

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1123  
24 de febrero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión Regional de Ministros y Autoridades  
Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo  
de América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 16 al 20 de marzo de 1992

VIVIENDA Y EQUIDAD

Este documento fue elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Este trabajo no ha sido sometido a revisión editorial.

92-2-220

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1
I. LA VIVIENDA, EL DESARROLLO Y LA EQUIDAD . . . . .	2
II. OBSTACULOS QUE DEBEN SER SUPERADOS . . . . .	9
A. INGRESO FAMILIAR . . . . .	9
B. COSTO FISICO . . . . .	10
C. COSTO FINANCIERO . . . . .	11
D. RECURSOS FINANCIEROS . . . . .	12
E. ORGANIZACION . . . . .	13
Notas . . . . .	15

## INTRODUCCION

Por iniciativa del Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) está organizando la Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, la que se llevará a cabo del 16 al 20 de marzo de 1992, en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile. Además del MINVU y de la CEPAL la reunión es copatrocinada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-Habitat), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo de la reunión es analizar la evolución del sector en la región y la factibilidad de establecer una instancia de coordinación e intercambio de experiencias a nivel ministerial.

Este documento es una síntesis del contenido de una de las dos exposiciones sobre el tema "Focalización de recursos en vivienda social y la capacidad de recuperar costos".

La División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL está empeñada en analizar éste y otros temas desde la óptica del desarrollo, en el convencimiento de que la solución de los problemas del hogar, su entorno y el asentamiento humano en general, ha sido obstaculizada por procesos de desarrollo que no han logrado establecer un equilibrio adecuado entre el crecimiento económico y la equidad.

Este aporte a la reunión ha sido estructurado de manera de facilitar el debate sobre los enfoques que han predominado en la región, y contribuir a generar orientaciones generales y acciones concretas que permitan ajustes acordes con las especificidades de cada país. La situación actual es por demás conocida por lo que, salvo la referencia a algunos de sus rasgos más relevantes, este documento aborda directamente las posibilidades de superar los obstáculos que impiden enfrentar con éxito la solución de los problemas, especialmente los relativos al ingreso familiar, los costos físico y financiero, la organización y los recursos financieros del sector.

## I. LA VIVIENDA, EL DESARROLLO Y LA EQUIDAD

La explicación de lo que ocurre en la evolución del asentamiento humano, del desarrollo urbano, de la vivienda y de la vivienda social en particular, no puede abstraerse del entorno político, social y económico en el cual están insertos, y sobre el cual actúan.

A su vez, un enfoque renovado para emprender las correcciones necesarias, no puede sino basarse en el reconocimiento de que los problemas de hoy son el producto de las políticas económicas y sociales del pasado, por lo que ahora el sector debe ligar el tema de la vivienda y los asentamientos humanos con el tema general del desarrollo. Dicho enfoque no sólo debe ser planteado de esta manera a nivel de Estado, gobierno y actores del sector, para llegar a acuerdos y decisiones capaces de conducir a la equidad, sino que además obliga a actuar con el mismo fin directamente en el espacio económico que genera el sector, y en el cual éste puede intervenir en las formas que se señalan a lo largo del documento.

Tomado en cuenta lo anterior, este documento presenta algunos conceptos que es importante considerar desde la perspectiva de la equidad social, entendida ésta como la igualdad de oportunidades para participar en la obtención del bienestar y de las posiciones y posesiones sociales que puede generar el sector habitacional <sup>1/</sup>. El concepto de vivienda que se emplea incluye el hogar y su entorno construido, especialmente la infraestructura y el equipamiento para los servicios, con una visión dirigida principalmente a resolver los problemas acumulados y las necesidades futuras de los sectores de ingreso medio, bajo y extremadamente bajo.

América Latina y el Caribe ha experimentado profundos cambios políticos y económicos en los últimos años. Es cada vez mayor el número de países que está aplicando políticas de apertura e integración a la economía mundial, acompañadas de un manejo más prudente de los agregados macroeconómicos y de una nueva visión del rol del sector público en la promoción del desarrollo. Esto se ha hecho mediante estrategias diseñadas para superar la crisis económica que afecta a la región desde los años ochenta y lograr un desarrollo económico y social sostenido. En algunas propuestas, el elemento central de dichas estrategias es la incorporación del progreso técnico a las actividades productivas, con el fin de basar

el progreso social en el aumento de la productividad de las personas, las empresas y la economía en su conjunto.

Asimismo, y con muy pocas excepciones, los procesos democráticos se están consolidando en la región. Así, a pesar de que todavía queda camino por recorrer en la traducción de formas democráticas de gobierno a una cultura democrática en la gestión de la nación, se puede observar que lenta pero consistentemente las prácticas participativas se afirman y acercan a la ciudadanía a través de la gestión nacional, regional y local del desarrollo. No obstante lo anterior, la evolución política y las transformaciones económicas que están en marcha no van acompañadas de cambios de similar intensidad en el logro de equidad auténtica. La persistencia de tendencias contrarias a la equidad social pone en peligro la sustentabilidad de los procesos de transformación económica y de la democracia misma.

En este contexto, el proceso de cambios que está experimentando la región ofrece grandes oportunidades para la revisión del diseño y la aplicación de políticas sectoriales que contribuyan paralelamente al desarrollo económico y a la equidad social. Las reflexiones que se presentan en este documento intentan señalar cómo el sector de la vivienda y los asentamientos humanos puede contribuir a ambos objetivos, mucho más allá de la simple provisión de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios que tradicionalmente le competen.

Cabe sin embargo preguntarse si en América Latina y el Caribe, que tiene una larga y variada experiencia en la aplicación de diversas políticas habitacionales, el diseño de estrategias y programas habitacionales innovadores constituye el principal desafío, o si en realidad éste consiste en superar los obstáculos presentados por las estructuras económicas, sociales y a veces institucionales, que sistemáticamente han impedido la aplicación exitosa y la permanencia de dichas estrategias y programas.

No obstante reconocer que existen espacios para introducir mejoras en el diseño de políticas estrictamente sectoriales, y que éstas deben hacerse, se tiene el convencimiento de que en la superación de los obstáculos que coartan el proceso de gestión habitacional, existen acciones que pueden ofrecer grandes réditos respecto de la atención a esta demanda social, así como una maximización del impacto económico y distributivo de las actividades que genera y sostiene la inversión en vivienda.

En el marco de los criterios expuestos, es pertinente examinar algunos rasgos del desarrollo regional que han determinado las características de la actividad habitacional y los obstáculos que ésta enfrenta para convertirse en un instrumento efectivo de promoción de la equidad social, del crecimiento económico y, en consecuencia, del desarrollo:

a) Los agudos problemas de vivienda existentes son más una expresión física y social de inequidad que de crecimiento económico insuficiente.

Si la población de la región creció a una tasa anual promedio cercana al 2.52% <sup>2/</sup> entre los años 1950 y 1990, la economía lo hizo con una tasa promedio de 4.3% <sup>3/</sup>. A pesar de esta relación francamente positiva, la situación de la vivienda ha empeorado. En efecto, si bien la cobertura de algunos servicios mejoró en ese período, el déficit en vivienda aumentó de 10% a aproximadamente 30%. Medida en términos cualitativos, la brecha puede ser aún mayor.

La alta concentración del ingreso --agudizada aún más en los últimos años-- sumada a la falta de vocación redistributiva en la región, ha creado condiciones estructurales de pobreza en amplios sectores de la población y una consecuente incapacidad de éstos para reunir recursos y satisfacer sus necesidades básicas, entre ellas, la vivienda.

A pesar de haber mejorado la calidad mecánica de la edificación en los programas formales de vivienda para los grupos de ingreso medio y bajo, se observa en muchos casos una severa disminución de su calidad sanitaria, y menor superficie y volumen para sostener una actividad familiar y económica normal y brindar un ambiente interior sano. Aparentemente esto es producto de una excesiva preocupación por hacer concordar los recursos disponibles con las metas de cobertura a que aspiran los gobiernos, y una baja priorización de la calidad habitacional.

Las áreas de asentamiento de los grupos de menor ingreso acusan lo que en la región ha llegado a ser una expresión física de la segregación social. Estas áreas se ubican en la periferia de las ciudades o en islotes internos, a veces en antiguos sectores consolidados de las ciudades. Aparte de la merma de sus ingresos ocasionada por los gastos adicionales en que debe incurrir la mayoría de sus habitantes para acudir a los lugares de trabajo, o a su aprovisionamiento en comercios de pequeña escala y precios más elevados, la concentración espacial de la pobreza implica una persistente incapacidad para generar actividades económicas significativas que irradian impactos benéficos a su alrededor. El papel de estas comunidades se reduce a la exportación de trabajo, el que por lo general es mal remunerado, por lo que no pueden contribuir de manera suficiente al desarrollo del área en que habitan.

b) Los Estados fueron sorprendidos por la velocidad del crecimiento poblacional y urbano a partir de los años cuarenta y, a diferencia de lo ocurrido en los países de industrialización antigua o reciente, frente a la expansión urbana no siempre actuaron como Estados "fuertes y planificadores" <sup>4/</sup>.

Los problemas generados por el rápido crecimiento demográfico y su concentración en las ciudades, han sido generalmente interpretados y enfrentados con criterios estrictamente sectoriales y aislados del resto de las áreas de intervención social y económica. Esta actitud ha restado fuerza y unidad de propósitos a las acciones públicas y privadas. A menudo las políticas y programas aplicados a un mismo sector no sólo no han sido debidamente coordinados, sino que incluso han sido contradictorios.

Los instrumentos de planificación y gestión sectorial han sido frecuentemente superados por la evolución de las necesidades y no siempre fueron los más adecuados para la magnitud de los desafíos. La conducta del sector público ha tenido altos y bajos y varía de país a país, pero ha predominado una baja capacidad para allegar recursos y para administrarlos y se ha conformado con el papel de consumidor pasivo de presupuesto. Igualmente, los organismos sectoriales han mostrado poca capacidad para orientar la conducta de los diversos agentes que participan en el proceso habitacional en beneficio de la equidad.

La concepción y las formas adoptadas para la intervención directa del Estado en la formulación de soluciones habitacionales y la satisfacción de las necesidades urbanas, en muchos casos han estado en clara contradicción con la baja prioridad que los gobiernos centrales le asignan al sector, lo que ha conducido a situaciones crónicas de combinación de escasez de presupuesto con baja cobertura de los programas públicos, y al mismo tiempo ha desincentivado la intervención de otros agentes del sector.

Además, muchos gobiernos, presumiblemente en su afán de asegurar la calidad técnica de sus programas y el comportamiento correcto de los diversos agentes que intervienen en la construcción del hábitat, han introducido complejos y a veces desproporcionados instrumentos administrativos y normativos de la actividad en el sector. La progresiva rigidez de estos instrumentos, no sólo no ha permitido lograr su objetivo inicial, sino que ha tendido a desincentivar la actividad sectorial y a generar costos evitables en los programas formales. Por otro lado, los sectores de menores ingresos simplemente han ignorado dichas normativas y construido, para bien o para mal, gran parte de las ciudades de la región.

c) La transformación necesaria para optimizar la contribución del sector a la economía, la equidad y la sustentabilidad ambiental, se ha visto frenada por una visión restringida de las políticas sectoriales.

La reducción del problema habitacional a la disponibilidad de recursos públicos, ha generado en muchos casos una tendencia a orientar las políticas sectoriales hacia prácticas propias de la cultura de la pobreza. Así, frecuentemente se entiende la tarea sectorial como la maximización del número de soluciones habitacionales a ser suministradas con los escasos recursos

disponibles, y se olvida que es responsabilidad del sector facilitar al conjunto de la población el acceso a una vivienda adecuada y la permanencia en ésta.

Ello ha creado a menudo situaciones insostenibles respecto a la calidad y localización de las soluciones habitacionales provistas. Muchos programas que consideran la mejora progresiva de una solución habitacional inicial no logran su materialización debido a la ausencia de un entorno económico y social que lo permita. Asimismo, con frecuencia las economías logradas por un programa habitacional se transforman en mayores deseconomías para el conjunto de la sociedad, a través de los costos adicionales que éste genera en la operación de los sistemas urbanos, o los costos adicionales para las familias que se radican en ellos.

La situación actual de los asentamientos humanos exige una visión sistémica del proceso habitacional, y el desarrollo de políticas para generar iniciativas e intervenir en cada uno de los elementos de ese proceso. En otras palabras, es necesario pasar de una visión restringida del rol del sector público como simple proveedor de soluciones habitacionales, a otra que incorpore la función de facilitador de la operación de procesos y agentes para acceder a una vivienda y entorno adecuados.

d) Es fundamental que los planificadores, programadores y diseñadores de la vivienda perciban con claridad que encontrar formas concretas para lograr el desarrollo no es un campo privativo de las áreas estrictamente económicas, y menos aún a partir de visiones macroeconómicas, aún cuando éstas provean el marco estratégico necesario para garantizar la coherencia de las acciones sectoriales.

La marcha hacia el desarrollo exige contribuciones sectoriales que van más allá de la simple provisión de los bienes o servicios que competen a cada uno; contribuciones más profundas se encuentran en la manera de hacer las cosas.

El sector de la vivienda y de los asentamientos humanos ofrece oportunidades concretas para contribuir a todas las variables del desarrollo, las cuales no siempre se han considerado en las políticas sectoriales. Las más viables y específicas se refieren a:

- i) Ampliar las oportunidades de desarrollo productivo;
- ii) Generar empleo estable y suficiente para permitir la especialización y progresiva capacitación del personal ocupado en el sector;
- iii) Favorecer una distribución más equitativa del ingreso generado por la propia inversión en el sector;

- iv) Aliviar la balanza de pagos por medio del uso más intensivo de aquellos insumos locales que aprovechen las ventajas comparativas de los recursos naturales disponibles;
  - v) Ayudar a obtener una distribución geográfica más equilibrada de las actividades económicas involucradas; y
  - vi) Optar por perfiles tecnológicos más adecuados a un tipo de desarrollo ambientalmente sustentable.
- e) El Estado, los agentes que intervienen en el sector, y las comunidades nacionales, han sido lentos en identificar y asumir los cambios necesarios para ser consecuentes con la adopción de estrategias de desarrollo que se apoyen en el funcionamiento del mercado y la iniciativa empresarial.

Para ser aplicada con éxito, toda política de desarrollo requiere fundamentalmente de voluntad y comportamiento adecuado de los diversos sectores sociales y agentes que intervienen en su ejecución. En caso contrario, la política formal enunciada se convierte en una simple declaración de intenciones y la política real es aquella aplicada por los agentes con mayor poder e iniciativa. Si se toman las actuales condiciones económicas y sociales en la región como una indicación de las políticas reales aplicadas en ella y, por ende, de la conducta seguida por los agentes que han intervenido en su desarrollo, resulta claro que es en esta área donde hay que introducir mayores cambios. Así, no obstante ser necesario, no será suficiente enunciar la necesidad de reestructurar las funciones del sector público para poder llevar a cabo un proyecto de modernización, transformación productiva y equidad, si ello no va acompañado de una reestructuración similar de la conducta de los otros agentes y grupos que intervienen en su desarrollo.

f) La experiencia recogida en la región muestra que bajo las actuales circunstancias, la solución de los problemas de la vivienda y del desarrollo urbano requieren prioritariamente de la superación de obstáculos en las esferas del ingreso, el costo físico, el costo financiero, los recursos y la organización.

La idea central que inspira los caminos que se señalan para sortear esos obstáculos, consiste en el reconocimiento alcanzado por la región --pero aún no incorporado de manera suficiente--, de que la equidad no es sólo un objetivo, sino también un requisito del desarrollo, y que sin éste no podrá haber avances significativos en el área de la vivienda. Disponerse a atenuar las carencias y eventualmente a satisfacer las demandas habitacionales, requiere generar mecanismos y crear un ambiente que facilite la transformación de la enorme demanda potencial de vivienda en demanda efectiva. Esto debe darse en el marco de un proceso en que

los ingresos deben ascender, los costos físicos y financieros descender; en que los recursos públicos deberían ser usados más con criterios de inversión que de gasto; en que deberían recuperarse las formas de organización que han demostrado eficiencia y capacidad para captar y administrar ahorros; y, finalmente, en que se recurra a la planificación intersectorial como método integrador de trabajo y como herramienta ordenadora de un tipo consciente y racional de desarrollo urbano.

## II. OBSTACULOS QUE DEBEN SER SUPERADOS

### A. INGRESO FAMILIAR

Es ampliamente reconocido que la insuficiencia e irregularidad del ingreso familiar de amplios sectores de la población y las dificultades para mejorarlo, son la causa principal que impide su acceso a una vivienda adecuada. Por otro lado, no se puede ignorar que estos mismos grupos están llevando a cabo significativas inversiones en sus viviendas a través de canales no formales y que en muchos países éstas representan la mayor parte de la actividad sectorial. Sin embargo, las deficiencias observadas en este tipo de soluciones, muestra la necesidad de desarrollar formas para optimizar los recursos aplicados.

En este respecto, las políticas del sector tendrían que cambiar radicalmente y reconocer que su responsabilidad no se limita a administrar el 7% de la inversión sectorial <sup>5/</sup>, sino a actuar también como promotoras de la optimización del uso de los ingresos dispersos y escasos de la mayoría de la población. El sector debería crear los mecanismos necesarios para reunir y reproducir los limitados excedentes de estos ingresos irregulares, así como para levantar las barreras que impiden la captación de la plusvalía generada por el acervo habitacional existente y que ésta sirva de apoyo para la generación de mayores ingresos.

En cuanto a la necesidad de aumentar el ingreso familiar y la competencia que tiene el sector habitacional para intervenir en este ámbito, es necesario recalcar la influencia que tiene el espacio económico generado por la inversión pública y privada en vivienda sobre el ingreso de las familias que ocupan o pueden ocupar un lugar en todas las categorías del empleo o de la producción del mismo. Conviene recordar que ese espacio tiene gran importancia dentro del conjunto de la economía nacional y está compuesto por actividades recolectoras, extractivas, artesanales e industriales que proveen los insumos y bienes intermedios; por las fases de diseño y construcción propiamente tal; por la comercialización, operación y mantenimiento de lo construido; y por la enorme variedad de servicios que rodea a todas estas actividades.

De acuerdo con lo anterior, las instituciones públicas del sector deben disponerse a actuar con los instrumentos a su alcance sobre la totalidad del espacio económico generado por la inversión en infraestructura, equipamiento para los servicios, edificación y vivienda. Uno de estos instrumentos, y acaso el más importante para el mejoramiento del ingreso familiar, es una política tecnológica coherente con una estrategia de transformación productiva con equidad como medio para lograr verdaderos procesos nacionales de desarrollo. Así, el sector debe asumir la tarea de influir para que, a través de la incorporación progresiva de progreso técnico, aumente la productividad del trabajo y del capital y se ponga en movimiento una cadena de impactos benéficos.

El incremento del ingreso familiar va asociado a estos impactos, a condición de que menores costos se traduzcan en menores precios. Este resultado aumentaría la demanda efectiva alentando la expansión de la oferta industrial y de servicios, que implica crecimiento económico y, en consecuencia, mayores ingresos y empleo, incluidos el permanente y el especializado. Si tal proceso de crecimiento económico va acompañado de medidas (combinaciones tecnológicas económica y socialmente más eficientes, por ejemplo) que favorezcan directamente una mejor distribución espacial y social del ingreso generado por la inversión, se obtendría un mejoramiento directo del ingreso y una mayor distribución geográfica del mismo. A su vez, la equidad distributiva, reiniciaría el círculo virtuoso al expandirse el mercado general de bienes y servicios.

La aplicación de tal política requiere de un Estado eficiente que pueda concertar acciones con el sector privado empresarial, el industrial, el tecnológico-académico y la demanda, para lograr la sistemática incorporación del progreso técnico a las diversas fases del proceso habitacional y aumentar la productividad del capital.

## B. COSTO FISICO

Es sabido que el costo físico de la vivienda y su entorno, está compuesto principalmente por el valor del suelo, su urbanización y la edificación. También son conocidas las causas de los costos excesivos en muchos programas, siendo algunas de ellas la especulación con el suelo urbanizable, un parque industrial inadecuado, el atraso tecnológico, las combinaciones tecnológicas y tipologías habitacionales adoptadas, y los cuerpos normativos exagerados y rígidos. En este documento no se abordarán los problemas asociados al suelo, ya que éstos merecen una discusión más amplia.

Con excepción de pocos países, el parque industrial regional ligado a la construcción padece de vacíos de cobertura; y de calidades y variedades insuficientes y de costos elevados, que son

principalmente la consecuencia del empleo de tecnologías atrasadas, del carácter oligopólico de la producción, y de su funcionamiento en mercados estrechos e imperfectos. Es obvio que esta situación requiere de impulsos externos que comuniquen una dinámica positiva de mayor productividad y menores costos.

Aceptándose que el costo de los insumos físicos de la vivienda es el reflejo de la relación entre la oferta y la demanda, el sector tiene la clara oportunidad de orientar esta última para que transmita a la oferta exigencias de mayor cobertura, variedad, calidad y de menores precios. Ello requiere adicionalmente cierto grado de apoyo complementario al sector productivo para facilitarle su modernización tecnológica e incremento de productividad.

Una posibilidad que tiene el sector para generar los cambios arriba propuestos es contribuir al restablecimiento del equilibrio entre una oferta muchas veces altamente concentrada y una demanda disgregada, sin capacidad para presionar en cuanto a precios, calidad y variedad. Para lograr este objetivo el sector puede favorecer la congregación de la demanda en instituciones corporativas o asociativas, y utilizar la inversión del sector público como núcleo central de un bloque de demanda con fuerza y unidad suficiente para emitir señales claras a la oferta.

La expresión técnica de estas señales sólo será adecuada si la etapa de diseño de las obras se transforma en un verdadero proceso de toma de decisiones, teniendo conciencia de que las tipologías, combinaciones tecnológicas y sistemas constructivos a ser desarrollados inciden de manera concreta, tanto en aspectos de costos como en variables económicas, sociales y ambientales del desarrollo. Por lo tanto, se requiere que el sector apoye a los técnicos, profesionales, investigadores y académicos para que estas variables se incorporen en las actividades de diseño.

Finalmente, la aplicación de esta política requiere del sector un cambio conceptual en la formulación de las normas para el diseño y la construcción de la vivienda y su entorno, evolucionando de un criterio de norma rígida descriptora de productos, a una norma flexible, descriptora de cualidades y que genere espacios para la innovación y la variedad.

### C. COSTO FINANCIERO

La aplicación muchas veces innecesaria de dinero a lo largo de todo el proceso productivo y su elevado costo financiero --en especial en la comercialización de la vivienda--, producto de las rígidas prácticas administrativas del sector habitacional, es especialmente importante, tanto por su efecto sobre los costos finales como por su tendencia a actuar en desventaja de los grupos de menores ingresos. Sin embargo, el sector tiene una limitada capacidad de

influir en la determinación de las tasas de interés que se aplican. El sector tampoco posee la capacidad de intervenir en la valorización del dinero propio aplicado a la producción por las empresas industriales, constructoras o inmobiliarias.

A pesar de estas restricciones, el sector sí puede actuar en dos campos principales. En primer lugar, revisando sus procedimientos administrativos y excesos burocráticos que generan aplicaciones innecesarias de dinero en las diversas transacciones del proceso de producción de la vivienda (retenciones, garantías bancarias, bonos, dilación de pagos a proveedores y contratistas, pagos a actividades de supervisión, etc.).

En segundo lugar, apoyando la creación de mecanismos financieros y la operación de formas de organización que administren y multipliquen el dinero con menor costo y mayor rentabilidad para el ahorrante que los de la red financiera tradicional. Estos mecanismos deberían ser capaces de atender la actividad habitacional de los sectores de bajos ingresos, que es la predominante en muchos países de la región.

#### D. RECURSOS FINANCIEROS

Los déficits de vivienda en la región se atribuyen principalmente a la falta de recursos financieros de las personas y las instituciones. Sin embargo, esta escasez tiene dos caras: el volumen de que se ha dispuesto y la forma e intención con que se la ha usado. La región ha ensayado diversas formas para acumular recursos y aplicarlos. En adición a una asignación insuficiente de recursos desde cualquier ángulo que se la analice, el sector público ha mostrado una persistente tendencia a descuidar su recuperación y reproducción. En parte se puede atribuir a los procesos inflacionarios la responsabilidad de ese daño que benefició a pocos y a los menos necesitados. Cabe mencionar que hay ejemplos en la región de la aplicación de procedimientos para mantener el valor de los recursos destinados a la vivienda. Sin embargo, al no ir acompañados de esfuerzos similares para mantener el valor del ingreso, han tendido a disminuir la demanda efectiva de vivienda y han puesto en peligro la continuidad de los mismos.

Respecto a la intencionalidad en el uso de recursos, es evidente que en términos de ciudad se priorizó la infraestructura y el equipamiento para los servicios, y que esa inversión se dirigió principalmente a resolver las necesidades de los grupos con mayor capacidad para influir en la asignación de los recursos públicos. Los recursos privados fluyeron hacia esas mismas áreas urbanas.

El incremento absoluto de recursos financieros aplicables a la vivienda pasa por el aumento del ingreso y ahorro familiar y de la

nación en su conjunto. Está visto que en este ámbito el sector puede contribuir a través de intervenciones en el espacio económico que genera la inversión. Hay también oportunidades de orientar mayores recursos hacia el sector captando parte del ahorro institucional a largo plazo (fondos de pensiones, seguros, etc.), o el capital privado que puede ser dirigido a viviendas de alquiler.

El incremento relativo de recursos, en cambio, depende de la forma e intencionalidad con que se aplique. Un primer cambio de política en esta área involucra abandonar el criterio que la vivienda de los pobres es responsabilidad exclusiva del Estado y que a éste le compete administrar la pobreza, y adoptar una visión nueva según la cual su rol es concertar y organizar a toda la comunidad nacional para que actúe en la erradicación de la pobreza.

En concordancia con lo anterior, y asumiendo un continuo progreso en las políticas de reforma económica y en aquéllas tendientes a la formalización de la economía y el empleo, parece pertinente reconsiderar los sistemas de ahorro obligatorio incluido en las remuneraciones al trabajo, aplicados por organizaciones administradas por los adquirentes con apoyo y vigilancia del Estado.

Otro cambio importante en la política que se requiere en la región, es dar al presupuesto público el carácter de capital de trabajo, abandonando la actitud de considerarlo presupuesto consumible. Ello implica que el sector público adopte una conducta apropiada en la aplicación de sus recursos, haciendo que éstos complementen o sirvan de detonantes a la movilización de otros recursos privados e institucionales, maximizando así los retornos de la inversión pública.

#### E. ORGANIZACION

La aplicación de las ideas presentadas anteriormente requiere ajustes en la organización para que las acciones de los agentes públicos y privados del sector sean más eficaces. Estos ajustes corresponden principalmente a la necesidad de adoptar enfoques y procedimientos sistémicos; al reconocimiento de que la parcelación actual de la función pública --fuera y dentro del sector--, la dispersión empresarial, la existencia de una demanda habitacional dispersa, y la insuficiencia de conductos participativos para la institucionalidad regional y local, afectan severamente al funcionamiento del sector en su conjunto.

La organización del sector, necesaria para hacer posibles las contribuciones al desarrollo y al perfeccionamiento de su función estrictamente sectorial, así como para hacerlo realmente sistémico,

exige cambios simultáneos en la institucionalidad pública, el sector empresarial, y los conjuntos de demanda habitacional.

El perfil apropiado para estos propósitos de la institucionalidad pública del sector en sus ámbitos nacional, regional y local --lo que incluye de manera importante al municipio--, está dado por un sector público decidido a abandonar prácticas pasivas y restringidas a aspectos de mera técnica sectorial, con vocación de apertura hacia las comunidades de todo el espectro social, y dispuesto a liderar concertaciones entre los sectores, empresas, conjuntos de demandantes y otros agentes que intervienen en el proceso habitacional. El objetivo de adoptar un estilo concertado para concebir y ejecutar acciones, es aglutinar a los agentes hacia fines comunes y realizar proyectos de la escala suficiente para atender con mayores posibilidades de éxito, no sólo a la vivienda en su sentido restringido, sino también su entorno y los centros poblados en general.

En cambio, la organización externa al sector requiere esencialmente formas que agrupen conjuntos de demanda, como las cooperativas existentes. Otras formas de organización que se han dado en la región con distinto grado de éxito, como las asociaciones para reunir y administrar el ahorro o las mutuales, cuyas finalidades son más amplias que la vivienda, forman parte del acervo regional y su operación puede revisarse y perfeccionarse. El objetivo de reunir a la demanda, más allá de equilibrar la concentración de la oferta, es obtener economías de escala y acceder a proyectos con más capacidad para optimizar el desarrollo del hábitat en su conjunto.

Finalmente, a las empresas ubicadas en todos los tramos del proceso de producción y comercialización de la vivienda les corresponde el desafío de modernizarse e incrementar su productividad, adecuando su comportamiento a las exigencias de la equidad y el desarrollo. Ello implica crecer para llenar los vacíos de cobertura y calidad de los insumos a la vivienda, que impiden al sector operar con más eficiencia económica, social y ambiental. En este aspecto, el carácter sistémico de la organización sectorial que se postula incluye los apoyos y conductas gubernamentales adicionales a los propios de las empresas, para que puedan emprender los cambios necesarios y lo hagan en la dirección correcta.

Notas

- 1/ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991), La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta, Santiago de Chile.
- 2/ Fuente: CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1991), Boletín demográfico, año 24, N° 48, Santiago de Chile.
- 3/ Fuente: CEPAL/CLADES (Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social) (1992).
- 4/ Fajnzylber, Fernando (1990), «Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"», Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile.
- 5/ CEPAL/DMAAH, (1991) El impacto de la actividad ..., op. cit.