	14,67	0	94,12	2,60	-1,17	1,59
1 millón~2 millones	35	4 924,48	13,21	38	5 106,31	12,49	3	181,83	5,03	-0,72	3,69
0,5 millón~1 millón	92	6 382,87	17,12	99	6 934,87	16,96	7	552,00	15,26	-0,17	8,65
200 mil~0,5 millón	230	7 150,9	19,19	267	8 347,70	20,41	37	1 196,80	33,08	1,23	16,74
Menos de 200 mil	265	3 552,89	9,53	218	2 936,66	7,18	-47	-616,23	-17,03	-2,35	-17,34
Total	655	37 272,74	100,00	657	40 890,33	100,00	2	3 617,59	100,00	0,00	9,71

Fuente: Se hacen los cálculos según el “Anuario de Estadísticas de Desarrollo Urbano de China” (2006, 2011).

Nota: La población urbana incluye la población residente provisional. En el año 2005 y antes de este año no se han publicado las cifras de la población urbana.

En China existe un gran número de pueblos orgánicos, pero su tamaño es pequeño y su poder es débil, y en promedio cada pueblo sólo cuenta con una población municipal de diez mil habitantes (Wei Houkai, 2010). En el período comprendido entre los años 1982 y 1990, el proceso de urbanización de China se muestra relativamente lento, el número de los pueblos orgánicos es reducido, y la capacidad de absorción poblacional es limitada, casi tres cuartas partes de la nueva población urbana migran a las ciudades, y sólo una cuarta parte, a los pueblos (véase el cuadro III.3). De 1990 a 2000, con el rápido incremento de la cantidad de pueblos orgánicos, se observa en los pueblos un aumento sustancial de la proporción de absorción de la nueva población urbana, la cual se aproxima a la proporción de absorción de nueva población de las ciudades, llegando al 49, 94%. Posteriormente, debido a que el número de pueblos orgánicos se mantuvo relativamente estable, se manifestó en los pueblos una tendencia descendente de la proporción de absorción de la nueva población urbana, reduciéndose al 47, 39% de 2000 a 2010. De acuerdo con las cifras del sexto censo nacional, actualmente, del total de la población urbana de China, aproximadamente el 60% se concentra en las ciudades y el 40%, en los pueblos.

Cuadro III.3
Situación de la absorción poblacional de las ciudades y los pueblos de China de 1982 a 2010

Índice		Ciudad	Pueblo	Total
Población urbana (diez mil)	Año 1982	14 525,31	6 105,61	20 630,92
	Año 1990	21 122,25	8 492,27	29 614,52
	Año 2000	29 263,27	16 613,83	45 877,10
	Año 2010	40 376,00	26 624,55	67 000,55
Aumento promedio anual de población urbana (diez mil)	De 1982 a 1990	824,62	298,33	1 122,95
	De 1990 a 2000	814,10	812,16	1 626,26
	De 2000 a 2010	1 111,27	1 001,07	2 112,35
	De 1982 a 2010	923,24	732,82	1 656,06
Porcentaje de absorción de la población urbana (en porcentajes)	De 1982 a 1990	73,43	26,57	100,00
	De 1990 a 2000	50,06	49,94	100,00
	De 2000 a 2010	52,61	47,39	100,00
	De 1982 a 2010	55,75	44,25	100,00

Fuente: Se hacen los cálculos según las cifras de los censos nacionales anteriores.

De acuerdo con la situación de absorción de la nueva población urbana surgida entre los años 2000 y 2010, y la nueva población de los distritos urbanos surgida entre 2006 y 2011, se puede estimar aproximadamente que en los últimos años, el 36% de la nueva población urbana ha sido absorbida por las megalópolis, el 8% por las ciudades grandes, el 9% por las ciudades medianas y pequeñas, y el 47% por los pueblos orgánicos. Es decir, en cuanto a la absorción de la nueva población urbana, la proporción de las megalópolis, las ciudades grandes, las ciudades medianas y pequeñas, y los pueblos es aproximadamente de 36:8:9:47. En otras palabras, la absorción del 44% de la nueva población urbana depende de las ciudades grandes, mientras que por la reducción de la cantidad de las ciudades medianas y pequeñas, su capacidad de absorción poblacional se halla gravemente insuficiente, presentando un estado de contracción relativa. El flujo excesivo de la nueva población urbana hacia las grandes ciudades, sobre todo a las megalópolis con más de 4 millones de habitantes, conduce a que estas ciudades sufran una expansión exagerada de la población y de la escala espacial, acercándose e incluso excediendo su capacidad general de carga; sumando a esto la irracional planificación y la mala gestión, aparecen problemas muy preocupantes, tales como la subida de los precios de las viviendas, la congestión del tráfico, la degradación del medio ambiente y la intensificación de los conflictos sociales, la enfermedad metropolitana se vuelve cada día más prominente.

C. Análisis desde múltiples perspectivas acerca del mecanismo de formación de la polarización

La tendencia de polarización existente en el proceso de urbanización de China se opone al principio básico por el que ha abogado el gobierno chino durante los últimos años. Esto sugiere que, en cierta medida, la política de escala de urbanización de China resulta ineficaz. Con el objetivo de revelar las raíces de la ineficacia de la política de escala de urbanización de China, nos vemos obligados a analizar desde múltiples perspectivas el mecanismo de formación de dicha tendencia de polarización. En general, el concepto tradicional de desarrollo, el sesgo de la asignación de recursos, los efectos de polarización de los mercados, los deseos de migración de los agricultores y el fracaso de la regulación gubernamental constituyen las causas fundamentales conducentes a esta tendencia de polarización.

1. La influencia del concepto tradicional de desarrollo

Debido a una desviación en la comprensión, en el proceso de promoción de urbanización, todos aspiran a proyectos grandiosos, y corren ciegamente detrás del PIB. Bajo este concepto tradicional de desarrollo, la gente busca excesivamente los beneficios económicos distorsionados de las grandes ciudades, mientras ignora los beneficios del entorno ecológico y la habitabilidad urbana, ignora el costo de recursos y medio ambiente, el costo de congestión de tráfico y el costo de vida de los residentes urbanos. Obviamente, bajo el sistema actual, los beneficios de las economías de escala de las grandes ciudades están distorsionados y sobrevalorados artificialmente. En primer lugar, los precios de la tierra y las viviendas en las grandes ciudades son muy altos, y además aumentan relativamente rápido, lo cual se convierte en una fuente importante para el crecimiento económico y de la riqueza de las grandes ciudades, al tiempo que en cierto nivel aumenta el rendimiento de producción de estas ciudades. En segundo lugar, los precios y costes de vida de las grandes ciudades son bastante altos, los residentes gastan más tiempo y dinero en trasladarse desde su casa al trabajo, no obstante, cuando en el ámbito académico se evalúan los beneficios de las economías de escala de la ciudad, no se toman en cuenta estos costes, lo cual sin duda conduce a la sobreestimación de los beneficios económicos de las grandes ciudades. En tercer lugar, en las grandes ciudades, cada día se consume una gran cantidad de recursos, tales como energía y agua, entre otros, pero estos recursos son suministrados por los alrededores y otras regiones. Debido a las distorsiones de precios y al imperfecto mecanismo de compensación de recursos, junto con la movilización de estos recursos a gran escala se genera una transferencia interregional

de valor. Por ejemplo, con el fin de resolver la escasez de agua de algunas zonas, especialmente de las grandes ciudades, se construyen obras para trasvase de agua a gran escala, cuyos altos costes de construcción no se reflejan plenamente en el precio del agua, sino que quedan a costas de toda la sociedad. Todos los años, Zhangjiakou de la provincia Hebei y otras regiones transportan muchos recursos hídricos a la ciudad de Beijing, pero reciben a cambio muy poca indemnización. Esto demuestra que, debido a la transferencia de valor causada por las distorsiones de precios, algunas grandes ciudades se incautan mediante un intercambio desigual de los beneficios económicos de las regiones circunstantes y otras regiones, y sus altos beneficios económicos lanzados por las estadísticas están distorsionados o sobrevalorados artificialmente. Bajo el concepto tradicional de desarrollo, dichos beneficios distorsionados o sobrevalorados se convierten en los motivos y excusas que utilizan algunos estudiosos y departamentos del gobierno para abogar por la asignación de recursos sesgada a favor de las grandes ciudades, sin considerar la habitabilidad de las grandes ciudades con expansión excesiva, ni los límites de la capacidad de carga de los recursos y medio ambiente. Además de la ambición de grandeza, existe en todas las grandes ciudades un concepto de desarrollo entendido como búsqueda del perfeccionismo, éstas no sólo intentan convertirse en un centro político, científico, tecnológico y cultural, sino también en un centro de transporte, de información, financiero, económico, etc. La superposición de las distintas funciones y la aglomeración de los numerosos organismos se vuelve una fuerza segura que promueve la expansión excesiva de las grandes ciudades hacia las periferias, cual derrame de una masa hacia los bordes de su recipiente.

2. El doble sesgo de la asignación de recursos

El desarrollo de las ciudades y los pueblos en China conlleva un fuerte matiz administrativo, es evidente la tendencia a asignar los recursos gubernamentales hacia a los centros administrativos y las grandes ciudades. Este doble sesgo de asignación de recursos y los efectos de su intensificación mutua constituyen los motivos fundamentales de la polarización en el crecimiento de las ciudades y pueblos en China durante los últimos años. Este doble sesgo también existe en algunos países en desarrollo. Los departamentos gubernamentales se inclinan a destinar una cuota excesiva de recursos hacia las grandes ciudades, sobre todo hacia la capital, que ocupa el primer lugar, conduciendo a la expansión constante de su magnitud (Gugler, 1982). A diferencia de los demás países en desarrollo, las ciudades y pueblos de China poseen diferentes clasificaciones administrativas, incluidos el municipio directamente subordinado, la ciudad sub-provincial, la ciudad grande, la ciudad a nivel de prefectura, la ciudad a nivel de sub-prefectura, la ciudad a nivel de condado, el pueblo a nivel de sub-condado y el pueblo normal, entre otros. Las ciudades de diferentes niveles tienen distintos derechos en lo que respecta al rango de sus funcionarios, la administración, la asignación de recursos y la estipulación de políticas y leyes, entre otros aspectos, y además están estrictamente sometidas a un sistema de jerarquías de niveles administrativos. Esta estructura administrativa por la cual las ciudades y pueblos de nivel inferior se someten estrictamente al “liderazgo” de las ciudades superiores, si bien favorece la coordinación entre ciudades y pueblos de distintos niveles, no obstante, debido a las desigualdades de poder y a las grandes disparidades de capital social, es muy fácil que dé lugar a una tendencia de doble polarización sobre la asignación de recursos gubernamentales, es decir, todo tipo de recursos se concentran en los centros administrativos y las grandes ciudades de nivel superior. Durante mucho tiempo, con la influencia que este sistema de clasificación administrativa tiene sobre la asignación de recursos, los recursos gubernamentales han quedado altamente concentrados en los centros administrativos de distintos niveles, tales como la capital, los municipios directamente subordinados, las ciudades de planificación independiente, las capitales de provincias y de regiones autónomas y las ciudades de nivel de prefectura, entre otros. El gobierno central dirige más recursos hacia la capital, los municipios directamente subordinados y las ciudades de planificación independiente, mientras que las provincias destinan más recursos hacia sus correspondientes capitales. Esta desviación hacia los centros administrativos conduce a un grave desequilibrio en la asignación de recursos entre las ciudades y pueblos. La capital, los municipios directamente subordinados, las ciudades de planificación independiente, las capitales de provincias y regiones autónomas y los demás centros administrativos

de nivel superior obtienen más oportunidades de desarrollo y recursos, su población y su industria se concentran rápidamente, poseen suficientes puestos de trabajo, sus instalaciones públicas se hallan en excelentes condiciones, y el tamaño de la ciudad se expande bruscamente. En el año 2012, China cuenta con 13 megalópolis con una población urbana (incluida la población residente provisional) superior a 4 millones, estas son Shanghai, Beijing, Chongqing, Shenzhen, Guangzhou, Tianjin, Wuhan, Dongguan, Zhengzhou, Shenyang, Nanjing, Chengdu, Haerbin, entre las cuales, salvo Dongguan, todas las demás son municipios directamente subordinados, ciudades de planificación independiente o capitales de provincia. Si bien la población urbana de Dongguan excede los 6 millones, el 70% es población residente provisional, si ésta no se tiene en cuenta, la población urbana resulta inferior a 2 millones. De las 27 provincias de la China Continental, casi todas las capitales de provincia (o de región autónoma) ocupan el primer lugar dentro de su región en cuanto a cantidad de población urbana, excepto Fuzhou y Jinan, las cuales tienen un poco menos de población que Xiamen y Qingdao, respectivamente. Por lo tanto, con la asignación de recursos para ciudades y pueblos sesgada a los centros administrativos, la modificación de la capital provincial suele afectar al desarrollo económico de las ciudades. En consecuencia, la ex-capital de provincia sufre una decadencia relativa, mientras que la nueva capital experimenta una brusca expansión, formándose un claro contraste entre ambas (véase el cuadro III.4). De hecho, este tipo de sesgo a los centros administrativos también es sesgo a las grandes ciudades, los dos tipos se fortalecen recíprocamente. Además, bajo el sistema por el cual “la ciudad lidera al condado”, las ciudades centrales de nivel de prefectura suelen aprovechar sus ventajas administrativas para “absorber” a gran escala a la población, las industrias y los recursos que se encuentran dentro de su jurisdicción, lo cual en cierta medida le quita oportunidades de desarrollo al territorio jurisdiccional, mientras que la función de liderazgo imaginada en un principio no entra en pleno juego. Actualmente, constituye un fenómeno frecuente el hecho de que en muchas ciudades de nivel de prefectura, los recursos humanos, el capital y la cuota de tierra para construcción dentro de su jurisdicción se concentren o “se transfieran” a los barrios céntricos de la prefectura.

Cuadro III.4
Traslado de las capitales provinciales (y de regiones autónomas)
después de la fundación de la Nueva China

Provincia	Traslado de la capital provincial (o de región autónoma)			Población urbana del año 2012 (diez mil)		
	Año de traslado	Ex-capital	Capital actual	Ex-capital	Capital actual	Contraste
Hebei	1968	Baoding	Shijiazhuang	121,13	251,01	1:2.07
Neimenggu	1953	Zhangjiakou	Huhehaote	86,80	189,01	1:2.18
Jilin	1954	Jilin	Changchun	127,93	361,00	1:2.82
Heilongjiang	1954	Jijihar	Haerbin	108,85	430,61	1:3.96
Henan	1952	Kaifeng	Zhengzhou	88,86	581,66	1:6.55
Guangxi	1950	Guilin	Nanning	82,20	248,08	1:3.02

Fuente: Los datos de la población urbana provienen del “Anuario de Estadísticas de Desarrollo Urbano de China”.

3. Los efectos de polarización del papel del mercado

La ciudad es el lugar de reunión de la población, los elementos fundamentales y las industrias no agrícolas, asimismo es un importante portador espacial de las actividades económicas y sociales de los seres humanos. La concentración de población, elementos fundamentales e industrias no agrícolas en las ciudades y pueblos puede traer una amplia gama de beneficios de aglomeración, tales como el disfrute compartido de bienes inseparables, insumos intermedios y fuerza de trabajo, así como la economía de vinculación industrial y el desbordamiento del conocimiento, entre otros (Wei Houkai, 2006), esto ha sido ya reconocido por el ámbito académico. De acuerdo con Henderson (2003), la aglomeración urbana se basa en las economías de escala y el papel jugado por el mercado, y puede generar efectos indirectos, lo que hace que la aglomeración de las grandes ciudades disponga de una función de auto-refuerzo. Dicha función de auto-refuerzo da lugar a que más población y recursos entren en las ciudades grandes, al tiempo

que provoca que las pequeñas ciudades tengan dificultad en expandirse, generándose, en consecuencia de ello, una tendencia de polarización en lo referente a la expansión del tamaño de las ciudades. En particular, en las primeras etapas del desarrollo económico, los rendimientos de escala de aglomeración de las grandes ciudades suelen exceder a las ciudades medianas y pequeñas. Hay estudios que demuestran que las grandes ciudades con una población de un millón a 4 millones de habitantes cuentan con los rendimientos netos de escala más altos, los cuales alcanzan el 17% al 19% del PIB de la ciudad (Wang Xiaolu y , Xia Xiaolin, 1999; Au y Henderson, 2006). Otros estudios han descubierto que la eficiencia de las ciudades superiores al nivel de prefectura y su correspondiente escala normalmente forman una curva de “U invertida”, cuyo vértice se encuentra entre 3, 52 millones y 9, 32 millones de habitantes (Wang Yeqiang, 2012). Pese a que el ámbito académico todavía no ha llegado al consenso sobre el tamaño urbano óptimo, una cosa es segura, y es que bajo ciertos límites de tamaño urbano, la eficiencia aumenta a medida que crece la escala. En este caso, con el fin de maximizar las economías de escala de aglomeración, los efectos espontáneos de las fuerzas del mercado producen una especie de polarización, provocando que los elementos fundamentales y recursos se concentren en las ciudades de escala o nivel superior, lo que origina una expansión constante de la población y la escala espacial de las grandes ciudades. Si no hay una efectiva planificación y regulación de políticas por parte del gobierno, esto normalmente generará que las grandes ciudades se expandan excesivamente. Las experiencias internacionales evidencian que debido a la expansión de las grandes ciudades y al crecimiento constante de las ciudades medianas y pequeñas, desde mediados del siglo 20, la población urbana mundial siempre se ha ido concentrando en las grandes ciudades, y dentro del proceso de urbanización se ve una tendencia indiscutible de polarización poblacional. De 1950 a 2010, en el ámbito mundial, las grandes ciudades de más de un millón de habitantes han aumentado de 75 a 449, y la proporción que la población urbana de estas ciudades ocupa sobre la población urbana mundial se ha incrementado del 23% al 38%; se estima que para el año 2025, el número de dichas ciudades llegará a ser 668, y la mencionada proporción alcanzará un 47% (Naciones Unidas, 2012). Esta tenencia de polarización de la población urbana es producto principalmente de la contribución de los países en desarrollo que carecen de planificación y regulación. Algunos estudiosos llaman al fenómeno de aumento de la proporción de la población de las grandes ciudades “la regla de desarrollo avanzado de la población de las grandes ciudades” (Hu Zhaoliang, 1985 y 1986), mientras que otros lo denominan “la regla de crecimiento avanzado de las grandes ciudades” (Gao Peiyi, 1991). Aquí temporalmente no se discute si es científica “la regla de desarrollo avanzado de las grandes ciudades”, pero sin duda es cierto que bajo los efectos de las economías de escala de aglomeración, las fuerzas espontáneas del mercado producen un resultado de polarización que promueve la concentración de la población, los elementos fundamentales y las industrias en las grandes ciudades, agravando con ello las desigualdades de desarrollo entre las ciudades y pueblos de distintos tamaños.

4. Los deseos de migración de los campesinos que entran en la ciudad

Los efectos de la doble polarización producida por la asignación administrativa de recursos y las fuerzas del mercado, originan la concentración de los recursos, elementos fundamentales e industrias en aquellas grandes ciudades que son centros administrativos de nivel superior; por su parte, dicha concentración hace que el gobierno de las grandes ciudades esté en condiciones de proporcionar mejores servicios públicos, mejorar constantemente las infraestructuras y el entorno de vida, y aumentar el bienestar de los residentes y el nivel de sueldo. Por consiguiente, en los aspectos como las oportunidades de empleo, los servicios públicos, el nivel de sueldo, el entorno de vida, etc. se presentan grandes disparidades entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas y los pueblos pequeños. En el año 2011, el nivel de las instalaciones públicas municipales y la inversión per cápita para la construcción de instalaciones públicas municipales en las ciudades orgánicas de China fueron mucho más altos que en los condados, y los condados, a su vez, presentaron niveles más altos que los pueblos orgánicos normales (véase el cuadro III.5). Por su parte, las instalaciones públicas municipales, los servicios públicos y el nivel de sueldo de las grandes ciudades se encuentran en condiciones mucho mejores que las ciudades medianas

y pequeñas. En el año 2011, los trabajadores de las 36 capitales provinciales y de las ciudades de planificación independiente gozaban de un salario promedio mayor en un 15,51% que los de las ciudades de nivel de prefectura, y en un 58,43% que los de los condados. Sobre todo, actualmente la educación, la cultura y los recursos higiénicos de alta calidad en China están altamente concentrados en una pequeña cantidad de megalópolis. Ante estas disparidades, la mayoría de los campesinos emigrantes prefieren migrar a las grandes ciudades, especialmente a las megalópolis, donde existen más oportunidades de trabajo, mejores servicios públicos y nivel de salario más alto, en lugar de quedarse en ciudades o pueblos pequeños cercanos a sus casas. Esto afecta al proceso de urbanización local, y hace que la urbanización de China se convierta en un proceso de formación de grandes ciudades.

Cuadro III.5
El nivel de las instalaciones públicas municipales y la situación de inversión de las ciudades y pueblos de China del año 2011^a

Índices principales	Valor real			Nivel relativo (Se toma la ciudad como 1)	
	Ciudad orgánica	Condado	Pueblo orgánico	Condado	Pueblo orgánico
Porcentaje de acceso al agua corriente (<i>en porcentajes</i>)	97,04	86,09	79,80	0,89	0,82
Porcentaje de acceso al gas (<i>en porcentajes</i>)	92,41	66,52	46,10	0,72	0,50
Porcentaje de aguas residuales tratadas (<i>en porcentajes</i>)	83,63	70,41	<20 ^a	0,84	<0,24
Superficie per cápita de áreas de parque verde (<i>en m²</i>)	11,80	8,46	2,03	0,72	0,17
Porcentaje de áreas verdes en zona construida (<i>en porcentajes</i>)	35,27	22,19	8,00	0,63	0,23
Porcentaje de la cobertura verde en zona construida (<i>en porcentajes</i>)	39,22	26,81	15,00	0,68	0,38
Inversión per cápita para la construcción de las instalaciones públicas municipales (<i>Yuan</i>)	3.461,43	2.003,33	687,15	0,58	0,20

Fuente: Los datos provienen del “Anuario de Estadísticas de Desarrollo Urbano-Rural de China” (2011) y el “Boletín Oficial de la Situación de Drenaje y Tratamiento de Aguas Residuales en Ciudades y Pueblos de China (2006-2010)” del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural.

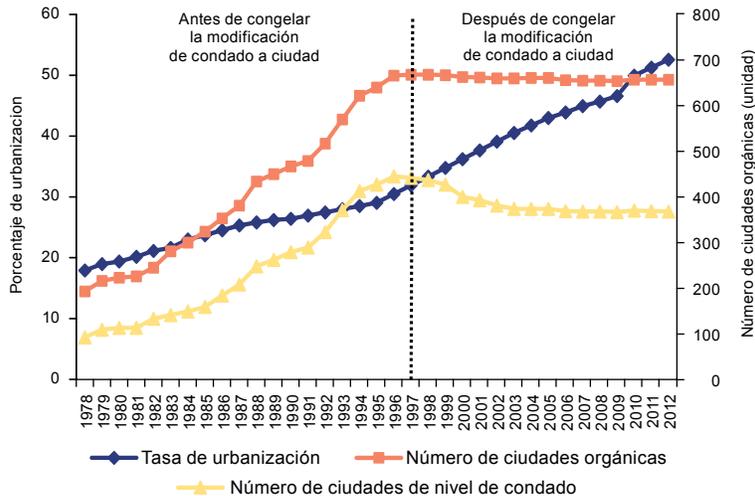
Nota: Datos del año 2010.

En el año 2012, de los 163 millones de trabajadores migrantes rurales de todo el país, el 65% se halla concentrado en las ciudades de prefectura o las ciudades de nivel superior, más concretamente, el 30,1% en los municipios directamente subordinados y las capitales de provincia, y el 34,9% en las ciudades de prefectura (Oficina Nacional de Estadísticas, 2013). Más del 80% de la población flotante se halla distribuida en las ciudades grandes y medianas, en particular, los municipios directamente subordinados, las ciudades de planificación independiente y las capitales de provincia han atraído el 54,1% de toda la población en movimiento; y de la población que desea establecerse en la ciudad, aproximadamente el 70% prefiere las grandes ciudades (Departamento de Gestión de los Servicios para la Población Flotante de la Comisión Nacional de Población y Planificación Familiar, 2012). Por la falta de apoyo industrial, la insuficiencia de trabajo y el atraso de infraestructura y de los servicios públicos, las numerosas ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños no han sido muy atractivos para los campesinos emigrantes, pese a que desde hace años el gobierno central ya aclaró “la liberalización plena de las restricciones para establecerse en los pueblos orgánicos y las ciudades pequeñas, y la liberalización ordenada de las restricciones para establecerse en las ciudades medianas”. Por lo tanto, puede observarse que las disparidades en las oportunidades de trabajo, el nivel de sueldo y los servicios públicos, entre otros aspectos, constituyen los motivos principales por los cuales los campesinos prefieren las grandes ciudades.

5. La escasez de medidas reguladoras por parte del gobierno

Con el fin de controlar estrictamente la tierra para construcción, especialmente la escala de la tierra para construcción de las ciudades medianas y pequeñas, en abril del año 1997, el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado aclararon en la “Notificación sobre Reforzar la Gestión de la Tierra y la Protección Efectiva de la Tierra Cultivable” que “se congelan las aprobaciones que autorizan la modificación de condado a ciudad”. Desde entonces, a excepción de ciertos casos particulares, el trabajo de fundación de ciudades orgánicas en China ha quedado básicamente estancado. En particular, con el ajuste de zonificación de algunas áreas por el cual “se retira el condado (ciudad) y se cambia por zona”, el número de ciudades orgánicas del todo el país no sólo no ha aumentado, sino que ha disminuido. De 1997 a 2012, pese al crecimiento constante de la población urbana de China y al rápido aumento del nivel de urbanización, la cantidad de ciudades orgánicas de todo el país se ha reducido de 668 a 657, es decir, hay 11 ciudades orgánicas menos (véase el gráfico III.1). El largo estancamiento del trabajo de fundación de ciudades conduce a la reducción del número de ciudades orgánicas, por ende la absorción de la nueva población urbana sólo depende de las ciudades existentes, lo que provoca que se agrave la tendencia de expansión de la escala urbana. De 1996 a 2010, la superficie de área construida y la superficie de tierra para construcción de cada ciudad de China se expandieron 1, 01 veces y 1, 12 veces respectivamente. Después de quedar estancada la “modificación de condado a ciudad”, muchas ciudades de prefectura o de nivel superior hicieron grandes esfuerzos en promover el trabajo de “retirar el condado (ciudad) y convertirlo en zona”, lo que provocó una brusca expansión de la región administrativa de estas ciudades; desde finales del año 1997 a finales de 2012, el número de zonas administrativas dentro de las ciudades de todo el país aumentó de 727 a 860, mientras que las ciudades de nivel de condado sufrieron una constante reducción, disminuyendo de 442 a 368. Debido a las diferencias de poder de los distintos condados (ciudades), “la retirada de condado (ciudad) y el cambio a zona” permite que los gobiernos de nivel superior posean más derechos, incluidos los derechos de transferencia y venta de tierra. En los últimos años, en las ciudades grandes y medianas, ha estado en auge la creación de nuevos distritos. Obviamente, “la retirada de condado (ciudad) y el cambio a zona” a gran escala y la creación de nuevos distritos en realidad lo que hacen es impulsar la expansión de las grandes ciudades en forma parecida al “desparrame de una masa”. Bajo el actual sistema, con la ineficiencia de la planificación urbana y la escasez de las medidas de regulación del gobierno, resulta difícil el control de la expansión de escala de las grandes ciudades, sobre todo de las megalópolis de más de 4 millones de habitantes. Un ejemplo típico de esto es el caso de Beijing, en donde los objetivos de control poblacional propuestos en la Planificación General Urbana de la Ciudad han sido excedidos con antelación en varias ocasiones. De acuerdo con la “Planificación General Urbana de Beijing (2004-2020)” aprobada por el Consejo de Estado, para el año 2020, la escala poblacional total de Beijing debería controlarse dentro de 18 millones de personas, pero en realidad este número ya ha sido superado en el año 2010, y en el año 2012, la población residente habitual de Beijing ha alcanzado los 20, 693 millones, dentro de la cual está incluida una población habitual forastera de 7, 738 millones. Durante los años 2001 y 2012, el incremento medio anual de la nueva población residente habitual de Beijing ha alcanzado hasta 588, 1 mil personas, dentro de éstas, 431, 4 mil habitantes son población habitual forastera. En particular, bajo el impulso de las “finanzas de la tierra”, todas las ciudades, sobre todo las grandes ciudades, están más interesados en apoyarse en la venta de tierras para aumentar los ingresos fiscales locales, e incluso algunos gobiernos locales utilizan los índices de tierra de construcción de los condados para las ciudades céntricas. En el año 2006, los ingresos adquiridos mediante la transferencia y venta de tierra sólo ocupaban el 27, 56% de los ingresos de finanzas de construcción y mantenimiento urbano de todas las ciudades del país, pero llegando al año 2011, esta proporción aumentó al 58, 57%.

Gráfico III.1
El proceso de urbanización de China y la variación del número de ciudades orgánicas



Fuente: Elaborado según el “Resumen de Estadísticas de China” y el “Anuario de Estadísticas de Desarrollo Urbano de China”.

D. La base científica de la reestructuración del patrón de escala de la urbanización de China

La tendencia de polarización en el proceso de urbanización de China no sólo agrava la irracionalidad de la estructura de la escala urbana y restringe la asignación equilibrada de los recursos espaciales, sino también impide el avance de la urbanización y el desarrollo de la ciudadanía, lo que no es propicio para la formación de una estructura de urbanización científica y racional. Además, esta tendencia de polarización induce una serie de conflictos profundos. En primer lugar, surge el conflicto entre el acelerado crecimiento poblacional de las megalópolis y la insuficiencia de la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente. Con la aglomeración a gran escala de los recursos, los elementos fundamentales y las industrias, algunas megalópolis poseen más oportunidades de desarrollo, suficientes puestos de trabajo y una fuerte capacidad de absorción de población, lo cual conduce al crecimiento rápido de la escala de la población urbana. Del año 2006 al 2012, el incremento medio poblacional de las 12 megalópolis que cuentan con más de 4 millones de habitantes, tales como Beijing, Shanghai y Shenzhen, entre otras, alcanzó el 27, 41%, porcentaje que supera la tasa de crecimiento nacional promedio, la cual es del 13, 29% (véase el cuadro III.6). Sin embargo, actualmente estas megalópolis se enfrentan con las restricciones de la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente, algunas de ellas ya están a punto de llegar a los límites de la capacidad de carga, e incluso los superan. Las investigaciones demuestran que en Beijing la capacidad de carga de los recursos hídricos permite soportar como máximo a 18 millones de personas, la actual escala poblacional se encuentra básicamente en un estado de sobrecarga insostenible (Feing Haiyang y otros, 2006; Tong Yufen, 2010; Shi Minjun, Zhang Zhuoying y Zhou Dingyang, 2013). Tanto la demanda química de oxígeno (CODcr) como las emisiones de nitrógeno y amoníaco de la ciudad de Shenzhen sobrepasan por mucho la capacidad de carga del agua (Wu Bin y otros, 2012), y en los últimos años, han aparecido cuatro asuntos “insostenibles”, los cuales se refieren a la población, la tierra, los recursos y el medio ambiente. En segundo lugar, existe un conflicto entre la intención de acelerar el desarrollo y la insuficiencia en la capacidad de absorción poblacional de las ciudades medianas y pequeñas y de los pueblos pequeños. Las ciudades medianas y pequeñas son numerosas, están ampliamente distribuidas, exigen poco a quienes desean residir en ellas, tienen suficiente capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente, y cuentan con un gran potencial de desarrollo futuro. Por tanto, el

gobierno chino lleva tiempo insistiendo en la aceleración del desarrollo de las pequeñas ciudades y pueblos, y éstos también tienen un fuerte deseo en este sentido. Sin embargo, debido al retraso en la infraestructura y los servicios públicos y a la falta de apoyo a las industrias y de oportunidades de empleo, las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños tienen una capacidad de absorción poblacional demasiado insuficiente, y carecen de atracción para los agricultores. En tercer lugar, existe un conflicto entre los deseos de los campesinos que anhelan vivir en las ciudades grandes y su insuficiente capacidad de sobrellevar esa vida. Como se mencionó anteriormente, ante las disparidades en las oportunidades de empleo, los servicios públicos, los salarios, el bienestar y otros aspectos, la mayoría de los migrantes agrícolas prefieren trabajar y establecerse en las grandes ciudades, pero en las grandes ciudades los precios de las viviendas y el costo de vida son altos, las exigencias hacia los agricultores y el costo por el desarrollo de su ciudadanía son mayores, si dependen únicamente de sus pocos ingresos, es difícil que los trabajadores migrantes puedan soportar unos costes tan elevados. Se estima que en el ámbito nacional actualmente el costo público per cápita para el desarrollo de ciudadanía de los trabajadores migrantes es de 130 mil yunes (Dan Jingjing, 2013), dicho costo es en las ciudades grandes 2 a 3 veces más alto que en las ciudades medianas y pequeñas, mientras que en las megalópolis es 3 a 5 veces más alto que en las ciudades medianas y pequeñas (Grupo de Investigación del Ministerio de Construcción, 2006). En los últimos años, a pesar de que el ingreso mensual promedio de los trabajadores migrantes ha aumentado rápidamente, en el año 2012 sólo era de 2.290 yuanes, el cual sólo equivale al 58,76% del sueldo promedio de los trabajadores de unidades urbanas. Por tanto, existe un conflicto entre los bellos deseos de los agricultores que anhelan las grandes ciudades y su poca capacidad de soporte.

Cuadro III.6
La situación de crecimiento de la población de los distritos urbanos de las 12 megalópolis de China con más de 4 millones de habitantes^a

Ciudad	Año 2006 (diez mil)	Año 2012 (diez mil)	Crecimiento poblacional (en porcentajes)	Ciudad	Año 2006 (diez mil)	Año 2012 (diez mil)	Crecimiento poblacional (en porcentajes)
Shanghai	1 815,08	2 380,43	31,15	Shenyang	457,61	571,36	24,86
Beijing	1 333,00	1 783,70	33,81	Nanjing	431,32	567,27	31,52
Guangzhou	985,54	1 015,00	2,99	Zhengzhou	261,20	591,66	126,52
Shenzhen	846,43	1 054,74	24,61	Chengdu	390,24	458,31	17,44
Chongqing	832,54	1 118,30	34,32	Haerbin	415,25	430,61	3,70
Wuhan	493,00	627,52	27,29	En suma	8 828,66	11 248,31	27,41
Tianjin	567,45	649,41	14,44	Conjunto de las ciudades del país	37 272,8	42 226,8	13,29

Fuente: Los datos provienen del “Anuario de Estadísticas de Desarrollo Urbano de China” (2006, 2012).

Nota: Debido a la gran cantidad de población flotante y la inestabilidad de la población de los distritos urbanos, Dongguan no está incluida en la lista. La población del distrito urbano abarca la población residente provisional.

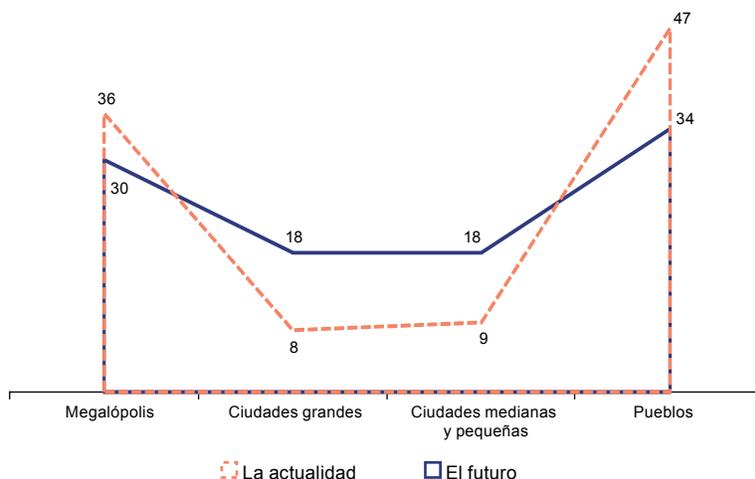
Por eso, para establecer un patrón científico y razonable de escala de urbanización, nos vemos obligados a solucionar lo antes posible estos profundos conflictos, aprovechar al máximo las ventajas de las ciudades y pueblos de todos los niveles, fortalecer la integración de los recursos y la división del trabajo, promover el desarrollo coordinado de las ciudades grandes, medianas y pequeñas y de los pueblos pequeños, seleccionar un camino hacia un nuevo tipo de urbanización con características chinas que se oriente a las personas, que sea inteligente e intensiva, que vaya acorde a la protección del medio ambiente y a la baja producción de carbono, que permita la integración urbana y rural y la sincronización de las cuatro modernizaciones (Wei Houkai). La clave para promover el desarrollo coordinado de las ciudades grandes, medianas y pequeñas y de los pueblos pequeños consiste en que la nueva población urbana debe ser absorbida por el conjunto de las ciudades y pueblos, en lugar de ser absorbida solamente por las grandes ciudades o por las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños. De esta forma, mediante los ajustes incrementales y la optimización del

inventario, reconstruimos la estructura de escala de urbanización. En la actualidad, para reconstruir la estructura de escala de urbanización de China, hace falta que tengamos en cuenta el conjunto de los siguientes factores: en primer lugar, se encuentra la capacidad de carga del medio ambiente y los recursos regionales; en particular la capacidad de carga de los recursos hídricos, la tierra y el medio ambiente, entre otros factores, determinan los límites de carga poblacional de las ciudades o las regiones, si se aproximan o sobrepasan dichos límites, se producirá enorme presión y destrucción al medio ambiente y disminuirá la habitabilidad urbana y el nivel de bienestar de los residentes. Por tanto, la capacidad de carga del medio ambiente y los recursos regionales define el límite de la escala de la población urbana, es decir, el tamaño máximo de población que la ciudad puede soportar bajo ciertas condiciones. Sin reducir el nivel de habitabilidad y de bienestar, la implementación de la desviación del agua a larga distancia, el uso económico e intensivo de los recursos y la promoción de la modernización industrial, si bien pueden aumentar la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente, aún así el rango de aumento es limitado. En segundo lugar, se encuentra la capacidad de absorción poblacional de las ciudades y pueblos, la cual depende de su capacidad para mantener el soporte de la industria y de los puestos estables de trabajo que puedan ofrecer. Los agricultores que van a la ciudad para trabajar y establecerse, tienen que poseer un puesto de trabajo fijo, y el puesto de trabajo fijo exige el apoyo industrial continuo. Si las industrias urbanas no se encuentran estables, con los cambios del entorno, ocurrirá fácilmente que se transfieran o se retiren, los puestos de trabajo proporcionados por estas industrias son por lo tanto inestables, lo que provocará que difícilmente se genere una capacidad sostenible de absorción poblacional. En tercer lugar, se encuentra la capacidad de carga de las instalaciones públicas urbanas. Ésta se refiere a la capacidad de la infraestructura existente, del transporte público, de la sanidad e higiene, de la cultura y la educación, entre otros. En el corto plazo, la capacidad de estas instalaciones afectará e incluso restringirá el tamaño de la población urbana que pueden soportar las ciudades y pueblos, pero en el largo plazo, según vaya aumentando la inversión en infraestructura pública, esta capacidad incrementará constantemente. Por lo tanto, la capacidad de carga de las instalaciones públicas urbanas es variable, y depende de la escala de las futuras inversiones en instalaciones públicas. En cuarto lugar, se encuentran los deseos de migración de los agricultores que quieren ir a la ciudad. Para atraer a los migrantes agricultores y animarles a entrar en la ciudad, es necesario tener en cuenta la voluntad de migración de ellos, e insistir en respetar esa voluntad, realizar clasificaciones y hacer ajustes en consonancia con las condiciones locales; no pueden imponerse los deseos del gobierno a los agricultores, y hacer que éstos sean forzosamente “urbanizados” y “ciudadanizados”. Actualmente, los agricultores no están muy dispuestos a desarrollar su urbanización y ciudadanía en el lugar en el que están o en lugares cercanos; pero a su vez, migrar a las grandes ciudades no es su deseo verdadero, sino que es que los puestos de empleo, las oportunidades de desarrollo y los servicios públicos conducen a este resultado. Para cambiar de raíz esta situación, la clave consiste en reducir la brecha en cuanto a las infraestructuras, los servicios públicos, las oportunidades de trabajo, etc. que existe entre las ciudades grandes y las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños. En quinto lugar, se encuentra la restauración del trabajo de establecimiento de ciudades. En la actualidad y por un determinado período futuro, China está y seguirá experimentando un rápido progreso de urbanización, y según la urbanización continúe avanzando velozmente y la población urbana continúe creciendo, depender únicamente de las ciudades existentes para absorber la nueva población urbana se vuelve una idea poco realista, ya que se agravará por ello la tendencia de expansión de las ciudades grandes, sobre todos de las megalópolis. Por eso, es preciso que se restaure lo antes posible el establecimiento de las ciudades orgánicas, y convertir gradualmente en ciudades a nivel de condado a aquellos condados que están en condiciones; asimismo pueden tomarse las medidas de “cortar en trozos” para promover la “modificación de pueblo en ciudad”, convirtiendo las nuevas ciudades orgánicas recién establecidas en un importante portador que atraiga a los agricultores hacia la ciudad.

Teniendo en cuenta los factores anteriores, resultaría apropiado que en el futuro la población absorbida por las megalópolis, las ciudades grandes, las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos orgánicos mantuvieran aproximadamente la proporción de 30:18:18:34 (véase el gráfico III.2). En primer

lugar, actualmente a las megalópolis de un millón a dos millones de residentes todavía les queda mucho espacio de desarrollo, pero la capacidad de carga del medio ambiente y los recursos de las megalópolis de 2 millones a 4 millones de personas se ha vuelto cada vez más limitada, y algunas de más de 4 millones de personas ya se encuentran en estado de sobrecarga, además la escala excesiva también aumenta sus efectos externos negativos, por tanto, debemos tomar medidas para controlar el tamaño de la población, con el fin de prevenir su expansión continua de forma indefinida (Wang Xiaolu, 2010). Desde una perspectiva de desarrollo, con el aumento continuo de los ingresos, los residentes urbanos desearán cada vez más espacio para el ocio y un mejor espacio ecológico y de vida, en lugar de un simple espacio de producción intensiva y eficiente. Por lo tanto, para mantener un espacio de vida habitable y un agradable espacio ecológico, en el futuro, la capacidad de absorber nueva población urbana de las megalópolis con más de 1 millón de personas se hallará cada vez más restringida, y su correspondiente proporción de absorción sufrirá cierto grado de disminución. En segundo lugar, por tratarse de una etapa de desarrollo, los efectos de aglomeración de las grandes ciudades de medio millón a un millón de personas se verán fortalecidos, sumado a esto la transformación de algunas ciudades pequeñas y medianas en grandes ciudades, la capacidad futura de las grandes ciudades para absorber nueva población urbana mejorará de manera significativa. En tercer lugar, a medida que mejoren los servicios públicos y se fortalezca la capacidad de apoyo industrial, junto con la llegada numerosas ciudades nuevas producto de la reanudación de los trabajos para establecer ciudades, en el futuro la capacidad de las ciudades medianas y pequeñas para absorber a la nueva población urbana también experimentará un importante aumento. Por último, bajo la premisa de reanudar los trabajos para establecer ciudades, la proporción de absorción poblacional de los pueblos orgánicos sufrirá una disminución significativa, lo cual se deberá principalmente a que algunos pueblos orgánicos que están en condiciones se convertirán en ciudades orgánicas.

Gráfico III.2
Variación de la proporción de absorción poblacional de las ciudades
y pueblos de distintas escalas
(En porcentajes)



Fuente: Los datos de estimación del porcentaje de urbanización provienen de Gao Chuanliang y Wei Houkai, Estudio y Predicción de la Tendencia de la Urbanización de China[J]. Ciencias Económicas Contemporáneas, 2013, 35(4).

Teniendo en cuenta la suspensión del establecimiento de ciudades desde el año 1997, actualmente la escala poblacional de los municipios de muchos pueblos orgánicos se acerca o supera los criterios para establecer ciudades. De conformidad con los criterios para establecer ciudades que aprobó el Consejo de Estado en el año 1993, los condados donde la densidad de población por kilómetro cuadrado es de más de 400 personas, los condados en donde la densidad se encuentra entre 100 y 400 personas y aquellos en donde es menor de 100 personas, si la población del pueblo donde reside el gobierno del condado que se dedica a los sectores no agrícolas supera los 120 mil, 100 mil y 80 mil

respectivamente, cumpliéndose además otras condiciones, se pueden clasificar en ciudades a nivel de condado. En circunstancias excepcionales, si la población no agrícola del pueblo donde reside la provincia (alianza, condado) supera los 60 mil habitantes, puede también establecerse ciudad a nivel de condado. Para el año 2009, entre los 19, 7 mil pueblos orgánicos de todo el país, 192 cuentan con una población municipal que supera las 100 mil personas, de los cuales, 14 pueblos poseen una población municipal de más de 200 mil, y 178 pueblos, tienen entre 100 mil y 200 mil (véase el cuadro III.7). Entre los pueblos orgánicos que tienen una población municipal de más de 100 mil habitantes, a excepción del pueblo Humen de la ciudad Dongguan de la provincia de Guangdong, la población municipal de todos los demás pueblos no supera los 500 mil, y si se pudieran establecer como ciudades, todos clasificarían como ciudades medianas y pequeñas.

La población municipal de dichos pueblos ocupa aproximadamente el 12, 79% de la población total de los pueblos orgánicos, y el 4, 20% de la población urbana de todo el país. En cuanto a los pueblos orgánicos con una población municipal de entre 60 mil y 100 mil personas, su población municipal ocupa el 4, 60% de la población urbana de todo el país, y un gran número de ellos está en condiciones de clasificarse como ciudades. Además, con la expansión de los distritos municipales de las ciudades grandes y medianas, y la retirada de los pueblos para su modificación en ciudades, algunos pueblos orgánicos se convertirán en parte de los distritos municipales.

Por eso, si se reanuda el establecimiento de ciudades orgánicas, un gran número de pueblos orgánicos se convertirá en ciudades medianas y pequeñas o quedará incluido dentro de los distritos municipales, de esta manera la capacidad de los pueblos para absorber a la nueva población urbana se reducirá bruscamente.

Cuadro III.7
La estructura de escala poblacional de los pueblos orgánicos de China del año 2009

Nivel de escala	Número de pueblos orgánicos		Población del pueblo		Escala promedio de la población del pueblo (diez mil)
	Cantidad (unidad)	(en porcentajes)	Población (diez mil)	(en porcentajes)	
Más de 200 mil	14	0,07	374	1,76	26,72
100 mil~200 mil	178	0,90	2 338	11,03	13,14
60 mil~100 mil	388	1,97	2 968	14,00	7,65
30 mil~60 mil	962	4,88	4 071	19,20	4,23
10 mil~30 mil	3 454	17,54	5 711	26,93	1,65
5 mil~10 mil	4 361	22,14	3 046	14,37	0,70
Menos de 5 mil	10 342	52,50	2 695	12,71	0,26
Total	19 699	100,00	21 203	100,00	1,08

Fuente: Se realizan los cálculos de acuerdo con los “Datos de Estadísticas sobre los Pueblos Orgánicos de China” (2010).

En la actualidad, la tasa de urbanización de China ha cruzado el punto de inflexión del 50%, y comienza a entrar en la importante etapa de transición estratégica. La futura urbanización de China sufrirá una transformación desde un enfoque de promoción acelerada a una desaceleración, su punto central consistirá en promover la ciudadanización centrada en las personas y mejorar la calidad de la urbanización. Según nuestras previsiones, en el año 2030 la tasa de urbanización de China llegará a ser del 68%, y la nueva población urbana alcanzará los 241 millones (véase el cuadro III.8). Durante este período, si la proporción de la nueva población absorbida por las megalópolis, las ciudades grandes, las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos orgánicos se mantuviera en 30: 18: 18: 34, entonces la nueva población absorbida por las megalópolis sería de 72 millones, la de las ciudades grandes y las ciudades medianas y pequeñas correspondería a 43 millones respectivamente, mientras que la de los pueblos correspondería a 82 millones. Es decir, en el futuro, el 48% de la nueva población urbana sería absorbido por las grandes ciudades con más de medio millón de personas, y el 52% sería absorbido por las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos orgánicos.

Cuadro III.8
Estimación del porcentaje de urbanización y de población urbana
de China para el año 2050^a

Índices	2012	2020	2030	2040	2050
Población total (<i>cien millones</i>)	13,54	13,88	13,93	13,61	12,96
Población urbana total (<i>cien millones</i>)	7,12	8,37	9,53	10,26	10,58
Acumulación de la nueva población urbana (<i>cien millones</i>)	-	1,26	2,41	3,14	3,46
Porcentaje de urbanización (valor predictivo general) (<i>en porcentajes</i>)	52,57	60,34	68,38	75,37	81,63

Fuente: Los datos de estimación del porcentaje de urbanización provienen de Gao Chuanliang y Wei Houkai (2013); Las cifras de estimación de la población total provienen del plan de la tabla A9 de United Nations “World Population Prospects: The 2010 Revision”.

Nota: Las cifras para el año 2012 son reales.

E. La elección estratégica para la reconstrucción de la estructura de escala de urbanización

En resumen, para construir un modelo científico y racional de escala de urbanización, principalmente se consideran los factores como la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente regionales, la capacidad de los servicios públicos urbanos y la capacidad de absorción de población, entre otros; no se trata de una simple escala óptima de ciudad como algunos estudiosos han propuesto. A pesar de que efectivamente exista un tamaño óptimo, si determináramos la estructura de escala de acuerdo con este tamaño óptimo, en el mundo real no existiría el sistema urbano, y el tamaño de todas las ciudades y pueblos sería uniforme. Obviamente, esto es incompatible con la realidad. Con tal fin, actualmente es urgentemente necesario fortalecer el estudio y la investigación sobre la voluntad de migración de los agricultores y la capacidad integral de carga de las ciudades; implementar políticas de control de escala diferenciada de acuerdo con la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente, la capacidad de las instalaciones públicas urbanas y la capacidad de absorción de población; guiar científicamente el flujo de la población migrante agrícola; orientar la concentración poblacional de acuerdo con la aglomeración industrial; promover la aglomeración coordinada de la población y la industria, y la integración orgánica del desarrollo industrial y la construcción urbana; e impulsar la formación de un patrón de escala de urbanización en el que se tomen las aglomeraciones urbanas como la forma principal, y en el que las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños realicen una división racional del trabajo, mantengan un desarrollo coordinado y respondan a una clasificación ordenada; todo esto, con el objetivo de frenar efectivamente la tendencia de polarización de crecimiento urbano.

1. Elaborar un criterio científico de clasificación de escala urbana

Acerca de la tendencia de polarización en el proceso de urbanización, actualmente algunos estudiosos y autoridades abogan por elevar los criterios de clasificación de escala urbana, es decir, aumentar la población de las ciudades pequeñas desde menos de 200 mil a menos de 500 mil, la de las ciudades medianas, desde entre 200 mil y 500 mil a entre 500 mil y 1 millón, la de las ciudades grandes, de entre 500 mil y 1 millón a entre 1 millón y 5 millones, y la de las megalópolis, desde más de 1 millón a más de 5 millones. Por supuesto, algunos estudiosos sostienen que la población de las megalópolis deben aumentar a 2 millones (Yan Zhongmin, 1989), 3 millones (Niu Fengduan, Jinfu y Zhongchuan, 2010), e incluso a 10 millones (Zhu Hui, 2013). El hecho de elevar los criterios de clasificación de escala urbana refleja la mentalidad de la gente de “procurar grandeza” y su inclinación hacia las megalópolis. Si esta opinión se incluye en la planificación nacional y se fija como una norma, sin duda alguna habrá más desventajas que ventajas. Desde un punto de vista estadístico, esta medida puede incrementar artificialmente la cantidad y la proporción poblacional de las “ciudades pequeñas y medianas”, y hacer

que la estructura de escala de las ciudades del país parezca más “coordinada”, pero esto no cambia la naturaleza del desequilibrio estructural de escala urbana, y además trae efectos negativos en muchos aspectos. Desde una perspectiva de comparación a nivel internacional, las normas de clasificación de escala urbana de China ya son bastante altas, por ejemplo las Naciones Unidas definen a las ciudades de 100 mil a 1 millón de personas como grandes ciudades, y a las ciudades de más de 1 millón de personas, como megalópolis; la antigua Unión Soviética clasifica las ciudades de más de 500 mil de personas en megalópolis; mientras que en el ámbito internacional, normalmente las ciudades de más de 8 millones de personas o más de 10 millones de personas son definidas como ciudades enormes o superciudades. Estas ciudades enormes son el cielo y al mismo tiempo, el infierno (Yang Baojun, 2009), especialmente desde la perspectiva de la habitabilidad, la seguridad, la armonía y la sustentabilidad. Sean los países desarrollados o los países en desarrollo, la mayoría pone el foco de control poblacional y evacuación de funciones en estas enormes ciudades. Lo más importante es que después de elevar los criterios de clasificación de escala urbana, un gran número de ciudades grandes y medianas ya existentes sufrirá la degradación, por lo que hará falta realizar ajustes en las planificaciones locales. La degradación de nivel de escala hará que las ciudades tengan una sensación de “decepción”, la cual les alimentará el deseo de seguir ampliando su tamaño. Si eleváramos los criterios de las megalópolis a 5 millones de personas, y calculáramos según la población del distrito urbano (incluida la población residente provisional), en todo país existirían 11 megalópolis. Salvo las cuatro ciudades directamente subordinadas, sólo en las cinco provincias de Guangdong, Hubei, Liaoning, Jiangsu y Henan habría megalópolis, y es seguro que las demás provincias movilizarían todo tipo de recursos y harían esfuerzos incansables para la construcción de megalópolis dentro de su territorio; se formaría entonces una nueva ronda de competencia de expansión metropolitana. Por lo tanto, la subida de los criterios de clasificación de escala urbana exacerbaría aún más la polarización del crecimiento urbano. Desde la perspectiva de un desarrollo urbano coordinado, creo que deberíamos clasificar las megalópolis en más niveles, en lugar de simplemente elevar los estándares. Es decir, deberíamos dividir las megalópolis de más de 1 millón de personas en tres niveles: las megalópolis de 1 millón a 4 millones de personas, las superciudades de 4 millones a 10 millones de personas y las ciudades enormes de más de 10 millones de personas. De esta manera, la escala urbana de China se puede dividir en 6 niveles, incluyendo las ciudades enormes (más de 10 millones), las superciudades (de 4 millones a 10 millones), las megalópolis (de 1 millón a 4 millones), las ciudades grandes (de medio millón a 1 millón), las ciudades medianas (de 200 mil a medio millón), y las ciudades pequeñas (de menos de 200 mil). Para un gran país en desarrollo como China, con el rápido avance de la urbanización, el número de ciudades y pueblos aumentará continuamente, y resultará muy necesario añadir a tiempo oportuno los niveles de clasificación de escala urbana.

2. La implementación de la regulación diferenciada a la escala poblacional de las megalópolis

En la actualidad, la mayoría de las megalópolis chinas de más de 4 millones de habitantes, especialmente las ciudades enormes de más de 10 millones de personas, se están acercando a los límites de capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente, e incluso se encuentran en estado de sobrecarga. Teniendo en cuenta los límites de capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente, la “enfermedad urbana” que se vuelve cada vez más grave y los efectos externos negativos de la aglomeración que se muestran cada vez más prominentes, actualmente es urgente adoptar medidas integrales para controlar el tamaño de la población de las megalópolis de más de 4 millones de personas. Entre estas megalópolis, Beijing, Shanghai, Tianjin, Chongqing, y Guangzhou son ciudades céntricas nacionales, mientras que Shenzhen, Wuhan, Shenyang, Nanjing, Zhengzhou, Chengdu, Harbin, entre otras, constituyen ciudades céntricas regionales; la mayoría de estas ciudades se encuentra en la parte superior del sistema urbano nacional, y son tanto núcleo como líder de las demás ciudades. Respecto de estas ciudades, no sólo hace falta controlar estrictamente el tamaño poblacional, fortalecer el tratamiento integral de la enfermedad metropolitana, prevenir la extensión excesiva del espacio urbano, sino también poner en pleno juego su papel de liderazgo, modelo, radiación y conducción en tanto ciudades céntricas. Para solucionar este dilema, la clave está

en cambiar el modo de desarrollo, promover la transformación y actualización plena de las ciudades y aplicar la “desnuclearización”. Esto requiere que en los medios de control, cambiemos el actual método de restricción de la expedición de residencia para controlar el tamaño de la población, e implementemos la regulación integral “bidireccional”. Por un lado, se trata de determinar científicamente las funciones de la ciudad y la dirección del desarrollo urbano, y a partir de ellos establecer normas razonables y factibles de admisión de las industrias, ajustar y optimizar la estructura industrial, orientar paso a paso a estas ciudades para que se desarrollen en dirección hacia la alta gama y los servicios, y apoyarse en la optimización industrial para reducir la presión causada por la aglomeración poblacional a gran escala; por otro lado, de acuerdo con la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente regionales, y la capacidad de los servicios públicos urbanos, es preciso guiar de forma razonable la dispersión de la población de los centros urbanos, de las industrias, de las instalaciones y de las funciones, basándose en la descentralización de las funciones, conducir la descentralización de la población, las industrias y las instalaciones, con el fin de promover la optimización de la estructura espacial de las megalópolis y la integración regional, y mejorar su capacidad de desarrollo sostenible. La dispersión de las funciones o “desnuclearización” es el núcleo y la clave para controlar la escala poblacional de las megalópolis. Por eso, en base a la determinación razonable de las funciones y la aplicación de la dispersión de las funciones, es preciso orientar y alentar activamente la extensión de la población y las industrias del centro urbano hacia las zonas de los alrededores, y al mismo tiempo fortalecer la construcción de la red de transporte rápido, dar prioridad al desarrollo del transporte público, especialmente el transporte ferroviario de gran capacidad, hacer esfuerzos por promover la integración de la infraestructura, la distribución industrial, la gobernanza ambiental, los mercados de factores, el empleo y la seguridad social, promover que los migrantes vivan en las zonas suburbanas de las megalópolis o en las ciudades y pueblos de los alrededores, y que vayan a trabajar a las zonas urbanas a través del sistema de tránsito rápido o logren conseguir empleo en zonas cercanas. Además, partiendo de la capacidad integral, la habitabilidad y la sustentabilidad, es necesario determinar científicamente los límites de crecimiento de las megalópolis, delimitar de forma razonable la línea roja de la ecología, establecer el límite básico del espacio ecológico y el límite máximo de la intensidad de desarrollo, y promover el desarrollo armonioso y ordenado de la producción, la vida y el espacio ecológico.

3. Consolidar y poner en juego el papel de la forma principal de la aglomeración urbana

En los últimos años, con el rápido avance de la globalización económica, la integración regional y las redes de transporte, en China han aparecido una serie de aglomeraciones urbanas de diferentes tamaños, distintas escalas y variados grados de desarrollo. Como nuevas unidades geográficas mediante las cuales el país participa en la competencia global y en la división del trabajo internacional, estas aglomeraciones urbanas se han convertido en las zonas principales que lideran y apoyan el rápido crecimiento económico de China, dominando los puntos clave del desarrollo económico del país. Con el rápido aumento de las aglomeraciones urbanas, China ha entrado en una nueva era de competencia grupal en la que el portador son las aglomeraciones urbanas, las cuales se han convertido en la forma principal del país para promover la urbanización. Según los estudios, actualmente las 23 aglomeraciones urbanas de China reúnen el 47,98% de las ciudades y pueblos nacionales, el 51,39% de la población urbana total y el 78,78% del total del PIB del país, y su densidad económica y poblacional es 3,63 veces y 2,26 veces mayor respectivamente del nivel promedio nacional (Fang Chuanglin y otros, 2011). En los próximos 20 años, China seguirá encontrándose dentro del período de avance rápido de la urbanización, y las aglomeraciones urbanas no sólo constituirán la forma principal para promover la urbanización, sino también serán el principal portador para absorber la nueva población urbana. Según lo que estima el Grupo de Investigación del Centro de Estudios de Desarrollo del Consejo de Estado (2011), antes del año 2020, las zonas de las aglomeraciones urbanas reunirán más de 60% de la población urbana de China. Esto supone que la capacidad de las aglomeraciones urbanas chinas para reunir población mejorará aún más en el futuro. Por esto, en el proceso de promoción de la urbanización, hay que seguir

consolidando y poniendo en pleno juego el papel de la forma principal de las aglomeraciones urbanas, haciendo que se conviertan en el principal portador para absorber la nueva población urbana. En primer lugar, hay que fomentar activamente el crecimiento de las aglomeraciones urbanas de diferentes niveles. Desde la perspectiva del desarrollo a largo plazo, antes del año 2030, China debe poner en práctica la estrategia de desarrollo de la red de múltiples centros, promover activamente el crecimiento de las aglomeraciones urbanas a nivel mundial, nacional y regional, e impulsar la formación del sistema estructural de aglomeraciones urbanas de tres niveles. En concreto, las cuatro aglomeraciones urbanas a nivel mundial incluyen el delta del río Yangtze, el Delta del Río Perla, Jingjinji y el curso medio del Río Yangtze; las diez aglomeraciones urbanas a nivel nacional incluyen la península de Shandong, el lado oeste del Estrecho de Taiwan, el centro y el sur de Liaoning, Hachang, Zhongyuan, Jianghuai, Chengyu, Guanzhong - Tianshui, el Golfo de Beibu y Lanzhou - Xining; mientras que las nueve aglomeraciones urbanas a nivel regional incluyen el centro y el sur de Ji, Donglonghai, Taiyuan, Hubaoe, el centro de Qian, el centro de Dian, Ningxia - Yanhuang, la ladera norte de las Montañas Tianshan y el centro y sur de Tíbet. En el futuro estos tres niveles de aglomeraciones urbanas se convertirán en los importantes polos de crecimiento que servirán de apoyo para que la economía nacional continúe desarrollándose a gran velocidad, y también serán el principal portador que reúna la población urbana y las industrias no agrícolas. En segundo lugar, es preciso mejorar continuamente la capacidad de desarrollo sostenible de las aglomeraciones urbanas. En cuanto al Delta del Río Yangtze, el Delta del Río Perla, Jingjinji y otras aglomeraciones urbanas maduras, debemos tener en cuenta las limitaciones de la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente, para luego acelerar el ritmo del proceso de transformación del desarrollo y de la modernización industrial, promover la integración regional y la optimización de la estructura espacial, fortalecer la gestión ambiental y la renovación con carácter ecológico, con el fin de mejorar su competitividad internacional, su capacidad de innovación y su capacidad de desarrollo sostenible. En lo que respecta a las aglomeraciones urbanas del oeste que se encuentran en etapa de desarrollo, teniendo en cuenta su falta de capacidad para absorber a la población y su bajo nivel de desarrollo, hay que optimizar al máximo el entorno de inversión, mejorar el sistema de soporte de las industrias, mejorar las funciones y los niveles de las ciudades centrales, fortalecer el apoyo industrial, la división del trabajo y la cooperación entre las ciudades y pueblos de distintos niveles, explotar y mejorar su potencial de desarrollo mediante el apoyo de la industria y la optimización del entorno.

4. Mejorar la capacidad integral de carga de las ciudades medianas y pequeñas y de los pueblos pequeños

El concepto de capacidad integral de carga se refiere a la población máxima que una ciudad puede soportar o contener, bajo la premisa de mantener un buen entorno ecológico y una buena calidad de vida. Dicha capacidad depende principalmente de la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente regionales, la capacidad de las instalaciones públicas urbanas y la capacidad de absorción de población. En la actualidad, debido a la aglomeración industrial a gran escala, una gran parte de las megalópolis tiene una gran capacidad para absorber población, pero la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente suelen ser insuficiente; en contraste, algunas ciudades medianas y pequeñas y pueblos pequeños tienen una fuerte capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente, pero la capacidad de las instalaciones públicas existentes es limitada, y el apoyo industrial y la capacidad de absorción de la población son insuficientes. Para resolver este dilema, es preciso o bien mejorar la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente de las megalópolis, o bien mejorar la capacidad de absorción poblacional de las ciudades medianas y pequeñas y de los pueblos pequeños. Con el avance de la tecnología y la ciencia, si bien a través del aumento de la inversión y la adopción de medidas técnicas, se puede mejorar hasta cierto punto la capacidad de carga de los recursos y el medio ambiente de las megalópolis, no obstante debido a la concentración excesiva de la población y de las actividades económicas, esto será a costa de la habitabilidad de la ciudad y el bienestar de los residentes, lo cual no cumple con la nueva orientación de urbanización centrada en las personas. Desde la perspectiva del entorno ecológico y de la habitabilidad, si queremos que “los residentes puedan ver las montañas, el agua, y recuerden con nostalgia”, será más posible que en

el futuro se mejore la capacidad de absorción poblacional de las ciudades medianas y pequeñas y de los pueblos pequeños. Por eso es que, teniendo en cuenta los principales problemas que enfrentan las ciudades pequeñas y medianas y los pueblos pequeños, debemos hacer esfuerzos en fortalecer la construcción de infraestructura, mejorar la capacidad y el nivel de los servicios públicos, cultivar activamente las industrias características locales con ventajas, aumentar continuamente las oportunidades de empleo, para de esta manera mejorar gradualmente su capacidad para absorber la población. Al mismo tiempo, hay que abandonar la tendencia de asignación de recursos inclinada hacia los centros administrativos y a las grandes ciudades; poner en pleno juego las ventajas de las ciudades y pueblos de distintos tamaños; fortalecer la división de funciones de las ciudades grandes, medianas y pequeñas y los pueblos pequeños; promover la transformación y la modernización completa de las megalópolis; guiar la extensión de su población, de sus elementos fundamentales y de sus industrias hacia las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños; apoyar la inversión de capital privado nacional y extranjero en las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños; el gobierno, por su parte, debe inclinar la inversión en infraestructura y en servicios públicos hacia las ciudades medianas y pequeñas y los pueblos pequeños. En particular, tenemos que adoptar medios tales como subsidios financieros, recompensas y bonificaciones, entre otros, para fortalecer la construcción de infraestructura, de servicios públicos y de viviendas de los pueblos pequeños, fomentar el desarrollo de los pueblos pequeños en dirección a la especialización, a su caracterización y la ecología, cultivar y construir gradualmente una serie de pueblos pequeños ecológicos y característicos que cuenten con un entorno habitable, instalaciones consumadas, características distintivas, ventajas prominentes y una fuerte capacidad de competencia.

Bibliografía

- Au, C.C. y J.V. Henderson (2006), "Are Chinese cities too small?", *Review of Economic Studies*, vol. 73, N° 3.
- Chen Youchuan (2003), "El análisis de los motivos y el estudio de medidas para la expansión de escala de las grandes ciudades", *Planificación Urbana*, vol. 27, N° 4.
- Corbridge, S. y G.A. Jones (2005), "The Continuing Debate about Urban Bias: The Thesis, Its Critics, Its Influence, and Implications for Poverty Reduction", inédito.
- Dan Jingjing (2013), "El costo de la urbanización de los campesinos migrantes y el mecanismo de distribución de las carga", *Informe de desarrollo urbano de China*, N° 6, Pan Jiahua y Wei Houkai, Beijing, Editorial de Ciencias Sociales.
- Fang Chuanglin y otros (2011), *Informe de desarrollo de las aglomeraciones urbanas de China del año 2010*, Beijing, Editorial de Ciencias.
- Feing Haiyan y otros (2006), "Simulación dinámica del sistema de la capacidad de carga de los recursos hídricos de Beijing", *Revista de la Universidad de Agricultura de China*, vol. 11, N° 6.
- Gao Chuanliang y Wei Houkai (2013), "Estudio y predicción de la tendencia de la urbanización de China", *Ciencias Económicas Contemporáneas*, vol. 35, N° 4.
- Gao Peiyi (1991), *Estudio comparativo de la urbanización nacional y extranjera*, Tianjin, Editorial de la Universidad de Nankai.
- Grupo de Investigación del Centro de Estudio de Desarrollo del Consejo de Estado (2011), *La innovación del sistema de la urbanización de los campesinos migrantes y el diseño de políticas de nivel superior*, Beijing, Editorial de Desarrollo Chino.
- Grupo de Investigación del Ministerio de Construcción (2006), "Los nuevos requisitos para la construcción urbana que exige la entrada de los campesinos migrantes en la ciudad", *Informe de Investigación de los Campesinos Migrantes Chinos*, Grupo de Investigación de la Oficina de Estudio del Consejo de Estado, Beijing, Editorial Yanshi de China.
- Gugler, J. (1982), "Overurbanization reconsidered", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 31, N° 1.
- Henderson, J.V. (2003), "The urbanisation process and economic growth: the so-what question", *Journal of Economic Growth*, vol. 8, N° 1.
- Hu Zhaoliang (1986), "El desarrollo avanzado de las ciudades grandes y las contramedidas", *Revista de la Universidad de Pekín (Edición de Filosofía y Ciencias Sociales)*, N° 5.

- _____ (1985), “La regla del desarrollo poblacional avanzado de las grandes ciudades”, *Estudios e Investigaciones Sociales*, N° 2.
- Liu Aimei (2011), “La situación actual de los motivos de la polarización de escala urbana de China”, *Cuestiones Urbanas*, N° 4.
- Liu Feng y otros (2011), “¿Cómo regulan la escala poblacional las megalópolis?”, *Estudio Poblacional*, vol. 35, N° 1.
- Naciones Unidas (2012), *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, Nueva York.
- Niu Fengduan, Bai Jinfu y Yang Zhongchuan (2010), *Informe de desarrollo de las ciudades pequeñas de China*, Beijing, Editorial de Ciencias Sociales.
- Oficina de Gestión de la Población Flotante de la Comisión Nacional de Población y Planificación Familiar (2012), *Informe de desarrollo de la población flotante 2012*, Beijing, Editorial de la Población China.
- Oficina Nacional de Estadísticas (2013), *Informe de encuesta de monitoreo de los campesinos migrantes del país del año 2012*.
- Shi Minjun, Zhang Zhuoying y Zhou Dingyang (2013), “Estudios de la capacidad de carga de los recursos hídricos de Beijing y Tianjin”, *Informe de desarrollo de Jingjinji*, Wen Kui y Zhu Erjuan, Beijing, Editorial de Ciencias Sociales.
- Tong Yufen (2010), “Simulación dinámica y análisis del sistema de la capacidad de carga de los recursos hídricos de Beijing”, *La población china. Los recursos y el medio ambiente*, vol. 20, N° 9.
- Wang Songji y Bai Yongxiu (2013), “Estudio de la teoría del sesgo urbano”, *Economista*, N° 7.
- Wang Xiaolu (2010), “Análisis económico del camino de la urbanización de China y la escala urbana”, *Estudios Económicos*, N° 10.
- Wang Xiaolu y Xia Xiaolin (1999), “Optimizar la escala urbana, promover el crecimiento económico”, *Estudios Económicos*, N° 9.
- Wang Yejiang (2012), “La curva de eficiencia de escala urbana de forma “U” invertida y sus implicaciones políticas. Un estudio comparativo de la eficiencia económica, social y medioambiental de las ciudades de nivel superior a la prefectura de China”, *Finanzas, Comercio y Economía*, N° 11.
- Wei Houkai (2014), *El nuevo camino de la urbanización con características chinas*, Beijing, Editorial de Ciencias Sociales.
- _____ (2010), “Estudio del desarrollo científico y económico del pueblo de China”, *Jianghai Ciencia*, N° 2.
- _____ (2006), *Economías modernas regionales*, Beijing, Editorial de Gestión Económica.
- Wei Houkai y Su Hongjian (2013), “Estudio del proceso de urbanización de la población agrícola migrante de China”, *Ciencias Poblacionales de China*, N° 5.
- Wu Bin y otros (2012), “Evaluación de la capacidad de carga y la capacidad del medio ambiente hídrico”, *Estudios de Ciencias Medioambientales*, vol. 25, N° 8.
- Yan Zhongmin (1989), “Aproximación a los criterios para clasificar la población urbana y rural y los niveles de escala urbana”, *Población y Economía*, N° 2.
- Yang Baojun (2009), “Ciudades enormes: Son el cielo, y el infierno”, *Revista Semanal de Negocios*, N° 1.
- Zhu Hui (2013), “Análisis del concepto de megalópolis bajo la nueva situación”, *Comentarios de Economía Regional*, N° 2.
- Zhou Chunshan y Ye Changdong (2013), “Las características y el análisis de los motivos del crecimiento espacial de las megalópolis de China”, *Boletín Académico de Geografía*, vol. 68, N° 6.

Capítulo IV

La urbanización, el desarrollo habitacional y una propuesta del régimen habitacional en China

Ni Pengfei
Instituto de Investigación de Estrategias Económicas
Academia China de Ciencias Sociales, Beijing, China, 100836

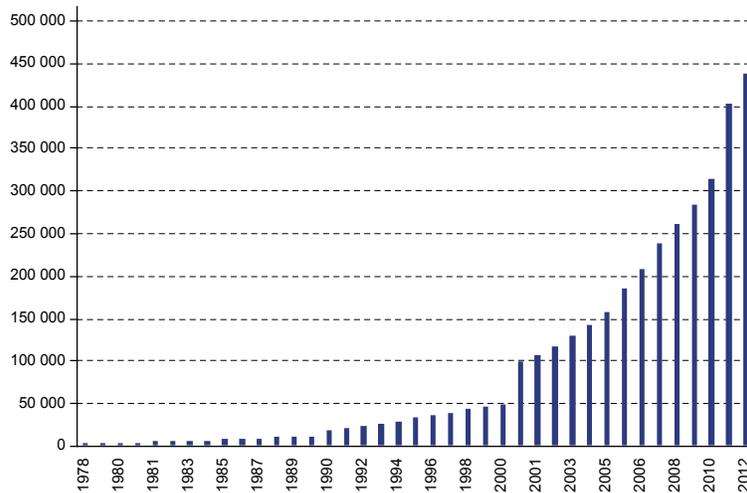
China está experimentando una ola de urbanización de gran envergadura, cuya influencia trascenderá incluso las fronteras del país. Basado en una revisión de los éxitos y problemas del pasado, este artículo pretende presentar la naturaleza, el contenido, las metas y la implementación del nuevo modelo de urbanización de China. Entre los numerosos desafíos que el país enfrenta dentro de este proceso, sobresale el de vivienda. A través de un análisis detallado sobre los avances, la realidad y los retos para el futuro del sistema de vivienda, tomando en cuenta la experiencia internacional y las condiciones particulares del país, el autor propone un nuevo régimen de provisiones habitacionales con el propósito de resolver esta problemática.

A. La naturaleza del “nuevo modelo de urbanización” de China

La urbanización es esencialmente un producto del desarrollo tecnológico y del avance de las fuerzas productivas. En el proceso de urbanización, la población agrícola, que tradicionalmente vive dispersada en la zona rural, pasa a ser población no-agrícola y a concentrarse en las urbes; la sociedad tradicional rural se transforma en sociedad moderna urbana. Cabe aclarar que la población urbana no es simplemente equivalente a la población que vive en las ciudades, sino que se refiere a los residentes urbanos que gozan del acceso a infraestructuras y servicios públicos urbanos. A su vez, la zona urbana no es sencillamente una región administrativa o geográfica, sino que es una región con funciones complejas para la población y la economía no-agrícolas. La urbanización no sólo es un proceso de aumento del

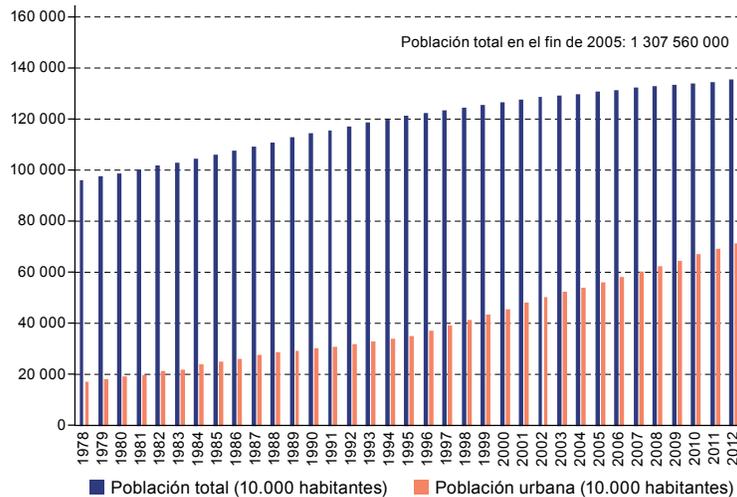
número de las urbes, expansión de las manchas urbanas y aumento de la población urbana, sino también implica transformaciones en el mercado laboral, la estructura industrial, la configuración del espacio urbano, las formas de organización social y de producción, y el estilo de vida de los habitantes urbanos. En fin, la urbanización causa cambios en los ámbitos económico, social, cultural, medioambiental y hasta de los seres humanos mismos.

Gráfico IV.1
El PIB per cápita de China, 1978-2010



Fuente: Buró Nacional de Estadísticas, El Anuario de Estadísticas de China 2012.

Gráfico IV.2
Población urbana de China, 1978-2011 a



Fuente: Buró Nacional de Estadísticas, El Anuario de Estadísticas de China 2012.

Nota: Color oscuro: población total del país; color claro: población urbana.

Durante los últimos 30 años posteriores a la reforma económica y la apertura, China ha experimentado un vertiginoso proceso de urbanización, lo cual aportó un significativo apoyo al “milagro económico chino”. En 2013, el grado de urbanización del país superó el 53% y la cantidad de residentes urbanos alcanzó los 710 millones. El país cuenta actualmente con 655 ciudades y aproximadamente 20.000 villas (*towns*), por lo que puede decirse que se ha desarrollado ya un sistema urbano de múltiples estratos, el cual tiene por núcleos a las grandes ciudades, por importantes nudos a las ciudades medianas y por elemento base a las pequeñas villas.

Sin embargo, actualmente este proceso ha entrado en una etapa intermedia, en la cual el país ha adoptado un modelo tradicional de urbanización. Este nuevo modelo se caracteriza por los siguientes elementos: el desarrollo económico como objetivo fundamental de la urbanización, la industrialización para exportaciones como fuerza impulsora, el protagonismo de los gobiernos locales, el uso del suelo como contenido principal, la expansión de escala como modo de desarrollo, y la gran inversión en capital material como factor impulsor. El problema es que este modelo ya se ha vuelto insostenible, lo cual se manifiesta a través de varios fenómenos problemáticos. El primero consiste en la urbanización incompleta de la población: aunque el 50% de la población total del país reside en las ciudades, sólo el 35% está registrado en ellas, razón por la cual sólo este sector de la población goza de acceso a los servicios públicos. El segundo problema es la sobre-urbanización del suelo: en las últimas tres décadas, la población urbana del país sólo se duplicó una vez, mientras que la superficie de las manchas urbanas se multiplicó 4 veces. El tercer problema es el caos en el desarrollo del sistema urbano, en particular, la excesiva concentración poblacional hacia ciudades de alta jerarquía administrativa, el estancamiento de las ciudades medias, la disfuncionalidad de las ciudades pequeñas y la dispersión geográfica de las villas. Como consecuencia de todo esto, surgen problemáticas tales como el malgasto de recursos, el exceso en la concentración espacial, el desequilibrio de la estructura económica, la severa contaminación y el aumento de conflictos sociales. Algunas ciudades ya se encuentran en un avanzado estadio de “enfermedad metropolitana”.

Hoy en día, más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades, en un contexto de avances científicos y tecnológicos, metropolización, globalización y deterioro medioambiental. Para China, la globalización consiste en una oportunidad para aprovechar los mercados globales de factores y recursos, mientras que la informatización tecnológica le permite absorber y aprovechar las tecnologías avanzadas de otros países, sobre todo aquellas que sirven a la urbanización, como las de transporte, telecomunicaciones e internet. Sin embargo, este desarrollo parcial del planeta también trae algunas consecuencias negativas. Por un lado, la tendencia al consumo excesivo de los países desarrollados y la emergencia de los países recién industrializados generan un rápido crecimiento de la demanda de recursos, lo cual empeora la escasez de los recursos no renovables. Por otro lado, la contaminación producida por los países desarrollados y los recién industrializados contribuye al calentamiento global y al deterioro medioambiental, lo cual amenaza el futuro de la humanidad. De todo esto se desprende la exigencia de que China no debe seguir el modelo tradicional de urbanización.

China ya es un país de ingreso medio, y es gracias al proceso de reforma y apertura, que actualmente cuenta con capital, personas capacitadas y base tecnológica para modernizar su sistema urbano. No obstante, el creciente nivel de ingresos y de capital humano, así como la apertura de la sociedad, han despertado la conciencia ciudadana, lo que ha provocado que los conflictos sociales se vuelvan más notorios. Al mismo tiempo, los recursos naturales escasean y el sistema ecológico continúa deteriorándose. Todos estos factores en su conjunto determinan que este modelo tradicional de urbanización ya no es sostenible para el país asiático. China tiene un vasto territorio, una inmensa población pero escasos recursos. Es un país que se caracteriza por la desigualdad en la distribución de recursos naturales y de la población, y las disparidades regionales en cuanto al nivel de desarrollo económico, social y cultural. Bajo estas particulares circunstancias, en el nuevo modelo de urbanización, China debe aprovechar las ventajas de la economía de escala que su vasto territorio le proporciona, y evitar la concentración excesiva y los flujos migratorios a muy largas distancias que generan altos costos. Tomando en cuenta los problemas del modelo tradicional de urbanización y el contexto particular

de nuestro país, proponemos lo siguiente: primero, el nuevo modelo de urbanización debe dirigir su orientación de acuerdo a “las perspectivas científicas de desarrollo” y los principios de “desarrollo integral, coordinado y sostenible”. Segundo, la urbanización de la población debe ser la tarea esencial del nuevo modelo. A su vez, la informatización, la industrialización del sector agrícola y la nueva industrialización deben consistir en los motores de la nueva urbanización. Finalmente, el nuevo modelo de desarrollo debe ser impulsado por los avances tecnológicos. En este proceso, la conducción del gobierno y el funcionamiento del mercado deben actuar como mecanismos de garantía. De esta manera, China podrá montarse en el camino hacia la creación de un modelo urbanístico sostenible e integral.

B. El Contenido principal del nuevo modelo de urbanización

1. La urbanización de la población

Se estima que para el 2030 y el 2050, la población de China se mantendrá alrededor de los 1400 millones. En términos de distribución demográfica, el 25% vivirá en la zona rural, el 25% en las villas, el 25% en las ciudades medianas, y el 25% restante en las ciudades grandes. Se prevé también que el grado de urbanización del país se ubicará alrededor del 75% (80% en el este, 70% en el centro, y 60% en el oeste). En cuanto a la población urbana, se estima que alcanzará los 860 millones para el 2030, y 1.060 millones para el 2050.

2. La urbanización del suelo

Se planea que la superficie total del suelo para construcciones no-agrícolas sea de 160 mil km², de los cuales un 65% (100 mil km²) se destine a la urbanización. Dentro de este 65%, el 15% del suelo debe destinarse a ciudades grandes, el 20% a ciudades medianas y pequeñas, el 30% a villas, y el 35% a zona rural. La densidad poblacional, según este plan, se ubicaría en 10 mil habitantes por cada kilómetro cuadrado.

3. El sistema urbano según los tamaños de las ciudades

Las ciudades no solo desempeñan el papel de centros de concentración de recursos y fuerza impulsora del desarrollo económico, sino también actúan como centros de innovación y de producción de riqueza. Se estima que para 2030 y 2050 habrá alrededor de unas 1.000 ciudades y unas 20.000 villas en el país. Para poder construir un patrón espacial de desarrollo urbano que permita el crecimiento coordinado de las mega-ciudades, las grandes metrópolis, las ciudades grandes, medias y pequeñas, las villas y los asentamientos, es preciso tomar cuatro medidas. La primera consiste en utilizar la tecnología avanzada de comunicación y transporte para, mediante un razonable proyecto de planificación urbana, fomentar el desarrollo de un grupo de ciudades grandes y mega-ciudades, logrando que, al mismo tiempo que crezcan en dimensión, puedan elevar su capacidad productiva y fortalecer su papel como polo de crecimiento económico. La segunda medida consiste en elevar el nivel de cierto grupo de ciudades pequeñas que actualmente son centros regionales, convirtiéndolas en ciudades medianas, con el fin de ampliar su influencia en la región, y alcanzar la economía de escala. Mientras tanto, el gobierno debe brindar apoyo a las ciudades medianas para que éstas desplieguen su potencial y así impulsen el desarrollo social y la economía regional. La tercera medida se dirige a mejorar las funciones de las ciudades pequeñas y las deficiencias en su administración. Finalmente, la cuarta medida consiste en ajustar la distribución espacial de las villas, las cuales por un lado tienen un papel de conexión entre las zonas rurales y las ciudades, pero por el otro tienen un alto nivel de dispersión geográfica.

4. El sistema urbano según las funciones de las ciudades

En el futuro, China debe contar con un sistema urbano abierto e inclusivo en que las ciudades presenten una división escalonada en términos de sus funciones. Se propone que el país cuente con una megalópolis mundial, 3-5 ciudades globales, 15 ciudades internacionalizadas, 30-50 ciudades de importancia nacional y aproximadamente 1.000 ciudades de influencia regional o provincial. Shanghai y Hong Kong, por ejemplo, pueden concentrar el sector de servicios de alta gama, las industrias intensivas en tecnología de alto nivel, y dentro de la cadena de producción, desempeñarse en el eslabón de la investigación, desarrollo y promoción de productos, convirtiéndose en centros globales de control y administración de la economía (megalópolis mundiales). Algunas ciudades asumirán ciertas funciones específicas en la economía global y se convertirán en ciudades globales. Algunas ciudades funcionarán como centros administrativos y de servicios de nivel nacional, mientras que otras lo harán como centros administrativos y de servicios regionales o locales. La industria manufacturera se ubicará principalmente en las ciudades medianas y pequeñas, y las villas asumirán la función de conexión entre la zona rural y la urbana.

5. La configuración espacial de las ciudades

En el futuro, las ciudades del país formarán cinturones, agrupaciones y círculos urbanos, conectados por las redes modernas de vías de transporte. Si la extensa zona rural del país representa el cuerpo humano, las ciudades serán como sus venas.

Primero, a nivel nacional, la parte oriental del país debe liderar el desarrollo regional y modernizar su economía para participar en la competencia global, aprovechando las ventajas de su ubicación, su alta densidad poblacional y su medioambiente propicio. Las zonas norteña y central del país, las cuales cuentan con abundantes recursos naturales y una población de alta densidad, deben implementar políticas de estímulo para atraer talentos e industrias, con el fin de materializar la emergencia del centro y la resurgencia del noreste. En este proceso, deben prestar especial atención a la preservación del medioambiente y al uso eficiente de los recursos naturales. En la parte occidental de país, que se caracteriza por su extensa superficie y la baja densidad poblacional, hay que avanzar con la política del “gran desarrollo del oeste”, pero concentrar los proyectos de desarrollo en los lugares prioritarios e invertir en la preservación del medioambiente y la recuperación del sistema ecológico.

Segundo, a nivel regional, es imprescindible aprovechar las ventajas generadas por la economía de escala y la economía externa, e impulsar el desarrollo integral de las agrupaciones urbanas. Para ello, hay que promover el planeamiento integrado de las zonas rurales y urbanas, el mejoramiento de las redes de comunicación y transporte, el intercambio de información, la integración económica, la distribución equilibrada de la industria y el tratamiento conjunto del medio ambiente. Al mismo tiempo hay que evitar la competencia industrial viciada y la construcción repetida de infraestructura. Bajo este modelo, se formarán agrupaciones urbanas que cuenten con una configuración territorial racional de la distribución de las actividades económicas, con vínculos económicos estrechados y altos efectos de aglomeración y difusión. Al margen de todo esto, también hay que asistir al desarrollo de las regiones más marginadas.

Tercero, en cuanto a la configuración espacial ciudad-campo, se propone profundizar la integración rural-urbana a través del desarrollo de agrupaciones y de redes de villas, con el objetivo de mejorar la división del trabajo entre las ciudades y el campo para que éste último se beneficie de las externalidades positivas de las ciudades. Además, se plantea promover el modelo de ciudad compacta para detener la expansión desorganizada de las urbes, al mismo tiempo que se pretende, a través de “la campaña del nuevo campo” y la anexación de los asentamientos rurales, mejorar las condiciones de vida y el uso de suelo en la zona rural, y asegurar la superficie de tierra de cultivo.

C. Las metas y los pasos de la nueva urbanización

1. La meta fundamental: integración de la zona rural y la urbana

Cuando el proceso de urbanización se encuentre ya en un estadio avanzado, la infraestructura y los servicios públicos en la zona rural y la urbana estarán integrados en un mismo cuerpo. El país será esencialmente urbano, y los residentes urbanos y rurales gozarán del mismo nivel de preparación profesional, capacitación técnica, ingresos y acceso a servicios públicos. Los pueblos rurales tendrán también niveles de infraestructura similares a los de las ciudades. En particular, surgirán los siguientes nuevos esquemas:

El nuevo modelo económico: bajo el nuevo modelo de industrialización, la economía dependerá del desarrollo y promoción de las industrias intensivas en el uso de tecnología avanzada, con un alto nivel de productividad, poca contaminación, uso eficiente de recursos naturales y capacidad de generar empleos. Las demandas se generarán principalmente por el mercado doméstico. El capital humano y la innovación tecnológica serán factores clave en el desarrollo económico, y tanto las grandes empresas como las pequeñas y medianas compañías sostendrán conjuntamente la economía del país.

El nuevo modelo social: está compuesto por los nuevos modelos de comunidad, de organizaciones sociales y de gestión social. Se tratará de una sociedad abierta y armónica, en la que se destacarán las siguientes características: el estilo de vida moderno, la internacionalización de la red social, la diversificación de los habitantes y la alta movilidad residencial. La estructura de la distribución de riqueza en la sociedad tendrá a la forma de una oliva.

El nuevo modelo de medioambiente: presenta las siguientes características: paisaje agradable, uso eficiente de los recursos naturales, preservación eficaz del medioambiente, relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza.

El nuevo modelo de gestión urbana: para el desarrollo urbano y rural y el bienestar de los residentes urbanos, se pretende crear un entorno social con instituciones avanzadas, un entorno de mercado eficiente y de libertad económica, un ambiente cultural tolerante, y un entorno político democrático y libre.

2. Los dos pasos para implementar el nuevo modelo de urbanización

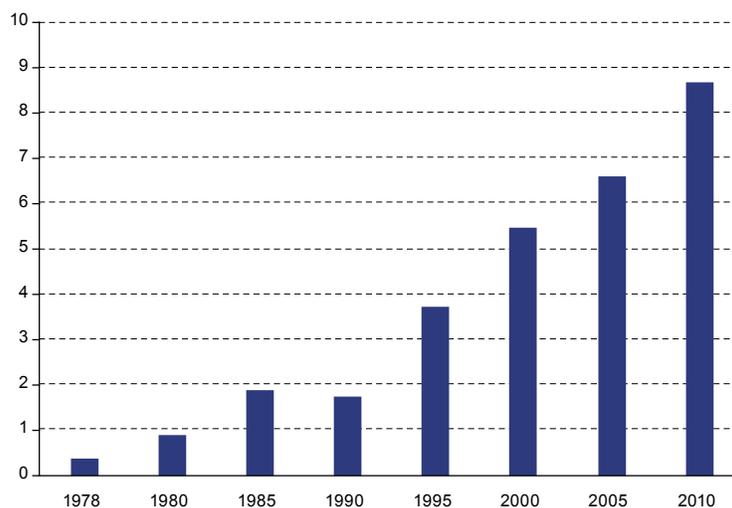
Luego de dar este primer paso básico, es necesario dar dos pasos más para alcanzar nuestro objetivo. El primero consiste en alcanzar una tasa de urbanización del 60% para el año 2020, y lograr pasar de una estructura ternaria de ciudades y pueblos a una estructura dual. Será necesario mitigar la segmentación social, mejorar la infraestructura en la zona rural, disminuir la desigualdad ciudad-campo en materia de ingresos y acceso a servicios públicos, y permitir que los migrantes de origen rural permanezcan en las ciudades.

El segundo paso consiste en alcanzar una tasa de urbanización del 75% para el 2040. Con la libre movilidad poblacional entre el campo y las ciudades, la estructura social dual desaparecerá para dar lugar a una estructura única, en donde en términos de infraestructura y servicios públicos, la zona rural y la urbana se integrarán en un solo cuerpo. Al mismo tiempo, disminuirá la brecha de ingresos entre la población rural y la urbana.

D. El desarrollo habitacional en China y los desafíos para el futuro

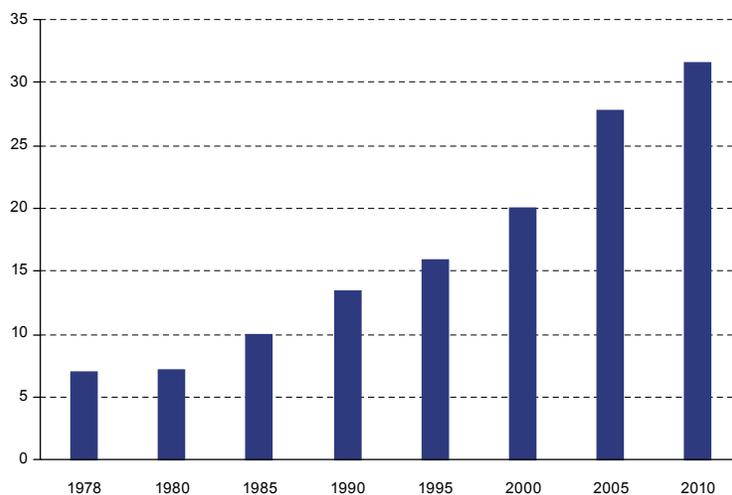
La vivienda es un tema clave que concierne a la supervivencia y al desarrollo del hombre. En treinta años de reforma, el sistema habitacional de China ha avanzado mucho en términos de condiciones de vivienda, superficie residencial per cápita, infraestructura, servicios públicos y entorno residencial. Entre 1980 y 2010, el área residencial per cápita aumentó de 7,18 m² a 30 m² (calculado en base a la población registrada en la ciudad).

Gráfico IV.3
Área de nuevas construcciones habitacionales en China, 1978-2010
(100 millones m²)



Fuente: Buró Nacional de Estadísticas, El Anuario de Estadísticas de China 2012.

Gráfico IV.4
Evolución del área residencial per cápita de la población urbana registrada, 1978-2010
(En m²)



Fuente: Buró Nacional de Estadísticas, El Anuario de Estadísticas de China 2012.

1. La escasez general de vivienda

Según el sexto censo nacional, en 2010 la población urbana alcanzó los 440 millones, la población flotante llegó a 220 millones, la población total de ciudades y pueblos se ubicó en 666 millones y se estima que hubo 100 millones de residentes temporales en las ciudades por un tiempo menor a medio año. Los datos del mismo censo revelan que en 2010, la superficie total de construcción de vivienda urbana alcanzó los 17.443 millones de m² (9.980 millones de m² en las ciudades y 7.462 millones de m² en las villas) con

un promedio de 30,1 m² per cápita (29,02 m² en las ciudades y 31,61 m² en las villas), tomando como base a una población total entre ciudades y pueblos de 580 millones. Por su parte, según las estimaciones realizadas por el Ministerio de Construcción y Desarrollo Urbano Rural y el Ministerio de Suelo y Recursos Naturales, en 2010, la superficie de construcción de viviendas en las ciudades y las villas alcanzó los 13.800 millones de m² y la de las viviendas informales y suburbios, los 660 mil m², lo cual se traduce en un promedio de 30,9 m² per cápita (tomando como base a una población total de ciudades y pueblos de 660 millones), con 2,38 cuartos por hogar y 0,87 cuartos por persona. Sin embargo, la distribución no fue equitativa: para el 30,2% de las familias urbanas, el área residencial per cápita no alcanzó los 20 m²; y para el 55,7% de las familias, no alcanzó los 30m²; sólo el 16,5% de las familias urbanas y el 22% de las familias rurales gozaron de un promedio de 50 m² de vivienda per cápita.

Cuadro IV.1
Panorama habitacional de las familias urbanas en 2010

	Número de hogares	Número de habitantes	Número de cuartos por hogar	Área de construcción habitacional per cápita	Número de cuartos per cápita	Área total de construcción habitacional
	<i>(hogares)</i>	<i>(habitantes)</i>	<i>(cuarto/hogar)</i>	<i>(m²/ persona)</i>	<i>(cuarto/persona)</i>	<i>(100 millones de m²)</i>
Ciudades	126 081 930	343 938 311	2,38	29,02	0,87	99,8
Villas	75 780 804	236 053 890	3,12	31,61	1,00	74,62

Fuente: Sexto Censo Nacional.

2. La severa desigualdad en materia habitacional

Las condiciones habitacionales de los 440 millones de habitantes urbanos registrados en las ciudades y villas

Dentro de los 440 millones de habitantes urbanos del país, el 50% (220 millones) tiene acceso a vivienda. De este 50 %, hay un 15% de familias que alquilan, un 10% que residen en viviendas públicas arrendatarias o viviendas subsidiadas de interés social; y un 10% de estudiantes universitarios o de escuelas vocacionales que se alojan en dormitorios escolares. Al mismo tiempo, un 50% de la población urbana registrada sufre problemas habitacionales. De este 50%, hay un 20% de la población urbana registrada sin acceso a una vivienda (de la cual un 10% se clasifica como población de bajos ingresos, carente de capacidad económica para realizar pagos de renta; y un 10% vive en asentamientos o tugurios); y un 30% de la población urbana registrada que precisa mejoras en las condiciones de vivienda. De este 30%, un 10% se encuentra en viviendas anteriormente públicas que requieren rehabilitación urgente (el área residencial per cápita en este tipo de vivienda es aproximadamente 20m²); un 10% son familias de ingreso medio que también tienen dificultades para arrendar; y un 10% son familias de altos ingresos que están planeando comprar vivienda.

Cuadro IV.2
Condiciones habitacionales de la población urbana con registro en la ciudad

Categoría de habitantes	Tipo de vivienda	Área residencial per cápita (en m ²)	Casa propia (100 millones de m ²)	Demanda de vivienda arrendataria (100 millones de m ²)	Oferta de vivienda arrendataria (100 millones de m ²)	Volumen total de oferta habitacional (100 millones de m ²)	Proporción poblacional (en porcentajes)	Habitantes (100 millones)
Estudiantes universitarios o de escuelas vocacionales	Dormitorios escolares	5	0	0	2,2	2,2	10	0,44
Propietario privado	Vivienda propia	40	13,2	0	0	13,2	5	0,44
Hogares expropiados por proyectos de desarrollo urbano	Vivienda compensatoria por proyectos de desarrollo urbano	60	17,6	0	4,4	22	10	0,44
Población de bajo ingreso y sin vivienda propia	Vivienda privada arrendataria	10	0	1,32	1,32	1,32	3	0,132
Población de bajo ingreso y sin vivienda propia	Vivienda pública arrendataria y subsidiada	20	0	1,76	1,76	1,76	2	0,088
Población de bajo ingreso y con problemas habitacionales	Asentamiento informal	20	4,4	0	0	4,4	10	0,44
Población de ingreso medio-bajo con vivienda	Vivienda económica subsidiada	30	4,4	0	0	10,56	5	0,22
Población de ingreso medio-bajo	Vivienda anteriormente pública pero privatizada	20	17,6	0	0	17,6	10	0,88
Población de ingreso medio-alto	Vivienda anteriormente pública pero privatizada y vivienda comercial	50	17,6	0	4,4	22	10	0,44
Población de ingreso medio con vivienda	Vivienda comercial	40	17,6	0	0	17,6	10	0,88
Población de ingreso medio sin vivienda propia	Vivienda comercial arrendataria	20	0	4,4	0	0	10	0,44
Población de ingreso medio sin vivienda propia	Vivienda irregular arrendataria	20	0	4,4	0	0	10	0,44
Población de alto ingreso con vivienda comercial	Más de dos viviendas comerciales	60	17,6	0	8,8	26,4	10	0,44
Población de alto ingreso sin vivienda propia	Vivienda privada arrendataria	20	0	8,8	0	0	5	0,44
Total		28,36	110	20,68	22,88	124,8	100	4,4

Fuente: Estimado por el autor según las estadísticas del sexto censo nacional, el anuario estadístico de China, entre otras encuestas.

3. Las condiciones habitacionales de la población urbana de 220 millones de habitantes sin registro local

El 40% de esta población (88 millones) ya tiene acceso a una vivienda: un 10% (22 millones) vive en dormitorios colectivos en buenas condiciones; un 10% ha comprado su propia vivienda, un 10% es capaz de alquilar vivienda; y el 10% restante convive con habitantes urbanos registrados. Al mismo tiempo, el 70% de esta población (152 millones) padece dificultades habitacionales: un 20% vive en dormitorios colectivos de condición precaria; el 50% vive en viviendas comerciales o informales en malas condiciones, y un 10% de esta población está pendiente a comprar una vivienda. Actualmente, el Estado debe resolver el problema habitacional de al menos un 20% de esta población (44 millones).

Cuadro IV.3
Estimación del panorama habitacional de los habitantes urbanos permanentes sin registro en la ciudad

Categoría de habitantes	Tipo de vivienda	Área residencial per cápita (en m ²)	Casa propia (100 millones de m ²)	Demanda de vivienda arrendataria (100 millones de m ²)	Oferta de vivienda arrendataria (100 millones de m ²)	Volumen total de oferta de vivienda (100 millones de m ²)	Proporción poblacional (en porcentajes)	Población (100 millones)
Población de alto ingreso con dos viviendas	Vivienda comercial	80	4,4	0	4,4	8,8	5	0,11
Población de alto ingreso con una vivienda	Vivienda comercial	40	4,4	0	0	4,4	5	0,11
Población de alto ingreso sin vivienda propia	Vivienda comercial	40	0	8,8	0	0	10	0,22
Población de ingreso medio sin vivienda propia	Vivienda comercial	20	0	4,4	0	0	10	0,44
Población de ingreso medio sin vivienda propia	Vivienda irregular	30	0	13,2	0	0	10	0,44
Población de ingreso bajo sin vivienda propia	Dormitorios colectivos	5	0	0,11	0	0	20	0,22
Población de ingreso bajo sin vivienda propia	Vivienda irregular	20	0	13,2	0	0	30	0,66
Población que convive con parientes o amigos	Vivienda prestada	0	0		0	0	10	0,22
Total		26,5	8,8	39,7	4,4	13,2	100	2,2

Fuente: Estimado por el autor según las estadísticas del sexto censo nacional, el anuario estadístico de China, entre otras encuestas.

Las condiciones habitacionales de la “población temporal” en las ciudades y villas (100 millones de habitantes). El 30% de esta población ya tiene acceso a vivienda. Un 20% de esta población convive con parientes o amigos y un 10% vive en hoteles. El 70% sufre problemas de vivienda: el 10% alquila y el 60% vive en asentamientos informales de condiciones precarias.

Cuadro IV.4
Estimación del panorama habitacional de la población que vive temporalmente
en la ciudad sin registro en ella

Categoría de habitantes	Tipo de vivienda	Área residencial per cápita (en m ²)	Casa propia (100 millones de m ²)	Demanda de vivienda arrendataria (100 millones de m ²)	Oferta de vivienda arrendataria (100 millones de m ²)	Oferta total de vivienda (100 millones de m ²)	Proporción poblacional (en porcentajes)	Habitantes (100 millones)
Población migrante de alto ingreso	Hotel	0	0	0	0	0	10	0,1
Población migrante de alto ingreso	Vivienda comercial	40	0	4	0	0	10	0,1
Población migrante de ingreso medio	Vivienda comercial	30	0	3	0	0	10	0,1
Población migrante de ingreso medio	Vivienda irregular	30	0	6	0	0	20	0,2
Población migrante de bajo ingreso	Vivienda irregular	20	0	8	0	0	40	0,4
Población migrante que convive con parientes y amigos	Vivienda prestada	0	0	0	0	0	20	0,2
Total		21	0	21	0	0	100	1

Fuente: Estimado por el autor según las estadísticas del sexto censo nacional, el anuario estadístico de China, entre otras encuestas.

4. Las metas y los desafíos para el sistema habitacional urbano en el futuro

Según la estimación de la Comisión Nacional de Salud y Planificación, la población total del país alcanzará los 1.480 millones de habitantes para el año 2020 y llegará a su máximo de 1.500 millones para el 2025. La urbanización está acompañada por flujos migratorios principalmente de la zona rural a las ciudades, y de las villas a las ciudades grandes, y por flujos desproporcionados pero frecuentes de población migrante inter-urbana. Se estima que para 2020, el grado de urbanización del país llegará al 60%, con una población urbana de 888 millones (un incremento de 228 millones respecto de 2010). La meta del sistema habitacional del futuro incluye los siguientes objetivos: primero, para el sector de alto ingreso, cada familia tendrá 1,5 viviendas de tamaño grande, buena calidad y funciones completas; para el sector de ingreso medio, cada familia tendrá una vivienda con un cuarto para cada miembro; y para el sector de bajos ingresos, cada familia tendrá una vivienda de carácter social de tamaño moderado, funciones completas y calidad garantizada. En fin, la meta para 2020 consiste en que cada familia tenga un promedio de 1,1 viviendas, que el área residencial per cápita alcance los 35 m² y que la superficie total de viviendas urbanas llegue a los 31.080 millones de m². Es decir, en el intervalo 2010-2020, la nueva construcción habitacional en todo el país tiene que alcanzar un incremento neto de 12.440 millones de m².

E. Desarrollar un sistema de provisión habitacional de múltiples estratos

Debido a la enorme brecha que hay entre los precios inmobiliarios y el ingreso de los habitantes, muchas familias no tienen capacidad económica para comprar su propia vivienda. Por lo tanto, para resolver los problemas habitacionales que surgen en el nuevo modelo de urbanización y materializar el acceso

universal a la vivienda, es indispensable implementar un régimen de provisión habitacional de múltiples estratos, que sea congruente con la estructura demográfica del país (teniendo en cuenta variables como la estructura urbana-rural, la edad de la población, la composición de los hogares y los ingresos). En el futuro se abordará el problema de garantía de acceso a la vivienda a través de la división de la población en tres estratos con su correspondiente canal de acceso: vivienda de acceso garantizado (vivienda de interés social) para la población de bajos ingresos, vivienda comercial regular (vivienda media) para la de ingreso medio y vivienda residencial para los habitantes de ingreso alto.

1. “Las viviendas de acceso garantizado” dirigidas a sectores de bajos ingresos

La construcción de este tipo de viviendas debe estar liderada por el Estado, con la participación complementaria del mercado. Dentro de los beneficiarios, se incluyen: la población urbana con registro local de ingresos bajos o medio-bajos, la población migrante de ingresos bajos o medio-bajos y la que acaba de entrar en el mercado laboral (con experiencia de trabajo de menos de 7 años). El papel del gobierno será el de garantizar a la población beneficiaria el acceso mínimo a la vivienda (un 10% para compra y un 20% por medio de alquiler), y al mismo tiempo, tomando en cuenta las distintas condiciones particulares, estimular la participación del sector privado y emplear los mecanismos de mercado para lograr construir un sistema justo y eficiente de garantía de vivienda social.

2. Las viviendas comerciales regulares para los sectores de ingreso medio

Este tipo de vivienda estaría destinado a las familias urbanas migrantes o con registro local, de ingreso medio y con un tiempo de trabajo en la ciudad mayor a 7 años (las cuales ocupan alrededor del 40% de toda la población urbana del país). Para esta población, se proporcionarán viviendas comerciales regulares con el apoyo del gobierno, de las cuales se estima que el 30% serán vendidas y el 10%, alquilada. Entre las principales formas de apoyo que ofrecerá el Estado para proporcionar la garantía de vivienda se incluyen subsidios a créditos hipotecarios y al pago de intereses, incentivos a las instituciones financieras e incentivos fiscales.

3. Las viviendas residenciales para las familias de ingreso alto y medio-alto

Se proporcionarán viviendas residenciales para las familias urbanas, con registro local o migrantes, de ingreso alto o medio-alto (las cuales ocupan alrededor del 30% de la población urbana total). Se estima que de este 30%, el 20% comprará la vivienda y el 10% la alquilará. El nivel de consumo de lujo será regulado por el Estado a través del impuesto a la propiedad. Para los hogares que alquilen viviendas de alto nivel por medio del mercado, el Estado protegerá sus derechos legítimos como consumidores, pero no ofrecerá subsidios fiscales o financieros, y respecto de aquellos hogares cuyos miembros no tienen más de 7 años de experiencia de trabajo y que deseen comprar vivienda, podrán conseguirla en el mercado, pero el Estado les aplicará los correspondientes impuestos a la propiedad. Finalmente, para la población que vive temporalmente en la ciudad (menos de 6 meses), se proporcionarán tres medios de alojamiento. El primero consiste en que los individuos resuelvan su alojamiento por cuenta propia (conviviendo con parientes y amigos o alquilando). La segunda opción es que los empleadores provean vivienda comercial a modo de alojamiento provisional para los empleados que contratan. Por último, el tercer medio consiste en que, en algunas circunstancias especiales, se pueda solicitar asistencia financiera gubernamental.

F. Construcción del nuevo sistema de vivienda urbana

Es indispensable establecer un nuevo sistema habitacional urbano en China para poder satisfacer las demandas generadas por el nuevo modelo de urbanización y resolver los problemas habitacionales de los habitantes urbanos en el futuro.

1. El panorama del nuevo sistema habitacional

1. Implementar un régimen de propiedad con la propiedad privada como forma principal, complementada por varias otras formas de propiedad. Se propone la siguiente distribución: las viviendas de propiedad pública o pertenecientes a personas jurídicas (incluyendo viviendas públicas para alquiler y las viviendas de renta asequible) ocuparían el 15% de todas las viviendas urbanas; las viviendas de propiedad mixta (incluyendo las viviendas subsidiadas y las rehabilitadas) ocuparían otro 15%; y el 70% restante, serían viviendas privadas, agrupadas en dos categorías: las viviendas comerciales pero subsidiadas (40%) y las viviendas comerciales de alto nivel compradas o alquiladas en el mercado (30%).

2. Establecer un sistema de producción y promoción habitacional basado en fondos con participación de diversos actores. Es imprescindible romper con el monopolio de desarrollo inmobiliario para que pueda crearse un modelo de producción y promoción habitacional en que participen el gobierno (y los desarrolladores contratados por él), los colectivos (y los desarrolladores contratados por ellos), las empresas inmobiliarias, las cooperativas habitacionales y los habitantes mismos. Según esta propuesta, el gobierno (o los desarrolladores designados por él) se encargaría de la construcción de viviendas públicas para alquiler y de viviendas de renta asequible, mientras que las empresas inmobiliarias y las cooperativas habitacionales se encargarían de las viviendas subsidiadas de interés social y las viviendas comerciales. Al mismo tiempo, se intentaría construir un modelo de producción inmobiliaria que tenga como canal principal a los fondos y que dé tanta importancia al desarrollo como a la inversión.

3. Implementar un régimen de intercambio habitacional que incluya tanto el alquiler como la compra, y que permite la práctica de “primero alquilar, después comprar”. Este sistema de intercambio de viviendas debe componerse tanto de viviendas para alquiler (40%) como de viviendas para venta (60%). La meta es: para los hogares de menor ingreso (los cuales ocupan el 30% de la población total urbana), alcanzar una proporción de “alquiler-compra” de 2:1. Esta misma tasa debe ser 1:1 para los hogares de ingresos medios (40%) y 1:2 para los hogares de ingresos altos (30%). A su vez, sin importar si se trata de vivienda social o comercial, debe lograrse que sea factible la práctica de “primero alquilar, después comprar”, para lo cual, por supuesto, se deberá estipular un marco regulatorio específico.

4. Implementar un sistema de distribución de viviendas basado en la asignación monetaria, complementada por otorgación de viviendas. Como artículo de consumo duradero, la vivienda consiste en un importante componente en la distribución de ingresos. La distribución de viviendas puede llevarse a cabo mediante dos vías: la vía monetaria y la vía física (entrega de vivienda). Cabe aclarar que la distribución de forma monetaria permite que el mercado ejerza mejor su función básica de distribución de recursos, es además más eficiente y menos costosa. En las zonas urbanas, la distribución de viviendas públicas para alquiler, viviendas de renta asequible y viviendas subsidiadas de interés social puede realizarse directamente de forma física, o de manera combinada, mientras que la de las viviendas comerciales de nivel medio o alto debería realizarse principalmente de forma monetaria.

5. Establecer un patrón de consumo de “una casa por cada familia” y combatir la especulación.

En China, a causa de los conflictos entre el gran número de población y la escasez de recursos naturales (incluyendo el suelo), es un imperativo que se economice el consumo, incluyendo el de viviendas. Pero como China está en la etapa de urbanización acelerada y los flujos migratorios, tanto campo-ciudad como ciudad-ciudad, son tan grandes, es aceptable que algunos hogares cuenten con más de una vivienda. Por lo tanto, es preciso implementar políticas de consumo habitacional “que garanticen que cada familia tenga una casa, que permitan que una familia tenga dos casas y que prohíban que una familia tenga varias casas”.

2. Construir un mecanismo de intervención estatal a largo plazo con el fin de lograr un desarrollo habitacional sano

Para promover un consumo habitacional racional, garantizar acceso a vivienda para toda la población y desarrollar un mercado inmobiliario sano, no sólo es necesaria la presencia de un mercado íntegro y equitativo, sino también hace falta una adecuada intervención estatal.

1. Mecanismo de ajuste del mercado inmobiliario a través de un régimen de impuestos progresivos, estimulando y desestimulando ciertos tipos de desarrollo habitacional. Se implementará un régimen de impuesto progresivo para, primero, la inversión, el desarrollo y el consumo de viviendas de alto nivel, y segundo, la inversión y especulación inmobiliaria en general. Tercero, se proveerán incentivos fiscales para promover viviendas comerciales de nivel medio y viviendas económicas. Este tipo de sistema es consistente con el principio de justicia social por el cual quien ocupa más recursos, más impuestos debe pagar, y al mismo tiempo estimula el ahorro y permite la re-distribución de ingresos y la transferencia de beneficios.

2. Un mecanismo de ajuste de la oferta de suelo en que los subsidios se ajustarán por las condiciones del mercado. Primero, se aplicarán impuestos sobre el uso del suelo para la construcción de vivienda comercial, mientras que el desarrollo de viviendas sociales quedará libre de dicho impuesto o gozará de descuentos. Segundo, se invertirá una parte de los pagos obtenidos por la venta del suelo¹ en los proyectos de viviendas sociales o de subsidios habitacionales. Tercero, se establecerá un mecanismo para limitar la inflación de los precios del suelo. En el caso de excesiva inflación de los precios de las viviendas comerciales, se dedicará parte del aumento del precio del suelo para subsidiar a los consumidores, y de esa manera reducir la brecha entre el precio de vivienda y el poder adquisitivo de los habitantes. Por último, el nivel de subsidios se ajustará de acuerdo a las fluctuaciones del precio de la vivienda.

3. Mecanismo de ajuste fiscal compuesto por subsidios de diferentes niveles en que el gobierno se encarga de dar acceso a viviendas al sector de menores ingresos. Empleando herramientas fiscales, el gobierno proporcionará subsidios a las familias con insuficiente poder adquisitivo, con el fin de garantizar el acceso a una vivienda a toda la población. El monto del subsidio estará determinado por nivel de ingreso de las familias, y se calculará como la diferencia entre el nivel de precio de vivienda y el poder adquisitivo de los beneficiarios. Para aquellas familias cuyo poder adquisitivo es mínimo, el gobierno cubrirá completamente el pago de la vivienda.

4. Mecanismo de ajuste financiero caracterizado por un equilibrio dinámico de créditos. Primero, en el corto plazo, los inversores y los consumidores de vivienda (incluyendo el gobierno, las empresas y las familias) llevarán a cabo el desarrollo, la construcción, la inversión y el consumo habitacional empleando o bien sus propios fondos, o bien otras fuentes externas, tales como créditos y bonos; y luego, en el largo plazo, mediante la posterior inversión de capital de los grupos inversores o de los mismos propietarios, devolverán en cuotas los préstamos con sus respectivos intereses, logrando así un equilibrio financiero dinámico.

¹ Nota por el traductor: en China, todo el suelo urbano es propiedad estatal, y los desarrolladores y los habitantes pueden tener el usufructo. Cuando se urbaniza la zona rural, primero se convierte a las propiedades rurales colectivas o privadas en urbanas estatales; y luego el gobierno da el usufructo a los desarrolladores, cobrando una cuota a éstos últimos por dicha conversión.

3. Perfeccionar el sistema de administración de vivienda de múltiples estratos

El sistema habitacional involucra tanto al mercado como a la seguridad social; incluye a la vivienda en sí como también incluye a las finanzas; y requiere tanto la intervención estatal y la regularización del mercado, como la presencia de un sistema de garantía social. Por lo tanto, es un imperativo establecer un sistema administrativo integral y de múltiples estratos, que regularice el régimen de vivienda, el mercado y el régimen de seguridad social, especificando los papeles y las acciones de cada actor en el desarrollo habitacional.

1. Establecer un sistema integral jerárquico de instituciones que coordinen la administración habitacional. a nivel nacional, se propone establecer un comité para políticas habitacionales con sus respectivas oficinas, integrado por los líderes del Consejo del Estado, la Comisión Estatal de Desarrollo y Reforma, los Ministerios de Finanzas, de Administración Tributaria, de Tierra y Recursos Naturales, de Construcción y Desarrollo Urbano-Rural, la Comisión de Regularización Bancaria, el Banco Central y la Comisión de Activos Estatales. Al mismo tiempo, se propone establecer los correspondientes comités con sus oficinas a nivel provincial y municipal.

2. Perfeccionar el régimen de responsabilidad y división del trabajo entre los diferentes sectores gubernamentales en asuntos habitacionales. Según este plan, los comités habitacionales de diferentes niveles serán los encargados de tomar las decisiones, para lo que deberán de manera regular realizar investigaciones y formular políticas acerca del control y la regulación del mercado, los subsidios para vivienda y la reforma habitacional. También se encargarán de dirigir y supervisar a los demás sectores gubernamentales que participen en la administración de los programas de vivienda social. Las oficinas de dichos comités, en virtud de su calidad de instituciones permanentes, se encargarán de llevar a cabo seguimientos, recolectar información, coordinar la toma de decisiones y efectuar acciones de manera conjunta. En particular, tendrán la responsabilidad de coordinar las acciones de los sectores de planificación y de los de implementación de políticas, así como de dirigir y supervisar a los sectores de administración de programas de vivienda social. Los demás departamentos del comité cumplirán sus respectivas funciones de manera regular.

3. Mejorar la división del trabajo entre el gobierno central y el local. Primero, el gobierno central se encargará de la formulación de leyes y políticas habitacionales, la realización de planeamiento, el control y regulación del mercado inmobiliario nacional, la supervisión de acciones de los gobiernos locales (como ajustes y regularización del mercado inmobiliario, progreso de los proyectos de viviendas subsidiadas etc.), y de una parte de la provisión de servicios públicos para viviendas subsidiadas (incluyendo transacciones monetarias para zonas subdesarrolladas). Segundo, los gobiernos provinciales se encargarán de la implementación de las leyes y políticas habitacionales, la formulación de planes de construcción de viviendas subsidiadas para la provincia, los ajustes al mercado inmobiliario, el apoyo financiero a los sectores de menor ingreso y la provisión de servicios públicos en todos los proyectos provinciales de vivienda subsidiada. Tercero, los gobiernos municipales o de condado implementarán las políticas, leyes y planes habitacionales bajo la supervisión de los gobiernos superiores. Se encargarán de formular la planificación concreta de viviendas subsidiadas, supervisar y regularizar el mercado inmobiliario local, y proveer servicios públicos en los proyectos de viviendas sociales de la localidad.

4. Clarificar las responsabilidades financieras de los diferentes actores en el desarrollo habitacional. Primero, en términos generales, el gobierno central y los gobiernos locales se encargarán, respectivamente, de la mitad del financiamiento de las viviendas subsidiadas para las familias de bajos ingresos, pudiendo ajustarse esta tasa entre 30:70 o 70:30, según la situación fiscal de cada lugar. Los gastos de viviendas subsidiadas deberán estar incluidos en los gastos presupuestarios. Segundo, en cuanto a las responsabilidades concretas, el gobierno central se encargará de ofertar incentivos fiscales para inversiones, financiamiento, construcción, transacción y gestión de los proyectos de viviendas subsidiadas, de financiar a las instituciones financieras y a los bancos de desarrollo, y de subsidiar las viviendas públicas para alquiler y las viviendas de renta asequible. Por su parte, los gobiernos locales se encargarán de ofrecer

descuentos en los gastos administrativos para la inversión, construcción, transacción y gestión de viviendas sociales, subsidiar a las familias necesitadas para reducir la brecha entre el nivel de precio de vivienda y el de ingreso, subsidiar las viviendas públicas arrendatarias, y proporcionar infraestructura y servicios públicos. En cuanto a las tareas en que participarán conjuntamente los gobiernos local y central, se incluyen: la planificación del uso de suelo para proyectos de viviendas subsidiadas a cargo de la Comisión de Administración del Suelo; la creación de un fondo para viviendas subsidiadas a partir de la extracción de una porción de los pagos por la venta de tierra y de los impuestos a la propiedad; y realización de inversiones en el suelo y otros factores para los proyectos de viviendas subsidiadas.

5. Establecer un mecanismo de evaluación sobre asuntos como ajustes económicos, seguridad social y regularización del mercado. Primero, se establecerán metas específicas de corto, mediano y largo plazo de acuerdo al avance socioeconómico y al desarrollo del sistema de vivienda, y se especificarán las responsabilidades de los gobiernos de diferentes niveles y de los distintos departamentos respecto de los ajustes económicos, la seguridad social y la regularización del mercado. Segundo, se establecerá un sistema integral y científico de evaluación mediante la fijación de índices y criterios que sirvan como base de valoración. Tercero, de acuerdo a las responsabilidades específicas asignadas a cada sector y a los índices y criterios ya establecidos, se supervisará y evaluará el progreso de trabajo de los distintos departamentos gubernamentales. Finalmente, se perfeccionará el sistema de responsabilidades, distinguiendo o ascendiendo en sus puestos a los que cumplan correctamente con sus tareas y castigando a los que cometan errores.

Bibliografía

- Chen, Aimin (2005), "Urbanization: the Chinese way", *China & World Economy*, vol. 13, N° 1.
- Consejo del Estado de la República Popular China (1998), "Decisión sobre profundizar la reforma del sistema de provisiones de vivienda urbana y acelerar la construcción habitacional".
- _____ (1994), "Decisión sobre profundizar la reforma del sistema de provisiones de vivienda urbana".
- Equipo de Investigación del Instituto de Finanzas y Economía Comercial/Academia China de Ciencias Sociales (2008), "Establecer un sistema de provisiones sociales de vivienda de múltiples estratos", *Finance and Trade Economics*, N° 1 (en chino).
- Jian, Xinhua y Huang Kun (2010), "Empirical analysis and forecast of the level and speed of urbanization in China", *Economic Research Journal*, N° 3.
- Ni, Pengfei (ed.) (2011), *Informe del desarrollo habitacional en China, 2010-2011*, Editorial Académica de Ciencias Sociales (en chino).
- _____ (ed.) (2010), *Informe del desarrollo habitacional en China, 2009-2010*, Editorial Académica de Ciencias Sociales (en chino).
- Oficina General del Consejo del Estado de la República Popular China (2011), "Líneas generales de la construcción y gestión de los proyectos de viviendas sociales".
- Qiu, Bao-xing (2003), "The characteristics and driving force of China's urbanization and its control by urban planning", *Urban Studies*, N° 1.
- Wang, Guogang (2010), "Urbanization: the core of China's economic development model transition", *Economic Research Journal*, N° 12.
- Wang, Lei y otros (2012), "China's urban expansion from 1990 to 2010 determined by satellite remote sensing", *Chinese Science Bulletin*, N° 22.

Capítulo V

El mercado de vivienda en el proceso de urbanización chino: situación actual, problemas y sugerencias de políticas

Wang Li'na
Investigadora titular del Instituto de Ciencias
Económicas Academia China de Ciencias Sociales

Según el informe del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh), la futura fuerza motriz del crecimiento sostenido de la economía china se generará en la nueva industrialización, la informatización, la urbanización y la modernización agrícola con características chinas. En el proceso de urbanización, es inevitable hacer frente a la cuestión de la vivienda para toda la población. Este trabajo se coloca en el contexto de la urbanización y estudia en profundidad la situación actual y las principales características del mercado de vivienda chino; analiza las razones del alza del precio de la vivienda a través de la relación entre oferta y demanda y la estructura de mercado; plantea la construcción de un sistema de oferta de vivienda asequible, la eliminación de la dualidad de las políticas de tierra y el perfeccionamiento del sistema de indicadores, entre otras sugerencias de políticas que promuevan el desarrollo saludable del mercado de vivienda.

A. Situación actual y características del mercado de vivienda

La urbanización es la migración de población, capital y factores fundamentales económicos hacia las ciudades, la modernización de formas tradicionales de trabajo y de vida; así como el crecimiento económico y el incremento de ingresos promovidos por el efecto del tamaño y la concentración de recursos productivos. Si afirmamos que la industrialización ha proporcionado a los ciudadanos una solución efectiva al problema de alimento, vestimenta y utensilios, entonces la urbanización mejorará el nivel de ingresos y la estructura de consumo y orientará a este último en dirección a la vivienda y movilidad y al consumo selectivo, generando así una gran demanda que impulsará el rápido desarrollo del mercado de vivienda y de la construcción de infraestructura urbana.

1. La urbanización acelera el aumento de la inversión en la vivienda

Una investigación sobre los países desarrollados realizada por el economista Dale Jorgenson demuestra que la relación entre el nivel de urbanización y la inversión en vivienda y los bienes inmuebles se puede describir por el modelo de crecimiento logístico. En dicho modelo existen dos puntos de inflexión: cuando la tasa de urbanización es menor al 30%, el desarrollo económico se encuentra en una fase inicial y el peso que ocupa la inversión en vivienda en el PIB ronda el 3 al 4%; una vez superado el 30%, el desarrollo económico entra en la vía rápida y convierte al país en una sociedad industrial donde el volumen de inversión en la vivienda crece con rapidez hasta ocupar entre el 7% y el 8% del PIB. Cuando el grado de urbanización es superior al 70%, queda concluido el proceso urbanizador y el país entra en la sociedad moderna posindustrial donde el desarrollo económico se halla en una etapa más madura y estable. En estas circunstancias se produce el segundo punto de inflexión y el peso de la inversión en vivienda en el PIB se reduce sin dejar de ser una parte importante de la inversión privada (véase el cuadro V.1). En muchos países, el sector inmobiliario basado principalmente en la vivienda es considerado el pilar y el barómetro de la economía. Durante todo el proceso de urbanización, la acumulación de grandes inversiones en la infraestructura y la vivienda vienen elevando el peso de los bienes inmuebles urbanos en la riqueza nacional desde el 15% al 60%, el cual es un porcentaje ya muy significativo.

Cuadro V.1
Comparación internacional del peso de la inversión en vivienda en el PIB

	Japón	EE.UU	Alemania	Reino Unido	Francia
1973	8,4	5,8			
1977	7,4	4,8	5,8	3,3	6,8
1978	7,3	5	5,9	3,3	6,3
1979	7,3	4,9	6,3	2,9	6,3
1980	6,7	4,5	7,1	3,8	7,4
1981	6,1	3,5	6,5	3,2	6
1982	5,9	3	6,2	3,4	5,5
1983	5,4	4	6,4	3,6	5,2
1984	5	4,3	6,4	3,7	4,8
1985	4,9	4,3	5,5	3,4	4,6
1986	5	5,1	5,3	3,5	5,2
1987	6,1	5	5,2	3,7	5,1
1988	6,1	4,8	5,2	4	5,2
1989	6	4,4	5,3	3,9	5,1
1990	6,1	3,8	5,6	3,6	5,1
1992	5,1	3,7	6,1	3	5
1993	5,4	4	6,5	2,8	4,8

Fuente: Economic Planning Agency, Numerical Report on Nation Economy. The United Nations, Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe.

En China, la práctica también ha puesto de manifiesto que el desarrollo del mercado de vivienda está estrechamente vinculado con el nivel de urbanización y de desarrollo económico. Antes de la Reforma y apertura de 1978, la población urbana de China era de 172 millones y la tasa de urbanización, apenas del 17,92%. En 1996, la urbanización llegó al primer punto de inflexión marcando una tasa del

30,48%. Durante los 10 años posteriores, este mismo indicador creció anualmente en un 1,3% y a finales de 2012, la población urbana llegó a 720 millones con un nivel de urbanización del 52,6%.

De la mano de la aceleración del proceso urbanizador, vinieron las reformas del sistema de vivienda arrancaron bajo la dirección de Deng Xiaoping. En 1998, se puso fin a la distribución de viviendas en especie y se la sustituyó por la distribución en términos monetarios. Por consiguiente, el mercado de vivienda tomó un envión y se produjo un importante incremento de la inversión en vivienda. Entre 1996 y 2012, la inversión en vivienda pasó de 519.800 millones a 6,4412 billones (6,4412 millones de millones) de yuanes, registrando un aumento de 12 veces el monto original, su peso en el PIB también creció del 7,7% al 11,3%. La inversión en vivienda urbana ascendió de 332.600 millones a 5,7884 billones de yuanes y su peso en el PIB incrementó del 4,9% al 10,7%. De todos modos, no es frecuente ver una inversión en vivienda de tal magnitud en la historia de los países desarrollados de economía de mercado. Por ejemplo, el récord del peso de la inversión en vivienda en el PIB de Japón es del 8,4% y en el de EE.UU, del 5,8%, mientras que los de Alemania, Reino Unido y Francia van entre el 3% y el 6% (véase el cuadro V.1). El boom de la inversión en la vivienda se debe por un lado al gran número de habitantes y por el otro, a las reformas políticas y económicas. Se prevé que antes de que acabe el proceso de urbanización en China, la gran población y la fuerte demanda mantendrán la inversión en vivienda en un nivel razonable. Además, como la vivienda es un bien económico y al mismo tiempo una necesidad básica, desempeñará un papel relevante tanto para la economía como para el bienestar de la población.

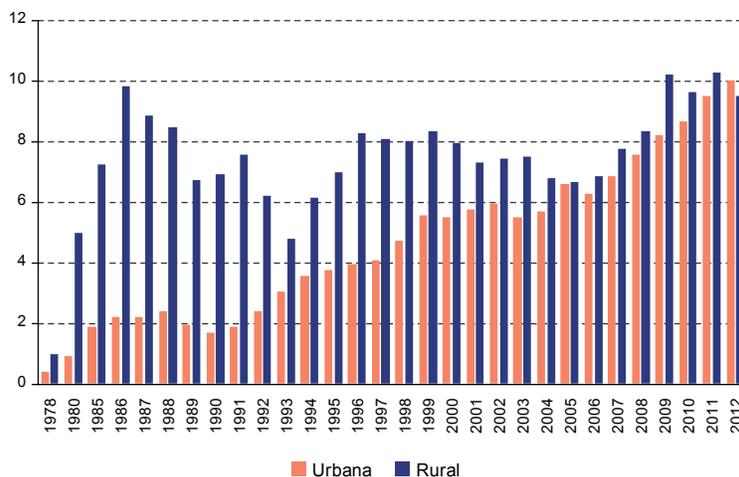
2. Estructura dual del mercado de vivienda

A diferencia de los mercados de vivienda de otros países, el mercado chino de vivienda presenta una característica típica: la dualidad urbano-rural. A partir del volumen total de la inversión en vivienda y su composición, se puede observar que antes de 1992, tanto la inversión en vivienda urbana como en vivienda rural era menor a 100.000 millones de yuanes, significando cada una alrededor del 50% de la inversión total en este sector. Sin embargo, con la aceleración de la urbanización, la inversión en vivienda urbana tuvo un rápido crecimiento, registrando un aumento de 56 veces respecto del volumen de la inversión anual del año 1992, la cual se elevó de los entonces 101.300 millones a los 5,7844 billones en el año 2012. El porcentaje de ésta en el volumen total de la inversión en vivienda también incrementó del 59% al 89%. En el mismo periodo, la inversión en vivienda rural se multiplicó por 9 veces, pasando de 70.200 millones a 656.80 millones, pero a su vez perdió peso en el volumen de inversión total, registrando una baja del 42% al 11%. No obstante, debido al bajo coste de construcción de las viviendas rurales (500 yuanes por metro cuadrado aproximadamente) y a la falta de infraestructura pública, el crecimiento anual de la superficie de la vivienda rural supera en gran medida al de la urbana (véase el gráfico V.1).

La fuerte inversión en vivienda y la construcción a gran escala han mejorado notablemente las condiciones de vivienda de la población tanto urbana como rural. En las áreas urbanas, el promedio de superficie per cápita de construcción ha incrementado de 6,7 m² en 1978 a 32,9 m² en 2012¹. De acuerdo con el VI Censo Nacional de Población realizado en 2010, la superficie total de vivienda urbana llegó a 18.100 millones de metros cuadrados y el 95% ha sido construido después de 1980. No obstante, es necesario señalar que el 25,4% de la población urbana aún tiene una superficie per cápita menor a 20 m² y que la superficie per cápita del 51,7% es menor a 30 m². Es decir, las condiciones de vivienda de unos 100 millones de residentes urbanos todavía quedan por mejorar. Además, existe una gran diferencia entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas y las del Este, Centro y Oeste en términos de condiciones de vivienda. Cuanto más grandes y más pobladas son las ciudades, más grave es el déficit de vivienda. Por ejemplo, la superficie real de construcción de vivienda de Beijing y Shanghai es de 358.450.000 m² y 394.780.000 m² respectivamente y la superficie por persona, 27,8 m² y 25,1 m², lo cual está muy por debajo del promedio nacional.

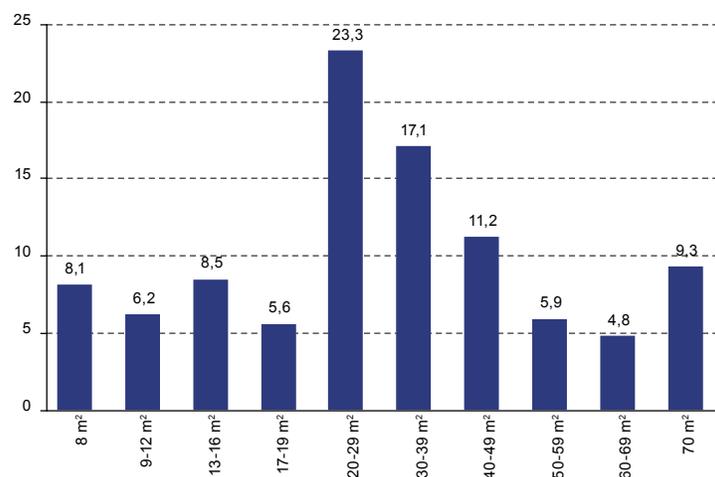
¹ *Anuario de Estadísticas 2013*, Administración Nacional de Estadísticas de China.

Gráfico V.1
Superficie anual de la vivienda de nueva construcción urbana y rural
(100 millones de m²)



Fuente: Anuario de Estadísticas 2013, Administración Nacional de Estadísticas de China.

Gráfico V.2
Porcentaje de las familias urbanas según la superficie de vivienda per cápita



Fuente: Data del VI Censo Nacional de Población en 2010.

En las zonas rurales, la superficie total de construcción de vivienda aumentó de 6.400 millones de metros cuadrados en 1978 a 23.830 millones de metros cuadrados en 2012, y la superficie per cápita, de 8,1 m² a 37,1 m². Objetivamente hablando, el incremento de la inversión en vivienda rural es positivo, porque refleja la subida de ingresos de los trabajadores de origen rural, es decir, los residentes rurales disponen cada día de más recursos económicos para adquirir inmuebles y para mejorar las condiciones de vivienda. Pero también es obvio el efecto negativo de la dualidad del mercado de vivienda chino: en primer lugar, la dualidad ha agravado el desequilibrio de la oferta y demanda de vivienda. Debido

a la construcción descontrolada de la vivienda rural, la excesiva superficie del suelo para vivienda per cápita (150 m² aproximados, muy por encima del promedio de las ciudades), y el aumento del número de los terrenos abandonados e ilegales, se ha generado una expansión ininterrumpida en el uso de la tierra. Según datos del *Anuario de Estadísticas de la Construcción Urbana-rural de China*, elaborado por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-rural, entre 1990 y 2011 la población rural cayó de 859 millones a 650, millones marcando una reducción neta de 180 millones, pero por el contrario, la superficie del suelo rural con fines de edificación incrementó de 11,4 millones de hectáreas a 13,73 millones de hectáreas, es decir, aumentó 1,26 veces, esto es el triple de la superficie actual del suelo urbano para la edificación (4,57 millones de hectáreas aproximados). Dado que los recursos de la tierra son limitados, la baja eficiencia del uso de la tierra rural y la expansión ciega de las edificaciones rurales provocarán la ocupación del suelo para fines agrícolas, lo que agravará la falta de oferta de terreno urbano para vivienda e infraestructura; en última instancia, esto influirá en la subida del precio de vivienda en las áreas urbanas.

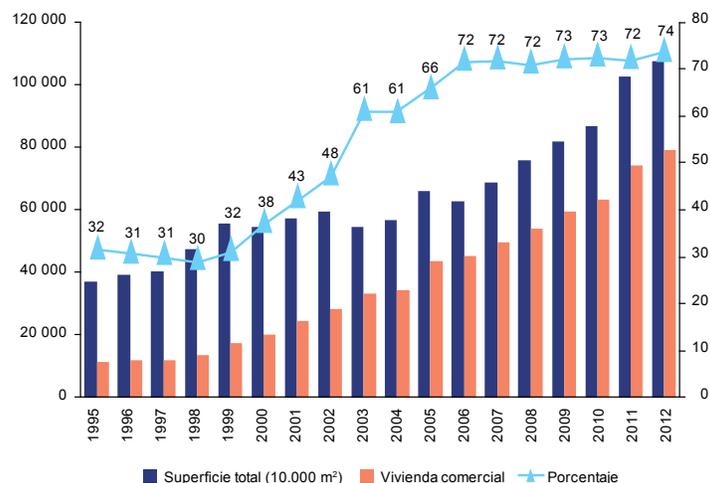
En segundo lugar, la dualidad del mercado de vivienda empeora el desequilibrio de oferta y demanda. A pesar del rápido crecimiento de la construcción de vivienda rural, dicha vivienda no puede entrar en el mercado, proporcionando un lugar donde vivir para los residentes urbanos y los nuevos migrantes de origen rural. Las formas de existencia de las viviendas rurales que no se permiten comercializar libremente son diversas: viviendas de propiedad limitada, aldeas de pintores, jardines ecológicos, fincas agrícolas y en otros casos, polígonos de industria creativo-culturales, etc. Dicha dualidad ha conducido a la coexistencia contradictoria del desuso y la falta de vivienda. Por un lado, ha quitado a los campesinos el acceso al mercado de suelo y vivienda y las posibilidades de venta de tierra. Por otro lado, ha permitido la compra irregular a bajo costo del suelo rural por parte de algunas empresas inmobiliarias y por parte de la élite para levantar mansiones de lujo. Mientras tanto, los residentes urbanos y los nuevos migrantes de origen rural deben padecer el alto precio de vivienda. De acuerdo con la teoría de migración de R.Herberle y D.J.Burge, los principales factores que impulsan la suburbanización consisten en el alto precio de vivienda, los problemas de congestión del tráfico y la contaminación del aire, entre otros. La suburbanización y la desurbanización sólo se producen cuando la producción y el consumo llegan a un nivel muy alto. Pero bajo las circunstancias especiales generadas por la dualidad del mercado de terreno y vivienda de China, por un lado los residentes urbanos no pueden optar por vivir en las afueras para liberarse del alto precio de vivienda dentro de las ciudades y con ello contribuir al desarrollo sincronizado de las áreas urbanas y rurales; por el otro lado, los elevados precios de vivienda hacen que los residentes rurales no puedan instalarse en las ciudades y tengan dificultades para encontrar un trabajo estable, dando lugar a una serie de problemas sociales tales como los matrimonios que viven separados, los niños y ancianos abandonados en el campo por padres e hijos respectivamente, y el flujo de millones de personas entre zonas urbanas y rurales. Todo esto obstaculiza el proceso de urbanización y las reformas que plantean activar la demanda interna y cambiar el modelo de crecimiento económico.

3. Dualidad del mercado de vivienda urbana

En el mercado de vivienda urbana, la dualidad en la oferta en un principio se refería a la coexistencia de la vivienda en especie y la comercial, esto es una particularidad de la transición de la economía planificada a la economía de mercado y de la transición de la distribución de vivienda del modo de bienestar a la monetización. Con las reformas de capitalización de la vivienda ocurridas en 1998, la oferta comenzó a depender cada vez más del mercado. Entre 1997 y 2012, la inversión en vivienda comercial realizada por empresas de desarrollo inmobiliario ascendió de 153.900 millones a 4,9372 billones de yuanes y su peso en el volumen total de inversión en vivienda urbana pasó del 46% al 86%. En términos de superficie, la superficie construida de vivienda comercial incrementó de 123.650.000 m² a 794.030.000 m² y su peso también subió del 30% al 74% (véase el gráfico V.3). Las viviendas comerciales se han convertido en la principal fuente de oferta de vivienda urbana, pero la vivienda en especie no ha sido erradicada. Por ejemplo, en Beijing la oferta de vivienda tiene dos niveles: el estatal y el municipal, y todos los

años, los proyectos de vivienda de las instituciones gubernamentales estatales suponen más del 5% de la superficie total de vivienda construida. En otras regiones, también existen instituciones gubernamentales provinciales, y municipales, empresas estatales y organizaciones institucionales que disponen de suelo obtenido por asignación gratuita o por convenio. Estas entidades no han dejado de construir su propia vivienda en especie sobre dicho suelo para luego distribuirla entre sus empleados.

Gráfico V.3
Peso de la vivienda comercial en la superficie total de la vivienda urbana de nueva construcción



Fuente: Anuario de Estadísticas 2013, Administración Nacional de Estadísticas de China.

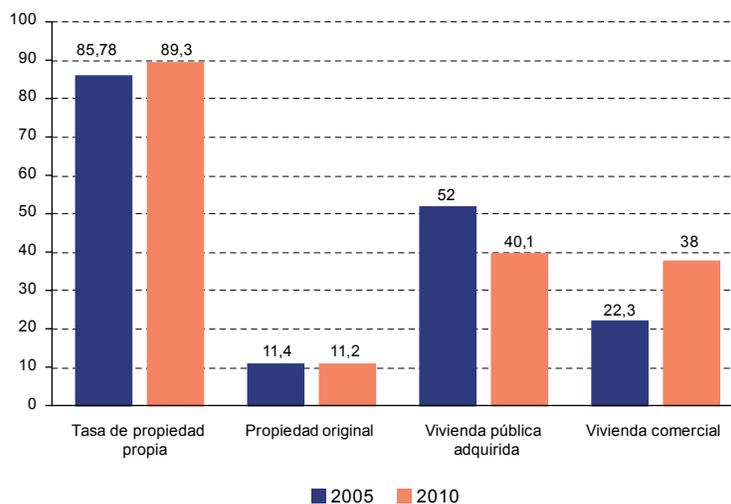
Sin embargo, durante los últimos años, la dualidad se ha referido más a la coexistencia de las viviendas sociales construidas por el gobierno para la población de medio y bajo ingreso y las comerciales que desarrollan las empresas inmobiliarias. En especial, para hacer frente a la crisis financiera de los EE.UU de 2008, el gobierno chino sacó un paquete de estímulo económico de 4 billones de yuanes y a su vez, amplió la inversión en vivienda social. Sin lugar a dudas, la ampliación de construcción de viviendas sociales es una medida importante del gobierno para asumir mejor la responsabilidad social de vivienda, recompensar la falta de demanda externa, mantener el crecimiento económico y mejorar el bienestar social. Sin embargo, en la ejecución de dicha medida, ha surgido una inmensa diversidad de conceptos tan de vivienda social, tales como vivienda de alquiler bajo, de propiedad asequible, de precio acotado, de arrendamiento público, chozas y casas peligrosas reformadas, de asignación especial, comercial para uso propio y de construcción colectiva, entre otras. Una fragmentación de tal grado conlleva grandes dificultades de distinción y un alto coste administrativo y desafía la inteligencia de los seres humanos y la capacidad de administración de los gobiernos de diferentes niveles.

Lo que provoca mayor confusión es que muchas de las viviendas sociales se pueden comercializar. Si las consideramos un bien público para la población, lo contradictorio es que se pueden comercializar y de las transacciones se pueden obtener muchos beneficios económicos. Pero si las clasificamos como viviendas comerciales, lo contradictorio queda en que disfrutan de una serie de privilegios como la asignación gratuita de suelo, exención de impuestos y líneas de crédito especiales. En algunos lugares, las instituciones gubernamentales han pretendido volver al viejo sistema de vivienda en especie refugiándose bajo la excusa de vivienda social, y en algunos casos, las entidades con mayor poder e influencia construyen su propia vivienda y la incluyen en el objetivo de construcción de vivienda social, perjudicando el apenas establecido y unificado mercado de vivienda, resultado de tantos años de

reforma, y complicando aún más el sistema de oferta de vivienda. Como los ingresos de capital ocupan cada vez mayor peso en los ingresos individuales, la inequidad del acceso al mercado de vivienda y la inequidad de la distribución de las viviendas sociales evidentemente ampliará la brecha entre ricos y pobres y agravará la injusticia de la distribución de la riqueza social.

Según datos de la Administración Nacional de Estadísticas de China, entre 1995 y 2012, la superficie de vivienda urbana construida es de 11.590 millones de metros cuadrados, entre los cuales 6.810 millones son vivienda comercial, suponiendo el 58,8% de la superficie total. Si descontamos las viviendas de propiedad asequible, las de precio acotado y las sociales que sirven de condición para la concesión de suelo para la construcción de vivienda comercial, la cuota de las viviendas comerciales propiamente dichas es aún más baja. Además, de acuerdo con el informe *Incremento sostenido del ingreso y el consumo y mejora notable de la calidad de vida de los residentes urbanos durante el período del XI Plan Quinquenal* elaborado por la Administración Nacional de Estadísticas, hasta finales de 2010, el 89,3% de las familias urbanas contaban con vivienda de propiedad propia, pero sólo el 38% tenían vivienda comercial. De la parte restante, el 11,2% de las familias urbanas eran propietarias originales de su vivienda y el 40,1% se convirtieron en propietarias durante las reformas del sistema de distribución de la vivienda (véase el gráfico V.4). Estos datos demuestran que la tasa de viviendas en propiedad por parte de las familias urbanas es alta, pero el grado de mercantilización de las viviendas es relativamente bajo. El XI Censo Nacional de Población también indica que la superficie de vivienda por persona de muchos directivos del gobierno, el Partido y de entidades institucionales supera en un 30% al promedio y el porcentaje es mucho mayor que el de otras profesiones. La desigualdad en la oferta y la distribución de la vivienda ha permitido que coexistan un grupo privilegiado de la población que puede tener varias viviendas, incluso algunas vacías o abandonadas, y un sector con dificultades para encontrar vivienda, o incluso sin siquiera acceso a ella.

Gráfico V.4
Tasa de propiedad propia de vivienda urbana y clasificación de formas de propiedad
(En porcentajes)



Fuente: Anuario de Estadísticas 2013, Administración Nacional de Estadísticas de China.

4. Características regionales de la inversión en vivienda urbana

El territorio de China es muy extenso y el desequilibrio del desarrollo económico entre las distintas regiones se ha traducido en las características regionales del mercado de vivienda urbana.

Aunque no tenemos un índice de la distribución geográfica de la inversión en vivienda urbana, a partir de la distribución geográfica de la inversión en vivienda de las empresas inmobiliarias, se pueden observar dos grandes tendencias: primero, la inversión en vivienda comercial se concentra principalmente en las provincias y grandes ciudades del Este del país, ya que éstas tienen un crecimiento económico más rápido, un nivel de urbanización más elevado, mayor número de habitantes, una renta per cápita más alta, un entorno más propicio para la inversión, mano de obra mejor preparada y mayor potencial de desarrollo, entre otros factores. Segundo, se nota una tendencia de movimiento de la inversión en vivienda comercial de las regiones económicamente avanzadas a ciudades de segundo, incluso tercer o cuarto nivel. Gracias a las medidas de planificación del gobierno central para incentivar el desarrollo del Oeste y el Centro de China, la inversión también ha acelerado sus pasos para entrar en esas zonas.

En primer lugar, analizamos la distribución de la inversión en vivienda comercial en las tres grandes regiones de China: el Oeste, el Centro y el Este. Se puede ver en el cuadro V.2 que entre 2000 y 2012, la inversión en vivienda comercial del Este siempre se ha mantenido por encima del 55% de la inversión total en vivienda comercial urbana, pero el porcentaje cayó del máximo histórico del 73,3% al 55,9%, registrando un descenso del 17,4%. En el mismo periodo, el peso de la inversión en vivienda comercial del Centro subió del 12,3% al 22,4%, y el de la inversión del Oeste, del 14,4% al 21,5%, con un incremento de 10,1 y 7,1 puntos porcentuales respectivamente. Antes de 2007, las siete provincias que habían atraído mayor inversión en vivienda comercial se concentraban todas en el Este, estas eran: Jiangsu, Guangdong, Zhejiang, Beijing, Shandong, Liaoning y Shanghai. Pero en 2012, las primeras 10 provincias con mayor inversión en vivienda comercial eran: Jiangsu (8,8%), Guangdong (7,5%), Liaoning (8%), Shandong (7%), Zhejiang (6,9%), Hebei (4,6%), Henan (4,5%), Sichuan (4,4%) y Anhui (4,1%). Entre éstas hay tanto provincias del Centro, como son Hebei, Henan y Anhui, así como del Oeste: Sichuan. En cambio, Beijing descendió al decimoprimer lugar y Shanghai, al decimotercer puesto (2,9%). A partir de estos datos, es evidente que se ha producido una tendencia de movimiento interregional de la inversión en vivienda comercial.

Cuadro V.2
Distribución regional de la inversión en vivienda comercial urbana
(En porcentajes)

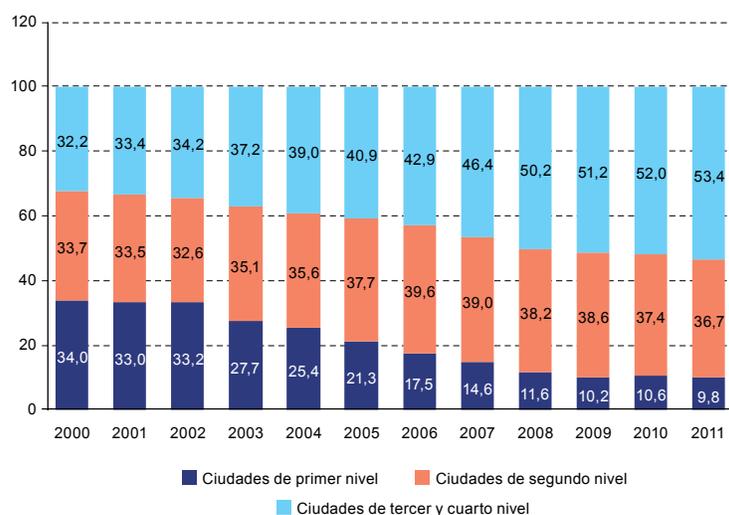
	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Este	73,3	72,8	71,2	66,7	62,9	60,9	59,0	56,4	56,5	56,9	55,9
Centro	12,3	12,5	15,0	17,2	19,2	20,0	21,6	23,4	23,1	22,2	22,4
Oeste	14,4	14,8	13,8	16,1	18,0	19,1	19,4	20,2	20,4	20,8	21,5

Fuente: Anuario de Estadísticas, diferentes ediciones, Administración Nacional de Estadísticas de China.

En segundo lugar, estudiamos el mercado de vivienda comercial de las distintas ciudades. La urbanización de China todavía se halla en la etapa de concentración de población hacia las grandes ciudades y hacia las ciudades céntricas. A pesar de que el gobierno central pone el énfasis de la urbanización en los pueblos medianos y pequeños, las diversas oportunidades de empleo, la rica vida material y cultural, los incomparables servicios públicos (educación y sanidad) y la infraestructura pública siguen siendo grandes atractivos para que la población emigre a las zonas céntricas de las grandes ciudades. Clasificamos a Beijing, Shanghai, Guangzhou y Shenzhen como ciudades de primer nivel; a las capitales provinciales como ciudades de segundo nivel y a las otras ciudades como de tercer y cuarto nivel. Como indica el gráfico V.5, entre 2000 y 2011, el peso de la inversión en vivienda comercial de las ciudades de primer nivel cayó del 34,03% al 9,82%, con una bajada de 23,21 puntos porcentuales. La

cuota de la inversión de las ciudades de segundo nivel aumentó del 33,73% al 36,74%, con una subida de 3,2 puntos porcentuales, mientras que las ciudades de tercer y cuarto nivel elevaron su porcentaje del 32,34% al 53,44%, con un incremento de 20,01 puntos. Estos datos han puesto de manifiesto que la inversión en vivienda comercial en las ciudades de primer nivel está perdiendo transcendencia, mientras que en las ciudades de tercer y cuarto nivel experimenta un crecimiento más rápido, evidenciando el movimiento interregional de la inversión en vivienda comercial urbana.

Gráfico V.5
Distribución de la inversión en vivienda comercial urbana
(En porcentajes)



Fuente: Anuario de Estadísticas 2013, Administración Nacional de Estadísticas de China.

En tercer lugar, a través del análisis de las 35 ciudades más grandes, podemos ver que las primeras 10 ciudades con mayor inversión en vivienda comercial en 2002 eran: Beijing, Shanghai, Guangzhou, Shenzhen, Tianjin, Chengdu, Hangzhou, Dalian, Chongqing y Wuhan. Estas ciudades significaban respectivamente el 17,1%, 16,5%, 9,1%, 6,9%, 4,3%, 4,3%, 3,8%, 3%, 2,9% y 2,8% de la inversión total en vivienda comercial de las 35 ciudades. En 2012, las top 10 pasaron a ser Chongqing, Beijing, Shanghai, Shenyang, Chengdu, Dalian, Xi'an, Hangzhou, Wuhan y Guangzhou, representando respectivamente el 7,4%, 7%, 6,3%, 5,8%, 5,1%, 4,6%, 4,3%, 4,3%, 4,2% y 3,6% de la inversión total. A pesar de que Beijing y Shanghai continuaron ocupando los primeros lugares, su peso en el total de la inversión ha ido bajando, mientras que las ciudades del Centro y del Oeste como Chongqing, Shenyang, Chengdu y Wuhan han ido acelerando su crecimiento de inversión en dicho sector, corroborando con ello las conclusiones anteriores.

El análisis anterior deja en evidencia la tendencia del movimiento de la inversión en vivienda comercial urbana de las ciudades de primer nivel a las de segundo, tercer y cuarto nivel, pero aun así las ciudades de primer nivel siguen siendo atractivas para las empresas de desarrollo inmobiliario y el principal factor limitante es el alto precio de suelo de las grandes ciudades. En otras palabras, la tendencia de movimiento de inversión se debe en gran medida al incremento del volumen de inversión en el Centro y el Oeste de China, así como al aumento de la cantidad de ciudades de segundo, tercer y cuarto nivel. Las sugerencias de políticas en este sentido consisten en respetar las leyes fundamentales del desarrollo económico. Tanto el incremento de la inversión en vivienda generado por la concentración de población en las grandes ciudades como el movimiento de inversión en el mismo sector entre regiones deben

corresponderse con el nivel de desarrollo económico, el número de habitantes y el crecimiento de los ingresos de cada lugar. Cualquier ímpetu de levantar nuevos barrios urbanos y crear demanda no podrá mantenerse y agravará la distribución distorsionada de los recursos si no existe una demanda real que lo sustente. Con los ajustes del mercado inmobiliario de 2011 y 2012, una parte de las ciudades de segundo, tercer y cuarto nivel vivieron un boom excesivo de la inversión en vivienda urbana, lo que condujo al incremento de stock durante los dos años posteriores. Dicho hecho puede ser una alerta para todas las ciudades, pues refleja precisamente las leyes intrínsecas de la urbanización y la inversión en vivienda.

B. Relación entre el precio de vivienda y la oferta y demanda

En 2002, China llevó a cabo una importante reforma de las políticas de tierra, y una de las principales medidas consistía en la adopción del sistema de licitación pública en el proceso de concesión de suelo urbano con fines de construcción de vivienda. Teóricamente, el proceso licitatorio puede mejorar la transparencia de las transacciones del suelo, evitar la corrupción, elevar el valor del suelo e impulsar el desarrollo del mercado de terreno de China. Sin embargo, en la práctica esta reforma ha dado lugar a una dualidad artificial que separa el mercado de terreno. Por un lado, los suelos para la minería, almacenamiento, instalaciones públicas y transporte se conceden sin licitación, lo cual ha conducido a la baja eficiencia del uso de la tierra para fines municipales o industriales. Por otro lado, el suelo para la vivienda, el cual está estrechamente vinculado con la vida de la gente, no tiene otra opción de adquisición sino la concesión por vía de la licitación monopolizada por el gobierno, único proveedor de suelo en el mercado. El gobierno puede manipular el ritmo, los tiempos y el tamaño de la oferta, y en consecuencia, el precio de suelo, en muchas ocasiones, ha llegado a ser excesivamente alto. El alto precio de la tierra se traduce en la subida del precio de vivienda y a su vez, contribuye a la formación de expectativas del alza de precio por parte de la población. En última instancia, esta especulación promueve que cada vez más capital entre en el sector inmobiliario, sustentando el ascenso del precio de vivienda urbana. Entre 2002 y 2012, el precio promedio de vivienda de muchas ciudades se triplicó, superando por mucho el crecimiento real de la renta disponible per cápita.

Cuadro V.3
Evolución del precio promedio de vivienda comercial en las 35 ciudades principales de China
(Unidad: yuan/m²)

	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2012	Crecimiento (vez)
35 ciudades	2 267	3 854,0	4 350	5 128	5 130	6 394	6 830	3 854,0	7 649	3,4
Beijing	4 467	6 162,1	7 375	10 661	11 648	15 948	17 151	6 162,1	16 553	3,7
Shanghái	4 007	6 698,0	7 039	8 253	8 115	12 364	14 290	6 698,0	13 870	3,5
Hangzhou	3 197	5 453,8	5 967	7 432	8 211	10 561	14 259	5 453,8	13 952	4,2
Guangzhou	3 995	5 041,2	6 152	8 439	8 781	8 988	10 615	5 041,2	12 001	3
Shenzhen	5 267	6 996,3	8 848	13 370	12 823	14 858	18 954	6 996,3	18 996	3,6
Xiamen	2 595	4 744,0	6 601	8 907	8 940	8 935	11 590	4 744,0	12 953	5

Fuente: Anuario de Estadísticas, diferentes ediciones, Administración Nacional de Estadísticas de China.

Según las leyes más básicas de la economía, al precio lo determinan la relación de oferta y demanda en el mercado. Una serie de factores se reflejan en la oferta y demanda y a su vez, influyen en

la tendencia del precio de vivienda. Por ejemplo, el crecimiento poblacional urbano en el proceso de urbanización, los cambios de la estructura demográfica, el aumento de los ingresos, el exceso de liquidez y los incentivos impositivos generan demanda de primera vivienda, de mejoramiento de condiciones de vivienda, de inversión y de especulación; por su parte, la oferta de suelo, la magnitud de inversión, el plazo de obra, la tasa de finalización de construcción, etc. influyen en la oferta de vivienda. Por otra parte, la vivienda es un bien especial que se asocia con el suelo, el cual es un recurso escaso, limitado y monopolizado y cuya oferta es poco flexible. De modo que la subida del precio del suelo y de vivienda suele ser más rápida que la del precio de bienes normales, y muchas veces se desvía del valor real de dichos activos. Analizando la trayectoria de subida del precio de vivienda urbana china, se descubre que los factores más importantes son el desequilibrio de oferta y demanda y la deficiencia estructural de los años anteriores a 2012. En el fondo, esto también tiene que ver con la deficiencia de las políticas impositivas, financieras y de tierra.

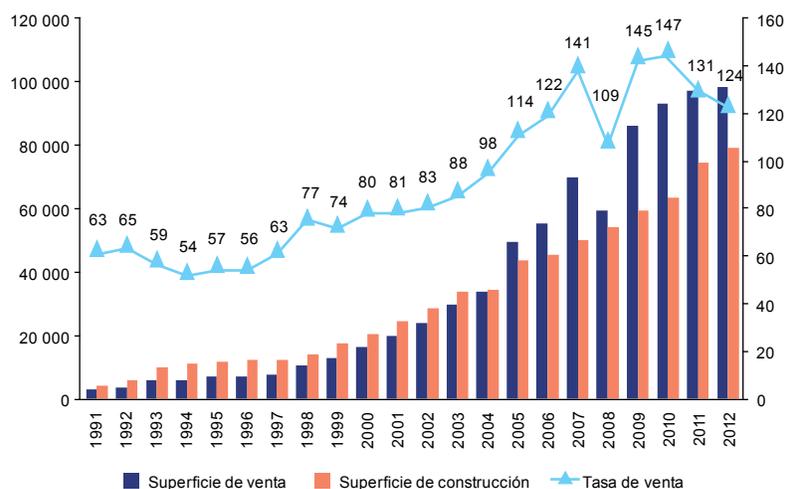
1. Grave desequilibrio de oferta y demanda

En comparación con los mercados de vivienda ya maduros, el chino sigue siendo un mercado emergente, lo cual se ha reflejado en la oferta de la vivienda. En China, la oferta de vivienda depende principalmente de la nueva construcción, mientras que en los mercados maduros, la oferta está formada tanto por la nueva construcción como por el stock, y el ratio suele ser entre 1:3 y 1:5. En cambio, en Shanghai y Beijing, el ratio entre la vivienda de nueva construcción y el stock gira en torno a 1:1,3, e incluso puede ser aún más bajo en otras ciudades. Por lo tanto, las fluctuaciones del precio de vivienda tienen mucho que ver con la oferta y demanda en materia de la vivienda de nueva construcción.

En primer lugar, analizamos la relación de oferta y demanda de las viviendas urbanas de nueva construcción. Viendo el índice de venta de vivienda, o sea, el ratio entre la superficie vendida y la superficie construida, podemos observar que antes de 2005, la oferta siempre fue mayor que la demanda. En realidad, antes de 1998, la tasa de venta de la vivienda estaba apenas por el 60% y sólo con la monetización de la distribución de vivienda y la puesta en marcha del *Reglamento de administración de los créditos para la vivienda de particulares*, que introdujo el crédito hipotecario para la compra de vivienda de particulares, el apoyo financiero logró hacer desaparecer las limitaciones de liquidez en la compra de vivienda por parte de los individuos. Con las líneas de créditos y la reforma de la distribución, la tasa de venta ascendió hasta entre el 70% y 80%, con un crecimiento del precio por debajo del 5% durante los años 1999 y 2004. No obstante, a partir de 2005, la venta de vivienda comercial se ha mantenido por encima del 100% (véase el gráfico V.6). Si identificamos a la urbanización, el incremento de la renta, la remodelación urbana y la búsqueda de oportunidades de inversión generada por el alto nivel de ahorro como impulsos de la fuerte demanda, entonces la licitación pública de terreno adoptada en 2002, la reducción manipulada de la oferta de terreno como medida de ajuste del mercado entre 2004 y 2006, la especulación y acaparamiento de tierra, la exageración del precio del terreno y el control sobre el avance de la obra por parte de las empresas, se han traducido en el descenso de la tasa de finalización de obra, lo que a su vez ha provocado el déficit de oferta de vivienda comercial, contribuyendo a la subida de su precio.

Tomando la venta y la cantidad total de obras concluidas de vivienda comercial de nueva construcción como base de análisis, podemos observar que entre 2005 y 2012, se construían anualmente 3,68 a 7,64 millones de viviendas y la venta anual era de 4,23 a 9,44 millones, con un ratio de venta y construcción de 1:1,23, lo que demuestra un gran desequilibrio entre la fuerte demanda y la insuficiente oferta. Dentro del mismo periodo, durante algunos años, la tasa de venta de las viviendas de alta gama se colocó por encima del promedio, indicando una gran demanda, mientras que las viviendas sociales de precio económico mantuvieron el equilibrio entre la venta y la construcción debido al control del gobierno (véase el cuadro V.4). En tales circunstancias, la dependencia en la vivienda en construcción incrementó significativamente y condujo a la popularidad de la preventa de los proyectos de vivienda comercial.

Gráfico V.6
Superficie vendida y construida de vivienda comercial y tasa de venta



Fuente: Anuario de Estadísticas 2013, Administración Nacional de Estadísticas de China.

Cuadro V.4
**Ratio entre la venta y la construcción de viviendas comerciales
 construidas de todo el país**

	Tasa de venta de vivienda comercial	Tasa de venta de vivienda de alta gama	Tasa de venta de vivienda económica
2005	1,15	1,13	1,03
2007	1,42	1,62	1,00
2008	1,13	1,09	1,12
2009	1,45	1,67	0,87
2010	1,46	1,37	0,82
2012	1,23	1,41	n.a.

Fuente: Anuario de Estadísticas, diferentes ediciones, Administración Nacional de Estadísticas de China.

En segundo lugar, analizamos la relación oferta-demanda regional. El mercado de vivienda presenta características regionales muy variadas. Seguimos con la tasa de venta de la vivienda comercial construida para mostrar la relación entre la oferta y la demanda en diferentes regiones del país. A partir de su análisis podemos descubrir las tres particularidades más destacadas del desequilibrio entre la oferta y demanda. La primera es la insuficiencia de la oferta de vivienda en las 35 grandes ciudades de China antes de 2013. El análisis indica que fue aumentando el número de ciudades con un ratio de superficie vendida y construida mayor a 1:1, pasando de menos de 10 ciudades antes del 2004 a 31 ciudades en el 2009. A pesar de las estrictas medidas que limitaban la compra de vivienda en el año 2011, durante 5 años, la venta de la vivienda superó la superficie construida en 23 ciudades y en 2012, esta cifra ascendió a 26.

La segunda es que el desequilibrio se produjo principalmente después del 2005. En 2002, sólo en 5 ciudades la venta superaba a la oferta, en 2004, el número de ciudades incrementó a 12, y en 2005, a 30, mostrando una constante tendencia al aumento de la falta de oferta. En 2008, el gobierno puso en marcha una serie de políticas de estímulo económico para contrarrestar el impacto de la crisis

financiera norteamericana, tales como la bajada del tipo de interés en 5 ocasiones y la reducción de los impuestos de transacción de vivienda de particulares, lo que inyectó dinamismo al mercado y agravó el desequilibrio durante los años 2010 y 2011. En 2011, con la promulgación de medidas que restringían la compra de vivienda, se reprimió la demanda especulativa e inversionista y se alivió el desequilibrio, con lo que el número de ciudades sin suficiente oferta se redujo a 26.

La tercera es que la desviación estándar del ratio de demanda y oferta es relativamente pequeña, con un promedio de 0,39, demostrando que no existe una gran diferencia en el desequilibrio entre diferentes ciudades (véase el cuadro V.5).

Cuadro V.5
Número de ciudades donde la venta supera la oferta y evolución del ratio
(35 ciudades principales)

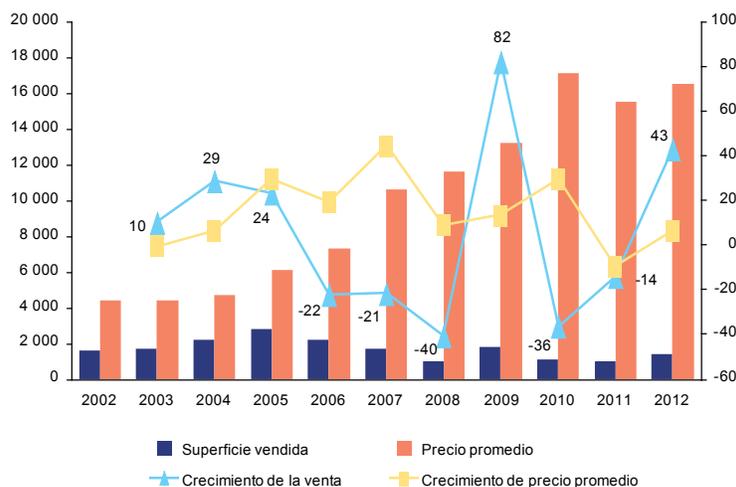
	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de ciudades	5	12	30	32	33	25	31	30	23	26
Promedio	0,84	1	1,27	1,33	1,53	1,14	1,57	1,56	1,33	1,29
Desviación estándar	0,18	0,24	0,3	0,34	0,46	0,34	0,52	0,61	0,7	0,42

Fuente: Anuario de Estadísticas, diferentes ediciones, Administración Nacional de Estadísticas de China.

Desde luego, el precio tampoco es un reflejo pasivo de la oferta y demanda. De hecho, la constante alza del precio de vivienda o una subida demasiado acelerada también reprimirán la demanda y afectarán la venta de vivienda. Tomamos Beijing como ejemplo, a partir de 2005, el crecimiento anual del precio de vivienda comercial ha sido superior al 20%, y en 2007, el promedio del precio superó los 10.000 yuanes por metro cuadrado, esta acelerada subida se volvió cada vez más difícil de sobrellevar para la población. Hemos comparado la renta familiar y el pago mensual de la hipoteca de familias con distintos niveles de ingresos, y descubrimos que a partir de 2007, sólo la capa social con más alto nivel de ingresos es capaz de comprar vivienda, mientras que el resto de la población no está en condiciones de hacerlo incluso con un préstamo a 30 años. Dado el limitado poder adquisitivo de la población, en el año 2006 la venta de vivienda cayó por primera vez, y en 2008, registró una bajada del 40%, en contradicción con la subida del precio. Todos estos datos han demostrado que el alza del precio de vivienda carece de sustentabilidad e incluso sin el impacto de la crisis financiera global, el mercado de vivienda de Beijing igual debía haber entrado en una etapa de ajustes.

Lamentablemente, los ajustes no se produjeron. Debido a las medidas del gobierno que pretendían reactivar la economía y hacer frente al impacto de la crisis, entre las cuales se encontraban la baja del tipo de interés y la reducción de impuestos, en 2009, un importante número de inversionistas foráneos entraron en el mercado de vivienda de Beijing y su peso en la venta total incrementó del 15% al 40%. En consecuencia, la venta tuvo un repunte del 82,3%, y el precio promedio de las viviendas dentro del Quinto Anillo incrementó de 10.000 a 25.000 o 30.000 yuanes por metro cuadrado. Bajo esas circunstancias, en 2010 el gobierno se vio obligado a promulgar las *Medidas para detener la excesiva aceleración del alza de precio de vivienda en determinadas ciudades (decreto [2010] Número 10)*, las cuales lograron reducir la venta de vivienda en un 36,1% pero no pudieron frenar la subida de precio, que registró un 29,7% en el mismo año. En enero de 2011, el Estado anunció los nuevos *Ocho Reglamentos Nacionales* junto con las medidas restrictivas de compra y en la segunda mitad del año, dio a conocer las directrices que restringían los créditos de vivienda. Con estas nuevas políticas, se calmó un poco la fiebre especulativa y el alza descontrolada del precio de vivienda. Sin embargo, la demanda seguía siendo fuerte y no cambiaron las expectativas, sólo se esperaba un retorno del precio de vivienda a la normalidad y se requería un incremento de la renta y el ahorro de las familias.

Gráfico V.7
Superficie vendida y construida de vivienda comercial de Beijing y evolución del precio



Fuente: Anuario de Estadísticas 2013, Administración Nacional de Estadísticas de China.

La evolución del precio de vivienda y de la relación entre demanda y oferta han puesto de manifiesto que la oferta y demanda determina el mecanismo de formación del precio. Es decir, cuando la oferta no alcanza la demanda, son las empresas las que fijan el precio y los consumidores no tienen otra opción más que aceptar cualquier fluctuación de éste. Las empresas de desarrollo inmobiliario no bajarán espontáneamente el precio ajustándolo al coste de construcción, sino que lo mantendrán en un nivel elevado porque hay una fuerte demanda que lo sustenta. De modo que el gobierno debería tomar medidas en la oferta de terreno y en las políticas fiscales y financieras para aumentar la oferta de vivienda asequible para la población y romper el desequilibrio de oferta y demanda. Sólo de esta manera se puede resolver definitivamente el problema de la subida acelerada del precio de vivienda.

2. Agravamiento de las deficiencias estructurales

En los mercados de vivienda maduros, la oferta está compuesta por viviendas de nueva construcción y de stock, de venta y de alquiler, comerciales y sociales. Además, hay una oferta diversificada de vivienda de distintas gamas, precios y estructuras, y una distribución geográfica equilibrada de las viviendas. Sólo con una diversidad de oferta se puede satisfacer la demanda tan variada de la población y dar lugar a un círculo virtuoso de la inversión y consumo. Sin embargo, la estructura de oferta del mercado de vivienda chino todavía presenta muchos defectos y las deficiencias estructurales agravan aún más el desequilibrio de oferta y demanda, lo que se refleja en:

Primero, el porcentaje de las viviendas de alta gama es excesivamente elevado. El sistema económico de China todavía no está maduro y como resultado de ello, el monopolio de los sectores de petróleo, telecomunicaciones, carbono, finanzas, seguros y tabaco, junto con la corrupción de los funcionarios y la dualidad pueblo-ciudad presente en el sistema económico, han ampliado la brecha de renta entre los habitantes de China. Aunque a partir de 2004 el gobierno chino ha dejado de publicar el coeficiente Gini, los investigadores tanto chinos como extranjeros han revelado que el coeficiente Gini de China ha aumentado de 0,137 de los inicios de la Reforma y Apertura a entre 0,45 y 0,5 en el año 2010. Como afirmó el economista jefe del Banco de Desarrollo de Asia Joseph Zveglic, en el *Informe sobre las perspectivas económicas de Asia 2012*, China se ha convertido en uno de los países con mayor desigualdad entre ricos y pobres del mundo. La ampliación de la diferencia de renta se ha traducido

en un mercado cada vez más orientado a viviendas espaciosas y lujosas. A nivel nacional, el peso de la inversión en vivienda urbana de alta gama incrementó del 6,8% en 2002 al 10,6% en 2009 y este porcentaje fue aún más alto en Beijing y Shanghai (véase el cuadro V.6).

Cuadro V.6
Porcentaje de inversión en vivienda de alta gama sobre la vivienda comercial
(En porcentajes)

	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nacional	6,8	9,9	9,3	12,1	9,7	10,6	10	7,7	6,9
Beijing		17,8	20,1	20,6	19	18	17,3\$	13,9	11,5
Shanghai		24,5	24,3	27,3	28,30	26,8	30,4	28	23,1
Tianjin		13,3	11,1	8,4	7,60	8,90	12,2	8,6	7,3
Chongqing		10,60	10,1	9,5	11,40	11,3	9,6\$	8	9,7

Fuente: Anuario de Estadísticas, diferentes ediciones, Administración Nacional de Estadísticas de China.

Segundo, las viviendas normales no son asequibles. El gobierno ha promulgado regulaciones sobre las viviendas de nueva construcción para evitar el desarrollo excesivo de los apartamentos de gran superficie y el alza acelerada del precio. De acuerdo con los *Reglamentos para estabilizar el precio de vivienda* del año 2005, la norma para las viviendas comunes era: superficie del apartamento menor a 120 m² y coeficiente de utilización del suelo superior a 1.0, cada ciudad además fijó un precio máximo para las viviendas normales. No obstante, más tarde, la mayoría de las ciudades aumentaron el límite de superficie por apartamento hasta 140 a 144 m². En 2006, el decreto número 37 del Consejo de Estado titulado *Reglamentos de ajustes de la estructura de oferta de vivienda y del precio*, estipulaba que los apartamentos de menos de 90 m² (incluidas las viviendas sociales) debían ocupar más del 70% de la superficie total de desarrollo inmobiliario y que dejaban de proporcionarse terrenos a proyectos de chalets, así como se restringía la oferta de terreno para proyectos grandes de baja densidad de edificios. No conocemos cómo ha sido la concreción de dichas políticas, pero lo cierto es que no ha habido ninguna supervisión ni datos públicos disponibles al respecto. Lo que sí hemos visto es la subida de gran magnitud del precio de las viviendas normales, sobre todo después de la puesta en marcha del paquete de medidas de estímulo económico para salvar la economía de la crisis financiera norteamericana de 2008. Gracias a éstas, el mercado de vivienda recibió una inyección de dinamismo y en sólo un año el precio creció en 10.000 yuanes por metro cuadrado en muchas ciudades. El valor de las viviendas normales de las ciudades de primer nivel ha llegado a 30.000 yuanes por metro cuadrado y un apartamento normal cuesta entre 3 y 4 millones de yuanes, un precio que es inasequible incluso para los ministros y gobernadores, pero más lo es aún para la gente común.

Tercero, existe una insuficiencia de la oferta de vivienda social y una distribución desviada de los recursos. Según la *Notificación para la profundización del sistema de vivienda y la aceleración de la construcción de vivienda*, publicada como decreto número 23 en 1998, la vivienda de bajo alquiler y la vivienda económica son medidas claves para resolver el problema de vivienda para la población de baja y media renta. En 1999, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural-urbano hizo público el *Reglamento de vivienda urbana de bajo alquiler*. De acuerdo con las disposiciones legales correspondientes, la vivienda de bajo alquiler es una vivienda gestionada directamente por el gobierno o que disfruta de subsidios de alquiler por parte del gobierno, y se destina a las familias urbanas de baja renta y con dificultades de vivienda. La medida se dirige principalmente a las familias urbanas de renta más baja, por ejemplo aquellas cuya renta mensual se encuentra bajo la línea de ingreso mínimo o aquellas con necesidad de ayuda por encontrarse en situaciones especiales (familiares de militares, de trabajadores fallecidos en el trabajo, ancianos, discapacitados, etc.), además la superficie de vivienda per cápita debe ser inferior a 7 u 8 metros cuadrados (15 m² de superficie de construcción). Las fuentes de las viviendas de bajo alquiler son: 1) viviendas públicas desocupadas, 2) arrendamiento de viviendas públicas que se ajustan a los estándares,

3) construcción o compra de vivienda por parte del gobierno o entidades, 4) donación de viviendas que cumplen con los requerimientos de vivienda de bajo alquiler. La superficie de apartamento de bajo alquiler de nueva construcción debe ser menor a 50 m² para satisfacer las necesidades básicas de vivienda. Dada la rápida subida del precio de las propiedades, el Consejo de Estado promulgó en 2007 las *Recomendaciones para la solución de las dificultades de vivienda de las familias urbanas de baja renta*, con el objetivo de regular más detalladamente la cobertura, el margen de destinatarios, los estándares, las vías de ejecución y las fuentes de financiamiento de las viviendas de bajo alquiler.

La vivienda económica era originalmente un tipo de vivienda destinada a la población de baja renta que se vendía a precio de costo, llevaba derechos de propiedad y se podía comercializar. Su diseño se ha hecho tomando en cuenta que durante los primeros años de la reforma del sistema de vivienda ocurrida en 1990, la renta de los residentes urbanos era todavía baja y no eran suficientes la acumulación de bienes financieros ni el poder adquisitivo. Para hacer que la vivienda sea asequible para la clase media-baja, reducir la presión del Estado y también dar un impulso al desarrollo del mercado de vivienda, el gobierno sacó una serie de políticas para incentivar el desarrollo de la vivienda económica. Según la *Decisión del Consejo de Estado de profundizar la reforma del sistema de vivienda urbana* de 1994, también conocida como el decreto de Gobierno número 43, se especificó que era necesario fomentar el desarrollo de vivienda económica y que los gobiernos locales tenían la obligación de ofrecer políticas favorables en cuanto a asignación de terreno, planificación, desalojamiento previo a las obras de construcción, impuestos, financiamiento, etc. Además se exigía a las empresas de desarrollo inmobiliario un mínimo de 20% de vivienda económica dentro del total de sus construcciones. En 1995, el gobierno lanzó el programa *Anju* (vivienda para todos) que consistía en la construcción y la inversión por parte del Estado de 5 mil millones de yuanes durante 5 años para levantar 150 millones de metros cuadrados de vivienda para la gente de baja y media renta, creando un ejemplo para los proyectos de viviendas económicas de distintas ciudades. En 1998, se dio a conocer el decreto número 23 del Consejo de Estado, *Notificación para la nueva profundización de la reforma del sistema de vivienda urbana y la aceleración de la construcción de vivienda*, en que se estipulaba la formalización de un sistema de distribución de vivienda fundamentado en la vivienda económica y la exención o disminución de siete impuestos y tasas administrativas: tasa de estudio previo y diseño de la obra, tasa de la seguridad de la obra, tasa de infraestructura, de administración, intereses e impuestos de préstamo.

Sin embargo, en el proceso de mercantilización de la vivienda urbana se ha notado una tendencia de priorización de la vivienda comercial, y la oferta diversificada de venta y alquiler ha sido sustituida por una de sólo venta. La vivienda de bajo alquiler siempre ha carecido de inversión pública, cobertura, transparencia y mecanismos de distribución y de salida. De acuerdo con las estadísticas, hasta 2006, sólo 547.000 familias de 657 ciudades tenían acceso a las viviendas de bajo alquiler. Por otro lado, durante los primeros años de la reforma del sistema de vivienda, gracias a una serie de incentivos, entre 1999 y 2002 el volumen de inversión, la superficie de nueva construcción, la superficie de conclusión de obra y la de venta de vivienda económica ocuparon un porcentaje bastante elevado. Por ejemplo, en 1999 el desarrollo de la vivienda económica suponía el 17% de la inversión inmobiliaria y más del 20% de la superficie de nueva construcción, de venta y de finalización de obra. La oferta de vivienda económica servía para optimizar la estructura de oferta de vivienda y estabilizar su precio. No obstante, la puesta en marcha del sistema de licitación pública en 2002 elevó rápidamente el precio del suelo. En especial, con la dualidad del sistema de terreno urbano-rural sucede que si un suelo rural quiere convertirse en terreno urbano para la construcción, la única opción es la expropiación del gobierno local a un precio bajo. Con la posterior concesión a las empresas del mismo terreno a un precio mucho más elevado, el gobierno puede obtener considerables beneficios económicos. Por lo tanto, los gobiernos locales no quieren o procuran en menor medida conceder gratuitamente tierra para el desarrollo de vivienda económica y como resultado de esto, la inversión, construcción, finalización de obra y venta de estos suelos comenzaron a presentar una tendencia descendente (véase el cuadro V.7). La subida del precio de vivienda comercial y la insuficiencia de oferta de la vivienda social en cierta medida han agravado las dificultades de vivienda para las familias de media y baja renta.

Cuadro V.7
Porcentajes de inversión, construcción, finalización de obra y venta
de las viviendas económicas ^a
(En porcentajes)

	Inversión	Nueva construcción	Superficie vendida	Apartamentos vendidos
1999	16,6	21,1	20,8	24,9
2000	16,4	21,8	22,7	28,2
2001	14,2	19,0	20,2	25,0
2002	11,3	15,2	16,9	20,5
2003	9,2	12,2	13,5	14,0
2004	6,9	8,9	9,6	12,3
2005	4,8	6,4	6,5	7,8
2006	5,1	6,8	6,0	8,4
2007	4,6	6,1	5,0	8,1
2008	4,3	6,7	6,1	7,2
2009	4,4	5,7	3,5	7,2
2010	3,1	3,8	2,9	6,6

Fuente: *Anuario de Estadísticas*, diferentes ediciones, Administración Nacional de Estadísticas de China.

^a Los datos de la vivienda económica elaborados por la Administración Nacional de Estadísticas no son disponibles a partir de 2010

Dentro del paquete de estímulo económico de 4 billones de 2009 se incluía un plan para fomentar el desarrollo a gran escala de la vivienda social y en 2011, en el XI Plan Quinquenal, se planteó la construcción de 3,6 millones de apartamentos sociales en 5 años, a fin de corregir la falta de oferta, mantener el crecimiento económico y activar la demanda interna. Sin embargo, durante la ejecución de estas políticas salieron a la luz muchos problemas: primero, la excesiva categorización de viviendas sociales y el caótico sistema de distribución. Las viviendas sociales actuales, aparte de las de bajo alquiler y las económicas, incluyen también las de alquiler público y de precio limitado (a través de licitación con un máximo del precio de vivienda), las de acomodación para los residentes desalojados, las de remodelación de barrios y chozas, las de uso propio, etc.

La cobertura y las condiciones de acceso son determinadas por los distintos gobiernos locales, lo cual ha cambiado el contenido real de la vivienda social: las familias que realmente tienen bajos ingresos no pueden acceder a una vivienda social, y las de media renta quieren comprar, pero no se corresponden con los criterios de acceso. En muchas ciudades como Beijing, las viviendas sociales se han convertido en viviendas de bienestar para los funcionarios, mientras que en Tianjin, se destinan a los residentes desalojados por construcción de obras. El caótico mecanismo de distribución de vivienda ha generado una serie de irregularidades y fraudes: en los barrios de vivienda económica, entran y salen coches de lujo y los apartamentos económicos quedan en desuso o se alquilan de forma privada. Segundo, las viviendas sociales de propiedad han posibilitado la venta desregulada. Debido a que los apartamentos económicos y de precio limitado se pueden comercializar luego de cumplidos los 5 años de la compra, pagando sólo la diferencia del precio de tierra, se obtienen grandes beneficios económicos comprando a precio bajo y vendiendo a precio alto. Tercero, a pesar de la construcción incesante de viviendas sociales, los recursos de vivienda de los que disponen los gobiernos van reduciéndose cada vez más. Como las viviendas sociales en su mayoría pueden comercializarse sin ninguna condición sobre los compradores y el precio, su control queda en manos de terceros, y el gobierno se queda cada día con menos recursos públicos disponibles (terreno y vivienda social), debilitándose su capacidad en materia de vivienda social. Cuarto, las directrices políticas se contradicen con la demanda real. Como el Estado ha fijado el objetivo de construir

36 millones de apartamentos sociales, se decidió distribuirlos en distintas partes del país, quedando mayormente concentrados en las pequeñas y medianas ciudades en donde el precio de la tierra es más bajo. Esto no sólo no ha servido para aliviar las dificultades de vivienda de las grandes ciudades, sino que ha agravado la distribución injusta de renta y de recursos públicos.

Cuarto, el mercado de alquiler no es maduro. En muchos países, las viviendas de alquiler forman una parte importante del mercado de vivienda. Éstas son necesarias no sólo para satisfacer la demanda de vivienda de la población de media y baja renta, sino también para proporcionar más opciones a la población flotante, e incluso a la población urbana de media y alta renta, fomentando la correcta mentalidad de alquilar primero y comprar después. De acuerdo con la teoría de ciclos de vida planteada por Mordigliani, los jóvenes tienen generalmente un bajo nivel de ingreso y pocos activos financieros, su consumo en vivienda se limita al ingreso más inmediato, por lo que generalmente optan por alquilar un lugar para vivir; mientras que las familias de media edad, gracias a la estabilidad de trabajo y el aumento del ahorro, así como a los préstamos bancarios, pueden comprar su propia propiedad. Esta posibilidad de alquilar o comprar no sólo incide en el consumo de vivienda de la gente, sino que también influye en el precio de vivienda, porque el precio está relacionado con las expectativas de alquiler y los ingresos de capital de cara al futuro. El precio de venta y el de alquiler están vinculados e interactúan, lo que estabiliza el precio de la vivienda. Según las experiencias del exterior, aunque en EE.UU, Reino Unido, Francia, Alemania y Japón, la tasa de propiedad propia es de 68%, 69%, 54%, 45% y 61%, respectivamente, una importante parte de la población aún alquila vivienda. En especial, mientras más grande y más famosa es la ciudad, la tasa de propiedad es aún más baja. Por ejemplo, la de Ginebra es de sólo el 14%, Berlín 12%, Nueva York 34% y Manhattan, 25%. El mismo índice es del 47% en Francia, pero en las zonas urbanas es sólo del 33% y en las metropolitanas, del 43%, mientras que en el campo es de 60%. En los mercados de alquiler extranjeros, entre el 10% y el 20% de la vivienda social es proporcionado por el gobierno y el resto son de ONG, fondos fiduciarios inmobiliarios privados, compañías de seguros y particulares. En los países occidentales, la vivienda social disfruta de créditos sin o de bajo interés, así como la exención o reducción de impuestos, además si un propietario ofrece vivienda de alquiler a las familias de baja renta, recibirá también subsidios.

Sin embargo, en el proceso de mercantilización de la vivienda en China, el mercado de alquiler no ha tenido un buen desarrollo. Los motivos son los siguientes: primero, la orientación comercial que tomó la reforma de la distribución de vivienda en pos de la venta en lugar del alquiler y la gran cantidad de viviendas sociales con posibilidad de transferencia de propiedad, han conducido a que la tasa de vivienda propia urbana alcance el 89%. Además, la atención del gobierno hacia el mercado de alquiler y las políticas de apoyo son insuficientes. Segundo, el actual sistema por el cual la propiedad de la vivienda urbana se mantiene sólo por 70 años, ha limitado el entusiasmo de inversión, ya que los inversores no están seguros de poder recuperar la inversión y obtener ganancias en un periodo tan corto. Por otra parte, el desarrollo del mercado de alquiler no va acompañado por políticas financieras e impositivas adecuadas. Los créditos de los bancos comerciales destinados al sector inmobiliario se han desarrollado muy rápidamente pero la mayoría son préstamos a mediano plazo de entre 2 a 3 años. En términos prácticos, no existe un fondo fiduciario que apoye la inversión inmobiliaria a largo plazo de los pequeños inversionistas y de las empresas, lo cual ha conducido a un mercado de alquiler menos desarrollado. Además, los servicios de agencias inmobiliarias no están bien regulados y el coste de búsqueda de información es elevado. La inexistencia de leyes que protegen a los propietarios y a los arrendatarios también ha obstaculizado el desarrollo del mercado de alquiler. La oferta monótona y mal estructurada del mercado de alquiler ha hecho que los chinos no puedan respetar la teoría de ciclos de vida, es decir, alquilando cuando jóvenes y comprando una vez que tienen un trabajo estable y una cierta cantidad de ahorros. Como resultado de esto, tanto la demanda de uso propio como la de mejora de condiciones y la de inversión confluyen en el mercado de venta, agravando el desequilibrio de la demanda y oferta e impulsando el alza del precio.

C. Mecanismo de largo plazo para el desarrollo saludable del mercado de vivienda

Del anterior análisis, se pueden sacar las siguientes conclusiones. Primero, en el contexto de urbanización, la vivienda sigue siendo un bien fijo de gran importancia para la transformación de la inversión productiva en inversión orientada al consumo. Al mismo tiempo, juega un papel muy relevante para el fomento de la demanda interna, por lo cual el buen desarrollo del mercado de vivienda es decisivo para el crecimiento económico y la mejora del bienestar social. Segundo, la dualidad del mercado de terreno y de vivienda urbano y rural ha dado lugar a la coexistencia de falta de suelo y el despilfarro, obstaculizando tanto la oferta de suelo para la vivienda y la complementariedad de terrenos rurales y urbanos, así como el proceso de urbanización. Tercero, la falta y mala distribución de la oferta de vivienda comercial y social en las grandes ciudades, las deficiencias estructurales de la vivienda de venta y de alquiler, así como las diferencias regionales, han agravado el desequilibrio de oferta y demanda de la vivienda y han contribuido a la subida de su precio. China se encuentra en un etapa clave de ajustes estructurales del modelo económico, la urbanización ha acelerado sus pasos después de que el PIB per cápita ha superado los 3.000 dólares, y el consumo ha pasado de la subsistencia a la vivienda y movilidad. En tal contexto, es importante optimizar el mecanismo de manera tal que puedan encontrarse soluciones tanto a corto como a largo plazo, y que pueda convertirse a la vivienda en un motor para fortalecer la demanda interna y mejorar el bienestar social.

1. Formación de un sistema de oferta de vivienda orientado a la gente de media y baja renta. Primero, hay que aumentar la oferta de vivienda adecuadamente sobre la base de una urbanización humanística. De acuerdo con el plan de nueva urbanización del Estado (2014-2020), el nivel de urbanización de los residentes permanentes incrementará al 60% en 2020, con unos 100 millones de residentes rurales convertidos en población urbana. Para entonces, la población urbana china ascenderá de los 710 millones actuales a 810 millones. Si calculamos con una superficie de vivienda promedio de 20 o 30 metros cuadrados, para hacer frente a la demanda de los nuevos residentes urbanos y de la población existente urbana, es importante mantener un crecimiento razonable de la inversión y la superficie construida de vivienda, incluidas las demandas de remodelación, de mejoramiento de condiciones de hogar y de inversión, todo para llegar al objetivo de vivienda para todos en una sociedad modestamente acomodada.

Segundo, si analizamos el proceso de formación del precio de vivienda, podemos entender que para dar respuesta a la fuerte demanda de vivienda en el contexto de urbanización, crecimiento de renta y de población, teniendo en cuenta la relación entre oferta y demanda, las políticas de restricción de compra sólo pueden controlar la demanda a corto plazo, siendo el aumento de la oferta la solución más efectiva para frenar la subida del precio de vivienda. Según experiencias de otros países, cuando el ratio entre el número de familias y el de vivienda llega al 1:1,1, la demanda y la oferta llegan a un equilibrio con el que la inversión y el precio se estabilizan. Actualmente en China, las ciudades de primer nivel y otras ciudades claves están todavía lejos de dicha cifra. Por lo tanto, mantener el crecimiento razonable de la inversión y la oferta efectiva son dos mediadas determinantes para corregir el actual desequilibrio. Además, el mercado de vivienda enfrenta también el problema de la optimización de la estructura de oferta. Si consideramos justo un esquema de distribución de renta en forma de una oliva; si afirmamos que el mercado de vivienda urbana se halla todavía en una etapa en la que la necesidad de subsistencia es la base y la necesidad de mejora y de inversión es el complemento; entonces, el gobierno debe ser contundente en desarrollar la vivienda comercial asequible para la población y no relacionar sin ningún fundamento el precio de vivienda con el crecimiento del PIB. También es necesario elaborar políticas de apoyo factibles, como facilidades en la oferta de terreno, aprobación de proyectos de vivienda, autorización de inicio de obras y disponibilidad de financiación, entre otras, con el objetivo de fomentar la inversión en vivienda asequible por parte de las empresas y asegurar con ello que ésta

mantenga un importante peso en la inversión total, así como en el total de superficie construida y de nueva construcción, convirtiéndola en el producto principal del mercado de vivienda. La meta final es el acceso de la mayoría de la población al mercado de vivienda, donde pueda comprar o alquilar una vivienda a un precio cada vez más razonable y asequible para que disminuya la demanda de vivienda social y se alivie la presión del gobierno. Son dos objetivos que interactúan y se complementan.

Por otra parte, el gobierno debe reactivar el stock con políticas impositivas para llenar el vacío del mercado de alquiler, siempre siguiendo la estrategia de *construir mecanismos, corregir las deficiencias y garantizar lo más básico*. Sin embargo, desarrollar activamente el mercado de alquiler no equivale a un movimiento de construcción masiva de vivienda pública de alquiler, cuidando sólo la cantidad sin tener en cuenta la calidad. Muchas veces, el gobierno sólo levanta edificios sin construir infraestructura, sólo cuida el desarrollo de la etapa previa sin preocuparse de la gestión de la etapa posterior, como tampoco se preocupa de que las viviendas públicas se construyan en lugares alejados o que concentren mucha población. Esto si bien puede resolver el problema a corto plazo, al mismo tiempo ha causado un efecto socioeconómico muy negativo, que es la división de la población rica y la de baja renta y la consiguiente concentración de incidentes y delincuencia, así como el aumento del coste de seguridad pública. El gobierno tiene que guiar al capital privado, incluidos los empresarios, entidades de solidaridad, ONG y fondos inmobiliarios, al mercado de alquiler a través de incentivos de concesión de terreno, impuestos y financiación, con el objetivo de ofrecer opciones variadas de vivienda para la población urbana flotante y para los nuevos empleados en las ciudades.

La oferta de vivienda social debe respetar el principio de satisfacción de la necesidad básica, a su vez debe determinarse con claridad la población a la que se destina, así como perfeccionarse las formas de garantía y limitarse el derecho de propiedad. A medida que se construyen más viviendas sociales, la forma de garantía debe ir adaptándose a la realidad, para evitar su abuso y reducir su efecto negativo sobre el empleo y la movilidad de la población económicamente activa. Además, las actuales políticas de la vivienda social se enfocan principalmente en las familias urbanas de media y baja renta y quedan excluidos los trabajadores de origen rural que viven en las ciudades. La mayoría de ellos no son capaces de hacer frente al alto coste de vida urbana y viven en atarazanas y edificios informales muy humildes. En el contexto de urbanización e integración urbano-rural, en lo que respecta a la vivienda social, se deberán eliminar las barreras del registro civil. Desde la perspectiva del traslado sectorial y de la mano de obra, los trabajadores de origen rural serán la principal fuerza de trabajo de las ciudades y para integrarlos en la vida urbana, el empleo y la vivienda son los dos temas fundamentales que hay que resolver.

Cuarto, la oferta de vivienda se debe basar en la demanda y tiene que adaptarse a la realidad local. Tanto las políticas de ajustes como la inversión y construcción de vivienda deben tomar en consideración las diferencias entre regiones, dando mayor atención a la dinámica del desarrollo sectorial y del movimiento poblacional, a fin de evitar cualquier error o inflexibilidad que empeorarán el desequilibrio estructural de la oferta y demanda de vivienda. En especial, las ciudades de tercer y cuarto nivel cuentan con suficiente oferta de terreno y vivienda en construcción y venta, pero no tienen tanta población ni mucho potencial de crecimiento demográfico para absorberla. De allí surgen los riesgos de que la oferta supere la demanda.

Por otro lado, el gobierno tiene que elaborar un sistema de índices de poder adquisitivo para la vivienda contemplando en tiempo real los cambios del poder adquisitivo de los residentes de las principales ciudades de China. Este indicador serviría por un lado para guiar las políticas de ajustes del gobierno y la inversión de las empresas y por el otro, para evaluar el trabajo del gobierno y medir el grado de salud y estabilidad de los mercados de vivienda de distintos lugares. Antes de la finalización de la urbanización de China, sólo con el incremento de oferta de vivienda asequible se podrá frenar el alza del precio de vivienda, se resolverán las dificultades de la gente para encontrar vivienda, la falta de consumo y demanda interna, así como se asegurará el bienestar de cada vez más población.

2. Hay que profundizar las reformas de las políticas de tierra y romper con la dualidad del mercado de terreno y de vivienda rural-urbana. El terreno es la base de todas las actividades económicas y el perfeccionamiento de las políticas de tierra es imprescindible para un mercado de vivienda saludable. En este ciclo de subida del precio de vivienda, las políticas de tierra y los comportamientos mercantilistas del gobierno en busca de beneficios económicos han sido muy criticados. No es difícil darse cuenta de que el origen de este fenómeno está en la dualidad del mercado de terreno y en el monopolio del gobierno. Así que es hora de profundizar la reforma en este sentido empezando con romper la dualidad del sistema de terreno rural y urbano. De acuerdo con el espíritu de la Tercera Sesión Plenaria del XVIII Congreso Nacional del PCCh, la unificación de los mercados de terreno rural y urbano para la construcción sirve para la protección de tierra de cultivo, la intensificación del uso del suelo, y la eliminación de barreras de movimiento de recursos de tierra, capital y su apreciación entre las ciudades y el campo. Actualmente todos los gobiernos locales están explorando la posibilidad de comercialización de terreno colectivo. Por ejemplo, en Shanghai los derechos de uso del terreno colectivo pueden utilizarse como acciones en la inversión en infraestructura; en Beijing, los terrenos colectivos pueden destinarse a la construcción de vivienda pública de alquiler y en Zhejiang y Guangdong, se usan como participación de acciones en la construcción de fábricas. La comercialización en las ciudades del terreno colectivo rural de construcción se refiere a la concesión comercial, participación de acciones, arrendamiento, asociación e hipoteca de estos terrenos para frenar la expansión descontrolada de la expropiación de terreno rural, todo ello bajo la condición de que se corresponda con la voluntad de los pobladores rurales y con la planificación respecto de la urbanización y del uso del terreno. En este sentido, los terrenos colectivos y los estatales pueden, por un lado, disfrutar de los mismos derechos, comercializarse legalmente y beneficiarse de las ganancias del incremento de valor que se producen en la industrialización y la urbanización. Por otro lado, la diversificación de los propietarios y de la oferta de terreno ayuda a la constitución de un mecanismo razonable de formación del precio del suelo y a la eliminación del monopolio del gobierno. Con esta medida, cambiará la posición de “comerciante” que ocupaba el gobierno, y su poder se limitará a la protección de los derechos de propiedad, la publicación de información, el control de volumen, la planificación y regulación del uso de terreno, el mantenimiento del orden de mercado y la castigación de actividades ilegales. De esta forma se resolverá de raíz el mayor obstáculo en la formación de un mecanismo de precio de suelo y de vivienda justos. Con la unificación del mercado de terreno, habrá cada día más vivienda rural, o vivienda de propiedad limitada que se complemente con la vivienda urbana, se aliviará el desequilibrio de demanda y oferta, así como se frenará el alza irracional del precio.

Segundo, es necesario optimizar la estructura del uso de terreno. Debido al monopolio y el ímpetu de ostentación del gobierno, muchas ciudades se apresuran en construir edificios emblemáticos, plazas gigantescas, rascacielos, centros comerciales de lujo y nuevas sedes de gobierno, mientras que comparada con dichos proyectos de imagen, la oferta de terreno para la vivienda es insuficiente, suponiendo menos del 32%, muy por debajo del promedio de los países desarrollados. Por ejemplo, en EE.UU el terreno para la vivienda significa el 44% de la oferta total de suelo urbano, y en Japón, un país que carece de recursos de terreno, el mismo indicador es del 60%. En el futuro, será cada vez más difícil la expropiación de terreno para la construcción urbana y en consecuencia, habrá que dar mayor importancia a la optimización de la planificación del uso de tierra, priorizando la necesidad y el bienestar de la población y ampliando la oferta de suelo para la vivienda, educación, sanidad, cuidado de los ancianos e infraestructura, con el objetivo de resolver los problemas de vivienda y transporte, así como mejorar el entorno y la calidad de la vida urbana.

Tercero, es importante que haya una supervisión más estricta de los beneficios de la concesión de terreno. China ha aprendido de la experiencia de Hong-Kong y ha adoptado el mecanismo de concesión de tierra y licitación pública, pero no ha tomado su modelo de administración de fondos para la tierra. La gestión no presupuestaria de los ingresos del suelo ha agravado la dependencia de la venta de terreno por parte del gobierno y se ha convertido en una fuente de corrupción. La creación de

dos cuentas especiales para los ingresos y los gastos o la inclusión de los beneficios de la concesión de tierra en los presupuestos asegurarán que estos fondos se destinen a los proyectos relacionados con el bienestar social y que la función del gobierno pase de inversionista a servidor del mercado. De modo que son necesarias la publicación de los movimientos y de la distribución de los ingresos de venta de terreno, la supervisión por parte de la Asamblea Popular, auditoría, inspección y la opinión pública a fin de garantizar la distribución justa de estos beneficios y crear un mecanismo que asegure que el uso de los terrenos del Estado sea para el bienestar de la población.

3. Hay que perfeccionar el mecanismo de publicación de los indicadores del mercado de vivienda. Un sistema transparente de indicadores del mercado de vivienda es sumamente relevante para la toma de decisiones del gobierno, las empresas y los consumidores, porque de acuerdo con la teoría de Daniel Esty, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Yale, las decisiones son determinadas por las estadísticas.

Sin embargo, en el actual sistema de estadísticas del mercado de vivienda, sólo figuran los datos de inversión, construcción, finalización de obra y venta de la vivienda por parte de las empresas y no se incluyen los mismos indicadores referidos a la vivienda urbana no comercial (vivienda social y la de propia construcción de las entidades, etc.), que también son importantes para tener una idea completa de la oferta total de vivienda. Por otra parte, aparecen datos de la vivienda de nueva construcción pero no figuran el volumen del stock, ni los datos de desalojamiento, de estructura del mercado de vivienda (nueva construcción, stock, vivienda desocupada, la de alquiler y la de venta), de la edad de las edificaciones, configuración de los apartamentos, distribución geográfica y precios. Además, los datos proporcionados no son completos, por ejemplo la superficie de vivienda urbana per cápita es de 32,9 m², pero no sabemos si la base de este cálculo es la población permanente o la población con registro civil local. Si es la población urbana permanente, la cual es de 710 millones, quiere decir que el stock de la vivienda urbana china ha llegado a 23,5 mil millones de m² y la superficie per cápita supera al nivel de muchos países desarrollados. Pero si la base es la población con registro civil local, entonces se refleja una importante falta de vivienda urbana. El VI Censo indica que el stock de vivienda urbana es de más de 18 mil millones de metros cuadrados, cifra que se contradice con los 16,2 mil millones que figuran en los informes del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural-urbano y en los *Anuarios de Estadísticas* de la Administración Nacional de Estadísticas. Muchos de los datos históricos y de base son todavía incoherentes y conducen a conclusiones contradictorias tales como: la subida del precio de vivienda indica que la oferta es insuficiente o el incremento de vivienda desocupada o en venta indica que la oferta supera la demanda.

Pasa lo mismo con los datos de terreno. Están disponibles sólo las cifras referidas a la superficie de terreno comprado por las empresas para el desarrollo de proyectos inmobiliarios, pero se desconocen las de superficie que se destina a la vivienda. Tampoco se distingue dentro de esta última cuál es el porcentaje de viviendas de alta gama, viviendas comunes y viviendas sociales. De modo que es muy difícil ver con claridad el volumen de oferta de terreno para la vivienda normal. La información que recibe la población de los medios de comunicación es en su mayoría el precio exagerado y preocupante de la tierra, lo cual no hace más que elevar las expectativas irracionales de la población y generar comportamientos en masa, agravando a su vez la inversión y la especulación en el mercado de vivienda.

La información es restringida, insuficiente y asimétrica, se limita a unas pocas instituciones gubernamentales y la gente común no tiene acceso a ella. Algunos datos solo están disponibles para suscriptores y no se comparten gratuitamente entre el público, lo cual ha creado un margen para la manipulación del mercado por parte del gobierno y de las empresas privilegiadas, agravando las expectativas irracionales, el exceso de la especulación y el desequilibrio del mercado. Las agencias de estadísticas del Estado tienen que reducir los servicios lucrativos de suscripción, mejorar la disponibilidad de datos en la web, elevar el nivel de transparencia y ofrecer estadísticas precisas y suficientes para la regulación del mercado de vivienda por parte del gobierno y para la inversión adecuada y el consumo racional por parte de la población.

Bibliografía

- Apgar, William y Emily J. Whiting (2003), *Un instrumento emergente para la financiación de vivienda asequible*, Centro de Estudios Conjuntos de la vivienda, Universidad de Harvard, febrero.
- Centro de Estudios Periodísticos de la Academia de Ciencias Sociales de Chongqing (2010), “Orientación realista y evaluación general de las políticas macroeconómicas de China: Una observación del sector inmobiliario”, *Reforma*, N° 11.
- Chen Bogen (2003), *Teorías y prácticas de la reforma del sistema de vivienda urbana*, Editorial del Pueblo de Shanghai.
- Chen Li, “Comentarios sobre las posibilidades del alza de precio de vivienda urbana”, *Informe del mercado inmobiliario de Shanghai*, N° 1.
- Deng Hongqi y Chen Feng (2007), “Relación entre la estructura y el precio del mercado de vivienda chino”, *Era abierta*, octubre.
- Grupo de Investigación de Políticas de Terreno de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (2009), “Fases de desarrollo de las agrupaciones de ciudades y función de las 10 mayores agrupaciones urbanas”, *Reforma*, N° 9.
- Grupo de Investigación del Centro de Investigación del Desarrollo del Consejo de Estado (2010), *Urbanización china: Perspectivas, estrategias y políticas*, Editorial de Desarrollo de China.
- Guo Jie (2011), “Análisis de las causas del alto precio de vivienda de China y la exploración de soluciones”, *Finanzas y Economía*, N° 2.
- Hao Qianjin (2011), “Impacto recíproco y desarrollo coordinado entre la urbanización y el mercado de vivienda”, *Serie de Estudios Inmobiliarios Chinos*, tomo 3.
- Pío, Daniel (2009), “Ascenso de las ciudades chinas e indias”, *Hábitat Humano*, N° 1.
- Yan Xianbo (2011), “Construcción de un modelo de desarrollo basado en el consumo”, *Finanzas de China*, N° 2.
- Zheng Siqi y Shi Zhan (2011), “Análisis del mercado de terreno, del de vivienda y de los comportamientos del los gobiernos locales”, *Ciencias Sociales de Guangdong*, N° 2.
- Zhou Tianyong, Huang Shisong y Huang Xiaohu (2009), *La vivienda es un tema de gran importancia*, Editorial de Investigaciones.

Capítulo VI

Transformaciones económica, social y política en los países latinoamericanos después de que el grado de urbanización alcanzó el 50%

Xie Wenze

*Associate investigador en Departamento de la Economía
Instituto de América Latina, Academia China de Ciencias Sociales*

Cuando el grado de urbanización de un país supera el 50%, significa que la mayor parte de la población ya vive en las ciudades, y que finalmente las ciudades se han convertido en los centros económicos, políticos y sociales de dicho país. En América Latina, la tasa de urbanización alcanzó el 50% a comienzos de los años 1960, luego continuó avanzando aceleradamente hasta el 60%, 70%, hasta llegar al 80% en 2013 (Naciones Unidas, 2012). El proceso de urbanización ha resultado en profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, pero curiosamente el nivel de desarrollo en la región muestra resultados de estancamiento, tema que este artículo pretende analizar en profundidad.

A. La urbanización de América Latina se caracteriza por su ritmo acelerado

El proceso de urbanización de América Latina se caracteriza por el acelerado ritmo que tomó luego de que la tasa de urbanización alcanzara el 50%.

1. El “triple salto” de la tasa de urbanización en cinco décadas

Las definiciones de ciudad varían entre los distintos países latinoamericanos. Algunos definen a las ciudades en términos de dimensión demográfica, como Perú, Argentina, Bolivia, México y Venezuela. Mientras tanto, en Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Ecuador, Paraguay y República Dominicana, se consideran ciudades a las sedes del gobierno provincial o municipal. Según

las estadísticas oficiales, la tasa de urbanización de Latinoamérica superó el 50% en los comienzos de los años sesenta, el 60% en 1975, el 70% en 1990, y alcanzó el 80% en 2013. Esto significa que la tasa de urbanización de la región rebasó los tres umbrales de 60%, 70% y 80% sucesivamente en sólo cincuenta años. Los primeros dos saltos fueron cumplidos en apenas 15 años, y el tercero tardó aproximadamente 23 años en llegar.

Alto grado de urbanización en los principales países de la región

Según el nivel de urbanización, los países latinoamericanos se agrupan en tres categorías. La primera está conformada por los 13 países con tasas de urbanización mayores al 70%: Brasil, México, Argentina, Colombia, Venezuela, Chile, Perú, Uruguay, Cuba, Panamá, Bahamas, Suriname y República Dominicana.

El segundo grupo incluye los 12 países con grados de urbanización entre el 50% y el 70%: Ecuador, Bolivia, Dominique, El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Nicaragua, Haití, Honduras, Jamaica, Guatemala y San Vicente y las Granadinas.

El tercer grupo está compuesto por los 8 países con menos del 50% de la población urbanizada: Barbados, Belice, Granada, San Cristóbal y Nieves, Antigua y Barbuda, Guyana, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. En el año 2013, cuatro países de la región tuvieron tasas de urbanización superiores al 90%: Venezuela (94%), Uruguay (93%), Argentina (93%) y Chile (90%). El porcentaje fue 85% en Brasil y 79% en México. En el otro extremo, Santa Lucía tuvo una tasa de urbanización del 17% y Trinidad y Tobago, sólo del 14% (Naciones Unidas, 2012).

México y Brasil como líderes del proceso de urbanización en la región

Notables variaciones existen en las trayectorias de urbanización de los países latinoamericanos. El 52,7% de la población argentina ya residían en las zonas urbanas en 1914. En Chile, la tasa de urbanización se ubicó en el 52,4% en 1940 (Naciones Unidas, 1952). En otros países como Uruguay, Venezuela, Bahamas, Cuba, Belice y México, esta tasa alcanzó el 50% en los años sesenta. Brasil y México son los dos países más poblados de la región. En 2013, estos dos países alcanzaron los 200 millones y 120 millones de habitantes respectivamente, representando cada uno el 33% y el 20% de la población total de la región, y sumados, el 53% del volumen total poblacional de Latinoamérica. Aunque no son los países más urbanizados, ambos han contribuido con más de la mitad del crecimiento de la población urbana de América Latina desde los años 60 en adelante. En Brasil, la tasa de urbanización creció del 51% al 85% entre 1965 y 2013. Se destaca el intervalo 1965-2000, en el cual esta cifra creció aceleradamente del 51% al 81% (CEPAL, 2009). En el mismo lapso, la tasa de urbanización de México aumentó del 51% al 79%, destacándose el periodo comprendido entre 1965 y 1990, en el cual el grado de urbanización de este país avanzó del 51% al 71% (CEPAL, 2009).

2. La población urbana se multiplicó por tres veces en 50 años

La CEPAL define como ciudades a los asentamientos de más de 20 mil habitantes. Conforme a esta definición, entre 1950 y 2000, la población urbana de 20 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana) casi se ha triplicado, creciendo de 43 millones a 320 millones (CEPAL, 2009). En 1950, el 62,3% de la población de estos 20 países era clasificada como rural, mientras que en el año 2000, el 62,2% de la población ya vivía en ciudades de más de 20 mil habitantes. La proporción de población entre el campo y la ciudad se revirtió en el periodo comprendido entre estos años (Naciones Unidas, 2012).

Dos variables explican este rápido crecimiento de la población urbana en la región: el crecimiento natural de población y la migración rural-urbana.

Crecimiento natural de población

La población total de Latinoamérica se multiplicó 2,7 veces entre 1950 y 2013, incrementando de 167 millones a 620 millones. Dentro de este periodo, el intervalo 1950-1975 se destaca por su acelerado crecimiento demográfico, puesto en apenas 25 años, la población total de la región se duplicó, creciendo de 167 millones a 323 millones. La tasa de crecimiento anual de la población se ubicó en 2,6 % entre 1950 y 1975, 2,1% entre 1975 y 1990, y 1,4% entre 1990 y 2010 (Naciones Unidas, 2012 y 2013a).

Movilidad poblacional entre el campo y la ciudad

En América Latina, el período en que la tasa de urbanización creció del 50% al 60% coincidió con una ola de migración rural-urbana de gran escala. Entre 1960 y 1970, la tasa de urbanización de la región creció del 49% al 57%, mientras que aproximadamente 27,67 millones de habitantes rurales migraron a las ciudades, contribuyendo al 50,4% del crecimiento de población urbana (Naciones Unidas, 2012).

Después de que el grado de urbanización alcanzara el 60%, aunque el crecimiento natural se convirtió en el factor principal del aumento de la población urbana, la migración interna continuó siendo una importante fuente. Alrededor de 25 a 26 millones de habitantes de zonas rurales entraron en las ciudades entre 1970 y 2000, llegando a ocupar casi un tercio de la nueva población urbana. En el mismo periodo, la tasa de urbanización creció del 60% al 75%. Luego de que la tasa de urbanización alcanzara el 75%, el número de migrantes de origen rural se redujo. Entre 2000 y 2010, hubo aproximadamente 19.55 millones de habitantes rurales que migraron a las ciudades, contribuyendo al 27% del crecimiento de la población urbana (Naciones Unidas, 2012).

3. Las grandes ciudades lideran la urbanización

Si definimos a las ciudades de más de 500 mil habitantes como grandes ciudades, entonces puede decirse que la población de estas últimas se multiplicó seis veces entre 1960 y 2010, creciendo de 40 millones a 250 millones, y su porcentaje respecto de la población total subió del 17% al 42%. Se prevé que para el 2020, los habitantes de las grandes ciudades de la región alcanzarán los 300 millones, lo que significaría un porcentaje del 46% de la población total (Naciones Unidas, 2012).

El papel de las grandes ciudades como motor de la urbanización se refleja en los siguientes tres aspectos:

Primero, la población tiende a concentrarse en las grandes ciudades. En 1960, las grandes ciudades de la región albergaban a la tercera parte de la población urbana, y en el año 2000, esta tasa subió al 50% (Naciones Unidas, 2012). Es decir, desde el año 2000 en adelante, más de la mitad de la población urbana reside en las grandes ciudades. Segundo, la proporción de población de las grandes ciudades aumenta en grandes dimensiones. Entre los años 1960 y 2010, la proporción de población de las grandes ciudades respecto de la población total de la región aumentó 25 puntos porcentuales (Naciones Unidas, 2012). Tercero, las grandes ciudades mantienen siempre una alta tasa de crecimiento demográfico. Durante las décadas del 60 y 70, la población de las grandes ciudades creció a un promedio anual superior al 6% (Naciones Unidas, 2012). Desde los años 80 en adelante, si bien este crecimiento fue poco a poco desacelerándose, aún así continuó siendo mayor que el de las ciudades pequeñas y medianas.

En 1960, sólo existían 20 grandes ciudades en América Latina. Este número creció a 123 en 2010, y crecerá a 140 para el 2020. La mayor parte de las grandes ciudades se encuentran en Brasil, México, Argentina, Colombia y Venezuela. En los años 60, en México y Brasil, entre otros países, empezaron a llevarse a cabo planificaciones urbanas en las zonas metropolitanas. En México, por ejemplo, el número de zonas metropolitanas creció de 12 en 1960 a 59 en 2010 (SEDESOL/CONAPO/INEGI, 2010). En Brasil, este número creció de 9 en 1973 a 33 en 2009 (Fausto, 2006). En 2010, había 88 ciudades latinoamericanas con más de 750 mil habitantes, de las cuales 26 eran de Brasil y 23, de México. En Brasil, las 26 zonas metropolitanas concentran 82 millones de habitantes, y representan el 42% de la población total del país. En México, 51 millones de habitantes, o el 45% de la población total, residen en las 23 zonas metropolitanas (Naciones Unidas, 2012).

B. La urbanización y la transformación económica

en materia de transición económica, dentro de los procesos urbanísticos en América Latina se destacan dos fenómenos. El primero consiste en que el nivel de urbanización de la región sobrepasa el de desarrollo económico, lo que se refleja en dos problemáticas: la sobre-urbanización y la trampa del ingreso medio, ambas provocadas por el estancamiento de la industrialización y la restricción del consumo de los hogares. El segundo fenómeno corresponde a la formación de cuatro sectores económicos: el sector agrícola, el sector de comercio exterior, el sector informal urbano y el sector formal urbano.

1. El nivel de urbanización sobrepasa el de desarrollo económico

La urbanización causa cambios en la estructura industrial y del mercado laboral, como la bajada del peso del sector agrícola en el PIB, el aumento del peso de los sectores industrial y de servicios en el PIB y la concentración de mano de obra hacia los sectores de industria y de servicios (cambios cuantitativos). Con el crecimiento urbano también avanza el nivel del desarrollo económico, el cual, una vez alcanzado cierto nivel de urbanización, pasa del estadio de bajo nivel de ingresos al de nivel medio de ingresos, o del nivel medio al nivel alto (cambios cualitativos).

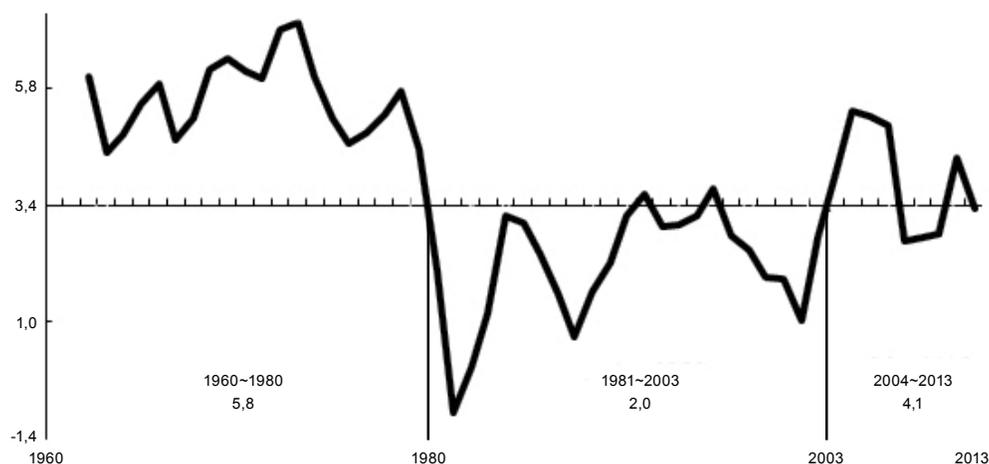
Según el *World Development Report 2009* realizado por el Banco Mundial, no existe una relación lineal y absoluta entre el nivel de urbanización y el de ingreso nacional. Sin embargo, empíricamente se observa que, sólo cuando la tasa de urbanización alcanza el 60%, es posible que el ingreso per cápita llegue a 10 mil dólares; y únicamente cuando la tasa de urbanización alcanza el 75%, es posible que el ingreso per cápita llegue a 25 mil dólares. Existen pocas excepciones a esta regla empírica, pero cabe mencionar que muchas de estas “excepciones” se encuentran en América Latina.

La manifestación del exceso de nivel de urbanización respecto del de desarrollo económico

Para la mayoría de los países latinoamericanos, los fenómenos de la “sobre-urbanización” y la “trampa del ingreso medio” representan la problemática relación entre el nivel de urbanización y el de desarrollo económico. Si bien el grado de urbanización de América Latina ha superado el de muchas economías más avanzadas, no obstante, la mayoría de países latinoamericanos todavía cuentan con economías de ingreso medio-alto. Este fenómeno por el cual el nivel de urbanización excede el de desarrollo económico, se conoce con el nombre de “sobre-urbanización”. Mientras tanto, pese a que muchos países de la región ya se habían clasificado como países de ingresos medios en los años 1960, luego de medio siglo de desarrollo, aún no han logrado convertirse en países de ingresos altos. A este fenómeno hace referencia el término “trampa del ingreso medio”.

Tanto la “sobre-urbanización” como la “trampa del ingreso medio” se relacionan estrechamente con el ritmo del crecimiento económico. El PIB de América Latina (US\$ a precios constantes de 2005) se multiplicó cinco veces entre 1960 y 2013, creciendo de 600 mil millones a 3,6 billones (3,6 millones de millones) de dólares y registrando un ritmo de crecimiento anual del 3,4%. El crecimiento económico de la región entre 1960 y 2013 puede dividirse en tres etapas (véase el gráfico VI.1). La primera (1960-1980) se caracteriza por un crecimiento acelerado (5,8% anual); la segunda (1980-2003) presenta un crecimiento bajo (2,0% anual); y finalmente, la tercera etapa (2004-2013), registra un crecimiento moderado (4,1%). La sobre-urbanización tuvo lugar justamente en la segunda etapa, en la cual la economía regional quedó estancada en el nivel mediano.

Gráfico VI.1
Las tasas de crecimiento anual del PIB de América Latina (1960-2013)
(En porcentajes)



Fuente: Las cifras entre 1960 y 2008: <http://estadisticas.cepal.org>; entre 2009 y 2013: CEPAL 2013.

Explicaciones de estas dos problemáticas

En los últimos años, los académicos han analizado los fenómenos de la sobre-urbanización y la trampa del ingreso medio desde diferentes perspectivas. Entre los numerosos factores resaltan dos fundamentales: el estancamiento de la industrialización y el impedimento para el crecimiento del consumo de los hogares.

La interrupción del proceso de industrialización

En el intervalo de 1960-1980, la región experimentó un proceso de rápida industrialización. Países como Brasil, México y Colombia entraron en una fase de industrialización pesada. La producción de acero pasó de 26,21 millones de toneladas en 1960 a 137,65 millones en 1980, mientras que la de gasolina pasó de 16,24 millones de toneladas a 45,86 millones (CEPAL, 1981 y 1985)¹. En este intervalo, los sectores industriales contribuyeron al 53,9% del crecimiento del PIB, y de éstos, sólo el sector manufacturero contribuyó en un 38,2% (véase el cuadro VI.1). El rápido desarrollo industrial dio un fuerte impulso al crecimiento económico y a la urbanización: por cada 1% del crecimiento del valor agregado del sector manufacturero, el PIB crecía en un 1,1%; y por cada punto porcentual en el crecimiento del sector manufacturero dentro del PIB, aumentaba en un 2,5% la tasa de urbanización (CEPAL, 1985).

Sin embargo, el viejo modelo de industrialización se agotó en los años ochenta. La industria, en particular el sector manufacturero, fue perdiendo su función como motor del crecimiento económico, lo cual explica el relativo estancamiento económico de la región. El sector manufacturero contribuyó sólo al 2,2% del crecimiento del PIB de la región en el lapso entre 1981 y 2003, y al 10% entre 2004 y 2010 (véase el cuadro VI.1). Mientras tanto, en Corea del Sur, este sector contribuyó al 25% del crecimiento del PIB entre 1980 y 2000, y al 38% entre 2000 y 2010 (UNdata, 2013).

¹ La producción de gasolina fue 21,65 millones m³ en 1960, y 61,15 millones m³ en 1980 (1m³= 0,75 tonelada).

Cuadro VI.1
Factores que contribuyeron al crecimiento del PIB entre 1960-2010 en América Latina
(En porcentajes)

	1960-1980	1981-2003	2004-2010
Contribución de los tres sectores al crecimiento del PIB			
Agricultura	0,4	-3,2	4,2
Industria	53,9	26,1	22,1
Manufactura	38,2	2,2	10,0
Servicios	45,7	77,1	73,7
Contribución de los gastos al crecimiento del PIB			
Consumo	77,8	82,7	87,3
Inversiones	27,4	14,6	35,0
Exportación neta	-3,3	2,2	-22,4

Fuentes: Las cifras de los intervalos 1960-1980 y 1981-2003 son calculadas con las estadísticas de la base de datos de la CEPAL; las cifras del intervalo 2004-2010 son calculadas con las estadísticas del Anuario de CEPAL (2012).

- Nota:
- La agricultura también incluye la pesca, la ingeniería de montes, la caza y recolección.
 - La industria incluye la minería, manufactura, construcción, electricidad, gas y agua.
 - El sector servicios incluye el comercio, gastronomía, hoteles, transporte, almacenaje, telecomunicaciones, el sector financiero, seguros, el sector inmobiliario, servicio social y personal.
 - El consumo aquí incluye el consumo gubernamental y el de los hogares.
 - Las inversiones aquí se refieren a las inversiones en los activos fijos.
 - Exportación neta= Exportaciones – Importaciones.

La modernización del sector industrial tampoco ha avanzado mucho en América Latina. En contraste, en Corea del Sur, aunque también se implementó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones antes de los años sesenta, luego la estrategia industrial se redireccionó hacia la industrialización orientada por la exportación. La industria coreana pasó sucesivamente por los modelos del uso intensivo del trabajo, al del capital y luego al de la tecnología. En 2010, las industrias intensivas en tecnología, en capital y en trabajo produjeron, respectivamente, el 52%, 35% y 13% del valor agregado del sector manufacturero de dicho país. Por el contrario, a causa de la crisis de la deuda y de la reforma neoliberal, el proceso de industrialización en América Latina quedó interrumpido, y la mayoría de los países latinoamericanos abandonaron el sector manufacturero, perdiendo la oportunidad de modernizar su industria. En 2008, la industria intensiva de trabajo produjo más del 30% del valor total del sector manufacturero en Brasil y México, y más del 45% en Colombia, mientras que la industria intensiva en tecnología produjo menos de la cuarta parte del valor total del sector manufacturero (sólo 7% en Colombia) (UNdata, 2013).

Impedimento para el crecimiento del consumo de los hogares

En el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, realizado en diciembre del 2013, la CEPAL estimó que en el corriente año la tasa de crecimiento del PIB de la región sería del 2,6%, y que el consumo causaría un aumento del 2,8% del PIB, lo que demuestra que el consumo es un motor significativo para el crecimiento económico. Sin embargo, la desigualdad en la distribución de ingresos siempre ha sido un obstáculo para el crecimiento del consumo de los hogares, y esta es la principal razón del estancamiento del crecimiento económico en la región.

El consumo se divide en dos partes: el consumo gubernamental y el doméstico, ocupando éste último la mayor porción. Como los hogares urbanos consumen más que los rurales, empíricamente la urbanización da como resultado el incremento en los gastos de consumo doméstico. En el lapso de 1980-2010, las estadísticas de 102 economías del mundo revelaron que, por cada punto porcentual de

crecimiento en la tasa de urbanización, los gastos per cápita en el consumo del hogar presentaron un crecimiento del 12%; mientras que dentro del mismo lapso, en América Latina este aumento fue apenas del 2% (Banco Mundial, 2013).

Dos factores explican esta problemática. Primero, en América Latina es bajo el porcentaje de los ingresos del trabajo en el PIB. Normalmente, si los ingresos del trabajo tienen mucho peso en el PIB, esto indica que dichos ingresos son altos, y que, por lo tanto, el poder adquisitivo que tienen los hogares también es alto. Desde los años ochenta, los ingresos de trabajo en EE.UU y Japón contribuyeron a más del 50% de su PIB. En Corea del Sur, esta cifra creció del 32% al 45% en el intervalo 1970-2010 (Naciones Unidas, 2013b). El mismo porcentaje osciló entre 37% y 45% en Brasil entre 1990 y 2010, y bajó de 41% a 35% en Argentina entre 1970 y 2010. En México esta tasa cayó del 36% al 28% de 1980 a 2010 (Naciones Unidas, 2013b).

En segundo lugar, para muchos hogares latinoamericanos, los ingresos salariales no alcanzan para satisfacer los cuatro consumos básicos: vestimenta, alimento, vivienda y transporte. En Brasil, entre los años 2000 y 2009, los ingresos salariales componían apenas el 49% de los ingresos totales de los hogares, mientras los cuatro gastos básicos significaban el 68% de los gastos totales. Estas dos cifras se ubicaron en 37% y 53% en el lapso de 1993-2011 en México, y 40% y 67% en el lapso de 2005-2011 en Colombia (CEPAL, 2013a).

2. Formación de los cuatro sectores económicos

La urbanización es un proceso de concentración en las ciudades no sólo de población, sino también de las actividades económicas no agrícolas. En 2012, 23 ciudades latinoamericanas se encontraron en la lista de las 300 ciudades más grandes del mundo. Estas ciudades concentraron 150 millones de habitantes (sólo el 25% de la población total de la región) mientras totalizaron un PIB de 29 mil millones de dólares (47% del PIB de la región).

La concentración de las actividades económicas hacia las ciudades provoca la aparición de una economía dual, la cual consiste en la coexistencia de un sector de la economía urbana, relativamente avanzado y otro de la economía rural, considerado como retrasado. En América Latina, no son dos, sino cuatro los sectores que coexisten: el sector de la economía rural, el del comercio extranjero, el sector informal urbano y el formal urbano. Este ensayo se enfoca en los primeros tres sectores.

El sector agrícola rural

Las actividades de producción agrícola se concentran principalmente en las zonas rurales. Debido a que la industria de elaboración de alimentos y la de elaboración de subproductos agrícolas están estrechamente relacionadas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura las considera a ambas dentro del total del valor de producción de la industria agrícola. Por lo tanto, en el presente trabajo se toman a la industria agraria, la industria de alimentos y la industria de elaboración de subproductos agrícolas, como representantes del sector agrícola rural. Entre los años 1961 y 1965, el PIB promedio anual del sector agrícola rural en Latinoamérica fue de 140 mil millones de dólares (USD precio constante), ocupando alrededor del 30% del PIB de toda la región, mientras que entre los años 2007 y 2009, el promedio estuvo en 490 mil millones, representando un 15% del PIB total de la región (FAO, 2013; CEPAL, 2013).

Entre 1961 y 2011, el crecimiento promedio anual del sector agrícola fue del 2,5%, ubicándose por debajo del ritmo del crecimiento del PIB. Sin embargo, este sector logró importantes avances en varios aspectos. Por ejemplo, el promedio anual de superficie de tierra cultivada creció de 91,13 millones de hectáreas entre 1961 y 1963, a 215,25 millones de hectáreas entre 2009 y 2013. El sector agrícola también consiste en una de las principales fuentes de superávit de comercio exterior de la región. El superávit anual promedio generado por este sector incrementó de 4200 millones de dólares en el intervalo 1961-1965, a 77,7 mil millones de dólares en el intervalo 2007-2011 (FAO, 2013). El sector agrícola

también estimula el desarrollo de otros sectores asociados. Entre 1960 y 2000, cada punto porcentual de crecimiento en el sector agrícola estuvo vinculado a un crecimiento del 0,12% de los sectores no-agrícolas (De Ferranti y otros, 2005).

Sin embargo, cabe mencionar que la mano de obra en las zonas rurales sufre de tres tipos de exclusión:

i) Exclusión institucional en términos de la distribución y el régimen propietario de tierra

La desigualdad en la distribución de tierra ha sido muy severa en América Latina. El coeficiente de GINI de distribución de tierra es 0.77 en Brasil, 0.85 en Argentina, 0.88 en Venezuela, 0.86 en Perú, 0.79 en Uruguay, y 0.71 en Ecuador (Banco Mundial, 2007). En países como México, Perú, Chile, Ecuador y Brasil, se han llevado a cabo reformas agrícolas de diferentes escalas y niveles. Por ejemplo, desde 1917 en adelante, en México se han repartido a los campesinos más de 100 millones de hectáreas de tierra. Sin embargo, este avance nunca alcanzó a satisfacer la demanda generada por el crecimiento poblacional en las zonas rurales. Cuando el gobierno mexicano suspendió las políticas de reparto en 1992, todavía había aproximadamente cinco millones de campesinos sin tierra. Otros países se encuentran en situaciones semejantes. En Brasil, la tierra privada compone el 73% del total del país. Según el censo agrícola más reciente (2006), los pequeños agricultores con menos de 10 hectáreas de tierra componen aproximadamente la mitad de la población agrícola, pero poseen apenas el 2% de la tierra del país. Al mismo tiempo, los grandes agricultores con más de 100 hectáreas de tierra componen el 10% del total de agricultores, pero ocupan el 78% de la superficie total (Sili y Soumoulou, 2011).

ii) Exclusión técnica: la mecanización del sector agrícola resulta en la exclusión de los trabajadores rurales

La mecanización del sector agrícola produce el efecto de desplazamiento de los trabajadores rurales, lo cual se refleja claramente en el aumento de maquinaria agrícola y el decremento de la población rural. En el intervalo 1980-2003, el número de tractores en la región aumentó de 1,22 millones a 2,09 millones, creciendo un 71%; mientras que la población agrícola se redujo de 125 millones a 100 millones, disminuyendo un 18% (FAO, 2013). En otras palabras, cada punto porcentual de crecimiento del número de tractores estuvo asociado a un 0,25% de decremento de la población agrícola. En fin, aunque la mecanización del sector agrícola eleva la productividad, también desplaza y expulsa a una gran parte de la mano de obra de este sector.

iii) Exclusión por el mercado: la competencia en el mercado provoca la exclusión de los pequeños agricultores

En América Latina hay aproximadamente 18,5 millones de agricultores, de los cuales el 60% son pequeños agricultores (con menos de 10 hectáreas de tierra) que cuentan con apenas el 30% de la tierra cultivable de la región; el 30% son agricultores medianos (que poseen 10-100 hectáreas de tierra) y cuentan también con un 30% de la tierra; y finalmente, sólo el 10% son clasificados como grandes agricultores (que poseen más de 100 hectáreas de tierra), los cuales cuentan con el 40% de la tierra (Sotomayor, Rodríguez y Rodrigues, 2011). El sector agrícola latinoamericano goza de un nivel relativamente alto de comercialización, caracterizado por su orientación hacia las exportaciones. Ante esto, los grandes y medianos agricultores tienen la capacidad de adaptarse a este nivel de competencia en el mercado, pero no así los pequeños agricultores. Estos últimos quedan en una posición desventajosa, ya que carecen de recursos en inversiones, créditos y canales de distribución de sus productos. Para ellos, los ingresos de la producción agrícola cubren no más de la tercera parte de los gastos del hogar, y como consecuencia, muchos pequeños agricultores se ven obligados a retirarse del sector.

Sector del comercio exterior

En 2012, alrededor de 174,5 mil millones de dólares entraron en la región como inversión directa extranjera, lo cual representó el 3% del PIB (CEPAL, 2013b). Los pagos de factores a las cuentas extranjeras (incluyendo las ganancias y dividendos de la inversión extranjera) se sumaron en 137,2 mil millones de dólares, ocupando el 2,4% del PIB de la región (CEPAL, 2012). Aunque a simple vista la inversión extranjera compone un porcentaje relativamente bajo en la economía, sin duda alguna desempeña un papel clave en ella. En 2011, entre las 500 empresas más grandes de la región, 262 eran empresas extranjeras o empresas conjuntas con inversión extranjera; las ganancias que produjeron se sumaron en 1,52 billones (1,52 millones de millones) de dólares, representando el 62% de las ganancias totales de estas 500 empresas y el 27% del PIB de la región (*Latin Trade*, 2012).

Entre los sectores con alto nivel de participación de inversión extranjera se encuentran la agricultura, la industria de procesamiento de alimentos, la minería, la industria energética, la manufactura, el comercio, las telecomunicaciones y el sector financiero. En países como Venezuela y Ecuador, donde una gran parte de la industria petrolera está nacionalizada, aún así la producción petrolera de las empresas extranjeras compone más del 40% del total. En México y Brasil, las empresas extranjeras predominan en la producción de automóviles y aparatos electrodomésticos; y es incontable la cantidad de bancos y cadenas de supermercados extranjeros que hay a lo largo de todos los países latinoamericanos. Las cuatro grandes empresas alimenticias (ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus), que dominan el comercio de alimentos del mundo, han establecido complejas cadenas de productoras de soja en países sudamericanos como Brasil y Argentina. Estas empresas dan a los productores ofertas preferenciales de créditos, semillas, fertilizantes y pesticidas bajo la condición de la compra garantizada de los productos. Además, han construido depósitos para el almacenamiento, sistemas ferroviarios y muelles para el transporte y la exportación, y fábricas para el procesamiento de la soja. Hasta 2008, las empresas Bunge, Cargill y Louis Dreyfus habían establecido doce fábricas de procesamiento de soja en Argentina, alcanzando una capacidad productiva diaria de 74,85 mil toneladas, lo cual significa el 51% de la capacidad productiva del país. A su vez, las cuatro grandes empresas alimenticias gestionan 27 fábricas de procesamiento de soja en Brasil, procesando 59,95 mil toneladas de soja cada día, lo que consiste en el 42% de la capacidad productiva del país (CEPAL, 2013b).

3. El sector informal urbano

En América Latina, la economía informal ocupa alrededor de una tercera parte del PIB (véase el gráfico VI.2). El sector informal supera el 20% del PIB en países como México y Argentina, el 40% en Brasil, Colombia, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Uruguay y Guatemala, y el 60% en Perú, Panamá y Bolivia.

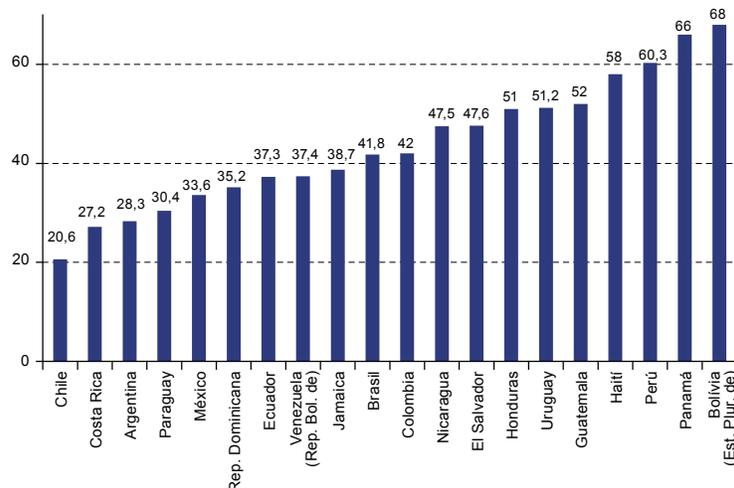
Aunque la economía informal también existe en la zona rural, la consideramos como un fenómeno fundamentalmente urbano, dado que, por el alto grado de urbanización y el bajo porcentaje de la economía rural en el PIB, las actividades económicas informales se concentran principalmente en las zonas urbanas. Por lo tanto empleamos el término “sector informal urbano”.

La economía informal ha sido un tema ampliamente debatido desde los años 70. En 1989, el economista peruano Hernando de Soto definió a la economía informal como el conjunto de actividades económicas que operan fuera del marco regulatorio y legislativo, sea de empresas o de particulares (De Soto, 1989). Puede ser clasificada como economía informal cualquier actividad que presente dos de las siguientes características: 1) falta de registro, 2) falta de contrato laboral y 3) evasión de impuestos. Muchos académicos consideran que la pesadía de impuestos y los altos costos que implica cumplir con los requisitos impuestos por el marco regulatorio son importantes causas de la expansión de la economía informal.

La definición de sector informal varía según los distintos países. En Brasil, se define al sector informal como el constituido por las empresas que emplean a menos de cinco personas. En México, por su parte, se lo define como el sector constituido por los cuentapropistas, los que se dedican a trabajos

domésticos y las microempresas. Según esta última definición, durante los años 1993 y 2002, la escala del sector informal de México permaneció estable ocupando alrededor del 10% del PIB del país. El 70% de las actividades informales se encontraron en el sector de servicios (comercio, restaurantes, hoteles, servicios sociales y personales, etc.); el 20% en el sector manufacturero, y el resto en la construcción, almacenamiento y transporte (Ocoa León, 2005).

Gráfico VI.2
Tamaño de la economía informal en los 20 países latinoamericanos
(En porcentajes)



Fuente: Norman V. Loayza, Luis Servén y Naotaka Sugawara, "Informality in Latin America and the Caribbean", Policy Research Working Paper 4888, The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, March 2009.

C. La urbanización y la transformación social

dentro del proceso de urbanización en América Latina, la transformación social presenta tres características muy evidentes. Primero, el empleo, la vivienda y la seguridad social son tres temas clave dentro del proceso. Segundo, predominan dos tipos de relación social (uno basado en las comunidades urbanas y el otro en la división laboral, la ocupación y el interés común) y se han formado tres sectores sociales. Finalmente, la relación entre el Estado y la sociedad se caracteriza por un alto nivel de tensiones.

1. Los tres pilares de la transformación social: empleo, vivienda y seguridad social

En los años 50 y 60, la mayoría de la población latinoamericana vivía en la zona rural, dedicándose principalmente a la producción agrícola. Conforme la población rural fue creciendo, la prevalencia del régimen de la propiedad privada y la severa desigualdad en la distribución de tierra agudizaron las contradicciones entre el crecimiento poblacional y los límites de recursos. Ante esta situación, muchos consideraron a la migración rural-urbana como la solución para dichas contradicciones.

Sin embargo, la velocidad y la dimensión de la masa migratoria rural (especialmente la compuesta por los trabajadores rurales) superaron las expectativas de los gobiernos latinoamericanos. Entre los años 1960 y 1970, mientras la región experimentaba una ola de promoción del modelo de industrialización

por sustitución de importaciones, la expansión del sector formal en las ciudades absorbió una parte de los migrantes rurales, y el Estado también hizo muchos esfuerzos en la promoción de viviendas sociales y seguridad social. Sin embargo, el sector formal nunca alcanzó a crear suficientes empleos, y el sector informal se expandió rápidamente. La escasez de viviendas formales causó una acelerada expansión de asentamientos informales, y puesto que la cobertura del sistema de seguridad social se limitaba al sector formal urbano, los sectores informal y rural quedaron excluidos y desatendidos.

Desde los años 1980, bajo la esperanza de que el mercado pudiera solucionar estos problemas y los continuos ajustes de las políticas sociales por parte de los gobiernos, si bien se obtuvieron algunos resultados, el problema siguió existiendo. En el intervalo 2010-2012, en América Latina el 58% de los empleos se encontraban en el sector informal (CEPAL, 2013c); el 40% de los hogares residían en asentamientos informales (BID, 2012), y el 45% de los adultos no gozaban de acceso a la seguridad social (CEPAL, 2013c).

Creación de empleos como responsabilidad estatal

En América Latina, el régimen laboral se formuló, implementó y consolidó en el lapso de 1930-1970, y sus elementos principales incluían los contratos laborales, la negociación colectiva, el régimen salarial y de despido, el sistema de salario, la seguridad social y el sistema de bienestar, entre otros. La sociedad llegó al consenso de que el Estado debía desempeñar un papel clave en la creación de empleos y la defensa de los derechos laborales. Por lo tanto, el empleo se convirtió en el primer punto central en el proceso de transformación de la sociedad rural a la sociedad urbana.

Antes de los años 70, la mayoría de los empleos se encontraban en el sector formal. En 1970, aproximadamente el 70% de los empleos en las zonas urbanas eran clasificados como formales, como los puestos en el gobierno, en entidades públicas, en empresas estatales y en grandes empresas (CEPAL, 1981). Luego de 1970, el proceso de industrialización de la región entró en la etapa de la industria pesada, y los sectores intensivos en capital no empleaban tanta mano de obra como los intensivos en trabajo. No obstante ello, la población rural seguía migrando en grandes cantidades hacia las ciudades, lo que provocó que una gran parte de la nueva mano de obra tuviera que buscar oportunidades de empleo en el sector informal.

Después de los años 1980, cuatro factores contribuyeron al aceleramiento de la expansión del sector informal. Primero, debido a la reforma de las empresas estatales, muchos empleados perdieron sus trabajos. Segundo, producto de las reformas en las instituciones gubernamentales, muchos funcionarios quedaron también desempleados. Tercero, en el marco de la reforma del mercado laboral, se permitieron los contratos temporales, se flexibilizaron las condiciones de contrato y despido, y tanto el sector laboral formal como el sector de comercio exterior, con el objetivo de disminuir los costos de mano de obra, adhirieron también al uso de medidas no formales para el contrato de personal. A la par de todo esto y como cuarto factor, la migración rural-urbana continuaba creciendo. Como consecuencia de todo esto, a mediados de los años 1990, el sector informal llegó a superar las dos terceras partes del total del sector laboral.

Los empleos formales se encuentran principalmente en el sector formal urbano y el de comercio exterior. Estos dos sectores requieren a sus empleados un alto nivel de educación y preparación profesional. Por el contrario, el sector informal (compuesto principalmente por las microempresas, los trabajadores por cuenta propia, el sector de servicios y las fábricas manufactureras para exportaciones) emplea principalmente a trabajadores no calificados, y sus principales características son el bajo nivel de productividad, de preparación y de ingresos. En los años 60 del siglo pasado, ser empleado en la ciudad para muchos implicaba acrecentar sus ingresos y convertirse en pudientes, pero a partir de los años 80, ser trabajador en la ciudad se convirtió en sinónimo de pobreza. Por ejemplo, en 2009, los trabajadores profesionales componían apenas el 8,2% de la población económicamente activa de Brasil, gozando de un nivel de ingreso 8,7 veces más alto que el de la línea de pobreza, mientras que los trabajadores no calificados componían el 46,6% de la población económicamente activa, con un nivel promedio de ingresos 3,3 veces mayor que el de la línea de pobreza. Dentro de estos últimos, el ingreso de los trabajadores domésticos superó apenas 1,8 veces el ingreso de la línea de pobreza (CEPAL, 2013c).

Formalización de los asentamientos informales

Es muy agudo el conflicto que existe entre la oferta y la demanda de vivienda. Como las viviendas públicas y comerciales nunca han alcanzado para satisfacer la creciente demanda habitacional, muchas familias de bajos ingresos no tienen más remedio que acudir a la autoconstrucción. La mayor parte de estas casas autoconstruidas se clasifican como viviendas informales: sin títulos, sin planificación por parte de las autoridades y carentes de estructura segura e infraestructura. Normalmente, los asentamientos informales se constituyen a través de la usurpación de suelo público, colectivo o privado, sobre el cual el Estado no ha realizado previamente planificación urbana alguna. La mayoría de los habitantes de estos asentamientos trabajan en el sector informal, no tienen seguro social y sufren una grave carencia de infraestructura como agua potable, electricidad, calles y telecomunicaciones. Al inicio, los gobiernos de países como Brasil y México intentaron erradicar los asentamientos irregulares, pero las medidas que tomaron no tuvieron éxito, por el contrario, su número y dimensión siguieron creciendo. En el lapso de 1964-1986, las tres cuartas partes de las viviendas nuevas fueron clasificadas como informales. En México, más de la mitad de las casas construidas entre 1980 y 2003 fueron informales, y acomodaron dos tercios de la nueva población urbana (McBride y French, 2011). Entre 1950 y 1985, la población de la Ciudad de México creció de 3 millones a 18 millones, y la superficie de la mancha urbana aumentó de 117,5 km² a 12.500 km², siendo los asentamientos informales los responsables del 60% de la expansión urbana (Aguilar y Olvera, 1991).

En América Latina, se ha reconocido la necesidad y legitimidad de formalizar los asentamientos irregulares (bajo la idea de que “la casa que construyo es mía”), y esto constituye el segundo punto clave del proceso de transformación social de la región. Gracias a esta mentalidad, el porcentaje de vivienda propia en Latinoamérica es considerablemente alto, ubicándose por encima del 75% en países como Brasil, México y Argentina. En Nicaragua, país con mayor porcentaje de asentamientos informales (78%), el porcentaje de vivienda propia es también el más alto de todos los países de la región, alcanzando un 84% (CEPAL, 2012). Bajo esta ideología, las organizaciones comunitarias han proliferado en los barrios populares, dedicándose a presionar al Estado para que reconozca el estatus del barrio, provea infraestructura, mejore las condiciones de vida, cree empleos y proporcione seguridad social. Los gobiernos latinoamericanos han cambiado su actitud anterior hacia los asentamientos informales, y ahora en ciertas circunstancias les conceden reconocimiento y formalización. Sin embargo, éstos siguen siendo una problemática urbana de carácter económico, social y político en la región.

Desarrollo del sistema de seguridad social

El tercer componente de la transformación social en la urbanización consiste en la seguridad social.

Uruguay estableció su sistema de seguridad social a fines del siglo XIX, seguido por Chile, Argentina y Brasil en los años 1920-1930, y luego por los demás países de la región entre los años 1940 a 1960. Sin embargo, los sistemas de seguridad social antes de los años 1980 se caracterizaban por ser fragmentados y sectoriales. Por ejemplo, en Brasil se estableció el fondo de seguridad social para los obreros ferroviarios en 1923 y luego, alrededor de los años 30, se lo extendió a los demás sectores. En 1966 se promulgó La Ley Orgánica de Seguridad Social, y se fundaron dos organismos de seguridad social, uno para los trabajadores formales y el otro para los empleados estatales. Sin embargo, la cobertura del sistema no llegó al sector informal o a la población rural. En México, coexistieron más de cientos de fondos de seguridad social, cubriendo a los trabajadores formales de diferentes ocupaciones y regiones, pero los sectores informal y rural tampoco fueron atendidos.

Desde los años 1980 se han realizado dos ciclos de reformas de los sistemas de seguridad social en la región. La primera ronda consistió en la reforma estructural de los años 80 y 90. En materia social, las principales medidas incluyeron: disminuir el papel del Estado en tanto responsable por la seguridad social, reducir los gastos sociales estatales, introducir los mecanismos del mercado en el terreno de la seguridad social, enfatizar las responsabilidades individuales, promover la privatización de las jubilaciones, descentralizar las responsabilidades estatales en educación y servicio médico hacia

los gobiernos locales y asistir a los hogares de pobreza extrema, entre otras. Esta reforma benefició principalmente a los grupos de interés más capaces de presionar al Estado. Mientras tanto, a medida que se desarrollaba la reforma, los gastos sociales del Estado iban disminuyendo. Como consecuencia del estancamiento y la crisis económica, hubo una significativa expansión del sector informal y aumento del desempleo, y la cobertura del nuevo sistema de seguridad social se volvió limitada e injusta. Por esta razón, esta época registró un aumento considerable de pobreza, desigualdad y conflictos sociales, lo que provocó un fuerte descontento con la reforma neoliberal en toda la región.

La segunda ronda consistió en la reforma sistemática que se llevó a cabo a partir de los inicios del siglo 21, y que se conoció como “la reforma de la reforma”. Lo que se buscó fue el reconocimiento legal de los derechos comunes de los ciudadanos en los ámbitos de educación, salud, pensión y eliminación de pobreza. Bajo los principios de alcance común, justicia, elegibilidad y eficiencia, se procuró restablecer las funciones del Estado, fortalecer la participación del gobierno en la provisión de seguridad social, implementar políticas integrales para ayudar a los necesitados y disminuir la pobreza, establecer medidas de seguridad social que se dirigieran a distintos grupos de acuerdo a las diferencias étnicas, de sexo, de edad y de región, y reformar o reestructurar las instituciones de seguridad social, con el fin de elevar su eficiencia y capacidad de garantía.

El cuadro VI.2 presenta una tipología de los tres principales seguros sociales de la región basada en sus propósitos: los seguros para desarrollo social, los seguros para la seguridad social y los mixtos. Los programas sociales también pueden dividirse en pagos y gratuitos. Los programas pagos incluyen pensiones y seguros médicos, y en ellos participan tanto particulares y empresas como el gobierno. La contribución obligatoria garantiza la base de estos seguros, y la contribución voluntaria de los beneficiarios y el subsidio estatal juegan un papel complementario. Por otro lado, en los programas gratuitos, el Estado asume la responsabilidad de garantizar el servicio médico básico, la educación preescolar y primaria, la asistencia a los más necesitados, etcétera.

Cuadro VI.2
Los tres tipos de seguridad social de América Latina

Tipos	Características principales	Países donde los programas son implementados
Programas para el desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> – Programas gratuitos – Beneficiarios: población en estado de pobreza – Medidas: transferencias monetarias condicionales 	Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago
Programas de seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> – La mayor parte de estos programas son pagos (como pensiones y seguros médicos), complementados con los programas gratuitos para la población en estado de pobreza y los grupos en condiciones especiales. – La meta es integrar estos dos tipos de programas y crear un sistema integral de seguridad social. 	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay
Programas mixtos	<ul style="list-style-type: none"> – Se ofrecen principalmente programas gratuitos, pero se busca al mismo tiempo mejorar y fortalecer los programas pagos, intentando llegar a una acción coordinada de ambos tipos de programas. 	Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Panamá etc.

Fuentes: CEPAL, Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Brazil (2013), Costa Rica (2012), Panama (2013), Bolivia (2013), Dominican Republic (2013), El Salvador (2013), Colombia (2103), Jamaica (2013), Guatemala (2013), Honduras (2013), Argentina (2012), Chile (2012), Mexico (2012), Peru (2012).

Los programas de transferencias monetarias condicionales son un típico ejemplo de programas gratuitos de seguridad social, y se han promovido en toda la región, alcanzando la cobertura completa de

la población en estado de pobreza extrema en países como Ecuador, Uruguay, Brasil, México, Colombia, Chile y Argentina. El gobierno brasileño empezó a implementar el programa “Bolsa Familia” en 2006, por el cual cada familia beneficiaria puede gozar de un subsidio monetario mensual de entre 32 reales (16 dólares) y 306 reales (153 dólares). Hasta julio del 2012, este programa asistió a 8,6 millones de niños, y gracias a él, 2 millones de familias beneficiarias ya no viven en estado de pobreza. En 2013, el gobierno brasileño destinó 23 mil millones de reales (10 mil millones de dólares) a este programa para asegurar que los ingresos mensuales per cápita de todas las familias beneficiarias alcanzaran los 70 reales (Robles y Mirosevic, 2013). En el intervalo 2000-2012, el porcentaje de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionales en la población total se elevó de 5,7% a 20,3% en los 21 países de la región², y el porcentaje del PIB dedicado a estos programas creció de 0,06% a 0,36%. Entre 2002 y 2011, en toda América Latina, la tasa de cobertura de los programas de pensiones se incrementó de 46,1% a 55,4% y la de seguros médicos, de 54,4% a 66,4%. El porcentaje de los gastos sociales respecto de los gastos estatales creció de 63,4% a 65,9%, y el de los gastos sociales en el PIB subió de 15,6% a 19,2% (CEPAL, 2013c).

2. Las relaciones sociales y la estratificación social

Las relaciones sociales en las zonas rurales de América Latina se basan principalmente en la consanguinidad y los orígenes comunes. Entre éstas, el clientelismo es un modelo de interacción social muy tradicional en el campo. No obstante, con la concentración poblacional hacia las ciudades, las relaciones basadas en la comunidad y ocupación se han convertido poco a poco en las nuevas principales formas de relaciones sociales.

Las relaciones basadas en la comunidad y la ocupación

Las relaciones basadas en la comunidad tienen como base a las comunidades urbanas, las cuales se caracterizan por el gran número y heterogeneidad de sus habitantes, por la complejidad de la estructura social, por la relativa pérdida de importancia de las relaciones de consanguinidad y por la diversidad de valores. El orden social en este tipo de relaciones es regulado a través de las leyes y los marcos regulatorios oficiales, aunque existen aún asentamientos irregulares en donde persiste el sistema de clientelismo. Las relaciones sociales basadas en la ocupación parten de la base de la división laboral y de los intereses comunes. Las unidades de trabajo, las uniones, las asociaciones ocupacionales, las ONG y los partidos políticos conforman importantes nudos en la red de este tipo de relaciones. El clientelismo también puede existir en distintos niveles dentro de esta red.

La segmentación de la sociedad es un fenómeno bastante sobresaliente en América Latina, y la separación horizontal dada por las relaciones sociales basadas en la comunidad junto con la separación vertical generada por las relaciones basadas en la ocupación son una razón importante de ello. En Latinoamérica de manera general ocurre que cada sector social se autogobierna, y a su vez, estos sectores sociales están viviendo un fuerte proceso de separación, existiendo una clara línea divisoria entre las regiones formales y las informales, dentro de las cuales, las áreas pobres y las ricas se excluyen entre sí. La formación de grupos de intereses es el principal mecanismo de división vertical de la sociedad por las relaciones de ocupación, y estos grupos de intereses se concentran principalmente en el sector formal de las ciudades y el sector de comercio exterior.

Las relaciones sociales basadas en la comunidad y la ocupación se han convertido en un sistema de referencia para definir el rol social y construir identidades sociales. Los trabajadores informales, los formales y los ricos se concentran, respectivamente, en los asentamientos irregulares, las comunidades formales y las zonas residenciales de alto nivel. A pesar de que en América Latina desde el punto

² Estos 21 países son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay.

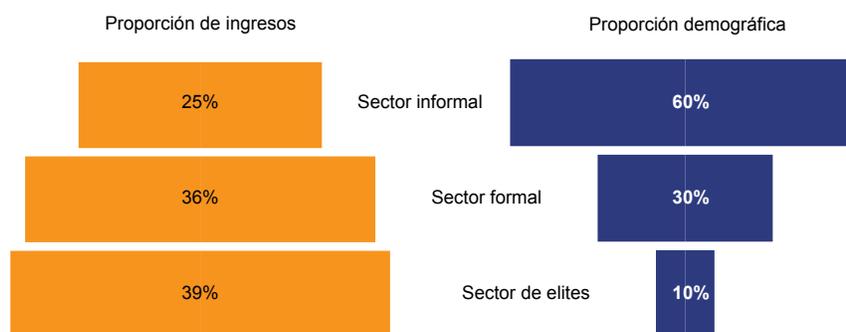
de vista de la ley no se restringe la movilidad social y se prohíbe la discriminación, las relaciones comunitarias y ocupacionales en cierta medida terminan por obstaculizar dicha movilidad, y dan lugar a una sociedad estratificada por las identidades de clase, lo cual es un fenómeno característico de los países latinoamericanos. A modo de ejemplo, ocurre que muchos asentamientos irregulares de muy bajos recursos han existido por décadas, llegando los de mayor dimensión a acomodar a más de un millón de habitantes, y aunque algunas familias residentes, con el paso de las generaciones, han logrado cierto nivel de prosperidad económica, la mayoría prefieren quedarse a vivir en estos asentamientos.

Los tres sectores sociales

Según las relaciones y papeles sociales, la población económicamente activa de la región se agrupa en los siguientes tres sectores: el sector informal, el sector formal y el de las elites³. Si incluimos a la población rural, el sector informal ocupa aproximadamente el 60% de la población económicamente activa. En el sector de las elites se encuentran los empleados estatales de medio o alto nivel, los dueños y gerentes de las grandes empresas y los empleados de alto nivel en las empresas de comercio extranjero. Este sector ocupa el 10% de la población económicamente activa. Finalmente, los empleados formales de los sectores formal e informal, ocupan alrededor del 30%.

La estructura social de América Latina se asemeja a una pirámide (véase el gráfico VI.3). En el nivel más bajo se ubica el sector informal. Este es el sector con la población más grande, la cual normalmente vive en asentamientos irregulares y tiene ingresos bajos e inestables. El sector formal se ubica en el nivel medio. Este sector normalmente reside en las comunidades formales, con nivel medio o medio-alto de ingresos. Finalmente, en la cima de la pirámide se encuentran las elites, quienes dominan la mayor parte de los recursos económicos y políticos y tienen un alto nivel de ingresos.

Gráfico VI.3
Los tres sectores sociales de América Latina



Fuente: Elaborado por el autor

En cuanto al nivel de ingresos de los hogares, si lo dividimos en diez partes iguales, el sector informal correspondería a los seis deciles más bajos, el sector formal a los séptimo, octavo y noveno deciles, y las elites al décimo decil. En 2011, los ingresos de hogares del sector informal, el sector formal y el de las elites componían, respectivamente, el 25%, 36% y 39% de los ingresos totales en los diez países principales de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela). La distribución de ingresos se asemeja a una pirámide invertida.

³ Según la ocupación y el nivel de ingreso, la CEPAL agrupa a los empleados en las siguientes categorías: gerentes de empresas grandes o medias, profesionales, técnicos, micro-empresarios, trabajadores no calificados, trabajadores domésticos y trabajadores agrícolas etc. Según el nivel de ingresos per cápita, el Banco Mundial clasifica a la población de la región en cuatro sectores: la población en pobreza (28.3% de la población total), el sector de ingresos bajos (31.9%), el sector de ingresos medios (30.3%) y el sector de ingresos altos (2.4%) (López-Calva, Lugo y Vakis, 2012).

3. La cohesión y gestión de la sociedad civil

Según las teorías de sociedad civil, a través de contratos sociales, los ciudadanos (personas reales y jurídicas) en una determinada área geográfica forman una comunidad (país) con el propósito de que ésta defienda sus intereses y seguridad, y reconcilie los conflictos entre los miembros. El gobierno elegido por la ciudadanía tiene la responsabilidad de administrar la sociedad en representación del país. Las teorías de la sociedad civil ponen énfasis en la diversificación de los intereses ciudadanos, la individualidad, los contratos sociales y la autonomía ciudadana, llegando a la conclusión de que el país y la sociedad son dos opuestos entre medio de los cuales se ubica el Estado. La ciudadanía y el Estado deben ejercer conjuntamente la administración del país. Es legítimo que la ciudadanía exprese su descontento a través de asociaciones, manifestaciones y protestas, que presione al gobierno a tomar medidas, e incluso que remueva de su cargo al gobernante y llame a nuevas elecciones cuando los gobiernos elegidos violen sus derechos.

Ya en los años 1960, la enorme población acrecentada de trabajadores informales y habitantes de asentamientos irregulares y la cada vez más numerosa masa de mano de obra, se encontraban excluidas del sistema de seguridad social, por lo que podían percibir el abandono por parte del Estado. En este contexto, el discurso de sociedad civil generó mucha repercusión en la región. Por lo tanto, siendo que el sector laboral informal tiene naturalmente un fuerte carácter de independencia, bajo la exclusión estatal, la necesidad de autogobierno se intensificó, por lo que la economía informal y los asentamientos irregulares manifestaron su total autonomía respecto del Estado. En los años 1980, gracias a las reformas democráticas de la época, la idea de sociedad civil se difundió rápidamente en la región, y se levantó una ola de movimientos sociales. Entre 1997 y 2005, siete presidentes de la región (tres de Ecuador, dos de Bolivia, uno de Argentina y uno de Haití) fueron removidos de sus cargos por estos movimientos.

En los últimos años, los temas de cohesión y gestión social han atraído mucho la atención de los países latinoamericanos, y se han realizado ajustes de políticas sociales y económicas basados en las teorías de ciudadanía. La CEPAL ha elaborado un marco conceptual de cohesión social basado en tres componentes y ha diseñado indicadores como referencia para la formulación, implementación y evaluación de las políticas (véase el cuadro VI.3). En este marco, la columna del lado izquierdo mide la calidad de vida (tasa de pobreza, desigualdad de ingresos, empleo, seguros sociales, educación y servicio médico); la columna del lado derecho evalúa las opiniones públicas (confianza en el gobierno y el sistema político, confianza en el futuro del desarrollo económico, tolerancia a la desigualdad y nivel de participación en la formulación de políticas públicas); la columna del medio evalúa la eficiencia de las instituciones y la capacidad estatal (democracia, legislación, políticas sociales y económicas etc.).

Cuadro VI.3
Marco conceptual para la evaluación de cohesión social

Desigualdad social	Infraestructura social	Apoyo ciudadano
Tasa de pobreza	Democracia	Confianza en el sistema
Desigualdad en la distribución de ingresos	Marcos legislativos	Confianza en el gobierno
Empleos	Políticas sociales	Tolerancia a la desigualdad
Seguridad social	Políticas económicas	Nivel de participación en las políticas sociales
Educación		
Servicio médico		

Fuente: Según CEPAL (2010a).

Sin duda alguna, los países latinoamericanos han logrado importantes avances en lo que respecta a la cohesión y a la gestión social. Entre 2002 y 2013, la tasa de pobreza de la región bajó de 43,9%

a 27,9%; la población en estado de pobreza se redujo de 225 millones a 164 millones, y la población en estado de pobreza extrema, de 99 millones a 68 millones. En el intervalo 2002-2012, el ratio de los ingresos del 20% de los hogares más ricos y el de los 20% más pobres disminuyó de 20,6 a 13,2 en Argentina, de 34,4 a 22,5 en Brasil, de 44,2 a 15,9 en Bolivia, y de 18,1 a 9,4 en Venezuela. El coeficiente de GINI disminuyó en la mayoría de los países latinoamericanos como Uruguay, Bolivia, El Salvador, Argentina, Ecuador, República Dominicana, Perú, Colombia, Brasil, México, Chile y Venezuela. La tasa de desempleo también ha bajado y se ha mantenido en un nivel relativamente estable. En el lapso de 2000-2010, la tasa promedio anual de desempleo en la región fue del 9,2%. En 2011 y 2012, esta cifra se ubicó en 6,7% y 6,4%, respectivamente.

Sin embargo, estos avances se logran a costos bastante altos. Por ejemplo, en Brasil, entre 2000 y 2011, la cuota de los gastos sociales estatales en el PIB subió del 21% al 27%, pero la contribución de los aportes a las cuentas de seguros sociales apenas aumentó del 7% al 9%. Es decir, la mayor parte de los gastos sociales fueron cubiertos por los ingresos fiscales del Estado, cuya fuente principal son los impuestos. En Brasil, en el intervalo 2000-2011, el porcentaje de los impuestos en el PIB creció del 23% al 26%, y el de los ingresos fiscales totales creció del 33% a 38%. Los impuestos en Brasil son relativamente altos. En 2011, el porcentaje del impuesto integral al valor agregado fue del 20,5%, ubicándose muy por encima del nivel promedio de la región (15%) y del de los países participantes de la OCDE (18,5%). En 2010, los impuestos por transacciones financieras en Brasil alcanzaron el 0,8% del PIB, colocándose por poco detrás de Argentina (2,3%). El alto nivel de impuestos no sólo afecta negativamente al entorno de inversiones, sino también eleva los costos del sector formal y del comercio exterior, afectando directamente los ingresos y la calidad de vida de los trabajadores formales y las elites.

Los impuestos de recursos naturales consisten en una fuente importante de ingresos fiscales en países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. En el intervalo 1999-2011, el porcentaje de los impuestos de recursos en el PIB subió del 6% al 14% en Ecuador, del 5% al 10% en Bolivia y del 0% al 3% en Argentina, mientras que se mantuvo siempre por encima del 8% en Venezuela. En Ecuador, Venezuela y Perú, la explotación de recursos naturales depende en su mayoría del capital extranjero. Por lo tanto, el crecimiento del peso de los impuestos de recursos desestimula el sector de comercio extranjero (CEPAL, 2013d).

Los gobiernos centrales o federales delegan las funciones de gestión social a los gobiernos locales mediante la distribución de responsabilidades, poderes y dinero, en particular en ámbitos como educación, servicio médico y pensiones. En estos tres ámbitos, los gobiernos centrales financian los programas y los gobiernos locales se encargan de implementarlos. En el lapso de 1997-2010, el porcentaje de ingresos fiscales de los gobiernos locales en el PIB incrementó del 7% al 9% en países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México, mientras que el porcentaje de los pagos de transferencia del gobierno central en educación, servicio médico y pensiones en el PIB subió del 3% al 5%. Estas tendencias revelan que el crecimiento de ingresos fiscales en el nivel local proviene casi completamente de los pagos de transferencia de los programas sociales (CEPAL, 2013d).

La desigualdad en la distribución de los ingresos ejerce una gran influencia en el nivel de apoyo ciudadano hacia el sistema democrático. En los países en los cuales la brecha es pequeña, el nivel de apoyo es de alrededor del 70%, en cambio, en los países en donde esta brecha es grande, el nivel de apoyo ronda el 59%. En Latinoamérica, alrededor del 80% de las personas consideran que la distribución de la riqueza es injusta, y sólo hay un 4% que la considera totalmente justa; más del 80% de las personas piensan que la carga impositiva es demasiado alta; y más del 70% de la gente cree que los gastos del gobierno no son transparentes (CEPAL, 2010b).

En resumen, como consecuencia de la compleja realidad presentada en esta sección, consiste en un gran desafío para los gobiernos latinoamericanos la tarea de implementar políticas sociales y atender conjuntamente los intereses de los diferentes sectores sociales.

D. La urbanización y la transformación política

los años ochenta atestiguaron una ola de democratización en América Latina, en que la democracia reemplazó los regímenes populistas y autoritaristas. Casi todos los partidos en el poder en los años ochenta y noventa promovieron enérgicamente las reformas neoliberales, y por eso son considerados como partidos derechistas. La mayor parte de ellos tenían convicciones en el libre mercado y enfatizaban la reubicación del Estado en la posición de guardián de éste, pero ignoraban los problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y la seguridad social. Desde comienzos del siglo XXI, los partidos izquierdistas han tomado el poder en países como Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, proponiendo que el Estado debe desempeñar un papel clave en la compensación de las fallas del mercado, desarrollar la economía y luchar por la justicia social. En el año 2012, el Partido Revolucionario Institucional, partido izquierdista mexicano que estuvo en el poder por 71 años (1929-2000), ganó nuevamente las elecciones. En 2013, los 9 países gobernados por partidos de la izquierda concentraron el 74% (460 millones) de la población total de América Latina (Banco Mundial, 2012b), y el 85% (5,1 billones —5,1 millones de millones— de dólares) del PIB de la región (CEPAL, 2012 y 2014). Incluso en los países gobernados por partidos derechistas, el Estado interviene en los asuntos sociales, sin dar rienda suelta a los mercados capitalistas. En fin, es difícil encontrar un paradigma político puramente izquierdista o derechista en la región, situación que también puede atribuirse a los procesos urbanísticos.

1. La urbanización y el desarrollo político

La mayoría de los países latinoamericanos lograron la independencia política a comienzos del siglo XIX. Durante las décadas siguientes, la región atestiguó sucesivos conflictos políticos entre, por un lado, los latifundistas y los oficiales militares de alto nivel, adherentes a la ideología conservadora y feudal, y por otro lado, las elites progresistas (como la burguesía industrial, los comerciantes y los intelectuales), simpatizantes del pensamiento democrático de la burguesía europea y norteamericana. La segunda mitad de este siglo se caracterizó por la prosperidad económica generada por las exportaciones de productos primarios y la estabilidad política bajo la dominación de los grandes terratenientes y militares. En fin, la dictadura de los caudillos y la política del libre comercio predominaron en este período.

En las ciudades, la industrialización temprana de finales del siglo 19 y el modelo económico del libre comercio proporcionaron las condiciones para la expansión de la burguesía y la clase trabajadora industrial. Mientras tanto, la economía rural se orientaba hacia las exportaciones y, como la producción de productos agrícolas necesitaba de gran cantidad de tierra, esta última se convirtió en un símbolo de riqueza y estatus. Como consecuencia de esto, las zonas rurales entraron en un largo e intenso proceso de anexación del suelo, y la mayoría de los hogares rurales perdieron su tierra. Cuando se desató la Revolución Mexicana en 1910, por ejemplo, más del 90% de las familias campesinas estaban desposeídas de tierra. Una gran parte de la población rural no tuvo más opción que migrar a las ciudades en búsqueda de oportunidades de subsistencia, convirtiéndose en pobres. Consecuentemente, se agudizaron los conflictos entre, por un lado, las fuerzas progresistas como los campesinos sin tierra, los desposeídos urbanos, la clase trabajadora industrial y la burguesía emergente, y por el otro lado, las líneas conservadoras, como los grandes terratenientes y los militares.

En los comienzos del siglo XX, en países como Argentina y Chile comenzaron a surgir movimientos populistas. A pesar de que sus demandas eran muy diversas, los sectores emergentes consentían en la necesidad de luchar contra la dictadura oligárquica, reformar el sistema electoral, expandir los electorados y promover la participación ciudadana en la política. El hecho de que la proliferación de dichos movimientos se diera primero en el Cono Sur se atribuye a que en estos países el proceso de urbanización se inició más temprano y alcanzó un alto nivel. Por ejemplo, en 1914, la tasa de urbanización en Argentina ya había superado el 50%.

La Gran Depresión entre 1929 y 1933 puso fin a la prosperidad de la economía exportadora y causó una profunda crisis social. Los partidos y movimientos sociales populistas liderados por la burguesía derrocaron a los regímenes oligárquicos y ascendieron al poder como nuevos protagonistas. La región entró, entonces, en la época del populismo (desde los años 30 a 80 del siglo XX). Entre los famosos políticos populistas se incluyen Cárdenas (México), Vargas (Brasil) y Perón (Argentina).

Los políticos populistas intentaron concentrar en su mano todo el poder e imponer los intereses e ideología de los grupos aliados sobre toda la sociedad, empleando su carisma. Como el capital privado y el capital extranjero eran en la base económica cuando ascendieron al poder, estos políticos priorizaron el desarrollo del capital nacional. Entre los diversos sectores sociales, estos gobiernos encontraron su principal apoyo en los obreros industriales, ya que estos últimos se concentraban en las ciudades, estaban bien organizados, tenían mayor facilidad para asociarse y eran relativamente fáciles de controlar. Como representante del capital nacional, los partidos políticos y sus líderes tenían que buscar un balance entre el capital privado, el capital extranjero y el capital nacional. Con la aceleración de la industrialización y la urbanización, y la transformación de la estructura social, la política populista también tomó distintas formas y rumbos según los diferentes países de la región.

En los países sudamericanos como Brasil y Argentina, el populismo tomó la forma de autocracia. Como los obreros industriales urbanos eran la principal fuerza de apoyo hacia los partidos políticos populistas y sus líderes, estos últimos intentaron crear un sistema que uniera a los obreros de las industrias de los tres tipos de capitales bajo los sindicatos, a través de la promoción de la solidaridad basada en las relaciones sociales por ocupación y el clientelismo, y con el fin de defender los derechos laborales y promover el bienestar social. Con el avance de la urbanización entre los años 1960-1980, se consolidó una estructura social en la que coexistían el sector formal, el sector informal y el de las élites. El sector informal urbano comenzó a crecer aceleradamente, y los trabajadores informales empezaron a manifestar su descontento por no poder entrar en el sector formal. Por su parte, el sector formal (empleados públicos, tecnócratas y afiliados a los sindicatos), no dejaba de presionar al Estado para elevar su nivel salarial, mientras que el sector del capital privado y el del capital extranjero se resistía contra la expansión del capital estatal y la subida salarial, considerándolas como amenazas para sus intereses. Bajo estas circunstancias, con la llegada de la crisis económica, estas tensiones se agudizaron rápidamente, y quedando los gobiernos civiles incapaces para controlar la situación, las élites militares no tardaron en derrocarlos y reemplazarlos, implementando un régimen autoritarista bajo el pretexto de seguridad nacional. Sin embargo, lo que realmente hicieron estas dictaduras militares fue poner freno a las nuevas ideas de ciudadanía y sociedad civil y reprimir a los partidos radicales de oposición.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México adoptó un sistema de concentración de poder. En los comienzos de su fundación en 1929, este partido estableció tres sectores: el de los campesinos, el de los obreros y el de los militares (disuelto en 1946), y luego, en 1938, creó el sector popular (de empleados públicos). Entre los años 1940 y 1980, con el fin de fortalecer el control social, el PRI convirtió a la Unión Nacional de Trabajadores y a la Unión Nacional de Campesinos en sus organismos subordinados. En particular, como los ejidatarios eran afiliados naturales de la unión campesina, el PRI ejerció un fuerte control sobre ellos a través del reparto de tierra, subsidios agrícolas y compras de productos. Con el fin de concentrar el poder en sus manos, el PRI hizo todo lo posible para asegurar que las uniones afiliadas permanecieran fragmentadas y bajo su control, prohibiendo la alianza entre sectores, especialmente entre los campesinos y los obreros.

Por supuesto, también existieron otros modelos populistas, por ejemplo, el populismo militar-popular en Perú, la “democracia reformista” en Costa Rica, Colombia y Venezuela, y los “experimentos socialistas” en Chile, Nicaragua, Guyana, Surinam, Santa Lucía y Jamaica, entre otros.

La tasa de urbanización en América Latina pasó del 60% en mediados de los años setenta al 70% en mediados de los ochenta. Sin embargo, con la crisis de deuda de los ochenta, los gobiernos de la región sucesivamente abandonaron el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y adoptaron el modelo neoliberal. Como la economía se orientaba hacia las exportaciones, el capital

nacional rápidamente se debilitó, y el capital privado y el extranjero tomaron el papel predominante en la economía nacional. Otros procesos como la internacionalización de la economía nacional, la formación de nuevos grupos de interés, la profundización de la estratificación social y la elitización de la política ocurrieron simultáneamente e impulsaron la democratización. En el marco de la transformación económica, el papel del Estado pasó del liderazgo del desarrollo económico a la gestión social y de la crisis. Sucedieron cambios notables en otros ámbitos también, como en la ideología dominante, los patrones organizativos, las reglas de competición política e incluso en las formas de gobierno. Desde entonces, la región entró en la nueva etapa de la política partidaria.

2. La reforma del sistema de partidos políticos

Después de los años ochenta, el ambiente político de Latinoamérica atestiguó cambios significativos en ámbitos como las reglas de registro y organización de los partidos políticos, la administración de sus gastos, el uso de los medios de comunicación, la administración de las campañas electorales, etc.

El período comprendido entre los años 1980 y 1990 se caracterizó principalmente por los ajustes en el sistema de partidos políticos. En esta etapa, se llevaron a cabo medidas tales como: el establecimiento del requisito de que el líder partidario sea elegido por métodos democráticos, la prohibición del uso de la fuerza, la obligación de que los nuevos miembros ingresen al partido bajo la identidad de persona natural, y la prohibición de que los sindicatos y las organizaciones de movimientos sociales se incorporen al partido bajo la identidad de grupos (con el objetivo de romper con la relación de corporativismo entre los partidos tradicionales y las organizaciones sindicales). En algunos países se comenzó a proveer de fondos a los partidos formalmente registrados para sus campañas electorales; se prohibió a los partidos aceptar donaciones de organismos externos o de anónimos; se delegó a la Cámara Electoral la responsabilidad de llevar a cabo las inscripciones y el control de las fuentes y el uso de los fondos de los partidos; se permitió a los partidos participantes de las elecciones presidenciales hacer uso de los medios públicos de comunicación para sus campañas, etcétera.

Posteriormente, comenzando el siglo XXI, los países latinoamericanos entraron en la etapa de fuertes reformas de los sistemas de partidos políticos. Tres países (Bolivia, Ecuador y Venezuela) redactaron una nueva Constitución. Seis países (Bolivia, Colombia, República Dominicana, México, Nicaragua y Panamá) modificaron sus Constituciones, y algunos incluso lo hicieron dos veces (Colombia, República Dominicana). En nueve países se promulgaron nuevas leyes orgánicas de partidos políticos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay), y quince países modificaron las existentes (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). En seis países se introdujeron además nuevas leyes sobre la administración de los partidos políticos (Argentina, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela).

En cuanto a los cambios en el registro, en Ecuador, Venezuela y Bolivia, se permitió que las organizaciones de movimientos sociales se registren como partidos políticos, y que sus líderes se presenten como candidatos presidenciales. En El Salvador, se permitió que los individuos se registren en la corte electoral como candidatos presidenciales. En Nicaragua, Colombia y Argentina, se les da apoyo financiero a las organizaciones de movimientos sociales registradas una vez que éstas cumplen con ciertas condiciones. En cuanto a la elección de los líderes partidarios, en Panamá, Perú y Ecuador, es un requisito que los líderes de partidos políticos sean elegidos democráticamente, mientras que en Venezuela, Honduras, México, Bolivia y Colombia, los partidos políticos tienen la autonomía de decidir cómo seleccionar a sus líderes.

Finalmente, en lo que respecta a los fondos, surgieron nuevas medidas por las cuales se exige a los partidos políticos aumentar la transparencia de su administración, reducir los márgenes de financiación pública (como sucede en Brasil, México y Ecuador, en donde sólo se financia a los candidatos a presidente), regularizar sus fuentes financieras y poner un límite máximo a las donaciones individuales, entre otras.

3. Los ajustes y desarrollo de los partidos políticos

En este período, la base organizativa de los partidos políticos también sufrió cambios notables. Por ejemplo, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, los sindicatos eran tradicionalmente la fuerza clave de apoyo para los partidos políticos, sobre todos para los partidos de la izquierda. Antes de los años ochenta, aproximadamente el 32% de los obreros industriales de estos ocho países estaban sindicalizados, pero luego de 1990, esta cifra cayó a su mínimo (16%). El país que sufrió mayor pérdida de obreros sindicalizados fue Argentina (de 50% a 22%), seguido por Chile (de 35% a 13%) y México (de 32% a 22%). La situación fue menos dramática en Brasil, donde el porcentaje de obreros sindicalizados cayó apenas un 0,5% (de 24,3% a 23,8%) (Roberts, 2007). En esta época, por una parte, muchos empleados de empresas estatales perdieron su trabajo y los salarios perdieron sus valores reales, lo que se convirtió en el principal factor de erosión de los miembros sindicalistas; por otra parte, en países como México, los sindicatos firmaron acuerdos de congelación de sueldos con el Estado para detener la inflación, lo que generó que ambos sectores quedaran enfrentados. Mientras tanto, como resultado de los ajustes de la época, ya estaba permitido a nivel legal que otras organizaciones políticas y sociales operaran independientemente sin necesitar afiliarse a los partidos políticos. Estos cambios demostraban que gradualmente el mecanismo tradicional de organización y movilización política (basado en empleos y clientelismo) estaba siendo reemplazado por un nuevo mecanismo basado en relaciones de comunidad.

Según sus orientaciones ideológicas, los partidos políticos de Latinoamérica pueden clasificarse en cuatro grupos: los neoliberales, los neo-conservadores, los social-demócratas y los neo-populistas. Los partidos neoliberales abrazan políticas como la privatización, la des-regularización y la globalización, y están en contra de la propiedad pública y la intervención estatal. Los neo-conservadores defienden la liberalización económica y se oponen a la intervención estatal; apoyan la democracia elitista y un sistema de bienestar limitado. Los social-demócratas se oponen tanto al capitalismo como al socialismo y proponen “el tercer sendero”. Finalmente, los partidos neo-populistas llaman a la modificación constitucional con el fin de expandir el poder presidencial, implementar la democracia participativa, fortalecer el papel del Estado en la economía, reducir la desigualdad social, garantizar el nivel de vida de los sectores de bajos ingresos y los grupos en desventaja, y materializar la justicia social.

El Partido Revolucionario Institucional de México presenta un excelente ejemplo de cambio ideológico. En mayo del 2013, este partido modificó su constitución. A diferencia de la antigua constitución, por la cual el partido se autodeclaraba contrario a la social-democracia, la nueva abrazaba a la ideología social-democrática (Molina, 2013). Otros partidos políticos de la región también tomaron actitudes más progresistas y formaron alianzas entre sí. En Colombia, el Partido Conservador y el Partido Liberal han sido socios desde 2002. En Venezuela, los partidos tradicionales formaron una alianza de oposición contra los Chavistas. En Brasil, Argentina y Chile, gobiernan las alianzas de partidos políticos. En Venezuela, Ecuador y Bolivia, los partidos oficiales también trataron de afiliarse ampliamente a las organizaciones políticas y de movimientos sociales cuando ascendieron al poder.

4. Ajustes de la base de poder

Una encuesta realizada por la Universidad Vanderbilt acerca de la “opinión pública de los países latinoamericanos entre los años 2008 y 2010”, demuestra que el 84% de los habitantes de la región se consideran como ciudadanos de su propio país, pero el 58% de los encuestados no tienen confianza en los partidos oficiales, el 52% no confían en el presidente, y el 58% no tienen confianza en las autoridades locales (LAPOP, 2013).

Bajo un sistema en el cual cada ciudadano sólo emite un voto, si se quiere llegar al poder y mantenerse estable allí, es imprescindible para un partido conseguir suficiente apoyo del electorado. En estas circunstancias, los partidos oficiales de la región han tomado una posición de pro-sociedad, la cual se manifiesta en los siguientes dos aspectos: por un lado, enfatizan el papel del Estado en la gestión

y desarrollo social e incrementan los gastos sociales para satisfacer las demandas de los diferentes sectores; por otro lado, toman una posición que favorece a la sociedad civil, e intentan mostrarse como un integrante más de ésta, procurando gobernar junto con los ciudadanos para ganar un mayor apoyo de los votantes.

Al mismo tiempo, los sectores populares también se han convertido en una base importante del poder de los partidos políticos. Por un lado, numerosas figuras políticas de origen humilde han ascendido al poder, como el ex presidente brasileño Lula, y los presidentes Correa de Ecuador y Morales de Bolivia. Lula nació en una familia pobre, y a medida que avanzaba su actividad en los movimientos obreros, fue constituyéndose en una figura política. Lula es el primer presidente de origen común que ha tenido Brasil. Correa, nacido en una familia obrera, se hizo economista por sus propios esfuerzos. Evo Morales también nació en una familia campesina indígena de muy bajos recursos, y se hizo popular por su papel en la organización de los movimientos cocaleros, convirtiéndose luego en el primer presidente de origen indígena de Bolivia. Por otro lado, los partidos políticos comenzaron a considerar como socios potenciales a las organizaciones locales, como las organizaciones indígenas, las ONG y las organizaciones comunitarias. Desde los años 70 en adelante, estas organizaciones se volvieron cada vez más activas, y ya entrando en el siglo XXI, se convirtieron en el principal oponente de los partidos políticos. En enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional lanzó una rebelión armada en el estado de Chiapas, México, reclamando “tierra y libertad”, a lo que el partido oficial, PRI, respondió con una represión violenta. Frente a esta situación, el Partido de Acción Nacional (PAN) propuso resolver el conflicto mediante negociaciones, y fue esta posición pacífica la que le permitió al PAN ganar las elecciones del 2000. Los movimientos indígenas, que emergieron primero en Ecuador y Bolivia en los años setenta, y luego se expandieron a México, Guatemala, Perú, Nicaragua, Venezuela, Chile y Argentina, han ejercido también gran influencia en toda la región, llegando a establecerse organizaciones indígenas de nivel nacional en la mayoría de los países latinoamericanos. Aunque no son partidos políticos, el peso que ejercen en la política nacional es cada vez más grande. En Ecuador, el movimiento indígena no sólo derrocó al presidente, sino que luego consistió en un apoyo significativo para el Presidente Correa en las elecciones presidenciales de 2006. En fin, estas organizaciones locales abundan a lo largo de todo Latinoamérica, y son vistas por los partidos políticos como una base importante para su poder y como reservas de votos.

E. Reflexiones finales

1. Un marco analítico “del uno al cinco”

Este artículo propone un marco analítico para entender la realidad de los países latinoamericanos que puede explicarse con los números del uno al cinco. El marco está compuesto por: un conflicto (entre el Estado y la sociedad), dos tipos de relaciones sociales (basadas en las comunidades urbanas y en las ocupaciones), tres sectores sociales (el sector informal, el sector formal y el de las elites), cuatro sectores económicos (el sector agrícola rural, el sector de comercio exterior, el sector formal urbano y el sector informal urbano), y cinco tendencias (globalización económica, formación y consolidación de nuevos grupos de interés, profundización de la estratificación social, elitización política y orientación pro-sociedad de los gobiernos). En fin, el enfrentamiento Estado-sociedad es el conflicto fundamental de la sociedad latinoamericana, el cual se manifiesta en la existencia de los dos tipos de relaciones sociales, los tres sectores sociales y los cuatro sectores económicos.

Cabe mencionar que el conflicto sociedad-Estado que describe la teoría, en la práctica se manifiesta generalmente en la falta de confianza mutua e interacción eficaz entre el Estado y la sociedad, lo cual es determinado por las estructuras social y económica formadas durante el proceso de urbanización, dando lugar a la aparición de las “cinco tendencias”. Desde el curso del desarrollo de

los países de América Latina durante más de medio siglo, este marco estructural se presenta como el yugo que reprime y concierne al desarrollo cabal de la región. Tomando a este marco como referencia, podremos comprender con relativa claridad la problemática del desarrollo económico, social y político de América Latina.

2. Las tres funciones básicas de la tierra

Durante el proceso de urbanización, surgieron tres fenómenos en las zonas rurales de América Latina: la dualización de la economía agrícola, la marginación de la zona rural y el empobrecimiento de los campesinos. La dualización de la economía agrícola se refiere a las siguientes tres divisiones: 1) según el nivel de comercialización, a la división entre la agricultura comercial y la de subsistencia; 2) según el principal mercado de los productos, a la división entre agricultura para exportaciones y agricultura para el consumo doméstico; y 3) según el nivel tecnológico de la producción, a la división entre la agricultura moderna y la tradicional. Generalmente, los grandes agricultores se encuentran en el sector agrícola de alto nivel de comercialización para exportaciones y emplean tecnología avanzada, mientras que los pequeños agricultores se dedican a la agricultura tradicional para la subsistencia. Por su parte, la marginación del campo se refiere a la carencia de infraestructura y a los bajos indicadores de desarrollo socioeconómico en comparación con las ciudades. Finalmente, el empobrecimiento de las zonas rurales hace referencia a la alta tasa de pobreza que hay en esas regiones, como lo demuestra el hecho de que en 2011, el 50% de la población rural de Latinoamérica vivían en estado de pobreza, y de este 50%, la mitad se encontraba en situación de pobreza extrema (CEPAL, 2012).

Para los grandes y medianos agricultores, la tierra representa el factor esencial de la producción, mientras que para los pequeños agricultores, la tierra tiene una doble función: factor esencial de producción y garantía social. En circunstancias de libre flujo de la población, la tierra también adquiere la función de estabilizador social. Es normal que los pequeños campesinos utilicen la tierra que tienen en su poder para abastecer a la propia familia, y que al mismo tiempo vayan a trabajar a la ciudad para aumentar los ingresos del hogar. Si bien la mayoría de la población fluctuante ingresa a trabajar a los sectores informales de la ciudad, el hecho de gozar de la mínima garantía de tener una porción de tierra les permite evitar caer en situaciones extremas cuando se producen cambios en el entorno económico.

Pero a la par de los pequeños agricultores, existen también muchos campesinos sin tierra, de los cuales la mayoría viven en estado de pobreza. Excluidos por la mecanización de la agricultura y el régimen de la propiedad privada, éstos no tienen otra opción sino migrar a las ciudades, pasando de estar en estado de pobreza en el campo, a continuar en estado de pobreza en la ciudad. Estos campesinos se concentran principalmente en el sector informal urbano, lo que los convierte en su componente más importante y en su principal fuente de recursos humanos. A la larga, todo este proceso se convierte también en una importante fuente de problemas sociales

3. La trampa de la sociedad post-industrial

El fenómeno de post-industrialización se refiere a la transformación estructural de la base económica de un país industrializado hacia el sector de los servicios. En América Latina, la industrialización por sustitución de importaciones se vio interrumpida por las reformas neoliberales y la liberalización del comercio, lo cual colocó a la industria latinoamericana en una posición bastante problemática: por un lado, los sectores intensivos en trabajo no eran tan competitivos como los de Asia del Este, y por el otro, los sectores intensivos en tecnología no alcanzaban el nivel de los países desarrollados como los de Europa, Norte América y Japón, ni el de los países de industrialización emergente como Corea. En el intervalo 1981-2003, el sector manufacturero que otrora fuera el motor del “milagro económico latinoamericano” quedó casi estancado, provocando que países como Brasil, México y Argentina cayeran por largo tiempo en la trampa de la sociedad post-industrial.

Las políticas económicas nacionalistas, promovidas por los gobiernos populistas y los militar-autoritaristas, son las verdaderas responsables de la interrupción del proceso de industrialización de la región. Estos gobiernos eran el símbolo del país y los representantes del capital nacional, y, teniendo claro que el poder político se basa en el poder económico, establecieron numerosas empresas estatales en nombre de “todo el país”, cuando en realidad se destinaron a propiedad del partido o incluso a propiedad personal, convirtiéndose en la base económica de su poder político. En este periodo, el poder del capital privado sobrepasó al del capital nacional, y el capital extranjero también jugó un papel clave en la economía. Mientras tanto, el sector agrícola rural era la base de introducción de capital extranjero a través de las exportaciones y del soporte de la industrialización por sustitución de las importaciones. No obstante, según la población continuaba trasladándose a las ciudades, el Estado decidió implementar una política económica nacionalista que equilibrara los intereses de los tres sectores del capital nacional, el capital privado y el capital extranjero.

Las políticas económicas de protección de la industria doméstica beneficiaban tanto económica como políticamente al sector formal. El capital privado y el capital extranjero también se beneficiaban de su alianza con el capital estatal y de la protección del mercado doméstico, y por lo tanto apoyaban estas políticas. Mientras tanto, el cada vez más reducido sector agrícola rural y el constantemente creciente sector informal urbano quedaban excluidos del desarrollo económico y sus beneficios, y si bien los movimientos sociales habían alcanzado cierto grado de dimensión, ésta no era suficiente para transformar las políticas. Es entendible entonces que en este contexto se promoviera el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. A partir del siglo XXI, los líderes de varios países de la región trataron de adoptar nuevamente las antiguas políticas nacionalistas. Y si bien éstas pueden mejorar en cierto grado la distribución de ingresos y reducir la pobreza, dado el alto grado de globalización que la economía ha alcanzado, a largo plazo serán más altos los costos que generen que los beneficios que aporten.

4. La problemática de los asentamientos informales

Las relaciones simbióticas entre los asentamientos informales y la economía informal han producido serias divisiones sociales en la región.

El mercado irregular de viviendas es la consecuencia crucial de la indiferencia por parte del mercado y el Estado, porque es justamente en los asentamientos irregulares donde los sectores humildes engendran su propia conciencia de ciudadanía y democracia. Ya en los años cincuenta, en países como Brasil se planeó construir nuevas viviendas con el propósito de eliminar los asentamientos irregulares. Sin embargo, posteriormente, debido a que todas las fuerzas estaban concentradas en la promoción de la industrialización por sustitución de importaciones y también debido a la ineficacia de las políticas para la restricción del crecimiento de los asentamientos informales, algunos países optaron por tomar medidas de fuerza para erradicar estos asentamientos, lo que desembocó en severos conflictos sociales. Desde los años 1970, las organizaciones comunitarias de los sectores informales empezaron a presionar al Estado, sea por iniciativa de particulares, por medio de asociaciones, mediante negociaciones entre delegados o incluso a través de protestas, con el fin de que se formalizaran los barrios populares. La ideología era sencilla: “mi casa, mi barrio”. Esta idea de autonomía local proliferó rápidamente, hasta fusionarse con la ideología de “sociedad civil”.

Las viviendas informales pasaron rápidamente de ser un problema social a ser un problema político, al que los partidos políticos de diferentes posiciones ideológicas no le han encontrado solución. Por ejemplo, muchos viajeros ven a las favelas de Río de Janeiro como lugares de atracción turística, mientras que el gobierno brasileño tuvo que “tomar” y “ocupar” militarmente muchas favelas para la preparación de la Copa Mundial de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016.

5. Paradoja de la sociedad civil

La interpretación del concepto de “derechos ciudadanos” varía según los contextos de cada país. En América Latina, dicha interpretación se basa en dos teorías. La primera es la de los derechos naturales, término que tiene su origen en el latín (“jus natural”). Tanto la Declaración de Independencia de los Estados

Unidos como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, enfatizaron el carácter intransferible, universal y absoluto de los derechos humanos. Estas dos declaraciones generaron profundas repercusiones en toda Latinoamérica. La segunda teoría es la del contrato social. En su obra “El Contrato Social”, el filósofo francés Rousseau argumentaba que cada uno tiene que ceder y transferir parte de su libertad natural al colectivo (el Estado) para que todos puedan gozar igualmente de la libertad que otorga el contrato. El pensamiento de Rousseau también se difundió ampliamente en toda la región.

La teoría de la sociedad civil reconoce los conflictos entre los intereses individuales y los intereses públicos, representados por el Estado. En cuanto al tratamiento de estos conflictos, la teoría de los derechos naturales pone énfasis en el carácter absoluto de los derechos ciudadanos, mientras que la teoría de los contratos sociales destaca su carácter relativo. La sociedad civil y el régimen de propiedad privada consisten en la base de las relaciones productivas del capitalismo y de los países capitalistas. Para los sectores informales de la sociedad, su propiedad privada (vivienda y trabajo) es informal, carece de garantía, y como el reconocimiento estatal es la condición para que este sector pueda ser parte de la sociedad democrática, es por esto que estos grupos enfatizan el carácter absoluto de sus derechos ciudadanos. Por el otro lado, el sector formal y las elites concentran la mayor parte del capital, el cual es la base para la materialización de su poder político, entonces, para defender su propiedad de la amenaza del sector informal, estos grupos enfatizan el carácter relativo de los derechos ciudadanos.

El sector informal consiste en la reserva de votos de los gobiernos de América Latina. La situación es comparable con un banco de arena: en cuanto la Democracia ya no puede mantenerse estable porque los granos de arena que están bajo sus pies son removidos por las olas, entonces mueve un poco los pies o directamente, se cambia de lugar.

América Latina se transforma rápido, pero se desarrolla lento. Aún así, continúa desarrollándose. Los gobiernos latinoamericanos han hecho esfuerzos impresionantes para mejorar su gobernanza. La región lidera a los países en vías de desarrollo en ámbitos como recursos naturales per cápita y nivel de desarrollo socioeconómico. En fin, es una región con gran potencial para el futuro y con buenas expectativas de crecimiento.

Bibliografía

- Aguilar, A.G. y G. Olvera (1991), “El control de la expansión urbana en la ciudad de México: Conjeturas de un falso planteamiento”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, enero-abril.
- Banco Mundial (2013), “World DataBank” [en línea] <http://databank.worldbank.org>.
- _____(2009), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: Una nueva geografía económica*, Washington, D.C.
- _____(2007), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), “Estudio del BID: América Latina y el Caribe encaran creciente déficit de vivienda” [en línea] <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>.
- Brito, F. (2006), “The displacement of the Brazilian population to the metropolitan areas”, *Estudos Avançados*, vol. 20, N° 57.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2581-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.2.
- _____(2013a), “CEPALSTAT” [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.
- _____(2013b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2571-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.4.
- _____(2013c), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° S.14.II.G.6.
- _____(2013d), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile.
- _____(2012), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012* (LC/G.2554-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.13.II.G.1.

- _____ (2010a), *Latin America through the Lens of Social Cohesion. Selected indicators* (LC/L.3189), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *Social Cohesion in Latin America: Concepts, Frames of Reference and Indicators* (LC/G.2420), Santiago de Chile.
- _____ (2009), “Urbanización en perspectiva”, *Observatorio Demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.10.II.G.57.
- _____ (1985), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1985* (LC/G.1420), Santiago de Chile.
- _____ (1981), *Anuario Estadístico de América Latina 1980* (E/CEPAL/G.1210), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.81.II.G.5.
- De Ferranti, D. y otros (2005), *Beyond the City: the Rural Contribution to Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Soto, H. (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Nueva York, Harper Collins.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2013) [en línea] <http://faostat3.fao.org>.
- Istrate, E. y C.A. Nadeau (2012), *Global MetroMonitor 2012: Slowdown, Recovery, and Interdependence*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina) (2013) [en línea] <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/LapopDummiesFile.pl>.
- Latin Trade* (2012), “Latin America’s top 500”, julio-agosto.
- López-Calva, L.F., M.A. Lugo y R. Vakis (2012), *Economic Mobility and the Rise of the Latin America Middle Class*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- McBride, B. y M. French (2011), *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT).
- Naciones Unidas (2013a), “World Population 2012”, Nueva York [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2012_Wallchart.pdf.
- _____ (2013b), “National Accounts Official Country Data” [en línea] <http://data.un.org/Explorer.aspx>.
- _____ (2012), *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, octubre.
- _____ (1952), *Demographic Yearbook 1952*, Nueva York.
- Ochoa León, S. (2005), “Economía informal: Evolución reciente y perspectivas”, México, D.F., Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.
- Roberts, K.M. (2007), “The crisis of labor politics in Latin America: parties and labor movements during the transition to neoliberalism”, *International Labor and Working-Class History*, N° 72.
- Robles, C. y V. Mirosevic (2013), “Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Brazil” (LC/W.532), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SEDESOL/CONAPO/INEGI (Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, D.F.
- SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe) (2013) [en línea] <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics.php>.
- Sili, M. y L. Soumoulou (2011), *The Issue of Land in Argentina: Conflicts and Dynamics of Use, Holdings and Concentration*, Roma, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Sotomayor, O., A. Rodríguez y M. Rodrigues (2011), *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe* (LC/G.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.59.
- UNdata (2013), diciembre [en línea] <http://data.un.org>.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2011), “Property rights and resource governance: Brazil”.

Capítulo VII

La carencia de vivienda y el problema de financiamiento de hogares en América Latina

Zhang Yong
Titular de PhD. en Economía, associate
investigador en Departamento de la Economía
Instituto de América Latina, Academia China de Ciencias Sociales

Al igual que en los países ricos, la vivienda es uno de los sectores más importantes en la economía de los países en vías de desarrollo, puesto que contribuye de manera importante al crecimiento de la economía, la sanidad pública y la estabilidad de la sociedad. Para la gente con pocos recursos, la vivienda es el medio principal para acumular riqueza y suele ocupar más de la mitad del capital total de la familia. Sin embargo, según el Banco Mundial, el sistema de vivienda de los países en vías de desarrollo presenta muchos problemas, tales como la falta de efectividad y la mala distribución del subsidio gubernamental, el mal funcionamiento del mercado de propiedades inmobiliarias, la inflación irregular de los precios, el impedimento contra la reforma por parte de los beneficiados por el statu quo y el crecimiento de la población de asentamientos empobrecidos. Al mismo tiempo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señaló que debido a los bajos salarios, la falta de desarrollo del mercado de propiedades, la limitación del financiamiento y la poca inversión en viviendas con precios asequibles, muchas familias latinas están siendo marginadas por el mercado inmobiliario formal.

En la mayoría de las ciudades africanas, asiáticas y latinoamericanas, las viviendas legales o de buena calidad están fuera del alcance de las familias de bajo nivel de ingreso, por lo que no les queda otra opción más que rentar, comprar o construir en lugares ilegales. A estas familias les resulta imposible obtener el financiamiento tradicional para la vivienda, ya que su casa está ubicada en sitios ilegales y que no pueden ofrecer los documentos o comprobantes necesarios ni cumplen con la condición de salario fijo exigida por las instituciones que lo otorgan. No obstante, desde los años 1990s, han surgido muchas innovaciones financieras en el ámbito de viviendas colectivas para personas de bajo nivel de ingreso, infraestructura y desarrollo de comunidades. Por eso, es importante realizar un estudio serio acerca del problema de la garantía de acceso al financiamiento de vivienda de la gente de pocos recursos, dicha investigación podría a su vez proporcionar una útil ayuda para la mejora del sistema de garantía chino. Sobre la base de una introducción general acerca de la escasez de vivienda urbana en América Latina,

este trabajo pone énfasis en el análisis de la importancia de las políticas de financiación para resolver el problema de la garantía de vivienda de las personas de bajos ingresos, al mismo tiempo que hace un resumen de dichas políticas en las distintas regiones de América Latina. Dado que las viviendas en las áreas rurales son más dispersas y que las infraestructuras no pueden producir efectos de economía de escala, los problemas de la vivienda urbana y rural no son exactamente iguales. Por lo tanto, este artículo solamente se enfocará en la inspección, el análisis y las contramedidas de los problemas de vivienda de la gente de recursos limitados en la ciudad.

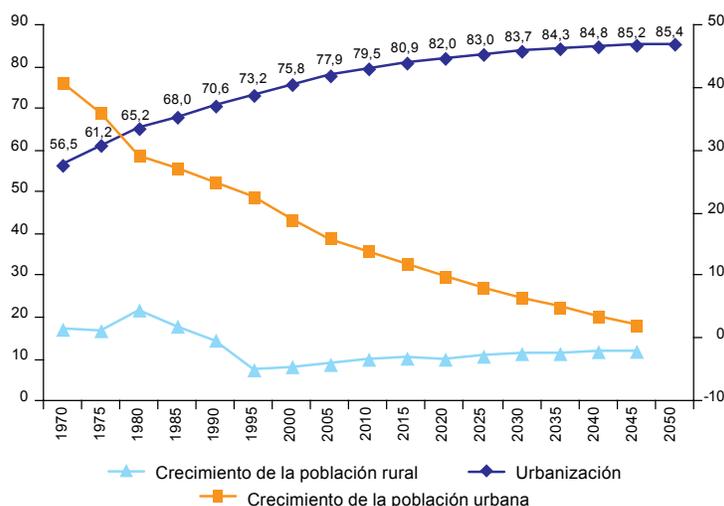
A. Introducción acerca de la escasez de las viviendas urbanas en América Latina

1. La presión de oferta como consecuencia de la urbanización excesiva

El proceso de urbanización presenta un desarrollo en fases, es decir, una vez que la población urbana alcanza cierta proporción (20%), el proceso tiende a acelerarse, esta tendencia generalmente se mantiene hasta que dicho porcentaje alcanza el 70-80% del total, momento a partir del cual comienza a aminorar. Los datos muestran que en el año 1925 la población urbana de América Latina ocupaba un 25% del total, y en 1950 alcanzó el 41,4% (Lattes, 2000, pág. 50). De acuerdo a esto, podemos afirmar que la urbanización de América Latina entró en su período de rápido desarrollo a partir de los años 1920s.

A partir del cambio de proporción de la población urbana, se observa claramente que el nivel de urbanización en América Latina ha tenido dos etapas (véase el gráfico VII.1). Si consideramos el año 1980 como la línea divisoria, se observa que la tasa de urbanización aumentó bruscamente en el periodo previo y lentamente en el periodo posterior. Al mismo tiempo, el tipo de urbanización también cambió, éste pasó de la concentración de población en la ciudad más grande del país a la diversificación en el sistema de ciudades, lo cual es más beneficioso para el desarrollo equilibrado de la economía y la sociedad.

Gráfico VII.1
La tasa anual de crecimiento de la población urbana y rural y de urbanización en América Latina del año 1970 al año 2050
(En porcentajes)



Fuente: http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm:AML_Internet.xlsx.

Entre los años 1950-1980 tuvo lugar la fase de urbanización acelerada, etapa que coincidió con la migración masiva entre las zonas urbanas y rurales. Después del año 1980, aminoró el ritmo de expansión de las grandes ciudades y aumentó la tendencia de descentralización en el desarrollo urbano, mientras las ciudades medianas empezaron a expandirse más rápidamente. Sobre todo a partir de la década de 1990, la migración urbana-rural perdió importancia, y los desplazamientos de población comenzaron a producirse principalmente entre las ciudades. Los datos muestran que la contribución de la migración rural-urbana a la tasa de crecimiento de la población urbana disminuyó del 46,4% al 38,4% de 1950 a 1990, reduciéndose en 8 puntos porcentuales (Lattes, 2000, pág. 72). En cuanto al llamado *Índice de la Ciudad Más Grande*, se trata de aquél que resulta de dividir la población de la ciudad más populosa de un país o una región por la que está en segundo lugar, para demostrar el grado de concentración popular. En cuanto más grande es dicho cociente, mayor es el nivel de concentración poblacional. Si se supera un determinado índice estándar, esto significa que la ciudad tiene un exceso en la concentración de habitantes. Se considera que si el cociente está por debajo de 2, entonces el nivel de concentración de la ciudad es normal, pero si es mayor que 2, significa que hay concentración excesiva de la población urbana. Esto es lo que ocurrió en Argentina, Chile, México, Perú y Colombia durante los años 1950-1990 (Zhang Yong, 2010).

Por lo tanto, desde el punto de vista de las raíces históricas, durante los años 1950-1990, la migración rural-urbana a gran escala y la concentración excesiva de la población urbana en las metrópolis provocaron una grave escasez de las viviendas urbanas. En un estudio se ha señalado que: “La urbanización acelerada que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos ha causado la concentración de las personas de bajos recursos en los centros urbanos, formando una red de residencia humana desequilibrada, sea a nivel nacional o regional” (Duncan, (s/f).

2. La baja del poder adquisitivo por el empobrecimiento y la desigualdad en las ciudades

Según un informe publicado por la Comisión Económica para América Latina en 2013, durante los años 1980-2013, la tasa de pobreza en América Latina ha caído del 40,5 % al 27,9%, y la tasa de indigencia, del 18,6% al 11,5%. Ambas tasas llegaron a su pico en el año 1990, alcanzando el 48,4% y el 22,6% respectivamente. Gracias al período de prosperidad ocurrido durante los años 2003-2008, hubo una mejora significativa en la situación de pobreza de América Latina, sin embargo, en comparación con otros países del mundo, su tasa de pobreza y de indigencia sigue siendo alta y fácilmente afectable por las fluctuaciones de los ciclos económicos. Hasta el año 2013, América Latina todavía tenía 164 millones de personas en estado de pobreza y 68 millones en estado de indigencia (CEPAL, 2013, pág. 12). En casos concretos (véase el cuadro VII.1), durante los años 1990-2002, la tasa de pobreza y de pobreza extrema en las ciudades metropolitanas de Argentina y las ciudades venezolanas aumentó considerablemente, lo que demuestra la gravedad del empobrecimiento urbano durante este período. En Chile, si bien la tasa de pobreza y de pobreza extrema en las zonas urbanas ha bajado durante los años 1990-2009, hay poca diferencia entre la tasa de pobreza urbana y rural. Alrededor del año 1990, las tasas de pobreza y de indigencia en Brasil y en México eran muy parecidas, pero durante el posterior desarrollo económico, las medidas realizadas en Brasil para librar a los pobres de la miseria funcionaron significativamente mejor que las de México.

En realidad, la pobreza urbana y el empleo informal están estrechamente vinculados. Por un lado, esto se debe a la masiva migración rural-urbana como resultado de la diferencia entre los ingresos urbano y rural descrita por el Modelo de Todaro, causando mayor presión laboral en las ciudades; por otro lado, la tendencia de desindustrialización y la inflación de la tercera industria no sólo causan la urbanización excesiva, sino también reducen la capacidad de “absorción productiva” de la ciudad. Ambos factores causan en conjunto la disminución del rendimiento y el rápido aumento de los empleos informales. Durante la crisis de la deuda, el índice de empleo en el sector informal de las ciudades tenía un crecimiento anual (6,8%) mucho mayor que el del sector formal (2%). En los 90, el sector informal

urbano se convirtió en el creador principal de los nuevos puestos de trabajo. Durante los años 1990-1998, los puestos de trabajo creados por el sector informal (trabajadores autónomos, servicios domésticos y microempresas) ocuparon un 61% del total (entre ellos un 29% fueron trabajadores autónomos), mientras que los nuevos puestos formales (en el sector público y el sector privado) ocuparon solamente un 39% (Zhang Yong, 2010, pág. 173). Por lo tanto, una de las tendencias más importantes en la urbanización latinoamericana es que cuando la pobreza se traslada de las zonas rurales a las ciudades, lo que trae consigo es el rápido crecimiento de las viviendas informales e ilegales en la ciudad.

Cuadro VII.1
La tasa de pobreza urbana y rural en América Latina
durante los años 1990-2010

País	Año	Tasa de pobreza					Tasa de indigencia (en porcentajes)				
		Total	Ciudades			Zonas rurales	Total	Ciudades			Zonas rurales
			Total	Metrópolis	Otras ciudades			Total	Metrópolis	Otras ciudades	
Argentina	1990	-	-	21,2	-	-	-	-	5,2	-	-
	2002	-	45,4	41,5	49,6	-	-	20,9	18,6	23,3	-
	2010	-	8,6	7,3	10,1	-	-	2,8	2,3	3,3	-
Brasil	1990	48,0	41,2	-	-	70,6	23,4	16,7	-	-	46,1
	2002	37,8	34,4	-	-	55,7	12,6	10,0	-	-	26,4
	2009	24,9	22,1	-	-	39,3	7,0	5,5	-	-	15,2
Chile	1990	38,6	38,5	32,1	43,5	38,8	13,0	12,5	9,3	14,9	15,6
	2000	20,2	19,7	14,4	23,4	23,7	5,6	5,1	3,9	6,0	8,4
	2009	11,5	11,7	8,4	14,0	10,4	3,6	3,5	2,5	4,1	4,4
México	1989	47,7	42,1	-	-	56,7	18,7	13,1	-	-	27,9
	2002	39,4	32,2	-	-	51,2	12,6	6,9	-	-	21,9
	2010	36,3	32,3	-	-	42,9	13,3	8,5	-	-	21,3
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	39,8	38,6	29,2	41,2	46,0	14,4	13,1	8,0	14,5	21,3
	2002	48,6	48,6	-	-	-	22,2	22,2	-	-	-
	2010	27,8	27,8	-	-	-	10,7	10,7	-	-	-
América Latina	1980	40,5	29,5	-	-	59,8	18,6	10,6	-	-	32,7
	1990	48,4	41,4	-	-	65,2	22,6	15,3	-	-	40,1
	2002	43,9	38,3	-	-	62,4	19,3	13,4	-	-	38,4
	2010	31,4	26,0	-	-	52,6	12,3	7,8	-	-	30,0

Fuente: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/PublicacionesEstadisticas.asp?idioma=i, Social Panorama of Latin America: Statistical appendix 2011, Tabla 4.

Nota: Desde el año 1997, en la encuesta de investigación en Venezuela han cancelado la distinción urbano-rural.

Además, la distribución desigual del ingreso y del derecho de propiedad de activos de los hogares también constituye un factor importante de agravamiento de la pobreza, los cuales afectan la capacidad de adquisición de vivienda de la gente de bajos ingresos. Según un informe de CEPAL realizado en 2013 (véase el cuadro VII.2), alrededor del año 2012, el ingreso promedio del 20% de las familias más pobres ocupaba solamente un 5% del ingreso total del país, presentando una variación del 4% (Dominica, Honduras y Paraguay) al 10% (Uruguay). Sin embargo, el ingreso del 20% de las familias más ricas ocupaba un 47% del total, con un margen de variación del 35% (Uruguay) al 55% (Brasil). Además, en la última década, la relación entre el ingreso promedio del 20% de los más ricos y el del 20% de los más pobres ha cambiado poco, como es el caso de Costa Rica, Dominica, Honduras, México y Paraguay. En algunos países, la brecha entre los pobres y los ricos por el contrario ha aumentado, como en Guatemala, lo que indica que allí la situación de la distribución injusta del ingreso sigue siendo muy grave.

Cuadro VII.2
La distribución del ingreso familiar en 18 países de América Latina
en el año 2002 y el año 2012 (o 2011)

País	Año	Proporción en el ingreso nacional bruto (en porcentajes)		Promedio per cápita QV/QI	Año	Proporción en el ingreso nacional bruto (en porcentajes)		Promedio per cápita QV/QI
		El 20% de los más pobres (QI)	El 20% de los más ricos (QV)			El 20% de los más pobres (QI)	El 20% de los más ricos (QV)	
Argentina	2002	5,1	55,0	20,6	2012	6,9	43,6	13,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	2,2	57,7	44,2	2011	4,4	42,6	15,9
Brasil	2002	3,4	62,3	34,4	2012	4,5	55,1	22,5
Chile	2003	4,9	55,1	18,4	2011	5,5	52,5	15,0
Colombia	2002	4,2	53,3	24,1	2012	4,6	49,8	19,8
Costa Rica	2002	4,2	47,3	17,0	2012	4,7	49,3	16,5
Ecuador	2002	5,1	48,8	16,8	2012	6,4	43,0	10,9
El Salvador	2001	4,1	49,6	20,2	2012	6,9	41,9	10,3
República Dominicana	2002	3,9	53,4	20,7	2012	3,9	50,8	19,4
Guatemala	2002	4,8	51,8	19,3	2006	4,3	54,7	23,9
Honduras	2002	3,8	55,2	26,3	2010	3,5	53,7	25,2
México	2002	5,9	49,1	15,5	2012	6,6	46,2	14,0
Nicaragua	2001	3,7	55,5	27,3	2009	5,6	46,0	14,5
Panamá	2002	3,6	52,2	25,8	2011	4,4	48,3	20,3
Paraguay	2001	4,2	51,8	23,2	2011	3,8	52,7	21,3
Perú	2001	4,5	49,6	19,3	2012	5,0	43,7	12,7
Uruguay	2002	8,8	41,8	10,2	2012	10,0	34,8	7,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	4,3	48,2	18,1	2012	6,8	39,0	9,4

Fuente: ECLAC, Social Panorama of Latin America 2013 (Briefing paper), 2013, p.16.

3. La situación actual del mercado de vivienda en América Latina

Sigue siendo muy grave la escasez de viviendas

Teniendo en cuenta la gran demanda de viviendas causada por la rápida urbanización y el limitado poder adquisitivo de las clases de bajos ingresos, la prolongada escasez de viviendas en América Latina no es de extrañar. Como todos sabemos, la producción y el consumo de vivienda se lleva a cabo a través de un complejo proceso de mercado, en el cual hay muchos participantes cuyo comportamiento se ve influido por la regulación y la intervención gubernamental. Dentro de un país, existen muchas interacciones oferta-demanda entre los mercados de vivienda formal e informal¹, lo que determina un cierto nivel de disponibilidad y una cierta calidad del stock de viviendas. Sin embargo, no todo el mundo tiene acceso a una vivienda ideal, especialmente para las familias de bajos ingresos de los países en vías de desarrollo, las oportunidades son aún menores. Entonces ¿cómo se evalúa esta escasez de viviendas?

En el año 2011, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hizo una evaluación de la situación

¹ El mercado de la vivienda formal incluye los explotadores de la tierra y los constructores de viviendas, que observan las regulaciones del gobierno sobre la subdivisión de la tierra y control de edificios. El mercado informal de viviendas incluye los subcontratistas de tierras y sus constructores, su operación no cumple con los requisitos operativos que limitan al mercado formal.

de la vivienda de 18 países latinoamericanos (abarcando el 95% de la población urbana de la región) durante los años 1995-2006, utilizando el tradicional método de medición de los servicios de vivienda de los que carecen las familias. Para llevar a cabo el estudio, se dividió la escasez de viviendas en dos tipos: la escasez cuantitativa y la cualitativa (véase el cuadro VII.3). El primero se refiere a la carencia de un lugar para vivir (nuevo), mientras el segundo abarca la falta de infraestructura necesaria, la mala calidad de los materiales de construcción, la estrechez del espacio o la falta de protección adecuada del derecho de propiedad.

Cuadro VII.3
La clasificación y definición de la escasez de viviendas

Tipo de escasez	Causa de escasez	Clasificación	Definición
A. Escasez cuantitativa	Carencia de casa propia	A. Escasez cuantitativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dos o más familias viven en una misma casa 2. Viven en las casas que no se puede reparar ni actualizar
B. Escasez cualitativa (no incluye las familias que sufren de la escasez cuantitativa)	Condiciones de vivienda	B1. Materiales de mala calidad y superpoblación de las viviendas	<ol style="list-style-type: none"> 1. El techo está hecho de un material no permanente 2. Las paredes están hechas de un material no permanente 3. Suelo de tierra 4. Superpoblación: más de tres personas por habitación
	Condiciones vecinales	B2. Falta de infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sin tuberías de agua potable 2. Sin instalaciones para tratamiento de aguas residuales 3. Sin electricidad
	Estado del derecho de propiedad	B3. Propiedad de la vivienda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sin propiedad segura de la casa o la tierra

Fuente: Eduardo Rojas, Nadine Medellín, Housing Policy Matters for the Poor Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-289, Dec., 2011, p.4.

Esta clasificación es muy útil a la hora de aplicar diferentes combinaciones de políticas de acuerdo al tipo de carencia de que se trate. Por ejemplo, para resolver la escasez cuantitativa de vivienda, la de materiales de construcción o la de espacio, el problema depende principalmente de la capacidad y la creatividad de las familias. En cambio, para resolver el problema cualitativo de la escasez de infraestructura (el suministro de agua potable, el tratamiento de las aguas residuales, el drenaje y la electricidad), se depende sobre todo del sector público. En cuanto a la falta de propiedad oficial de la vivienda, la solución debería apoyarse en las medidas regulativas del gobierno.

Según el informe del BID, las condiciones de las viviendas urbanas en América Latina han mejorado mucho entre los años 1995-2006. La proporción de escasez cuantitativa bajó del 8% en 1995 al 6% en 2006; por su parte, la escasez cualitativa de infraestructura cayó del 24% al 17%, y la referida a los materiales de construcción y a la "superpoblación por habitación" también disminuyó del 12% al 8%. El único aspecto que no presentó mejoras fue el de "inseguridad sobre el derecho de propiedad" (véase el cuadro VII.4). Si bien puede decirse que la situación ha mejorado, el problema de la vivienda urbana en América Latina sigue siendo muy grave. En 2006, casi 1/4 de las viviendas urbanas (18,7 millones de hogares) no contaban con la infraestructura básica; aproximadamente 8,8 millones de familias todavía vivía en casas de espacio muy apretado o hechas de materiales de baja calidad; y 11,5 millones de hogares carecían de protección del derecho de propiedad de la vivienda. En el mismo año, casi 7,1 millones de familias urbanas latinoamericanas todavía vivían en casas que pertenecían a otras familias o en casas que no se pueden actualizar, de allí que surgiera la demanda de una gran cantidad de nuevas viviendas (Rojas y Medellín, 2011, pag. 5).

Cuadro VII.4
La escasez de viviendas en los principales países de América Latina analizada
a partir del nivel de ingreso nacional durante los años 1995-2006
(En porcentajes)

	País	A. Escasez cuantitativa		B1. Escasez cualitativa-materiales constructivos de mala calidad o superpoblación		B2. Escasez cualitativa-falta de infraestructura		B3. Escasez cualitativa-falta de protección del derecho de propiedad	
		1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Países de ingresos altos	México	2	2	24	11	18	9	11	15
	Chile	7	4	4	1	8	3	17	14
	Argentina	N.A.	5	10	10	18	12	13	16
	Venezuela (República Bolivariana de)	8	8	4	13	13	5	4	6
	Uruguay	3	2	2	2	3	2	11	17
Países de ingresos medio-altos	Panamá	15	8	10	6	20	21	11	15
	Costa Rica	2	2	8	5	4	1	7	6
	Brasil	8	6	4	2	32	22	9	7
Países de ingresos medio-bajos	Colombia	16	8	8	7	6	9	6	10
	Ecuador	11	10	20	14	30	19	12	13
	Perú	25	14	45	34	38	29	18	21
	El Salvador	10	8	31	21	39	30	13	17
Países de ingresos bajos	Guatemala	12	11	39	32	36	32	12	10
	Paraguay	8	3	20	13	43	25	11	10
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	35	30	26	27	42	32	7	11
	Honduras	8	2	26	18	37	26	13	12
	Nicaragua	10	12	49	33	63	52	8	10
América Latina	8	6	12	8	24	17	10	10	

Fuente: Eduardo Rojas, Nadine Medellín, Housing Policy Matters for the Poor Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-289, Dec., 2011, Table 2 and Table 3, pp.5-6.

Nota: Los países están dispuestos en orden descendiente según el PIB per cápita en 2006, deducido de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA).

Si hacemos una comparación entre diferentes países, se observa una fuerte correlación negativa entre el ingreso per cápita promedio de un país y la proporción de escasez de vivienda. Esta relación se refleja en todos los tipos de escasez de vivienda, excepto en la falta de protección del derecho propietario. Cuanto mayor es el ingreso promedio per cápita de un país, mejores son las condiciones de vivienda del conjunto de su población. Esta relación es particularmente evidente en el tipo de escasez de infraestructura y de calidad de los materiales. Desde esta perspectiva, el aumento del nivel de ingreso per cápita se vuelve una condición necesaria para resolver el problema de la escasez de vivienda. Sin embargo, también hay excepciones. En algunos países, por ejemplo, en Costa Rica y Colombia, la infraestructura está construida con materiales cuya calidad y precio superan el nivel de ingreso per cápita del país, mientras que, en contraste con ello, en Brasil, Argentina, Panamá y México, el nivel de ingreso es mayor, pero las infraestructuras son de una calidad relativamente pobre. Desde el punto de vista histórico de cada país, sin contar la falta de protección de la propiedad, en líneas generales todos los demás tipos de escasez han disminuido considerablemente en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque también hay excepciones. Durante los años 1995-2006, la escasez cuantitativa de vivienda en Nicaragua aumentó 2 puntos porcentuales, mientras que en Costa Rica, México y Venezuela, la proporción de la escasez cuantitativa siguió igual. Dado que el ingreso per cápita de todos estos países

ha aumentado, pero la situación de escasez de vivienda ha presentado diferentes tendencias en cada uno de ellos, esto demuestra que el nivel de ingresos no es el único factor que afecta el mercado de vivienda, también existen otros factores tales como la intervención gubernamental, y la inversión externa.

Sea en la comparación horizontal entre países o en la comparación histórica de un mismo país, en ambas se destaca el tipo de escasez referido a “la falta de protección de la propiedad”. En la Tabla 4 se muestra que la proporción de este tipo de escasez varía poco entre los distintos países, y además tampoco presenta grandes cambios a lo largo del tiempo en cada país, lo que indica que los países de América Latina se enfrentan a un reto mayor en términos de desarrollar el mercado de tierras y determinar la propiedad de la vivienda. En definitiva, podemos llegar a dos conclusiones: primero, para los países de América Latina, no existe una política de garantía de vivienda “universal” que sea aplicable en cualquier lugar, por lo tanto cada país debe desarrollar las políticas de acuerdo con las condiciones locales. En segundo lugar, el desarrollo del mercado de tierra y los derechos de propiedad son las dificultades y prioridades en las políticas de seguridad de vivienda.

El mercado de arrendamiento de vivienda en América Latina es subdesarrollado

Según el Anuario Estadístico de CEPAL de 2012, la tasa de propiedad de vivienda urbana en América Latina es bastante alta, tal como lo muestra el gráfico VII.2. Alrededor del año 2000, la tasa de propiedad de vivienda urbana de Argentina, Brasil y México fue del 76%, 75% y 73% respectivamente, mientras que las tasas de arrendamiento de viviendas urbanas estuvieron en 12%, 16% y 17%. Este fenómeno de preferencia absoluta por la compra en el mercado de la vivienda no es favorable para solucionar el problema de la garantía de vivienda de la gente con escasos recursos. En este sentido, el gobierno y los bancos tenían una hipótesis común: todo el mundo quiere poseer una vivienda. Sin embargo, la realidad no es así, mucha gente (incluidos los grupos más vulnerables) prefiere alquilar. En los países desarrollados, los jóvenes también están más interesados en alquilar, porque necesitan desplazarse frecuentemente para cambiar de trabajo o residencia en busca de mejores oportunidades, por lo tanto para ellos, alquilar una casa es la opción más rentable. Pero el mercado de alquiler de vivienda urbana en las ciudades latinoamericanas no está suficientemente desarrollado, y las dos razones principales de ello son: primero, la alta tasa de propiedad de vivienda como producto de la influencia de las ideas tradicionales (que la vivienda propia mantiene e incrementa su valor económico y proporciona expectativas psicológicas estables); segundo, las políticas de vivienda elaboradas por el Gobierno son a favor de los propietarios, mientras el mercado de arrendamiento está sometido a una alta tasa de impuestos, a reglamentos de control del precio del alquiler, etcétera. Por lo tanto, es necesario realizar una investigación más profunda sobre este mercado. Por ejemplo, aclarar el tamaño real del mercado de alquiler de viviendas (al menos en el centro de las ciudades), la constitución de la identidad social de los inquilinos, el monto del alquiler real en diferentes segmentos del mercado, la aproximada tasa de vacantes y la cuota de mercado sin registro o informal.

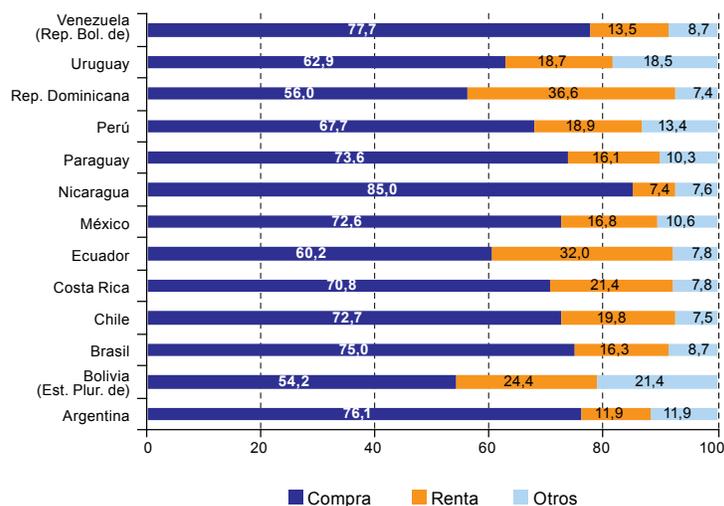
B. Los desafíos, medidas y políticas para el acceso al financiamiento de viviendas de la gente de recursos limitados

1. Desafíos que enfrenta la gente de recursos limitados para lograr el financiamiento de viviendas

Si bien hay muchos estudios desde distintos ángulos sobre las causas principales de la escasez de vivienda en América Latina, en general hay siete puntos que son mencionados con mucha frecuencia por gran cantidad de trabajos. Estos son:

- i) La pobreza, el bajo nivel de ingreso y desempleo;
- ii) La baja disponibilidad de la tierra (para la gente pobre);
- iii) Las limitaciones de la oferta de vivienda;
- iv) La urbanización acelerada y la migración del campo a la ciudad;
- v) La falta de protección de la propiedad de la tierra;
- vi) La invalidez de las políticas gubernamentales o del marco regulatorio;
- vii) Las personas desamparadas como consecuencia de los actos de desalojamiento, desastres naturales o guerra;
- viii) La baja disponibilidad de financiamiento (para la gente pobre)².

Gráfico VII.2
Distribución de propiedad de las viviendas urbanas alrededor del año 2000
en América Latina
(En porcentajes)



Fuente: Calculado según los datos del Anuario estadístico del año 2012 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/PublicacionesEstadisticas.asp?idioma=i

Durante el proceso evolutivo a nivel mundial de las políticas de vivienda, se ha ido prestando cada vez más atención a las medidas para resolver la dificultad de financiación de vivienda de la gente con bajos recursos. ¿Por qué la gente de bajos ingresos no tiene acceso a la financiación de viviendas? En otras palabras, ¿por qué las instituciones financieras formales no ofrecen el servicio de financiación de vivienda a los sectores más carecidos? Las principales razones son las siguientes: primero, las instituciones financieras formales requieren abrir una cuenta bancaria de ahorros con un depósito mínimo, pero los clientes con escaso capital prefieren hacer pequeños ahorros con regularidad. Segundo, el precio del servicio es alto. Tercero, las instituciones financieras generalmente se ubican lejos de los asentamientos pobres, lo que significa un aumento en el costo de transporte para quienes quieren acceder al servicio. Cuarto, la gente con muy bajos recursos no está formalmente calificada para ofrecer la garantía hipotecaria requerida por la institución financiera. Quinto, la gente de sectores más pobres carece de la capacidad de pagar la amortización mensual durante un período largo. Sexto,

² Véase Duncan (s/f, págs. 28-34).

la gente de muy bajos recursos en muchos casos no tiene la oportunidad de acceder a empleos formales (ONU-Hábitat, 2008, pág. 2). Por lo tanto, es muy importante resolver el problema de la financiación de vivienda de los sectores carenciados. En el futuro habrá que seguir enfrentándose con serios desafíos.

El atrasado mercado inmobiliario ha dificultado el desarrollo rápido del sistema de financiación de la vivienda

En muchos países en vías de desarrollo, el derecho de propiedad todavía no se ha estipulado clara y específicamente, y este derecho es una condición necesaria para el funcionamiento eficaz del mercado inmobiliario. Los asentamientos informales en muchos casos no están abarcados dentro del marco legal, y por ello carecen de cualificación para hacer transacciones formales. Por otra parte, muchas viviendas informales están bajo la constante amenaza de demolición por parte del gobierno. Por lo tanto, en el mercado inmobiliario, la propiedad de la tierra es un elemento central. La propiedad de la tierra, según la definición de las Naciones Unidas, incluye las siguientes características:

- Proporciona protección al dueño contra la expulsión,
- Se puede vender o transferir a través de la sucesión,
- Puede servir de garantía o credencial para solicitar un préstamo en ciertas condiciones.

Es ampliamente aceptado que el reconocimiento oficial de la propiedad de la tierra y de la vivienda es un método eficiente para mejorar las condiciones de vivienda de la gente con escasos recursos. Primero, si una familia tiene la propiedad legal de su casa, se siente más motivada a mejorar sus condiciones de vivienda, ya que no tiene la preocupación de ser expulsada. Segundo, con la propiedad legal explícita, ya no hace falta gastar tiempo ni recursos en la defensa de los derechos de la tierra y la vivienda. Tercero, con la propiedad se puede acceder al financiamiento comercial (como la hipoteca o los préstamos de corto plazo) para mejorar las condiciones de la propia vivienda. Cuarto, la existencia de una propiedad segura y legal puede aumentar el valor de la tierra y de la vivienda, y con ello, aumentar la riqueza de su propietario.

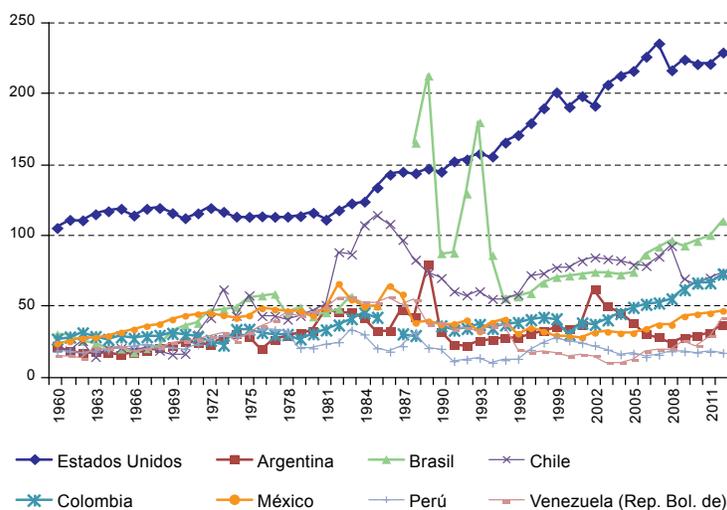
Sin embargo, en algunos países en vías de desarrollo, para legalizar la propiedad de la tierra y la vivienda u obtener un título legal de la propiedad hay que pasar por un proceso muy largo y tedioso. En Perú, se necesitan seis años y once meses para obtener la autorización para construir viviendas en la tierra de propiedad estatal, y para obtener el título legal de la tierra, hay que llevar a cabo 728 pasos (ONU-Hábitat, 2008, pág. 3). Tales obstáculos extremos en el otorgamiento y la transferencia del título legal de la propiedad generan una gran dificultad para aquellos que quieren utilizar la tierra y la vivienda como garantía de hipoteca. Además, es aún más difícil para las mujeres obtener el fondo de crédito, ya que no tienen ninguna propiedad a su nombre.

Los mercados de crédito están subdesarrollados, por lo tanto es difícil conseguir otros tipos de recursos

Los países en desarrollo no tienen un maduro mercado de crédito, y esto constituye uno de los factores claves que dificultan la solución del problema de la vivienda. Para la mayoría de las familias, la vivienda es la mayor inversión en su vida, y para financiarla necesitan un préstamo. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo, la demanda de poseer una vivienda digna está en fuerte contradicción con la realidad de que la mayoría de las personas son incapaces de obtener los préstamos para adquirirla. En contraste con ello, en los países desarrollados abundan los canales para obtener préstamos, incluido el préstamo específico para la compra de viviendas. Mientras más desarrollada es la economía de un país, más desarrollados son los mercados de crédito. En EE. UU., la proporción que los créditos domésticos otorgados por los bancos ocupan sobre el PIB anual es mucho mayor que en América Latina (véase el gráfico VII.3). En el año 2012, esta proporción fue del 229% en Estados Unidos, mientras que en Brasil, México y Argentina, los porcentajes fueron 111%, 47% y 37% respectivamente. En términos generales, el desarrollo del mercado de crédito en América Latina todavía está muy atrasado. En realidad, la brecha

entre el mercado de crédito nacional en América Latina y el de los Estados Unidos es aún más grande que la que reflejan los números, porque en los países latinoamericanos hay además muy poca variedad de instrumentos financieros disponibles. Mientras que EE.UU cuenta con un mercado de bonos de volumen considerable además de otras importantes fuentes de crédito, la fuente principal de préstamo en la mayoría de los países latinoamericanos es sólo el sector bancario.

Gráfico VII.3
Comparación entre la proporción de PIB de los préstamos domésticos
que ofrecen los bancos latinoamericanos y estadounidenses
(En porcentajes)



Fuente: Recopilado y calculado por el autor según WDI de la base de datos del Banco Mundial. <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#>.

Los altos costos de transacción y la discrepancia entre activos y pasivos dejan a la gente sin recursos fuera del sistema

Los costos de transacción pueden medirse desde dos ángulos distintos: para los bancos que ofrecen los préstamos, el riesgo de incumplimiento en la devolución del crédito es bastante alto, ya que, en comparación con otros sectores, la gente de escasos recursos cambia su entorno más fácilmente. Los préstamos que solicitan estos grupos son generalmente de pequeña cantidad y a corto plazo, pero como tienen un alto costo de transacción, los bancos formales no quieren involucrarse en este mercado. Muchos bancos prestamistas tienden a "tratar con" las cuotas pagadas por el cliente en lugar de confiar en que el cliente haga sus pagos a tiempo, porque las visitas que el agente haga a la casa de los clientes para cobrar el reembolso aumentaría el costo del préstamo. Por su parte, para los prestatarios, los altos requisitos de garantía y los grandes márgenes de interés entre depósito y préstamo también incrementan el costo de la transacción.

Además, la falta de coordinación financiera entre los bienes activos y pasivos es también uno de los factores que conducen a la escasez de financiación de la vivienda hacia la gente con bajos ingresos. El mercado de crédito en los países en vías de desarrollo es poco desarrollado, aunque los servicios de préstamo estén disponibles, generalmente se exige el reembolso dentro de un período muy corto. Estos límites no se corresponden con la situación real de que, para liquidar el préstamo con sus ingresos salariales, una familia necesita un tiempo de 10-40 años. Por lo tanto, el corto plazo de los créditos hace que la mayoría de las familias no alcancen a obtener suficientes ingresos para cumplir con los requisitos de devolución. Al mismo tiempo, otros factores como las fluctuaciones económicas, la alta inflación y los riesgos de la tasa de cambio también obligan al sector bancario a tomar medidas de prevención como subir la tasa de interés y reducir el plazo de reembolso, lo que conduce al agravamiento de escasez de los préstamos a largo plazo.

Los defectos del sistema de vivienda y el sistema de información de crédito provocan un aumento sistemático del riesgo

Pocos países en América Latina disponen de un sistema de información de vivienda global, confiable y oportunamente actualizado, y este sistema es sumamente útil para todas las partes interesadas (el sector privado, los gobiernos federales, estatales y municipales y los organismos reguladores). Por ejemplo, México no cuenta con un sistema de seguimiento de la iniciación de nuevas obras de vivienda y la gente tiene que esperar hasta que la cuenta nacional de ingresos publique los datos relacionados.

Al mismo tiempo, la liberalización financiera incrementó el nivel de competencia entre los prestatarios, y esta competencia condujo al aumento excesivo de deuda y a la reducción del incentivo para pagar el préstamo, lo que provocó un aumento significativo de casos de no devolución de deuda. Por lo tanto, la asimetría de información entre prestamistas y prestatarios trae consigo los problemas de selección inversa y riesgo moral. Muchas instituciones de microfinanzas sufren de un alto nivel de incumplimiento y baja sostenibilidad (especialmente en los préstamos a gente de bajos recursos), lo que deja expuestos los graves problemas causados por la falta de un sistema de información crediticia. Hay pocos gobiernos o bancos centrales en América Latina que puedan ejercer un seguimiento de los riesgos sistémicos provocados por la financiación de la vivienda a la manera en que lo hace la Oficina Federal de Supervisión de Empresas de Vivienda (OFHEO) de los Estados Unidos. Si bien existen muchas bases de datos de viviendas privadas (tales como SOFTEC de México), es necesario integrar las diversas fuentes de información en un solo sistema y establecer un índice para reflejar la accesibilidad y los precios hedónicos en la región y en el área local.

2. Las innovaciones e instrumentos políticos para darle acceso al financiamiento de viviendas a la gente de recursos limitados

Las familias de bajos ingresos normalmente no pueden obtener financiamiento para la vivienda de la manera convencional. Sin embargo, en los últimos 20 años han surgido un gran número de innovaciones financieras para apoyar la vivienda, la infraestructura y el desarrollo de las comunidades de las personas de bajos ingresos. La mayoría de estos proyectos consisten en programas combinados de ahorros, préstamos y subsidios. Esta nueva tendencia se refleja principalmente en los siguientes aspectos: en primer lugar, los proyectos nacionales rara vez se centran en la práctica de prestación directa de la vivienda, en su lugar, se esfuerzan cada vez más en utilizar métodos financieros para ofrecer a los beneficiarios mayores posibilidades de elección; en segundo lugar, a pesar de que los préstamos para vivienda de pequeños montos se utilizan principalmente para el mejoramiento de la vivienda, estos se han convertido en una parte importante de la cartera de microfinanzas; en tercer lugar, en muchos países, la desregulación financiera condujo a que el número de instituciones interesadas en la concesión de préstamos hipotecarios aumentara, cubriendo así una mayor gama de grupos de ingreso; en cuarto lugar, los métodos innovadores de transformación de las comunidades cercanas a los sectores de bajos ingresos a través del uso de ahorros y créditos han obtenido importantes logros.

Las tres principales fuentes de financiación de la vivienda son los ahorros, los microcréditos para mejoramiento de vivienda y los créditos cooperativos para grupos de viviendas. En cuanto al ahorro, muchos estudios de casos han demostrado su importancia para los grupos de bajos ingresos a la hora de invertir en vivienda. Los sectores de menores recursos normalmente comienzan a ahorrar en primer lugar, para prevenirse de situaciones inesperadas o enfermedades, y luego continúan ahorrando para la vivienda. En algunos países, a las personas de bajos ingresos les resulta muy difícil abrir una cuenta bancaria, pero el hecho de no tener una cuenta bancaria no sólo conlleva dificultades para ahorrar, sino que también implica otros problemas y costos adicionales a la hora de hacer uso de las facilidades de pago o realizar el pago de servicios, así como también en el abono y el cobro de las cuotas. Ante la ausencia de apoyo por parte de los bancos locales u otras instituciones, a las personas de bajos ingresos no les queda más opción que crear sus propias instituciones de ahorro. En cuanto a las microfinanzas, en la actualidad hay cada vez más organismos que proporcionan pequeños préstamos destinados a la

mejora de la vivienda. Por lo general, estas instituciones sólo proveen financiación a las familia que viven en terrenos sobre los cuales tienen un derecho de propiedad reconocido, y permiten su uso para la inversión en la residencia (por ejemplo, si se necesita añadir una habitación, mejorar el techo o el piso, agregar un lavabo o una sala de baño). Los micropréstamos para vivienda imitan muchas características del modelo de microfinanzas orientadas utilizado por las empresas, su servicio generalmente es incluido dentro de una misma institución prestataria. Finalmente, la tercera fuente de financiación de la vivienda es el comportamiento colectivo de los préstamos a grupos. En términos generales, estos préstamos no sólo están dirigidos a la vivienda, sino que también pueden utilizarse para inversiones en tierra e infraestructura. En Filipinas, el Programa de Préstamos Hipotecarios Comunitarios configura un caso típico de apoyo nacional a los créditos comunitarios. Este programa permite a las familias de bajos ingresos que viven en asentamientos ilegales y en peligro permanente de ser desalojados, obtener créditos para la compra de tierras.

Desde una perspectiva global, los instrumentos estatales para resolver el financiamiento de la vivienda en general son los siguientes: programa de ahorro obligatorio, fondo especial de vivienda, bonos de vivienda, bancos para la vivienda, entre otros (véase el cuadro VII.5). Cada uno de estos instrumentos tiene distintas características, diferentes mecanismos de funcionamiento y diferentes efectos, la clave está en que puedan o no compaginar con la realidad local.

Cuadro VII.5
Los principales instrumentos políticos a nivel mundial para que la gente de recursos limitados pueda obtener financiación habitacional

Instrumento político	Definición y ejemplo
Programas de ahorro basados en las comunidades para la gente con más bajos ingresos (Community-based Savings Schemes for Lowest-Income Housing)	Es una parte esencial de las organizaciones lideradas por comunidades. A través de la acumulación a largo plazo de los depósitos de pequeños ahorros, con los recursos acumulados se puede proporcionar a los miembros préstamos a bajo interés para mejorar la vivienda. Esta es la forma que tienen las personas de más bajos ingresos para desarrollar sus estrategias de supervivencia a través de vías no formales de financiamiento.
Los proyectos de ahorro obligatorio (Compulsory Savings Schemes)	Los proyectos de ahorro obligatorio (como las pensiones y otros sistemas de seguridad social) suelen ser la forma más importante de ahorro familiar. También son especialmente adecuados para la financiación de vivienda, ya que el aporte prolongado permite la acumulación de un gran monto. El ejemplo más exitoso es la ACB de Singapur (Central Provident Fund). No obstante, sólo pueden participar en el proyecto los empleados de departamentos formales, los trabajadores rurales y del sector informal no están cubiertos.
Ahorro contractual para la Vivienda (Contractual Savings for Housing, CSH)	Los programas de contratos suelen ofrecer una tasa de interés más baja que las del mercado, pero cuando se pone en ejecución el contrato de ahorro, los ahorristas tienen derecho a obtener un préstamo con bajo interés y a tasa fija. La ventaja principal de este proyecto es hacer que los préstamos para vivienda queden librados de los efectos de las fluctuaciones en los tipos de interés del mercado. En un entorno de mercado financiero volátil, la promesa de ofrecer un crédito con una tasa de interés fija, definida de antemano y por debajo de la tasa del mercado, es particularmente atractiva para las familias. Gracias a este programa la compra de vivienda se vuelve más accesible.
Fondos Especiales para la Vivienda (Special Housing Funds)	<p>1. En el año 1984, el gobierno turco estableció un fondo de vivienda pública (Fondo Público para la Vivienda, MHF), y para asegurarse la fuente de ingreso, aplicó un impuesto especial a los productos importados y otras mercancías, todo esto con el fin de financiar la construcción de viviendas e infraestructura. Gracias al flujo de fondos estable, el programa MHF no tiene necesidad de preocuparse por la retribución de los préstamos, y puede proporcionar subvenciones y préstamos a bajo interés.</p> <p>2. En 1972, el gobierno mexicano estableció un fondo nacional de vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) y un Fondo Nacional de Vivienda de seguridad social para los funcionarios (FOVISSSTE). El primero proporciona viviendas o financiamiento a bajo costo a los trabajadores urbanos del sector privado; el segundo ofrece los mismos beneficios a los funcionarios públicos urbanos. En 1995, ambos programas en conjunto representaban una cuota del 63% en el mercado de préstamos hipotecarios.</p>

Cuadro VII.5 (conclusión)

Instrumento político	Definición y ejemplo
Bonos de vivienda (Housing Bonds)	La emisión de bonos es una de las herramientas tradicionales más usadas por los bancos hipotecarios para obtener recursos de financiación, entre sus compradores más grandes se incluyen las compañías de seguro, inversores en instituciones como las de los fondos de pensiones, etc. Los inversores pueden convertir estos bonos en dinero en efectivo, y los prestamistas hipotecarios reciben fondos a largo plazo para satisfacer la demanda de financiamiento para vivienda a largo plazo. Mantener el atractivo de los bonos de vivienda a largo plazo es muy importante, y una forma común de hacerlo es eximir de los impuestos por los intereses devengados. Esto permite a los bancos hipotecarios emitir bonos a tasas de interés por debajo de las del mercado, y con ello bajar los costos de financiamiento, mientras que los inversores pueden obtener beneficios netos más altos en relación con otros instrumentos financieros. Estados Unidos tiene abundante experiencia en el campo de los bonos de vivienda.
Banco de la Vivienda (Housing Banks)	En Tailandia, por ejemplo, el Banco Gubernamental de la Vivienda se fundó en el año 1953 bajo la “Ley de Bancos de la Vivienda del Gobierno”. Su objetivo principal es proveer créditos hipotecarios a las familias de bajos ingresos. El banco ofrece créditos hipotecarios y créditos para la construcción, compra o remodelación de viviendas. Actualmente, su principal fuente de recursos son los depósitos públicos, otras fuentes incluyen bonos emitidos por GHB y préstamos nacionales.
“Alquilar con intención de comprar” (Rent-to-Purchase Housing Schemes)	Un ejemplo representativo es el proyecto “Alquilar con intención de comprar” de Inglaterra (el Plan Rent-to-Purchase). En el marco del proyecto, los inquilinos de viviendas públicas y de algunas asociaciones de vivienda pueden comprar la casa en la que viven con cierto descuento. La tasa de descuento depende de la duración del arrendamiento, con un determinado límite máximo.
Fondo Fiduciario (Trusts)	Un típico ejemplo es el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de la Comunidad de los Estados Unidos (el Community Development Trust, CDT). Este es el único tipo de fideicomiso de inversión en bienes raíces privados con un objetivo público. Consiste en contraer deudas a largo plazo e invertir en acciones de proyectos de costos asequibles. Su funcionamiento es similar al de los fondos de inversión (mutual fund), recolecta el capital de los organismos inversores con el fin proporcionar financiación a viviendas de precios accesibles (affordable housing).

Fuente: UN-HABITAT, Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability, The Human Settlements Finance and Policies Series, 2008, recopilado por el autor.

3. Las funciones del gobierno en el financiamiento de vivienda de la gente de recursos limitados

El gobierno no suele ser el principal promotor de los proyectos de financiación de vivienda, pero sí influye en que los grupos de bajos ingresos puedan o no obtener una vivienda de buena calidad. En primer lugar, influye en la posibilidad de estandarizar el mercado de la tierra y los derechos de propiedad de la tierra de los asentamientos informales. La estandarización de la tierra y la extensión de la infraestructura y los servicios a los asentamientos ilegales facilitan la realización de préstamos a estos sectores. En segundo lugar, el Estado promulga leyes y reglamentos acerca del uso de la tierra, infraestructura y construcción, y establece su forma de implementación, lo cual afecta a los precios de la vivienda y de la tierra y a la disponibilidad, en última instancia, esto influye en la posibilidad de que los grupos de bajos ingresos puedan acceder a o construir una vivienda legal. En tercer lugar, los proyectos nacionales destinados a la prestación de servicios o a la protección social, tienen como efecto la reducción de costos o el aumento de ingresos, lo que permite la reducción de los gastos de vivienda de las familias de bajos ingresos. Sin embargo, más allá del efecto positivo del gobierno, al mismo tiempo hay que evitar la manipulación de la élite política en la asignación de proyectos de financiación de viviendas para satisfacción de sus propios intereses políticos.

C. La aplicación de las políticas para facilitar el financiamiento de viviendas a las personas con bajos ingresos en los países latinoamericanos

1. Introducción a las instituciones principales dedicadas a resolver la escasez de viviendas en América Latina

El sistema de instituciones dedicadas a resolver el déficit de vivienda en América Latina presenta diferentes niveles y categorías, los cuales van desde organizaciones internacionales no gubernamentales hasta organismos nacionales privados y estatales (véase el cuadro VII.6). La estructura puede dividirse principalmente en dos grandes categorías, una de las cuales es la de los organismos internacionales multilaterales, cuyo representante es el Banco Interamericano de Desarrollo. El BID es la principal fuente por la cual América Latina recibe financiamiento de las organizaciones multilaterales. Para llevar a cabo el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas de bajos ingresos mediante la mejora de las condiciones de vivienda, el banco (1) apoya las políticas y programas para mejorar las condiciones de vivienda de la gente con pocos recursos, (2) ayuda al Gobierno en la promoción y gestión de proyectos de inversión en vivienda del sector privado; (3) mejora el mercado de la vivienda y los mercados relacionados (tierra, finanzas y construcción). Además, el banco ofrece créditos, asistencia técnica y orientación en las políticas. La segunda categoría es la de los organismos de nivel estatal y del gobierno local, cuyos representantes son Brasil y Perú. La mayoría de los países de América Latina cuentan con algún tipo de subsidio para la vivienda pública. Estas subvenciones pueden ser directas (subvenciones o préstamos a familias individuales), o indirectas (provisión a asentamientos informales de servicios o infraestructura subvencionados), variando las características de los proyectos según el país. Algunos de los proyectos consisten en la subvención del total de la vivienda, mientras que otros proporcionan subvención nominal. La mayoría de los proyectos exigen que los ingresos de las familias beneficiarias estén por debajo del umbral de pobreza, pero en la mayor parte de los casos, la familia debe demostrar su capacidad financiera para pagar el préstamo. Algunos de los proyectos están dirigidos a la clase media baja, mientras que otros se dirigen a los más necesitados.

2. México: un sistema de financiación de la vivienda con garantía de fondo y proceso claro

Todos los gobiernos anteriores de México han tomado a la mejora de las condiciones de vivienda de las personas con escasos recursos como una prioridad de las políticas públicas. La Constitución mexicana estipula claramente que los gobiernos de todos los niveles administrativos tienen la responsabilidad de proteger los diversos derechos e intereses de las familias de bajos ingresos, incluyendo la mejora de las condiciones de vivienda. Apoyándose en la fuerza de los tres Fondos populares para la vivienda, el gobierno mexicano diseña y provee variedad de planes de crédito para compra de vivienda destinados a los distintos estratos de la población. Estas tres instituciones son el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Las tres instituciones se dirigen respectivamente a los empleados de empresas, a los funcionarios y a los desempleados, básicamente cubriendo las necesidades de vivienda de la población total de México.

Cuadro VII.6

Las instituciones principales que tratan con la escasez de viviendas en América Latina

Nivel de organización o institución	Organismos representativos	Sus planes, políticas y objetivos específicos
1. Organizaciones internacionales multilaterales y ayuda extranjera	Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (the United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT)	La Campaña Mundial por Tenencia Segura se puso en marcha en el año 1999, centrándose en los problemas de vivienda urbana, especialmente en la seguridad de la tenencia. Específicamente incluye 1) trabajar para la puesta en práctica de la "Convención Internacional sobre el derecho a la vivienda", 2) la oposición a los desalojos forzados, 3) la promoción de la reforma legislativa nacional, 4) la promoción general de la políticas de vivienda sostenible, empezando por la seguridad de vivienda; pero esto también requiere la acción coordinada de los sectores público y privado en las siguientes áreas: el planeamiento del uso territorial, el sistema de registro de tierras, la prestación de servicios urbanos y provisión de infraestructura, la provisión de financiamiento para la vivienda y de créditos de pequeños montos. El "Programa de Derecho a la Vivienda" de las Naciones Unidas (U.N. Housing Rights Programme) es diferente a la "Campaña Mundial por Tenencia Segura". El objetivo de la primera etapa de este programa consiste establecer una red entre los organismos estatales, las organizaciones no gubernamentales y el mundo académico, para luego, mediante la creación de normas, seguimiento de proyectos y publicación de resultados de investigaciones, promover el conocimiento acerca del derecho a la vivienda.
	Banco Mundial	El Banco Mundial ejerce influencia sobre las políticas de vivienda de América Latina a través de acuerdos de préstamos condicionados. Este tipo de influencia conduce a cambios en el papel del gobierno, el cual pasa de ser proveedor de vivienda para las personas de bajos ingresos a promotor de la reforma del mercado inmobiliario. Por otra parte, pone en práctica sistemas de apoyo al financiamiento de vivienda y al derecho a la propiedad privada basados en el mercado (por ejemplo, los programas de subsidio a Nicaragua y de registro de derechos de propiedad de tierra y vivienda en Perú de la década del 90), así como también provee asistencia de socorro o prevención en caso de desastres o catástrofes.
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la principal fuente para recibir financiamiento de las organizaciones multilaterales en América Latina. Para llevar a cabo el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas de bajos ingresos mediante la mejora de las condiciones de vivienda, el banco (1) apoya las políticas y programas para mejorar las condiciones de vivienda de la gente con pocos recursos, (2) ayuda al gobierno en la promoción y gestión de proyectos de inversión en vivienda del sector privado; (3) mejora el mercado de la vivienda y los mercados relacionados (tierra, finanzas y construcción). Además, el banco ofrece créditos, asistencia técnica y orientación en las políticas.
	Departamento para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)	Por el momento la ayuda prestada por USAID no está dirigida al sector de la vivienda, pero sus preocupaciones por la vivienda probablemente se incluyan en la planificación de los distintos países.
	Unión Europea (UE)	El papel de la UE en el ámbito de la vivienda en América Latina es el de donante. El 3 de marzo de 2003, la Unión Europea y el gobierno de Guyana firmaron un acuerdo por 180 millones de dólares para destinarlos a proyectos de financiamiento de vivienda.
	Corporación Financiera Internacional (IFC)	La IFC de América Latina presta ayuda a los proyectos de financiamiento de vivienda de los sectores de bajos ingresos, sobre todo a través del apoyo a los bancos hipotecarios locales. La compañía también ha tratado de instaurar en algunos países de América Latina mercados hipotecarios secundarios. Dado que la empresa opera a través de instituciones financieras, se dedica principalmente a apoyar a las familias de medios y bajos ingresos, y no a los hogares más pobres.

Cuadro VII.6 (continuación)

Nivel de organización o institución	Organismos representativos	Sus planes, políticas y objetivos específicos
2. Organizaciones no gubernamentales internacionales	Coalición Internacional del Hábitat (The Habitat International Coalition, HIC)	Fundada en el año 1976. Sus objetivos son: 1) Abogar por el reconocimiento, la defensa y el ejercicio pleno del derecho de toda persona a vivir tranquila y dignamente en un lugar seguro, 2) Defender los derechos de las personas sin hogar, los pobres y los que viven en condiciones miserables. Esta organización trabaja en cooperación estrecha con la ONU-HABITAT-UN-HABITAT.
	La Secretaría Latinoamericana de "Viviendas para el Pueblo" (The Latin American Secretariat for "Peoples" Housing)	Esta organización se creó en los años 1990s en respuesta a la fundación del Mercosur, y tiene como objetivo promover el intercambio de información entre las gestiones de las organizaciones de niveles primarios y las ONGs, al mismo tiempo brinda apoyo a las estrategias de vivienda para personas de bajos recursos en el contexto de la integración de la economía de los países del Cono Sur.
	Alianza Cooperativa Internacional (The International Co-operative Alliance)	La sucursal latinoamericana de la Liga tiene su sede en Costa Rica. A través de la Comisión Interamericana de Vivienda, la Alianza promueve la interconexión entre las organizaciones cooperativas latinoamericanas abocadas al problema de la vivienda de los sectores pobres.
	Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional de Suecia (The Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA)	Esta organización es una agencia gubernamental sueca encargada de la asistencia para el desarrollo internacional. Su presupuesto anual en el año 2002 era de 194 millones de dólares, de los cuales el 12,5% fue asignado a la región de América Latina, en particular hubo estrecha cooperación con Nicaragua, Honduras, Guatemala y Bolivia. La organización ha invertido mucho en América Central con el objetivo de mejorar las condiciones de las viviendas que no cumplen con los estándares en esos países.
	Alianza de las Ciudades (The Cities Alliance)	La Alianza de las Ciudades se dedica a reducir la pobreza urbana, centrándose en la mejora de la vivienda, los servicios y la infraestructura. Su principal proyecto es el "Plan de Acción para Ciudades sin barrios marginales". Actualmente, los socios de la coalición trabajan en conjunto con una amplia gama de organizaciones y gobiernos (en América Latina, sólo Brasil y El Salvador) para implementar este plan. También trabaja en estrecha colaboración con las Naciones Unidas y el Banco Mundial. La Secretaría se encuentra en Washington.
3. ONG nacionales y locales	La Federación Unificada de las Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua en Uruguay (The Unified Federation of Uruguayan Mutual Aid Housing Cooperatives, FUCVAM)	En el año 1966, esta organización fundó la primera cooperativa de construcción de viviendas en Uruguay. Actualmente sus cooperativas filiales prestan servicios a 15.000 hogares. Su objetivo es, a través del establecimiento de agrupaciones de sociedades cooperativas, incluir a la familia en todos los aspectos de la gestión de proyectos. Durante la construcción, cada familia debe hacer su contribución de 21 horas de trabajo semanales (sweat equity). Una vez terminada la construcción, el foco de las cooperativas se traslada a mejorar la calidad de vida en la comunidad, centrándose en cubrir las seis grandes necesidades (vivienda, salud, educación, entretenimiento, consumo y servicios generales).
	La Federación de Promoción de Viviendas en Costa Rica (The Foundation for Housing Promotion, FUPROVI)	Esta organización apoya los proyectos de autoconstrucción de viviendas en los asentamientos urbanos de Costa Rica. Está subvencionada por el gobierno, y actúa como intermediaria entre las familias de bajos ingresos y el gobierno, para financiar la compra de la tierra y para legalizar los asentamientos. Durante el período de construcción, la familia debe colaborar con 30 horas semanales de trabajo de construcción. La organización proporciona préstamos para construcción temporales con cargo al Fondo de Operaciones, lo que permite a las familias construir sus casas, y al mismo tiempo obtener las calificaciones jurídicas. Una vez que la casa está construida y legitimada, la familia puede calificar para solicitar subsidios gubernamentales y préstamos hipotecarios. De esta manera, la familia puede pagar los préstamos temporales.
	Asociación para Apoyo a Comunidades de Argentina, APAC	Esta organización se dedica a proporcionar condiciones de vivienda dignas a las familias de bajos ingresos de Buenos Aires. Es auto-financiada por la cuota hipotecaria de las familias beneficiarias. Lo que ofrece es una porción de tierra con instalación de servicios en lugar de una vivienda, procurando beneficiar a más cantidad de familias y fomentar la construcción planificada de la propia vivienda.

Cuadro VII.6 (conclusión)

Nivel de organización o institución	Organismos representativos	Sus planes, políticas y objetivos específicos
4. Los gobiernos centrales y locales	Brasil: Belo Horizonte	En Brasil, los proyectos de vivienda pública para la gente sin recursos son creados e implementados a nivel municipal. Estos proyectos están dirigidos a abordar las cuestiones relacionadas con los tugurios urbanos. El proyecto Belo Horizonte, creado en 1983, obtuvo un premio de ONU-Hábitat por haber otorgado derechos de propiedad a habitantes de asentamientos informales sin considerar si la tierra era de propiedad pública o privada.
	Perú	En el año 1996 se inició un plan en las tres ciudades más pobladas por el cual se intentó resolver el problema de vivienda de los habitantes de bajos recursos de los asentamientos informales mediante la asignación de más de 1 millón de derechos de propiedad sobre la tierra. El proyecto fue ejecutado por el gobierno nacional, y en gran medida financiado por el Banco Mundial, específicamente se llevó a cabo bajo el nombre de "comité de regularización del título informal". A pesar de que se repartió con éxito una gran cantidad de propiedades, el efecto neto en cuanto a reducción de la pobreza fue siempre cuestionado.
5. Sector privado	CEMEX/Patrimonio Hoy de México	Fundado por la mayor corporación multinacional de México CEMEX en 1999, tiene como objetivo ayudar a quienes construyen su propia vivienda mediante el financiamiento de los costos de construcción, para aumentar las ventas de productos y el conocimiento de la marca en los clientes de bajos ingresos.
	Banco Solidario de Ecuador	Es un ejemplo de que los servicios bancarios locales en América Latina no pueden ganar fácilmente clientes de préstamos. Sus servicios de créditos cubren al 70% de la gente que no puede obtener préstamos en las instituciones tradicionales. En el año 2000 inició el programa de préstamos para vivienda destinado a ofrecer préstamos para la compra de tierras y la construcción de viviendas.

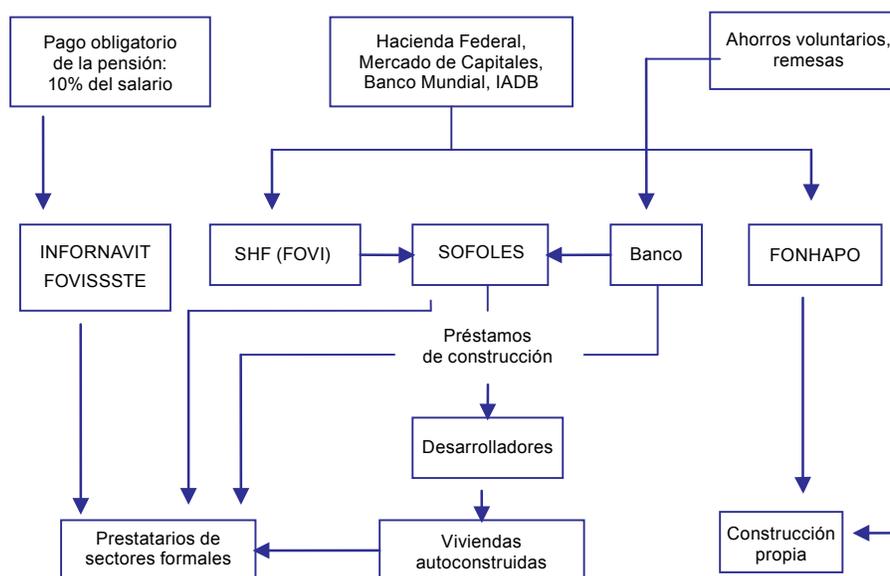
Fuente: Jennifer Duncan, *Causes of Inadequate Housing in Latin America and the Caribbean*, pp.36-40, recopilado por el autor.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) fueron fundados en el año 1972. En sus inicios, INFONAVIT operaba principalmente como desarrollador de vivienda, y en 1992, luego de la reforma, se convirtió en una institución de financiamiento hipotecario. Este organismo es la agencia de financiamiento de vivienda más grande de México, la porción de préstamos para vivienda emitidos por esta institución representa más de la mitad de todos los préstamos de vivienda emitidos por México. La Constitución mexicana estipula que todos los empresarios cada mes deben aportar para sus empleados una suma equivalente al 5% del salario mensual de éstos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y al mismo tiempo, todos los empleados inscritos en dicha institución también deben entregar todos los meses el 5% de su salario. INFONAVIT se encarga de abrir una cuenta de fondos para los trabajadores y utilizarlos para pagar los préstamos para vivienda o el seguro de pensiones. La misma institución ofrece además préstamos a bajo interés para los desarrolladores de vivienda asequible. El gobierno nacional y los gobiernos de los distintos estados reducen o incluso eximen a los desarrolladores inmobiliarios de los gastos de transacción para la obtención del permiso para el uso de la tierra, al mismo tiempo asumen la responsabilidad de construir carreteras, escuelas, instituciones médicas y las demás instalaciones complementarias necesarias alrededor de la obra de construcción.

El sistema de financiamiento de la vivienda en México se estructura como se muestra a continuación en la figura 4. El FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda) es el fondo fiduciario del Banco Central Mexicano, que no presta servicios a particulares, sino que a través de los bancos comerciales y de las instituciones financieras no bancarias especiales —SOFULES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado)—, asumiendo solidariamente los riesgos, transmite créditos a prestatarios de bajos ingresos. Más tarde, por aprobación de la legislación, FOVI se transformó en la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Una vez fundadas en 1994, las SOFOLES comenzaron a emitir préstamos hipotecarios a particulares destinados a la compra de casas nuevas o de las existentes para uso propio o alquiler, y también para explotación del suelo, infraestructura comercial, etc. Los préstamos que ofrece son de tasa fija de interés o indexados en base al salario mínimo. SOFOLES también ofrece préstamos a los trabajadores del sector informal y a los trabajadores independientes. Este organismo funciona muy bien, y tiene una tasa de incumplimiento muy baja (menor al 2,5%). El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), fundado en 1981, ha sido siempre una importante fuente de financiamiento para la vivienda de los sectores de bajos ingresos de México. El grupo al que está dirigida la acción del fondo es la parte de la población con los ingresos más bajos, es decir, aquellas personas cuyo ingreso es inferior a 2,5 veces el salario mínimo. Los fondos con los que cuenta son proporcionados por el gobierno mexicano y por donantes internacionales. En el año 2002, el Fondo proporcionó más de 140 mil préstamos, lo cual representó el 30% del total de créditos para vivienda emitidos en todo el país, sin embargo, desde el punto de vista del valor de los créditos, la suma solo representó el 1% del total de créditos hipotecarios, ya que el tamaño promedio de los préstamos era muy pequeño (ONU-Hábitat, 2008, pág. 50).

Diagrama VII.1
Fondo Nacional para la Vivienda y el sistema de financiamiento de la vivienda en México



Fuente: UN-HABITAT, Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability, The Human Settlements Finance and Policies Series, 2008, p.51.

El sistema mexicano de financiamiento de la vivienda sirve a los distintos estratos de la población a través de esta red conformada por las distintas instituciones de fondos. Si dividimos a la población en cien partes iguales de acuerdo al orden creciente de su ingreso, el sector más rico de la población, el cual ocupa el 4%, es atendido por los bancos comerciales. La población que ocupa el sector comprendido entre los puestos 95 y 85 obtiene ayuda de FOVI. Por su parte, INFONAVIT y FOVISSSTE sirven al sector de la población comprendido entre los puestos 90 y 60, mientras que las SOFOLES están al servicio de la parte de la población que se ubica entre los puestos 100 y 50. Por último, FONHAPO presta sus servicios al nivel más bajo dentro del sector formal (ONU-Hábitat, 2008, pág. 51).

En cuanto a las condiciones para los préstamos hipotecarios, las diferencias entre los distintos fondos y los bancos son también bastante grandes (véase el cuadro VII.7). Por ejemplo, FOVISSSTE e INFONAVIT no requieren un porcentaje mínimo en el pago inicial, mientras que los bancos y SOFOLES exigen un 10%, además, los préstamos que otorgan los dos primeros tienen un período máximo 10 años más largo que los de los segundos. En particular, para FOVISSSTE e INFONAVIT, las tasas de interés están vinculadas a los cambios en los salarios mínimos. Las tasas de interés de FOVISSSTE, partiendo de los cambios del salario mínimo, fluctúan 6 puntos porcentuales hacia arriba, mientras las tasas de interés de INFONAVIT, también tomando como base los cambios del salario mínimo, fluctúan en 9 puntos porcentuales hacia arriba.

Cuadro VII.7
Las condiciones para los préstamos hipotecarios en México, año 2006

	FOVISSSTE	INFONAVIT	Banco	SOFOLES
Prepago mínimo	0	0	10%	10%
Plazo máximo	30 años	30 años	20年	20年
Moneda/Cuantificación	En relación con el salario mínimo	En relación con el salario mínimo	Peso	Peso
Tasa de interés (A)	Tasa de cambio del salario mínimo+6%	Tasa de cambio del salario mínimo+9%	No aplicable	15,79%
Tasa de interés (B)	Tasa de cambio del salario mínimo+6%	Tasa de cambio del salario mínimo+9%	12,28%	15,74%
Pago inicial para cada \$ 1 000 en saldo pendiente(A)	5,99	8,94*	No aplicable	13,76
Pago inicial para cada \$ 1 000 en saldo pendiente (B)	5,99	12,22*	12,36	13,72
Cantidad máxima del préstamo (USD, A)	43 000	25 210	No aplicable	23 500
Cantidad máxima del préstamo (USD, B)	48 050	25 210	59 500	50 510

Fuente: UN-HABITAT, Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability, The Human Settlements Finance and Policies Series, 2008, p.50.

Nota: Para las personas de 35 años o más. A se refiere a la persona con un ingreso mensual de \$ 980, B se refiere a la persona con un ingreso mensual de \$ 2100.

La estructura del mercado de crédito para la vivienda se puede analizar de acuerdo a la naturaleza de las entidades prestamistas y a la división que existe según los niveles de ingresos. En la segunda mitad del año 2007, por ejemplo, para satisfacer las necesidades de crédito de vivienda de los sectores de bajos ingresos, las instituciones públicas, entre las que se encontraba FONHAPO, hicieron la mayor contribución. Dentro del total de créditos hipotecarios emitidos por estos organismos públicos, el 93,9% estuvo dirigido al sector de la población cuyo ingreso se encuentra por debajo de monto equivalente a 4 veces el salario mínimo. El porcentaje que ocuparon FOVISSSTE y el INFONAVIT fue del 60% y 55%, respectivamente. El beneficiario central de los intermediarios financieros y la SHF continúa siendo la población con un ingreso por debajo de la suma equivalente a cuatro veces el salario mínimo.

Cuadro VII.8
Las hipotecas distribuidas según las entidades de crédito y los niveles de ingresos
(Segundo semestre del año 2007)

Institución	4 veces el salario mínimo o menos	Proporción	Más de 4 veces el salario mínimo	Proporción	Total
INFONAVIT	134 370	55%	109 939	45%	244 309
SHF	1 232	8%	14 162	92%	15 394
FOVISSSTE	26 332	60%	17 554	40%	43 886
Intermediación financiera	-	-	116 268	100%	116 268
Otras instituciones públicas ^a	68 932	93,9%	4 451	6,1%	73 383
Total	230 866	46,8%	262 374	53,2%	493 240

Fuente: UN-HABITAT, Housing Finance Mechanisms in Mexico, The Human Settlements Finance Systems Series, Nairobi, 2011, p.27.

^a Incluye: Fonhapo (Fondo de Habitaciones Populares), Orevis (Organismos Estatales de Vivienda), ISSFAM (Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas), Pemex (Petróleos Mexicanos), CFE (Comisión Federal de Electricidad) y Lyf (Luz y Fuerza del Centro).

A través del análisis del sistema de financiamiento de la vivienda en México, es fácil de advertir la particular especialización e institucionalización que refleja esta segura red constituida por “fondos de garantía sin fisuras”. Especialización e institucionalización hacen referencia a la total independencia en la gestión de INFONAVIT y FOVISSSTE. Ambos organismos tienen una Asamblea representativa, un Consejo, un Comité de Vigilancia, un Comité de Auditoría y otras unidades de gestión especializada relativamente independientes.; además tienen claramente reglamentados su composición, funciones y normas de trabajo. Cada una de estas instituciones cuenta con una gestión centralizada y unificada de todas sus unidades, y su eficiencia operativa es muy alta.

La institucionalización del funcionamiento se refleja principalmente en los siguientes aspectos:

- Mediante la extracción combinada de los fondos acumulados en la cuenta de reserva + fondos de préstamos + subsidios del gobierno, reúne los fondos para construcción o compra de vivienda, con el objetivo último de resolver el problema de la vivienda.
- Cada organismo tiene autonomía para determinar sus propias tasas de interés de depósitos y préstamos, y para emitir créditos por sí mismo, son instituciones muy independientes.
- Protegen plenamente los intereses de las personas de bajos ingresos. De acuerdo con el nivel de precios y el índice de inflación, combinados con el nivel de ingresos reales del prestatario, establecen tasas activas diferenciadas. Cuanto menor es el ingreso, menor es la tasa de interés. Esto no sólo reduce de manera efectiva la presión de amortización de los trabajadores de bajos ingresos, sino que también refleja la equidad del sistema.
- INFONAVIT y FOVISSSTE pueden emitir bonos para asegurarse fuentes de ingresos para su funcionamiento a largo plazo. La garantía de plena liquidez permite al sistema sentar una base para su sostenibilidad.

Durante décadas, el INFONAVIT y el FOVISSSTE siempre han sido la principal fuerza del gobierno para ofrecer ayuda económica para el financiamiento de la vivienda de los sectores de bajos ingresos. Sin embargo, estos fondos de todos modos deben enfrentarse a problemas tales como la alta tasa de morosidad y el aumento de los costos de transacción por la rápida expansión de los organismos internos. Por ejemplo, aunque el INFONAVIT puede utilizar el método de *credit scoring* para realizar una evaluación bastante completa del riesgo de las operaciones de préstamo, su tasa de morosidad media sigue siendo relativamente alta, alcanzando el 5,2% aproximadamente entre los años 2006 y 2008 (Carballo-Huerta y González-Ibarra, 2009). Teniendo en cuenta que los créditos se dirigen sobre todo a familias de bajos ingresos, entre 2005 y 2007, el 25,7 % de los préstamos hipotecarios se destinaron a familias con un nivel de ingreso de 1,5 veces el salario mínimo, lo que significa un riesgo de crédito bastante alto (Carballo-Huerta y González-Ibarra, 2009).

3. Los proyectos de microfinanzas en los países centroamericanos financiados por el SIDA: innovación y flexibilidad

En los años 1990s, América Central alcanzó un alto nivel de urbanización. En 2003, dentro de los aproximadamente 38,6 millones de habitantes de la región, el 52% vivía en las zonas urbanas, y dentro de estos, alrededor del 42% vivía en chabolas y otros asentamientos informales (Stein, s/f, pág. 2). Las instituciones financieras comerciales privadas y los bancos generalmente evitan involucrarse en la financiación de viviendas de gente de bajos recursos, ya que estos carecen de una garantía sólida e ingresos estables, además los márgenes de beneficio en esta área son muy bajos. Por su parte, la financiación del sector público tampoco suele beneficiar efectivamente a las personas realmente necesitadas. Debido a que la mayoría de las familias de bajos ingresos manejan una economía informal, a menudo quedan excluidas por las instituciones financieras privadas o públicas formales.

Sin embargo, en los últimos años, a través de la implementación de proyectos financieros innovadores, el número de instituciones financieras no tradicionales dedicadas a servir a la gente en estado de pobreza en el problema de la vivienda poco a poco comenzó a aumentar. Con su experiencia, estas organizaciones han demostrado que es posible satisfacer las necesidades de financiamiento de vivienda de la gente de bajos recursos a través de una forma tanto económicamente viable para las instituciones financieras como asequible para los beneficiarios. Algunas de estas instituciones y proyectos han contado con el apoyo de agencias donantes internacionales (como la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI). Desde 1988, ASDI ha proporcionado recursos a diferentes instituciones y proyectos de Centroamérica, entre las cuales están incluidas: la Fundación Promotora de Vivienda de Costa Rica (FUPROVI), la Fundación de Desarrollo de la vivienda social rural de Honduras (FUNDEVI), la Fundación para el Desarrollo Local de Nicaragua (PRODEL), la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral de El Salvador (FUSAI) y el Fondo para el Desarrollo Local de Guatemala (FDLG). Su tarea básica es la de proporcionar créditos a las familias de bajos ingresos para mejorar o ampliar la vivienda existente o construir una nueva vivienda. Los canales de distribución pueden ser o bien provisión directa del crédito al cliente (como FUPROV en Costa Rica y FUNDEVI en Honduras), o bien provisión de fondos a los clientes a través de especiales intermediarios financieros no tradicionales que emiten préstamos a corto y largo plazo. El PRODEL de Nicaragua y el FDGL de Guatemala funcionan como instituciones secundarias. El FUSAI del Salvador fundó una institución financiera (Integral) para ofrecer los préstamos (Stein, s/f).

Hasta finales del año 2004, los cinco proyectos beneficiaron a más de 90 mil hogares de bajos ingresos de las principales ciudades de América Central. Es decir, gracias a ellos, alrededor de 45 mil personas mejoraron sus condiciones de vivienda. Esta cifra representa el 3% de la población urbana total de los cinco países, y aproximadamente el 6% de su población urbana en condiciones de pobreza [Alfredo Stein, la inclusión social a través de la vivienda microcrédito: Lecciones de América Central, Complejo de viviendas y Gestión (HDM), Universidad de Lund]. A pesar de que en relación a la demanda que hay esto sigue siendo un número pequeño, no obstante muestra que si el financiamiento se hace de una manera apropiada, las inversiones pequeñas también pueden mejorar las condiciones de vida de la gente más necesitada.

Como se puede observar, los proyectos de microfinanzas para vivienda en América Central muy son novedosos y flexibles. En primer lugar, los préstamos por lo general son otorgados a tasa de interés no subsidiada. En la mayoría de los proyectos, estas tasas reflejan las tasas de interés del mercado hipotecario del sector formal, pero no necesariamente son exactamente iguales. Por ejemplo, la tasa de interés anual se encuentra entre el 14% en Nicaragua y el 23% en El Salvador. En segundo lugar, estos proyectos aceptan una amplia variedad de garantías y de objetos a modo de fianza (en especial los créditos hipotecarios, que admiten las formas de empeño y de préstamos sindicados). Esta flexibilidad en el uso de la garantía permite que las familias de bajos ingresos (con una renta familiar mensual de 100 a 500 dólares) puedan entrar en el proyecto, incluso cuando aún no han resuelto por completo el problema de sus derechos de uso de la tierra. Una vez que el préstamo es devuelto, ese dinero se

reinvierte en un nuevo crédito y se destina a una familia con un nivel de ingresos similar. El proceso continúa así sucesivamente, permitiendo la circulación cíclica del capital.

En realidad, no es necesario que todos los proyectos de crédito diseñados para satisfacer las necesidades de vivienda de la gente de bajos recursos se lleven a cabo en forma de microfinanciación. No obstante, si se aplican los principios del microcrédito para la financiación de vivienda, hay que cumplir con tres condiciones básicas: primero, el organismo proveedor debe tener viabilidad financiera a largo plazo. La autosuficiencia operativa y financiera constituye un factor esencial en las estrategias de cualquier organismo de microfinanzas. La sostenibilidad financiera a largo plazo es un requerimiento esencial para un servicio que se dirige exclusivamente a la satisfacción de las necesidades de vivienda. Por lo tanto, las estrategias de fijación de los costos de los créditos tales como las tasas de interés, las comisiones, etc, deben ayudar a mantener la salud financiera de la institución a largo plazo. Segundo, hay que insistir en seguir actuando bajo el principio de la microfinanza. Los microcréditos específicos para viviendas constituyen también una forma de microfinanzas. Por lo tanto, si se hace una aplicación estricta de las microfinanzas para vivienda, muy probablemente se logre excluir los métodos de subvención y los préstamos a largo plazo, los cuales, aunque son muy comunes en el mercado de financiación de la vivienda, constituyen un gran obstáculo para la prestación de microcréditos. En tercer lugar, el grupo objetivo debe centrarse en los clientes de muy bajos ingresos pero con una mínima capacidad de pago. Sucede que no todas las personas de bajos recursos pueden obtener préstamos de vivienda y pagarlos de una manera que contribuya a la viabilidad financiera de los proyectos de microfinanzas. Inevitablemente, hay familias extremadamente pobres que no tienen la mínima capacidad de pago. Estas familias no pueden convertirse en beneficiarios de los programas de microfinanzas para vivienda.

D. Conclusiones preliminares y reflexiones sobre políticas

El problema de la garantía de vivienda de las personas con bajos ingresos es en verdad un serio problema de subsistencia del pueblo. En el presente trabajo se presenta un panorama general de la escasez de vivienda urbana en América Latina y luego se analizan en profundidad las razones históricas y contemporáneas de dicha escasez, para finalmente llegar al problema nuclear-- la financiación de vivienda de la gente de bajos ingresos. Tras hacer un recorrido por los instrumentos políticos utilizados para el financiamiento de vivienda de los sectores de bajos ingresos y las instituciones dedicadas a resolver el problema de escasez de vivienda en América Latina, el trabajo termina por enfocarse en el sistema de financiamiento de la vivienda en México y los proyectos de microcréditos para sectores de bajos ingresos en Centroamérica financiados por el Sida. Además, se intenta proponer algunas sugerencias de posibles políticas para resolver la financiación de vivienda de los sectores pobres.

Desde una perspectiva histórica, durante los años 1950-1990, la gran migración de la población rural a las ciudades y la concentración popular en las metrópolis constituyeron la razón principal de la escasez de viviendas urbanas. Al mismo tiempo, la pobreza urbana estrechamente vinculada a los empleos informales resultó en el rápido crecimiento de la vivienda informal, mientras que la distribución desequilibrada de los ingresos familiares y de los derechos de propiedad de bienes agravaron aún más el empobrecimiento, lo cual, en última instancia generó un impacto en la asequibilidad de la vivienda de la gente de recursos limitados. Por lo tanto, la insuficiencia en el suministro de viviendas para la gente de recursos limitados sumada a la falta de poder adquisitivo de estos sectores, han provocado que la situación de vivienda urbana de América Latina aún siga enfrentando serios desafíos.

Según una investigación llevada a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2011, si bien durante los años 1995-2006, las condiciones de vivienda de los hogares urbanos de América Latina mejoraron, aun así el problema de vivienda urbana sigue siendo grave. En concreto, sea desde el punto de vista de la comparación entre países o entre diferentes períodos históricos de un mismo país, la “falta de protección de propiedad” siempre ha sido un problema sobresaliente. Este tipo de escasez no solo se

presenta en proporciones similares en todos los países latinoamericanos, sino que también en un período de diez años, su proporción dentro de cada país no ha variado considerablemente. La protección de la propiedad de la tierra es precisamente un elemento central del problema de vivienda para las familias de bajos ingresos, ya que la falta de derechos formales de propiedad limitará el acceso de estas personas al mercado de financiamiento de vivienda, lo cual ilustra la importancia del desarrollo del mercado de tierras y el mercado inmobiliario. Además, la clasificación hecha por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que divide a la escasez en cuantitativa y cualitativa (la cual a su vez se subdivide en tres tipos), facilita la introducción de diferentes combinaciones de políticas para enfrentar los distintos tipos de escasez de viviendas. Por ejemplo, la resolución de la escasez cuantitativa y la escasez cualitativa de materiales de construcción o insuficiencia de espacio de vivienda, depende sobre todo de la capacidad y creatividad de las familias, mientras que el mejoramiento de infraestructuras depende principalmente del gobierno, porque es el sector público el que se encarga de suministrar el agua potable, la limpieza de aguas residuales, el drenaje y la electricidad. En cuanto a la falta de propiedad formal de la vivienda y la tierra, la solución depende de la introducción de medidas de regulación en el sector público.

Desde los años 90's, han surgido una gran cantidad de innovaciones financieras en apoyo de la vivienda de interés social, la infraestructura y el desarrollo comunitario. Desde una perspectiva global, los instrumentos estatales para resolver el financiamiento de la vivienda incluyen los programas de ahorro obligatorio, el fondo especial de vivienda, los bonos de vivienda, los bancos de la vivienda, etcétera. Estos instrumentos tienen diferentes características y mecanismos de funcionamiento, los resultados que generan tampoco son los mismos, lo importante es si funcionan o no en correspondencia con la realidad local.

Aunque existen muchos canales por los cuales las familias de bajos ingresos pueden acceder al financiamiento de viviendas, la mayor parte de la demanda sigue estando insatisfecha. Primero, los programas de subsidios gubernamentales tienen un rendimiento insatisfactorio. Lo más irónico es que, en muchos casos las personas con bajos recursos no reúnen los requisitos para obtener los subsidios de vivienda, y los más beneficiados terminan siendo las familias de ingresos medios. Esto sucede porque los subsidios para vivienda operan a través del mercado de crédito hipotecario y éste requiere que el destinatario haya iniciado la construcción antes de conseguir el fondo. Además, lo más importante es que los programas de subsidios gubernamentales ejercen un "efecto de exclusión" hacia los proyectos de viviendas basados en el mercado, mientras que éstos tienen una capacidad potencial de extensión, sostenibilidad y mayor eficacia en cuanto a la satisfacción de las necesidades de vivienda de la gente de recursos limitados. Segundo, el mercado tradicional de créditos hipotecarios todavía tiene espacio de uso. Debido a los siguientes motivos, las familias de bajos ingresos suelen ser excluidas del tradicional mercado hipotecario: por la falta de derecho formal de propiedad, no pueden utilizar la tierra o la casa como garantía; por ser empleados informales, sus ingresos son irregulares, inestables y bajos, no pueden pagar la cuota mensual que las instituciones prestadoras de créditos hipotecarios requieren para mantener su viabilidad económica. Además, debido a la incertidumbre macroeconómica y microeconómica (inflación, ingresos inestables, etc.), éstas no quieren comprometerse en deudas a largo plazo. Finalmente, si bien los proyectos de microfinanzas son una industria emergente, aun así se enfrentan a serios desafíos, entre los cuales se incluyen: la falta de fuentes de financiación de medio y largo plazo, las restricciones de leyes y reglamentos nacionales (las normas financieras y fiscales, por ejemplo), la sostenibilidad financiera de las organizaciones, la confusión entre los subsidios y los servicios financieros, y la alta descentralización del sector. A pesar del reducido tamaño de los montos, los proyectos de microfinanzas son por lo general más adecuados para satisfacer las necesidades de financiación de vivienda para la gente de bajos ingresos, y esto se debe a las siguientes razones:

- Los préstamos son por montos pequeños y con períodos de devolución cortos, lo cual está acorde con los ingresos y las preferencias del prestatario.
- Se aceptan formas no tradicionales de garantía, como la confirmación (co-signers) y los grupos de "apoyo entre pares"(peer support), y a veces incluso no se exige ningún requisito de garantía.

- Se asegura la capacidad de pago a través de procedimientos estándares. Muchas instituciones de microfinanciación incitan a los prestatarios prospectivos a participar en grupos de ahorro (savings groups) con el fin de fortalecer la conciencia de ahorro y de liquidación de deuda.

El tema de la política de vivienda es muy complejo, ya que implica muchos aspectos tales como el mercado de la vivienda, el consumo de la vivienda, la regulación del mercado, la garantía de vivienda, la macroeconomía y el bienestar del pueblo. Si bien este artículo se enfoca solamente en la implementación de políticas de financiamiento de vivienda en México y América Central, sin poder abarcar la situación general de toda Latinoamérica, aun así, el resumen que se hace sobre las medidas y experiencias de estos países en cuanto a la financiación de vivienda de las personas de bajos recursos indudablemente tiene un importante valor. En resumen, a través del estudio de las políticas de financiación de la vivienda de la gente de bajos ingresos, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

En primer lugar, en términos generales, a partir de finales de la década del 70, los gobiernos han cambiado gradualmente sus ideas políticas, y comenzaron a proporcionar subvención a la gente de recursos limitados como demandantes directos (en lugar de darla a la hacienda pública). La reducción de los subsidios de los proveedores y el aumento de subsidios de los demandantes ha llegado a ser un contenido esencial de la Reforma del Sistema de la Vivienda en muchos países. En cuanto a la vivienda de interés social, el financiamiento de viviendas es justamente un aspecto muy importante de los subsidios a la demanda que merece mucha atención.

En segundo lugar, para resolver la escasez de la vivienda urbana en América Latina, hay que insistir en un camino de “mejora progresiva de la vivienda” y de “promoción simultánea de venta y alquiler”. El mejoramiento de las condiciones de vivienda no necesariamente debe solucionarse de una vez, la mejora puede ser gradual y acorde al aumento de los ingresos. Al mismo tiempo, promover el desarrollo del mercado de arrendamiento de vivienda de América Latina puede aumentar la variedad de opciones de la gente de recursos limitados.

En tercer lugar, aunque los instrumentos políticos utilizados en los países latinoamericanos para resolver el problema de la financiación de la vivienda de interés social varían según la región, la persistencia en la aplicación simultánea de los principios de “participación pública-privada” y de “conexión de los mercados de financiación de vivienda y de capitales” se ha convertido en un punto de consenso. El mercado es polifacético y de múltiples niveles. El mercado de financiación de la vivienda no sólo debe tener un mercado primario para la provisión directa de los servicios financieros, sino que también necesita de un mercado secundario para repartir los riesgos asumidos por el mercado primario, con el fin de resolver el problema de descalce sobre los plazos de la financiación de los préstamos de vivienda y los problemas de liquidez de los activos.

En cuarto lugar, el gobierno no suele ser el impulsor principal de los proyectos de financiamiento para la vivienda, pero sigue siendo un factor importante que puede tener influencia positiva sobre la posibilidad de la gente de bajos ingresos de obtener una vivienda de buena calidad. Al mismo tiempo, hay que evitar los impactos negativos como la manipulación de la distribución en los proyectos de financiamiento para la vivienda de la élite política, con el fin de asegurar sus propios intereses políticos.

En quinto lugar, la experiencia del sistema de financiamiento de la vivienda en México ha demostrado que hay que subdividir el mercado y ofrecer productos para satisfacer diferentes propósitos y la demanda de diferentes grupos. Para resolver el problema de viviendas de los sectores necesitados, la clave está en la correspondencia con las condiciones nacionales y la demanda de la gente de bajos ingresos, entre otros factores. Dado que la capacidad de pago de los grupos destinatarios varía mucho, hay que distinguir los niveles de garantía de vivienda, para reflejar la justicia social.

En sexto lugar, el mercado de financiamiento de las viviendas de interés social necesita de la correspondiente reforma del mercado de tierras y el mercado de capitales. Por ejemplo, el desarrollo del mercado de la tierra y el mercado inmobiliario es una condición suficiente para el desarrollo del mercado hipotecario. Además, dado que el ajuste de las tasas de interés y otras políticas monetarias puede causar un

gran cambio en la capacidad de pago si los ingresos de los compradores continúan en un mismo nivel, por lo tanto, hay que prestar mucha atención al impacto que generan los cambios de políticas, por ejemplo, los de la tasa de interés. Al mismo tiempo, también hay que evitar las fluctuaciones macroeconómicas.

Bibliografía

- ASDI (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2004), *Housing Microfinance, Policy Recommendations for Sida's Programs*, octubre.
- Banco Mundial (2002), *Mexico Low Income Housing: Issues and Options*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe (Resumen ejecutivo)*, Washington, D.C.
- _____(2007), "Promoting private sector participation in low-income housing finance: diagnosis and policy recommendations for Latin America and the Caribbean", *Working Paper Series*, Washington, D.C., agosto.
- Carballo-Huerta, Jazmin y Juan Pedro González-Ibarra (2009), "Financial innovations and developments in housing finance in Mexico", *IFC Bulletins*, N° 31.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina, 2013 (LC/G.2580)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.
- Duncan, Jennifer (s/f), "Causes of Inadequate Housing in Latin America and the Caribbean" [en línea] http://www.habitat.org/lc/lac/pdf/causes_of_inadequate_housing_in_lac.pdf.
- Ferguson, Bruce y Peer Smets (2009), "Finance for incremental housing: current status and prospects for expansion", *Habitat International*.
- Gao Peiyi (1991), *Investigación comparativa entre la urbanización china y extranjera*, Editorial Universidad Nankai.
- Gonzales Arrieta, Gerardo M. (2005), "El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lattes, Alfredo (s/f), *Población urbana y urbanización en América Latina* [en línea] <http://www.flasco.org.ec/docs/sfclates.pdf>.
- Mehta, Meera y Dinesh Mehta (1991), "Housing finance system and urban poor", *Economic and Political Weekly*, vol. 26, N° 17, abril.
- Mitlin, Diana (2008), "Finance for low-income housing and community development", *Global Urban Development*, vol. 4, N° 2, noviembre.
- ONU-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2011), "Housing finance mechanisms in Mexico", *Human Settlements Finance and Policies*, Nairobi.
- _____(2008), "Housing for all: the challenges of affordability, accessibility and sustainability", *Human Settlements Finance and Policies*, Nairobi.
- Rojas, Eduardo y Nadine Medellín (2011), "Housing policy matters for the poor housing conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-289, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stein, Alfredo (s/f), "Social inclusion through housing micro lending: lessons from Central America", Lund University [en línea] http://www.researchgate.net/publication/255628369_Social_inclusion_through_housing_micro_lending_lessons_from_Central_America.
- Zanforlin, Luisa y Marco Espinosa (2008), "Housing finance and mortgage-backed securities in Mexico", *IMF Working Paper*, WP/08/105, Washington, D.C., abril.
- Zhang Yong (2010), *Investigación sobre la movilidad laboral y empleo en América Latina*, Editorial del Mundo Contemporáneo, octubre.

Capítulo VIII

“Urbanización excesiva” y “urbanización superficial”: una comparación entre América Latina y China

Zheng Bingwen
Investigador y Director General
Instituto de Estados Unidos,
Academia China de Ciencias Sociales

A. La “urbanización excesiva” en Latinoamérica y las seis características de la “trampa urbana”

Después de la II Guerra Mundial, el proceso de urbanización en América Latina se aceleró de tal manera que llegó al extremo de convertirse en “urbanización excesiva”. Antes de los años 70, el nivel de urbanización en la región era inferior a los niveles de América del Norte, Europa y Oceanía. Pero desde la década de 1970 en adelante, el nivel de urbanización de los países latinoamericanos empezó a crecer rápidamente y continuó subiendo aún durante la llamada “década perdida” de los años 80. En 1990 alcanzó un nivel mayor que Europa y en 1991 superó a Oceanía. En 2010, América Latina se convirtió en la segunda región más urbanizada del mundo, con una tasa de urbanización del 79,6%, apenas menor al 80,7% de Norteamérica, pero por encima de los demás continentes: Europa 72,8%, Oceanía 70,2%, Asia 39,8% y África 37,9%.

Esta “urbanización excesiva” propia de América Latina tiene dos características principales. Primero, la “explosión demográfica urbana” que experimentó la región puede considerarse la más fuerte que ha habido a nivel mundial. En 1950, la población total del continente sudamericano era de 110 millones de habitantes, de los cuales unos 64,3 millones eran pobladores rurales. En 2010, sin embargo, la cifra total aumentó a 500 millones, mientras que la población rural bajó a 63 millones. Durante los últimos 60 años, se ha producido un enorme contraste en la distribución espacial de la

población entre la ciudad y el campo, con un aumento de 380 millones de habitantes migrantes de las zonas rurales a las zonas urbanas, lo que contribuyó al desarrollo excesivo de la urbanización latinoamericana. Segundo, la urbanización no se desarrolla en proporción con el crecimiento de la economía. En virtud del aumento explosivo de la población urbana, el nivel de urbanización sobrepasó a los de industrialización y desarrollo económico. Por ejemplo, desde el punto de vista del cociente del grado de urbanización y la tasa de industrialización (índice que expresa la relación porcentual entre la producción industrial y el PIB), el promedio mundial aún no ha llegado a 1,5; mientras que en Latinoamérica ya superó los 2,5, situándose muy por encima de la media global.

Durante este proceso de “urbanización excesiva”, los servicios públicos, tanto infraestructurales como institucionales, no pueden satisfacer la demanda cada vez mayor de los residentes urbanos, y por lo tanto las ciudades entran en un estado de “enfermedad urbana” sin paralelo en el mundo, el cual se describe también como la “trampa urbana”.

La primera de las seis características de la mencionada “trampa urbana” es el fenómeno de los “asentamientos informales” masivos, acompañado muy a menudo con los “barrios marginales”. Durante el periodo de posguerra, la población total en América Latina y el Caribe aumentó cinco veces su tamaño. Debido a que la construcción de “viviendas formales” no logró seguir este acelerado ritmo de crecimiento poblacional, a medida que los residentes rurales iban migrando en grandes proporciones a la ciudad, gran cantidad de ellos no tenían más remedio que acudir a métodos informales para asentarse por sus propios medios, construyendo a mano propia viviendas extremadamente humildes, lo que a la larga provocó que los “asentamientos informales” y barrios marginales se expandieran a gran escala. En general, los “asentamientos informales” son alojamientos sin instalaciones básicas como agua corriente y drenaje. En algunos países dichos alojamientos se identifican muy a menudo con los barrios marginales, e incluso a veces ambos son considerados sinónimos. En San Pablo y Río de Janeiro, las dos ciudades más grandes de Brasil, los residentes de los barrios marginales (en Brasil los asentamientos irregulares se refieren a barrios marginales) representan el 22% y el 20% respectivamente de la población urbana total. En la Ciudad de México, las viviendas irregulares sirven de techo para un 40% del total de los habitantes. En Quito y Caracas, las capitales de Ecuador y Venezuela, el porcentaje alcanza el 50%, y en Bogotá, la capital de Colombia, llega incluso al 59%.

Aparte de la “urbanización excesiva”, otra razón principal por la que los países latinoamericanos sufren la enfermedad urbana o el chabolismo, son las desacertadas políticas de vivienda, las cuales tienen un fuerte carácter orientado. Es decir, los gobiernos ponen demasiado énfasis en la “tasa de propiedad de vivienda” y ofrecen poca vivienda pública. La proporción de oferta de esta última es demasiado baja si se la compara con Europa y Norteamérica. Por ejemplo, la tasa media de propiedad de los países de la Unión Europea es del 63%, en particular el 43% para Alemania; la misma tasa en América Latina, empero, llega a ser del 73%. Otros ejemplos: tanto en Argentina como en Italia, la tasa de propiedad es del 75%, pero el PIB per cápita de Italia es 4,4 veces el de Argentina; al igual que Bolivia, Suecia tiene una tasa de propiedad del 60%, pero su PIB per cápita alcanza 25 veces el de Bolivia; Paraguay tiene la tasa de propiedad del 71%, equivalente con las de Inglaterra y Luxemburgo, sin embargo Luxemburgo ocupa el primer lugar del mundo en cuanto al PIB per cápita, lo cual es 45 veces el de Paraguay, que se sitúa en el lugar 118. En fin, en una economía subdesarrollada, si se exagera la importancia de la tasa de propiedad y no se promueve la vivienda pública, entonces no se podrá erradicar el chabolismo o resolver de fondo el problema de infravivienda, porque a la demanda y soporte de estos últimos los constituyen los hogares de ingreso bajo y los grupos más vulnerables.

La segunda característica que presenta la trampa urbana es la enorme escala de la economía informal con ingresos de bajo nivel. Al igual que lo que ocurre con la infravivienda, la informalidad en el sector laboral es también muy evidente: es enorme la cantidad de gente que vive del empleo informal, el cual está muy lejos de alcanzar la estabilidad, el nivel de ingreso y las expectativas de ganancia del sector formal. Por ejemplo, durante el boom petrolero de los años 60 y 70, la población ecuatoriana entró en un proceso de des-ruralización temprana. La familia agropecuaria típica tenía al menos un hombre trabajando afuera, normalmente en la construcción, mientras que las mujeres o bien se quedaban en casa trabajando

en el campo, o bien buscaban también empleo afuera, a menudo como niñeras. Cuando el boom terminó en los años 80, surgieron dos tendencias de transformación, una de des-ruralización y una de re-ruralización. A partir de entonces, Ecuador empezó a promover el sector agrícola, lo cual asimismo redujo las tensiones en el desarrollo urbano. Durante este período, muchos campesinos quedaron en un estado en el cual se ganaban la vida haciendo trabajos tanto prediales como extra prediales. Al igual que los campesinos en China, era difícil determinar su identidad y su situación laboral, puesto que se empleaban en trabajos estacionales, alternando su identidad entre campesinos y trabajadores urbanos. Desde de los años 90 en adelante, estos grupos comenzaron a asentarse en la ciudad. Sin embargo, como la ciudad no era capaz de crear suficiente empleo para esta enorme cantidad de población rural que ocupaba la mitad de la población de Quito y que vivía en chabolas, estos habitantes no tuvieron más opción que trabajar en el sector informal. En otras palabras, la desmedida informalidad de Latinoamérica si bien es una consecuencia indeseada de la “urbanización excesiva”, asimismo también sirve para moderar el mercado de trabajo y reducir las tensiones de empleo urbano. Desde este punto de vista, la “urbanización excesiva” y el gigantesco sector informal se complementan el uno al otro. En suma, a pesar de que la enorme economía informal es una particularidad de la enfermedad o la trampa urbana de América Latina, es cierto que neutraliza los efectos de la “urbanización excesiva”. Es por esto que la tasa de empleo de la región no sólo no es de las más bajas del mundo, sino que por el contrario se sitúa en un nivel medio alto.

En tercer lugar, el sistema de seguridad social está lejos de considerarse suficientemente desarrollado como para mejorar la capacidad de consumo. La explosión demográfica impuso una pesada carga en el sistema de seguridad social y bienestar latinoamericano, cuya debilidad se vio exacerbada por el alto grado de informalidad laboral. La cobertura previsional del esquema contributivo era escasa y las pensiones no contributivas enfrentaban grandes dificultades financieras. Por otra parte, la previsión social de América Latina había heredado el problema de fragmentación que ya traían los esquemas de España y Portugal. El sistema estaba integrado por una serie de instituciones diferenciadas según el sector de la población a la que atendían y era imposible bajar los beneficios de los grupos privilegiados o reformar una sola institución. El resultado fue que la sostenibilidad financiera de las pensiones tanto contributivas como no contributivas entró en una crisis sistémica. La planificación social de las ciudades se enfrentó con una deficiencia estructural y una presión financiera sin precedentes, y algunos países, ante la incapacidad de hacer frente a ello, se vieron forzados a lanzar reformas en el sistema de pensiones privadas. Desde esta perspectiva, la urbanización excesiva ha sido un catalizador de las reformas en el sector privado de seguridad social y, en cierto sentido explica la razón por la cual América Latina es la cuna del modelo de la previsión social privada.

No obstante, después de las reformas en diez y tantos países, la informalidad laboral se volvió un reto para la ampliación de la cobertura, puesto que el sistema privado de pensiones no era conveniente para los trabajadores informales, y sobre todo no era compatible con la cultura de consumo, las ideologías tradicionales y el estilo de vida en América Latina. En consecuencia, la mayoría de los trabajadores independientes por un motivo o por otro, no hacían aportes a ningún fondo de pensiones, lo que provocó que la cobertura previsional descendiera hasta un promedio de alrededor del 40%, llegando a ser incluso inferior al nivel que tenía antes de la reforma. Al final, el sistema de seguridad social no pudo alcanzar la vertiginosa rapidez con que se desarrollaron las ciudades y, con esta gran brecha de cobertura previsional, más de la mitad de la población en edad laboral quedó excluida del sistema de seguridad social, lo cual se convirtió en una gran dificultad para la erradicación de la pobreza.

En cuarto lugar, se observa un fenómeno muy serio de empobrecimiento y la tasa de pobreza se mantiene siempre alta. En el proceso de “urbanización excesiva”, debido a que los emigrantes del campo a la ciudad no tenían fuentes de ingreso regulares o una base económica sólida, se refugiaban generalmente en asentamientos precarios, viviendo siempre al borde de la pobreza, por lo que se convirtieron en los sectores más humildes y más vulnerables de la sociedad. Estos grupos ocupan un gran porcentaje de la población urbana y contribuyen a que la tasa de pobreza de Latinoamérica se mantenga siempre en niveles altos. En los años 80 y 90 del siglo XX, el nivel de incidencia de pobreza se mantuvo superior al 40%, alcanzando un máximo del 48,3%; es decir, aproximadamente la mitad

de la población latinoamericana vivía por debajo de la línea de pobreza. La situación no mejoró hasta bien entrado el siglo presente. Desde los años 2003 y 2004, la incidencia de la pobreza empezó a bajar notablemente gracias al fuerte desarrollo económico de la región. En 2010, la cifra se redujo hasta el 32%, lo cual fue el nivel mínimo alcanzado en los últimos 30 años. Aún así, con un tercio de la población por debajo de la línea de pobreza, América Latina sigue siendo una de las regiones con los niveles de empobrecimiento e incidencia de pobreza más altos del mundo.

Además de las razones mencionadas anteriormente, la escasa cobertura previsional de los países latinoamericanos también es un factor que contribuye a que la incidencia de pobreza sea tan alta y prolongada. En general, los excluidos del sistema de seguridad social son los grupos de trabajadores informales. Este sector, que originalmente ya carece de recursos económicos, se encuentra tan vulnerable que con cualquier contratiempo, corre el riesgo de caer bajo la línea de pobreza.

Cinco, América Latina manifiesta una fuerte polarización y es una de las regiones con el coeficiente de Gini más alto. Son varias las causas que generan la desigualdad en la distribución de la tierra en Latinoamérica. Entre otras, una razón es que el régimen de distribución de la tierra ya era muy injusto en los reinos de España y Portugal, por lo que los sistemas de propiedad que fundaron en las colonias latinoamericanas naturalmente heredaron ese carácter de desigualdad. Por ejemplo, el promedio mundial del índice de Gini de propiedad de la tierra es del 60%, pero en América Latina la cifra llega al 80%; en contraste, el porcentaje en Asia Oriental es del 38,4%, en Europa Occidental, del 63% y en el Norte de Europa, del 47%. Entre los veinte países del mundo con mayor desigualdad en la distribución de la tierra, dieciséis son latinoamericanos.

Hace 500 años, la llegada de los colonizadores marcó el comienzo de grandes cambios en la distribución de la tierra en el continente, lo que más tarde produjo un importante impacto sobre el régimen de distribución del ingreso y sentó las bases institucionales para la polarización, permitiendo que otros sistemas y hábitos sociales injustos de distribución continuaran reproduciéndose. Este año se celebra el 200 aniversario de la Independencia de los países latinoamericanos. Durante estos dos siglos, sobre todo en el último, los gobiernos han tomado medidas para reducir el índice de Gini. Por ejemplo, en los años 20 del siglo pasado, este índice en promedio fue del 59,6%. Bajó al 53,2% en los 60, y siguió bajando al 49,1% en los 70. En los 80 llegó al 49,7% y bajó nuevamente al 49,3% en la década del 90. Aún así, América Latina continúa situándose entre las regiones con el mayor nivel de Gini y mayor grado de desigualdad. Diez y tantos países tienen el índice superior al 50%. Por ejemplo, en 2008, Brasil alcanzó el 59,4%, Bolivia el 57,2%, Honduras el 55,3%, República Dominicana el 55,0%, Ecuador el 54,4%, Guatemala el 53,7%, Paraguay el 52,7%, Panamá el 52,4%, Nicaragua el 52,3%, Chile el 52,0%, México el 51,5% y Perú el 50,5%.

Seis, la seguridad ciudadana ha ido deteriorándose y se ha convertido en un mal social. En muchos países latinoamericanos el porcentaje de los asentamientos irregulares ha superado el 40%. Con la densidad de población alta, las condiciones sanitarias miserables y la eventual presencia de violencia, algunos barrios se han convertido en extensas y continuas comunidades en donde la criminalidad se ha vuelto muy difícil de erradicar; en otras palabras, los barrios de chabolas son la cuna de la inseguridad social. Por ejemplo, existe un asentamiento marginal en México en el que viven 2 millones de habitantes, y que se ha convertido en una fuente de violencia, tráfico y consumo de drogas, incidentes criminales y malestar social, impactando seriamente en la seguridad pública y la estabilidad social del pueblo mexicano. Según estadísticas incompletas, la tasa de homicidios en América Latina es tres veces la tasa media del mundo y 27 veces la de Europa. Con 140 mil muertos por homicidio al año, el continente se encuentra entre las zonas más inseguras del mundo.

Si bien puede explicarse el deterioro de la seguridad ciudadana desde el punto de vista de profundas razones sociales, económicas e históricas, como por ejemplo la distribución desigual del ingreso y la polarización social, no obstante muchos académicos latinoamericanos han admitido que una de las causas fundamentales del problema es el fenómeno masivo de chabolismo y asentamientos informales, el cual, en cierto sentido, es a su vez causado por la “urbanización excesiva” y los fracasos de las políticas de vivienda.

En conclusión, estas seis características de la enfermedad urbana son todos frutos indeseados de la “urbanización excesiva”. Cada una de ellas es causa y consecuencia de las demás, y todas ellas se han vuelto muy difíciles de erradicar. Con el tiempo se han convertido en un mal de la sociedad, el cual ha sido por largo tiempo un tema prominente en el ámbito de estudios latinoamericanos.

1. Características esenciales de la “urbanización superficial” de China

En la comunidad académica internacional, América Latina es considerada como un ejemplo típico de “urbanización excesiva”. Entonces ¿cómo podemos prepararnos y aprender de la experiencia latinoamericana para ajustar y moderar nuestros pasos hacia un nuevo tipo de urbanización con características chinas? Si bien desde la perspectiva de la infraestructura y la construcción, China ha logrado grandes éxitos en el desarrollo urbano, no obstante desde el punto de vista de la “urbanización de la población”, una de sus características más notables es su superficialidad, la cual es justo lo contrario al caso latinoamericano de “urbanización excesiva”.

En los últimos 35 años, el particular sistema de registro de familia se ha convertido en un mal crónico para la urbanización en China. En efecto, aunque ha solucionado relativamente bien el problema de los edificios urbanos, ha omitido casi por completo la cuestión del reasentamiento de los trabajadores rurales que migran a la ciudad. Es bien conocido el hecho de que al calcular la tasa de urbanización, la población urbana —que es el numerador— está compuesta por dos grupos: los habitantes permanentes y los migrantes, quienes viven en la ciudad por más de medio año sin estar registrados en ella. En otras palabras, en este cálculo, los trabajadores migrantes quedan “urbanizados”. Por ejemplo, según indica el sexto censo demográfico nacional de 2011, el nivel de urbanización de entonces fue del 49,6%. Pero en realidad como no tienen registro de residencia en la ciudad (conocido como hukou), los trabajadores migrantes y sus hijos no tienen acceso a los mismos beneficios destinados a los “ciudadanos urbanos”, de los que los habitantes permanentes sí gozan. A saber, el grupo mencionado queda excluido de servicios públicos tales como la educación primaria y secundaria, los servicios sanitarios, las pensiones de vejez, la protección social, e inclusive los descuentos de transporte público para la tercera edad, entre otros. Además, ellos no tienen un hogar estable y se ven obligados a alquilar viviendas precarias en las zonas marginales de la ciudad. No son ciudadanos de verdad, sino visitantes transitorios; no tiene identidad rural ni urbana; son como aves migratorias, como seres anfibios.

Desde hace varios años viene ocurriendo que al finalizar la tradicional Fiesta de la Primavera, la ciudad sufre una “escasez de mano de obra” por uno o dos meses. Esta ausencia de mano de obra es una manifestación típica de la inflación de la tasa de urbanización: en aquel período se observa la verdadera tasa, mostrando lo “superficial” que es la urbanización china. Si queremos corregir el desequilibrio de la actual urbanización “superficial” e “inflada”, transformándola en una “sincronizada” y “real”, tenemos que entender bien cuál es la verdadera esencia de la urbanización y, cual si construyéramos nidos para las aves migratorias, hemos de incorporar plenamente a los migrantes al tejido urbano. Para esto hay que ampliar la cobertura previsional y el acceso a los servicios públicos, a fin de garantizar a los migrantes el ejercicio de sus derechos de ciudadanos y el acceso igualitario a los servicios públicos, es decir, hacerlos ciudadanos de verdad.

En otras palabras, si bien el grado de urbanización “nominal” en China se acerca al 50%, el “real” todavía se sitúa en el 33%, puesto que sólo el segundo porcentaje de habitantes, quienes tienen el hukou urbano, son ciudadanos verdaderos en sentido de derechos a servicios públicos, mientras que el otro 17%, los 233 millones de migrantes sin identidad urbana, son incluidos sólo en sentido estadístico en el censo demográfico, contribuyendo simplemente al numerador. De hecho, aunque se incluya a los 223 millones de trabajadores flotantes, actualmente el nivel de urbanización nominal se queda detrás del desarrollo económico real. Por ejemplo, en 2008, el cociente entre el grado de urbanización y la tasa de industrialización fue 1,01 (una urbanización del 46,59% dividida por una industrialización del 46,3%), situándose muy por debajo del promedio mundial de 1,48 y del 2,60 de la “urbanización excesiva”

latinoamericana. La cifra de 1,01 es comparable con la de Inglaterra y Francia de los años 30 y 40 del siglo pasado. Ahora bien, si no se cuentan los 233 millones, es decir, si sólo se incluye en el numerador a la población con acceso a los bienes públicos como servicios públicos y seguridad social, el índice discutido bajaría a 0,72 (33%/46,3%), lo cual implica una brecha aún mayor entre el desarrollo urbano y el económico.

En los últimos 35 años de la “urbanización superficial” china, como la tasa de urbanización en las estadísticas nunca ha representado la situación real, este índice no tiene un verdadero sentido ni humano ni económico como debería ser, sino que es sólo estadístico. En otras palabras, en tanto los 233 millones de migrantes no hayan sido urbanizados de verdad, el nivel de urbanización de China será un índice inflado y nominal. En la campaña de la nueva urbanización hay que hacer real este índice, proporcionando derechos de ciudadanos urbanos a aquellos 233 millones de habitantes. En fin, desde este punto de vista, el desarrollo urbano de China, lejos de ser excesivo, está en un nivel superficial y, en la campaña del nuevo tipo de urbanización ha de acelerarse el proceso empezando por resolver el problema de los trabajadores migrantes

2. En el avance del nuevo tipo de urbanización, China tiene que aprender de la lección de América Latina

Dado que no son deseables tanto el modelo “excesivo” de América Latina como el “superficial” de China y que, en caso ideal lo que ha de hacerse es “sincronizar” el desarrollo urbano en diferentes aspectos, entonces, ¿cómo podemos aprender de la lección latinoamericana en el proceso del nuevo tipo de urbanización china? En pocas palabras, muchos de los problemas sociales provocados por la urbanización excesiva de América Latina y la urbanización superficial de China son en realidad de la misma naturaleza.

Resumiendo los problemas sociales causados por los modelos de urbanización en ambas regiones, vemos que son parecidos y convergentes: ambos desfavorecen el crecimiento económico y perjudican el desarrollo social.

Por una parte, los problemas discutidos refrenan la demanda interna, obstruyen la transformación económica y estrechan el paso para salir de la trampa del ingreso medio. El problema de la urbanización superficial es que unos cientos de millones de migrantes trabajan en la ciudad sin tener acceso a los servicios públicos y son mucho menores sus ingresos respecto de lo que ganan los habitantes con *hukou*, encontrándose en igualdad de condiciones. Mejor dicho, debido a la pesada carga que llevan encima —coste de educación para los hijos más alto que los ciudadanos urbanos y necesidad de ahorrar para la vejez y servicios médicos—, son “ciudadanos de segunda clase” en términos de su capacidad, concepto y conducta de consumo, por no hablar de la confianza de consumidor. Ciertamente, esta situación no es favorable para empujar la demanda interna, transformar el modelo del crecimiento económico y promover un desarrollo fuerte y sostenible. Desde la Reforma y Apertura, la economía china ha venido creciendo sustancialmente. En 2001 salió de la “trampa de la pobreza” con un PIB per cápita que superaba los 1000 dólares; y en 2010 se situó entre los países de “ingreso medio alto” con el PIB per cápita por encima de los 4.283 dólares. Los próximos diez años son la década clave para que China logre salir de la trampa del ingreso medio, es decir, durante el plazo del “decimocuarto quinquenal”, China cumplirá la meta del “tercer salto” e ingresará en la lista de los países de ingreso alto. En otras palabras, si la economía no puede continuar creciendo a un ritmo adecuado, China no podrá cumplir su meta de doblar el ingreso para el 2020, y por lo tanto le será imposible dar el esperado “tercer salto”. En los últimos 50 años, los países latinoamericanos se han mantenido en la fase de nivel de ingreso medio, por lo que muchos estudiosos e instituciones extranjeras los consideran como ejemplos típicos de países que han caído en la trampa del ingreso medio. Aun así, en los primeros años de la posguerra, las situaciones económicas de muchos países de la región no eran muy diferentes —algunas incluso eran más prósperas— a las de sus antiguos conquistadores europeos. Sin embargo, la diferencia radicó en que más tarde los países europeos entraron en el grupo de ingreso alto, mientras que los

países latinoamericanos —en especial los sudamericanos— quedaron estancados en la fase de ingreso medio. Hace dos años—después de medio siglo—Chile y Uruguay se convirtieron en los primeros del continente en salir de la trampa. Una razón importante de la perdurable debilidad económica, es que los países latinoamericanos no han aprovechado las oportunidades históricas en la posguerra para transformar el modelo económico y no han encontrado la locomotora que dé impulso a su crecimiento.

Por otra parte, los problemas sociales serán difíciles de resolver y los asentamientos irregulares seguirán extendiéndose, lo cual no es favorable para la campaña de construcción de una sociedad armoniosa. La superficialidad de la urbanización de China, más la obsesión ciega y parcial de urbanizarse con sólo amontonar edificios y obras de cemento, probablemente tenga resultados más complicados y graves que los latinoamericanos. En muchas ciudades relativamente más desarrolladas del país, se destaca una particular estructura dual: existen zonas modernas mucho más ostentosas que América Latina—e incluso más que países desarrollados en Europa y América del Norte—, a cuyo lado se extienden barrios marginales en los que se refugian los trabajadores migrantes. Este fenómeno de “sub-dualidad urbana” es poco visto en otros países, ya sean latinoamericanos, europeos o norteamericanos. Siempre que exista una evidente estructura económica dual urbano-rural, el fenómeno de “sub-dualidad urbana” inevitablemente dará como resultado una “estructura triple”, que consiste en la coexistencia de lo rural, lo urbano y lo intermedio en un entorno urbano. Debido a las deficiencias de las políticas de vivienda y de otras medidas sociales, han aparecido en muchas urbes chinas los llamados “pueblos rurales dentro de la ciudad”. Por ejemplo, el 25 de abril de 2011, un incendio en un edificio de cuatro pisos dejó un saldo de docenas de muertos y heridos en Daxing, Beijing. De acuerdo a los reportes, el edificio quemado era un asentamiento informal construido ilegalmente por los trabajadores migrantes. Actualmente el gobierno central ha dado mucha importancia al problema de la “sub-dualidad urbana” y ha tomado medidas para acelerar la construcción de viviendas públicas. No obstante, retomando lo discutido anteriormente, si bien la tendencia del mencionado fenómeno en las ciudades chinas tiene como origen la “urbanización superficial”, mientras que el famoso chabolismo de América Latina proviene de su “urbanización excesiva”; sin embargo, ambos son consecuencias inevitables de las políticas fallidas de urbanización. La lección de América Latina demuestra que, si el ritmo de desarrollo de los servicios públicos y del sistema previsional no coincide con el del aumento poblacional de la ciudad, las enfermedades urbanas que ha vivido América Latina tendrán lugar en China. Dentro de estas enfermedades no sólo se encuentra el chabolismo, sino también la “trampa urbana”, la cual se manifestará en problemas como desigualdad social, explosión demográfica, desarrollo desequilibrado y pobreza urbana, grandes crisis en los sistemas de seguridad social, deterioro de la seguridad pública, e incluso malestar social, entre otras consecuencias.

En conclusión, en el proceso de implementación del nuevo tipo de urbanización china, primero hay que resolver el problema de “superficialidad”, dando prioridad a la urbanización de las personas y manteniendo un progreso sincronizado con el desarrollo industrial y económico. Además, para satisfacer las necesidades de transformación del modelo de crecimiento, China tendrá que esforzarse en solucionar los problemas que involucran a las personas dentro del proceso de urbanización. Con esto se demostrará que China ha aprendido de las experiencias y lecciones que la urbanización excesiva de América Latina le ha proporcionado.

Capítulo IX

Vivienda y bienestar: diagnóstico y políticas en América Latina¹

*Cynthia Goytia,
Diego Jorrat,
Pablo Sanguinetti,
CAF, Universidad Torcuato Di Tella*

El acceso a la vivienda constituye un determinante fundamental del bienestar de los hogares. Ello se deriva del reconocimiento de los beneficios familiares y sociales del acceso a una vivienda que preste los servicios adecuados. Además, la vivienda es el activo económico más importante para la mayoría de las familias, tanto en los países en desarrollo como en los más avanzados.

Una característica muy importante de la vivienda es que sus características y los servicios que presta no puede separarse completamente del territorio y su calidad depende no sólo de sus condiciones intrínsecas sino también de las del vecindario donde se localiza y del centro urbano que la alberga. Esto determina que los mercados de vivienda sean locales, es decir, que estén muy ligados al desarrollo de los centros urbanos y a la evolución de sus mercados de trabajo. Es por ello que los gobiernos subnacionales, ciudades y municipios, han acrecentado su papel en el diseño e implementación de políticas de vivienda.

El mercado de vivienda en cada ciudad puede enfrentar problemas o fallas para satisfacer las necesidades habitacionales de las familias. Por un lado la producción privada puede enfocarse solo a un segmento de la población con ingresos medio o altos relegando a un sector importante de la población de menor poder adquisitivo. La producción de vivienda para este segmento puede requerir recursos públicos pero ello podría exceder la capacidad fiscal de las ciudades. De este modo la solución al problema habitacional requiere la coordinación y acción de diferentes niveles de gobierno (en particular en el caso de países de organización federal) junto con el sector privado.

¹ Este trabajo ha sido preparado para el libro “Urbanización y Vivienda en América Latina” editado por el Instituto para América Latina (ILAS) de la Academia de Ciencias Sociales de China.

Los países y ciudades organizan sus políticas de vivienda utilizando un gran conjunto de acciones e instrumentos. Este trabajo se propone revisar la experiencia internacional en la materia, identificando las mejores prácticas en las naciones más desarrolladas para luego revisar la experiencia de América Latina. Previo al análisis de las políticas se repasan algunos indicadores básicos sobre el déficit habitacional en la región y se aporta nueva sobre la relación entre vivienda y bienestar de los hogares.

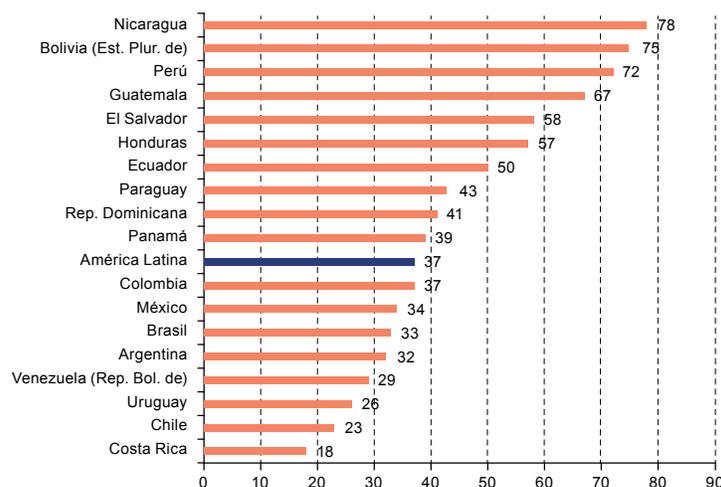
El análisis de las políticas se realizara distinguiendo entre instrumentos de planificación urbana (zonificación), instrumento financieros (créditos subsidiados, fideicomisos, etc.) e instrumento impositivos o fiscales (impuestos por mejoras, subsidios de alquiler, etc.). Dentro de la experiencia internacional se analizará con más detalle los casos de las ciudades de San Diego, USA, Nueva York y Londres. En América Latina se revisaran las experiencias de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción aplicados en varias ciudades de Brasil, la política Nacional de Alquileres de Uruguay, la política de vivienda social de Chile, y los programas habitacionales de la ciudad de Rosario en la provincia de Santa Fe, Argentina. La mayoría de estas experiencias reflejan interesantes aportes desde los gobiernos locales por lo que en las conclusiones finales se presentan algunas reflexiones sobre el papel de la descentralización en las políticas de vivienda.

A. Vivienda y bienestar: la situación en América Latina

Las condiciones de la vivienda afectan el bienestar y la calidad de vida de las personas, como así también el grado de vulnerabilidad a los problemas sociales que cada ciudad enfrenta. Cabe destacar que en promedio más de una tercera parte de los hogares en América Latina tiene problemas de vivienda.

En el gráfico IX.1 se puede apreciar que dentro de la región existe una importante heterogeneidad en términos de déficits habitacionales. El déficit habitacional mide la cantidad de hogares que no cumplen con un estándar mínimo referido a las características de los materiales de la vivienda y el acceso a servicios urbanos básicos, sobre el total de hogares. En otras palabras este indicador se refiere a las necesidades habitacionales insatisfechas de una población. Los países con mayor déficit habitacional son Nicaragua, Bolivia y Perú, y duplican el porcentaje de hogares con viviendas inadecuadas en América Latina (37%). Mientras que Uruguay, Chile y Costa Rica presentan el menor rezago en este indicador dentro de la región.

Gráfico IX.1
Déficit de vivienda en América Latina, año 2009
(En porcentajes de hogares)

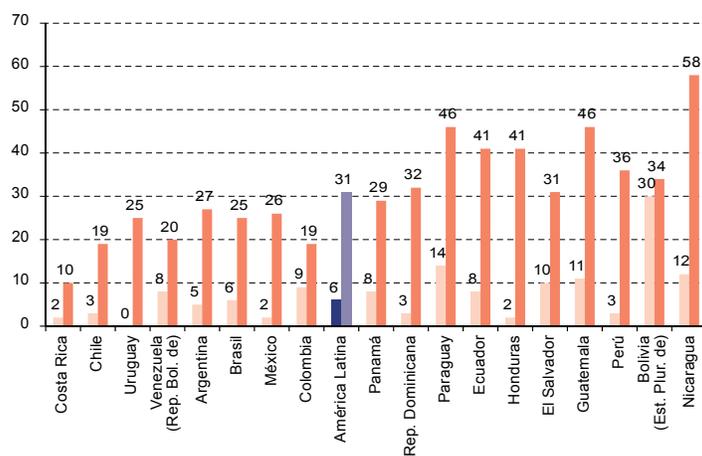


Fuente: BID (2012).

Para una mejor descripción del problema, los déficits de vivienda pueden dividirse en déficits “cuantitativos” y “cualitativos” que caracterizan las viviendas en base a estándares mínimos en materia de resultados de vivienda. El primero mide la cantidad de hogares que comparten una vivienda o que habitan en una unidad habitacional de carácter muy precario en cuanto a los materiales, y que no puede ser recuperada. El déficit cualitativo mide la cantidad de viviendas que presentan alguna/s de las siguientes situaciones: a) carencia de agua potable, luz eléctrica y/o saneamiento; b) regular tipología de materialidad (por ejemplo, con pisos de tierra suelta, o presencia de chapas y cartón en paredes y techo) y; c) hacinamiento (dos o más personas por habitación).

En el gráfico IX.2 se puede apreciar que Paraguay, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, son los países de América Latina con mayor porcentaje de hogares con una vivienda inadecuada y sin posibilidades de reparación (déficit cuantitativo). Asimismo, estos mismos países son los que presentan mayores déficits cualitativos. En toda la región, un 31% de los hogares presentan tenencia insegura, suelos de tierra, carecen de agua potable y saneamiento, o tienen hacinamiento (déficit cualitativo). Este problema es común en todos los países, sugiriendo el diseño de políticas orientadas a la mejora de las condiciones cualitativas de los hogares carenciados.

Gráfico IX.2
Déficit cuantitativo y cualitativo en América Latina, año 2009
(En porcentajes de hogares)



Fuente: BID (2012).

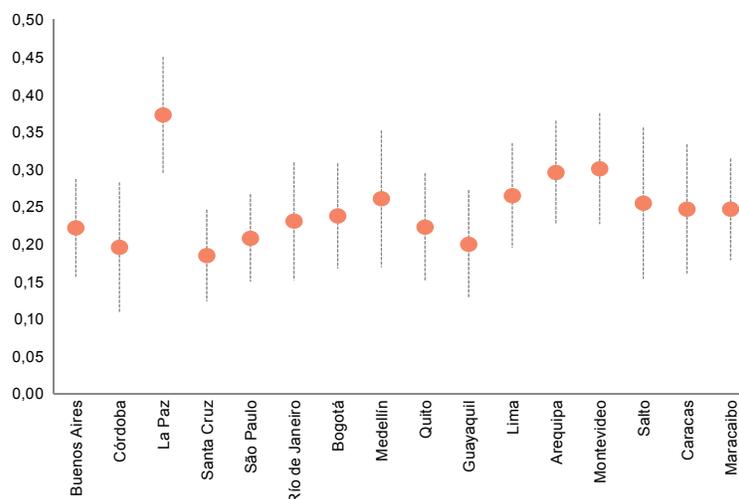
Tal como se mencionó en el inicio de esta sección, la precariedad en las viviendas tiene un importante efecto sobre el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. Esta relación entre vivienda y bienestar puede ser analizada empíricamente utilizando datos de la encuesta CAF que es representativa de 16 ciudades de América Latina². Para ello se estima una regresión econométrica donde se correlaciona la satisfacción que puede tener una persona con la vivienda y su nivel de satisfacción con la vida, controlando por distintas características socioeconómicas.

El gráfico IX.3 muestra los coeficientes de las regresiones estimadas por cada ciudad con sus respectivos intervalos de confianza al 95%. Se puede apreciar que ningún intervalo corta el eje de las x (ubicado en 0), lo que sugiere que en todas las ciudades bajo estudio, la satisfacción con la vivienda y la satisfacción con la vida están asociadas positiva y significativamente.

² Ver <http://www.caf.com/es/areas-de-accion/politicas-publicas/investigacion-y-estudios-economicos/encuesta-caf>.

Los resultados previos sugieren que efectivamente la vivienda es un elemento central en la calidad de vida y bienestar de las familias. Dada esta asociación, resulta interesante investigar los determinantes que hacen que una persona se siente más o menos satisfecha con su casa. Por este motivo, utilizando los datos de la encuesta CAF se estima la relación estadística entre las características de la residencia y su entorno, por un lado, y el reporte que los individuos hacen sobre satisfacción con la misma, por el otro.

Gráfico IX.3
Calidad de vida y satisfacción con la vivienda en América Latina, coeficientes de la regresión por ciudad y sus intervalos de confianza al 95%



Fuente: Elaboración propia en base a la ECAF (2008-2012).

Nota: La regresión se estimó utilizando el método COLS, sugerido por Van Praag y Ferrer-i-Carbonell (2008). La variable dependiente es satisfacción con la vida (nota de 1 a 10) estandarizada, y las variables de control utilizadas en las regresiones por ciudad son: edad, género, educación, estado civil, si se encuentra empleado, satisfacción laboral, satisfacción con la vivienda y satisfacción con el servicio de agua, electricidad y recolección de basura. La encuesta se encuentra para los años 2008-2012, por lo que en todas las regresiones se controló por efectos fijos por año. En el anexo se presenta el cuadro A.IX.1 con los resultados de la regresión.

El cuadro IX.1 presenta los resultados. Los coeficientes de la regresión que son estadísticamente significativos al menos al 90% se encuentran sombreados en negrita. Se puede apreciar que en todas las ciudades, la satisfacción con la vivienda está asociada positiva y significativamente con el número de habitaciones, si la vivienda es propia y si la vivienda tiene desagüe a la red pública. Asimismo, en algunas ciudades una menor frecuencia en los servicios del agua y la recolección de la basura, y una mayor cantidad de cortes en la energía eléctrica, están asociados a una mayor insatisfacción con la vivienda e indirectamente a una menor calidad de vida. Por último, en algunas ciudades se puede observar que una mayor satisfacción con la vivienda está relacionada con la existencia de parques, plazas, veredas asfaltadas, centros culturales y deportivos en el entorno cercano donde se encuentra la residencia.

La evidencia encontrada en esta sección sugiere que América Latina presenta problemas de déficit habitacional en la mayoría de sus países y que la satisfacción con la vivienda y la calidad de vida se encuentran asociadas positiva y significativamente. Asimismo, la satisfacción con la vivienda está relacionada con ser propietario de una vivienda y de características como la calidad constructiva, la cantidad de habitaciones y la cercanía de la misma a espacios verdes y centros deportivos y culturales.

Estos resultados se encuentran en línea con la literatura existente para América Latina. El trabajo de Ruprah (2010), utilizando un propensity score matching (PSM) no paramétrico, descubre que ser dueño tiene un impacto causal positivo sobre la satisfacción con la vida. Galiani y Schargrotsky (2010) utilizando un experimento natural en la asignación de títulos de propiedad en la Ciudad de Buenos Aires

miden el efecto causal de ser propietario sobre distintas decisiones del hogar. De esta manera los autores encuentran que las familias con títulos de propiedad aumentaron sustancialmente la inversión en sus viviendas, redujeron el tamaño de sus hogares, y mejoraron la educación de sus hijos con respecto al grupo control. Con respecto a la mejora de espacios públicos, Cruces, Ham y Tetaz (2008) encuentran evidencia sobre la importancia de distintas características del barrio (espacios verdes, proximidad al transporte público, veredas y calles asfaltadas) en la calidad de vida de sus habitantes.

Cuadro IX.1
Determinantes de la satisfacción con la vivienda en América Latina

Características de la vivienda	Buenos Aires	Córdoba	La Paz	Santa Cruz	San Pablo	Río de Janeiro	Bogotá	Medellín
Cantidad de habitaciones	0,082*** (0,026)	0,132*** (0,028)	0,042** (0,017)	0,050*** (0,016)	0,097*** (0,025)	0,070*** (0,021)	0,050** (0,021)	0,074*** (0,019)
Igual a 1 si el piso de la vivienda es de tierra	-1,834** (0,731)	-0,511 (0,770)	-0,032 (0,126)	-0,231** (0,117)	-0,825** (0,416)	0,038 (0,242)	-0,587 (0,453)	-0,297 (0,273)
Igual a 1 si la vivienda es propia	0,457*** (0,060)	0,267*** (0,049)	0,192*** (0,050)	0,378*** (0,053)	0,323*** (0,053)	0,184*** (0,058)	0,318*** (0,051)	0,412*** (0,050)
Igual a 1 si en la cercanía existen plazas y parques	-0,026 (0,049)	0,102 (0,068)	0,116** (0,047)	0,044 (0,051)	0,054 (0,051)	0,116* (0,061)	0,171** (0,075)	0,077 (0,052)
Igual a 1 si en la cercanía existen centros culturales o deportivos públicos	0,064 (0,046)	-0,015 (0,049)	-0,042 (0,045)	0,009 (0,050)	0,084* (0,048)	0,107** (0,045)	0,056 (0,047)	0,037 (0,049)
Igual a 1 si tiene desagüe a red pública	0,090* (0,051)	0,084* (0,044)	0,216** (0,106)	0,079 (0,052)	0,217* (0,120)	0,181 (0,145)	0,398 (0,367)	0,255 (0,287)
Igual a 1 si en la cercanía existen veredas asfaltadas	0,189** (0,082)	0,023 (0,074)	0,017 (0,050)	0,097 (0,067)	-0,075 (0,094)	0,001 (0,079)	-0,039 (0,074)	0,018 (0,085)
Igual a 1 si en la cercanía existen calles asfaltadas	0,089 (0,101)	-0,012 (0,077)	0,196*** (0,050)	-0,039 (0,060)	-0,022 (0,129)	0,194* (0,109)	0,090 (0,082)	-0,009 (0,095)
Igual a 1 si la recolección de basura es directa/carro basurero	0,231 (0,154)	0,264** (0,108)	0,005 (0,050)	-0,134 (0,134)	0,163 (0,107)	0,168 (0,117)	0,020 (0,071)	0,139 (0,123)
Frecuencia en que llega el servicio de agua	-0,036 (0,068)	-0,009 (0,037)	-0,148** (0,058)	-0,043 (0,087)	-0,044 (0,031)	-0,077* (0,041)	-0,064 (0,083)	0,040 (0,093)
Frecuencia en que se retira la basura	-0,095 (0,069)	-0,180*** (0,063)	-0,034*** (0,012)	0,024*** (0,009)	0,150* (0,080)	-0,064 (0,059)	-0,126 (0,083)	0,152* (0,083)
Frecuencia en que se interrumpe la energía eléctrica	-0,075* (0,041)	-0,049** (0,021)	-0,061 (0,051)	-0,220** (0,108)	-0,139** (0,058)	-0,018 (0,049)	-0,038 (0,054)	-0,165 (0,140)
Constant	-0,936*** (0,264)	-0,872*** (0,213)	-0,275 (0,190)	-0,350 (0,236)	-1,111*** (0,259)	-1,050*** (0,269)	-0,618 (0,452)	-1,236*** (0,424)
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observations	1,869	1,904	1,871	1,864	1,943	1,915	1,932	1,910
R-squared	0,119	0,085	0,095	0,083	0,078	0,061	0,062	0,077

Cuadro IX.1 (conclusión)

Características de la vivienda	Quito	Guayaquil	Lima	Arequipa	Montevideo	Salto	Caracas	Maracaibo
Cantidad de habitaciones	0,084*** (0,026)	0,086*** (0,028)	0,093*** (0,016)	0,126*** (0,017)	0,134*** (0,025)	0,130*** (0,023)	0,067*** (0,026)	0,087*** (0,026)
Igual a 1 si el piso de la vivienda es de tierra	-0,247 (0,193)	-0,222* (0,133)	-0,464*** (0,101)	-0,503*** (0,144)	-0,124 (0,448)	-0,338 (0,460)	0,080 (0,194)	-0,316 (0,240)
Igual a 1 si la vivienda es propia	0,219*** (0,052)	0,213*** (0,058)	0,188*** (0,054)	0,273*** (0,052)	0,355*** (0,050)	0,390*** (0,055)	0,483*** (0,070)	0,445*** (0,088)
Igual a 1 si en la cercanía existen plazas y parques	0,106** (0,051)	0,164*** (0,048)	0,039 (0,057)	0,129** (0,051)	0,101 (0,069)	-0,010 (0,051)	0,082 (0,056)	0,205*** (0,048)
Igual a 1 si en la cercanía existen centros culturales o deportivos públicos	0,096** (0,047)	0,034 (0,049)	0,028 (0,046)	-0,037 (0,046)	0,008 (0,045)	-0,023 (0,047)	-0,023 (0,051)	0,113** (0,046)
Igual a 1 si tiene desagüe a red pública	0,098 (0,164)	0,319*** (0,067)	0,229** (0,104)	0,110 (0,150)	0,139* (0,080)	0,298*** (0,085)	0,414** (0,183)	0,222** (0,090)
Igual a 1 si en la cercanía existen veredas asfaltadas	0,067 (0,080)	0,083 (0,064)	0,011 (0,063)	0,171*** (0,061)	0,017 (0,067)	0,161*** (0,058)	0,085* (0,047)	-0,056 (0,047)
Igual a 1 si en la cercanía existen calles asfaltadas	0,008 (0,082)	0,186** (0,072)	0,075 (0,067)	0,075 (0,074)	0,029 (0,085)	-0,001 (0,067)	-0,016 (0,073)	0,066 (0,075)
Igual a 1 si la recolección de basura es directa/carro basurero	0,259 (0,161)	-0,022 (0,058)	-0,014 (0,081)	0,153 (0,205)	0,052 (0,053)	-0,004 (0,137)	0,004 (0,049)	0,169* (0,088)
Frecuencia en que llega el servicio de agua	0,036 (0,051)	-0,102* (0,058)	-0,074* (0,045)	-0,009 (0,038)	-0,035 (0,070)	0,029 (0,063)	-0,098*** (0,036)	-0,009 (0,026)
Frecuencia en que se retira la basura	-0,134* (0,072)	-0,039 (0,038)	-0,097*** (0,033)	-0,112** (0,055)	-0,024 (0,046)	0,001 (0,045)	-0,047 (0,039)	0,019 (0,025)
Frecuencia en que se interrumpe la energía eléctrica	-0,150*** (0,055)	-0,200* (0,106)	-0,160** (0,065)	-0,069* (0,040)	-0,173** (0,069)	-0,056 (0,081)	-0,097 (0,062)	-0,010 (0,033)
Constant	-0,695** (0,270)	-0,582** (0,228)	-0,003 (0,233)	-0,763*** (0,288)	-0,880*** (0,195)	-1,231*** (0,239)	-0,872*** (0,258)	-1,638*** (0,199)
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observations	1,974	1,976	1,880	1,890	1,875	1,923	1,871	1,739
R-squared	0,064	0,142	0,129	0,172	0,102	0,112	0,088	0,125

Fuente: Elaboración propia en base a la ECAF (2008-2012).

Nota: La regresión se estimó utilizando el método COLS, sugerido por Van Praag and Ferrer-i-Carbonell (2008). La variable dependiente es satisfacción con la vivienda (nota de 1 a 10) estandarizada, y las variables de control utilizadas en las regresiones por ciudad son: edad, género, educación, estado civil, si se encuentra empleado. La encuesta se encuentra para los años 2008-2012, por lo que en todas las regresiones se controló por efectos fijos por año. Los asteriscos corresponden a los niveles de significancia estadística: *10%, **5%, ***1%.

Esta evidencia documenta la importancia de generar políticas orientadas a mejorar no solo los déficits habitacionales, sino también que promuevan la posibilidad de ser propietarios de una vivienda, mejoren los espacios y servicios públicos, de tal manera de aumentar la satisfacción con la vivienda de las personas, e indirectamente mejore la calidad de la vida de los mismos. Además, estas políticas tienen efectos positivos sobre la decisión de inversión del hogar tanto en la vivienda como en el capital humano de sus hijos, lo que debería contribuir a reducir la pobreza de las generaciones futuras. A continuación se describen distintas iniciativas de políticas que se han implementado tanto en países desarrollados como en ciudades de América Latina.

B. Políticas de vivienda: buenas prácticas internacionales en regiones metropolitanas y ciudades centrales³

En esta sección se listan una serie de instrumentos utilizados en la experiencia internacional en el nivel de las ciudades y se incluyen algunos ejemplos prácticos en los respectivos recuadros.

1. Instrumentos de planificación urbana, zonificación e incentivos para el desarrollo de vivienda

Zonificación y estándares edilicios

Esta herramienta establece áreas de prioridad, permitidas y prohibidas para el desarrollo de viviendas, industrias y comercios y permite asegurar no sólo que los nuevos diseños cumplan con los lineamientos edilicios sino también que sean compatibles con el barrio. Asimismo, los estándares permiten definir la viabilidad a largo plazo de los desarrollos ubicados en un área determinada. No obstante, lineamientos muy estrictos pueden aumentar los costos o desincentivar la inversión, más aun si los estándares son percibidos como inflexibles, costosos o burocráticos. Este instrumento permite definir objetivos concretos de producción de vivienda en determinados barrios, como viviendas accesibles en un área en particular y, a su vez, impide la dispersión urbana no deseable. Sin embargo, si sus objetivos son mal planteados pueden terminar siendo impopulares, poco realistas o financieramente imposibles.

Zonas o edificación de inclusión social

Esta política incentiva a los desarrolladores de viviendas a precios de mercado a incluir un porcentaje de viviendas que sean accesibles para familias de ingresos bajos o moderados. Las ordenanzas más efectivas se basan en el reconocimiento de las condiciones de mercado, incluyendo incentivos como *bonos de densidad*⁴ u otros medios para compensar los costos de los desarrolladores.

Generalmente, la política requiere que un 10% o 20% de las unidades de un desarrollo de entre 15 a 30 unidades sean alquiladas o vendidas a tenedores que perciban ingresos menores al 80% del ingreso promedio. A cambio, las autoridades ofrecen beneficios o incentivos por el cumplimiento y o por excederse del porcentaje objetivo. Los beneficios pueden ser *bonos de densidad*, reducciones de espacios de estacionamiento reguladas, otorgamiento de permisos o reducciones de tamaño de lotes sobre las reguladas. Estas políticas buscan tener impacto en la producción de viviendas accesibles y en desconcentrar la pobreza. Sin embargo, si los incentivos no están bien pautados, la política puede desincentivar la producción de viviendas.

En la práctica, las políticas de zonas inclusivas presentan varias variantes. En primer lugar, las políticas pueden ser obligatorias bajo ordenanza o de adhesión, sólo para aquellos que aceptan los incentivos. En segundo lugar, las políticas pueden diferenciarse de acuerdo a cuáles son los incentivos o

³ Esta sección y la próxima utilizan información descrita en CIPUV (2013).

⁴ Ver más adelante las CEPAC, semejantes a bonos de densificación a gran escala utilizados en Brasil.

costos a intercambiar por las unidades accesibles. Entre ellos la negociación puede incluir aspectos de la definición de vivienda accesible, el número de unidades accesibles requeridas por edificación, el tamaño mínimo del desarrollo al cual aplica la ordenanza y si las viviendas inclusivas deben ser indistinguibles en apariencia del resto. Por último, también suele ofrecerse alternativas para que el desarrollador pueda pagar una tarifa en lugar de construir las unidades requeridas, cumplir el pago con unidades construidas fuera de la edificación o a través de la rehabilitación de viviendas que califiquen para cubrir con la obligación.

2. Instrumentos financieros

Fideicomiso o Fondo Público de Vivienda

Es un fondo que provee recursos financieros dirigidos a necesidades habitacionales de individuos de bajos ingresos. Establecidos bajo una legislación, ordenanza o resolución, reciben ingresos públicos para ser invertidos únicamente en vivienda. Los ingresos, provenientes del financiamiento público a través de impuestos, tarifas o repago de préstamos, se integran de manera periódica. El Fideicomiso se encuentra generalmente administrado por la autoridad de Vivienda de la mayor jerarquía dentro del gobierno local y su Directorio se compone por desarrolladores sin fines de lucro, proveedores de servicios, industrias privadas, sindicatos y ciudadanos de bajos ingresos. Generalmente, financian dentro de su jurisdicción la construcción o rehabilitación de viviendas, fideicomisos de tierras comunitarias y a primeros compradores. Esta herramienta se utiliza para incentivar a los desarrolladores privados en la construcción de viviendas accesibles y actúa como una fuente de financiamiento alternativa a otros medios de financiamiento público. No obstante, el Fideicomiso puede resultar costoso en el tiempo y de una fuerte supervisión administrativa. En los Estados Unidos existen unos 150 fondos de este tipo.

Fideicomisos o banco de terrenos comunitarios

Es una organización público-privada sin fines de lucro que provee acceso a viviendas seguras y accesibles para miembros de la comunidad. La organización del Fideicomiso tiene una fuerte representación ciudadana dado que su Directorio se compone por representantes elegidos por la misma comunidad. Esta política mejora el acceso a la vivienda a través de la separación de la propiedad de tierras y viviendas, conservando la propiedad de las tierras para ser alquiladas por familias de ingresos medios y bajos o para desarrollar viviendas accesibles que luego serán puestas en alquiler. Las propiedades pueden ser adquiridas a través del mercado o a través de donaciones de privados o del gobierno local o nacional.

Los contratos de alquiler de las propiedades generalmente se renuevan a los 99 años y pueden ser alquiladas o vendidas a familias de ingresos bajos y medios. Si una familia que haya adquirido una propiedad quisiera vender dicho bien, lo podría vender al mismo fideicomiso o a otras familias de ingresos bajos o medios a un precio que establece el fideicomiso. Dicho precio se determina a través de una fórmula de tasación que fija el precio máximo como la suma de lo que el vendedor pagó por la vivienda más el porcentaje de cualquier aumento en el valor de mercado medido a través de la tasación y reflejando el valor de las mejoras hechas por el propietario. Este tipo de Fideicomiso puede proveer soluciones de vivienda a largo plazo ya que es propietario de tierras y conserva la propiedad de las viviendas accesibles en el largo plazo. Sin embargo, puede tener dificultades tanto en reclutar familias y adecuarlas a las normas como en alinear fuerzas políticas, financiamiento seguro y desarrollar capacidad organizativa. En los Estados Unidos funcionan más de 200 de estos fondos.

Banco de Terrenos

Los gobiernos locales pueden comprar terrenos para desarrollos multifamiliares o movilizar terrenos con problemas sucesorios o de pago de impuestos, reservándolos para la construcción de vivienda accesible.

3. Instrumentos impositivos y fiscales

Impuesto inmobiliario por mejoras (plusvalías)

Esta iniciativa permite captar impuestos adicionales sobre la propiedad, generados por mejoras o renovaciones urbanas para poder sustentar los gastos de su desarrollo. La administración y el alcance de la herramienta se concentran a nivel local.

Los fondos son destinados al financiamiento de inversión pública en usos urbanos como estadios, parques y proyectos de transporte, en el desarrollo de viviendas accesibles, inversiones de infraestructura y en medidas para el cuidado del medio ambiente.

Estructura doble de tasa de impuesto inmobiliario

Dicha estructura implica la asignación de una mayor tasa a los terrenos que a las edificaciones. Esta medida incentiva a los propietarios a invertir en estructuras existentes y desincentiva la tenencia de tierras vacantes. A la vez estimula una asignación sustentable de los lotes.

Las ciudades que han aplicado esta herramienta defienden la aplicación de tasas impositivas menores en áreas de bajos ingresos, con el doble objetivo de incentivar la inversión en rehabilitación de viviendas existentes y el desarrollo de edificaciones verticales en las zonas de mayor costo impositivo, promoviendo desarrollos de mayor densidad. Sin embargo, la herramienta requiere un sistema de valuación catastral más complejo y sujeto a objeciones.

Subsidios a las familias

El programa de *vouchers* o *subsidios directos* es el mayor programa para la adquisición de viviendas de familias de bajos ingresos, adultos mayores y discapacitados a disposición de las ciudades en los Estados Unidos, financiado por el gobierno federal. Esta asistencia permite a las familias elegir libremente cualquier vivienda a alquilar que cumpla los requisitos del programa.

Los *vouchers* son administrados por las Agencias Públicas de Vivienda locales a través de fondos provenientes del Departamento de Desarrollo Urbano y Vivienda (HUD). Las Agencias pagan los subsidios de alquiler de vivienda directamente a los propietarios en nombre de las familias. Luego, la familia cubre la diferencia entre el alquiler y el monto subsidiado por el programa. Bajo ciertas circunstancias, algunas familias podrían utilizar los *vouchers* para adquirir viviendas modestas.

El monto máximo de asistencia otorgado a una determinada familia es calculado por las Agencias de Vivienda. Dicho monto es generalmente determinado por el mínimo valor entre el pago estándar menos el 30% del ingreso mensual ajustado de la familia o el alquiler bruto de la unidad menos el 30% del ingreso mensual ajustado.

Alquileres accesibles

En los grandes centros urbanos de Europa y los Estados Unidos existen distintos instrumentos orientados a facilitar el acceso al alquiler a hogares de menores ingresos. Luego de la Segunda Guerra Mundial, y asociado al esfuerzo de reconstrucción, en Europa se construyeron viviendas públicas destinadas al alquiler, con rentas sociales o controladas. Con el avance del crecimiento, sobre todo a partir de los 80s y 90s, los gobiernos se fueron desprendiendo de esos stocks que en la actualidad son administrados privadamente o por ONGs, manteniendo su objetivo social. Los gobiernos locales complementan el poder de pago de renta de las familias a través de subsidios.

Otros instrumentos

La variedad de instrumentos es importante dado que las ciudades han buscado soluciones para sus problemas habitacionales al menor costo fiscal posible. Así por ejemplo en algunas ciudades con empleo creciente se negociaron ayudas de los empleadores para los anticipos combinados con subsidios directos del gobierno. También se llevaron adelante acuerdos de desarrollo urbano, donde cada parte (gobierno, desarrolladores, familias) toman a cargo la responsabilidad de financiamiento en línea con sus posibilidades para llevar adelante un proyecto urbano determinado. Incentivos impositivos para la rehabilitación de propiedades para alquiler, sobre el monto de la mejora edilicia. Bonos públicos y aportes de única vez cobrados como impuestos extraordinarios, para integrar un fondo de financiamiento de la vivienda.

En síntesis, la experiencia internacional en cuanto a la política habitacional de las ciudades en países de mayor desarrollo, es variada. En los años 2000 aumentó el énfasis de facilitar el acceso a la propiedad, sobre todo en los Estados Unidos y el Reino Unido, lo que incrementó la participación de los subsidios directos a las familias en los presupuestos locales conjuntamente con la administración de fondos del gobierno central (véase los recuadros IX.1, IX.2 y IX.3). Los instrumentos utilizados abarcan una amplia gama. En general hay una larga tradición de planificación urbana a cargo de los municipios orientada a asegurar un uso adecuado (más recientemente, sustentable) del suelo. En todos los casos los gobiernos negocian con el sector privado para asegurar la oferta de vivienda accesible. La inversión directa del gobierno local es muy limitada, aunque en el caso de Londres hay programas ambiciosos y en el caso de Rotterdam esto ocurrió hasta 1995. Canadá, los Estados Unidos y Australia tienen una acción directa en la oferta de viviendas muy limitada. En términos generales, la oferta la provee el sector privado y las ciudades operan asistiendo en forma directa a la demanda.

Existen programas tradicionales de alquiler social que han sido modernizados, limitando la propiedad de los gobiernos y confiando la tarea a la gestión privada.

Recuadro IX.1 San Diego-Estados Unidos

El desarrollo de políticas de Vivienda y de la dirección de programas habitacionales accesibles en esta Ciudad se encuentra a cargo de la Comisión de Vivienda de San Diego.

La comisión de vivienda de San Diego es responsable del desarrollo de políticas de vivienda y de la dirección de programas de viviendas accesibles en la Ciudad. Administra varios programas, incluyendo los programas de selección de familias para *vouchers* y 1.800 unidades de alquiler de viviendas accesibles. Asimismo, la Comisión asigna el financiamiento proveniente de los subsidios para el desarrollo urbano y de vivienda, con financiamiento federal. A través de la colaboración entre agencias de reurbanización y desarrolladores de la ciudad de San Diego, la Comisión de Vivienda provee incentivos y asistencia financiera a los desarrolladores para transformar a los proyectos de viviendas accesibles en atractivos y financieramente viables.

Los programas vigentes incluyen la ordenanza de zonas de inclusión, reducciones de impuestos y programas de otorgamiento rápido de permisos de construcción. A su vez, utiliza programas de impuestos a la construcción comercial y recupero de mejoras, fideicomisos de viviendas y bonos de exención impositiva. En relación a los programas de uso de tierras, localización y subsidios, San Diego adoptó en 2013 una ordenanza de vivienda inclusiva para alquileres y ventas de vivienda. La misma es aplicada a proyectos con dos o más unidades y requiere que el 10% de las mismas sea accesible (ese es un límite muy bajo que no está generalizado, los rangos usuales van de 10 a 30 unidades). Las unidades de alquiler deben ser accesibles para hogares que ganan hasta el 65% del ingreso medio de la zona mientras que las unidades de venta deben ser accesibles para familias que ganan el 100% de ese ingreso. Alternativamente, los desarrolladores pueden pagar un sustituto en dinero. En cuanto a las políticas de uso de tierras, el programa más utilizado es el reducción de costos de permisos que, priorizando los proyectos de viviendas accesibles, ofrecen un pequeño subsidio para estos proyectos.

Fuente: *Affordable Housing Best Practices and Funding Study*, 2010, Bay Area Economics.

Recuadro IX.2 Nueva York

La Autoridad de Vivienda de la Ciudad de Nueva York (NYCHA) provee viviendas accesibles en ambientes seguros a residentes de ingresos bajos y moderados. A fin de cumplir dicho objetivo, NYCHA preserva el stock de viviendas existente a través del mantenimiento y la modernización de sus desarrollos. Asimismo, NYCHA administra el Programa Sección 8 de *vouchers* para el alquiler de viviendas. Paralelamente, ofrece a los residentes la posibilidad de participar en programas recreacionales, educativos y comunitarios. Por último, NYCHA realiza asociaciones con el gobierno nacional, el sector privado y organizaciones sin fines de lucro para mejorar la calidad de sus servicios.

Los programas de Vivienda Pública tienen 178.914 departamentos en la Ciudad ubicados en Bronx (44.500 departamentos), Brooklyn (58.966 departamentos), Manhattan (53.890 departamentos), Queens (17.126 departamentos) y Staten Island (4.499 departamentos). Las viviendas públicas de Nueva York se encuentran bajo programas de mejoras y modernización con el fin de preservar su disponibilidad a largo plazo. En los últimos 9 años, NYCHA invirtió más de \$ 6.100 millones en la preservación de viviendas. NYCHA trabaja a su vez en la expansión de Viviendas Accesibles con el objetivo de alcanzar la meta de 6.000 viviendas accesibles bajo su propiedad. Asimismo, las rentas obtenidas de las nuevas viviendas son reinvertidas para preservar la oferta ya existente de vivienda.

Entre las agencias de vivienda que proveen programas de asistencia en la compra o alquiler de viviendas se encuentran SONYMA – *State of New York Mortgage Agency*- y AHC – *New York State Affordable Housing Corporation*-. SONYMA ofrece un programa tradicional financiado a través de un bono que otorga préstamos hipotecarios a bajas tasas de interés para la adquisición de primera vivienda e incluye asistencia para el pago inicial. SONYMA incluye programas de créditos para veteranos de guerra, renovación de primera vivienda, programas especiales de muy baja tasa de interés para individuos de bajos ingresos, programas de construcción o rehabilitación de primeras viviendas y programas de compra y renovación. AHC ofrece un programa que provee subsidios a organizaciones para subsidiar a individuos de ingresos bajos y moderados en el costo de compra de viviendas nuevas o usadas que necesiten rehabilitación. Una vez aprobado el financiamiento, el participante recibe una carta con el pedido de documentación necesaria. Una vez entregada y aprobada la documentación, el contrato de subsidio es ejecutado por el participante y la administración de AHC. En adelante, el proceso se divide en tres fases: Ejecución del Contrato, Desembolso de los Fondos y Cumplimiento del Período.

Asimismo, el Estado de Nueva York presenta programas destinados a la rehabilitación de viviendas. El *Programa de Estabilización de Barrios -Neighborhood Stabilization Program-* ofrece subsidios a municipalidades locales y a proveedores de vivienda sin fines de lucro para comprar y rehabilitar viviendas embargadas o abandonadas y propiedades vacantes. Una vez renovada o reconstruida, los hogares son vendidos y alquilados a familias de ingresos bajos y medios bajo la orden de que se mantengan accesibles en el largo plazo. Los fondos del NSP también se encuentran disponibles para iniciativas de bancos locales de tierra que se focalicen en propiedades residenciales embargadas y en demoliciones seleccionadas de propiedades deterioradas en barrios específicos. El Programa, financiado a través de fondos federales y del Estado de NY, selecciona a comunidades que fueron severamente afectadas por embargos y la crisis sub-prime. En abril del año 2009, el Gobernador anunció la distribución de \$ 59 millones en una primera ronda de subsidios para 29 programas locales dentro del Estado de Nueva York. Los beneficiarios locales comenzaron a tomar y rehabilitar las propiedades embargadas y tenían hasta Marzo 2013 para utilizar el total de los fondos.

Por último, el Estado de Nueva York ofrece un financiamiento para crear y preservar viviendas accesibles multifamiliares para que luego sean destinadas a alquiler. Los desarrolladores pueden beneficiarse a través de la obtención de recursos, como bonos emitidos por la Agencia de Financiamiento a la Vivienda (HFA) o préstamos subsidiados. Existen restricciones federales de ingreso para las familias elegibles se encuentran ajustados según el tamaño de la familia. Las viviendas multifamiliares pueden consistir en proyectos de hasta el 100% de unidades accesibles o proyectos de ingresos mixtos en los cuales al menos el 20% de las unidades debe reservarse para tenedores de ingresos bajos. A su vez, la preservación y rehabilitación de viviendas multifamiliares accesibles para alquiler ya existentes puede ser financiada en el caso de aquellas viviendas que hayan sido inicialmente financiadas por un programa federal o estatal.

Para calificar en el programa de financiamiento de construcción nueva, las unidades deben ser accesibles para familias con ingresos menores al 60% del Ingreso Medio del Área. La Agencia de Vivienda provee préstamos subsidiados de baja tasas de interés y, a su vez, provee de créditos impositivos para viviendas de bajos ingresos (4% del valor de la vivienda) que pueden ser vendidos para generar parte del capital de la inversión.

Fuente: New York Housing Authority <http://www.nyc.gov/html/nycha/html/home/home.shtml>.

Recuadro IX.3 Londres

La Autoridad de Londres es la responsable de administrar el presupuesto y dirigir los programas de desarrollo de nuevas viviendas accesibles, mejorar las viviendas sociales en alquiler y de otras iniciativas habitacionales. La Ciudad presenta varios programas para el desarrollo de viviendas. Entre ellos, se encuentran el Programa de Viviendas Accesibles y el Programa Nacional de Viviendas Accesibles que proveen de unidades y financiamiento a los desarrolladores de dichas viviendas para la adquisición o alquiler de las mismas. A su vez, la Ciudad presenta programas de asistencia a empleados de ingresos bajos y moderados, mejorando las opciones de vivienda intermedia a través de la desregularización del mercado. Con el objetivo de convertir las edificaciones en desuso en viviendas, la Ciudad destina una parte de su inversión en la rehabilitación de las mismas. Por último, a través del Plan de Refacción de Unidades la ciudad diseñó un marco estándar para el diseño de unidades accesibles con el fin de asegurar que la oferta de viviendas mantenga un estándar mínimo de bienestar y salud.

Por otro lado, el Programa Primeros Pasos (*First Steps*) asiste a ciudadanos de ingresos bajos y moderados para que puedan adquirir o alquilar su propia vivienda bajo un esquema de costos menores que los presentes en el mercado. La Ciudad otorga asistencia específica a aquellos individuos que deban movilizarse acercándolos a propietarios de viviendas sociales de otras localidades. Asimismo, hay asistencia específica a los londinenses adultos mayores y con necesidades especiales. Para ellos, la Ciudad destina una parte de sus fondos para proveer de viviendas que contengan los estándares necesarios para cumplir con las necesidades de dicho segmento de la población.

Fuente: Greater London Authority <http://www.london.gov.uk/priorities/housing-land/mayor-s-housing-covenant>.

C. Experiencias en países latinoamericanos

En el caso de los países latinoamericanos y las políticas habitacionales al nivel de las ciudades, la experiencia es incipiente y muy variable. En contraste, en nuestra región, la importancia de las grandes ciudades ha sido históricamente dominante. En las 10 ciudades más grandes de América Latina y el Caribe donde vive el 18% de la población, se concentra el 20% del acervo de viviendas.

La característica general de la región es el elevado porcentaje de familias que viven en casas propias pero en condiciones materiales precarias y, a veces, con falta de acceso a servicios de agua, luz o saneamiento. Las tasas de propiedad superan al 70%, pero una parte importante de las viviendas son de autoconstrucción, progresiva en el tiempo (Cristini y Moya, 2008).

En general, las políticas de vivienda en América Latina se concentraron en los niveles del gobierno central y por mucho tiempo se orientaron a otorgar viviendas en propiedad. Desde los 80, Chile como país pionero en esta área fue el primero en modificar su aproximación a las soluciones habitacionales modificando el enfoque hacia uno de asistencia a la demanda por medio de subsidios directos. Aunque el programa no estuvo exento de problemas fue evolucionando en el tiempo y logró muy buenos resultados. Su experiencia fue transferida a otros casos como el de Costa Rica, y ha inspirado muchos cambios en los casos de Colombia y Perú. Las ciudades fueron receptoras de cierta desconcentración de la política habitacional sólo muy recientemente. Al respecto, el caso de Brasil es paradigmático ya que las ciudades son reconocidas en su Constitución y sus derechos y obligaciones regulados por el “Estatuto de las Ciudades”.

En Clichevsky (2006) puede encontrarse un catálogo de los instrumentos de las ciudades en América Latina. La autora señala que esos instrumentos pueden dividirse en dos tipos. Por una parte los que se relacionan con tierra privada, y son instrumentos normativos que regulan su uso, y los que incorporan mecanismos de obtención de recursos por parte del Estado: tributarios; captación de las valorizaciones producidas en terrenos privados por acciones estatales; asociaciones público-privado para realizar loteos a la población de bajos ingresos o para llevar adelante operaciones urbanas. Por otra parte clasifica a los instrumentos para la tierra fiscal, básicamente la utilización de activos del Estado, y la constitución de banco de tierras —o reservas territoriales— a partir de compra, canje, juicios de apremio, y otros. Brasil, Colombia y México son los países con mayor grado de elaboración de estas políticas descentralizadas.

Cuadro IX.2
Políticas e instrumentos en la experiencia de los países más avanzados

Política	Características	Ventajas	Desventajas
Diseño de estándares	Diseño de lineamientos para las viviendas sociales	Permite asegurar compatibilidad con la zona y monitorear cumplimiento.	Lineamientos muy estrictos aumentan los costos y desincentivan la inversión.
Localización	Establece áreas de prioridad, permitidas y prohibidas para el desarrollo de viviendas, industrias o comercios. Pertenecen a esta política las políticas de traslado, de vivienda accesible, políticas habitacionales de ingresos mixtos.	Permite definir objetivos concretos de producción en determinados barrios y controlar por densidad	Objetivos mal planteados pueden ser impopulares, poco realistas o financieramente imposibles.
Fideicomiso de vivienda	Fondo que provee recursos financieros dirigidos a necesidades habitacionales de individuos de bajos ingresos. Respaldada cualquier actividad habitacional destinada a la población objetivo.	Incentiva a los desarrolladores en la construcción de viviendas accesibles. Actúa como una fuente de financiamiento alternativa a otros medios de financiamiento público.	Requiere de nuevas fuentes de financiamiento en el tiempo y de fuerte supervisión administrativa.
Fideicomisos de terrenos comunitarios	Provee el acceso a viviendas seguras y accesibles para miembros de la comunidad. Separa la propiedad de tierras y viviendas, conservando la propiedad de las tierras para ser alquiladas por familias o para desarrollar viviendas accesibles.	Permite crear convenios atrayendo desarrolladores.	Presenta dificultades en reclutar familias y adecuarlas a las normas. Los subsidios suelen ser insuficientes para adquirir una vivienda.
Incremento del financiamiento impositivo	Permite a una ciudad captar impuestos sobre la propiedad adicionales generados por nuevos desarrollos o renovaciones para poder sustentar los gastos en desarrollo.	Alternativa a inversiones de fondos públicos. Pueden ser controladas a nivel local.	La herramienta requiere de impuestos a la propiedad bien establecidos. La recaudación puede ser insuficiente para afrontar los programas.
Políticas de inclusión sociales	Incentiva a las viviendas a precios de mercado a incluir un porcentaje de hogares que sean accesibles para familias de bajos ingresos o moderados a cambio de ciertos beneficios.	Pueden tener impacto en la producción de viviendas accesibles y en desconcentrar la pobreza.	Si los incentivos no están bien pautados, la política puede desincentivar la producción de viviendas.
Asistencia habitacional al empleado	Los empleadores proveen al empleado de fondos para que sean usados en la adquisición de una vivienda para cubrir los costos de escrituración, el pago inicial o a través de subvenciones a la tasa de interés de los préstamos.	Contribuye directamente a la cantidad de viviendas accesibles en un área determinada. Forma parte de la RSE de la empresa.	Los empleadores pueden no tener incentivos en proveer viviendas accesibles a menos que los costos de la vivienda actúen como barrera para el reclutamiento y retención de trabajadores.
Estructura doble de tasa de impuesto predial	Asignación de una mayor tasa al valor de los terrenos que a las edificaciones.	Menores tasas impositivas en áreas de bajos ingresos. Incentiva a la inversión en rehabilitación de viviendas existentes y el desarrollo de edificaciones verticales, promoviendo desarrollos de mayor densidad.	Requiere de un sistema de valuación complejo de las edificaciones separadas de la tierra que puede no ser percibida correcta.
Vouchers	Permite a las familias elegir cualquier vivienda en alquiler o para compra que cumpla los requisitos del programa pero no se encuentra limitado a proyectos de vivienda subsidiados.	Libre elección de la vivienda a comprar o alquilar. Genera la creación de viviendas y barrios de ingresos mixtos.	Plantea el problema del costo y las filtraciones.

Fuente: Elaboración en base a Referencias Bibliográficas.

Como puede apreciarse el listado de instrumentos es un subconjunto de los instrumentos ya mencionados en la experiencia internacional con particularidades para cada caso regional. Una parte importante de esas adaptaciones surgen de la diversidad de la organización legal de los países y de la capacidad fiscal y administrativa más limitada que caracteriza a una región en vías de desarrollo. Además, los procesos de descentralización de las políticas sociales son más recientes en América Latina.

Entre los casos disponibles se eligieron el de Santiago de Chile, por ser el de mayor alcance y duración en el tiempo, varias ciudades del Brasil (instrumento de financiamiento urbano); Uruguay (alquiler social) y en la Argentina, el caso de Rosario Hábitat (urbanización de asentamiento y coordinación metropolitana).

1. Brasil: Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC)

Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) son instrumentos de captación y redistribución de recursos originados en la valorización del suelo urbano debido a un cambio en la zonificación. Deben ser entendidos en el marco de las Operaciones Urbanas (OU): si bien este concepto ya se encontraba vigente, fue institucionalizado en la Ley 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) en su artículo 32° como “...un conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público Municipal, con la participación de los propietarios, residentes, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar en un área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental”.

En términos financieros, los CEPACs son compensaciones económicas que los desarrolladores le dan a la administración pública en contrapartida a nuevos derechos de construcción (como mayores áreas de edificación y la posibilidad de cambiar los usos de suelo). Para el estado municipal estos recursos están afectados específicamente a viabilizar las transformaciones urbanas en el área determinada de la OU mediante la inversión en infraestructura, vivienda social y valorización ambiental que establece la ley mencionada arriba.

Aplicación

Si bien los CEPACs como instrumentos de captura de valor fueron creados en 1995 para ser usados en la OU Faria Lima, y para financiar la extensión de la avenida homónima, recién fueron utilizados en la práctica en 2004 en el marco de dos OU en São Paulo (Faria Lima y Agua Espraiada) tres años después de su reglamentación dentro del Estatuto da Cidade.

Los CEPACs tienen la estructura de un bono y son emitidos por el municipio que lleva adelante la OU. La Ley 10.257/2001 prevé que los CEPACs sean subastados en oferta pública o se utilicen directamente para el pago de las obras necesarias para la propia OU. Se venden a los desarrolladores en subastas electrónicas en la Bolsa de Comercio de São Paulo (BOVESPA). Un desarrollador puede usar los CEPACs en 3 formas: i) para tener derecho a construir un área superior (hasta un límite de 4 veces el área del terreno) sobre la que tenía antes de que la OU haya sido aprobada; ii) para cambiar los usos; y iii) para cambiar el factor de ocupación del suelo.

El gobierno municipal relaciona cada oferta de CEPACs con la construcción de trabajos de infraestructura, incluyendo la edificación de vivienda social⁵. La administración de la OU puede hacer ofertas privadas en las que los contratistas o proveedores del municipio aceptan recibir CEPACs por las obras realizadas en el perímetro de la OU. Esta modalidad de pago representa otra potencialidad

⁵ Las intervenciones incrementan los precios del suelo dentro del perímetro de las OUs. Para evitar la gentrificación, a través de un instrumento llamado ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social, o Zonas Especiales de Interés Social) se determina un área específica en la que los desarrolladores sólo pueden desarrollar vivienda social. Este instrumento es considerado en el marco de las OUs en el Artículo 4° sección V “institutos jurídicos e políticos” inciso f de la Ley 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

interesante, puesto que no es necesario organizar ofertas públicas formales para el pago de compromisos, dando al CEPAC un carácter de cuasimoneda, agilizando la ejecución de obras. Sólo pueden ser usados en el perímetro de la OU sobre la que fueron emitidos.

La cantidad total de CEPACs que se puede emitir depende del área adicional total que cada OU puede soportar (definida en la ley en base a análisis técnicos). Para garantizar el uso de CEPACs, antes de que el sector no tenga más área disponible, el portador debe asociar los CEPACs a un lote específico. Este procedimiento es importante porque si el stock de metros cuadrados se acaba en un sector, el desarrollador no podrá usar los CEPACs ahí a pesar de que haya suelo disponible, de todas formas el desarrollador podrá usar sus CEPACs en otro sector de la misma OU donde todavía exista stock de derechos adicionales disponible.

Casos de aplicación

OU Faria Lima (São Paulo)

En la OU Faria Lima (con un área total de 450 hectáreas), casi 950.000 del total de 2,25 millones de metros cuadrados fueron vendidos antes de que los CEPACs fueran aprobados en 2004, con instrumentos como el *otorgamiento oneroso de derechos de construcción* (OODC), dejando 1,31 millones de metros cuadrados a ser vendidos con la nueva herramienta. Luego, desde 2004 hasta 2010 todos los CEPACs disponibles para la OU Faria Lima habían sido vendidos (en ofertas públicas como privadas).

OU Agua Espiraiada (São Paulo):

En la OU Agua Espiraiada (con un área total de 1.450 hectáreas), todas las compensaciones económicas a los desarrolladores fueron hechas con CEPACs. El stock inicial a ser vendido alcanzaba los 4,85 millones de metros cuadrados representados en 3,75 millones de unidades de CEPACs. Hasta 2012 (último dato disponible) habían sido vendidos unos 2.158.636 CEPACs, un 57% del total existente (utilizando tanto ofertas públicas como privadas).

OU Linha Verde (Curitiba):

Si bien la práctica del OODC ya existía en Curitiba desde 1991, la recaudación anual no superaba los 3 millones de reales. En 2011 fue aprobada la OU Linha Verde (Ley 13.909) con la finalidad de financiar la construcción y/o conclusión de la avenida homónima con una emisión potencial de 2.575.000 CEPACs a un precio inicial de 200 reales (dando una recaudación estimada de 515 millones de reales). La primera oferta fue realizada en junio de 2012. De 300.000 CEPACs ofertados se vendieron 141.588 proporcionando un total de 28,3 millones de reales, lo cual es razonable tratándose de un nuevo instrumento para esta ciudad.

OU Porto do Río de Janeiro (Río de Janeiro):

La ciudad de Río de Janeiro, al igual que São Paulo, también utilizaba los OODC desde los años noventa. La captura de incremento del valor urbano ganó mayor escala con la creación y aprobación de la Operación Urbana Conjunta de la Región de Porto do Río de Janeiro. Esta OU fue aprobada en noviembre de 2009 con el propósito de promover la reorganización y revitalización del área portuaria y central de la ciudad.

Para esta OU se utilizaron CEPACs. Pero la forma de lanzamiento fue distinta a la de São Paulo y de Curitiba. Se realizó una sola oferta pública por un total de 6.436.722 CEPACs, los cuales fueron adquiridos por un solo comprador: un Fondo de Inversiones Inmobiliarias formado por la Caixa Econômica Federal. Esta oferta fue realizada en marzo de 2011 y el Fondo pagó 545 reales por cada CEPAC dando una recaudación para el municipio de unos 3,5 billones de reales, pudiendo comenzar las obras de infraestructura para atraer a los inversores privados.

La primera oferta realizada por el Fondo para los inversores privados ocurrió en octubre de 2012 en la Bolsa de Valores de São Paulo. De 100.000 CEPACs ofertados fueron vendidos sólo 26.086 pero a un precio un 110% superior al inicial comprado por el Fondo. Este mecanismo permitió al municipio cobrar por la totalidad de los CEPACs emitidos en la OU, pudiendo iniciar las obras rápidamente y transfiriéndole el riesgo financiero al Fondo de inversiones creado la Caixa Econômica Federal.

Ventajas de los CEPACs

Como se mencionó anteriormente, la herramienta de captura de valor más utilizada antes de las primeras ofertas públicas de CEPACs en 2004 era principalmente el *otorgamiento oneroso de derechos de construcción (OODC)*⁶: se establecía cuánto de la valorización económica generada por las intervenciones sería apropiada por la administración pública y cuánto por el propietario del terreno o el desarrollador inmobiliario (la participación del sector público variaba entre el 50% y el 60% como mínimo y podía ser mayor, pero nunca menor)⁷.

En la práctica, existían dos problemas importantes en relación a la forma en la que la compensación económica era pagada por los desarrolladores a través de la OODCs: i) Las obras de infraestructura estaban asociadas al desarrollo del proyecto y podía haber demoras o interrupciones en los desarrollos, lo que afectaba a los trabajos de infraestructura, incluyendo la construcción de vivienda social; ii) La compensación económica dependía del número de proyectos presentados y aprobarlos podía tomar mucho tiempo. De este modo, los CEPACs fueron creados básicamente para separar la compensación económica de la realización del proyecto del desarrollador y para proveer a la administración pública de fondos para hacer frente a las inversiones en infraestructura independientemente del momento en el que empiece el proyecto.

Una de las principales ventajas de esta nueva forma de captura de valor es que se obtienen los recursos antes de que el desarrollador empiece a construir el proyecto. Esto permite a la administración pública financiar la construcción de infraestructura sin generar déficit o deuda sobre los recursos públicos. En este sentido, la naturaleza de las operaciones con CEPACs son completamente mercantiles: el municipio vende a los desarrolladores derechos de construcción creados dentro del perímetro de la OU, entonces no hay incremento de deuda pública.

Del lado del desarrollador la ventaja es que puede utilizar los derechos adicionales de construcción adquiridos vía CEPACs en el momento que éste considere que el ciclo del mercado inmobiliario es el correcto o simplemente que sea el momento adecuado de empezar el proyecto. En cuanto a la afectación específica de los recursos, los ingresos obtenidos por la venta de CEPACs se depositan en una cuenta especial, no en la tesorería municipal. Desde el punto de vista de los inversores privados, esta designación asocia el uso de este instrumento de recuperación de plusvalías a su propia valorización.

Desventajas, riesgos y restricciones del instrumento

Una desventaja general de las OU, y de los CEPACs en particular, es que todo el ingreso generado por la venta de estos instrumentos u otras formas de captura de valor debe ser invertido dentro del perímetro de la OU donde han sido emitidos. Esta restricción puede generar que en una OU en la que el mercado inmobiliario es muy dinámico (como por ejemplo en Faria Lima) el ingreso final total

⁶ Si bien este instrumento también fue regulado en el Estatuto da Cidade (Art. 28º) tiene antecedentes que datan del concepto de “suelo creado”, desarrollado a partir de 1970, y muchos municipios ya venían utilizando instrumentos directa o indirectamente asociados a esta proposición (Maleronka y Furtado, 2013)

⁷ La siguiente fórmula es la que determina el valor de la compensación económica en las OU según ese criterio:

$$C^E = K^I \times (V_{t2} - V_{t1}) \times TA, \text{ donde:}$$

C^E = Compensación económica.

V_{t2} = Valor de Mercado del suelo (m^2) después de las intervenciones.

V_{t1} = Valor de Mercado del suelo (m^2) antes de las intervenciones.

TA = Área total de la intervención.

K^I = Coeficiente de participación del sector público en la captura de valor (50% o 60%).

probablemente supere las necesidades de inversión en infraestructura en el perímetro. Parte del valor creado en una OU localizada en un área con mucha demanda podría, en cambio, ser destinado a desarrollar infraestructura en regiones periféricas, donde la necesidad de la población en los segmentos de ingresos más bajos no puede ser satisfecha a través de la generación de una OU ya que los desarrolladores no están interesados en llevar adelante proyectos en esas áreas.

Los CEPACs no constituyen crédito contra la administración en la forma en la que los bonos de deuda pública lo hacen; los CEPACs constituyen solamente derechos de construcción. Si por alguna razón el desarrollador no lleva adelante el proyecto, el portador de esos CEPACs no puede recibir su dinero de regreso. Cada sector dentro de una OU tiene su límite de área adicional de construcción. Si otros desarrolladores demandan toda esta capacidad, el portador de CEPACs no puede reclamar ningún derecho a construir en el área agotada, pero puede utilizarlos en otra área de la misma OU. Lo mismo sucede en el caso de un cambio jurídico en el estatus del área.

Los compradores de CEPACs que pagan precios muy elevados cuando los precios del suelo son altos pueden sufrir pérdidas si los precios caen en un período posterior. El comprador de CEPACs no puede pedir indemnización si el precio de los CEPACs o del suelo asignado cae. Las políticas económicas del gobierno federal también puede influenciar los precios de los CEPACs. Por ejemplo, cuando las tasas de interés suben el precio del suelo tiende a bajar (y viceversa). La agencia municipal responsable de la emisión de los CEPACs debe obedecer la legislación urbana del municipio. En línea con esto, la estructura legal de la OU puede cambiar, produciendo variaciones en la demanda de CEPACs y consecuentemente cambios en los valores de los CEPACs que se encuentran sin usar.

La implementación de cualquier nuevo instrumento financiero lleva su tiempo hasta que es aceptado por los inversores. Esto significa que la formación de un mercado secundario en el cual los bonos puedan ser comercializados, dándoles mayor liquidez, puede llevar un tiempo en desarrollarse. Por esto los desarrolladores están atados a las emisiones primarias, que las decide la administración, y esto puede afectar al “timing” de los proyectos.

En el mismo sentido, siempre que la administración tenga mucha cantidad de CEPACs para vender, va a ser difícil que se cree un mercado secundario que podría proveer de mayor liquidez a los portadores (vendedores) y una oferta inmediata a los compradores (a los compradores les conviene esperar una nueva subasta del municipio y comprar a un precio más bajo del que conseguirían en un mercado secundario).

Los CEPACs pueden ser pagados en cuotas. La administración permite un máximo de 10 cuotas, de modo de que el riesgo de default es posible. Si esto ocurriera, el trabajo relacionado con los CEPACs no pagados por los desarrolladores podría detenerse, entonces el municipio tendría que decidir si usa recursos presupuestarios para terminar las obras o espera nuevos ingresos de futuras ofertas de CEPACs en el mercado.

Institucionalidad

Como todo nuevo instrumento financiero, los CEPACs necesitaron de un fuerte respaldo institucional, un marco legal bien definido y condiciones de emisión claras para lograr la confianza requerida logrando la aceptación de los inversores. En cuanto al marco legal cabe destacar la estructura procedimental, cuya columna vertebral es la Ley federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) completándose con las leyes y normativa municipal. En el caso particular de São Paulo los CEPACs son emitidos por la Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), quien está a cargo de la administración y de toda la información, incluyendo el programa de inversiones. Son subastados por el Banco do Brasil y la Caixa Economía Federal está a cargo de la fiscalización del proceso.

Por último, dos consideraciones son importantes de tener en cuenta. Por un lado, esta herramienta de captura de valor demanda no sólo un mercado inmobiliario dinámico si no también un mercado financiero robusto. Por otro, el manejo de las operatorias requiere una considerable experiencia de parte de los responsables públicos que prepararán las condiciones para ofertas públicas favorables.

2. Uruguay: Política Nacional de Alquileres⁸

La Política Nacional de Alquileres del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay (MVOTMA) forma parte del Plan Quinquenal de vivienda 2010-2014 y desarrolla instrumentos para la reactivación del mercado de alquiler de la vivienda social, garantizando el alquiler de viviendas como opción accesible para hogares de ingresos medios y medios bajos o subsidiando hogares que requieran una solución habitacional transitoria. La Promoción del Alquiler de Viviendas de Interés Social implica la intervención estatal para la reinserción de hogares en la trama formal de la ciudad y una contribución a la prevención de asentamientos precarios.

El objetivo de la política se centra, en líneas generales, en facilitar el acceso y la permanencia a la vivienda a través del alquiler. Dicho objetivo se alcanzará a través de la gestión de Fondos de Garantías y Subsidios mediante acuerdos entre organismos públicos o entre organismos públicos y privados. El plan implica la generación de 5.800 soluciones habitacionales.

Programa Fondo de Garantía de Alquileres:

El objetivo del programa es facilitar las condiciones de acceso a soluciones habitacionales a través de la garantía de alquiler otorgando a personas o familias, un certificado de garantía con respaldo del Estado. El programa se encuentra destinado a individuos con un ingreso líquido mensual entre 15 UR y 100 UR⁹ que no sean propietarios de bienes inmuebles en el departamento (división territorial) en que soliciten la garantía. Asimismo, el valor del alquiler no podría superar 21 U.R. ni el 30% del ingreso del beneficiario. Los beneficiarios depositan por única vez el 24% del monto de garantía de alquiler otorgado en el Banco de la República del Uruguay. Luego, mensualmente se les descuenta sobre el monto de alquiler del contrato un 3% mensual. La Dirección Nacional de Vivienda es la encargada de atender el Programa y de analizar el cumplimiento de los requisitos y la documentación de los aspirantes. Se analiza la composición familiar, los ingresos, los egresos y la disponibilidad de la familia para asumir el pago de un alquiler mensual. De esta manera, la Dirección autoriza la garantía de alquiler y determina el monto a otorgar a la familia. El Fondo de Garantía es de carácter rotatorio, con recursos propios asignados originalmente que se refuerzan anualmente de acuerdo a la planificación presupuestaria quinquenal y se incrementan con los depósitos de los beneficiarios. A fines de 2011, el Programa facilitó el acceso a soluciones habitacionales a más de 4.000 familias que corresponden a más de 9.600 personas.

Programa de Alquiler para Jóvenes:

El programa facilita el acceso a soluciones habitacionales a jóvenes entre 18 y 29 años mediante la entrega de un certificado de garantía con respaldo del Estado.

Para acceder al programa, los jóvenes deben trabajar o estudiar y contar con un ingreso líquido individual o colectivo (de hasta 5 integrantes) entre 30 UR y 100 UR. Los solicitantes no pueden ser propietarios de bienes e inmuebles en el departamento (división territorial) en el que se solicita la garantía. Por último, el monto máximo para alquiler corresponde al valor mínimo de 22,5 UR o el 40% del/los ingresos. Los jóvenes beneficiarios deben depositar el 12% del monto de garantía de alquiler y mensualmente se les descontará un 3% sobre el monto de alquiler del contrato.

Convenio MVOTMA – Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE):

El convenio tiene por objeto la creación de mejores condiciones para el retorno de los uruguayos residentes en el exterior. Su objetivo particular es incorporar al sistema de garantías y subsidios de alquiler de MVOTMA a los grupos familiares que efectivicen el retorno al país.

⁸ La información correspondiente al presente informe proviene de la pagina web del MVOTMA (<http://www.mvotma.gub.uy/>).

⁹ Unidad Reajustable. Su valor a Septiembre 2013 corresponde a \$ 664,76 (u\$s 29,68).

Ley 18.795: Ley de Promoción a la Vivienda de Interés Social (V.I.S.):

La Política Nacional de Alquileres tiene a su vez como objetivo el desarrollo de incentivos para la generación de oferta de viviendas de interés social destinada a renta, detallado en la ley 18.795 “Acceso a la vivienda de interés social” del año 2011.

Dicha ley, bajo el objetivo de facilitar el acceso a viviendas de sectores medios y medios bajos, promueve la inversión privada en viviendas de interés social a partir de exenciones tributarias. Asimismo, incluye exenciones tributarias para los inversores privados y la creación de un Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI). El propósito es promover la inversión privada en construcción, refacción o ampliación de un mínimo de dos hasta cien viviendas por padrón para destinarlas a la venta o al alquiler. Asimismo cuenta con una Oficina del Inversor para asesorar al inversionista en el proceso de presentación del proyecto.

3. Chile

Dada la larga experiencia chilena en programas de vivienda, se presenta a continuación una síntesis cronológica de las iniciativas que muestran el camino recorrido donde no todas las iniciativas fueron exitosas, pero donde la evolución de las correcciones llevó a los mejores resultados conocidos hasta el presente de una experiencia latinoamericana.

A partir de los años 80, Chile logró producir una gran cantidad de viviendas de bajo estándar en sus principales ciudades a través del programa *Subsidio Habitacional* cuyo objetivo era la reducción del déficit habitacional. Los actores del programa eran el Gobierno, como facilitador en una función subsidiaria, y constructores privados en su rol de ejecutores.

Erradicación de asentamientos irregulares

La producción de viviendas sociales con el subsidio habitacional durante la primera mitad de los años ochenta se aplicaba por medio de los programas de erradicación de asentamientos irregulares que se encontraban en barrios de buenos ingresos. El programa tenía como objeto otorgar compensaciones al desalojo forzado de familias que habitaba en asentamientos irregulares. Las compensaciones correspondían a soluciones habitacionales en propiedad y en carácter definitivo a los desalojados, con urbanización, en construcciones de 25 metros cuadrados en lotes de 100 metros cuadrados.

La reubicación no fue exitosa. Las familias erradicadas comenzaron a tener problemas, como la pérdida de empleo, el incremento de los costos, especialmente de traslado hacia y desde los lugares de trabajo y otros, dificultades de acceso a la educación, salud y subsidios de la red social y nuevas dimensiones de violencia e inseguridad que no existían en los asentamientos. En consecuencia, encuestas revelaban que más de la mitad de los pobladores quisieron volver a su asentamiento de origen.

Una de las mayores problemáticas que trajo el programa fue la segregación dentro de la ciudad. Sin embargo, las soluciones habitacionales fueron mejoraron en términos de calidad en el tiempo.

Producción de viviendas sociales

En Santiago se desarrolló un arranque de la producción masiva y sostenida de viviendas públicas en el período comprendido entre los años 1985 y 1997. El modelo financiero estaba respaldado por la Cámara de la Construcción de Chile. Las constructoras adquirieron grandes paños de terrenos agrícolas a bajo precio en la periferia de la ciudad en el momento de la gran crisis económica de 1982. La situación estaba dada para que el Estado subsidiario otorgase techo a los pobres, creando una nueva demanda por medio de una política basada en el subsidio a la demanda y orientada por el mercado. El programa fue exitoso en términos de su cobertura, pero adoleció de problemas por traslación de los subsidios a la oferta de constructoras y problemas de integración de los nuevos barrios a la ciudad (implicó una gran concentración de proyectos homogéneos en sectores determinados de la periferia o zonas de expansión de la ciudad, donde las empresas ganadoras de licitación disponían sus reseras de suelo).

El Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), ente descentralizado perteneciente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y ejecutor de la política, llama la ejecución de proyectos a licitación pública en función de las metas cuantitativas trazadas por la ley anual de presupuesto. Las licitaciones definían la cantidad de viviendas a producir, el rango de valor de esas viviendas y las especificaciones técnicas reguladas por la ordenanza general de urbanismo y construcciones, sin especificar la localización de las mismas. Por su parte, las empresas, para entrar en la licitación, debían disponer de reservas de terrenos cuyo valor inmobiliario se ajustara a los montos de inversión definidos para la vivienda social y disponer de respaldos financieros correspondientes al valor de la obra.

Asimismo el Ministerio de Vivienda divide sus programas habitacionales en dos categorías: la *Vivienda Pública*, cuya ejecución es delegada por el SERVIU a empresas a través de licitaciones ya descritas que representan el 40% de las viviendas construidas con algún subsidio estatal y la *Vivienda con Subsidio* que lleva la gestión y ejecución a instancias privadas. La diferenciación se realizó bajo la necesidad de subsidiar más las viviendas dirigidas a los sectores de menores ingresos.

Chile Barrio

El programa se encontraba focalizado en los sectores en situación de pobreza y exclusión social. La misión del programa se centra en mejorar la calidad de vida de los asentamientos identificados en el catastro Nacional de Asentamientos precarios mediante la ejecución de proyectos participativos destinados a resolver su precariedad habitacional y a mejorar la calidad del entorno y las oportunidades de inserción socio-laboral. Por su parte, su objetivo es contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de los asentamientos precarios. Adicionalmente, el programa busca superar las condiciones de exclusión y marginación social en que se encuentran estas personas mediante la capacitación socio laboral. Para ello, el programa plantea cuatro ámbitos en intervención: desarrollo comunitario e inserción social; habilitación laboral y productiva; mejoramiento de la vivienda y el barrio; y apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza.

Nueva Política Habitacional: Ministerio de Vivienda 2000-2006

La adecuación de la política giró en torno a dos ejes principales: una mayor focalización de los recursos estatales hacia los sectores de menores ingresos y la consolidación de la gestión privada del subsidio habitacional. El Ministerio de Vivienda volvió a distinguir con mayor precisión sus ofertas a familias pobres (no sujetos de crédito) y las orientadas al mercado.

En relación a la acción hacia los asentamientos precarios del Programa Chile Barrio, el MINVU incorporó el programa *Un barrio para mi familia*, con el objetivo de asistir la entrega de soluciones habitacionales y fortalecer la integración social mediante acciones que permitan a los pobladores conocer y aprovechar la red social asistencial, fortalecer la organización comunitaria y mejorar la adaptación a su nueva realidad.

Asimismo creo dos instrumentos complementarios de las líneas de subsidios directos. Por un lado, el *Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda* se desarrolló para responder a la demanda de los más pobres, titulado dinámico ya que implicaba el crecimiento de viviendas de 28 a 50 metros cuadrados. A su vez, el valor de la inversión se duplicó a 300 UF de los cuales el 95% correspondía a un subsidio estatal y el 7% quedaba dedicado a equipamiento comunitario. En relación a su localización, se encontraban fuera de la mancha urbana de Santiago, produciendo concentraciones de pobreza de alta densidad y con una extremada fragmentación del suelo por sus lotes de 50 metros cuadrados.

Por otro lado, el *Fondo Solidario Concursable*, se sumó a las ofertas tradicionales de subsidio directo. En este caso, el MINVU llama a la presentación de proyectos elaborados desde la especificidad de cada contexto local, con la participación de municipios y con asistencia técnica de instancias no gubernamentales. Los proyectos no suelen superar las 100 unidades, posibilitando potenciar a la pequeña y mediana empresa constructora.

Por último, el MINVU presenta tres títulos de Subsidios Habitacionales. El primer programa, *Título I*, focalizado en familias de sectores medios con capacidad de ahorro que puedan pagar las cuotas correspondientes a un crédito hipotecario o un mutuo hipotecario, otorga subsidios para la compra o construcción de la vivienda según el precio de la misma. El programa *Título II* se encuentra dirigido a aquéllos que quieran adquirir una vivienda en zonas de renovación urbana o de desarrollo prioritario, accediendo a un subsidio preferencial en relación al monto. Las Zonas de Desarrollo Prioritario como forma de incentivar el desarrollo de focos de inversión buscan compensar la tendencia de segregación social y económica de las grandes ciudades. Finalmente, el programa *Título III* se incorpora a un conjunto de medidas focalizadas en la rehabilitación del patrimonio urbano, potenciando el desarrollo inmobiliario de zonas e inmuebles de carácter patrimonial.

Iniciativas a partir del 2006

Programa de Recuperación de Barrios, PRB (2006): inicialmente “Programa Quiero Mi Barrio”, su objetivo fue recuperar 200 barrios a nivel nacional, y consideró intervención física y social. El programa ha tenido efectos limitados allí donde la escala de la segregación y los problemas sociales asociados es mayor.

Protección al Patrimonio Familiar (PPF): Consiste en un subsidio que permite tanto recuperar, mantener, ampliar las viviendas y también los equipamientos comunitarios. El subsidio máximo que se puede obtener por habitante alcanza los USD740, dependiendo de la comuna en la que se ubique la vivienda. Los postulantes por su parte deben aportar un ahorro base.

Programa Concursable de Espacios Públicos: El objetivo es desarrollar espacios urbanos de calidad que permitan contrarrestar el déficit de ciudad que la política habitacional generó, con el fin que los hogares más vulnerables puedan disfrutar de espacios públicos de calidad que promuevan la convivencia. El costo total de cada proyecto, tiene un máximo de no puede exceder de USD1.356.000 ni ser inferior a USD135.000.

Programa de Movilidad Habitacional. Programa que promueve que hogares emergentes que están en condiciones de acceder a una vivienda mejor puedan vender su vivienda –antes incluso del período establecido de no enajenar antes de 5 años de obtenida la vivienda con subsidio— para comprar otra adquiriendo una deuda hipotecaria para pagar la diferencia. Bajo la actual administración, se ha creado el programa “segunda oportunidad”, que permite otorgar un segundo Subsidio Habitacional a hogares propietarios de viviendas que se busca demoler como forma de erradicar barrios críticos

Iniciativas que buscan aprovechar el suelo público bien localizado para vivienda social: Consiste en la gestión de suelos públicos bien ubicados de modo de habilitarlos (cambiando el uso de suelo, la densidad máxima, etc.) para la construcción de vivienda social, o bien, hacer una venta de los terrenos sujeta a condiciones de integración social (cuotas de vivienda económica). El caso más importante en Chile es el proyecto Ribera Norte en la ciudad de Concepción, gestionado por el Servicio de Vivienda y Urbanismo regional desde los años 1990, el que permitió radicar a hogares de asentamientos irregulares que vivían en la zona.

4. Programas habitacionales en Rosario, Santa Fe, Argentina

El Área Metropolitana de Rosario comprende al aglomerado de Gran Rosario, compuesta por diez ciudades, y 6 ciudades más pequeñas en la periferia¹⁰. Esta área se caracterizó hacia 1990 por un bajo crecimiento poblacional, asociado al proceso de desindustrialización, y la consecuente suba en el nivel de desempleo y una menor fertilidad, propia de los centros urbanos más grandes. La pobreza se expandió en el Gran Rosario de manera muy acentuada, pasando del 22,2% de los hogares en 1993 al 62,6% en octubre del año 2002. Según estimaciones de principio de década, el 34% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 28,6% era indigente. Un 70% de estas situaciones involucraba

¹⁰ Esta definición se basa en el plan previo, “Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario” de 2004.

a jóvenes entre 20 y 29 años. En el año 2002, el Gran Rosario alcanzó la tasa de desempleo más alta conocida hasta ahora, un 24,3%. La tasa de desocupación que ya había comenzado a descender en el año 2003 a un 22,4% baja en el año 2004 a un 17,2%.

Bajo estas condiciones, la provincia de Santa Fe estableció sucesivos programas de vivienda y hábitat a través de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. El Servicio Público de Vivienda, de la Municipalidad de Rosario, sirvió como unidad ejecutora, y en muchos casos también como planificadora, de los programas a nivel local. Su autarquía le ha permitido desde los años '80 llevar adelante diversos programas de regularización de lotes y construcción de viviendas. El primer programa de magnitud fue el Plan Convivencia, y paralelamente el Programa Arraigo, en conjunto con financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, de regularización de lotes.

Rosario Hábitat

Este programa fue iniciado en 2000 en conjunto con financiamiento del BID, con el fin de mejorar la infraestructura en asentamientos irregulares en la ciudad. Fue producto del Plan Estratégico Rosario de 1998, y fue reconocido por incorporar al proceso la planificación participativa, incluyendo a todos los actores relevantes¹¹. Se trató de la primera experiencia como unidad ejecutora municipal en presentar un proyecto de desarrollo urbano ante un organismo multilateral (Arqueros, Zapata y Gil y de Anso, 2011).

Según estudios de base se calculaban 91 asentamientos con 115.000 habitantes, representando el 13% de la población total de la ciudad. El 49% de las viviendas se encontraba construido de forma precaria; el 99% tenía energía eléctrica, pero sólo un 15% eran instalaciones legales; el 95% contaban con agua, de las cuales 24% dentro de la vivienda y 71% fuera de la vivienda y las conexiones en su gran mayoría también eran clandestinas; la totalidad tenía algún tipo de baño, pero en su mayoría eran del tipo letrina y sólo el 21% tenía arrastre de agua, mientras en la ciudad formal, 95% de las viviendas contaban con baños con inodoros y arrastre de agua; no existían los servicios cloacales, y los pozos ciegos eran construidos de manera inadecuada.

Se le asignó una partida de USD 71 millones, siendo un 60% proveniente del BID, y en 40% de la municipalidad de Rosario. Se implementó a través de 11 proyectos diferenciados, de manera mejorar la eficiencia en la coordinación y disminuir así el riesgo, y proveer economías de escala, gestionados por el Servicio Público de la Vivienda, dependiente del municipio. Esta organización reunió para cada caso a los actores estratégicos implicados: vecinos beneficiarios y alledaños, asociaciones vecinales, representantes del BID y del gobierno nacional. Su implementación está acompañada por un monitoreo sobre la planificación presupuestaria, de calidad y del uso del tiempo.

Las etapas del proyecto consistieron en:

- Formulación inicial: recolección y análisis de información sobre los asentamientos para establecer las estrategias posibles de intervención. Se toman distintos indicadores socio-demográficos, siendo la factibilidad de titularización el principal para definir la factibilidad de intervención. Se estima el costo del proyecto y se identifican los actores claves.
- Planificación ejecutiva: se reciben y documentan las expectativas de los beneficiarios. Con ello se delinea el draft final sobre la operativa del proceso¹².
- Ejecución: implica un ciclo permanente de monitoreo y revisión de la implementación.

¹¹ Plan Estratégico Rosario Metropolitana, web: www.perm.org.ar.

¹² Este tipo de metodología de planificación recibió reconocimiento internacional por dar lugar a un abordaje participativo y multisectorial. Véase Saborido (2006).

Hacia 2010, esta forma de intervención generó importantes resultados, no sólo desde los aspectos estrictamente habitacionales, como lo es la vivienda, infraestructura y equipamiento¹³. Las auditorías sociales y las técnicas de mediación han permitido a los vecindarios fortalecer las redes sociales y la futura sostenibilidad de la vida en comunidad. Los indicadores muestran que los niveles de seguridad se han incrementado sustancialmente como resultado del programa y una encuesta de satisfacción mostró que el 74% de los residentes sienten que la seguridad ha mejorado en sus vecindarios. *En cuanto a la regularización, se llevó a cabo una reforma en el código urbano, sobre los usos del suelo, para permitir así el loteo y la extensión de las vías de acceso.* Estudios posteriores han demostrado que la regularización final de los terrenos fortaleció la inclusión de los beneficiarios y alentó así a la inversión privada (Almansi, 2009). El enfoque fue integral, dado que a la provisión de servicios de infraestructura y domiciliario y a la mejora de viviendas se sumó la atención social de los hogares en aspectos de educación, salud, mejora de empleabilidad, etc.

Este programa encuentra continuidad a través del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM), el cual plantea el proyecto “Rosario + Hábitat”, vinculado al mejoramiento de asentamientos informales. Se calcula una demanda de aproximadamente 23.000 familias quienes viven en estos barrios. En línea con la propuesta inicial ante el BID, continúa con acciones similares sobre una extensión mayor del territorio¹⁴.

La mayor parte de estos programas vigentes se abocan a la construcción de viviendas unifamiliares o complejos habitacionales con fondos federales y/o provinciales, como también a la extensión de infraestructura y provisión de equipamiento comunitario. El más significativo es el Programa Habitacional Rosario Norte, iniciado en 2011, que cuenta con una proyección de 4500 viviendas sobre un predio de 167,78 ha.

Programa Crédito Argentina del Bicentenario (ProCreAr)

Este programa, financiado por fondos del AnSes, plantea la construcción de 500 viviendas sobre terrenos nacionales, los cuales suman 15 hectáreas provistas por el Banco de Tierras del municipio. Ya se encuentra funcionando en Granadero Baigorria, Venado Tuerto y Santa Fe.

Programa Viviendas para Sectores Medios

Se inició a fines de 2010 con fondos provenientes del Banco Municipal y gestionado por el Servicio Público de la Vivienda. Cuenta con 3 proyectos, dos en la zona sur, y uno en el noroeste. El primer proyecto consta de 22 núcleos habitacionales. Se modela bajo la forma de construcción estatal tradicional, mediante licitación pública a constructores privados. Está dirigido para familias que cuenten con ingresos entre 3500 y 7000 pesos mensuales, y habiten en zonas aledañas sin vivienda propia.

D. Conclusiones: la descentralización de la política de vivienda como eje de las “mejores prácticas”

Desde los años 90, la organización fiscal tanto en países federales (donde es un hecho intrínseco a la naturaleza del sistema) como en los países unitarios ha tendido a la descentralización o desconcentración de atribuciones y responsabilidades. En el caso de la política de vivienda las experiencias son variadas. En los países más avanzados la descentralización es de larga data. En los países en desarrollo de la región latinoamericana la descentralización ha avanzado lentamente. La principal ventaja de la descentralización es la mejor adecuación de las iniciativas públicas a las demandas de la población. En el caso de la vivienda y el hábitat, la propia naturaleza local del tema sugiere, desde el inicio, la conveniencia de evaluar estos mecanismos.

¹³ Banco de Buenas Prácticas, web: <http://www.bancodebuenaspracticas.org/proyecto.php?idp=130>.

¹⁴ Plan Estratégico Rosario Metropolitana, op. Cit.

La síntesis de las mejores prácticas en este aspecto reconoce lo siguiente:

- Los gobiernos subnacionales tienen el potencial para enriquecer el desempeño de los programas de mejoramiento barrial y uso del suelo y participar activamente en la planificación, gestión y ejecución de los programas de acceso a la vivienda nueva y su mantenimiento.
- El gobierno central tiene, a su vez, ventajas para la solución de las fallas del mercado de crédito para la vivienda, mientras los niveles descentralizados pueden aportar soluciones para el fortalecimiento del mercado de microfinanzas.
- En un nivel más ambicioso, los gobiernos subnacionales podrían combinar los programas de vivienda con programas de desarrollo económico local para potenciarlos. La eficacia en la gestión fiscal subnacional; la existencia de un nivel adecuado de correspondencia fiscal entre gastos y recursos y la disponibilidad de capacidad específica para la administración de estos programas son factores necesarios para el éxito de una política de vivienda descentralizada.
- Al gobierno central, como garante de la equidad interpersonal, le corresponde mantener su rol de financiador principal de los subsidios directos a la demanda y ejercer el control del desempeño de los gobiernos subnacionales en su uso.
- Además, en el caso de América Latina cabe agregar que la descentralización puede mejorar los programas de vivienda bajo algunas condiciones:
 - El *financiamiento* debe ser adecuado, compartido entre los niveles de gobierno bajo un diseño de incentivos con monitoreo y la *capacidad de gestión* a nivel local debe estar probada antes de descentralizar.
 - Las *grandes metrópolis* latinoamericanas están en condiciones de implementar programas muy descentralizados, que deben incluir tanto el acceso a la propiedad como el alquiler de viviendas.
 - En América Latina y el Caribe es importante incluir *la doble vía* de mejoramiento barrial y disponibilidad de lotes con servicios.

Bibliografía

- Almansi, F. (2009), “Regularising Land Tenure Within Upgrading Programmes in Argentina: The Cases of Promeba and Rosario Hábitat”, *Environment & Urbanisation*, vol. 21, N° 2.
- Arqueros, Soledad, María Cecilia Zapata y María Laura Gil y de Anso (2011), “Producción social del hábitat y componentes participativos en políticas públicas. Una mirada desde el Programa Rosario Hábitat” [en línea] <http://aeuiigg.sociales.uba.ar/files/2011/10/Ponencia-Arqueros-Gil-y-Zapata6.pdf>.
- BAE (Bay Area Economics) (2010), *Affordable Housing Best Practices and Funding Study*, Emeryville, California.
- BBP (Banco de Buenas Prácticas), sitio web [en línea] <http://www.bancodebuenaspracticas.org/proyecto.php?idp=130>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), *Un espacio para el desarrollo: los mercados de la vivienda en América Latina y el Caribe*, marzo.
- BM&FBOVESPA (Bolsa de Valores de São Paulo) [en línea] <http://www.bmfbovespa.com.br/>.
- Brasil, Gobierno de (2001), “Ley Federal 10.257 (Estatuto de la Ciudad)” [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm.
- Bureau of Planning and Sustainability (2010), *Housing & Community Development Symposium Series*, Portland.
- CEPE (Comisión Económica para Europa) (2010), “Housing Finance Systems for Countries in Transition” [en línea] http://www.bausparkassen.de/fileadmin/user_upload/english/Abstract_UN_ECE_Study.pdf.
- CIPUV (Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda) (2013), “Las ‘buenas prácticas’ para la Ciudad Central-El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Universidad Torcuato Di Tella.

- Clichevsky, Nora (2006), “Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 124 (LC/L.2472-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cristini, M. y R. Moya (eds.) (2008), “Ciudades y calidad de vida en América Latina y el Caribe: evolución histórica y comparación internacional”, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- Cruces, Guillermo, Andrés Ham y Martín Tetaz (2008), “Quality of life in Buenos Aires neighborhoods: hedonic price regressions and the life satisfaction approach”, *Research Department Working Papers*, N° R-559, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- EJP Consulting Group (2008), *Best Practices: Housing Tools and City Strategies*.
- Freire, Mila y otros (2005), “The World Bank’s 2005 International Urban Research Symposium” [en línea] http://www.globalurban.org/GUDMag07Vol3Iss1/World%20Bank%20Editors.htm#_edn1.
- Galiani, Sebastian y Ernesto Schargrodsky (2010), “Property rights for the poor: effects of land titling”, *Journal of Public Economics*, vol. 94, N° 9.
- Gonzales Arrieta, Gerardo (2005), “El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° (LC/L.1779-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gurran, N. y otros (2008), “New directions in planning for affordable housing: Australian and international evidence and implications”, *AHURI Final Report*, N° 120, Australian Housing and Urban Research Institute, Sydney Research Centre, junio.
- Lincoln Institute of Land Policy (2010), “Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo de América Latina” [en línea] http://www.lincolnst.edu/pubs/1767_Perspectivas-urbanas.
- Maleronka, C. y F. Furtado (2013), “El Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir (OODC): la experiencia de São Paulo en la gestión pública de edificabilidades”, documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, 5 al 10 de mayo.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile (2004), “La vivienda social en la nueva política habitacional, tercer gobierno de la Concertación (2000-2006)”, *Chile. Un siglo de políticas de vivienda y barrio*, Santiago de Chile.
- New York Housing Authority [en línea] <http://www.nyc.gov/html/nycha/html/home/home.shtml>.
- New York State Home and Community Renewal [en línea] <http://www.nyshcr.org/>.
- PERM+10 (Plan Estratégico Rosario Metropolitana), [en línea] www.perm.org.ar.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2005), *Los Con Techo: un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones Sur.
- Ruprah, Inder J. (2010), “Does owning your home make you happier? Impact evidence from Latin America?”, *Working Paper*, N° 02/10, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sabatini, F. y P. Mora (2013), “Subsidio a la integración social urbana en Chile”, documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, 5 al 10 de mayo.
- Saborido, M. (2006) “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda”, *Documentos de proyecto*, N° 99 (LC/W.99), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sandroni, P. (2013), “Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: el caso de São Paulo”, documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, 5 al 10 de mayo.
- _____(2011), “Experiencia reciente con la recuperación de plusvalías en São Paulo, Brasil”, *Land Lines Article* (LLA110704SP), Lincoln Institute of Land Policy, julio.
- Van Praag, B. y A. Ferrer-i-Carbonell, (2008), *Happiness Quantified*, Oxford University Press.

Anexo

Cuadro A.IX.1
Determinantes de la satisfacción con la vida

Variables	Buenos Aires	Córdoba	La Paz	Santa Cruz	San Pablo	Río de Janeiro	Bogotá	Medellín
Edad (años)	-0,006*** (0,002)	-0,009*** (0,002)	-0,007*** (0,002)	-0,004 (0,002)	-0,009*** (0,002)	-0,003* (0,002)	-0,002 (0,002)	-0,007*** (0,002)
Cantidad de hijos	-0,007 (0,015)	-0,001 (0,014)	0,002 (0,017)	-0,037** (0,015)	-0,018 (0,015)	-0,006 (0,020)	-0,069*** (0,020)	-0,001 (0,019)
Educación	0,025* (0,014)	0,019 (0,016)	0,052*** (0,010)	0,021* (0,011)	-0,004 (0,013)	0,007 (0,013)	0,028** (0,012)	0,030** (0,014)
Casado/unido de hecho	0,096* (0,049)	0,049 (0,054)	0,095* (0,050)	0,121** (0,053)	0,049 (0,044)	0,043 (0,047)	0,067 (0,048)	0,107** (0,052)
Igual a 1 si tiene trabajo remunerado	-0,106** (0,053)	-0,130** (0,056)	-0,021 (0,045)	0,016 (0,052)	-0,021 (0,048)	-0,114** (0,049)	-0,027 (0,052)	-0,164*** (0,056)
Satisfacción con la vivienda	0,222*** (0,033)	0,196*** (0,044)	0,373*** (0,040)	0,185*** (0,031)	0,208*** (0,030)	0,231*** (0,040)	0,238*** (0,036)	0,261*** (0,047)
Satisfacción con la recolección de la basura	0,033 (0,028)	-0,008 (0,021)	0,067** (0,027)	0,003 (0,026)	0,018 (0,028)	0,012 (0,032)	0,054** (0,026)	0,011 (0,030)
Satisfacción con el servicio del agua	0,034 (0,028)	0,028 (0,032)	-0,010 (0,026)	0,046 (0,032)	0,078*** (0,028)	0,100*** (0,033)	-0,004 (0,028)	0,025 (0,031)
Satisfacción con el servicio de energía	0,010 (0,026)	-0,004 (0,027)	0,019 (0,031)	0,033 (0,029)	0,045 (0,028)	0,068* (0,036)	0,037 (0,024)	0,045 (0,037)
Satisfacción con el servicio de transporte público	0,028 (0,025)	0,019 (0,028)	0,007 (0,027)	0,003 (0,025)	0,207*** (0,031)	0,050* (0,026)	0,020 (0,024)	0,015 (0,026)
Satisfacción con su situación laboral	0,248*** (0,037)	0,221*** (0,049)	0,185*** (0,032)	0,162*** (0,028)	0,161*** (0,029)	0,138*** (0,029)	0,208*** (0,034)	0,286*** (0,044)
Igual a 1 si fue víctima de hurto	-0,011 (0,074)	0,116* (0,063)	-0,021 (0,057)	-0,059 (0,100)	-0,135* (0,082)	0,008 (0,071)	-0,099 (0,064)	-0,039 (0,099)
Constant	0,217* (0,117)	0,417*** (0,152)	0,066 (0,111)	0,062 (0,136)	0,408*** (0,109)	0,190 (0,128)	0,088 (0,117)	0,211 (0,137)
Observations	1,638	1,605	1,736	1,697	1,859	1,781	1,727	1,613
R-squared	0,173	0,121	0,296	0,125	0,194	0,131	0,169	0,194

Cuadro A.IX.1 (conclusión)

Variables	Quito	Guayaquil	Lima	Arequipa	Montevideo	Salto	Caracas	Maracaibo
Edad (años)	-0,004*	-0,002	-0,007***	-0,015***	-0,010***	-0,007***	-0,003	-0,001
	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)
Cantidad de hijos	-0,018	-0,027	-0,002	0,020	0,022	-0,031	-0,004	-0,029
	(0,018)	(0,018)	(0,017)	(0,019)	(0,017)	(0,019)	(0,017)	(0,018)
Educación	0,071***	0,033***	0,067***	0,063***	0,043***	0,017	0,012	0,039***
	(0,012)	(0,012)	(0,015)	(0,014)	(0,012)	(0,012)	(0,013)	(0,012)
Casado/unido de hecho	0,112*	0,081*	0,059	0,084*	0,146***	0,063	0,076*	0,103**
	(0,059)	(0,049)	(0,052)	(0,049)	(0,047)	(0,052)	(0,043)	(0,050)
Igual a 1 si tiene trabajo remunerado	0,012	-0,081*	-0,069	-0,012	-0,066	-0,084	-0,055	0,034
	(0,049)	(0,046)	(0,047)	(0,048)	(0,054)	(0,055)	(0,058)	(0,051)
Satisfacción con la vivienda	0,223***	0,200***	0,265***	0,296***	0,301***	0,255***	0,247***	0,247***
	(0,037)	(0,037)	(0,036)	(0,035)	(0,038)	(0,052)	(0,044)	(0,035)
Satisfacción con la recolección de la basura	0,088***	0,037	0,035	0,012	0,018	0,088**	0,037	-0,025
	(0,031)	(0,031)	(0,027)	(0,026)	(0,026)	(0,036)	(0,034)	(0,028)
Satisfacción con el servicio del agua	0,014	0,054	0,068**	0,065**	-0,000	0,069*	-0,038	0,061**
	(0,029)	(0,033)	(0,030)	(0,027)	(0,026)	(0,038)	(0,025)	(0,028)
Satisfacción con el servicio de energía	0,056**	0,019	0,100***	0,053*	0,042	0,020	0,144***	0,052*
	(0,027)	(0,030)	(0,032)	(0,031)	(0,029)	(0,026)	(0,034)	(0,028)
Satisfacción con el servicio de transporte público	-0,003	0,047	0,009	0,041	0,074**	0,009	0,082***	0,019
	(0,025)	(0,031)	(0,023)	(0,025)	(0,032)	(0,036)	(0,029)	(0,027)
Satisfacción con su situación laboral	0,163***	0,235***	0,205***	0,210***	0,248***	0,193***	0,158***	0,169***
	(0,033)	(0,039)	(0,031)	(0,032)	(0,034)	(0,037)	(0,036)	(0,036)
Igual a 1 si fue víctima de hurto	-0,084	-0,059	-0,002	0,040	-0,014	-0,097	-0,257***	-0,039
	(0,058)	(0,063)	(0,048)	(0,046)	(0,054)	(0,100)	(0,090)	(0,062)
Constant	-0,188	-0,005	0,042	0,173	0,163	0,264**	0,126	-0,106
	(0,124)	(0,116)	(0,116)	(0,114)	(0,116)	(0,126)	(0,124)	(0,121)
Observations	1,905	1,899	1,775	1,840	1,627	1,391	1,748	1,578
R-squared	0,177	0,163	0,257	0,283	0,248	0,183	0,194	0,167

Fuente: Elaboración propia en base a la ECAF (2008-2012).

Nota: La regresión se estimó utilizando el método COLS, sugerido por Van Praag and Ferrer-i-Carbonell (2008). La variable dependiente es satisfacción con la vida (nota de 1 a 10) estandarizada. Los asteriscos corresponden a los niveles de significancia estadística: *10%, **5%, ***1%.

Capítulo X

Evolución de las políticas de vivienda social y de regularización de asentamientos informales en América Latina y el Caribe

*Iván Canales, Ricardo Jordán
Unidad de Asentamientos Humanos
División de Asentamientos Humanos y Desarrollo Sostenible
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).*

Las constantes presiones migratorias a las cuales fueron sometidas las diferentes ciudades de América Latina desde finales del siglo XIX contribuyeron a la formación de asentamientos humanos informales y a generar una creciente demanda de viviendas en las principales ciudades de la Región.

Este éxodo se generó por la necesidad de la población rural de acceder a mejores condiciones de vida, nuevas oportunidades laborales, salud y educación, requerimientos y necesidades básicas que el territorio rural al que pertenecían no les ofrecía.

A su vez, las ciudades, a medida que se iban industrializando, requerían de más recursos, tanto humanos como naturales, generando a su vez una fuerte demanda de mano de obra. Esto trajo consigo la necesidad de establecer asentamientos humanos próximos a estas zonas industrializadas. Esta dinámica se genera inicialmente de una manera espontánea, la cual evoluciona cuando filántropos y la iglesia se organizan para proveer de viviendas a estos nuevos habitantes urbanos. Posteriormente, a principios del siglo XX, es el Estado que el que asume dicho rol.

Las primeras iniciativas que contemplan estos programas de vivienda tenían como objetivo el paliar el déficit, generando producciones en serie, priorizando la cantidad por sobre la calidad de esta. Esto produjo un deterioro paulatino en el ámbito social, el cual se vio agravado por la falta de equipamientos públicos y servicios básicos.

A raíz de lo anterior, en la actualidad las políticas habitacionales de los países de la Región ponen especial énfasis en la calidad, no sólo en el ámbito de la construcción sino que también en su entorno, considerando la importancia de la conectividad con el resto de la ciudad, además de los servicios básicos y equipamientos necesarios para construir ciudades más integradas y socialmente inclusivas.

A lo largo de la historia de la vivienda social en América Latina, se han generado también cambios en el rol del Estado respecto a su provisión. Si bien en un principio, este era el encargado de construir las viviendas, a partir de la introducción de las políticas neoliberales, el Estado asumió un rol subsidiario, traduciéndose así su aporte en la entrega de financiamiento a través de subvenciones, las cuales a su vez eran construidas por entidades privadas. No obstante, en países como Colombia el rol protagónico del Estado aún se mantiene.

Las migraciones campo-ciudad, sumadas a la falta de planificación y a la incapacidad de algunos Estados para responder a la creciente demanda, trajeron consigo el aumento de asentamientos informales con deficientes condiciones. Este fenómeno obligó a los países a redirigir sus políticas y programas para mejorar las condiciones de vida de esta población.

El conjunto de temas planteados anteriormente, son ejes fundamentales de la historia de la vivienda social en América Latina y el Caribe, por lo cual a continuación se profundizará en cada uno de ellos en las diferentes etapas históricas y de evolución de la vivienda social, desde sus inicios con el proceso de la industrialización, hasta el día de hoy. Por último se establecen los desafíos y perspectivas a futuro en temas de vivienda social y ciudad donde la noción de sostenibilidad será parte integrante en las discusiones de vivienda, ciudad y territorio.

A. Industrialización, marginalidad y vivienda social

El análisis histórico de la urbanización de América Latina está forjado en función de las etapas del desarrollo socioeconómico y político de la región y de los modos de inserción de ésta en el sistema internacional, se proponen y estudian cuatro modelos urbanos: el colonial clásico, el republicano, el de la primera fase industrial y el de la industrialización contemporánea. A partir de la etapa colonial, de la que se hereda un esquema de urbanización y de ocupación territorial con notable capacidad de perduración, el proceso urbano progresa cada vez más, no como concomitante o consecuencia de un desarrollo autónomo y autosostenido y de una industrialización integrada, sino como resultado y parte de un modelo de crecimiento dependiente, basado en la producción primario-exportadora primero, en el que luego se injerta el tipo de industrialización sustitutivo de importaciones, configurándose en conjunto una constelación dentro de la cual merecen recordarse algunos aspectos y factores significativos, tales como: la alta tasa de crecimiento demográfico; las migraciones internacionales e internas; la acción expelente de las atrasadas estructuras rurales; la universalización de la cultura urbana; las crecientes expectativas de acceso a la ocupación, el ingreso, el status, el consumo de bienes y servicios; el intervencionismo estatal. En este marco se inserta la tendencia plurisecular a la densificación de áreas periféricas del continente alrededor de las principales ciudades; la dinámica expansiva de éstas hacia el exterior más que hacia el hinterland; la emergencia de la típica gran ciudad principal, concentradora de población y de funciones, de recursos y de poder; el carácter autosostenido y auto-acumulativo de la concentración urbana y del desequilibrio entre las regiones (Kaplan, 1972).

Parte importante de la población que vive en las ciudades de Europa, y Las Américas a finales del Siglo XIX y al comienzo del Siglo XX lo hace en un ambiente precario, falto de equipamientos y servicios básicos de urbanización. El hacinamiento, la segregación social, la falta de servicios públicos y las condiciones degradadas de higiene hacen parte de los elementos característicos de una transición urbana que algunos describen como el paso “desde la ciudad liberal de la primera revolución industrial a la ciudad neo-técnica y post liberal” (Capel y Tatjer, 1991).

Las viviendas para obreros comenzaron a interesarle, a una parte de la elite burguesa progresista de Europa, a partir de la Exposición Universal de París de 1867. Las sociedades de economía social de

distintos países de Europa, han difundido los valores de un hogar unifamiliar, a través del sistema de cooperativas y del derecho del obrero a la propiedad, se establecen como elementos de apoyo a la paz y la armonía social.

Entre las décadas de 1940 y 1970 se producen en América Latina los principales procesos de migración campo-ciudad, generando con ello la expansión y densificación de las principales zonas urbanas de cada país de la Región. Generalmente es la ciudad principal la que acoge la mayor parte de la población que emigra: durante los años sesenta y setenta la migración neta interna, sumada a la anexión de espacios circundantes, habría representado alrededor de la mitad del aumento demográfico en Sao Paulo, Belo Horizonte y Bogotá (Villa y Rodríguez , 1997).

En general, la dura condición de vida a la cual se enfrentan las masas de asalariadas e inmigrantes llegados a las emergentes ciudades industriales de Norteamérica y Europa, han impulsado a que los Estados de sus países comiencen a promulgar las legislaciones que van a controlar el mercado de arriendos y de construcción de viviendas destinadas a obreros.

Cabe señalar que el crear una ciudad obrera en las proximidades de una fábrica o una industria, no es simplemente una obra filantrópica. Es ante todo un cálculo de rentabilidad del trabajo, ello permite, de hecho, el mantener a proximidad del lugar de producción, y conservar el más tiempo posible los beneficios de una mano de obra generalmente muy calificada. Esta población es atraída a su vez, por las viviendas confortables, pero también por los nuevos equipamientos financiados por el patrón como: policlínicos, cines, estadios, etc.

La aparición y multiplicación de los tugurios estuvieron directamente relacionadas con el crecimiento de las ciudades, producto principalmente de la migración campo-ciudad, conformando diferentes tipos de asentamientos que van desde los barrios antiguos deteriorados hasta los asentamientos informales (Mac Donald , 2004).

Los primeros tugurios se localizaron en las zonas céntricas de las ciudades y los siguientes en su periferia. Las zonas centrales de las ciudades sufrieron un cambio en la intensidad de su uso; las grandes casas, ya deterioradas, fueron subdivididas, acogiendo a algunos sectores obreros y asalariados sin especialización, que vieron en estas viviendas una posibilidad de vivir junto a sus familias, a los que se sumaron algunos inmigrantes rurales. Gran parte de este cambio de uso fue propiciado por los dueños de las propiedades, especuladores y corredores de propiedades que vieron en este proceso la posibilidad de obtener una alta rentabilidad.

Posteriormente, producto de la demanda de suelos para los proyectos inmobiliarios privados, aquellos asentamientos que se localizaron en terrenos de alto valor o de renovación urbana de las zonas céntricas, o aquellos que se ubicaban junto a sectores sociales acomodados, tendieron a ser erradicados o relocalizados hacia lugares donde el suelo tenía menor valor. Por el contrario, los tugurios situados en la periferia realizaron la ocupación de los suelos mediante la toma de terrenos o utilizando sectores aledaños a las vías férreas o cursos de agua. Otros conformaron nuevos asentamientos precarios en terrenos obtenidos a través del mercado informal, es decir, mediante loteos irregulares o cambios en el uso asignado a la tierra.

El origen de la vivienda social chilena se remonta a la última década del siglo XIX, período en el que se generaron, desde la filantropía y beneficencia católica, una serie de iniciativas que intentaron dar solución al problema de la habitación popular.

En la década de 1840 ya hay antecedentes de organizaciones de la Iglesia Católica que se preocuparon de las condiciones de vida de los desvalidos, como el Instituto de Caridad Evangélica, que atendía en 1844 a una gran cantidad de necesitados, y que presentaba planes de expandir su acción hacia las áreas rurales, aprovechando la estructura parroquial existente. Hacia ese período surge también la Sociedad Cristiana para los Pobres Desvergonzados y la Sociedad de Beneficencia de Señoras, preocupadas de dar asistencia a los pobres a través de la caridad, con aportes de la Iglesia y de contribuyentes (Silva, 1965).

La acción de las sociedades de beneficencia comenzó a tener una importancia creciente en Chile luego de que el Papa León XIII hiciera pública la encíclica *Rerum Novarum*, en 1891. En ella, la Iglesia Católica toma una posición ante las deplorables condiciones de vida del proletariado industrial y postula las normas a seguir por los gobiernos para mitigar y comenzar a revertir esa situación. Las propuestas generadas a partir de la encíclica propiciaron la aparición de varias instituciones de caridad que incursionaron en la edificación de viviendas para obreros. Estos emprendimientos fueron un argumento comúnmente utilizado por quienes defendían la idea que la solución al problema habitacional pasaba sólo por iniciativas individuales y privadas, no teniendo cabida una posible intervención directa del Estado en esas materias. Esta postura predominó en el Parlamento hasta la promulgación de la Ley de 1906, que marcó un cambio de actitud respecto de los modos de abordar la carencia de viviendas baratas y salubres.

La acción de la beneficencia católica en la ciudad de Santiago jugó un destacado papel en la construcción de viviendas sociales a finales del siglo XIX, y en las primeras décadas del siglo XX. En este contexto, nacen en esta ciudad la Fundación León XIII y la Fundación Sofía Concha. En esos mismos años aparece en Valparaíso la Unión Social de Orden y Trabajo. Otras instituciones de este tipo que desarrollaron construcción de viviendas para obreros fueron la Sociedad de Instrucción Primaria del Arzobispado de Santiago, fundada en 1900; la Sociedad San Vicente de Paul, la Parroquia de la Asunción y la Iglesia de la Inmaculada Concepción. La finalidad de estas entidades era construir casas para obreros casados que se arrendaban por un valor máximo del 10 por ciento del valor del terreno y de la construcción, teniendo los arrendatarios la posibilidad de transformarse en propietarios al cabo de 10 años de pago puntual de la renta (Heise, 1974).

Sin duda, este tipo de intervenciones fue un aporte al desolador panorama que mostraba la realidad de la vivienda de los sectores populares en Chile. Estas intervenciones fueron prácticamente la única alternativa a la que pudieron acceder las familias obreras en esos años. En general, estos conjuntos estaban constituidos por viviendas de fachada continua, de uno, dos y tres dormitorios, con los servicios mínimos de urbanización. Ellas se constituyeron en el modelo que se siguió en los primeros conjuntos que el Estado construyó y fomentó, en materia de vivienda social, en las primeras décadas del siglo XX.

Los emprendimientos de las sociedades de beneficencia católica siguieron realizándose durante los siguientes decenios y adoptaron diferentes tipologías de edificación. Los “cités” fueron una de las modalidades ensayadas, que según algunos arquitectos son un “conjunto de viviendas, generalmente de edificación continua, que enfrentan un espacio común, privado, el que tiene relación con la vía pública a través de uno o varios accesos. Su denominación tiene como origen esta forma especial de relacionarse con el espacio público que recuerda la ciudadela medieval amurallada” (Arteaga, 1985). La cantidad de casas de cada conjunto era variable; cuando estaban dirigidos a los estratos obreros contaban con mayor cantidad que los dirigidos a sectores medios. En general, los cités de menor superficie contaban con dos o tres habitaciones, baño, cocina y en algunas ocasiones, con un pequeño patio.

Existe la hipótesis que en su origen, los cités en Chile, fueron dirigidos a sectores medios-altos de la sociedad. El primer Cité fue diseñado por el arquitecto francés Emilio Doyère en 1890, por encargo del filántropo Melchor Concha y Toro, empresario principal fundador de la Sociedad de Beneficencia León XIII, para dar vivienda a familiares y amigos en situación económica desfavorable. Fue un conjunto de siete casas de dos plantas ubicadas en el área central de la ciudad de Santiago (Arteaga, 1985).

Es evidente pensar que la llegada de la industrialización trajo consigo profundos cambios estructurales en el modo de vida de las personas que habitan las ciudades, ya sea en términos de apropiación como de utilización del espacio, además de cambios en la percepción de la calidad de vida.

Se constata que tanto higienistas, como la acción de la iglesia y algunos privados y posteriormente el Estado, lideraron las primeras tentativas de responder a esta problemática mayor y al nuevo desafío al que se enfrentan los países de la región, que es la de proveer de viviendas a los nuevos habitantes de las urbes. Sin embargo, estas primeras iniciativas no contaban con herramientas de planificación, ni con

una real comprensión de la problemática en sí, lo que impedía por un lado, el poder dimensionar su real magnitud y por el otro, evitar los futuros riesgos en términos de una excesiva demanda, y al déficit a que esto conduciría, problemas a los cuales se verían enfrentados las futuras generaciones.

Los emprendimientos que se realizaron a partir de la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 y la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, marcan un comienzo, donde se destaca la importancia de legislar en materia de vivienda y más adelante la necesidad de crear estructuras institucionales especializadas en estas áreas.

Es por esto que resulta relevante conocer los antecedentes históricos de los procesos vinculados al desarrollo urbano de las ciudades de América Latina, ya que las instituciones y normas establecidas en cada país durante la primera mitad del Siglo XX, fueron utilizadas para dar forma a una parte no despreciable de la ciudad en la que hoy vivimos, en nuestra región.

B. Vivienda social y el rol del Estado

A lo largo del Siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, los Estados occidentales van a sufrir una transformación radical, pasando de Estados liberales a Estados sociales o de bienestar. El modelo de Estado liberal parte de la premisa que el individuo se orienta racionalmente hacia la consecución de sus intereses básicos, definidos en la forma de derechos naturales: a la vida, a la libertad y a la propiedad.

Los Estados de Bienestar fueron resultado combinado de diversos factores, entre los cuáles se destaca el reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, y las élites políticas y económicas conservadoras ilustradas. Todas estas fuerzas políticas y sociales en conjunto con los sindicatos impulsaron reformas de seguro obligatorio, protección al trabajo, salario mínimo, expansión de los servicios sanitarios y educativos, y alojamientos subvencionados estatalmente (Offe, 1990). También influyeron en este proceso algunas transformaciones institucionales, principalmente el surgimiento de la democracia de masas con sucesivas ampliaciones del derecho de voto hasta llegar al sufragio universal. La fase de consolidación democrática del Estado de Bienestar se completó después de la Segunda Guerra Mundial (Olmos y Silva, 2011).

La modernización derivada del Plan Marshall estuvo ligada a una nueva forma de organización política y manejo económico. La mayoría de los gobiernos asumen que no es posible mantener una forma de organización en los mismo términos en que se organizó la sociedad hasta antes de la guerra, que se basaban en la desregulación económica propugnada por el liberalismo.

En adelante, el Estado interviene entregando servicios y beneficios, pero otorgando además una serie de mecanismos y recursos que introducen certidumbre, seguridad y control en el manejo económico. Esta forma de intervención estatal permite superar una serie de situaciones de tensión de las fases precedentes en el Estado. Al período 1950-1970, Hobsbawm (1998) lo calificó como la “Edad de Oro” por el crecimiento económico de las sociedades industriales avanzadas de la Europa Occidental. Las políticas sociales y económicas eran el resultado de los acuerdos negociados entre el Estado, las grandes empresas capitalistas y los sindicatos para alcanzar un “compromiso de clase” o “pacto social” que permitiera mantener la estabilidad y formar un Estado de Bienestar (Hobsbawm, 1998) .

Retomando, en parte, el planteo de Mesa Lago, demostró que la extensión de los sistemas de prestaciones sociales se encuentra profundamente ligados al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones por lo que su extensión se vincula al desarrollo de este modelo (Filgueira, 1998). En su trabajo diferenció tres tipos de “régimenes” en América Latina; el primero “universalismo estratificado” (Uruguay, Argentina, y Chile) sería el más cercano al modelo conservador de Esping-Andersen (1993). Estos países coinciden con un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar y se protege a la mayor parte de la población a través de mecanismos de seguridad social. La característica que presentan son altos grados de desmercantilización y una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos; en segundo lugar, los “régimenes duales” (Brasil y México), en los que la estratificación del modelo anterior se acentúa y donde la heterogeneidad territorial es más acusada; la

desprotección de amplios sectores es el resultado, con una baja intensidad democrática que favorece este dualismo; por último, los “regímenes excluyentes” (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, y Ecuador), con sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social (sólo cerca de 20 por ciento de la población incorporada) y duales en educación resultado de la acción de las elites que se apoderan del aparato estatal, extraen rentas de economías primarias y evitan la generación de bienes colectivos.

A comienzos de 1960 en Chile, existen por lo menos 28 instituciones dependientes de ocho ministerios que intervienen en asuntos de vivienda, urbanización y equipamiento. Para enfrentar esta situación se crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), que junto a la Corporación de Vivienda (CORVI) y la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit), es integrada por la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), empresa autónoma del Estado, una de cuyas principales funciones es mejorar y renovar las áreas deterioradas de las ciudades, mediante programas de rehabilitación y desarrollo urbano.

El punto de partida de un largo camino que ha desarrollado, en el caso del Estado chileno, para aproximarse a la solución de sus problemas sociales (Munita, 1921) es la creación de los Consejos de Habitaciones para Obreros, entre cuyas atribuciones estaba la de favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción (Luengo, 1946). Los Consejos tuvieron una función higienizadora importante, que estuvo representada por la rehabilitación de aquellas viviendas que no cumplieran con los mínimos vigentes en materia de higiene, o su demolición en caso de inhabilitabilidad (Bravo, 1959). Al amparo de las franquicias de la Ley 1.838, entre 1906 y 1925, los particulares construyeron 3.243 casas con 8.734 piezas y repararon 614 casas con 9.814 piezas. En total se demolieron 15.147 piezas y se construyeron 9.778 (Luengo, 1946). La influencia que tuvo la legislación de Bélgica en esta materia es bastante notable, ese país en su Ley de 1889 estableció los Comités de Patronato, que debían favorecer la construcción de casas para obreros y sobre todo buscar las combinaciones más adecuadas para convertir al obrero en propietario de su habitación; teniendo la inspección de la salubridad y de la higiene, que la fomentaría por medio de premios, debiendo favorecer y estimular el desenvolvimiento del ahorro (Munita, 1921).

El Estado en cada acción fue adquiriendo más compromiso con el problema habitacional. Intervino fijando normas de construcción, fomentó la intervención del sector privado, reguló los arriendos y buscó proteger a la población de los especuladores, promovió la creación de cooperativas de vivienda y por último también comenzó a construir directamente nuevos lugares de alojamiento para la población más necesitada. Las limitaciones que se plantearon en la aplicación de estas medidas en las primeras décadas del siglo XX, fueron tenidas en cuenta para crear en 1936 la Caja de Habitación Popular, que sería hasta 1952 el ente encargado de desarrollar los programas relativos a la vivienda social.

Esta agencia del Estado tuvo como objetivo central la edificación de viviendas de bajo costo, estimulando preferentemente la iniciativa privada. Operativamente dependería del Ministerio del Trabajo y sería administrada por un Consejo Superior compuesto de diez miembros. Entre las funciones principales del organismo en cuestión cabe desatacar: la construcción de viviendas, la concesión de préstamos, la urbanización de barrios obreros y la concesión de subsidios, entre las más significativas (Galdames, 1949). En el período transcurrido entre 1936 y 1952 la Caja de Habitación Popular estuvo presente en la construcción de 43.410 viviendas.

En el año 1993 se crea en Colombia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (bajo el nombre Ministerio del Medio Ambiente), por medio de la llamada “Ley del Medio Ambiente” (Ley 99/1993), reemplazando las funciones que cumplía desde 1968, el antiguo Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA). A finales del año 2002, se fusionó con el Ministerio de Vivienda, tomando el nombre de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en tanto en la Argentina se crea el Ministerio de Infraestructura de Vivienda y Servicios Públicos en

1885. En México, a partir de 1934 se crea el departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, lo que es hoy en día la Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial Urbano.

En la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, la creación de Ministerios de Vivienda y/o Urbanismo y actualmente en algunos casos, de Ordenamiento Territorial, se fueron creando a partir de diferentes estructuras institucionales que estaban inicialmente relacionadas con obras públicas y territorio, de las cuales dependía directamente la construcción de viviendas. Esta etapa correspondía al período post industrialización a comienzos del siglo XX. Una vez consolidada la institucionalidad a través de los Ministerios de Viviendas, estos adquirirían cada vez más compromisos que contribuirían a mejorar la calidad de vida de sus poblaciones, especialmente de los sectores más vulnerables, respetando su diversidad, favoreciendo la integración social y reduciendo inequidades.

En el caso chileno, las acciones por parte del Estado, continuaron en segunda y tercera década del siglo XX. Las condiciones sociales y los vaivenes económicos relacionados con los diferentes momentos de crisis, junto a las propias limitaciones de las normativas anteriores, se manifestaban en las reacciones que tenían los grupos más afectados por la carencia de vivienda. Los altos precios de los alquileres y la formación de las llamadas Ligas de Arrendatarios, que intentaban abrir un campo de negociación con los propietarios y el gobierno, marcaron el destino de las respuestas estatales en la década de 1920 (Chaparro, 1994).

En este escenario, en el año 1925 se procedió a la promulgación del Decreto Ley 261, conocido como Ley de la Vivienda, que establecía la reducción del 50 por ciento de la renta de alquiler de las propiedades declaradas insalubres; limitación de los precios de los arriendos de las viviendas salubres; exención del pago de contribuciones; y prohibición de desalojo a los arrendatarios antes de los seis meses, entre las medidas más relevantes (Luengo, 1946). En ese mismo año, se produce la creación de la Ley 308, que deja atrás a un período de aciertos y vacilaciones marcado por iniciativas de corte higiénico; en términos de viviendas construidas tuvo un aporte restringido, pero marcó el inicio de una dinámica de realizaciones por parte del Estado que influirían en el conjunto de la política social que comenzaba a gestarse en esos años (Arellano, 1985). La Ley 308, creó el Consejo de Bienestar Social que reemplazó al Consejo de Habitaciones Obreras del año 1906, él que mantuvo las atribuciones impuestas por este último. Con esta iniciativa se buscó activar con mayor impulso la construcción de nuevas viviendas e intentó promover la participación de cooperativas en la construcción de alojamientos, incentivando para ello la exención de impuestos municipales en aquellos edificios colectivos (Bravo, 1959).

Es claro que la mayor parte de las políticas habitacionales públicas aplicadas en la Región, se orientan a la construcción de viviendas nuevas (de manera de garantizar el negocio inmobiliario y constructivo), sin considerar los mercados del suelo, el parque construido donde muchas viviendas se hallan en un proceso de mejoramiento progresivo, procurando alcanzar el nivel mínimo que define una sociedad como aceptable con injerencia muy indirectas en los submercados financieros y de los productos de la construcción.

Al revisar el panorama de América Latina se puede observar los diversos criterios aplicados para definir el déficit habitacional total, cuantitativo y cualitativo. En la actualidad, una de cada tres familias de América Latina y el Caribe habita en una vivienda inadecuada o construida con materiales precarios o carente de servicios básicos. Casi dos millones de las tres millones de familias que se forman cada año en ciudades latinoamericanas se ven obligadas a instalarse en viviendas informales, como en las zonas marginales, a causa de una oferta insuficiente de viviendas adecuadas y asequibles, según el estudio del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), 2012.

En el caso de Chile, posterior a la década de 1950, se materializa la creación de la CORVI, su génesis está vinculada a la reforma de la administración pública que se produce en Chile hacia ese periodo, época en la cual por primera vez se habla de Planes de Vivienda (Haramoto y Mac Donald, 1983), fortaleciéndose la construcción de grandes conjuntos habitacionales, que en países como España son llamados “Polígonos de Vivienda” y en Francia “Les Grands Ensembles”. La CORVI es concebida como una especie de organismo motor del Plan de Vivienda, el cual a su vez debía ser formulado por el

Ministerio de Obras Públicas, según lo estipulado en la nueva orgánica del Estado chileno implantada en la década de 1950. De acuerdo a lo señalado en el decreto de creación de dicha agencia gubernamental, la CORVI estaría encargada de la ejecución, la urbanización, la remodelación y la reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en Plan de Vivienda y en los Planes Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas; además sería de su responsabilidad el estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas (Godoy, 1972).

Paralelamente a la construcción de grandes conjuntos habitacionales, otras tipologías de vivienda también han contribuido a la conformación de la ciudad de Santiago. Hacia el período de la década de 1950, se comienzan a impulsar una de las modalidades de solución habitacional que se ha mantenido hasta nuestros días en Chile. Se trata del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, vinculado en su origen al Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de Chile y Estados Unidos (Haramoto y Mac Donald, 1983). El programa aludido, se basó en el beneficio recíproco del trabajo de los participantes, siendo auxiliado por el apoyo técnico de una entidad externa, ya sea de origen estatal, municipal o privada. Cabe señalar que en el espacio de la ciudad de Santiago el mencionado programa involucró cerca de 3.000 unidades habitacionales, y constituyó la solución de vivienda para numerosas familias que habitaban algunos de los asentamientos más precarios de la ciudad, ubicados en lugares carentes de todo equipamiento y servicios básicos, cercanos a las riberas de ríos y acueductos que muchas veces conducían la eliminación de los residuos sanitarios de aquella parte de la ciudad ya urbanizada y consolidada.

Las políticas basadas en la construcción de viviendas “llave en mano” aplicadas en la región, tienen como principales características, que el tipo de intervención se basa en la “erradicación” de los asentamientos irregulares, el producto de reemplazo es la construcción de un conjunto habitacional sobre terreno libre. Siempre estuvo financiado por fondos públicos, con muy bajo o sin recupero, la decisión y planificación la realiza el Estado en forma centralizada, y la construcción las grandes empresas por licitación pública.

La influencia urbanística proveniente desde el movimiento moderno y la Carta de Atenas, ya se habían comenzado a manifestar en los primeros asentamientos de habitación popular materializados en la década de 1930 y 1940; sin embargo, hacia la década de 1950, su influencia fue notable y prácticamente perduró hasta la década de 1970. Dentro de los grandes proyectos de vivienda social llevados a cabo bajo los principios de la CIAM, hay que destacar en la ciudad de Santiago la Población Juan Antonio Ríos, la que fue construida en etapas sucesivas desde los años 1940 hasta principios de la década de 1950, involucrando 5.271 viviendas. Otro conjunto construido bajo esta concepción urbanística lo constituye la Villa Portales de finales de la década de 1950 y principios de la década de 1960 que alcanzó una cifra cercana a las 3.000 viviendas (San Martín, 1992).

Sin duda que el rol que ocuparon los Estados de la Región a comienzos del siglo XX, para hacer frente a la creciente demanda de viviendas, han sido la base para crear y asentar la estructura institucional necesaria que ha permitido en estos últimos años, reducir el déficit de viviendas en América Latina y el Caribe. Muchas de las medidas y políticas adoptadas han sido gestadas gracias a lecciones aprendidas y en particular en respuesta a la evolución y a la necesidad de responder a los diferentes desafíos, en términos principalmente cuantitativos, lo cual desencadenó en una nueva forma de insatisfacción generada por los aspectos cualitativos.

Queda claro que a pesar de la sólida base ideológica del Estado benefactor o subsidiario, este se vio enfrentado a la dificultad de responder de una manera eficaz al ritmo de las crecientes demandas en materia de vivienda. La falta de recursos en algunos casos, obligó a invitar a nuevos actores a la mesa de discusión trayendo consigo, los riesgos de la degeneración de un mercado inmobiliario social.

En los ámbitos de la construcción y también del saneamiento y el agua potable, han sido hoy en día temas tratados con las nuevas asociaciones entre los sectores públicos y privados. Estos han dado resultados esperados en términos cuantitativos, sin embargo el impacto social que se produce a través de la generación de rentabilidades durante el proceso sistémico de suministro y entrega tanto de bienes como de servicios. Se contraponen al principio fundamental del desarrollo de las políticas sociales, que

tiene como fin último la reducción de la pobreza y la precariedad, la integración social y la igualdad de oportunidades. Los resultados fueron del todo contraproducentes, como se reflejó a las claras en los enormes déficit habitacionales acumulados en la región. Por un lado, los esquemas de construcción y financiamiento habitacional delineados no satisfacían las aspiraciones de rentabilidad de los constructores e intermediarios financieros privados, inhibiendo así la inversión privada formal. Por otro, la activa intervención del Estado como constructor de viviendas definía burocráticamente las características, precios y mecanismos de asignación de éstas. Con esto se eliminó de hecho el funcionamiento de los mecanismos de mercado para el rango de viviendas supuestamente dirigido a los sectores de más bajos ingresos, desplazando de esta manera a los constructores privados. Como resultado, los constructores y los intermediarios financieros privados se dedicaron a atender la demanda de los sectores de ingresos más elevados, dando lugar a un doble efecto perverso: por un lado, a la reducción de los mercados formales y una creciente inhibición de la inversión privada en el sector vivienda; y por otro, a la vigencia cada vez mayor de modalidades informales de construcción y financiamiento de viviendas. Estas últimas movilizan actualmente en la región un volumen considerable de recursos (González, 1999).

C. Vivienda social y el subsidio a la demanda

Las políticas urbanas y habitacionales en América Latina que se han implementado en los últimos quince años en el marco del proceso de inserción en la economía global han generado nuevas modalidades de gestión urbana y habitacional. Por una parte, mientras aún subsisten políticas basadas en el financiamiento de la oferta, la promoción de la “facilitación” del mercado, ha impulsado preferentemente el modelo de subsidio directo a la demanda, que ha implicado desregular y privatizar las áreas de producción y servicios, disminuir la inversión del Estado y descentralizar o desconcentrar políticamente las competencias sobre estas áreas, por otra parte en el contexto de la lucha contra la pobreza se han impulsado programas (basados en el financiamiento internacional) de regularización urbana de los asentamientos informales.

Esto tiene lugar mientras en América Latina, los cambios económicos y políticos, tanto sean como consecuencia o adaptación a los procesos globales, se han traducido en un crecimiento sostenido de la urbanización. La expansión territorial de las ciudades avanza sobre las áreas rurales y semirurales de la periferia de los centros urbanos, con una variada oferta de productos inmobiliarios para estratos medios y altos, caracterizados por ser urbanizaciones cerradas en que los promotores garantizan seguridad, paisaje y un menor valor de la tierra (por ejemplo, parcelaciones de agrado, clubes de campo, barrios privados, etc.). Paradójicamente mientras el impuesto a la renta del suelo, en los países de la región, es de los más bajos del mundo, se verifica un deterioro de ciertas áreas de las ciudades, al decaer su dotación de servicios, cambios en el uso de suelo vinculados al sector terciario avanzado, que se expresa en grandes edificios de diseño innovador y emblemático con la aplicación de tecnologías constructivas de punta, concentración en una localización específica de un espectro muy variado de productos y servicios (entre otros, diversos tipos de servicios financieros, comerciales, salud, ocio y esparcimiento), procesos de renovación urbana acompañados de gentrificación y acciones que vulneran derechos esenciales como el derecho a la ciudad y la vivienda (en varias ciudades Latinoamericanas los procesos de renovación urbana como en Santiago, Buenos Aires, Montevideo, entre otras han significado la expulsión de aquellas familias en situación de pobreza que habitaron sitios por muchos años).

Como contrapartida, los asentamientos informales se reproducen y las políticas habitacionales alcanzan a unos pocos. Incluso en aquellos países que han tenido mayor efectividad cuantitativa (como es el caso chileno), importantes sectores sociales residen en soluciones habitacionales ofertadas por el Estado de calidad insuficiente (que son nichos de acumulación de pobreza, el denominado problema de los “con techo”). Una parte de la población solo puede acceder por su propia cuenta a un techo informal de baja calidad residencial, con alto grado de inseguridad ciudadana, carencia de equipamientos públicos y sociales, inadecuados sistemas de vialidad y transporte, agua potable, eliminación y procesamiento de desechos, en un entorno de alto grado de vulnerabilidad a los fenómenos naturales.

La intervención del Estado en los procesos de configuración del ambiente construido, más allá del tradicional fin de resguardo ambiental y ordenamiento de funciones y usos, tiene por acción u omisión, relación con los procesos de generación de renta y los modos de distribución o no de sus beneficios entre la población. La política habitacional, que particularmente implica la “desmercantilización” de la vivienda (y otros servicios habitacionales) con fines sociales, involucra numerosos agentes en los procesos de producción y administración, que componen un entramado de intereses altamente complejo. En tal sentido, el funcionamiento de la política habitacional llega mucho más allá de los objetivos enunciados, o los supuestos como política pública, conjugando en términos reales procesos de legitimación política, de obtención de rentas extraordinarias, de activación productiva, de consolidación del sistema de propiedad privada, de promoción social real, de reproducción de activos financieros.

Debe tenerse en cuenta que si bien nuestros países han estado afectados por procesos políticos comunes (dictaduras, reorganización democrática, globalización financiera, etc.) tienen matrices socio-políticas y trayectorias socio-económicas recientes, que en cada sociedad son en muchos sentidos distintas. Hay casos como Brasil y Colombia, que presentan situaciones bien diferentes al resto, en cuanto a marco jurídico e institucionalidad de las políticas urbanas, hay casos como Chile que presentan una política de vivienda, con un diseño de financiamiento en el marco de la facilitación, desligadas de las políticas urbanas, con sistemas de asignación bastante transparente, lo que es muy distinto, por ejemplo a Argentina, que aún mantiene un fuerte sesgo clientelar en su política, o bien distinto a la tradición cooperativa de Uruguay, o los altos niveles de participación de la Cooperación Internacional, como en el caso de Bolivia y los países de América Central.

Esta disfuncionalidad estructural del mercado es lo que —en un proceso que adopta determinadas formas y trayectorias históricas— provoca que el Estado intervenga, a fin de corregir, compensar o atenuar dicho problema, en el marco del antagonismo de las fuerzas sociales, principalmente dado por la dada en las lógicas antes mencionadas, entre el proceso de acumulación y reproducción del capital y la reproducción de la vida.

Existen pocas ciudades como Santiago en las que se evidencie tan claramente lo que ocurre en una ciudad y sus habitantes con la aplicación de políticas neoliberales por un largo periodo: cambios y desigualdades, ambos igualmente radicales. Santiago es una ciudad donde, desde mediados de los años setenta, por “redistribución” se comprende el logro de igualdad de oportunidades y la libertad de acción, no la redistribución de la riqueza y la igualdad de derechos.

El escenario urbano de Santiago ha cambiado notablemente en los últimos veinte años: se han construido grandes autopistas urbanas tarifadas, túneles, megaproyectos, nuevos edificios inteligentes, establecimientos para servicios y producción industrial, y gran cantidad de viviendas sociales. Es una ciudad donde prácticamente no se observa la existencia de tugurios ni campamentos: en su lugar hay grandes conjuntos de viviendas sociales con una gran densidad.

Para algunos, los rasgos señalados son también signos del adelanto de Santiago. Consideran que es una ciudad exitosa en el contexto de América Latina y señalan que las cosas se ven bien, que estaríamos mejor que antes. Tal percepción tiene relación con la real eficacia de un proceso activo cuyo fin era, y es, la aceptación del modelo neoliberal.

Para otros, la distribución de la riqueza y la pobreza y su manifestación espacial no han experimentado cambios significativos en los últimos veinte años en el ámbito nacional, ni tampoco en Santiago: las desigualdades se mantienen, e incluso aumentan, a pesar de fuertes subsidios. En las comunas de Santiago donde persiste la pobreza se siguen encontrando nodos de concentración de extrema pobreza, como lo son paradójicamente los barrios de viviendas sociales producto de políticas públicas que intentaron resolver los asentamientos urbanos precarios u ocupaciones de terrenos, que perduraban desde los años setenta. Se trata de barrios sensibles, en los cuales “la inseguridad social y la inseguridad civil se superponen”, en palabras de Castel (2004); son barrios marcados por la precariedad laboral, educacional y las actividades marginales.

En este contexto, y en referencia a Santiago como ciudad “moderna”, vale preguntarse de qué modernización se habla. Si se lo hace como la optimización de los recursos de la modernidad (que se estructura en torno a la noción de dignidad y la reciprocidad simétrica), ciertamente Santiago no se ha modernizado, aunque sí ha cambiado, y mucho. En el circuito de la modernización el movimiento en Santiago ha sido más bien a la inversa o, por lo menos, así lo indica la remoción sistemática, desde mediados de los años setenta, de las políticas y acuerdos redistributivos.

La pregunta pertinente para Santiago, entonces, no es si la ciudad cuenta con servicios o si se ha incrementado la construcción de infraestructura; sino cuán efectivamente redistributivas han sido las políticas y acuerdos porque, en las últimas décadas, pese al aumento de los subsidios y apoyos, se han agudizado las diferencias sociales en lugar de reducirse. Y si bien se ha incrementado la construcción en las comunas periféricas de la ciudad, esa edificación presiona la ciudad con efectos negativos en el ambiente y en la economía, y es también un signo visible de la especulación del uso de suelo.

Santiago, con sus contradicciones, con sus éxitos y fracasos, es un claro ejemplo de cómo se ha producido racionalmente una ciudad neoliberal. Una ciudad cuyos componentes urbanos son, en su gran mayoría, objeto de negocio y de especulación, y donde ningún contrapeso proveniente de la sociedad civil es lo suficientemente significativo para disputar con éxito esa noción mercantilista en los flujos de toma de decisiones.

Como lo señala (Harvey, 2007), Chile fue el primer país en el cual se implementó una plataforma neoliberal y esto se llevó a cabo por la fuerza, durante una dictadura militar (1973-1990). Y ocurrió mucho antes del Consenso de Washington. A partir de 1975, en Chile se impulsó un modelo que se basó en modificaciones tales como la apertura de la economía, que hasta 1973 era cerrada y mono-exportadora; la liberalización de precios y mercados; las privatizaciones de empresas públicas; la desregularización y flexibilización de la fuerza de trabajo, junto con la expansión de los mercados; el ajuste fiscal paralelo al abandono de las políticas industriales; y por último, la desregulación del mercado (Martínez y Díaz, 1995).

Martínez y Díaz indican que la reestructuración neoliberal, en su fase destructiva, tuvo dos momentos: uno fundacional (1973-1983), en el cual se implementó un programa radical de políticas de libre mercado con la influencia de la escuela económica de la Universidad de Chicago, reconocida por su tendencia anti-keynesiana. Esta fase estuvo marcada por dos grandes recesiones (1974-1975 y 1982-1983), implicó la apertura comercial, el desmantelamiento de los controles estatales y las privatizaciones de empresas públicas de servicios, entre otras medidas. En 1979, la dictadura militar impulsó una ola de privatizaciones que denominó “modernización social”; así se fue transfiriendo desde el Estado al mercado el rol de regulador del acceso a bienes y servicios sociales (vivienda, salud, educación) en el marco del principio de subsidiariedad del Estado (Tironi, Vergara y Baño, 1988).

Un segundo momento, entre 1983-1990, se inició con la crisis del año 1983. En ese lapso se profundizó y consolidó el modelo neoliberal, se realizaron los ajustes hacia una economía exportadora con el objetivo de consolidar el sistema de mercado y el Estado Subsidiario, lo que se llevó a cabo sobre la base de un gran endeudamiento externo. En el marco de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, se produjo una segunda ola de privatizaciones de empresas públicas entre ellas, de las aseguradoras de fondos de pensiones y prestadoras de salud.

Estas drásticas transformaciones, que llevaron de un Estado social a un Estado subsidiario en el marco de un régimen militar, se expresaron violentamente tanto en la estructura social de las ciudades como en su espacio habitado.

Paralelamente como resultado de la incorporación de México a la corriente neoliberal, en 1982 comenzó una nueva etapa en la que se iba a redefinir cualitativamente la naturaleza del Estado. Para ello se propusieron dos principios, los mismos que tendrían que aplicarse de forma paralela. El contenido del primer principio giraba en torno de la exigencia de instituir una nueva relación entre los sectores público y privado, promoviendo la especialización estatal en las funciones y tareas para una intervención pública

“correcta” aquellas destinadas a imponer y vigilar el cumplimiento de las reglas de la convivencia social que mejoraran el funcionamiento del mercado y salvaguardaran los derechos de propiedad a fin de alentar la inserción del capital privado en las diferentes actividades económicas. En cuanto al segundo principio, la lógica era reducir el tamaño de la estructura de gestión pública y hacer de la misma un modelo de eficiencia y eficacia, recurriendo tanto a la “exprivatización” como a la “endoprivatización”.

En la práctica, la actuación del Estado subsidiario se convirtió en un esquema de operación pública que implicó la cancelación de partidas presupuestales que originalmente estaban destinadas a cubrir programas de salud, vivienda, educación e infraestructura (Huerta, 2005).

Al igual que los países desarrollados, los Estados de países de América Latina, comenzaron a tomar un rol protagónico, en los programas y sistemas de producción de viviendas sociales, a través de los distintos ministerios e instituciones creados para ese fin. El financiamiento previsto participaría como medida compensatoria para equilibrar el sistema. Este se traduciría por un aporte directo denominado subsidio, el cual se le otorga a familias que han postulado y reunido los requisitos exigibles para este efecto, como en el caso de Chile, donde se definen claramente distintas postulaciones definiendo: categorías de familias clasificadas según composición familiar, nivel de ingresos, nivel de ahorro entre otros elementos. Esta ayuda financiera permite compensar parcialmente el financiamiento para la adquisición de una vivienda social.

Podemos definir subsidio como lo describe técnicamente González: ... El Subsidio Habitacional Directo (SHD) es un aporte explícito no reembolsable que entrega el Estado una sola vez a las familias que cumplen con requisitos previamente determinados, para dotarlas de una capacidad de compra superior a la que les brindan sus ingresos. Como se aprecia, se trata de un subsidio a la demanda y no a la oferta (González, 1999).

O también podemos definir subsidio como lo describe Videla (2010): Es un instrumento que permite el acceso a la vivienda a la población de menos recursos. En términos generales consiste en brindar ayuda, a través del financiamiento de viviendas a familias de menores ingresos, que habitan en barrios con alta vulnerabilidad social. Estos instrumentos como: Subsidios, bonos, apoyos en financiamiento, focalización de programas sociales y de mejoramiento de viviendas y servicios de saneamiento, son algunos de los mecanismos para ayudar a resolver carencias habitacionales para los hogares que más lo necesitan. Tendencia que se encuentra implementada en países de Latino América como: Argentina, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay, entre otros.

El subsidio a la vivienda tiene su origen fundado en dos corrientes principales, una que dice relación al reconocimiento del principio que la vivienda es un bien y no un derecho como lo establece más adelante (Rodríguez y Rodríguez, 2010) y la otra admite que el Estado por sí sólo es incapaz de dar una solución al déficit habitacional y que, por lo tanto, su intervención debe incentivar la inversión privada.

El reconocimiento de la complementariedad de los esfuerzos supone innovar radicalmente en la política pública, en los instrumentos aplicables y en los esquemas institucionales. El antiguo papel del Estado es sustituido por un rol facilitador que apunta a crear incentivos en materia de recuperación de costos, rentabilidad y estabilidad, para permitir que el sector vivienda compita con los demás sectores de la economía y la inversión privada tenga un papel protagónico en la construcción y financiamiento de viviendas (González, 1999).

Todo lo anterior tiene como premisa que atender a las necesidades de vivienda es primordialmente un hecho económico, que repercute en la política de bienestar social. Los efectos multiplicadores del sector vivienda sobre la actividad económica y el empleo son tanto o más importantes que los de otros sectores económicos: cada dólar invertido en vivienda genera otros dos dólares de actividad económica en otros sectores, y un puesto de trabajo adicional en la construcción de viviendas, da lugar a otros dos en actividades conexas (Mayo y Angel, 1993).

El sistema del subsidio habitacional se estableció en Chile en el año 1978. Según el principio de que la vivienda no es un derecho, sino un bien que se adquiere con el esfuerzo de las familias, el régimen

militar puso en práctica un sistema de financiamiento para la construcción de viviendas de bajo costo y tamaño, que ha perdurado por más de treinta años. Muy esquemáticamente este sistema consiste en dividir el financiamiento del costo de la vivienda en tres componentes: un ahorro familiar que cubre un porcentaje del costo total; un aporte del Estado (subsidio), que cubre otra parte del costo; y un préstamo bancario a largo plazo con el cual se paga el saldo (Rodríguez y Rodríguez, 2010).

Este sistema ha sufrido modificaciones a través del tiempo en cuanto al monto del subsidio que se entrega a las familias. En sus líneas generales, sin embargo, se ha mantenido y ha sido el instrumento que ha estructurado la acción del MINVU a través de diferentes gobiernos y orientaciones políticas, y que permite financiar viviendas para sectores de bajos y medios bajos ingresos.

El SHD está orientado, con la intervención subsidiaria del Estado, a facilitar a la población de menores ingresos el acceso a las oportunidades generadas por un modelo de mercado para el desarrollo sectorial. Por lo tanto, se aparta totalmente de un mito frecuente en la base de las políticas habitacionales: que la vivienda es un derecho (Rodríguez y Rodríguez, 2010). Además, el SHD debe formar parte de una política habitacional que erradique dos enfoques erróneos de antaño: primero, que el sector vivienda es un sector social, y segundo, que el problema habitacional se resuelve impulsando masivos proyectos de construcción de vivienda; debe ser parte de una política de vivienda integral, y no un mecanismo aislado. Ello supone, primero, que el modelo de desarrollo sectorial sea compatible con el modelo general de desarrollo económico y social, y sólo puede hacer una contribución efectiva para reducir el déficit habitacional si aparecen y se consolidan el ahorro para la vivienda y el crédito hipotecario de largo plazo, puesto que en esencia es un mecanismo complementario y subsidiario del acceso a la vivienda (Rodríguez y Rodríguez, 2010).

A diferencia de cómo funciona el sistema de construcción en América Latina, otros países como Francia las entidades que intervienen en la construcción o que hacen la interfase entre el Estado y las empresas de construcción, son instituciones Semipúblicas o de Economía Mixta más conocidas como *Société d'Économie Mixte* (SEM), las cuales reciben anualmente los aportes del Estado destinados a la generación de programas de viviendas, que hoy en día, no se reducen simplemente a la unidad básica de una vivienda propiamente tal, sino que muy por el contrario, estas entidades deben ser capaces de generar programas de vivienda que constituyan nociones de integración social.

Las SEM funcionan en principio con un aporte de 50 por ciento del Estado y un aporte de 50 por ciento proveniente de empresas privadas encargadas principalmente a fomentar el Desarrollo. En términos de fiscalización estas debe acreditar en cada balance anual, o cuando el Estado así lo requiera, un resultado financiero que demuestre que, el desarrollo de sus actividades se realizan con una rentabilidad nula. Esto permite garantizar y a su vez reducir el aumento de costos por beneficios de terceros e intermediarios, en el sistema de producción de viviendas sociales. Para entender el desarrollo que ha experimentado el mercado inmobiliario en la Región, analizaremos la evolución que este sector ha tenido en Chile durante los últimos años.

En Santiago, Chile, el registro de los permisos de edificación de los últimos veinte años, por comuna, permite explorar cómo se distribuyó la actividad de la edificación e inmobiliaria por grandes zonas de la ciudad. En Santiago la edificación se ha ido concentrado en diferentes zonas de la ciudad, y variando sus ofertas de acuerdo con una fragmentación de mercados: productos para ricos, para sectores medios y para pobres. Otro dato que aporta la revisión de los registros de los últimos veinte años es que cuando alguno de esos fragmentos del mercado, por ejemplo, el de la vivienda sociales agotado, la actividad de la construcción se orienta hacia nuevos fragmentos, en otras zonas de la ciudad; por ejemplo, la construcción de departamentos en el centro de la ciudad. Con ello, se continúa una historia de éxitos cuantitativos.

Lo que esta historia de metros cuadrados y números de unidades construidas no menciona es, sin embargo, la estela de efectos urbanos y sociales que deja la actividad de la edificación cuando interviene en determinadas zonas de la ciudad, agota sus posibilidades, y la abandona en búsqueda de terrenos más baratos o nuevos subsidios.

Hasta época muy reciente, esos efectos no han sido preocupación pública, pese la existencia de organizaciones ciudadanas que levantan advertencias y denuncias desde fines de los años noventa. Es lo que aquí queremos explorar.

Las cifras generales de la edificación en Santiago, los promedios anuales, los resúmenes estadísticos, impresionan. Y la impresión aumenta si se explora la distribución espacial de la actividad de la edificación: no ha tenido lugar en todo Santiago por igual, sino que se ha concentrado en dos grandes zonas: una es el centro de la ciudad y las seis comunas donde residen los sectores de altos ingresos; la otra, nueve comunas de la periferia sur y poniente. Después del golpe de Estado del año 1973, el Gobierno Militar emprendió reformas económicas profundas y de largo alcance. La privatización y liberalización de los mercados urbanos formaron parte sustancial de dichas reformas. Esta política de liberalización descansó en tres principios:

Primero, el suelo urbano no es un recurso escaso; su “aparente escasez” como se afirmaba textualmente en el año 1979 es consecuencia de la falta de armonía entre las normas técnicas y legales con que se pretendía guiar el desarrollo urbano y las condiciones de oferta y demanda que rigen en los mercados inmobiliarios (MINVU, 1981a). El argumento seguía así: “...permanentemente se ha insistido que el suelo urbano es un recurso escaso e irremplazable, lo cual ha contribuido a que su precio sufra frecuentes distorsiones en el mercado al restringir artificialmente la oferta” (MINVU, 1981a).

Segundo, los mercados son los mejores asignadores de tierra entre los distintos usos, tanto en términos privados como públicos. Los usos del suelo deben ser decididos de acuerdo a su rentabilidad. El libre mercado es el mejor escenario para la convergencia entre el interés privado y el interés social. Por ello, el límite urbano no debe ser entendido como una línea administrativa discrecional, sino que como una frontera económica formada por los puntos del espacio donde la competencia entre la demanda por usos rurales y usos urbanos alcanza un equilibrio (MINVU, 1981a).

Tercero, “El uso del suelo debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado” (MINVU, 1981a), “Se definirán procedimientos y se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas siguiendo las tendencias del mercado” (MINVU, 1978). Si el suelo urbano no es un recurso escaso y los mercados libres (con sólo mínimas regulaciones) maximizan la rentabilidad social, entonces se sigue que dichas regulaciones estatales deben intentar descifrar y seguir las tendencias de mercado. “La política consistirá en reconocer las tendencias del mercado como el principal indicador para determinar la cantidad de terreno que requerirá el desarrollo de las actividades urbanas y la dirección de crecimiento dominante” (MINVU, 1981a).

Desde el año 1979 a la fecha, la ciudad de Santiago, cuenta con un excedente de suelo urbano y, sin importar las distintas políticas, el precio del suelo sigue subiendo de manera ininterrumpida; esto se produce porque aumentan los niveles de ingreso, y “mientras siga creciendo el nivel de ingreso, la acumulación territorial de la riqueza y el nivel de actividad económica de Santiago, es esperable que sigan aumentando los precios de la tierra” (Trivelli, 2009).

Las respuestas que los gobiernos han dado en América Latina a los procesos de producción informal de suelo, varían desde una cierta tolerancia hasta la represión absoluta según el período histórico y, fundamentalmente, el contexto político. Los países que han implementado las primeras acciones con cierta sistematicidad al respecto han sido Perú (1961, Ley de Barrios Marginales) y México (1973, creación del CORETT; Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra). Los problemas para construir vivienda social en el centro y no en la periferia no es que no exista suelo, sino el precio que el suelo ha alcanzado en los últimos años. Si se quisiera construir vivienda social céntrica y no periférica, el Estado debería intervenir directamente en el mercado de suelo con los instrumentos legales de los que dispone actualmente; pero ello no es de su interés.

Ya desde la década de 1980, el tema de la regularización tanto urbanística como dominial, se convirtió en reclamo de organizaciones de pobladores y movimientos sociales surgidos en la Región en relación al acceso a la tierra. Así, por ejemplo, tras la reapertura democrática en la Argentina (1983),

las organizaciones de pobladores de villas miseria comienzan a instalar, cada vez con más fuerza, el discurso de la “radicación”, en lugar de la “erradicación” que había propuesto la dictadura. También en las ocupaciones de tierras, producidas en el Gran Buenos Aires durante las décadas de 1980 y 1990, se planteaba “queremos pagar por nuestras tierras”, como forma de acceder a la “legalidad” en la tenencia. Ya sobre el final de la década, la Unión de Movimientos de Moradia, en Sao Paulo, Brasil, propone programas de rehabilitación de edificios en áreas centrales, en los que contempla, también, la regularización de la tenencia.

La mayoría de los Estados en América Latina no se han quedado al margen del modelo de subsidio a la demanda. Si bien es cierto que la dosificación e implementación varía de un Estado a otro y va a depender tanto de la voluntad política como de los recursos que sus países posean y destinen para este efecto, en general la tendencia en América Latina es el establecer en la mayoría de sus países este concepto, ya sea en algunos casos con mayor o menor influencia del Estado, dependiendo de la existencia de alianzas estratégicas público-privado. Podemos decir que en materia de construcción de viviendas en términos cuantitativos el balance es positivo, sin embargo insatisfactorio.

Algunas de las preguntas que surgen son: el actual estado de la ciudad, ¿es un asunto de normativa?; ¿se puede revertir la actual situación a través de una Política Nacional de Desarrollo Urbano o mediante cambios en las leyes de construcción y urbanismo o estamos hablando de la incapacidad del Estado subsidiario para responder a derechos sociales o de la excesiva reacción negativa del modelo neoliberal frente a los acuerdos y mecanismos de redistribución del ingreso y equidad social?

D. Conclusiones

A medida que más nos adentramos en esta problemática, nos damos cuenta que cada vez más actores sociales se interesan a temas relacionados a la vivienda, el barrio, y su entorno.

Y que, a su vez también universidades e institutos comienzan a impartir formaciones y postgrados relacionados con vivienda y urbanismo con el fin de fomentar el apoyo a instituciones públicas y contribuir así en conseguir una gobernanza del sistema. Paralelamente, actores provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONGs), fundaciones, sindicatos y asociaciones, se suman en pro de la misma causa, el conseguir mejores condiciones de vida de familias de escasos recursos.

Como se indicó anteriormente, para garantizar el éxito de estos programas es de suma importancia que el conjunto de actores, participe en todas y cada una de las fases de los proyectos, con el fin de asegurar, que las demandas están siendo incorporadas de una manera fidedigna a los proyectos y que los futuros residentes se apropien del proyecto. La importancia del proceso de construcción de viviendas a la construcción de barrios, con foco en la calidad y las sostenibilidad, nos permite darnos cuenta, de cuan relevante es el considerar por un lado, el entorno en los programas de vivienda social, y por el otro la participación del máximo de actores relacionaos al tema de vivienda. A su vez la experiencia nos enseña que el éxito de estos programas, está intrínsecamente ligado a que estos aspectos sean indiscutiblemente puestos en práctica.

Los gobiernos de la región están a su vez, cada vez más conscientes que se debe producir un cambio en la estructura que permitió, la construcción de viviendas sociales en las últimas décadas, ya que las políticas de vivienda en la región estaban principalmente enfocadas en resolver la demande con producción de células de vivienda, sin tomar en cuenta, su funcionalidad e interacción en la ciudad. El comprender y asumir que la producción de “techos en serie” no responde plenamente a la demanda inicial, y que por el contrario genera nuevos descontentos y malestares sociales. Entonces, el promover y defender las nociones de calidad, de viviendas sociales, dejando de lado la estigmatización, que existe en torno ella es un trabajo fundamental que permite generarlas condiciones necesarias para des estigmatizar y cambiar la percepción de las viviendas sociales en la memoria viva e imagen urbana de la sociedad.

Bibliografía

- Arellano, J.P. (1985), *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924 - 1984*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Arroyo, E. (1995), “La focalización del gasto público en vivienda como instrumento de desarrollo económico y social”, inédito.
- Arteaga, Oscar (1985), “El cité en el origen de la vivienda chilena”, *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, N° 41.
- Barreriro, P. (1991), *Casas baratas. La vivienda social en Madrid 1900-1939*, Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Barros Borgoño, Luis (1911), “Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración de la población Huelmo por la Caja de Crédito Hipotecario”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, N° 3, año 1.
- Bertrand, F. (1995), *Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del programa de contribuciones habitacionales en El Salvador*, González Arrieta (ed.), Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, César Bouillon (ed.), Washington, D.C.
- Bravo, L. (1959), *El problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959)*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Bustamante, W. (2009), *Guía para el diseño de eficiencia energética en la vivienda social*, Santiago de Chile, Red de Protección Social (PROTEGE).
- Candia, David (2007), “Tugurios, migración y objetivos del desarrollo del Milenio”, *serie Población y Desarrollo*, N° 74 (LC/L.2654-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Capel, H. y M. Tatjer (1991), “Reforma social, servicios asistenciales e higienismo en la Barcelona de fines del siglo XIX (1876-1900)”, *Ciudad y Territorio*, N° 3.
- Carrión, F. (2001), “Espacio público: punto de partida para la alteridad” [en línea] <http://www.flacso.org.ec/docs/artfcalteridad.pdf>.
- Castañeda, T. (1990), *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los 80*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Castel, R. (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- Chaparro, M. (1994), “La propiedad de la vivienda y los sectores populares, 1900-1943”, *Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Urbanos*, N° 6, Serie Azul.
- De Ramón, Armando (1992), *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*, Madrid, MAPFRE.
- Esping-Andersen, G. (1993), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press.
- Filgueira, F. (1998), “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”, *Ciudadanía y política social latinoamericana*, B. Roberts, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Galdames, H. (1949), “El problema de la vivienda popular en Chile y Argentina”, Memoria de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Glaeser, Edward (2011), *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*, Nueva York, Penguin Books.
- Godoy, Gonzalo (1972), “Rol de la CORVI en el problema habitacional”, documento presentado en el Seminario de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- González, Gerardo (1999), “Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas”, *Revista CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gough, I. (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, The Press Syndicate of The University of Cambridge.
- Haramoto, E. y J. Mac Donald (1983), *Políticas de vivienda social. Experiencia de las tres últimas décadas*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU).
- Harvey, D. (2007), *A Brief History of Neo-liberalism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Heise, J. (1974), *Historia de Chile. El período parlamentario, 1861-1925*, Santiago de Chile, Andrés Bello.

- Hermosilla, E. (1995), “La vivienda y la economía social de mercado: la experiencia de Chile”, *Anales de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda*, Unión Interamericana para la Vivienda, Lima.
- Hobsbawm, E. (1998), *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo Mondadori.
- Houard, N. (2009), *Droit au logement et mixité*, París.
- Huerta, M.G. (2005), “Visiones teórica. El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *Política y Cultura*, N° 24.
- Kaplan, Marcos (1972), “Prologo a la obra de Hardoy, Jorge”, *Las ciudades en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Mac Donald, Joan (2004), “Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 38 (LC/L.2214-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, J. y A. Díaz (1995), *Chile: la gran transformación*, Santiago de Chile, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Mayo, S. y S. Angel (1993), “Housing: enabling markets to work with technical supplements”, *World Bank Policy Paper*, N° 34, Washington, D.C.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004), “La reforma de las pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños y lecciones”, *Nueva Sociedad*, Caracas.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (1981a) “Política Nacional de Desarrollo Urbano”, *Revista EURE*, vol. 8, Santiago de Chile.
- (1981b), “Conceptos básicos para la formulación de política nacional de desarrollo urbano”, *Revista EURE*, vol. 8, Santiago de Chile.
- (1978), “Presentación ante la Reunión Regional sobre Financiamiento y Administración de los Asentamientos Humanos”, México, D.F.
- Munita, J. (1921), “El problema de la habitación barata”, Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado, Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Lefebvre, H. (1968), “Le droit a la ville”, *Collection Société et Urbanisme*, París, Anthropos.
- Luengo, L. (1946), *El problema de la vivienda*, Memoria de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Offe, C. (1990), *La política social y la teoría del Estado. En contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- Olmos, C. y J. Silva (2011), “El desarrollo del Estado de bienestar en los países capitalistas avanzados: un enfoque socio-histórico”, *Revista Sociedad y Equidad*, vol. 2.
- Prieto, C. (1911), “Situación y descripción de la Población Huemul”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, vol. 3, N° 1, Santiago de Chile.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*.
- Rodríguez, A. y P. Rodríguez (2013), “Cuestiones urbano regionales”, *Revista del Instituto de la Ciudad*, N° 2, 11.
- Sabatini, F. y B. Isabel (2008), “La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves”, *Revista EURE*, vol. 34, N° 103.
- San Martín, E. (1992), *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas*, Santiago de Chile, Andrés Bello.
- Simioni, D. y R. Szalachman (2007), “Primera evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos para América Latina y Caribe”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 133 (LC/L.2743-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Silva, Fernando (1965), “Notas sobre el pensamiento social católico a fines del siglo XIX”, *Historia*, N° 4, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Strongman, C. (2008), *La casa sostenible*, Barcelona, Océano.
- Sugranyes, Ana y Charlotte Mathivet (2010), *Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Santiago de Chile, Habitat International Coalition (HIC).
- Tironi, E., P. Vergara y R. Baño (1988), *Chile en la post-crisis. Estado subsidiario y fragmentación social*, Santiago de Chile, SUR Centro de Estudios Sociales y Educación.
- Torres, Emilio (1994), “Hacia una definición de la seguridad residencial en hábitat de pobreza urbana”, *Revista INVI*, vol. 9, N° 23.
- Torres, I. (1986), “Los conventillos de Santiago (1900-1930)”, *Cuadernos de Historia*, vol. 6.

- Trivelli, Pablo (2009), “Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979-2008”, *Santiago, una ciudad neoliberal*, Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (eds.), Quito, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).
- Videla Bañados, M.P. (2010), “Políticas habitacionales en Latinoamérica, análisis comparado de políticas de vivienda en seis países de la región”, *Documento de Trabajo*, N° 7, Isabel Contrucci, Centro de Investigación Social Un Techo para Chile, Un Techo para Chile.
- Villa, Jaime y Jorge Rodríguez (1997), “Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX”, *Notas de población*, año 25, N° 65 (LC/DEM/G.177), Santiago de Chile, junio.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org