NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL

Distr.
LIMITADA

LC/L.972
20 de agosto de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÁREAS DE INTERÉS PARA UNA POLÍTICA HABITACIONAL INNOVATIVA *

* Este documento fue preparado en el marco del proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe" (HOL/93/S83), adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo.

96-7-667

ÍNDICE

	Página
RESUMEN	1
I. PRINCIPALES TENDENCIAS Y RASGOS DE LA REGIÓN	3
A. DEMANDA DE VIVIENDA	3
1. Las dos fuentes del déficit habitacional	3
2. El momento demográfico	5
3. Distribución del ingreso familiar	5
4. La demanda de gestión urbana	6
B. SITUACION DE LA OFERTA HABITACIONAL	7
1. Crecimiento económico y construcción	7
2. Situación macroeconómica y demanda de construcción	8
3. La oferta de construcción	8
4. Reestructuración del gasto y de las funciones públicas	11
C. SÍNTESIS	13
II. ELEMENTOS DEL ESTUDIO DE CASOS	15
A. DIVERSIFICACIÓN DE ACCIONES	15
1. Manejo del déficit cualitativo	15
2. Formalización del asentamiento irregular	17
B. REDUCCIÓN DEL COSTO DE LA VIVIENDA	20
1. Costos de producción	20
2. Costos financieros	21
3. Modelos productivos	24
C. GESTIÓN URBANA	24
1. Ordenamiento territorial	25

Página

2. Densificación de las áreas centrales 27
3. Evolución urbana y proyectos estatales 28

III. ÁREAS DE POLÍTICA Y PROPUESTAS DE CAMBIO 29

A. EL ENFOQUE DE POLÍTICA: PROPUESTAS BÁSICAS 29
B. OFERTA DE MEJORAMIENTO 30
C. CONSTRUCCIÓN SOSTENIDA DE NUEVAS VIVIENDAS 31

1. Estructuración del financiamiento habitacional 31
2. Captación y fomento del ahorro 32
3. Subsidio de la demanda 33

D. LAS SEÑALES DEL ESTADO HACIA LOS AGENTES 34

1. Incorporación del sector informal 34
2. Relación con los agentes de producción 35

E. GESTIÓN URBANA Y LOCALIZACIÓN 36

1. Modernización institucional para el desarrollo urbano 36
2. Manejo del suelo urbano 36
3. Internalización de los costos de localización 37
4. Desconcentración de la inversión y de la oferta 37

F. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS Y DE SUS IMPACTOS POTENCIALES . . 38

Notas 40

BIBLIOGRAFÍA 43

ANEXO 47

CUADROS

Cuadro 1: América Latina y el Caribe: Déficit cuantitativo y cualitativo por cada mil habitantes en 15 países, 1995 4
Cuadro 2: América Latina y el Caribe: Posición macroeconómica y déficit habitacional cuantitativo de 15 países, 1992 9
Cuadro 3: Puerto Varas (Chile): Cinco tipos de mejoramiento habitacional y costo por unidad, 1995 18
Cuadro 4: Santiago de Chile: Costo financiero para tres tipos de vivienda y plazos del crédito, 1995 23
Cuadro 5: México: Programa 1995-2000, estrategias para el ordenamiento territorial . . . 26
Cuadro 6: Síntesis de propuestas de cambio y sus impactos potenciales 39

RESUMEN

El presente documento constituye una parte sustantiva del proceso de culminación del proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", ejecutado por un grupo de países de la región con la coordinación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su objetivo es realizar un análisis global sobre aquellas áreas merecedoras de políticas públicas aplicadas al campo de la producción de vivienda y del asentamiento humano.

El documento se compone de tres capítulos. El primero constituye un estudio de las principales tendencias y factores que, a principios de los años noventa, definen o caracterizan la situación de demanda y oferta habitacional en América Latina y el Caribe. Por el lado de la demanda se examinan la estructura del déficit en cada país, así como las repercusiones del cambio demográfico, de la distribución del ingreso, y del proceso de urbanización. Por el lado de la oferta se discuten algunas interrelaciones de orden general con respecto a la situación macroeconómica, para establecer seguidamente aquellos rasgos y tendencias generales presentes en los distintos agentes productores de vivienda (empresas, industria de materiales, sector informal y gobierno).

El segundo capítulo ofrece antecedentes nacionales de política y resultados de estudios de casos, reproduciendo, según el énfasis de las propias fuentes, algunos antecedentes centrales relativos a los desafíos del desarrollo sectorial. Se desarrollan tres cuestiones de política, que a su vez se desagregan en puntos específicos extraídos de la casuística de los países: diversificación de las acciones (manejo del déficit cualitativo y formalización del asentamiento irregular); reducción del costo de la vivienda (costos de producción, costos financieros y modelo productivo), y gestión urbana (de acuerdo con los criterios de ordenamiento territorial, densificación y evolución posterior de los conjuntos habitacionales).

El tercer capítulo identifica esquemáticamente las áreas de política y de propuestas de cambio que es necesario considerar en un proceso de transformación productiva con equidad social aplicado al sistema habitacional. El énfasis está en aquellas variables y elementos al alcance de las políticas de vivienda y urbanismo, en los mecanismos de regulación y en los programas de fomento habitacional. Lo anterior con miras a dar respuesta a las diversas demandas acumuladas en el sector y contribuir, por medio de la producción de viviendas, al crecimiento y desarrollo socioeconómico. Estas proposiciones constituyen una generalización a escala regional, por lo cual requieren ser ajustadas o problematizadas de acuerdo con las diversas especificidades y orientaciones de política presentes en los distintos países.

I. PRINCIPALES TENDENCIAS Y RASGOS DE LA REGIÓN

A. DEMANDA DE VIVIENDA

En 1995, según los cálculos realizados por Schweitzer (1995) en el marco del proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", para saldar el denominado déficit habitacional cuantitativo era preciso construir 27 995 000 nuevas unidades de vivienda, y para llevar el parque existente a estándares aceptables de calidad era necesario realizar al menos 25 659 000 acciones de mejoramiento o rehabilitación.

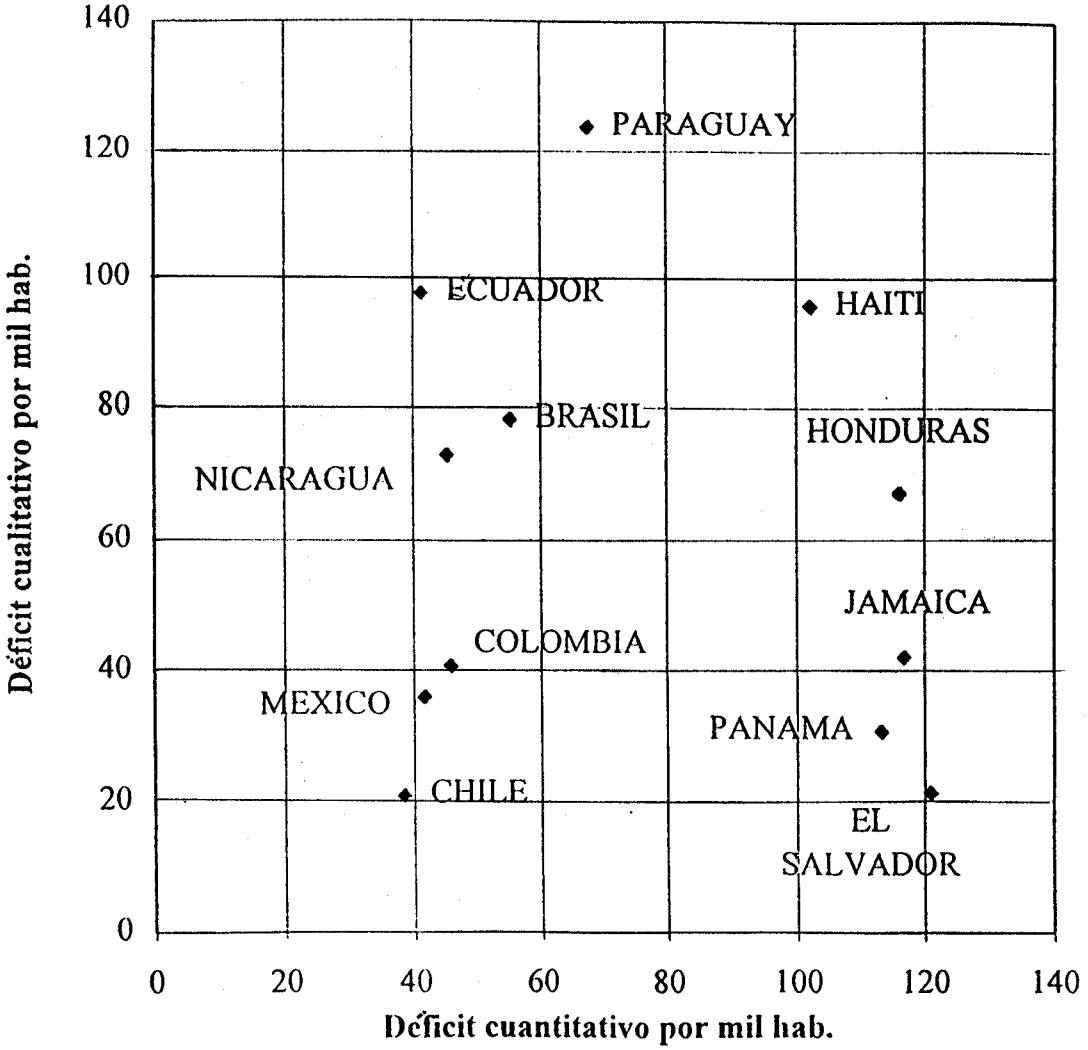
1. Las dos fuentes del déficit habitacional

Además de las voluminosas cifras envueltas en el problema habitacional, queda de manifiesto a nivel regional que las dos posibles fuentes de déficit tienen una alta correspondencia entre sí. Esto contrasta con la inexistencia de un nivel de construcción proporcional al grado de las necesidades acumuladas, y contrasta particularmente con la ausencia, en la mayoría de los países, de una oferta específica destinada a mejorar de la calidad del parque.

El cuadro 1 coteja en 15 países la incidencia del déficit cualitativo con respecto a las necesidades cuantitativas. Se pueden reconocer esquemáticamente cuatro variantes en la configuración de las demandas nacionales. En un primer grupo, las necesidades cuantitativas y cualitativas (por cada mil habitantes), si bien muestran cifras significativas, se hallan en niveles más moderados que el promedio de la región: Colombia, Chile y México sirven de ejemplo en tal sentido. Un segundo grupo (ejemplificado por El Salvador, Jamaica y Panamá), muestra una demanda mayor en lo concerniente a las necesidades de construir nuevas viviendas, demanda que excede en los países mencionados las 110 unidades por cada mil habitantes, siendo en consecuencia su principal desafío la masa de la producción. En el caso de Brasil, Ecuador y Nicaragua, la demanda de mejoramiento por cada mil habitantes es más intensa que las necesidades de construcción, por lo cual su principal problema es la calidad del parque habitacional. El cuarto grupo está constituido por aquellos países donde ambas fuentes de déficit exceden el promedio regional, ejemplificado por Bolivia, Haití, Honduras y Paraguay. En varios casos de este último grupo, la pobreza afecta a más de un tercio de la población, lo cual exige que las políticas tengan un claro componente redistributivo, a fin de expandir la demanda efectiva interna.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DÉFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO
POR CADA MIL HABITANTES EN 15 PAÍSES, 1995



Fuente: CEPAL, sobre la base de la investigación.

2. El momento demográfico

El proceso de transición demográfica ha provocado un descenso importante del ritmo de crecimiento de la población, lo cual ha reducido la presión que ejerce en general el aumento de la población sobre los sectores sociales y la economía. Sin embargo, en las últimas dos décadas se ha visto que la formación de hogares (unidades consumidoras de alojamiento) no ha seguido igual tendencia. En efecto, el ritmo anual de crecimiento de los hogares se ha mantenido en un nivel alto y en varios países se ha acelerado (CEPAL, 1996c). Debido al descenso de la fecundidad, en varios países, entre ellos los más poblados de la región, se ha reducido el tamaño medio de los hogares, al tiempo que ocurrían cambios en la estructura de edades. Esta situación ha favorecido el aumento del número de las personas en edad de formar familia y la multiplicación de la tasa de jefaturas de hogar. Además, cabe considerar que en términos estrictamente numéricos la región tiene todavía un gran potencial de expansión, estimándose que durante el período 1990-2000 la población aumentará en más de 80 millones de personas (CEPAL, 1996c).

No obstante los factores mencionados, el proceso de cambio demográfico incluye fenómenos que pueden repercutir positivamente en la estructura de las necesidades habitacionales. Entre éstos se cuentan el desplazamiento paulatino de la demanda hacia viviendas con menores exigencias de espacio unitario y, por ende, de consumo de combustible durante su vida útil, situación también determinada por la disminución del tamaño medio de la familia. Por su parte, los cambios en la estructura de edades, además de incidir en la formación de hogares, han hecho disminuir en varios países los índices de dependencia demográfica (particularmente la dependencia infantil), lo cual, comparado con lo que ocurría en décadas anteriores, ofrece mayores posibilidades para generar ahorro, en consonancia con la mayor proporción de personas en edad productiva.

3. Distribución del ingreso familiar

La distribución del ingreso determina de manera decisiva el tamaño de los mercados habitacionales, condicionando el tipo y número de bienes que se producen. A principios de los años noventa, si bien algunos países muestran signos de disminuir la aguda concentración del ingreso experimentada en la década anterior, el balance es que la región, con excepción de Uruguay, exhibe una estructura más inequitativa que la de fines de los años setenta. De allí que la CEPAL haya identificado como uno de los principales problemas para el desarrollo, y para el propio crecimiento de los países, la fuerte rigidez distributiva que ha caracterizado los procesos de recuperación del crecimiento del producto (CEPAL, 1994a y 1995b).

Se advierte que las actuales condiciones restringen la concurrencia de personas de los estratos inferiores al mercado habitacional, así como su potencial de ahorro. Además del problema de equidad que entraña, la desigualdad distributiva limita el potencial de crecimiento económico y de desarrollo generable en la construcción, por lo cual las políticas relativas al sector debieran apuntar simultáneamente en tres direcciones: mejora de la productividad y de la calidad del empleo asociado a la actividad; uso intensivo de la subvención directa, y adaptación de los mecanismos de financiamiento institucional. Estos elementos tendrían impacto directo en el monto de los ingresos familiares, ya sea por la vía de las remuneraciones de la fuerza de trabajo empleada en la construcción, ya sea por el efecto en la capacidad de demanda habitacional de los sectores medios y bajos.

4. La demanda de gestión urbana

Entre las regiones de menor desarrollo relativo del mundo, la de América Latina y el Caribe se distingue por su elevado grado de urbanización. Aunque esto determina que la demanda habitacional de la región sea predominantemente urbana, debe considerarse que en los distintos países hay diferencias apreciables en lo relativo al porcentaje de población urbana y el comportamiento que revisten los indicadores de dinámica urbana. El cuadro 1 del anexo muestra un cuadro heterogéneo: en efecto, si bien hay varios países donde más de 75% de la población es urbana (Brasil, Cuba, Chile y Venezuela), existen otros donde la población rural sigue representando porcentajes importantes (entre éstos, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá y Paraguay). En este último grupo, los indicadores de déficit cualitativo y cuantitativo con relación a la población, junto con mostrar los valores más altos de la región, coinciden con las tensiones propias de una transición urbana en pleno desarrollo.

El proceso de redistribución espacial que ha acompañado el aumento del grado de urbanización ha tenido dos efectos notorios sobre el sistema habitacional. En primer lugar, ha suscitado el estancamiento de la población rural y su desplazamiento hacia el medio urbano como resultado de múltiples carencias, dentro de las cuales se cuentan un persistente déficit en cuanto a acceso a los servicios básicos y una marcada irregularidad en lo tocante a la propiedad de la tierra (CEPAL, 1995a).

La concentración de la población urbana en un número reducido de grandes ciudades constituye una segunda característica central. En 1995 había en la región 40 ciudades con más de un millón de habitantes, que albergaban en conjunto a más de 134 000 000 de personas (28.8% del total de habitantes de la región, y 39% de la población urbana). En comparación con lo que ocurría 15 años atrás, la importancia relativa de la población urbana ha aumentado. La tendencia al metropolitanismo se puede reconocer en la preponderancia demográfica ejercida por siete ciudades que exceden de 5 000 000 de habitantes, en las cuales viven 15% de los habitantes de la región y 21% de su población urbana total (véase el cuadro 2 del anexo) (CEPAL, 1996c).

Las ciudades mayores se caracterizan por su crecimiento en extensión, con patrones de densidad ineficientes y con deficiencias en la distribución de los equipamientos y servicios urbanos, así como por la existencia de problemas de segregación espacial. El efecto acumulado de las decisiones de localización habitacional ha marchado en esa misma dirección, lo cual ha provocado una distribución inequitativa de los costos y beneficios de vivir en la ciudad, además de una compleja gama de problemas medioambientales. Junto con las deficiencias de funcionamiento interno, en las grandes urbes ha predominado una tendencia concentradora en la conducción del presupuesto público y el modo de operar de los mercados de construcción. Esta situación limita las posibilidades de desarrollo territorial y llega finalmente a afectar al sistema de asentamientos humanos en su conjunto (FNUAP/CELADE, 1994).

B. SITUACIÓN DE LA OFERTA HABITACIONAL

1. Crecimiento económico y construcción

Una constante de la región es que durante los períodos de crecimiento económico, la inversión en construcción crece a un ritmo mayor que el conjunto de la economía, mientras que en períodos de contracción declina más acentuadamente que los demás sectores. Esta correlación entre crecimiento y construcción fue muy manifiesta durante los años ochenta, cuando la región mostró un desempeño económico muy por debajo del potencial productivo, y la construcción tuvo una tasa de crecimiento negativa (CEPAL, 1991 y 1996a).

Durante la década pasada, la construcción redujo su importancia en la economía formal, interrumpiéndose la notable expansión que había experimentado la inversión sectorial hasta fines de los años setenta. Según información correspondiente a 17 países, la inversión en construcción por habitante decayó sistemáticamente entre 1980 y 1985, siendo las magnitudes de descenso más marcadas en aquellos países donde la inversión era mayor (Argentina y Venezuela). La excepción a esta regla fueron principalmente países (Haití y Nicaragua) donde los niveles precedentes de inversión eran muy bajos (véase el cuadro 3 del anexo).

Transcurrido el primer quinquenio de la presente década, el ambiente macroeconómico muestra un cambio notorio. Por cierto la dinámica de crecimiento económico actual conoce diferencias importantes —desde países donde la tasa de crecimiento anual ha sido superior al 5%, hasta otros con indicadores negativos—, pero el producto interno bruto (PIB) y la inversión fija de la región han vuelto a expandirse, mientras que la presión inflacionaria muestra signos de constituir un problema ya superado en varios países merced a las políticas de estabilización.

Si bien la recuperación ha sido compartida por todos los sectores de la economía, la construcción ha destacado como uno de los segmentos de mejor desempeño (junto con la minería, la energía y el transporte). Es así como durante el período 1990-1994, la tasa de crecimiento medio anual de la construcción ascendió a 3.6%, superando con ello la tasa de crecimiento del PIB regional (2.9%). En términos relativos, pese a que la construcción no recupera todavía la proporción que representaba en 1980 dentro del PIB (7%), los primeros cuatro años de la presente década exhiben un aumento importante, de 3.8 a 5.3% (CEPAL, 1996a). En 1995, aunque el crecimiento de la región se vio obstaculizado por la crisis mexicana y sus repercusiones en otros países, se preveía que el incremento del producto regional así como el clima propicio para la inversión seguirían dándose.

No obstante lo anterior, caben observaciones de fondo respecto del aumento del producto y su repercusión en la solución de los problemas habitacionales. En primer término, no se puede desconocer que las principales tendencias de largo plazo muestran que el crecimiento no ha significado un avance proporcional en la solución de esos problemas. Aunque entre 1950 y 1980 la región creció a una tasa superior a la de varios países desarrollados, el déficit de vivienda se acumuló progresivamente en todas las naciones que la integran. Una segunda problemática radica en la tasa de crecimiento anual necesaria para responder en plazos aceptables a los problemas interrelacionados de pobreza y vivienda existentes en la región. Salvo contados casos, la construcción no ha recobrado el nivel de inversión por habitante observado a fines de los años setenta, ni tampoco se ha recuperado el ritmo anual de crecimiento del producto que prevalecía antes de la crisis. Puede concluirse que la reactivación económica observada no asegura mecánicamente que la escala de la actividad habitacional sea la requerida, necesitándose además

un alza importante de las tasas de crecimiento económico y de inversión habitacional. En este contexto, el manejo estratégico del sector de la construcción y la articulación de los sistemas de financiamiento habitacional pueden contribuir significativamente a la expansión de la economía, en la medida en que se generen niveles altos y sostenidos de actividad en el sector.

2. Situación macroeconómica y demanda de construcción

Conforme a los cálculos relativos a la proporción del producto anual que se requiere para saldar el déficit cuantitativo, es preciso disminuir el costo unitario de producción de las viviendas e incrementar los recursos destinados al financiamiento habitacional. Sólo para congelar el déficit acumulado, se necesitarían recursos superiores al 50% del PIB regional de 1992, y en ninguno de los países de la región los recursos demandados por este concepto bajan de 25% (Schweitzer, 1995). Si se considera el rango en que oscila actualmente la participación del gasto público en el producto, puede concluirse que ningún gobierno está en condiciones de financiar las construcciones mediante el esfuerzo fiscal de corto plazo. La viabilidad del proceso depende entonces de la capacidad de sumar los aportes del Estado y aquellos correspondientes a los propios interesados, así como de la posibilidad de que el sector privado se viese atraído a multiplicar su inversión en el sector.

Si se compara el desarrollo económico de los distintos países de la región con la proporción del producto anual requerido para solucionar en cada uno de ellos la falta de vivienda, se llega a un cuadro heterogéneo que excluye la posibilidad de políticas uniformes. Una primera situación está representada por aquellos países cuyo PIB per cápita superaba en 1992 los 2 000 dólares (monto que está por encima del promedio regional) y donde la proporción del producto comprometida, si bien voluminosa, estaba por debajo de 60% (Argentina, Brasil, Cuba y Chile). Un segundo grupo está formado por los países centroamericanos y del Caribe, de bajo PIB per cápita, en los cuales la mayor parte de su producto anual (en Haití, la totalidad) quedaría absorbida por la demanda de inversión habitacional. En el caso de México, Panamá y Venezuela, si bien a comienzos de los años noventa mostraron un PIB per cápita superior al promedio regional, más de dos tercios del producto se vieron comprometidos por las necesidades de inversión habitacional (véase el cuadro 2).

3. La oferta de construcción

a) Productividad sectorial

El examen del período 1990-1993 permite advertir que durante estos años de recuperación o crecimiento la productividad de la construcción registró un estancamiento en comparación con otros sectores (CEPAL, 1996a). Este fenómeno es atribuible en buena medida a las características de empleo y gestión empresarial de la actividad habitacional, así como a su relativa impermeabilidad frente al aumento de la competencia y de la innovación tecnológica. Una evaluación general desde la perspectiva de las imperfecciones de la oferta, muestra que las debilidades se relacionan con la heterogeneidad productiva del sector y con la débil calificación de la fuerza de trabajo empleada en la construcción. Se pueden identificar dos elementos que determinan que los incrementos anuales de productividad resulten más lentos que en otros sectores:

- El irregular desarrollo de la construcción (alzas y crisis sucesivas) genera un desequilibrio que redunda en la subutilización de la capacidad instalada de las empresas constructoras, las industrias de materiales y los servicios profesionales. Debido a ello, las empresas formales operan también con un horizonte de planteamiento cortoplacista (maximizar el margen de utilidades por proyecto), que las hace descuidar los aspectos de calidad y de gestión de los recursos humanos.

- El empleo generado acoge de manera temporal una gran masa de mano de obra no calificada. La rotación contribuye a que las empresas sean reacias a invertir en capacitación. El bajo nivel de capacitación de los obreros y la ausencia de sistemas de calificación constituyen un obstáculo para incorporar nuevas tecnologías. Una manifestación de ello es la alta tasa de accidentes que se observa en la construcción, lo cual se vincula a deficiencias en el ambiente laboral y a la escasa prioridad otorgada a la inversión en recursos humanos.[1]

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POSICIÓN MACROECONÓMICA Y DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO DE 15 PAÍSES, 1992

(Dólares de 1988)

Porcentaje del PIB de 1992 necesario para saldar el déficit cuantitativo[a]	PIB per cápita[a]	
	Más de 2 000	Menos de 2 000
25% a 60% del PIB[a]	Argentina Brasil Cuba Chile	Bolivia Colombia Ecuador Paraguay
Más de 60% del PIB[a]	México Panamá Venezuela	Jamaica Haití Honduras El Salvador

Fuente: CEPAL, sobre la base de A. Schweitzer, Situación de la vivienda en América Latina y el Caribe (LC/R.1613), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1995; y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Progreso económico y social en América Latina: informe 1994, Washington, D.C., 1994.

[a] PIB = producto interno bruto.

Los factores antes mencionados determinan un alto riesgo de distanciamiento de la construcción con respecto a aquellos sectores que se ven beneficiados por el progreso tecnológico e incrementan su productividad en el contexto de inserción internacional de las economías. Frente a esta situación, sería muy beneficioso que el sistema habitacional procediera a una transformación productiva. Con la sola condición de resguardar el volumen alto de empleo que genera la actividad, se requeriría alentar la incorporación sistemática de progreso técnico en los procesos y productos, de modo de favorecer la masa y la calidad de la producción anual de viviendas, como también sus efectos asociados en la economía y en la generación de ingresos.

b) Industria de productos para la construcción

La apertura de las economías de la región ha dado impulso a la competencia industrial, lo cual, junto con diversificar la oferta, ha permitido que los mercados nacionales vean cubiertas sus necesidades en los períodos de alza de la actividad. De este modo, el aumento de las importaciones ha favorecido el quiebre de los mercados cautivos y de los monopolios tradicionalmente existentes en determinados rubros. No obstante esos efectos favorables, la industria (materiales, herramientas y equipos de construcción), si bien con notables diferencias entre los países, muestra una serie de debilidades que la sitúan por debajo de su umbral productivo y obstaculizan la aplicación de métodos de construcción más eficientes. Debido a las características del proceso, se ha verificado una cesión de mercados nacionales, especialmente visible en el peso de las importaciones de materiales y componentes destinados a la edificación para segmentos de medianos y altos ingresos, como también en el bajo promedio regional de los volúmenes y valores de exportación del sector vivienda. En varios rubros, la participación desmedida de las importaciones repercute negativamente en la estructura de costos, toda vez que muchas veces se importan insumos básicos que son reemplazables por productos nacionales o materiales alternativos. Este marco parece dar cuenta de una debilidad del parque industrial regional para cubrir adecuadamente los grandes incrementos de la demanda (CEPAL, 1994 y Ayarza, 1995).

En el plano de la distribución espacial, las plantas muestran deficiencias de cobertura. Por la gravitación de los costos de transporte, esta particularidad de la industria eleva los costos de comercialización de los productos y afecta negativamente a parte significativa de la demanda, lo que explica en buena medida la práctica de recurrir a materiales artesanales sustitutivos. Por ejemplo, en Perú las empresas se concentran principalmente en Lima metropolitana, manteniéndose en una situación desfavorable a los centros de consumo del resto del país (Perú, Viceministerio de Vivienda y Construcción, 1995). En Chile, si bien la distribución territorial varía según los segmentos de la industria, también se aprecia que ésta tiende a concentrarse en las tres aglomeraciones urbanas más grandes del país, viéndose restringida con ello la capacidad de respuesta de los fabricantes ante incrementos importantes de la demanda en las regiones (Cortínez, 1996).

c) La construcción informal

En la región, la construcción realizada por el sector formal cubre anualmente una pequeña parte de las necesidades, mientras que el sector informal, recurriendo a modalidades de construcción y a tecnologías artesanales, moviliza un volumen considerable de recursos. Aunque esto último constituye un aporte apreciable al valor bruto de la producción habitacional, adolece de un desarrollo cualitativo deficiente y de fuertes limitaciones en cuanto a los bienes finales obtenidos, a lo cual debe agregarse que el grueso de la actividad se realiza al margen de los sistemas legales de tenencia y urbanismo.

La autoconstrucción regional se caracteriza por desenvolverse en un contexto de escasez de capital, por operar en ciclos irregulares, utilizar mano de obra familiar y por un restringido acceso a los materiales y herramientas. Se puede señalar que todo el proceso de construcción informal está caracterizado por la utilización de materiales de baja calidad y por volúmenes reducidos de compra, usualmente debido a la imposibilidad de aprovechar las diferencias de precio de las grandes distribuidoras. De allí que la construcción informal se retroalimente con la producción de materiales artesanales: arcilla, fibras vegetales y maderas, cuya elaboración supone tecnologías que en varios países tienen una tasa de incidencia superior o equivalente a la de la tecnología convencional.

Frente a esta realidad, algunos países como Bolivia, México, Perú y El Salvador han desarrollado experiencias e instrumentos específicos. Se puede mencionar, en Bolivia, el sistema de mutuales de ahorro y préstamo (SAP), que ha participado como intermediario o ejecutor de planes y programas de vivienda destinados al sector informal, tales como el Plan Nacional de Vivienda Popular del Fondo Nacional para la Vivienda (FONVI) y el Programa de Mejoramiento Habitacional del Banco Central. En México, la estructura institucional (particularmente el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO) ha procurado también desarrollar instrumentos facilitadores de la autogestión, líneas de crédito para vivienda progresiva, y mecanismos de apoyo para la instalación o rehabilitación de pequeñas empresas productoras de insumos. Perú muestra también un esquema de políticas que se traduce en el suministro de materiales al sector autoconstructor y en iniciativas institucionales para el acondicionamiento tecnológico. No obstante, el grueso de la acción informal regional sigue disociado de las iniciativas de desarrollo del sector, existiendo una fuerte demanda de regulaciones específicas y de políticas institucionales orientadas a incorporar este sector al progreso técnico y a consolidarlo como una oferta alternativa a la convencional. Como lo subraya la política habitacional de Perú (Mejías, 1996), el aprovechamiento y la formalización del sistema tradicional de construcción constituirían en el futuro parte central de la optimización del mercado habitacional, de la reducción de los costos de obra y del incremento de la magnitud y calidad de la edificación.

4. Reestructuración del gasto y de las funciones públicas

Durante la crisis de los años ochenta, la reducción más acentuada derivada del ajuste del gasto público estuvo concentrada en el gasto en vivienda social. Según la información correspondiente a 12 países, en todos ellos, con excepción de Colombia, Costa Rica y Uruguay, el gasto social real per cápita en vivienda cayó durante el período 1982-1989. Las cifras disponibles del período 1990-1993, comparadas con los valores observados en los primeros años de la década de 1980, dejan ver que solamente en Chile y Uruguay aumentaron el gasto real en vivienda y su prioridad presupuestaria (CEPAL, 1994a y 1996c).[2] El escenario actual muestra desde países cuyo gasto social per cápita en vivienda supera los 20 dólares al año hasta otros donde es inferior a uno. Dada la orientación predominante de restringir el gasto público a fin de no generar rebrotes inflacionarios, la asignación de mayores recursos estatales al sector habitacional resulta poco factible. De esta situación se desprende que es preciso elevar considerablemente la productividad económica y social de los escasos recursos estatales disponibles y transferir al sector privado un rol más protagónico en materia de financiamiento habitacional.

Con respecto a las formas de participación del Estado en la acción habitacional, a mediados de los años noventa los países de América Latina y el Caribe, aunque con distinto grado de avance, se hallan comprometidos en tres procesos de reestructuración que significan cambios importantes en los términos en que el Estado concurre a la oferta de vivienda. Estos procesos, cuyos resultados tienen repercusiones

directas en el sistema habitacional, son la focalización del gasto, la descentralización político-administrativa y la modernización de los servicios públicos.

a) Focalización del gasto

La focalización constituye una orientación predominante en los esquemas de gasto público, que apunta a concentrar el financiamiento estatal disponible en los estratos con menor participación en la distribución del ingreso. Su objetivo es lograr mayor eficacia e impacto, propugnando el reemplazo de las prácticas clientelistas por esquemas de distribución de subsidios basados en procedimientos objetivos y despersonalizados para la concesión de los mismos. No obstante, ciertos aspectos han llamado a tomar precauciones con respecto a una excesiva o inadecuada focalización, lo que constituyó de hecho un punto que destacaron varios países en la primera reunión regional de autoridades del sector vivienda, celebrada el año 1991 en Santiago de Chile (CEPAL, 1992a).

Una limitación importante de la focalización dice relación con dos aspectos. En primer lugar, la tendencia a favorecer la concentración de la pobreza en zonas ubicadas en la periferia de las ciudades, lo cual estrecha las oportunidades de las familias pobres y acentúa la segmentación social de las ciudades. De allí que un punto crítico en lo tocante a la asignación de viviendas sea el compatibilizar la focalización con el deseo de propiciar una mayor heterogeneidad social en los barrios (Cortínez, Arriagada y Botteselle, 1995). En segundo término, se corre el riesgo de pasar por alto el hecho de que en la mayoría de los países de la región, si no en la totalidad, los sectores medio bajos forman un segmento del mercado habitacional que requiere en alguna medida ser activado y subsidiado, particularmente en las actuales condiciones de distribución del ingreso. Cuando estos sectores carecen de oferta, la experiencia indica que canalizan su demanda hacia los programas de vivienda mínima, desplazando así a familias de menores recursos. Esta situación, que resulta de una excesiva restricción o autolimitación en la cobertura socioeconómica de los sistemas de vivienda social, favorece paradójicamente la desfocalización.

b) Descentralización

Constituye ésta un segundo eslabón de los procesos de cambio estatal, orientado a impulsar una participación más activa de las instancias subnacionales de gobierno y de la comunidad en cuanto agentes habitacionales. Aunque la región se halla encaminada en este proceso, los últimos años se han caracterizado más por la desconcentración de los gobiernos centrales que por una descentralización efectiva de las finanzas y la gestión. En la mayoría de los países predominan aún los esquemas centralistas, advirtiéndose una notoria debilidad presupuestaria y falta de autonomía de los gobiernos locales. Esto restringe o hace ineficiente la injerencia de los municipios en la construcción habitacional, y limita la administración e innovación financiera en el desarrollo urbano (BID, 1994).

Según se desprende de los documentos aportados por diversas agencias de vivienda (de Bolivia, Chile, Cuba, México, Perú y El Salvador), para el desarrollo urbano, así como para la fluidez del sector de la construcción, es imperativo reforzar la estructura municipal. Pese a que los municipios cuentan crecientemente con disposiciones que les confieren competencias significativas, carecen de mecanismos operativos que les permitan tener acceso a recursos económicos para impulsar programas de inversión, y en su mayoría no disponen tampoco de recursos humanos y técnicos idóneos. Otro problema visible es la superposición de funciones y la descoordinación imperante entre los diferentes organismos que atienden la gestión de los asentamientos humanos, situación que obliga a racionalizar los procesos de toma

atienden la gestión de los asentamientos humanos, situación que obliga a racionalizar los procesos de toma de decisiones de modo de favorecer la gobernabilidad urbana y el equilibrio territorial en la atención de los problemas de vivienda.

c) Modernización de servicios y normativa pública

La modernización del Estado asoma como una de las condiciones de mayor impacto para que éste pueda efectivamente actuar como facilitador y regulador del mercado habitacional y el urbanismo. Se espera que este proceso dé origen a mecanismos normativos y administrativos que incentiven la organización de sistemas de producción de vivienda eficientes y la incorporación fluida de nuevos agentes privados a la construcción y al financiamiento habitacional. En muchos países, la estructura administrativa y técnica del Estado resulta hoy ineficiente para los efectos de promover mayor cantidad y mayor calidad en la ejecución de obras. Se ha destacado en este sentido que las debilidades técnicas de la estructura municipal, así como la superposición de funciones entre los organismos de la administración pública, repercuten en el costo de los proyectos de construcción y, por ende, en el atractivo de la actividad habitacional. En los casos de México y El Salvador, la desregulación y la desgravación constituyen objetivos realzados: lo primero a fin de eliminar las regulaciones o trámites excesivos o discrecionales; lo segundo para aliviar los impuestos que pesan sobre la producción habitacional y la titulación.

Las normas que rigen el desarrollo urbano y las capacidades institucionales para solucionar los conflictos pasan a desempeñar también un rol significativo. Dado que el aumento de la inversión y de la envergadura de los proyectos van acompañados de un aumento en la complejidad de los mercados y del número de agentes, las estructuras institucionales y los cuerpos normativos deben estar en condiciones de responder de manera ágil y certera a esas nuevas condiciones, y de resguardar al mismo tiempo el interés público de regulación del desarrollo urbano. Estas condiciones requerirían verse alentadas por la dictación de políticas institucionales y la creación de instancias de coordinación específicas.

C. SÍNTESIS

La magnitud alcanzada por el déficit muestra que la aplicación histórica de políticas centradas en el manejo, financiamiento y producción de viviendas nuevas ha sido insuficiente y, además, que ha dejado un vacío en lo concerniente a la calidad del parque. Dada la magnitud que reviste el esfuerzo económico necesario para saldar el déficit cuantitativo y dar respuesta al crecimiento vegetativo de la población, se requerirían cambios profundos en tales políticas, orientados a crear mecanismos de financiamiento habitacional estables, con aporte conjunto del sector estatal, los propios interesados y el sector privado.

El momento demográfico que atraviesa la región se traduce en la mantención de una fuerte presión sobre el sistema habitacional, pero también en cambios favorables. Si bien el crecimiento de los hogares sigue siendo intenso, como consecuencia de la disminución del tamaño medio de la familia y el engrosamiento relativo de la población en edades intermedias (fuente principal de las jefaturas de hogar), estos cambios redundan también en un menor consumo de espacio habitacional por unidad y posibilitan la generación de mayores niveles de ahorro. Por su efecto negativo neto en la demanda y el número de operaciones habitacionales, la desigualdad existente en la distribución del ingreso constituye el principal elemento restrictivo de las potencialidades de desarrollo del mercado de la vivienda. En el plano de la

distribución espacial de la población, la concentración urbana en un número reducido de grandes ciudades hace perentorio elaborar políticas al respecto.

Por el lado de la evolución del producto interno regional se aprecia la recuperación de la grave crisis sufrida en la década de 1980, recuperación que ha ido acompañada de una reactivación del sector de la construcción y de un clima más favorable para la inversión. Sin embargo, no habiéndose recobrado aún los niveles existentes antes del ajuste, se requiere todavía una fuerte alza en las tasas de crecimiento económico, a lo cual puede contribuir el incremento de la actividad habitacional. El logro de este propósito exige corregir previamente la débil capacidad de aumento de la productividad en la construcción y la subutilización de la base industrial de insumos, actualmente por debajo de su umbral productivo. El balance es que la transformación del sistema de producción de viviendas puede ayudar al crecimiento económico y a la redistribución del ingreso. Esta perspectiva se vería reforzada en la medida en que se amplíe la demanda efectiva de vivienda en los países, y se generen nuevos estímulos económicos para la expansión de la oferta habitacional y el incremento de la productividad (CEPAL, 1992b). Este objetivo advierte sobre la necesidad de implantar políticas orientadas a modificar el carácter cíclico de la actividad, los rezagos de gestión en las empresas, y la calidad del empleo generado.

La heterogeneidad propia de la estructura socioeconómica de la región se refleja con fuerza en la actividad de la vivienda, y a ello obedece que la construcción del sector informal represente una proporción tan elevada del aumento del parque. La incorporación de este sector en las políticas habitacionales es todavía insuficiente, por carecer de los instrumentos necesarios para arribar a un mejor producto y contribuir al desarrollo global de la vivienda.

En el plano institucional, los procesos de reorganización administrativa del Estado han ocasionado una serie de cambios de fuerte impacto en el modo en que el Estado se vincula al problema de la vivienda. Se puede centrar la atención en tres procesos interrelacionados, de cuyo éxito dependen decisivamente las posibilidades de desarrollo del sistema urbano-habitacional: la focalización del gasto, la descentralización político-administrativa, y la modernización de los servicios públicos.

II. ELEMENTOS DEL ESTUDIO DE CASOS

El proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe" tuvo como uno de sus objetivos centrales sistematizar las principales características o peculiaridades de la producción de vivienda en la región (CEPAL, 1994b). En relación con esa tarea, el propósito de este capítulo es pasar revista a algunos de los principales problemas o elementos de política que han destacado los estudios de casos realizados en el marco del proyecto o los organismos de vivienda de varios países (Barbados, Bolivia, Brasil (Minas Gerais), Chile, México, Perú y El Salvador). El cuadro 4 del anexo ofrece una caracterización general de la situación de estos países.

De acuerdo con el énfasis de las propias fuentes, se enuncian aquí antecedentes de casos y observaciones sobre algunas de las principales demandas de política de la región. Los contenidos de esta síntesis están divididos en tres materias, desagregadas a su vez en ocho puntos más específicos (apoyados con ejemplos de los países de la región):

A. Diversificación de acciones:	1. Manejo del déficit cualitativo 2. Formalización del asentamiento irregular
B. Reducción de costos:	1. Costos de producción 2. Costos financieros 3. Modelo productivo
C. Gestión urbana:	1. Ordenamiento territorial 2. Densificación de las áreas céntricas 3. Proyectos públicos y evolución urbana

A. DIVERSIFICACIÓN DE ACCIONES

1. Manejo del déficit cualitativo

Una demanda central que deriva de la situación habitacional de América Latina y el Caribe es equilibrar la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque. Las estimaciones realizadas por el proyecto (basadas en las carencias de agua potable como índice) (Schweitzer, 1995), aunque muestran que gran número de viviendas necesitan reparación y complementación, constituyen en la práctica cómputos moderados, ya que las cifras específicas aportadas por los países son sistemáticamente mayores.

En la ciudad de Belo Horizonte (estado de Minas Gerais, Brasil), la principal fuente del déficit, cuantificado en 100 000 unidades, son las deficiencias cualitativas. En esta ciudad el problema alude a

domicilios improvisados, inmuebles rústicos hechos de materiales inadecuados o reciclados, edificaciones cuya vida útil ha sido sobrepasada, y viviendas sobrepobladas o con carencias de servicios. El escaso poder adquisitivo de estas familias determina que queden fuera del mercado, dado que la producción habitacional tiende predominantemente hacia viviendas con un precio de venta superior a 25 000 dólares y los índices de desigualdad del ingreso son elevados (Gonçalves, 1994).

En Perú, las proyecciones para los próximos 25 años indican que, además de la necesidad de construir anualmente 100 000 unidades (sólo para efectos de congelar el déficit), se requerirían 270 000 acciones de mejoramiento (reparación, sustitución de materiales y dotación de servicios sanitarios y alumbrado) (Perú, Viceministerio de Vivienda y Construcción, 1995).

En Cuba, según cálculos del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), la demanda de recuperación alcanzaba, en 1993, a 30% del parque. En este país se ha reconocido la necesidad de un cambio significativo respecto de las políticas aplicadas entre 1960 y 1990, cuyo rasgo distintivo era la construcción industrializada de viviendas nuevas. Se admite ahora como premisa básica la promoción de técnicas, tecnologías y materiales dirigidas a la conservación, y el dar paso a la recuperación de tecnologías vernáculas y sistemas prefabricados "blandos" aplicables al mejoramiento (Cuba, Instituto Nacional de la Vivienda, 1995).

En México (México, Secretaría de Desarrollo Social, 1996a), un tercio del parque presenta problemas cualitativos (hacinamiento, precariedad material e insuficiencia de servicios), por lo que el Gobierno de México ha previsto realizar 3 500 000 acciones de mejoramiento en los últimos cinco años de la presente década. Esto significa que anualmente se impulsen dos intervenciones cualitativas por cada vivienda nueva.

Las ventajas del mejoramiento consisten en el menor costo que compromete y en el hecho de cubrir una demanda desatendida tanto por el mercado de producción de nuevas viviendas como por las abastecedoras de materiales y herramientas. Cabe destacar que en todos estos países los sectores medios y altos constituyen la demanda principal de insumos para efectos de adecuaciones y mejoramientos. De allí que la activación de la demanda latente en los sectores de menores ingresos posibilite una expansión radical de los mercados locales de materiales y herramientas, lo cual permitirá a su vez valorizar el parque y extender su vida útil.

En materia de financiamiento especializado, cabe mencionar las experiencias de algunos países, como Barbados, Brasil, México y Perú, donde han operado líneas específicas al respecto. En Perú, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), mediante la entidad llamada Banco de Materiales (BANMAT) suministra materiales de construcción en calidad de préstamos reembolsables (Perú, Viceministerio de Vivienda y Construcción, 1995). En Belo Horizonte, la normativa del Fondo Municipal faculta para la realización de programas de intervención con traspaso de materiales de construcción en respuesta a una demanda popular organizada (Brasil, Companhia Organizadora de Belo Horizonte, 1994). En Barbados operan igualmente préstamos para mejoramiento o conservación con cuotas mensuales de bajo monto (Barbados, National Housing Corporation, 1994a). En México, la política de "créditos a la palabra" permitió abrir una línea de crédito para la población de menores ingresos interesada en mejorar, ampliar o terminar su vivienda. En este caso, los préstamos son por montos pequeños, a corto plazo, destinados a la adquisición de materiales de construcción y con un mínimo de requisitos administrativos. La canalización de recursos de este último programa se realiza con mediación de diversos organismos del sector público federal y municipal, y de organizaciones civiles (Salas, 1993).

Si bien los programas mencionados son señales valiosas de innovación, cuyo ejemplo podría ser recogido en la elaboración de modelos nacionales de atención del déficit cualitativo, el balance a nivel regional es que el financiamiento y el nivel del crédito en los sectores de menores recursos distan de ser proporcionales a las necesidades existentes. En el plano tecnológico, las técnicas de mejoramiento muestran un fuerte desfase con respecto a los procedimientos de construcción de edificaciones nuevas, lo cual deja ver que falta una política institucional que favorezca el desarrollo de estrategias tecnológicas específicas. La combinación de diseños arquitectónicos novedosos con soluciones tipificadas y prefabricables facilita la participación de los usuarios y redunda en una mayor superficie construida. La prefabricación y la innovación en cuanto a las técnicas de mejoramiento tienen su principal obstáculo en la incertidumbre con respecto a la estabilidad de este tipo de programas; de allí que la principal demanda de cambio se relacione con la apertura de líneas estables de financiamiento.

La concesión de créditos para la compra de materiales encierra un potencial importante en esta área, dado que permite un flujo de recursos secuenciales (adecuado a las características del mejoramiento) que podría tener un impacto positivo en los mercados locales de trabajo y de insumos. La viabilidad del financiamiento exige necesariamente que los organismos públicos de vivienda asuman un rol protagónico en cuanto a captar el interés del sector privado. El punto principal es crear instrumentos acordes con las posibilidades de la población inscrita en la informalidad, la cual, pese a disponer de capacidad de pago suficiente para este tipo de operaciones, no es considerada como sujeto de crédito por el sistema bancario.

Dado que las obras de mejoramiento pueden ser de distinta índole y envergadura, es necesario disponer de esquemas diversificados y flexibles en lo relativo a financiamiento, tecnología y gestión. Un estudio realizado en Puerto Varas, ciudad del sur de Chile (Manzi y Lanzafame, 1996) examinó en qué consiste la recuperación, cuáles son sus costos y beneficios, y qué elementos de gestión local se requieren. El caso abordado es un conjunto habitacional formado hace 35 años, plenamente dotado de servicios domiciliarios por el Estado. Las viviendas fueron construidas por los propios pobladores, que con posterioridad emprendieron un proceso de densificación de los sitios conforme crecían las familias y se originaban nuevas demandas de saneamiento. El cuadro 3 describe algunos tipos de mejoramiento (con sus respectivos costos) seleccionados dentro del conjunto habitacional de Puerto Varas.

2. Formalización del asentamiento irregular

La tasa de crecimiento de la vivienda generada por el sector informal es igual o superior en varios contextos nacionales y urbanos a la tasa de crecimiento de las viviendas convencionales. En Bolivia, por ejemplo, se estima que entre 45% y 55% de las viviendas urbanas producidas anualmente (cerca de 11 000 unidades) son construidas por el sector informal (Del Valle, 1996). En Perú, el ritmo de crecimiento de las viviendas improvisadas durante el período intercensal 1981-1993 superó 11 veces el ritmo promedio del total del parque habitacional (Perú, Viceministerio de Vivienda y Construcción, 1995). En México, durante el período 1980-1990, el 57% de las nuevas viviendas construidas fueron levantadas, al margen del financiamiento institucional, por pobladores no asalariados de bajos ingresos (México, Secretaría de Desarrollo Social, 1996a). Gran parte de las respuestas necesarias para solucionar el déficit cualitativo se hallan en el conocimiento del sistema informal de producción, en tanto constituye la fuente principal de este tipo de demandas y moviliza al mismo tiempo un gran volumen de los activos canalizados al margen de los sistemas oficiales de vivienda.

Cuadro 3

PUERTO VARAS (CHILE): CINCO TIPOS DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL Y COSTO POR UNIDAD, 1995

(Dólares de diciembre de 1995)

Prototipo A: Reparación (costo estimado: 3 565 dólares)

Para viviendas que padecen de problemas puntuales de aislación térmica, por lo que el mejoramiento requiere disponer de un forro interno aislante.

Prototipo B: terminación/mejoramiento (costo estimado: 5 385 dólares)

Terminación de viviendas inconclusas y dotación de servicios sanitarios y de instalaciones de electricidad domiciliarias.

Prototipo C: reparación/ampliación (costo estimado: 4 630 dólares)

Reparación de cubierta; mejoramiento de la altura del cielo; instalación de artefactos sanitarios e higiénicos; construcción de un segundo dormitorio.

Prototipo D: reparación/complementación (costo estimado: 4 880 dólares)

Reparación de techumbre y piso; construcción de cocina para unir la caseta sanitaria con la vivienda; subdivisión de recintos previamente construidos.

Prototipo E: reparación/mejoramiento/complementación (costo: 26 900 dólares)

Vivienda que necesita el conjunto de las intervenciones anteriores.

Fuente: G. Manzi y F. Lanzafame, Posibilidad de recuperación de vivienda en Chile: el caso de Puerto Varas, proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1996, inédito.

Esta forma de construcción surge con poca o ninguna relación con el equipamiento básico, las redes de servicios y las normas de tenencia de la tierra. Las ampliaciones no contemplan en general la construcción de servicios sanitarios, debido a la ausencia de red urbana de alcantarillado y agua potable o al elevado costo que implica en comparación con la adición de cuartos. No obstante los problemas que causa al desarrollo urbano, la autoconstrucción ofrece una serie de elementos que pueden ser canalizados para la solución de los mismos: utiliza procedimientos y materiales de construcción que son propios de cada región (tierra y vegetales), fortalece por eso mismo la identificación cultural de los habitantes, y revela capacidad organizativa.

Los objetivos nacionales del sector habitacional de Perú nacen de un enfoque que se basa en encarar los problemas técnicos recurriendo masivamente a la construcción informal, con el propósito de alcanzar resultados que sean socialmente convenientes, que reduzcan los costos y que incentiven la mejora del saneamiento y de la seguridad habitacional. En este país se ha dado prioridad al acondicionamiento de la normativa de la construcción, y se ha apoyado también la aplicación de programas de mejoramiento de las técnicas tradicionales, que son intensivas en mano de obra. La política de investigación fomenta el desarrollo de técnicas autóctonas competitivas, y el mejoramiento de los procedimientos tradicionales que utiliza la población peruana de las zonas rurales del interior del país y de las zonas marginales urbanas, así como el mejoramiento de los materiales locales, que son de fácil obtención. Se brinda también asesoramiento para que la autoconstrucción urbana aprenda el uso de las tecnologías convencionales (concreto, ladrillos de arcilla) (CEPAL, 1994c).

El estudio de casos relativo a Bolivia (Del Valle,1996) ejemplifica otros aspectos neurálgicos del proceso de asentamiento espontáneo. Cabe destacar que durante los 16 años del último período intercensal, Bolivia aumentó su stock en 400 000 nuevas viviendas, casi exclusivamente urbanas, siendo construidas informalmente cerca de la mitad. Las respuestas tradicionales de las instituciones públicas frente al asentamiento irregular han estado marcadas por el paternalismo, por lo cual el avance en los aspectos de gestión constituye un punto crucial para sumar recursos, regularizar el proceso, y canalizarlo hacia la generación de viviendas aceptables. Se requiere de manera prioritaria salvar una serie de obstáculos que favorecen el que las propiedades se mantengan en estado de ilegalidad: lejanía de las instituciones formales; complejidad de los procedimientos; impuestos aplicados a la titulación, y ausencia de una oferta de servicios profesionales de arquitectura para racionalizar la producción de viviendas populares.

En Bolivia, el caso de la ciudad de El Alto —donde más de 80% de las unidades de vivienda han sido construidas informalmente— pone de manifiesto que la medida de mayor impacto para viabilizar las mejoras posteriores consiste en legalizar los terrenos ocupados por las familias (en este caso migrantes). Esto a fin de obtener permisos de construcción, acceder al apoyo crediticio y conseguir la conexión de los servicios. Para facilitar la legalización de las tierras se emprendieron en la localidad mencionada una serie de programas específicos, que permitieron obtener en una sola gestión la "línea y nivel", legalizar una construcción existente, aprobar una ampliación y obtener un código catastral. Se favoreció la actualización de los catastros de bienes raíces y se facilitó la incorporación de la población al sistema de crédito formal, con todos los efectos y posibilidades de acceso a la institucionalidad que ello conlleva. Estas acciones son muestra del potencial local existente para el desarrollo de la vivienda, potencial que puede ser permanente y que tiene la virtud de aprovechar los recursos locales.

B. REDUCCIÓN DEL COSTO DE LA VIVIENDA

1. Costos de producción

Por una serie de factores, los costos de producción de la vivienda en América Latina y el Caribe son elevados, lo cual repercute en los precios de oferta y limita las posibilidades de compra de los sectores medio bajos y bajos. Esta situación conspira contra la posibilidad de incrementar la construcción, conforme a la premisa según la cual el aumento de la demanda efectiva de vivienda constituye la base para expandir las actividades productivas y la competitividad de los servicios vinculados al sector.

Existen varios factores que redundan en los costos de producción habitacional, muchos de los cuales podrían evitarse o al menos reducirse con políticas específicas. Entre esos factores se cuentan (CEPAL, 1994b):

- La especulación con el suelo urbano.
- Los fuertes costos indirectos de la ejecución de los proyectos.
- La intermediación comercial repetitiva a lo largo del proceso de producción de la vivienda.

Paralelamente ocurre que, al elaborar los proyectos, no se presta suficiente atención al diseño y a la selección de tecnologías de construcción. Esto repercute en ineficiencias o en viviendas de calidad inferior, que pueden significar que a los costos iniciales se agreguen elevados costos futuros de mantención o de transformación. De allí que exista la necesidad de que el diseño sea valorizado como uno de los puntos decisivos para ofrecer mayor variedad de opciones y, asimismo, de que la tecnología propenda al uso de técnicas industrialmente más avanzadas, que faciliten los procesos de edificación y de ese modo incidan en el abaratamiento de sus costos.

El examen de tres proyectos habitacionales convencionales desde el ángulo de sus potencialidades y restricciones permite ilustrar algunos de los principales problemas que tiene la construcción de vivienda destinada a los sectores medio bajos de la población. Los tres proyectos en cuestión son un prototipo de vivienda popular en Belo Horizonte; el proyecto Santa Margarita evaluado por la Oficina de Planificación de El Salvador (OPES), y un proyecto de gestión cooperativa edificado en Rancagua, Chile.[3] El análisis realizado por las respectivas fuentes permite ilustrar algunas cuestiones fundamentales al respecto. Los cuadros 5, 6 y 7 del anexo consignan la estructura de costos de cada uno de estos proyectos.

Belo Horizonte (Gonçalves, 1994) (véase el cuadro 5 del anexo): en esta ciudad una vivienda popular prototipo se ve significativamente afectada por los elevados costos de urbanización (aproximadamente 70.9 dólares por metro cuadrado construido), ítem que representa cerca de 30% del costo total de la vivienda. Esta situación, influida por la especulación y la escasez de suelo urbano, ha sido destacada como uno de los factores que más contribuyen a que los precios de la oferta habitacional excedan la capacidad de compra de los grupos de menores ingresos. A este respecto, se ha hecho notar que las unidades producidas por el sector público federal durante los últimos años, no pudieron otorgarse a los grupos para los cuales se construyeron, particularmente a causa de la incorporación de los costos de urbanización al precio de la vivienda. De allí que se haya postulado que una acción preferencial del Estado debe ser el financiamiento de la infraestructura de urbanización, traspasando al mismo tiempo al sector privado el costo de construcción de las unidades habitacionales.[4]

Santa Margarita (San Salvador) (véase el cuadro 6 del anexo): en este proyecto (El Salvador, Oficina de Planificación Estratégica (OPES), 1995) los costos indirectos excedieron el 18% del costo total, lo cual significa que por concepto de las erogaciones o desembolsos del constructor (para iniciar y completar su gestión), la construcción de cada metro cuadrado de vivienda supuso un costo de 46 dólares. Según la Oficina de Planificación de El Salvador (OPES), esta situación obedece a varios elementos que encarecen el proceso de generación de vivienda: la administración general, que representó 20% del costo indirecto (sinónimo de ineficiencia en la gestión administrativa); los costos para obtener los permisos necesarios (reflejo de una excesiva burocracia y de una desorganización jurídica) y, en tercer lugar, impuestos que gravan en demasía una producción escasa.[5]

Según concluye el organismo de vivienda salvadoreño, es necesario eliminar las barreras que obstaculizan la ampliación de la oferta. La racionalización del cuerpo legal de construcción y la eliminación de los requisitos de tramitación innecesarios, constituirían medidas útiles para incentivar la participación de los agentes privados en la construcción y contribuir a reducir los costos en ese país.

Proyecto Rancagua (Chile) (véase el cuadro 7 del anexo): este proyecto (Torrealba, 1996) es representativo de la ejecución de vivienda de costo intermedio, que ha sido considerado aquí por constituir un caso de gran calidad en lo tocante a la gestión del proyecto. Este conjunto habitacional, ubicado en la ciudad de Rancagua (a 70 kilómetros al sur de Santiago de Chile), fue desarrollado mediante una gestión cooperativa. El proyecto facilitó el acceso a la vivienda de familias con ingresos de rango medio bajo, a las cuales se exigió la generación del ahorro necesario en un plazo máximo de 18 meses (complementado con un subsidio del Estado).[6]

Aunque el modelo de gestión aplicado tuvo resultados notables,[7] el proyecto pone de manifiesto la envergadura de los avances que pueden alcanzarse mediante el afinamiento de los aspectos arquitectónicos y tecnológicos. Según el estudio respectivo, la inversión en diseño (urbanización y viviendas) fue escasa (0.94% del costo del proyecto), pudiendo incluso haberse logrado mejores resultados con innovaciones tecnológicas moderadas. La conclusión del estudio es que con una mayor inversión en diseño y tecnología se habrían corregido las deficiencias de aislación acústica y térmica y las relacionadas con la calidad sanitaria interior. Las modificaciones identificadas de tecnología, por su parte, representaron una escasa variación del costo final para los compradores (121 dólares adicionales por cada vivienda).[8]

2. Costos financieros

Una característica reiterada de los sistemas habitacionales de la región es que el precio de compra de las viviendas se eleva muchísimo como resultado del costo del dinero en las instituciones financieras privadas. La cuestión es social y económicamente trascendente, ya que el componente financiero del costo de la vivienda influye en la magnitud del segmento de la población que acceda a la vivienda propia, a la vez que determina la fracción del ingreso de las personas que debe concurrir al pago de la vivienda por períodos prolongados.

La situación anterior alude a un problema recurrente de los sistemas de financiamiento habitacional, ya sea en términos de la escasez de la oferta respectiva o de la restricción que imponen las condiciones de otorgamiento del crédito a amplios sectores de la demanda potencial. En los países de la región, las políticas al respecto han debido enfrentarse a dos objetivos antagónicos: por un lado, facilitar un mayor acceso al crédito de los sectores medios y bajos (lo que ha exigido subsidiar las tasas de interés) y, por

otro, estimular la participación del sector financiero en el financiamiento habitacional, lo que compite con la rentabilidad de otras oportunidades de inversión. En este escenario, distintos países de la región han constituido modalidades alternativas de préstamo, reduciendo los riesgos u otorgando financiamiento con tasas inferiores a las del mercado. No obstante, sea porque los recursos captados son insuficientes, o porque los instrumentos generados son transitorios, estas modalidades no han podido sostenerse como mecanismos eficaces para favorecer el acceso de los grupos de menores rentas, y han desincentivado a la vez el crecimiento del sector de financiamiento habitacional.

Queda de manifiesto la trascendencia de encontrar fórmulas para reducir el costo financiero de adquisición de las viviendas, sin frenar por eso el crecimiento del mercado de financiamiento habitacional. Este problema no es de fácil solución, y exige consenso de los intereses privados y sociales. Las variables decisivas son básicamente la tasa de interés, las comisiones de los administradores de la deuda (asociadas a la tasa del préstamo), y los gastos operacionales para obtener el crédito. Para poder reducir el costo financiero serían necesarios cambios en estas variables. Las acciones de política económica del gobierno, la regulación de las comisiones y la rebaja de los gastos operacionales son medidas que vale la pena evaluar. La política de subsidios estatales puede a su vez contrarrestar los costos excesivos, en la medida en que su otorgamiento tome en cuenta las necesidades de las familias sin capacidad de endeudamiento, lo que constituiría la opción más directa de prestarles ayuda sin alterar el normal funcionamiento del sector crediticio.

Además de los factores antes mencionados, una atención habitacional de más amplia cobertura supone cambios en la actitud de las instituciones financieras. Los requisitos administrativos y económicos de los préstamos de las instituciones financieras se traducen en requisitos y costos excluyentes (principalmente por los riesgos de no pago o de morosidad que se asocian a los distintos segmentos socioeconómicos de la población). Esta situación muestra escasa consideración por las reales posibilidades de aporte de amplios sectores. El balance es que una fracción importante de la demanda potencial de vivienda podría asumir la carga representada por un préstamo si las condiciones se adaptaran a su perfil socioeconómico. Desde el punto de vista del sector financiero, ello constituiría una operación sumamente rentable, dadas las escalas y las posibilidades envueltas en el financiamiento habitacional.

Para profundizar en las repercusiones que tiene el sistema de crédito hipotecario sobre el costo final de las viviendas, se realizó en Santiago de Chile un estudio orientado a determinar el costo financiero del crédito (costo de obtener el préstamo y de pagar los intereses correspondientes). El estudio se basó en tres tipos de vivienda, con distintos valores de venta (respectivamente orientados al sector medio, al medio alto, y alto de la población) (Cobo, 1996). Se pudo observar que la tasa anual más elevada (10.5%) coincidía con la vivienda de menor precio, situación asociada al nivel de riesgo del cliente y al menor monto del préstamo. El costo financiero tiene finalmente una mayor participación en los costos finales de la casa de más bajo valor de venta, lo que se repitió en los tres plazos controlados (respectivamente 31, 42 y 57%). Este estudio destacó que los gastos necesarios para obtener crédito tienen un mayor impacto en aquellos préstamos de menor magnitud, debido al elevado monto de los gastos fijos, que son los mismos para cualquier nivel de préstamo.[9]

El cuadro 4, basado en la información de diversas instituciones financieras, muestra para distintos plazos (8, 12 y 20 años) el costo financiero y su incidencia relativa sobre diferentes tipos de vivienda.

Cuadro 4

SANTIAGO DE CHILE: COSTO FINANCIERO PARA TRES TIPOS DE VIVIENDA Y PLAZOS DEL CRÉDITO, 1995

(Dólares de diciembre de 1995)

VIVIENDA A: valor de venta 25 555 dólares (58 m2 construidos, sector de ingreso medio)			
	8 años plazo	**12 años**	**20 años**
Monto del crédito	19 166	19 166	19 166
Costo financiero	10 519	16 315	29 765
Porcentaje del costo financiero sobre el costo final	31%	42%	57%
VIVIENDA B: valor de venta 60 542 dólares (84.5 m2 construidos, sector medio-alto)			
	8 años plazo	**12 años**	**20 años**
Monto del crédito	48 433	48 433	48 433
Costo financiero	19 487	30 051	54 365
Porcentaje del costo financiero sobre el costo final	24%	33%	47%
VIVIENDA C: valor de venta 128 689 dólares (400 m2 construidos, sector ingresos altos)			
	8 años plazo	**12 años**	**20 años**
Monto del crédito	98 570	98 570	98 570
Costo financiero	47 395	57 479	103 415
Porcentaje del costo financiero sobre el costo final	27%	31%	44%

Fuente: J.F. Cobo, Costo del crédito hipotecario para la vivienda en Chile (LC/R.1632), Santiago de Chile, 1996.
Nota: El costo final comprende el valor de la propiedad, el gasto financiero y los gastos operacionales.

3. Modelos productivos

El diseño de un componente específico de la política de vivienda supone la reflexión (y la innovación pertinente) sobre el modelo que sustenta la cadena de producción habitacional. De acuerdo con el enfoque del proyecto, la sustentabilidad de las estrategias habitacionales alude en varios casos a la necesidad de colmar los vacíos de la producción industrial de insumos y de aliviar la dependencia externa en la organización del sistema de vivienda nacional, en tanto factor que encarece la producción de vivienda o hace inestables las proyecciones de la construcción en el tiempo.

Se ha visto que el peso o incidencia de las importaciones sobre el funcionamiento de las industrias de construcción nacional repercute sobre el destino social y la cobertura de la producción de viviendas. En general, mientras mayor sea la participación de las importaciones, mayor es la preponderancia de la vivienda destinada a los sectores más pudientes. Comparativamente, también puede establecer diferencias en cuanto al grado de autonomía para satisfacer las necesidades del mercado interno.

Barbados y Cuba pueden ser citados como ejemplos de cambios motivados por la búsqueda de mayor sustentabilidad de los modelos productivos, así como por el deseo de elevar la producción de las industrias nacionales. En el caso de Barbados, se estima que entre 60 y 80% de los materiales utilizados en la construcción son importados. Lo son desde ya todos los materiales y artefactos para instalaciones eléctricas y sanitarias, al igual que la cerámica, el aluminio, las herramientas para la construcción y la madera. Debido a que la madera es el principal material de construcción, y que toda la que se utiliza es importada (lo cual representa 65% del costo total de construcción), se ha tendido a prescindir de ella, para privilegiar en cambio la albañilería de bloques de cemento o de arcilla cocida, aportada en su totalidad por la producción nacional (Barbados, Statistical Service, 1990; Barbados, Ministry of Public Works, Transport and Housing, 1994b).

En Cuba se han promovido durante la presente década cambios de fondo en la estructura productiva de la vivienda, de modo de favorecer la sustentabilidad y el desarrollo de insumos y tecnologías disponibles en el país (Cuba, Instituto Nacional de la Vivienda, 1995). Durante 30 años (de 1960 a 1990), la producción de viviendas se basó en la importación de fórmulas de industrialización de la construcción, las cuales, si bien permitieron un alto nivel de construcción y el desarrollo industrial en la vivienda, fueron extremadamente vulnerables, en este caso a la crisis del campo socialista. La presencia de elementos económicamente no sustentables alude aquí a la dependencia externa y al predominio excesivo de una sola modalidad tecnológica (en Cuba, la prefabricación). La reconversión tecnológica dio curso en 1992 al Programa de viviendas de bajo consumo material y energético, como estrategia de readaptación del enfoque productivo. Esto incluyó la revalorización de la tecnología regional, la diversificación de la producción local de materiales y la reducción de los índices de consumo de combustible y de divisas por vivienda.[10]

C. GESTIÓN URBANA

El diagnóstico más general es que, en su estado actual, determinadas características y tendencias propias de las ciudades y del sistema de asentamientos humanos de la región comprometen tanto la viabilidad de las estrategias globales de desarrollo en un contexto de globalización económica, como la calidad de vida de los habitantes. En relación con este punto se examinarán en esta parte tres demandas de gestión urbana presentes en la región: la política territorial vinculada al desarrollo de los asentamientos humanos, un caso

de densificación en ciudades intermedias, y la cuestión de la evolución urbana después de la ejecución de los proyectos.

1. Ordenamiento territorial

Como se destacó en la conferencia regional preparatoria de Hábitat II (CEPAL, 1996b y 1996c), la competitividad de los países tiene directa relación con la competitividad de las ciudades. Existe coincidencia en señalar que el funcionamiento del sector de la construcción (vivienda e infraestructura) desempeña un rol central, pero que su aporte potencial se ve limitado por una serie de aspectos. Por un lado, el sistema de localidades no ha constituido una variable real de planificación en las acciones gubernamentales de vivienda, mientras que por otro la oferta privada discrimina las posibilidades de desarrollo de la actividad y de acceso a la vivienda según la localidad de que se trate.

El caso de México sirve para ejemplificar acerca de la modalidad concentradora que exhibió durante años el proceso de urbanización regional, como también acerca del énfasis que puede adquirir la planificación territorial para los efectos de encuadre de la política de vivienda. Como se destaca en el documento denominado Política Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 (México, Secretaría de Desarrollo Social, 1996b), los movimientos de la economía mundial se distinguen actualmente por un impacto profundo en el encadenamiento productivo del territorio, distinto de la anterior división internacional del trabajo (que actuaba entre países). En este contexto, las ciudades estarían llamadas a desempeñar un nuevo papel, por lo cual el desarrollo urbano-regional y el propiciar condiciones equiparables para el desarrollo de las ciudades y del ámbito rural resultan aspectos cruciales de la actividad habitacional. Enfrentado al problema de los desequilibrios en el patrón de distribución de su población y a los altos costos del suelo urbano, el Estado mexicano ensaya en el presente estrategias orientadas a reducir el tamaño y la gravitación de los cuatro principales centros metropolitanos (México, D.F., Guadalajara, Monterrey y Puebla), tratando de crear condiciones para que el crecimiento demográfico y el económico se distribuyan mejor en el territorio y exista un uso racional del suelo como recurso urbano.[11] La política de ordenamiento territorial se guía por varias premisas:

- La interrelación entre el desarrollo económico y el urbano.
- La interrelación entre la planeación urbana y la inversión.
- La descentralización.
- La participación social en el desarrollo urbano.
- La coordinación de los proyectos de alcance regional.
- La sustentabilidad medioambiental y la equidad.

Conforme a los problemas específicos que plantean la jerarquía y estructura de las ciudades mexicanas, los lineamientos destacan la aplicabilidad de la acción focalizada en determinadas localidades prioritarias; la gestión del suelo (recurso estratégico de la vivienda); la consolidación urbana de las zonas metropolitanas; la promoción territorial, y el fomento de la participación social (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

MÉXICO: PROGRAMA 1995-2000, ESTRATEGIAS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PROGRAMA DE LAS 100 CIUDADES	**Líneas de acción**
Orientado a fortalecer el desarrollo urbano de 116 ciudades medias y pequeñas (centros urbanos estratégicos como alternativas a las cuatro zonas metropolitanas y con potencial de influencia en los entornos regionales)	Regulación del uso del suelo y administración para el desarrollo urbano: asistencia técnica federal, fortalecimiento municipal, convenios de conurbación intermunicipales y estatales, ampliación de la base tributaria del impuesto predial, modernización del registro de propiedad y de comercio
GESTIÓN DE SUELO	**Líneas de acción**
El propósito es incorporar suelo apto para el desarrollo urbano a los planes de vivienda o equipamiento en las cuatro zonas metropolitanas, en localidades del programa de las 100 ciudades y en centros con prioridad estatal para el asentamiento legal de su aumento de población	Apoyo del sistema municipal en la constitución de reservas; impulso a la incorporación de predios de propiedad ejidal y comunal mediante esquemas asociativos; regularización de la tenencia de la tierra; modificaciones legales que fomenten el uso de lotes baldíos; reactivación del centro de las ciudades
CONSOLIDACIÓN DE ZONAS METROPOLITANAS	**Líneas de acción**
Orientada al ordenamiento y consolidación urbana de México, D.F., Guadalajara, Monterrey y Puebla	Mejoramiento urbano de zonas marginadas; reordenamiento metropolitano (con énfasis en la corrección de los desequilibrios relacionados con el uso del suelo, agua, residuos y emisiones); promoción de sistemas de transporte multimodal
PROGRAMA DE ORDENAMIENTO Y PROMOCIÓN TERRITORIAL	**Líneas de acción**
Su objetivo es promover la permanencia de las funciones públicas de ordenamiento del territorio y planeación urbana	Modernización de las áreas técnico-administrativas de los gobiernos estatales; coordinación interestatal; coordinación intragubernamental federal orientada a promover el uso de recursos de inversión nacionales o externos, así como políticas crediticias conformes a las oportunidades económicas regionales
PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	**Líneas de acción**
Orientado a alentar la creación de consejos consultivos de la ciudadanía y de órganos comunales para el desarrollo urbano en los niveles municipal, estatal, de zonas conurbanas y metropolitanas	Asistencia técnica; consolidación de instancias de coordinación entre el gobierno estatal, el municipal y los órganos de participación social; concertación con representantes de organizaciones sociales y académicas

Fuente: CEPAL, sobre la base de Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Urbano, México, D.F., 1996.

2. Densificación de las áreas centrales

La disponibilidad de terrenos se vuelve una de las principales limitaciones estructurales para conciliar la construcción de viviendas y el desarrollo urbano. Los principales objetivos de las políticas fiscales consisten en aprovechar de manera intensiva el suelo baldío disponible dentro de las ciudades, y valorizar las áreas centrales deterioradas.

Cabe notar que en el último período, la apertura internacional de las economías de la región ha dado mayor importancia a localidades distintas de los centros mayores, básicamente en función de su proximidad a las fuentes de explotación de recursos naturales y minerales. El ritmo de crecimiento de varias de estas localidades ha excedido el de las ciudades mayores o metrópolis, mostrando aquéllas, en varios casos, patrones de crecimiento territorial inorgánico y de extensión horizontal de la superficie. De esto modo, han tendido a reproducir las deseconomías y externalidades negativas propias de las grandes capitales de la región, con la diferencia de que el nivel de inversión pública y privada es aquí bastante menor, al igual que la aplicación de políticas de gestión urbana.

Un estudio referido a la ciudad de Copiapó (Chile) ejemplifica algunas vías de gestión posibles para densificar y recuperar el casco central de las ciudades (De la Barra, 1996). El caso es de interés, ya que constituye una de las ciudades chilenas que está creciendo más rápidamente. Su población es actualmente de 110 000 habitantes, habiendo experimentado en el período intercensal 1982-1992 un aumento demográfico de 41% y uno de 57% en lo que respecta al parque habitacional. Este crecimiento ha desbordado la capacidad urbana, lo que ha tenido varias consecuencias negativas: demandas insatisfechas de infraestructura y servicios en los sectores de expansión urbana; acelerado consumo de terrenos fiscales en la periferia; congestión vehicular en el centro de la ciudad; ocupación informal de terrenos, y colapso de los sistemas de tratamiento de aguas servidas.

Conforme a las proyecciones de crecimiento, habrá una presión cada vez mayor por extender los límites urbanos, lo cual elevará en el corto plazo los costos económicos, sociales y ambientales de la urbanización. Sería urgente, por tanto, aplicar un programa de densificación urbana, con el concurso de las políticas públicas existentes y la participación de los productores privados de vivienda.

La exploración llevada a cabo en este caso muestra, por una parte, la importancia de contar con planes reguladores comunales e intercomunales, cuya normativa se base en definiciones de largo alcance que privilegien la vivienda por sobre otros usos. El análisis realizado muestra también que es posible densificar el cuadro central de Copiapó, mediante el esfuerzo asociado de las empresas inmobiliarias y constructoras, la red bancaria y el Estado. A éste le corresponde en lo fundamental motivar la gestión inmobiliaria privada en aquellos terrenos centrales que están fraccionados entre propietarios diferentes, algunos de ellos dispuestos a vender y otros a los que se debiera expropiar a valor de mercado. Finalmente, el estudio establece que el monto de los recursos demandados por las operaciones de rehabilitación céntrica, incluido en ello el financiamiento de las eventuales operaciones de expropiación, requiere un esfuerzo de gestión especial por parte del Estado. Sin esos recursos, la densificación y remodelación pierden viabilidad o se ubican en una escala mínima.[12]

3. Evolución urbana y proyectos estatales

Uno de los cambios fundamentales en el enfoque de ejecución de los proyectos habitacionales urbanos dice relación con la conveniencia de integrar al sistema de planificación el hecho evidente de que los procesos urbanos se prolongan más allá de la entrega de las edificaciones a la población. En este punto radica la necesidad de un esfuerzo sistemático por prever dicho proceso en las decisiones tipológicas, y en las de inversión en equipamiento complementario, así como en la coordinación entre los organismos de vivienda y los municipios.

La evaluación de dos proyectos construidos en el departamento de Lima arrojó elementos importantes en este plano (coordinación de la vivienda con el desarrollo urbano). Específicamente se alude en ella a la necesidad de contar con mecanismos que anticipen la dinámica urbana y habitacional resultante de la aplicación de los proyectos habitacionales. Los conjuntos Precursores (Surco) y Ciudad Satélite Santa Rosa (Callao), que formaron parte del Plan Habitacional 1980-1985, fueron ejecutados por el Estado sobre la base de edificios de vivienda de mediana densidad. Desde el punto de vista de la localización, los proyectos destacan por haberse levantado en terrenos de propiedad del Estado ubicados en áreas consolidadas de la ciudad (Ramos, 1996). El cuadro 8 del anexo describe las características de estos proyectos y la inversión complementaria en cada uno.

No obstante los beneficios asociados a la localización, el balance sobre estos proyectos detecta la ocurrencia de situaciones negativas posteriores, que habrían podido evitarse si se hubiera previsto la dinámica urbana y habitacional que sigue a la ejecución. Una de estas situaciones fue la especulación con las unidades de vivienda adjudicadas, que en el fondo desvirtuó el importante volumen de subsidios canalizados a los proyectos (25% del costo real), toda vez que a causa de ello muchas edificaciones terminaron por destinarse a usos no habitacionales (comerciales o de industria artesanal).

La implementación arquitectónica y vecinal de los grandes proyectos habitacionales amerita otro tipo de observaciones. El proyecto Precursores se basó en la entrega de viviendas experimentales (hecho usual en proyectos de densificación urbana), lo que provocó que las posteriores modificaciones por parte de las familias deterioraran las edificaciones y propiciaran la "tugurización" de una parte del conjunto. Por otro lado, los sectores medios (beneficiarios de estos conjuntos) carecen de experiencia en organización vecinal, lo que dificulta mantener las áreas comunes y ejercer vida comunitaria. Este tipo de resultados son evitables con la entrega de información cabal a los adjudicatarios y con previsiones sobre la evolución posterior de las edificaciones. Otra lección importante de los casos analizados es que, en beneficio del proceso de desarrollo residencial, los programas deben entregarse con el equipamiento urbano ya construido o en funciones, y con regulaciones estrictas para evitar la ocupación ilícita de los espacios públicos. Según lo observado en la evolución de los conjuntos, la existencia de suelo libre posibilitó una serie de invasiones sucesivas, que mermaron las áreas verdes e hicieron declinar la mantención de los proyectos. En ambos conjuntos, la estructura municipal mostró poca capacidad para controlar el uso de las áreas verdes y regular las ampliaciones informales, hecho que ilustra sobre la necesidad de fortalecer la estructura municipal en cuanto instancia clave para optimizar la ejecución y los resultados de los planes habitacionales.

III. ÁREAS DE POLÍTICA Y PROPUESTAS DE CAMBIO

A. EL ENFOQUE DE POLÍTICA: PROPUESTAS BÁSICAS

La estrategia económica propuesta por la CEPAL para la región concibe como objetivos fundamentales e interdependientes el crecimiento económico y la equidad social. La traducción de estos principios al campo habitacional supone, por una parte, multiplicar la producción de viviendas y, en forma complementaria, asegurar la igualdad de oportunidades para satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de los diversos grupos socioeconómicos.

Las autoridades del sector vivienda tienen la posibilidad de actuar directamente sobre tres esferas fundamentales del sistema habitacional para alcanzar tales propósitos, a saber, la estabilización de la construcción, la acción redistributiva, y la coordinación de la política de vivienda con el desarrollo urbano.

Estabilización de la construcción. La irregularidad o desequilibrio cíclico que caracteriza la construcción limita las capacidades del sector, que opera así siempre por debajo de su plena capacidad productiva y de inversión. La estabilización supone poner énfasis en políticas que concilien los objetivos sociales directos con las metas económicas de largo plazo. De allí la necesidad de reformas y estrategias que eviten la aplicación de políticas inmediatistas, frecuentemente asociadas a esquemas de subsidios técnicamente inadecuados o económicamente insostenibles en el tiempo.

Para lograr un ritmo creciente y sostenido de actividad se requieren una serie de condiciones. En primer lugar, modificar la restricción que impone al desarrollo del mercado habitacional la orientación reducida sólo al segmento de mayor capacidad adquisitiva. Esto último se traduce en vacíos de oferta para un segmento mayoritario de los hogares de la región, y disminuye las oportunidades de incrementar el tamaño y peso del sector vivienda en la economía. Parte medular de este cambio es la reducción de los costos de producción, mediante la aplicación de políticas tecnológicas, el desarrollo de instrumentos de financiamiento y la modernización de la gestión pública. La creación, por ese intermedio, de sistemas habitacionales estructurados y transparentes redundará en mayor competitividad y mayor diversidad de opciones, al tiempo que consolidará la confianza de los distintos agentes para concurrir a tales sistemas.

Acción redistributiva y cobertura socioeconómica. Al impulsar el aumento de la demanda habitacional, tales medidas servirán también para expandir y perfeccionar la oferta de construcción y el mercado interno de materiales, lo cual posibilitará adicionalmente la generación de más empleo permanente y especializado en el sector de la construcción. Para este propósito es prioritario subsidiar en forma directa la demanda (con un criterio progresivo en su otorgamiento), integrar al mercado habitacional el ingreso informal disperso, perfeccionar las modalidades de construcción de carácter

regional o artesanal, y disponer medidas reguladoras que propendan a la elevación de la productividad de las empresas (con efectos en el empleo y en las remuneraciones del sector).

En el plano del financiamiento, debe tenerse en cuenta que el costo financiero que deben pagar las personas que recurren al sistema de crédito habitacional es elevado y que los requisitos exigidos excluyen a amplios sectores de la demanda potencial. Esta situación obliga a impulsar formas de organización que administren y multipliquen el dinero con menores costos y mayor rentabilidad para el ahorrante, lo cual permitirá concurrir al mercado de la vivienda a mayor número de personas.

Coordinación de la política de vivienda con el desarrollo urbano. El traspaso de las funciones protagónicas desde el Estado al sector privado en materia habitacional, no excluye que el sector público ejerza plenamente tres funciones primarias: regulación de la actividad privada, subsidio de la demanda de bienes y servicios habitacionales, y desarrollo urbano-regional. La coordinación de estos tres elementos, acompañada de la debida consideración de la dinámica y estructura del sistema de asentamientos humanos de cada país, constituiría la base de una estrategia institucional complementaria en las tres esferas de gestión: vivienda, ciudad y territorio.

B. OFERTA DE MEJORAMIENTO

Conforme a la magnitud de las necesidades acumuladas en el campo cualitativo, la generación de alternativas para mejorar el parque constituye la necesidad más evidente en lo que se refiere a diversificación de la oferta habitacional. La creación de instrumentos flexibles para su financiamiento, junto con los estímulos para la oferta potencial y el desarrollo de tecnología especializada, constituyen parte central de la constitución de un mercado que ofrezca mayor diversidad de operaciones. Entre otros efectos benéficos, la implantación de esta política permitiría en el corto plazo reducir los costos unitarios y cubrir la gran demanda que se halla desatendida, y, a mediano plazo, disminuir la demanda de viviendas nuevas, ahorrar suelo urbano, y extender la vida útil del parque.

En el presente documento se define el mejoramiento como la intervención sobre el conjunto de las viviendas según estándares deseables de materialidad, superficie y saneamiento. El diseño de instrumentos orientados al mejoramiento de la materialidad y la superficie supone corregir cuatro vacíos: mecanismos de acceso, sistemas de ejecución técnica, financiamiento especializado y fomento de una oferta ad hoc para las tareas que plantea ese mejoramiento. Respecto al primer punto, la acreditación de la propiedad constituye el requisito más básico, a fin de que el flujo de recursos se desenvuelva en el marco de la formalidad y se garanticen los fondos institucionales que potencialmente puedan concurrir al mejoramiento. Las situaciones oscuras de tenencia que afectan a parte importante del parque rural, junto con la ocupación irregular que es propia de los asentamientos urbanos precarios, ameritarían un proceso de titulación masivo como base para ofrecer garantías individuales a la población afectada por el déficit cualitativo. Para efectos de la ejecución técnica, el sistema municipal aparece como el nivel de gobierno más idóneo para calificar las necesidades de obra, organizar la demanda y dar asesoramiento técnico.

En el plano del financiamiento, podrían aplicarse tres mecanismos básicos, complementarios entre sí:

- Crédito hipotecario para financiar las operaciones de mayor envergadura.
- Tarjetas de crédito para financiar la adquisición de materiales.

- Subsidio directo para aquellas personas que, por razones socioeconómicas, no puedan pagar las deudas del crédito.

Aparte de la tercera alternativa, la acción del Estado se limita a complementar las garantías individuales mediante un depósito o fondo estatal rotatorio que reduzca el riesgo de otorgamiento y favorezca la colocación de recursos por parte de las entidades financieras privadas.

La oferta de mejoramiento requiere también ser objeto de políticas de fomento. Se debe considerar que la ejecución de este tipo de obras es menos rentable que la construcción de viviendas de mayor valor. De allí que sea improbable que las empresas de mayor tamaño participen de manera activa, en las obras de mejoramiento, por lo cual sería preciso otorgar incentivos para la incorporación al rubro de las pequeñas y medianas empresas o de las microempresas locales. Su participación, además, constituiría un vehículo eficiente para activar el empleo local y redistribuir el ingreso.

C. CONSTRUCCIÓN SOSTENIDA DE NUEVAS VIVIENDAS

1. Estructuración del financiamiento habitacional

El punto crucial de la política relativa a vivienda nueva es movilizar una cantidad de recursos suficientes para producir un número de unidades equivalente al crecimiento vegetativo neto de los hogares, y que permita al mismo tiempo absorber el déficit de arrastre en un plazo conocido. Este propósito obliga a elevar radicalmente la masa de recursos que históricamente han sido captados por los sistemas de financiamiento habitacional de la región.

El esquema básico supone cierta estabilidad macroeconómica, promovida por las decisiones de las autoridades monetarias con respecto a las tasas de interés y el control de la inflación, como base de desarrollo de un sistema de financiamiento habitacional estable y estructurado.

Para este esquema adquieren preponderancia, en primer lugar, una serie de condiciones relacionadas con la participación de los agentes privados (CEPAL, 1991 y 1996c):

- La captación de ahorro institucional de las familias actualmente marginadas del sistema bancario, utilizando para ello el subsidio público como medio para potenciar la captación.

- La determinación de mecanismos de reajustabilidad que permitan el empleo de unidades de valor constante en aquellos países que carezcan de estas medidas. Ello debiera conducir al retorno o la recuperación de las inversiones en términos reales, y aseguraría la rentabilidad de los depósitos de ahorro y la devolución de los préstamos a un nivel real.

- La creación de un amplio mercado de crédito hipotecario, cuyo funcionamiento descansara, de manera regulada, en la red bancaria, las cooperativas y las empresas inmobiliarias.

- La adaptación del marco legal que rige el sector, de manera de posibilitar una plena inserción de la vivienda en los mercados financieros y de capital (fomentándose con ello la participación de agentes económicos superavitarios en capital).

Un segundo ámbito de importancia relacionado con el desarrollo del mercado de financiamiento habitacional es la participación del Estado como operador de créditos habitacionales. Pese a la transferencia del rol constructor desde el Estado al sector privado, en varios casos el sector público ha continuado otorgando préstamos, con la finalidad de asumir el riesgo de no pago y compensar las limitaciones de cobertura del sistema privado. En general, los resultados de esta práctica han sido limitados, particularmente en lo tocante a recuperabilidad, hecho que ha frenado la expansión del financiamiento. Frente a este problema, destaca la importancia de implantar políticas que alienten la disciplina en el pago de las deudas habitacionales, de modo de promover la normalidad operacional y el crecimiento del sector, sin desconocer por ello la necesidad de atender los casos calificados de pobreza, mediante el establecimiento de seguros de cesantía o de fondos de compensación (Melo, 1993).

2. Captación y fomento del ahorro

El impacto del mayor ahorro habitacional es múltiple: crecimiento y desarrollo del propio mercado financiero habitacional y generación de inversión productiva (por efecto de la multiplicación de la construcción anual). En la medida en que este proceso permite avances económico-sociales, se ve posibilitada a su vez la introducción gradual de mayores exigencias de ahorro, pudiendo ajustarse los montos unitarios de subsidio y redestinarse el gasto estatal a un número mayor de soluciones.

Al revisar la experiencia regional, la CEPAL (1996c) destaca que los planes de ahorro no han captado un volumen adecuado de recursos, básicamente por cuatro razones:

- Los intereses de las cuentas de ahorro habitacional han sido frecuentemente negativos en términos reales o, en el caso de ser positivos, no han alcanzado un nivel que les permita competir con las tasas del mercado.

- Los instrumentos tradicionales han estado fuera del alcance de los grupos de menores ingresos que tienen capacidad de ahorro, pero que no logran satisfacer los requisitos mínimos para acceder a los sistemas con cofinanciamiento bancario.

- Los planes de ahorro obligatorio (que contemplan contribuciones específicas de los empleadores o los asalariados destinadas a la vivienda) frecuentemente no aseguran que los recursos captados por esta vía se destinen al sector habitacional de interés social, o no están correctamente incentivados.

- No ha habido integración entre el subsistema habitacional y el sistema financiero global, por lo cual la captación de recursos de largo plazo ha sido débil.

Para movilizar un mayor volumen de recursos (y de más largo plazo), en algunos países se han creado modalidades o mecanismos complementarios. El plan de ahorro contractual para la vivienda (préstamo que está sujeto a que el ahorrador acumule un determinado monto en un plazo máximo) ofrece varias ventajas: moviliza ahorros a más largo plazo y a bajo costo, y permite a la institución crediticia mantener un mejor equilibrio de plazos y tasas de interés entre sus pasivos y sus activos, con lo cual puede captar reservas familiares no aprovechadas.

El ahorro puede ser estimulado decisivamente en la medida en que se constituya en condición previa para la obtención del crédito o del subsidio habitacional. En la medida en que los mecanismos de

asignación sean percibidos como transparentes por la población y que el sistema demuestre una capacidad real para facilitar el acceso a la vivienda a todos los sectores, los interesados trasladarán progresivamente su demanda al sistema de ahorro.

3. Subsidio de la demanda

El otorgamiento de subsidios constituye el mecanismo directo de los gobiernos para transformar la demanda potencial en una demanda efectiva, que presione con la debida disponibilidad de recursos el mercado habitacional. El uso de estos recursos se enmarca en una tendencia creciente a destinar principalmente estos aportes a corregir y complementar el funcionamiento del mercado habitacional.

Los subsidios deben regirse por principios de equidad y eficiencia. La eficiencia supone minimizar los costos administrativos, maximizar la rentabilidad social de las transferencias, y fomentar una acción subsidiaria en gran escala y sustentable en el tiempo (CEPAL, 1996c). La experiencia de la región indica que su otorgamiento debiera ser preferencial o exclusivamente orientado hacia la demanda. Esto por sobre los esquemas de subsidio de la producción o de las tasas de interés de los créditos hipotecarios, cuyo impacto benéfico sobre los usuarios finales es indirecto o poco claro.

La equidad implica que los subsidios sean progresivos, y que se predeterminen los montos adecuados para cada categoría de vivienda y estrato socioeconómico, de modo que la proporción del apoyo estatal sea inversa al nivel de ingreso de la familia demandante. Su otorgamiento requiere mecanismos que aseguren la inteligibilidad y transparencia de los sistemas, y desplacen las prácticas clientelistas o discrecionales. Respecto a la cobertura, la comparación entre los resultados que arrojan los esquemas ultrafocalizados y otros basados en redes de alternativas para distintos grupos sociales, indica que puede ser inconveniente orientar los subsidios exclusivamente en función de suplir las carencias extremas de ingreso. Precisamente para asegurar el acceso a la vivienda de los más pobres, se requiere que la gestión subsidiaria repercuta en un número alto de viviendas, y se reserven recursos para atender a otros grupos sociales que, sin esos recursos, desplazarían en la competencia por las viviendas económicas a los grupos de menor capacidad de ahorro.

El caso de Chile permite ejemplificar los efectos que se alcanzan mediante la modalidad de subsidiar de una vez la demanda, en el sentido de multiplicar los recursos privados canalizados hacia el sector y de propiciar condiciones generales de financiamiento más favorables. En este país, los instrumentos de financiación de la demanda que se crearon a comienzos de los años ochenta han fomentado el ahorro y atraído fondos institucionales de largo plazo, como las letras de crédito, los mutuos hipotecarios y últimamente los recursos del leasing. Este proceso ha ido unido a una tasa alta y estable de crecimiento económico, con lo cual queda de manifiesto que la inversión pública en vivienda y el crecimiento económico son procesos que se alimentan mutuamente, como lo prueba el hecho de que, desde 1992, Chile haya experimentado un proceso de absorción o de reducción del déficit de vivienda. El resultado acumulado de la aplicación de los instrumentos de subsidio habitacional durante el período 1990-1994 permite ilustrar lo señalado: en términos del número de viviendas, se construyeron más de 510 000 unidades, 75% de las cuales contaron con subsidio estatal. En términos de inversión, durante el período señalado se estableció una relación de 20% de recursos de origen estatal y 80% de recursos movilizados por el sector privado. El cuadro 9 del anexo describe la estructura del mercado habitacional chileno, mostrando las distintas fórmulas de combinación entre subsidio, crédito y ahorro según el programa habitacional.

Cabe finalmente destacar las posibilidades que otorgan aquellos esquemas de subsidio habitacional que sirvan como soporte para la constitución de mercados secundarios. Este mecanismo, que en Chile está recién iniciándose, opera mediante el otorgamiento de subsidios neutros, esto es, que sirven para la adquisición de una vivienda nueva o de una usada. El subsidio de las operaciones de compraventa de viviendas usadas puede lograr beneficios económicos y sociales importantes: que los sectores de menores recursos que venden su vivienda dispongan libremente de su capital activo en el inmueble, que se amplíen las alternativas de localización para los que acceden por primera vez a la vivienda, y que se incentive el mejoramiento del parque habitacional, mediante el efecto que ejerce la cadena de traspasos sobre la construcción de viviendas de mayor valor (Fariña, 1996).

D. LAS SEÑALES DEL ESTADO HACIA LOS AGENTES

Existe consenso en torno a que los recursos potenciales para solucionar el problema habitacional no se limitan al sector financiero, sino que comprenden también los recursos humanos y tecnológicos y el apoyo proveniente de la población. Existen numerosas políticas que podrían mejorar la utilización de estos recursos y potenciar aquellas funciones económicas subutilizadas en la actividad de la vivienda. Por la orientación que imprimen las políticas al desarrollo de la actividad, sería oportuno que se tomaran medidas específicas en tres sentidos: favorecer la incorporación del sector informal al proceso de transformación productiva de la vivienda, optimizar el marco dentro del cual se relacionan los agentes públicos y las empresas privadas con respecto al proceso de producción habitacional y, finalmente, propender a la ejecución de modelos productivos autosustentables.

1. Incorporación del sector informal

El objetivo de aumentar el volumen de construcción y mejorar la calidad del parque incluye un esfuerzo encaminado a incrementar la competitividad en condiciones de mercado de la construcción informal (autoconstrucción y urbanización espontánea), y a fortalecer además el sector artesanal que abastece de materiales de construcción (áridos, ladrillo y madera). Para esto se requiere ensayar instrumentos que introduzcan cambios en la calidad de esos productos, en el grado de incorporación tecnológica, la calificación de la mano de obra, y la aplicación de criterios medioambientales y de comercialización. La ventaja de esta postura radica en la posibilidad de incrementar la producción de materiales nacionales e incidir en el desarrollo de nuevas alternativas tecnológicas que consoliden y abaraten el mercado.

Para una incorporación estructurada del sector informal, varios países han destacado la necesidad de modificar la normativa reguladora de la construcción. Reglamentos adecuados en este campo serían aquellos que, por una parte, consideraran en su diseño las prácticas tecnológicas y la cultura productiva de los distintos grupos socioeconómicos y localidades, y que, por otra, incluyeran medidas destinadas a que las técnicas tradicionales se vean sujetas a regulaciones específicas, que propendan a mejorar en lo posible la calidad de los insumos y los procedimientos de construcción (Mejías, 1996).

El traspaso de tecnología y capital al sector informal constituye el principal instrumento para ampliar y segmentar el mercado de oferta de viviendas. Las políticas de crédito y asesoramiento aplicadas a este objetivo pueden tener dos efectos: primero, favorecer la renovación o modernización de los equipos y maquinarias en el sector, y, segundo, fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas especializadas en la ejecución de obras (además de modernizar las existentes), con el propósito de facilitar

su incorporación en condiciones competitivas. Medidas congruentes serían las de resolver los bloqueos legales que dificultan la formalización, y de otorgar facilidades tributarias temporales. La constitución de fondos de inversión productiva, tales como los que la CEPAL promueve para otras actividades informales, puede servir como instrumento de transferencia tecnológica para aquellos grupos organizados cuyos proyectos demuestren tener potencial para incorporar tecnología, para diversificar los productos habitacionales y para incentivar la construcción en zonas de escaso atractivo para la empresa formal.

2. Relación con los agentes de producción

En sus funciones de regulador y mandante de las actividades de construcción, el Estado tiene en sus políticas un medio decisivo para determinar el dinamismo de la oferta de construcción, los niveles de inversión y el grado de competitividad del mercado habitacional. Las políticas habitacionales de México (México, Secretaría de Desarrollo Social, 1996b) y de El Salvador (El Salvador, Oficina de Planificación Estratégica (OPES), 1995) permiten aludir a tres procesos destinados a hacer más eficiente la gestión del Estado en cuanto dinamizador del mercado habitacional: la desregulación, la desgravación y la fiscalización de la calidad de la vivienda.

El propósito de la desregulación es disminuir los costos de gestión asociados a las exigencias normativas y al número de entes administrativos que inciden en la tramitación de las actividades de construcción, todo ello con el fin de eliminar las discrecionalidades y de dar mayor fluidez a los procedimientos administrativos. Se trata, por consiguiente, de acortar el tiempo requerido para la obtención de permisos y licencias de edificación, así como de dar curso a marcos administrativos que permitan una mayor participación del sector empresarial. La desgravación, por su lado, puede contribuir a constituir incentivos para la construcción de viviendas destinadas a los estratos medios y bajos, mediante la reducción de los impuestos y de los derechos cobrados a las construcciones de menor valor. Por último, existe consenso en torno a que la posibilidad de perfeccionar el mercado de la construcción depende en parte de que los organismos de vivienda puedan ejercer funciones fiscalizadoras (sobre los materiales, la calificación de los contratistas y la inspección técnica), y de que se dicten disposiciones legales que sancionen económicamente las conductas fraudulentas o el incumplimiento de los contratos en el área de la vivienda para los sectores de menores ingresos.

Los plazos en que se entregan los recursos públicos constituyen finalmente otro objeto susceptible de cambio. Este proceso se ha caracterizado en la mayoría de los países por ser una fuente de costos o retardos que son finalmente absorbidos por los destinatarios. Dado que las obras generalmente deben comenzar antes del giro de los recursos, las empresas deben recurrir frecuentemente a fondos propios o a líneas de crédito, lo cual discrimina en contra de las pequeñas empresas, que podrían contribuir a expandir la oferta y que no cuentan con aquella posibilidad. La diversificación de la oferta mediante la incorporación de empresas constructoras pequeñas y de organismos no gubernamentales interesados en levantar viviendas sociales, requeriría ser apoyada por distintos mecanismos, entre éstos la constitución de fondos financieros destinados a facilitar el cumplimiento de las garantías de los potenciales ejecutores de las obras.[13]

E. GESTIÓN URBANA Y LOCALIZACIÓN

1. Modernización institucional para el desarrollo urbano

Diversos documentos de Bolivia, Chile, Cuba, Perú y El Salvador hacen hincapié en la necesidad de modernizar a los agentes del Estado y de poner fin a las limitaciones que derivan de los esquemas centralistas de gestión. Esto incluye la revisión de las competencias y recursos asignados a los distintos niveles de organización del sector público, la identificación de mecanismos fluidos de coordinación en el plano de la infraestructura, y el reforzamiento técnico y financiero de los municipios.

La racionalización del organigrama estatal tiene como un área de innovación significativa el marco dentro del cual se establecen las relaciones entre los organismos centrales, regionales y locales. Conforme a lo anterior, existe por una parte la necesidad de definir mejor las funciones y competencias de las instancias de gobierno regional, que en varios casos son favorecidas como órganos coordinadores por el proceso descentralizador (Mejías, 1996). La gobernabilidad urbana y la activación de la demanda local de vivienda suponen de manera preponderante una estructura municipal sólida, capaz de fomentar la participación social, cumplir funciones de gestión urbana y asumir un rol promotor del desarrollo y la productividad locales. En Chile se han señalado cuatro condiciones que debieran satisfacerse para disponer de un gobierno urbano eficaz: i) liderazgo de las autoridades edilicias basado en decisiones con respaldo técnico y coordinación; ii) existencia de sistemas de participación en distintos niveles (que consideren la capacitación de los representantes de la comunidad local); iii) sistemas de planificación que vinculen la actividad espacial y ambiental al desarrollo económico y social de las comunas, y iv) manejo del suelo basado en sistemas de información estratégica (Galilea y Jordan, 1993).

2. Manejo del suelo urbano

Es preciso tomar medidas que alienten la activación del mercado del suelo, con el fin de lograr densidades urbanas más altas y de reducir los costos económicos y sociales asociados a la baja densidad. La constitución de bancos de suelo introduce ventajas importantes en términos de permitir al Estado manejar la localización de los futuros conjuntos habitacionales, prevenir la segregación y aminorar la dependencia con respecto a los terrenos puestos en venta coyunturalmente por los agentes privados (Mejías, 1996; Galilea y Serra, 1996). A fin de que la tierra urbanizada disponible entre de manera rápida al mercado de construcción habitacional, es necesario asimismo introducir incentivos y gravámenes orientados a la generación de oferta adicional. Entre estas últimas medidas puede figurar la reformulación de los impuestos territoriales, de manera de hacer explícitos los atributos urbanos, considerando el potencial constructivo del predio y gravando la contribución de los sitios eriazos.

La densificación constituye la alternativa principal frente a la práctica predominante de construir en terrenos periféricos. Las políticas y programas encaminados a este objetivo redundarán en economías de transporte e infraestructura, como también en ganancias sociales, toda vez que la densificación propicie la cercanía de la población a las fuentes de trabajo y de servicios. Dado el mayor valor del suelo en las zonas en que conviene densificar (y que afecta la realización de los programas correspondientes), es necesario dar prioridad a los proyectos de vivienda en altura que permitan elevar el rendimiento de los terrenos disponibles en el interior de las ciudades. Esta opción tiene la ventaja adicional de constituir un estímulo concreto para una gestión y oferta inmobiliarias más eficientes, aunque frecuentemente su

materialización adolece de problemas de rigidez y de insatisfacción residencial, lo que determina que sea una alternativa factible en la medida en que se fomenten tecnologías y diseños atractivos para la demanda.

3. Internalización de los costos de localización

Los programas de vivienda se cuentan entre las acciones de mejor impacto urbano. En sus políticas de intervención en vivienda, el Estado ha incorporado tradicionalmente y de modo parcial variables cuantificables de corto plazo, con lo cual se ha tendido a subvaluar aquellas variables de largo plazo que tienen incidencia en la calidad de vida, la equidad y la eficiencia urbana. Como consecuencia de ello, la distribución intraurbana de las viviendas y hogares genera una gran cantidad de externalidades entre los distintos agentes (Galilea y Serra, 1996).

Debido a la condición de mercado cautivo de un segmento mayoritario de la demanda de vivienda (con capacidad de compra sólo por la vía de un subsidio significativo), y a los criterios imperantes en las decisiones de localización (basadas en el costo privado de corto plazo que deriva de la edificación y el terreno), se tiende a construir en terrenos de menor valor. Esta tendencia origina serios costos sociales, como consecuencia del crecimiento urbano en extensión y del desajuste que se produce entre la localización de la infraestructura y la de la población. Conforme a diversos estudios realizados en Chile, la decisión basada sólo en el criterio de los costos directos, obliga al Estado a incurrir a la larga en costos mayores por concepto de equipamiento e infraestructura, y a la sociedad, por su lado, en mayores costos de transporte y medioambientales (ODEPLAN/PUC, 1984). Frente a esta tendencia, la alternativa es que las decisiones de localización habitacional consideren el costo marginal de largo plazo, basándose en un óptimo deseable, donde corresponderá al Estado introducir subsidios o impuestos cuando los costos o beneficios privados no coincidan con los sociales (Edwards, 1993).

Un ejemplo de este tipo de medidas se encuentra en el subsidio de renovación urbana que ofrece el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Éste incrementa el monto del subsidio individual para adquirir o construir viviendas en zonas de renovación urbana (en el centro de Santiago de Chile). Para la internalización de los costos urbanos de la actividad puede recurrirse también a sistemas de exacciones que obliguen a los constructores a financiar al menos una parte de las obras de equipamiento y de servicios en la zona comprometida, de modo de ofrecer un estándar adecuado como requisito para la aprobación o el cofinanciamiento de un proyecto inmobiliario.[14]

4. Desconcentración de la inversión y de la oferta

Según demuestran distintos documentos aportados por los gobiernos de Bolivia, Chile, Cuba y Perú, hay coincidencia en enfatizar el manejo del territorio como un punto que debe ser abordado en forma prioritaria por las políticas de vivienda integrales y sustentables en el largo plazo. Tales documentos destacan dos fuentes de distorsión que es necesario encarar: la asignación geográfica del presupuesto de inversión en proyectos públicos y el costo de oportunidad para el desarrollo que impone el aumento de los residentes en unas pocas localidades.

Si bien el número de habitantes y de actividades económicas en las grandes ciudades puede seguir aumentando como consecuencia de los beneficios netos que éstas aseguran, debe integrarse al análisis del cambio urbano la existencia de las ciudades intermedias y de regiones distintas de las principales. A este

respecto se distinguen dos áreas de importancia: la distribución espacial de los subsidios y la promoción del poblamiento en el medio rural.

La práctica señala que la demanda de las familias que residen en las localidades urbanas principales prevalece por sobre la de otras familias, de igual condición socioeconómica, pero ubicadas en localidades de menor peso demográfico (ciudades intermedias y medio rural). Esta tendencia deriva del hecho de que dentro de cada subregión existen puntos donde la demanda de vivienda se hace efectiva con mayor fluidez, como resultado de la concentración del gasto público, de las empresas de construcción y de la oferta de insumos a precios más convenientes. Si bien el problema es extremadamente complejo, los avances que se logren mediante la corrección de las disparidades regionales en la distribución de los subsidios, constituyen una señal importante para reorientar la oferta privada y favorecer la desconcentración de la industria de insumos para la construcción. Este cambio puede conducir a una mejor distribución territorial del ingreso generado por la inversión en construcción, y puede aumentar también el efecto multiplicador de la actividad en la economía de cada región, particularmente en el empleo local.

Por su lado, las políticas de vivienda orientadas hacia el medio rural deben ser de corte intersectorial para ser eficaces. Sobre la base de identificar las zonas con potencial de desarrollo, pueden constituirse zonas preferenciales con respecto a los programas de asistencia técnica, financiera y de otorgamiento de subsidios, lo cual permitiría además resolver los conflictos de tierras y promover el desarrollo de villorrios rurales para facilitar la dotación de servicios.

F. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS Y DE SUS IMPACTOS POTENCIALES

El conjunto de observaciones de los capítulos I y II, como también las propuestas contenidas en el presente capítulo, tenían como propósito ilustrar acerca de las tendencias, desafíos y áreas de innovación que engloba el sistema habitacional de América Latina y el Caribe. Para finalizar este documento, en el cuadro 6 se esquematizan las propuestas más generales de innovación regional, identificando al mismo tiempo algunos impactos esperados de su ejecución:

Cuadro 6

SÍNTESIS DE PROPUESTAS DE CAMBIO Y SUS IMPACTOS POTENCIALES

Objetivos	Medios	Impacto esperado
Oferta de mejoramiento	- Créditos para compra de materiales - Fomento de las pequeñas y medianas empresas - Tecnología especializada	(-) costo unitario (-) demanda del suelo (+) vida útil del parque
Estabilizar la construcción	- Estructuración de sistemas de financiamiento (ahorro institucional, mercado de crédito y subsidio de la demanda) - Adaptación marco legal para integrar al sector financiero	(+) escala de operaciones y captación de recursos privados (+) estabilidad y mejor cobertura socioeconómica (+) interrelación con el crecimiento económico
Fomentar la competitividad del sector informal	- Regularización de la vivienda informal - Programas de tecnología y crédito - Asistencia técnica - Fondos de inversión productiva	(+) volumen de obra y empleo local (+) redistribución del ingreso (+) diversidad de oferta e industria (+) cobertura territorial
Aumento del atractivo económico del sector	- Modernización institucional de la administración y de los permisos de obra	(-) costos de gestión (+) rapidez de ejecución (+) interés del sector privado
Oferta de vivienda a los sectores mediobajos	- Desgravación de la construcción de vivienda de bajo costo - Progresividad del sistema de subsidios	(+) diversificación (+) volumen de obras
Elevar la calidad	- Priorizar el rol del diseño en la ejecución de proyectos - Desarrollar sistemas de fiscalización, de inspección técnica y de aseguramiento de calidad	(+) satisfacción del usuario (+) transparencia del mercado (-) costos de mantención
Desarrollo de la base industrial	Políticas de fomento de la producción de materiales, equipos y herramientas; internalizar criterios productivos en los diseños y especificaciones de obras promovidos por el Estado	(-) dependencia externa (+) abastecimiento del mercado y productividad (+) posibilidad de exportación
Coordinar la política de vivienda con el desarrollo urbano regional	- Modernización del sistema municipal - Planes de suelo urbano y densificación - Fomento de la participación social - Subsidios y exacciones diferenciadas - Focalización territorial - Internalización de los criterios medioambientales	(+) equilibrio entre distribución y población (+) interacción entre vivienda y desarrollo regional (-) concentración urbana (+) democracia en el funcionamiento de la ciudad (-) extensión territorial y externalidades (-) segregación socioespacial

Fuente: Elaborado por CEPAL, sobre la base de la investigación.

Notas

[1] Una serie de estudios realizados en Chile muestran que en las empresas grandes la tasa de accidentes no excede de 2%, como resultado de las políticas gerenciales de inspección, capacitación del personal y de incentivos para el cumplimiento de las normas de seguridad por parte de los trabajadores. Como contrapartida, la tasa general asciende a cerca de 19%, alimentada por las medianas y pequeñas empresas, en las que la preocupación por la capacitación y el control de riesgos es escasa, a lo cual se suma el empleo de mano de obra mal calificada.

[2] La evolución del gasto en vivienda social se halla analizada en el cuadro 27 de CEPAL (1994a). Así también su evolución es destacada por el documento regional preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (CEPAL, 1996c).

[3] Los tres proyectos mencionados son representativos de líneas de producción con participación del financiamiento estatal para la adquisición posterior (federal en el caso brasileño, del Fondo Social para la Vivienda en El Salvador y subsidio de la demanda en el caso de Chile).

[4] En Belo Horizonte, una acelerada migración urbano-rural ha conducido en esta ciudad a que el promedio de ingreso en las familias metropolitanas necesitadas de vivienda sea especialmente bajo, mientras que la inflación ha favorecido la pérdida de valor real de los salarios urbanos. A fin de minimizar los riesgos, el sector privado se halla volcado al financiamiento de vivienda suntuaria, mientras que el sector estatal tiene por su parte una reducida capacidad de inversión. En esta última situación ha influido la extinción del Banco Nacional de Habitación (BNH), agente financiero de segunda línea que hasta 1986 concentró sus recursos en la construcción de saneamiento básico y habitación popular. Su transferencia a la Caja Económica Federal ha ido acompañada de una reorientación sectorial (con pérdida de prioridad de la inversión en vivienda), viéndose afectado con ello el volumen de recursos que concurren al financiamiento del acceso a la vivienda (Gonçalves, 1994).

[5] En el caso de Santa Margarita, algunos de los costos financieros adicionales ascendieron a 2.5% del precio del proyecto por concepto de supervisión y control, 1% por valúos, 0.25% por revisión de la documentación, 0.1% del crédito por factibilidad del financiamiento (El Salvador, Oficina de Planificación Estratégica (OPES), 1995).

[6] En Rancagua, la cooperativa encargó a oficinas privadas el diseño del proyecto y construyó con el concurso de una empresa constructora seleccionada mediante una propuesta privada competitiva, regida por bases y antecedentes técnicos. La credibilidad de la gestión llevó a que los bancos privados participaran en los proyectos con crédito hipotecario.

[7] El proyecto de Rancagua comprendió la urbanización del terreno; la construcción en dos pisos de 224 casas de 54 metros cuadrados y 84 casas de 66 metros cuadrados, en sitios de poco más de 100 metros cuadrados; la construcción de un espacio verde de uso común de 1 257 metros cuadrados; y una reserva de 627 metros cuadrados para futuro equipamiento comunitario. El área verde y la reserva para servicios son exigidas por las normas de urbanización, que son proporcionales a la magnitud de cada proyecto habitacional (Torrealba, 1996).

[8] Las variantes mencionadas consistieron en agregar estucos de cemento y cal a los muros y reemplazar la cubierta de fibro-cemento utilizada por teja cerámica (producida en la zona), y, paralelamente, en reducir el costo por la introducción de losas y vigas prefabricadas en reemplazo de las losas y vigas armadas vaciadas en obra.

[9] Hay que considerar que existe una alta correlación entre el nivel de riesgo y el monto del préstamo, ya que este último está en consonancia con el nivel social y la capacidad de pago, debido a que las instituciones financieras no prestan a solicitantes que tengan que pagar un dividendo que sea mayor que el 25% de sus ingresos (Cobo, 1996).

[10] Operacionalmente, la adecuación ha considerado el "ablandamiento" de las tecnologías prefabricadas pesadas; la aceleración de la pequeña mecanización; la reorientación de las plantas de prefabricación de mayores costos y consumo hacia componentes complementarios de la ejecución de las obras, y la reconversión de los proyectos, normas de diseño y estándares en función de la racionalización de los costos físicos unitarios y la incorporación de tecnología regional.

[11] La expansión de las ciudades mexicanas se ha dado, en gran medida, por medio de la invasión de terrenos de origen ejidal o comunal. En el período 1983-1988, se constituyeron reservas territoriales por un total de 16 386 hectáreas y en el período 1989-1994 se agregaron 13 617 hectáreas. No obstante, la oferta de suelo resultó insuficiente para permitir la ocupación ordenada y legal, situación evidente si se considera que en el período 1983-1994 se regularizaron en este país más de 84 000 hectáreas (México, Secretaría de Desarrollo Social, 1996).

[12] Esto dice relación con el stock de viviendas fiscales que hay en Copiapó, arrendadas muy por debajo del precio necesario para su mantención. Este patrimonio inmovilizado es ejemplo de los activos urbanos que pueden ser identificados para posibilitar las operaciones de densificación con recursos nuevos de nivel regional. Este parque surgió en los años setenta como respuesta estatal a la inmigración de trabajadores calificados. Con el tiempo la solución derivó en que el arriendo de estas viviendas fiscales (equivalente a 10% del sueldo base), no cubre el 15% del costo de arrendar en el mercado inmobiliario una vivienda similar, con lo cual la mantención cae en un vacío.

[13] En la línea mencionada, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile constituyó un fondo de garantía con aportes de la cooperación internacional, el cual fue licitado entre organismos bancarios para su administración, lo cual permitió aumentar el número de entidades ejecutoras del programa de vivienda progresiva en su modalidad privada.

[14] Las exacciones aplicadas de manera creciente al desarrollo inmobiliario en los gobiernos locales de los países de altos ingresos, permiten reconocer diversas alternativas: i) el proyectista dedica parte del terreno a obras de interés; ii) cobro de una cuota para el financiamiento de las obras de infraestructura; iii) precios o tarifas de impacto que generan financiamiento de bienes públicos; iv) previéndose el impacto del proyecto, el compromiso de construir para residentes futuros a precios fijos (Edwards, 1993).

BIBLIOGRAFÍA

Ayarza, E. (cons.) (1995), Situación de la industria de materiales de construcción ligada a la producción de vivienda en América Latina y el Caribe (LC/R.1612), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Barbados, National Housing Corporation (1994a), 21st Annual Report of the National Housing Corporation for the Financial Year 1993-1994, Bridgetown.

Barbados, Ministry of Public Works, Transport and Housing (1994b), "Quarterly statistics on housing", diciembre, Bridgetown.

Barbados, Statistical Service (1990), "Barbados 1990 population and housing census", Bridgetown.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), Progreso económico y social en América Latina: informe 1994, Washington, D.C.

Brasil, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (1994), Política habitacional para o Municipio de Belo Horizonte, Belo Horizonte, Minais Gerais, inédito.

Braun, J. (1990), "Política regional y urbana en Chile", Documento de trabajo, N° 126, Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996a), Quince años de desempeño económico: América Latina y el Caribe 1980-1995 (LC/G.1925(SES.26/17)), Santiago de Chile.

_____ (1996b), Plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos (LC/R.1912), Santiago de Chile.

_____ (1996c), Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(CONF.85/3)/Rev.1), Santiago de Chile.

_____ (1995a), "América Latina y el Caribe: dinámica de población y desarrollo", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 74 (LC/G.1862-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.13.

_____ (1995b), Panorama social de América Latina. Edición 1995 (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.17.

_____ (1994a), Panorama social de América Latina. Edición 1994 (LC/G.1844), Santiago de Chile.

_____ (1994b), Proyecto propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe: marco conceptual y metodología general (LC/L.870), Santiago de Chile.

_____ (1994c), Gestión urbana y de vivienda en América Latina y el Caribe (LC/L.865), Santiago de Chile.

_____ (1992a), Informe de la Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Urbanismo en América Latina y el Caribe (LC/G.1726(SEM.66/3)), Santiago de Chile.

_____ (1992b), Vivienda y equidad (LC/R.1123), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (1991), El impacto de la actividad del sector de la vivienda en la economía y la movilización de recursos para el sector (LC/R.1068), Santiago de Chile.

Cobo, J.F. (cons.) (1996), Costo del crédito hipotecario para la vivienda en Chile (LC/R.1632), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cortínez, J.M., C. Arriagada y V. Botteselle (1995), Focalización en la vivienda social: vivienda básica y progresiva en la Región Metropolitana, Santiago de Chile, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Cortínez, J.M. (cons.) (1996), La industria de materiales de construcción para la vivienda en Chile (LC/R.1629), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuba, Instituto Nacional de la Vivienda (1995), Cuba: hacia un nuevo modelo productivo de viviendas bajo un enfoque sustentable, La Habana, Seminario Regional de Centroamérica y el Caribe "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda".

De la Barra, C. (cons.) (1996), Recuperación y densificación: el caso de Copiapó (LC/R.1638), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Del Valle, Alfredo (cons.) (1996), Bases para una política nacional de producción de vivienda en Bolivia: una propuesta participativa (LC/R.1627), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Edwards, G. (1993), Financiamiento del desarrollo urbano, Consulta Nacional sobre Políticas de Desarrollo Urbano, Convenio Naciones Unidas (PNUD/Hábitat), Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Programa de Gestión Urbana, Santiago de Chile.

El Salvador, Oficina de Planificación Estratégica (OPES) (1995), Propuestas para la transformación de los procesos de gestión de proyectos y análisis de casos en viviendas, San Salvador, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Fariña, F. (cons.) (1996), "Financiamiento de soluciones habitacionales: el subsidio habitacional y su política de mercado", documento preparado para el proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

FNUAP/CELADE (Fondo de las Naciones Unidas par la Población/Centro Latinoamericano de Demografía) (1994), Grandes ciudades de América Latina: dos capítulos. Documentos docentes (LC/DEM/R.210), Santiago de Chile.

Galilea, S. y P. Jordan (1993), "Gobernabilidad urbana en Chile: algunas reflexiones, enfoques y propuestas", Consulta Nacional sobre Políticas de Desarrollo Urbano, Santiago de Chile, Convenio PNUD/CNUAH/MINVU/Programa de Gestión Urbana, inédito.

Galilea, S. y P. Serra (cons.) (1996), "Intervenciones en vivienda y desarrollo urbano en Chile: un enfoque integral", documento preparado para el proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gonçalves, R. (1994), Documento sobre situação atual de habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Belo Horizonte, Secretaria de Estado da Habitação de Minas Gerais, inédito.

Manzi, G. y F. Lanzafame (cons.) (1996), "Posibilidad de recuperación de vivienda en Chile: el caso de Puerto Varas", documento preparado para el proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Mejías, A. (cons.) (1996), "Política sectorial de vivienda y construcción en Perú", documento preparado para el proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Melo, P. (1993), "Lecciones de la generación y gestión de carteras hipotecarias estatales: el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo chileno", Seminario internacional sobre la experiencia chilena de financiamiento habitacional, Santiago de Chile, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS).

México, Secretaría de Desarrollo Social (1996a), Programa de vivienda 1995-2000, México, D.F.

_____ (1996b), Política nacional de desarrollo urbano 1995-2000, México, D.F.

ODEPLAN/PUC (Oficina de Planificación Nacional/Pontificia Universidad Católica de Chile) (1984), Costo nacional diferencial de la localización de viviendas básicas, Santiago de Chile, Programa de Adiestramiento en Formulación y Evaluación de Proyectos/Curso Interamericano de Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP), Pontificia Universidad Católica.

Perú, Vicemisterio de Vivienda y Construcción (1995), "Situación actual de la vivienda en Perú", documento preparado para el proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe".

Ramos, V. (cons.) (1996), "Construcción de vivienda de bajo costo en Perú: casos Los precursores y Santa Rosa", documento preparado para el proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Salas, J. (1993), "Elementos innovadores en las políticas de vivienda social en América Latina", Curso Itinerante sobre Políticas y Programas de Vivienda Social, Santiago de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (MINVU/GTZ).

Schweitzer, A. (cons.) (1995), Situación de la vivienda en América Latina y el Caribe (LC/R.1613), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Torrealba, E. (cons.) (1996), Construcción de vivienda de bajo costo en Chile: el caso de Rancagua (LC/R.1616), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ANEXO

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NECESIDADES HABITACIONALES SEGÚN INDICADORES DE URBANIZACIÓN EN 12 PAÍSES, 1995

Porcentaje urbano	Países	Crecimiento urbano	Primacía urbana	Déficit cualitativo por mil habitantes	Déficit cuantitativo por mil habitantes
76% y más	Chile	lento (2.1)	alta (2.9)	moderado (38.5)	moderado (20.8)
	Brasil	medio (2.5)	baja (0.9)	moderado (55.3)	alto (78.2)
	Cuba	lento (1.5)	media(2.5)	alto (95.5)	moderado (33.6)
60 a 75%	México	medio (2.5)	media(2.0)	moderado (41.7)	moderado (35.9)
	Colombia	lento (2.3)	baja (0.9)	moderado (45.8)	moderado (40.7)
	Bolivia	rápido (4.6)	baja (1.1)	alto (86.3)	alto (66.0)
59% y menos	Ecuador	medio (2.5)	baja (1.1)	moderado (41.4)	muy alto (97.6)
	Jamaica	lento (0.8)	media(2.2)	muy alto (116.9)	moderado (42.1)
	Paraguay	rápido (4.2)	alta (3.5)	alto (67.7)	muy alto (123.8)
	Panamá	medio (2.6)	alta (2.7)	muy alto (113.3)	moderado (30.8)
	Honduras	medio (2.5)	baja (1.1)	muy alto (116.2)	alto (67.2)
	Haití	rápido (4.6)	alta (5.4)	muy alto (102.2)	muy alto (95.7)

Fuente: CEPAL, Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(CONF.85/3)/Rev.1), Santiago de Chile, 1995; A. Schweitzer (cons.), Situación de la vivienda en América Latina y el Caribe (LC/R.1613), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1995.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CIUDADES CON UN MILLÓN Y MÁS DE HABITANTES Y TASA DE CRECIMIENTO, 1995

CIUDADES	POBLACIÓN	TASA DE CRECIMIENTO (%)	
	1995	1970-1980	1980-1995
MÉXICO, D.F.	17 436 000	4.4	1.2
SAO PAULO	16 417 000	4.1	2.0
BUENOS AIRES	10 990 000	1.6	0.7
RIO DE JANEIRO	9 988 000	2.2	0.9
LIMA	7 452 000	4.1	3.5
BOGOTÁ	5 614 000	4.0	3.1
SANTIAGO	5 065 000	2.7	2.1
BELO HORIZONTE	3 899 000	4.3	3.1
PORTO ALEGRE	349 000	3.8	2.7
RECIFE	3 168 000	1.8	2.7
GUADALAJARA	3 165 000	4.1	2.2
CARACAS	2 959 000	1.7	1.3
SALVADOR	2 819 000	3.9	3.4
MONTERREY	2 806 000	4.9	2.2
FORTALEZA	2 660 000	3.7	3.9
SANTO DOMINGO	2 580 000	5.1	4.1
CURITIBA	2 270 000	4.8	3.6
LA HABANA	2 241 000	0.9	1.1
BRASILIA	1 778 000	7.9	2.8
CALI	1 769 000	3.4	2.7
MEDELLÍN	1 743 000	2.7	1.9
GUAYAQUIL	1 717 000	4.3	3.1
CAMPINA	1 607 000	6.5	3.7
MARACAIBO	1 600 000	3.2	3.4
BELEM	1 574 000	2.4	4.3
MONTEVIDEO	1 326 000	0.4	0.6
CÓRDOBA	1 294 000	2.2	1.9
PUERTO PRÍNCIPE	1 266 000	4.2	3.9
VALENCIA	1 260 000	5.5	4.3
LA PAZ	1 246 000	3.4	3.6
QUITO	1 244 000	4.6	3.0
PUEBLA	1 220 000	6.3	3.0
MANAGUA	1 195 000	5.2	4.2
MANAOS	1 189 000	7.1	4.3
SANTOS	1 173 000	3.2	1.8
ROSARIO	1 155 000	1.6	1.3
BARRANQUILLA	1 138 000	2.7	2.2
LEÓN	1 043 000	4.7	3.7
GOIANIA	1 033 000	6.4	2.5
SANTIAGO CABALLEROS	1 007 000	6.3	5.0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(CONF.85/3)/Rev.1), Santiago de Chile, 1995.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN POR HABITANTE, 1970-1994

(Dólares de 1980)

PAÍS	1970	1980	1982	1985	1987	1988	1990	1992	1994
ARGENTINA	630.0	698.8	...	376.6	...	462.8	295.9	433.3	546.2
BRASIL	125.0	278.1	245.3	205.5	233.6	221.9	201.1	175.4	187.3
CHILE	267.4	226.0	184.2	209.7	245.1	268.2	322.2	372.6	...
COLOMBIA	95.6	109.4	117.4	127.5	115.0	127.5	103.3	108.9	...
COSTA RICA	119.1	212.7	117.8	141.0	136.3	136.5	139.3	131.8	156.5
ECUADOR	122.5	181.7	165.1	131.7	131.4	113.6	100.4	100.5	100.1
GUATEMALA	42.6	84.3	80.8	38.6	49.7	47.2	43.7	55.3	...
HAITÍ	9.2	25.6	23.1	26.7	24.5	24.4	19.5	...	...
HONDURAS	62.2	86.9	79.1	74.4	55.1	62.2	76.4	90.3	89.2
MÉXICO	222.8	347.1	351.9	273.5	240.0	231.8	261.7	278.9	295.3
NICARAGUA	70.4	41.1	31.7	40.4	39.9	35.9	28.5	26.3	27.4
PANAMÁ	256.4	293.4	383.0	216.6	192.4	96.1	55.7	205.1	323.9
PARAGUAY	46.2	209.0	207.7	147.5	143.0	142.6	127.8	179.4	176.0
PERÚ	98.1	150.1	164.7	108.1	151.0	139.2	114.0	116.3	168.0
REPÚBLICA DOMINICANA	77.8	165.3	126.1	127.7	168.4	195.7	201.9	211.7	238.6
URUGUAY	142.3	311.7	289.9	116.1	151.6	161.1	134.0	179.5	209.2
VENEZUELA	603.1	829.0	730.8	381.6	394.0	410.9	321.0	519.1	363.6

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1995 (LC/G.1908-P), Santiago de Chile, 1996. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.96.II.G.1, y CELADE, "América Latina: población por años calendario y edades simples", Boletín demográfico N° 55 (LC/DEM/G.148), Santiago de Chile, 1995.

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS GENERALES DE 10 PAÍSES

Países	Transición demográfica	Tasa de crecimiento de la PEA [a] 1990-1995	Porcentaje urbano 1995	Densidad (Habitantes por km2)	Tasa de crecimiento del PIB [b] 1991-1995 (%)
América del Sur					
Bolivia	incipiente	2.9	60.4	7	3.6
Brasil	plena	2.3	77.8	19	2.6
Chile	avanzada	1.5	84.4	20	7.0
Perú	plena	2.7	71.2	18	5.4
América del Norte					
México	plena	2.7	74.1	47	0.6
Centroamérica					
El Salvador	moderada	3.2	52.2	275	5.3
Caribe					
Barbados	avanzada	1.1	47.3	579	-0.6
Cuba	avanzada	0.6	77.5	100	-7.0
Trinidad y Tabago	plena	1.2	71.8	234	1.0

Fuente: Elaborado por CEPAL, sobre la base de la investigación.

[a] PEA = población económicamente activa.
[b] PIB = producto interno bruto.

Cuadro 5

BELO HORIZONTE (BRASIL): ESTRUCTURA DEL COSTO UNITARIO DE LA VIVIENDA POPULAR, 1994 [a]

(Dólares de 1994 y porcentajes)

	Costo	Porcentajes	Costo del metro cuadrado
Costo total	8 820.0	100.0	245.0
Terreno	620.0	7.0	17.2
Urbanización	553.4	29.0	70.9
Construcción	4 699.3	53.3	130.5
Costo indirecto [b]	947.3	10.7	26.3

Fuente: R. Gonçalves, Documento sobre situação atual da habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Secretaria de Estado da Habitação de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994, inédito.

[a] Se trata de viviendas de 36 metros cuadrados.

[b] Costo indirecto: comprende el costo del proyecto, los intereses y los impuestos a la construcción.

Cuadro 6

SAN SALVADOR (EL SALVADOR): ESTRUCTURA DEL COSTO UNITARIO DEL PROYECTO SANTA MARGARITA, 1995 [a]

(Dólares de 1995 y porcentajes)

	Costo	Porcentajes	Costo del metro cuadrado
Costo total	8 136.6	100.0	250.3
Terreno	675.95	8.3	20.8
Urbanización	1 920.0	26.9	59.0
Construcción	3 311.3	46.4	102.0
Utilidad de la empresa	736.8	9.1	22.6
Costo indirecto [b]	1 492.4	18.4	46.0

Fuente: Oficina de Planificación Estratégica de El Salvador (OPES), Propuestas para la transformación de los procesos de gestión de proyectos y análisis de casos en viviendas, San Salvador, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, 1995.

[a] El proyecto se refiere a 13 viviendas, de 32.5 metros cuadrados cada una y con un predio de 55 metros cuadrados.

[b] Costo indirecto: comprende el diseño del proyecto, el costo financiero de las obras y los costos de gestión y administración.

Cuadro 7

RANCAGUA (CHILE): ESTRUCTURA DEL COSTO UNITARIO DE UN PROYECTO HABITACIONAL, 1995 [a]

(Dólares de 1995 y porcentajes)

	Costo	Porcentajes	Costo del metro cuadrado
Costo total	10 711.0	100.0	187.0
Terreno	989.2	9.2	17.3
Gestión y administración	1 231.7	11.5	21.5
Diseño	100.6	0.94	1.7
Urbanización	1 655.9	15.4	28.9
Construcción	6 726.5	62.8	117.4

Fuente: E. Torrealba (cons.), Construcción de vivienda de bajo costo en Chile: el caso de Rancagua (LC/R.1616), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996.

[a] Se trata de 308 viviendas, de 57.27 metros cuadrados cada una y un predio de 105 metros cuadrados.

Cuadro 8

LIMA (PERÚ): CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS PRECURSORES Y SANTA ROSA, 1995 [a]

(Dólares de agosto de 1995)

	Precursores	Santa Rosa
Superficie del terreno	23.23 hectáreas	50.87 hectáreas
Número de viviendas	931	4 060
Tipología	unifamiliares	multifamiliares
Programa arquitectónico	experimental	convencional
Costo de la vivienda (dólares)	14 044 160	49 930 346
Comercio local (dólares)	158 667	160 720
Equipamiento (dólares)	-	1 500 042
Espacio público (dólares)	288 524	107 146
Total construido (dólares)	14 491 350	51 698 266

Fuente: V. Ramos (cons.), Construcción de vivienda de bajo costo en Perú: casos Los Precursores y Santa Rosa, proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996.

[a] Los proyectos datan de 1981.

Cuadro 9

CHILE: ESTRUCTURA DEL MERCADO HABITACIONAL CON SUBSIDIO ESTATAL, 1996

(Dólares de enero de 1996)

Programas	Precio máximo [a]	Financiamiento		
		Subsidio	Ahorro mínimo	Crédito máximo
Vivienda progresiva primera etapa	4 375	4 125	250	-
Vivienda progresiva segunda etapa [a]	2 187	1 093	156	937
		562	156	1 468
Densificación predial	4 375	4 125	250	-
Vivienda básica SERVIU [b]	7 187	4 375	312	2 500
Vivienda básica libre elección	12 500 [d]	4 375	625	3 125
Programa especial para trabajadores	12 500	2 812	1 250	65% precio
Subsidio rural con sitio propio [c]	8 125 [d]	4 687	156	-
	12 500 [d]	75%	25%	-
Subsidio rural para villorios	8 125-12 500 [d]	6 250	312	-
Subsidio rural para saneamiento	2 281	2 187	93	-
Subsidio unificado primer tramo	15 625	3 437-4 062	1 562	Optativo 75% precio
Subsidio unificado segundo tramo	15 625 a 31 250	2 812-3 437	3 125	
Subsidio unificado tercer tramo	31 250 a 46 875	2 187-2 812	4 687	
Subsidio de renovación urbana	15 625 a 46 875	5 625-6 250	1 562-4 687	[d]
Leasing habitacional	46 875	subsidio fraccionado + ahorro pactado + arriendo		

Fuente: Elaborado por CEPAL, sobre la base de antecedentes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU).

[a] En la vivienda progresiva, la segunda etapa, destinada a consolidar la unidad seca derivada de primeras etapas de vivienda progresiva o lotes con servicios, se consideran dos formulas de financiamiento dependiendo del monto del subsidio recibido con anterioridad.

[b] SERVIU = Servicio de Vivienda y Urbanismo.

[c] En el subsidio rural con sitio propio el valor más alto se relaciona con postulaciones colectivas cuando la vivienda cuenta con la urbanización exigida para vivienda social.

[d] En estos programas el margen del valor máximo de vivienda que no es cubierto por los recursos del subsidio y el ahorro mínimo se suple con aportes adicionales de ahorro o crédito del sector privado.