



Documento de Trabajo N° 7
Centro de Investigación Social
Un Techo para Chile
Febrero 2010

POLÍTICAS HABITACIONALES EN LATINOAMÉRICA ANÁLISIS COMPARADO DE POLÍTICAS DE VIVIENDA EN SEIS PAÍSES DE LA REGIÓN.

Autor:
Macarena Paz Videla Bañados

Edición:
Isabel Contrucci H.
Coordinadora de Investigaciones CIS
Un Techo para Chile

La presente publicación forma parte de la serie de Documentos de Trabajo del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Documento de Trabajo N° 7
POLÍTICAS HABITACIONALES EN LATINOAMÉRICA
ANÁLISIS COMPARADO DE POLÍTICAS DE VIVIENDA EN
SEIS PAÍSES DE LA REGIÓN.

Directora CIS:
Javiera Pizarro

Autor:
Macarena Paz Videla Bañados macavidela@hotmail.com

Edición:
Isabel Contrucci H.

Diseño:
Vinka Bravo

La vivienda constituye uno de los bienes más preciados en la sociedad. Sin embargo, en los niveles socioeconómicos medio bajos, su obtención presenta grandes dificultades, principalmente, por la radical brecha que existe entre el costo de la misma y los ingresos que estos grupos poseen. En este contexto se hace trascendente que los gobiernos ejecuten políticas públicas que por una parte se orienten a diagnosticar la situación actual de cada país, y por otra, que representen alternativas coherentes de solución, en el marco de la superación de la pobreza y el desarrollo integral de la región. Las políticas habitacionales, representan una forma de materializar las voluntades de los distintos gobiernos frente a las necesidades que experimentan sus países. En este contexto, su conocimiento y análisis crítico se vuelve imperante. Ampliar el debate en la materia es imprescindible para elaborar políticas sociales efectivas y potenciar al máximo los efectos de las mismas, ya que constituyen un mecanismo eficaz y concreto que orienta y concretiza las soluciones del problema habitacional hoy existente.

El presente documento pretende ahondar en las políticas habitacionales de seis países de la región (El Salvador, México, Perú, Uruguay, Argentina y Chile) con el fin de determinar si éstas constituyen herramientas efectivas para superar las deficiencias habitacionales de los países en cuestión; a partir de una descripción de cada caso de estudio, y un análisis comparativo que especifica las principales convergencias y divergencias de las políticas en diversas materias.

Palabras clave: Políticas Públicas, Política habitacional, Análisis Comparativo, América Latina.

Introducción

La importancia de elaborar intervenciones sociales efectivas, hacen imperante diagnosticar el estado actual en que se encuentran las políticas públicas elaboradas para ello. En pos de avanzar sobre la ejecución de estrategias pertinentes, se hace relevante encauzar los esfuerzos para resolver las problemáticas sociales persistentes en Latinoamérica. En este contexto, las políticas habitacionales, representan una forma de materializar las voluntades de los distintos gobiernos frente a las necesidades que experimentan sus países, y por lo tanto su estudio y análisis crítico resulta una herramienta fundamental.

Pues bien, el presente documento pretende ahondar en los alcances que dichas políticas poseen y estimar, en primera instancia, si constituyen herramientas efectivas para superar las deficiencias habitacionales de los países en cuestión. Los países abordados son El Salvador, México, Perú, Uruguay, Argentina y Chile.

En términos formales, el documento de trabajo se estructura como sigue: en la sección antecedentes, se hace referencia a un marco conceptual de política pública -enfa-

tizando en materia habitacional-, información requerida para hacer un análisis coherente respecto a las carencias y virtudes que posee esta herramienta en la realidad latinoamericana.

El primer capítulo corresponde a una síntesis de las características principales que posee la política pública en cada país mencionado, lo que implica abordar sus orientaciones generales, objetivos, estrategias, además del diagnóstico que en cada caso se realiza de la situación habitacional existente y por último, las medidas de implementación que llevarán a cabo el cumplimiento de los propósitos definidos.

El segundo capítulo presenta un análisis comparativo de las distintas realidades de política habitacional, donde se especifican los principales puntos de convergencia y divergencia para toda la muestra. Finalmente, se presentan las conclusiones, con la pretensión de generar críticas constructivas para la formulación e implementación de políticas públicas crecientemente efectivas.

Problema de investigación

La vivienda constituye uno de los bienes más preciados en la sociedad. Sin embargo, en los niveles socioeconómicos

medio bajos, su obtención presenta grandes dificultades, principalmente, por la radical brecha que existe entre el costo de la misma y los ingresos que estos grupos poseen. El frustrado acceso a un lugar donde vivir y desenvolverse socialmente, es frecuentemente sindicado como una de las causas fundamentales de pobreza, ya que la vivienda presenta uno de los bienes más costosos y por tanto, limita la obtención de otros bienes o servicios complementarios que podrían contribuir a aumentar la calidad de vida de la población. Entre estos bienes se cuenta el adecuado financiamiento de una buena educación, posibilidad de recreación, y acceso a una alimentación nutritiva.

Por otra parte, habitar un lugar digno, se enmarca dentro de los derechos básicos que poseen las personas y la adquisición de viviendas, siendo una responsabilidad tanto de los Estados como de las familias demandantes. En el marco de la modernidad, los Estados no debieran adoptar un rol proveedor de bienes y servicios para las comunidades, sino otorgar las oportunidades y facilidades para que la población pueda desarrollarse íntegramente. Esto es coherente si entendemos que los recursos de los Estados son escasos y el problema habitacional se enmarca dentro de

un conjunto de otras necesidades sociales como son la alimentación, salud, educación, seguridad, -entre otros-. Más aún, todas estas necesidades repercuten fuertemente en el desarrollo de las sociedades, y por lo tanto constituyen servicios que deben –o debieran- proveerse de manera paralela. Complementariamente, factores como el progresivo crecimiento demográfico, sumado a los períodos de inestabilidad macroeconómica que se viven hoy en día en el mundo, dificultan aún más la labor de los gobiernos, por lo que se hace necesario utilizar herramientas consistentes y apelar a un trabajo conjunto para sortear de mejor manera los inconvenientes descritos.

En este contexto se hace trascendente que los gobiernos ejecuten políticas públicas eficientes, que por una parte se orienten a diagnosticar la situación actual de cada país, y por otra, que elaboren alternativas coherentes de solución, en el marco de la superación de la pobreza y el desarrollo integral de la región.

Ampliar el debate en la materia es imprescindible para elaborar políticas sociales efectivas y potenciar al máximo los efectos positivos de éstas, ya que constituye un mecanis-

mo eficaz y concreto que orienta y concretiza las soluciones del problema habitacional hoy existente.

Antecedentes para el análisis

Políticas públicas

Las medidas gubernamentales para resolver problemas sociales, deben considerar de manera imperante el establecimiento adecuado de políticas públicas y su impacto en la sociedad. Una política pública es una intervención del Estado orientada a resolver – o aminorar – un problema público (Olavarría, 2007), que en lo medular, pretende identificar necesidades sociales, definir soluciones para éstas y posteriormente, insertarse en la agenda gubernamental para su posterior ejecución.

Para elaborar una evaluación completa de las políticas habitacionales en América Latina, es imprescindible considerar los elementos formales básicos que deberían contener para configurarse como un documento adecuado y útil para aminorar el problema de vivienda existente en la región.

Los requisitos elementales de política pública adecuada debieran pronunciarse sobre los siguientes aspectos (Lahera, 2004:8).

- (a) Considerar las necesidades de la población. Debe orientarse a satisfacer un bien o servicio demandado o requerido por la ciudadanía. En este sentido se deberá realizar un diagnóstico exhaustivo de la realidad de la población objetivo, y determinar, in situ, en qué consisten las carencias y necesidades que reclama la comunidad. Lo primordial de una política pública, es que se relacione con un objetivo político definido en forma democrática, es decir, con participación ciudadana y del sector privado.
- (b) Contener orientaciones o contenidos generales, es decir, perfilarse como un documento de planificación estratégica que permita encauzar el funcionamiento de los organismos estatales en el largo plazo y de acuerdo a objetivos y principios específicos.
- (c) Definir los instrumentos o mecanismos con los cuales se llevarán a cabo las estrategias preestablecidas. En este sentido se deberá concretizar respecto a cómo se llevarán a cabo las disposiciones generales manifestadas, por ejemplo, si se implementarán programas descentraliza-

dos, subsidios, sistemas de financiamientos, comités para la cooperación institucional, entre otros.

(d) Pronunciarse respecto a definiciones o modificaciones institucionales. Se definirán también los organismos encargados de la implementación de dicha política y además, los actores involucrados en ésta.

(e) Previsión de los resultados. Es imprescindible que se considere una estimación de resultados de los productos de la política y lo más importante, si éstos ayudan a aminorar el problema demandado por la ciudadanía.

Es relevante tomar en cuenta que el cumplimiento a calidad de las condiciones enunciadas anteriormente, no garantizará la coherencia de los contenidos de políticas públicas, que en cada caso, deben perfilarse de acuerdo a la realidad local diagnosticada.

Políticas habitacionales

Para profundizar en las características y la evolución de las políticas habitacionales en América Latina, es preciso hacer hincapié en los conceptos fundamentales que deberán considerarse para su comprensión y posterior evaluación. Antes que nada, el diagnóstico habitacional que se elabo-

re en Latinoamérica, será un elemento central en la formación de políticas públicas en la materia. En este sentido, una de las fuentes esenciales para su elaboración, consiste en estimar el déficit habitacional que existe en cada país, y consecuentemente en la región. Entenderemos por déficit habitacional “la brecha entre demanda y oferta de vivienda en un momento y espacio determinado” (Arriagada, 2003:7). Dentro de éste se distinguen dos tipos de déficit; uno cualitativo, definido como el número de viviendas permanentes que son insatisfactorias por carecer de determinados servicios; y el cuantitativo, definido como la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas permanentes (González, 1999:2).

Es importante señalar que el problema de carencias habitacionales tiene implicancias en múltiple sentidos. Su resolución no radica simplemente en proveer a la ciudadanía de un lugar digno donde vivir -referido al cumplimiento de condiciones básicas de materialidad, agua potable, alcantarillado y electricidad principalmente-, sino que debe ser orientada a satisfacer necesidades sociales y culturales, donde se pretende cubrir una necesidad individual, dentro de un entorno que disponga de múltiples

servicios sociales que en conjunto, eleven la calidad de vida de la población.

Preguntas de investigación

Para enfocar el análisis de políticas habitacionales Latinoamericanas, es preciso establecer ciertas interrogantes para determinar cuáles son los puntos críticos a considerar y así, poder hacer una contribución efectiva en el debate en cuestión. De esta forma, las preguntas a las que este estudio ha intentado dar respuesta son:

- (a) ¿Los países han formulado de manera coherente las políticas públicas de vivienda, en pos de utilizarla como una guía para orientar las acciones para reducir el déficit habitacional en la región?
- (b) ¿Se contemplan lineamientos estratégicos para enfocar los programas en el largo plazo y reducir de forma sostenida las carencias de vivienda?
- (c) ¿Se consideran iniciativas intersectoriales, como medida para abordar el problema de manera integral en vista de proveer a la población de las condiciones sociales óptimas para el acceso a las viviendas, servicios sociales y condiciones medioambientales adecuadas?

(d) ¿Existe alguna coherencia entre las políticas habitacionales de los países en cuestión, considerando que las experiencias gubernamentales han respondido a un patrón común y por tanto, han generado causas similares en el surgimiento del problema de vivienda?

Objetivos

El objetivo general del estudio es revisar, comparar y evaluar las actuales políticas habitacionales establecidas por los Estados de Argentina, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay, en el marco de superación de la pobreza de la región. Por su parte, los objetivos específicos son (1) Identificar los principales lineamientos de las políticas de vivienda de los países latinoamericanos, (2) Comparar las políticas gubernamentales de vivienda de los países latinoamericanos, en relación a estándares específicos y de acuerdo al diagnóstico de vivienda en la región, y (3), Sistematizar los resultados obtenidos, de manera de recalcar los puntos relevantes que deberían contener las políticas habitacionales de los países latinoamericanos.

Metodología

El presente documento corresponde a un estudio de carácter descriptivo – comparativo, el cual se realizará a través de la revisión y evaluación de políticas habitacionales generadas por los Estados de Argentina, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Dicha muestra, fue establecida de acuerdo a los requerimientos de la institución. Esta información se obtuvo a través de la información y documentos oficiales dispuestos por los Estados en sus portales gubernamentales, a través de los organismos correspondientes en cada caso.

Principales resultados

Capítulo I

Análisis descriptivo de las políticas de vivienda en América Latina

A continuación, se realiza una descripción por país, de los tres aspectos esenciales que debe hacer alusión una política habitacional. Ellos son:

(1) el organismo responsable de la planificación y ejecu-

ción de la política habitacional,

(2) los principales problemas detectados como parte del diagnóstico de la situación actual de cada país, -abocado principalmente a describir los déficit cuantitativo y cualitativo que posee-; y por último,

(3) las orientaciones generales de la política, en términos de líneas de acción o programas mediante los que se llevarían a cabo los propósitos establecidos.

Argentina

Organismo responsable: La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es el organismo encargado de coordinar la política de vivienda.

Principales Problemas: La calidad de viviendas insatisfactorias en áreas rurales alcanza un 40% de la población, la situación habitacional es desfavorable al igual que el desempleo producto de la crisis de 2001.

Orientaciones Generales: Mejorar el acceso a la vivienda, generar la mayor cantidad de empleos, distribuir de mejor forma el ingreso a través del otorgamiento de propiedades de familias pobres y la mejora sustancial en la calidad de vida.

Chile

Organismo responsable: El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) articula la política habitacional en Chile.

Principales Problemas: Falta calidad en las soluciones habitacionales, fragmentación socio espacial existente, principalmente, en barrios marginales y gran desigualdad en el ingreso lo que genera inequidad en la población.

Orientaciones Generales: Asegurar un acceso equitativo a la vivienda, mejorar la calidad de viviendas y barrios y posibilitar la integración social de todos los chilenos.

El Salvador

Organismo responsable: La Política Nacional de Vivienda fue elaborada y es coordinada por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Principales Problemas: Obsolescencia de marcos reguladores, problemas de comunicación entre actores involucrados, 60% de familias con viviendas deficientes carecen de títulos de propiedad, falta de sostenibilidad de subsidios e instrumentos financieros, bajos niveles de ahorro e inversión para el sector.

Orientaciones Generales: La vivienda como eje de desarrollo, acceso a la vivienda y modernización del marco técnico

institucional y legal.

México

Organismo responsable: El Programa Nacional de Vivienda 2008–2012: Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable, el cual contiene los lineamientos de política habitacional, es coordinado por la Comisión Nacional de Vivienda, a través del Sistema Nacional de Vivienda.

Principales Problemas: Poca regularización, crecimiento urbano desordenado, 21.3% de las viviendas no son propias, ineficacia en la provisión de servicios básicos, carencia en la disponibilidad de suelos y problemas de recolección de basura.

Orientaciones Generales: Cobertura, calidad y sustentabilidad, integralidad sectorial y apoyos gubernamentales.

Perú

Organismo responsable: El Plan Estratégico Institucional 2008 – 2015 es articulado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Principales Problemas: Servicios de saneamiento cubren sólo a un 57% de la población, inmadurez institucional del ministerio, poca coordinación entre los actores, inexisten-

cia de normativa actualizada y articulada, cobertura, desorganización territorial y la construcción informal en zonas rurales.

Orientaciones Generales: Ordenamiento territorial, acceso a la vivienda, acceso a servicios de saneamiento, normar y promover la industria de la construcción y fortalecimiento institucional.

Uruguay

Organismo responsable: El Plan Quinquenal de Vivienda 2005 – 2009 es coordinado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Principales Problemas: Crecimiento de la informalidad y precariedad del sistema habitacional, mercado imperfecto del suelo urbano, segregación territorial, existencia de stock subutilizado y falta de disponibilidad de financiamientos hipotecarios.

Orientaciones Generales: Dar solución a los requerimientos habitacionales de todos los uruguayos, integración social, participación y descentralización, planificación de la distribución del territorio, orientada a la demanda habitacional y respeto a la diversidad socio – cultural.

Capítulo II

Estudio comparado de Políticas Habitacionales Latinoamericanas

Si bien es cierto que cada país posee particularidades, en donde las respuestas de política habitacional son acordes a la realidad de cada uno, existe una serie de elementos que se replican en toda la muestra o en parte de ella. Identificando estas similitudes y divergencias, podremos observar comparativamente el panorama general que presenta la región. Los criterios para establecer dicha comparación, fueron: características generales de la política, fomento de la industria vivienda, cooperación entre actores, existencia de intervención privada, generación de incentivos de ahorro en las familias, posibilidades de acceso a crédito para la vivienda, consideración de infraestructura de saneamiento, posibilidades de participación social de los beneficiarios, planificación y distribución del territorio, existencia de iniciativas medioambientales y principales mecanismos de implementación de la política en cada uno de los países.

Aspectos de convergencia

A continuación, se presentan aspectos que coincidieron en dos o más países, demostrando el grado de similitud del problema habitacional o de la forma que tienen los gobiernos de hacer frente a él. Claramente, los aspectos en común no pueden ser transversales para toda la muestra (con algunas excepciones que se plantean en términos genéricos, como la intervención del sector privado o los organismos responsables), ya que cada país vive una realidad diferente respecto al tema habitacional. Sin embargo, la intención de este análisis es observar el grado de similitud y acercamiento que tiene la formulación y el tratamiento de políticas habitacional en la región.

Organismo Responsable

Todos los países reconocen como responsables las autoridades ministeriales de vivienda. Sólo en México la política habitacional se coordina por medio de la Comisión Nacional de Vivienda. Hay que hacer la salvedad de que en el caso de Perú el órgano ministerial no sólo se vislumbra como una organización de vivienda y desarrollo urbano, sino que se plantea considerando los aspectos de construcción y saneamiento. En el caso de Uruguay,

se contempla el acento en el ordenamiento territorial y el medio ambiente. A pesar de ello, todos forman parte del gobierno central, donde la vivienda y el desarrollo del sector inmobiliario, se presentan como una prioridad dentro de las agendas gubernamentales.

Problemas Habitacionales

Si bien es cierto que existe una multiplicidad de problemáticas habitacionales en la región, la mayoría de estos inconvenientes se replican en al menos dos países de la muestra. Argentina, Chile y México declaran problemas en cuanto a viviendas deficitarias recuperables, es decir, apelan a una deficiencia en la calidad de las construcciones. Por su parte El Salvador, México y Perú diagnostican la escasez de recursos que tienen sus Estados los que -en el caso del primero- no permiten dar sostenibilidad a los subsidios y para los otros, no alcanzan a cubrir de manera óptima servicios básicos. Un problema importante se produce en El Salvador, México, Perú y Uruguay: la carencia de títulos de propiedad en las viviendas, situación que genera incertidumbre en las familias respecto a su situación habitacional futura y por cierto, condiciones psicológicas y económicas inciertas que no posibilitan un desarrollo

personal, familiar, comunitario y cultural óptimo. Otra problemática recurrente, identificada en Chile, México, Perú y Uruguay, es la distribución desordenada del territorio y por tanto, la segregación territorial que esto produce. Esto constituye un tema delicado, ya que es una de las causas de marginación social, y barrios que se alimentan constantemente de su precaria realidad. Surgen entonces problemas secundarios como es la delincuencia y drogas, ya que el entorno así lo posibilita, sin opciones de tener una visión ampliada de las potenciales oportunidades que tendrían sus habitantes en vistas de un barrio alternativo. La obsolescencia de normativa se produce principalmente en El Salvador y Perú, países que además tienen grandes dificultades en la coordinación de sus actores involucrados. Estos países, además, poseen una debilidad institucional importante, aspecto de carácter básico como para otorgar alternativas de solución pertinentes para la sociedad. Por último, tanto en El Salvador como Uruguay, se genera una situación de falta de financiamientos hipotecarios, donde la coordinación entre organismos públicos y privados, se presenta como un asunto crucial de resolver, además de la generación de incentivos o garantías a las bancas hipotecarias para potenciar la oferta de soluciones

habitacionales.

Intervención privada

En todos los países de la muestra se declara una importante participación del sector privado, principalmente en términos de otorgar acceso a financiamiento habitacional, a través de la generación de créditos hipotecarios de largo plazo, y por otro lado, generando la oferta de viviendas por medio de la industria de la construcción.

Subsidios a la demanda

La focalización de los distintos instrumentos que permiten el acceso a las viviendas en la población de menos recursos, es una tendencia que se puede ver en todos los países de la muestra (Argentina, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay). En términos generales se presta ayuda a través del financiamiento de viviendas de familias de menores ingresos que habitan en barrios con alta vulnerabilidad social. Subsidios, bonos, apoyos en financiamiento, focalización de programas sociales y de mejoramiento de viviendas y servicios de saneamiento, son algunos de los mecanismos para ayudar a resolver carencias habitacionales para los hogares que más lo necesitan.

Distribución territorial

Respecto a la planificación territorial existen dos perspectivas en la totalidad de la muestra. En Argentina, Chile y El Salvador, la política no se pronuncia respecto a este tema. La otra parte, México, Perú y Uruguay, asumen como tema trascendental el desorden del territorio. El primero, reconoce una problemática debido a la deficiente estructura institucional y normativa. Perú y Uruguay por su parte, lo vinculan estrechamente con iniciativas de formalización de propiedades. La generación de suelo parece como un tema sustancial en México y Perú, en cuanto pretenden erradicar a familias que viven en zonas de riesgo y sectores con condiciones de habitabilidad precarias y por otro lado, debido al crecimiento demográfico y procesos culturales de desagregación familiar. En Uruguay se produce una situación especial, ya que existe un sobre stock de viviendas desocupadas, por lo que se requiere imperativamente una organización de éste.

Iniciativas medioambientales

En todos los países de la muestra existe una ausencia de medidas medioambientales concretas, a excepción de Perú que contempla la formulación, clasificación y eva-

luación de guías de Evaluación de Impacto Ambiental. El mayor acercamiento en este sentido se vislumbra en Argentina, Chile y México, pero respecto al mejoramiento de barrios y el hábitat, orientado a generar espacios sustentables y armónicos. El Salvador y Uruguay por su parte, no se pronuncian respecto al tema. Es necesario hacer hincapié en que potenciar medios ambientes sustentables es un asunto de gran relevancia para el progreso de la ciudades y asentamientos con entornos limpios y agradables. Por ejemplo, el tratamiento de la basura representa una amenaza importante para generar espacios libres de infecciones y con condiciones de habitabilidad adecuadas. Es comprensible suponer que estas preocupaciones no son de primera importancia, pero la tendencia de los países de la región en el mediano y largo plazo, debiera considerar acciones en la materia.

Mecanismos de Implementación

Los países que poseen lineamientos de política formales, como El Salvador, México, Perú y Uruguay, presentan líneas de acción concretas y definidas en cada informe respectivo. Estos lineamientos se enmarcan de acuerdo a seis ámbitos distintos en cada caso. Estos son: financiamiento,

control y regulación, mecanismo y programas para solucionar el déficit, institucionalidad y gestión, investigación e industria. De acuerdo a lo anterior, podemos deducir que en materia habitacional los países evaluados, presentan condiciones habitacionales similares. La coincidencia de las problemáticas en la materia como la falta de cobertura, las estrategias para hacer eficiente la gestión, donde se hace partícipe indiscutiblemente al sector privado y la ausencia de consideraciones en términos medioambientales, son algunos ejemplos del cauce más bien homogéneo, que se le está dando al problema habitacional y las deficiencias comunes que poseen las políticas en cuestión.

II. (b) aspectos de divergencia

Dentro de ésta sección se contemplan aquellas iniciativas que si bien son coincidentes entre algunos de los países, se presentan como disímiles respecto a toda la muestra, es decir, en el total de las políticas evaluadas se desprenden tres o más posturas respecto a un tema, lo que demuestra una diferenciación en el tratamiento del asunto en la realidad de los países analizados. Nos encontramos también con disposiciones únicas planteadas por ciertos países, que son importantes de recalcar, ya que podrían

representar una buena práctica potencialmente replicable por los demás.

Problemas Habitacionales Particulares

Muchos de los problemas enunciados, como por ejemplo la segregación territorial y la debilidad institucional, son reconocidos y abordados en más de un país, como lo vimos anteriormente. Sin embargo, hay dificultades no menores que se manifiestan particularmente en cada caso, que es preciso mencionar, ya que podría ser un potencial foco de dificultad para el sector. En México se contempla un aspecto susceptible de considerar en términos transversales para toda la región, principalmente por el crecimiento demográfico del país: la carencia de disponibilidad de suelo habitable. Esto produce consecuencias en la generación de asentamientos precarios, viviendas y barrios deficientes y posiblemente, informalidad en la tenencia de propiedades, asuntos que están presentes en gran parte de la muestra analizada. Junto con esto, se advierten mecanismos deficientes en la recolección de basura, problema que sin duda, se presenta en muchas regiones de Latinoamérica. Esto es un asunto importante de tratar para la generación de un hábitat adecuado y sustentable. El

Salvador, apunta más finamente a un problema del sector vivienda, que dice relación con los bajos índices de ahorro e inversión que posee la cartera. Es cierto que los recursos estatales son reducidos y muchas veces no dan abasto para satisfacer los requerimientos básicos de la población, pero se hace relevante la consideración y factibilidad de estas medidas económicas, para generar en el largo un crecimiento sostenido del sector. Por último, en Chile se pone en el tapete los problemas de distribución del ingreso que genera grandes inequidades dentro de la población y por tanto, accesos a las viviendas condicionados por una situación económica. Si bien este tema constituye un asunto más global, ya que afecta a la multiplicidad de bienes y servicios que debe generar el Estado, es adecuado tenerlo presente al presentar soluciones focalizadas de vivienda y generar más ayuda a los sectores más carenciados.

Calidad de las viviendas, integración y ordenamiento territorial

La calidad de las viviendas, de servicios complementarios y del entorno, constituye un factor que podríamos catalogar de segundo orden, en el sentido que para insertar soluciones que se orienten con este propósito, es preciso

resolver primero la carencia básica de vivienda. Por lo anterior es posible encontrar políticas habitacionales que no necesariamente apelan a generar un producto de calidad, ya que el problema de la calidad se refiere básicamente al perfeccionamiento del bien y no al acceso de éste. Pues bien, Argentina, Chile y México declaran explícitamente entre sus objetivos enfocarse en la calidad de las soluciones habitacionales. Esto podría deberse -en el caso de Chile-, a que ya se ha avanzado bastante en cobertura y las respuestas habitacionales no bastan con dar acceso a viviendas, sino en generar barrios y ciudades que fomenten un pleno desarrollo social. En México, se planea en términos de generar un desarrollo sustentable, en el contexto del crecimiento demográfico de las ciudades y las necesidades de planificación territorial. Argentina en cambio, se enfoca en aumentar la calidad de vivienda y servicios básicos, principalmente en zonas con alta vulnerabilidad social, marginadas y pobres. Los demás países, seguramente tienen por el momento otras prioridades en el tratamiento del problema habitacional. Sin embargo, éste constituye un aspecto importante de apuntar en el mediano o largo plazo en la región. La integración social se podría interpretar con la misma lógica que la calidad, y

de hecho, puede constituir un factor de la misma. En ese sentido, sólo Chile y Uruguay presentan una orientación clara respecto a ésta. En el último país se habla del respeto a la diversidad socio cultural y en Chile, se aborda como un principio que rompe con la fragmentación social que se produce en barrios marginales.

Generación de incentivos de ahorro de las familias

Si bien es cierto se distinguen países que convergen en las iniciativas del fomento de ahorro, se puede apreciar que existe una diferencia sustancial en el total de la muestra. Por un lado, Chile y Uruguay presentan al ahorro como parte de un sistema tripartito de financiamiento (subsidio, crédito y ahorro de los postulantes¹) como una opción viable de generar soluciones habitacionales de manera más eficiente. El Salvador, también propone incentivos de ahorro para familias de ingresos variables como mecanismo para acceder a créditos de financiamiento. Ahora, México simplemente pretende fortalecer instancias de ahorro y la capacidad de compra para las familias. En otro sentido, Ar-

¹ En Chile el financiamiento de las Viviendas Sociales diferencia entre dos fondos para la vivienda; Fondo Solidario de Vivienda I y Fondo Solidario de Vivienda II, cada uno de ellos se encuentra destinado a un sector específico de la población.

gentina y Perú, no manifiestan esta opción dentro de sus lineamientos de política.

Infraestructura de Saneamiento

Se distinguen tres modalidades para enfrentar las deficientes condiciones de los sistemas de saneamiento.

Tanto Argentina como Chile contemplan programas sociales dispuestos a otorgar soluciones de mejoramiento y acceso a servicios básicos, por ejemplo, en el caso argentino se desarrolla el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico. En Chile, el Programa de Mejoramiento de Barrios integra diversas soluciones en éste ámbito. Por otro lado, El Salvador propone el otorgamiento de bonos para fines de saneamiento en familias de menores recursos. Perú por su parte, generará inversión en servicios de ésta índole en áreas urbanas y rurales. México y Uruguay no establecen ninguna medida para abordar el problema de cobertura y calidad de servicios básicos. Hay que recordar que el otorgamiento de viviendas no basta para garantizar un desarrollo social adecuado. Los sistemas complementarios, como el acceso a agua potable, alcantarillado, desagües, entre otros, son aspectos prioritarios que deberían tomar en cuenta todos

los países. De no ser así, las condiciones de habitabilidad dejan de ser óptimas, ya que servicios deficientes pueden producir focos infecciosos e índices de salubridad insuficientes, lo que es una amenaza para la salud de los miembros del hogar.

Participación y descentralización

Uruguay es el único país que incluye dentro de sus lineamientos estratégicos tanto la participación como la descentralización. El problema habitacional, se puede encontrar en cualquier sitio del territorio nacional y principalmente, hemos visto como las zonas rurales son las más afectadas en términos de viviendas deficientes. Enfocar la gestión en términos descentralizados es una opción que otorga mucha eficiencia al sistema de cobertura y mantenimiento de vivienda. Junto con esto, la importancia de empoderar a la población en la solución de sus problemas habitacionales, constituye una estrategia que también otorga eficiencia a estos procesos. La adopción de mecanismos centralistas no garantiza una plena cobertura y más aún, dificultan mucho esta tarea. Sin embargo, Uruguay sólo aborda la participación social, como una fuente de diagnóstico y legitimación.

Argentina y Chile por su parte, contemplan los temas de participación dentro de sus programas, generando capacidades técnicas en las comunidades pobres y haciendo partícipe a la ciudadanía de sus soluciones habitacionales. México en cambio, potencia mecanismos de acción para fomentar la auto-producción de viviendas sociales, lo que es un avance si se contemplan ayudas técnicas y legales para un desarrollo adecuado. En general, llama la atención como la articulación de políticas, no pone mayor énfasis en estos mecanismos que aportarían mayor eficacia a la gestión pública, no olvidando que la coordinación de los actores se hace imprescindible para articular y alinear los esfuerzos en todos los niveles del sector.

Principales conclusiones

Un problema recurrente en la administración pública, es la exacerbada burocracia que presenta. Muchas veces la gestión es entorpecida por un sinnúmero de documentación que queda archivada sin ninguna utilidad. Si bien es cierto que la tendencia de los Estados debería enfocarse en mecanismos más eficaces y librar en algún grado a las administraciones de formalización y protocolos obsoletos, es

importante rescatar la trascendencia que poseen ciertos documentos, como los que contienen políticas públicas, ya que constituyen medidas que ayudan a enfocar el trabajo y por tanto, recuerdan a cada miembro de la organización que su tarea debe enfocarse en pos de un objetivo único y concreto.

Las políticas públicas deberían manifestarse en un documento sencillo y práctico, para ser consultado por cualquier persona de la organización o ciudadano, en pos de interiorizar los propósitos fundamentales del sector, las estrategias, las acciones para llegar a ello y los resultados que se esperan alcanzar. Es una forma de alinear los esfuerzos para no desviarse de los propósitos iniciales, ya que supuestamente las políticas corresponden a medidas de largo alcance, donde se hace difícil visualizar en el tiempo el objetivo planteado en un comienzo. Éstas no sólo constituyen una declaración de los gobiernos del énfasis que le otorgan a su gestión, sino un instrumento concreto de planificación, que ayudará a organizar y llevar a cabo las acciones para alcanzar los propósitos establecidos.

Por otro lado, destacar la importancia de abordar el problema habitacional desde una perspectiva intersectorial,

-entendiendo las problemáticas habitacionales como parte de un conjunto de problemas sociales-, es indispensable para priorizar los recursos escasos que posee el Estado. De hecho, las estrategias de cada uno de los sectores, deberían abrir ventanas para la implementación de proyectos en otras materias, ya que todas ellas ayudarán, en definitiva, a superar las condiciones de pobreza y aumentar la calidad de vida de la población.

Un aspecto destacable es que en los países de El Salvador, México, Perú y Uruguay, se consideren estrategias y medidas para impulsar la industria de vivienda y la construcción -en parte por potenciar los efectos positivos que originan en el trabajo y la reactivación económica-, la investigación e innovación y la distribución territorial, principalmente.

Por otra parte, vemos que particularmente Chile posee un enfoque que otorga bastante énfasis en la calidad de las soluciones habitacionales y en el hecho de generar ciudades y barrios con más espacios públicos y áreas verdes, que promuevan la integración social de la ciudadanía. Estos temas vienen a ser vanguardistas en la región, claramente por ser el primer país latinoamericano que

integró el sistema tripartito de financiamiento en uno de sus fondos, (ahorro – subsidio – crédito), cuya trayectoria y éxito ha hecho posible superar las situaciones extremas del problema habitacional, principalmente en cuanto a cobertura.

No hay que olvidar, que las medidas medioambientales son requisitos fundamentales para un desarrollo urbano óptimo. La fiscalización y la generación de herramientas que permitan regular las construcciones en cuanto al impacto ambiental, la distribución territorial y el uso de un suelo en condiciones aptas de habitabilidad, y contemplen además, la disposición de áreas comunitarias, son medidas que generarán barrios y ciudades con mayor integración, lo que permite un desarrollo mental y social mucho mejor. Claramente dichas temáticas deberían ser contemplados en las políticas habitacionales de los países latinoamericanos. No obstante es esperable que no sean considerados de primera importancia, -dada la situación precaria de vivienda que existe hoy en día en la región-, se perfilan como aspectos relevantes de proyectar para el desarrollo sustentable del sector y para hacer frente a problemas sociales como la delincuencia y drogadicción, que

se generan por la construcción de barrios marginales, sin espacios públicos, ni que otorgue posibilidades de esparcimiento ni trabajo, entre otros.

Se contempla una tendencia hacia la participación de empresas privadas en todos los países analizados, para efectos de financiamiento y oferta habitacional. En este contexto, es el Estado el responsable de potenciar este sector, generando incentivos para la industria, como un medio para alcanzar un desarrollo económico y social sostenido, ya que los efectos de la industria inmobiliaria, se replican en la generación de empleos, de mayor demanda, de una fluctuación mayor de activos y una reactivación económica importante para el progreso de los países. Pues bien, ya el rol del Estado se enfoca básicamente en un rol subsidiario, para otorgar acceso a aquellos que no pueden financiar por sí solos sus viviendas.

Un aspecto ausente en las políticas habitacionales descritas, es la estimación de la situación a la cual se pretende alcanzar. Además, no en todos los países se considera el impacto que tendrá en la ciudadanía las medidas implementadas, más allá de enunciar en algunos casos, la

cantidad de soluciones habitacionales que se generarán, como en el caso argentino. Junto con esto, en su mayoría las medidas de intervenciones no contemplan el tiempo ni la fecha de su implementación, aspecto que debiera ser enunciado en términos exhaustivos.

Por último, notamos que la definición de problemas, la correlación del diagnóstico de vivienda con las orientaciones generales propuestas, la articulación de estrategias en múltiples aspectos del problema habitacional, como en la industria, institucionalidad y gestión, investigación, coordinación de actores, la planificación territorial, son temas que se encuentran difusos y ausentes en aquellos países que no cuentan con una política tangible y a través de la articulación efectiva de ésta, con todos los elementos considerados en el análisis, constituye una herramienta técnica para hacer efectivos los objetivos planteados por los Estados.

Bibliografía

Arriagada L., Camilo; Sepúlveda Swatson, Daniela; Cartier Rovirosa, Enrique; Gutiérrez Vera, Carlos, "Chile: Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio", Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, Chile, Dic. 2004.

Arriagada L. Camilo, Juan Cristóbal Moreno Crossley, "Atlas de la Evolución del Déficit Habitacional en Chile 1992-2002", Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Edición 2006, Santiago de Chile.

Arriagada L. Camilo, "América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y entender el déficit habitacional", disponible en <http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/13874/P13874.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl>

CEPAL, "Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, 2001, disponible en <http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/minurvi/>

IXForo/Plandeaccionregionalversionactualizada.pdf

Comisión Nacional de Vivienda de México, "Programa Nacional de Vivienda 2008 – 2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable", disponible en <http://www.conafovi.gob.mx/img/DOF%20PNV%202008-2012.pdf>

Ducci, María Elena, "Retos para la Integración Social de los Pobres en América Latina", Capítulo: "La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa", Solano, Carlos. (compilador) CLACSO, Buenos Aires, 2009.

Gonzales Arrieta, Gerardo M., "Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas", disponible <http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articulo-CEPAL/7/19257/P19257.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>

Heredia Raimundo, Cátedra "Política Latinoamericana", dictada en La Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, se-

mestre primavera 2007.

Hidalgo Dattwyler, Rodrigo, "La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX", Editor Marcelo Rojas Vásquez., Santiago de Chile, 2005.

Lahera P., Eugenio, "Política y Políticas Públicas", disponible en http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), División Social, "Documento N° 4: Metodología de Análisis de Políticas Públicas: Conceptos y Criterios", Santiago de Chile, 2000.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay, "El Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009", disponible en http://www.mvotma.gub.uy/dinavi/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=42

Necochea, Andrés, "La postcrisis: ¿Una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres?", disponible en <http://>

www.cepal.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/19492/P19492.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl

Oficina General de Planificación y Presupuesto, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Perú, "Políticas y Estrategias 2007 – 2011", disponible en http://www.vivienda.gob.pe/ministerio/planes_gestion.aspx

Oficina General de Planificación y Presupuesto, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Perú, "Plan Estratégico Institucional 2008 – 2015", disponible en http://www.vivienda.gob.pe/ministerio/planes_gestion.aspx.

Olavaria Mauricio, Cátedra "Políticas Públicas", dictada en La Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, semestre primavera 2007.

Rodríguez V, Jorge, "Pobreza y Población: Enfoques, Conceptos y Vínculos con las Políticas Públicas con especial referencia a la experiencia y la situación de América Lati-

na", disponible en <http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/5/27255/Rodriguez.pdf>

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "La Política Federal de Vivienda: balance de 4 años de gestión", "Programas Habitacionales desarrollados en La República de Argentina", "La Situación Habitacional Total del país", disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>

Szalachman, Raquel, "Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa", disponible en <http://www.cepal.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/4902/P4902.xml&xsl=/ues/tpl/p9f.xsl&base=/ues/tpl/top-bottom.xsl>

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano de la República del Salvador, "Política Nacional de Vivienda", disponible en: <http://www.fonavipo.gob.sv/descargas/politica-nacionaldevivienda.pdf>