

Configuración y evolución del modelo de gestión habitacional EN CHILE Y COLOMBIA

Julián Alberto Caicedo Medina*

Configuration and evolution of the model of habitation Management in Chile and Colombia.

Resumen

En el siguiente texto se aborda la configuración y evolución de la política habitacional en algunos escenarios de América Latina, particularmente Chile y Colombia, revisando en su desarrollo las implicaciones de los cambios en los modelos económicos vigentes entre 1950 y 2002 (evolución del modelo económico y el rol del Estado), el proceso de urbanización y la redefinición del bienestar social.

Esta evolución plantea revisar la definición del problema habitacional como política pública (económica y social) desde el período de la postguerra (lógica económica keynesiana) hasta finales del siglo XX, con una lógica económica de libre mercado y un Estado con un rol subsidiario (política habitacional orientada al mercado con subsidios a la demanda).

La pregunta que justifica este artículo se relaciona con cuáles son las implicaciones de la participación del Estado en el desarrollo y configuración del modelo de gestión habitacional según las ideologías económicas vigentes en la segunda mitad del siglo XX. Cabe destacar que los escenarios estudiados adoptaron modelos de gestión que permitieran aumentar la cobertura de beneficiarios con un sistema que garantizara mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos y en la sustentabilidad económica de la asistencia estatal.

Palabras clave

Neoliberalismo, estado de bienestar, política habitacional, Chile, Colombia.

Abstract

The following article approaches to the configuration and evolution of lodgment policy in some Latin American scenarios, particularly in Chile and Colombia, reviewing in its development the implications of the transformations of the economic models in force between 1950 and 2002 (evolution of the economic model and the State role), the urbanization process and the economic sustainability of the welfare state.

Such evolution suggests a review of the housing problem definition as a public policy (both economic and social) from the post-war period (Keynesian economics logic) to the end of the 20th century, in a free market economics logic and a subsidiary role from the State (housing policy aimed at the market with financial assistance –subsidies– to the demand).

The question that justifies this article is: Which are the implications of the State involvement in the development and configuration of the housing administration according to the economic ideology in force in the second half of the XXth century? It is to be noted that the studied scenarios adopted administration models that would aid to argument the benefits coverage with a system that guaranteed the efficiency in the assignment of the public resources and the economic sustainability of the State's assistance.

Key words

Neoliberalism, housing policy, Chile, Colombia, welfare state.

Recibido: agosto 30 de 2006

Aprobado: septiembre 30 de 2006

“Tenemos que descubrir una nueva sabiduría para una nueva época. Y entre tanto debemos, si hemos de hacer algo bueno, parecer heterodoxos, molestos, peligrosos y desobedientes para con los que nos han engendrado. En el campo económico esto significa, ante todo, que debemos encontrar nuevas políticas y nuevos instrumentos para adaptar y controlar el funcionamiento de las fuerzas económicas, de modo que no interfieran de un modo intolerable en las ideas contemporáneas sobre lo que es conveniente y adecuado para los intereses de la estabilidad social y de la justicia social”.
John Maynard Keynes, ¿Soy un liberal?

Introducción

La configuración de la respuesta estatal en materia habitacional en el siglo XX estuvo ligada estrechamente a las determinantes propias del modelo de desarrollo económico vigente y a las condiciones sociales, políticas y demográficas en cada nación. Las interrelaciones entre ellas caracterizaron la definición de una institucionalidad muy particular (una mezcla de empresario y asistente social que proveía viviendas para los más necesitados) a cargo de los programas, así como los lineamientos de la política habitacional.

El desarrollo de la institucionalidad pública¹ surge del cumplimiento de la responsabilidad estatal de proveer una “vivienda digna” a un estrato poblacional en condiciones de marginalidad social. Inicialmente, estas instituciones se encargaron de definir normas mínimas para el desarrollo de las viviendas obreras. Posteriormente, se amplía su alcance y se facultan para resolver el problema del déficit de viviendas, ofreciendo y desarrollando proyectos habitacionales directamente.

El proceso de urbanización que ha caracterizado a Latinoamérica, a lo largo del siglo XX, ha sido el resultado de la combinación de varios factores, tales como:

- El mejoramiento de las condiciones de vida en las ciudades, producto del desarrollo de infraestructuras para la localización de industrias (bienes y servicios).
- La urbanización de la economía, desarrollo de actividades secundarias y terciarias en las ciudades, en las que se genera un mercado (oferta y demanda) de bienes y servicios.
- La preservación de la vida, particularmente en el caso de la población rural, debida a los conflictos sociopolíticos en algunos países.

Estos hechos aceleraron el crecimiento de las ciudades principales por encima del promedio de crecimiento de las demás ciudades, especialmente en Colombia y en Chile, la macrocefalia urbana de Santiago. A raíz de esto, los gobiernos plantearon políticas de (re)localización industrial, impulsando el desarrollo de polos industriales en ciudades intermedias. Adicionalmente, algunos agentes productivos por su propia iniciativa se han relocalizado en ciudades intermedias, aprovechando las ventajas competitivas y comparativas que estas les ofrecen para sus actividades productivas. Estas situaciones se han presentado con mayor fuerza en las dos últimas décadas del siglo XX, generando un mayor crecimiento de la migración entre ciudades.

El resultado de este proceso muestra que los índices de urbanización² en América Latina son similares a los de los países del norte; sin embargo, el período de tiempo en el que se ha desarrollado en la región es preocupante³, ya que solo tomó aproximadamente ochenta años mientras que a los países del norte les tomó más de tres siglos.

* El autor agradece los comentarios sobre el presente artículo a la arq. Eliana Tamura M. y al ing. Daniel Bórquez, por su colaboración en la traducción del resumen.

¹ Conjunto de mecanismos del Estado para el desarrollo de acciones directas en el sector habitacional, tales como: políticas, planes, acciones, programas, entre otros, en los niveles locales, intermedios y nacionales.

² El porcentaje de población urbana en Sudamérica pasó de 39,0% en 1940 a 76,5% en 2000, como consecuencia de los procesos de urbanización de la economía, migración rural y el crecimiento vegetativo de la población. La tendencia de estos procesos, generadores del crecimiento de la población urbana, ha disminuido cuando la población urbana alcanzó el 80%.

El crecimiento vegetativo de la población disminuyó como consecuencia de la implementación de las políticas de natalidad, a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta. A pesar de la estabilización del crecimiento de la población urbana, la región tiene la tasa de urbanización más alta del planeta (CEPAL-UNCHS, 2000).

³ La población urbana y rural, 380 y 127 millones de habitantes, respectivamente, en el año 2000. El nivel de urbanización en la región pasa del 71% en 1990, al 75% en el 2000. (CEPAL-UNCHS, 2000: 5).

Como consecuencia de de la urbanización de los países, los gobiernos de América Latina planifican acciones directas para atender el déficit habitacional a partir de la demanda existente que se genera por factores tales como el crecimiento vegetativo de la población, la formación de nuevos hogares, el nivel de ingreso de la población y la ya mencionada migración urbana e interurbana.

1. Evolución sociopolítica, económica y demográfica de América Latina

El desarrollo de la política habitacional, en los estados latinoamericanos ha sido determinado por las particularidades políticas, económicas, sociales y demográficas, las cuales han incidido profundamente en las relaciones entre los diversos agentes sociales y económicos que intervienen en la actividad productiva y, además, en la responsabilidad inherente del Estado en proveer el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La definición del rol del Estado se relaciona directamente con el modelo de desarrollo económico adoptado. En el período de la postguerra, las economías de América Latina estuvieron marcadas por una fuerte intervención del Estado, que actuaba como empresario. El modelo de desarrollo económico de la región se basó en las teorías keynesianas, orientadas a la industrialización a través de la sustitución de importaciones y a la protección de la producción nacional⁴. Este proceso se desarrolló como alternativa de crecimiento económico, el cual se había visto afectado por el deterioro del comercio de los productos primarios (que eran la base económica principal del comercio exterior de las naciones latinoamericanas desde fines del siglo XIX); por las contracciones del comercio debidas a la Primera Guerra Mundial; por la Depresión de 1930, y luego por la Segunda Guerra Mundial. Estos hechos globales redujeron considerablemente los ingresos por exportaciones de tales productos, generando un fuerte desequilibrio en la balanza comercial (Bresser, 2000).

Dicho desequilibrio motivó a los Estados de la región a impulsar políticas públicas imperativas (inversión y empresas públicas) e indicativas (incentivos, subsidios, precios, aranceles, etc.) diferenciadas sectorial y territorialmente (De Mattos, 2000); y que además se enmarcan en la propuesta estructuralista impulsada por la CEPAL, en la década de los cincuenta, como modelo de crecimiento económico (Zanetta, 2001).

“El Estado debió asumir la responsabilidad de la creación de nuevas fuentes de producción, empleo y riqueza estableciendo una síntesis entre capacidad empresarial y servicio público” (Muñoz Goma, 1992). Esta síntesis del Estado derivó en una actitud paternalista, convirtiendo a la institucionalidad estatal en un enorme y lento aparato burocrático que interviene en el mercado. El proceso de industrialización por sustitución de importaciones se desarrolló por una acción directa del Estado, siendo este, además del regulador del mercado, un agente económico activo (Estado empresario). En este momento, los capitales privados eran incapaces de iniciar procesos productivos innovadores y de gran escala a la par que el Estado, dado que se trataba de capitales ligados a los sectores primarios de la economía y a la falta de instrumentos que permitieran su coordinación.

En su proceso de consolidación, los Estados latinoamericanos definieron desde la primera mitad del siglo XX un conjunto de medidas sociales, políticas y administrativas que conforman el bienestar social⁵. El acceso a tales beneficios –como bienes y servicios– representaba una mejora importante en las condiciones socioeconómicas

⁴ “... La intervención estatal, tanto directa como indirecta, está orientada a promover el crecimiento económico con políticas que impulsan el crecimiento sectorial o regional” (De Mattos, 2000).

⁵ Dentro de este ámbito de bienestar social se incluyen bienes y servicios como los seguros sociales, la asistencia social, la previsión social, la salud, la educación y la vivienda.

de población y estaban disponibles solo para los empleados de algún sector formal, en entidades públicas o privadas. Esta función estatal benefactora está enmarcada en la lógica del modelo económico y el rol del Estado vigentes. En el transcurso del siglo XX se establecieron diversas medidas para fomentar el acceso a la vivienda, atendiendo aspectos tales como el financiamiento, el ahorro y la construcción.

La actitud responsable de muchos gobiernos de la región se transformó en una acción paternalista y populista, donde se pretendió que el Estado resolviera las necesidades básicas de la población, atentando así contra los equilibrios macroeconómicos, lo que agravó la crisis fiscal y económica. Esta situación aumentó el endeudamiento externo de las entidades ejecutoras de vivienda estatal, que requerían grandes capitales y que con préstamos externos desarrollaban su producción elevando el costo financiero del capital y el monto de la deuda externa del país.

El mantenimiento de la gestión estatal (agente empresario y Estado benefactor) requirió fuertes inyecciones de capital para el desarrollo de las condiciones necesarias para la localización y el desarrollo de las actividades industriales en la ciudades, tales como: la construcción de infraestructura (hidroeléctricas, para ofrecer electricidad para las nuevas empresas en las ciudades; vías y comunicaciones; desarrollo de puertos, entre otros proyectos). Por esta razón, los Estados de la región adquirieron créditos por altas sumas de dinero con organismos internacionales, créditos que fueron otorgados fácilmente debido al dramático aumento de los ingresos por la exportación del petróleo en la década de los setenta.

Al estabilizarse el precio del petróleo, se presentó una fuerte crisis presupuestaria, que dejó como resultado una altísima deuda externa en los países de la región, cuyo balance en los créditos y en la amortización de la deuda fueron en saldo rojo (Bresser, 1990; Schütz, 1996). Como consecuencia de esta delicada situación fiscal y presupuestaria, los Estados contaron cada vez con menos recursos para la ejecución de los proyectos sociales.

Las crisis económicas debidas a la deuda externa experimentadas en la región implicaron cambios profundos en las relaciones entre los agentes en el mercado y el rol del Estado en la economía (Mesa-Lago, 2000), los cuales se manifestaron en:

- La crisis del Estado benefactor y su principal componente: la seguridad social.
- La reforma social, que abarcó cambios importantes en las actividades empresariales del Estado, especialmente en las actividades relacionadas con la seguridad social, la asistencia social, previsión social, salud, educación y vivienda.

La fórmula planteada por los organismos de Washington para afrontar la crisis fueron, inicialmente, un conjunto de medidas de ajuste fiscal para sanear la economía en década de los setenta; pero luego medidas de ajuste estructural, con más fuerza, en la década de los ochenta⁶. Las crisis económicas de la región (deuda externa y fiscal, entre otras) y las políticas de ajuste estructural restringieron el gasto social, dejando desprotegidos a los sectores más vulnerables de la sociedad en aspectos como: salud, educación y vivienda. Esta situación hizo que el déficit habitacional creciera, ya que los agentes privados no tenían el suficiente apoyo, ni el incentivo necesario para atender la demanda creciente de viviendas de la población.

Las recomendaciones para el saneamiento y el ajuste estructural de la economía incluían acciones que afectaban la calidad de vida de toda la población, tales como

⁶ Las políticas de ajuste estructural y estabilización propuestas por el FMI y el Banco Mundial no tuvieron el éxito esperado pero sí aceleraron la desarticulación de la economía, generando la destrucción de capitales y desconfianza entre actores públicos y privados (Stiglitz, 2001).

congelación de salarios, disminución del gasto público, eliminación de subvenciones de los productos básicos, devaluación de la moneda, fomento de las exportaciones, liberación del comercio exterior y reducción de las exportaciones.

Estas recomendaciones se corresponden a la ideología del consenso de Washington⁷, y permiten la implementación del modelo neoliberal, cuya estrategia económica se basa en la expansión del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y de las funciones del Estado⁸, el cual pasa de un papel predominante intervencionista, a uno regulador y subsidiario (Mesa-Lago, 2000).

El Estado neoliberal⁹, en cuanto animador de la actividad económica, se plantea como objetivo principal el desarrollo de los sectores productivos y financieros, generando las condiciones para que los mercados funcionen adecuadamente. Además, el Estado es objeto de una reforma que implica la reducción de su tamaño y de su participación como empresario en los mercados, evitando toda acción que esté en contra de su función reguladora. Los Estados, para ajustarse al nuevo modelo, venden los activos no estratégicos y las empresas que no cumplen con la función de regulación, y los monopolios naturales son privatizados.

Bajo esta lógica económica se impone al mercado como mecanismo adecuado de asignación y regulación de los recursos, incluso de los del bienestar social, que antes eran asignados directamente por el Estado. Las agencias sociales encargadas de la previsión social y de la administración de pensiones fueron privatizadas. Esta nueva ideología apoyó la participación de diferentes actores en el mercado, particularmente agentes privados, que asumieron o se involucraron en la atención de bienes y servicios (salud, educación, vivienda, entre otros) que anteriormente eran ofrecidos por los monopolios públicos¹⁰.

Los planteamientos teóricos de los modelos económicos no se aplican al pie de la letra, sino que en cada país las costumbres, tradiciones y la coyuntura histórica hacen que estas se adapten a la realidad local. Tampoco es un proceso que esté ajeno a las influencias o énfasis ideológicos de cada gobierno. A pesar de que se han tenido evoluciones similares en el modelo económico de los países de la región, los resultados en la práctica han sido muy diferentes. Cabe destacar que las preocupaciones sociales han sido consideradas por los gobiernos de la región, influenciados por los organismos de cooperación internacional y por las ideologías de socialdemócratas, como la tercera vía, manteniendo los programas sociales del denominado bienestar social.

En el caso de la vivienda, continúan apoyando a la población para posibilitar su acceso, mejorando su condición económica a través de subsidios directos. A pesar del nuevo mecanismo de asignación y producción de bienes y servicios se ha mantenido la imagen del Estado paternalista y proveedor del bienestar social para los menos favorecidos, situación que se reafirma cuando se emplean mal los recursos de la asistencia estatal y se desdibujan los mecanismos de asignación (focalización, subsidios, mérito individual y ahorro) y la justificación (justicia y equidad social, superación de la pobreza y la marginalidad social) de la asistencia subsidiaria del Estado. Por esta situación, la asistencia pública será entendida como un regalo o una obligación del Estado con los menos favorecidos, sin generar condiciones ni estimular el esfuerzo personal para superar las condiciones de marginalidad social y económica. Además, no permite la generación de ciudadanía¹¹.

⁷ Para Paul Krugman (citado por Serrano, 2000) "el Consenso de Washington determinó el futuro de la economía mundial. Dada la retirada del Estado interventor del escenario económico de los países latinoamericanos, estos abrían para inversionistas privados, principalmente de los países del norte, enormes posibilidades de beneficios en estas economías, con la expectativa de que había llegado el momento para el crecimiento económico de los países pobres para desarrollarse y pertenecer al mercado de la economía mundial, con menos restricciones para los capitales y corporaciones extranjeras".

⁸ "La modernización de las administraciones públicas constituye una respuesta a los problemas de eficiencia y eficacia de la gestión político-administrativa. La crisis fiscal de las entidades públicas obliga a racionalizar la organización administrativa y la oferta de servicios" (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001: 48).

⁹ "El nuevo Estado es neutral y subsidiario a fin de asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado y el orden económico monetario y fiscal, sin discriminación sectorial o regional, planteando políticas de liberalización económica y desregulación" (De Mattos, 2000).

¹⁰ Dentro de las críticas que se plantean a este modelo económico están: la exclusión social, el aumento en las desigualdades socioeconómicas y la sobreexplotación del medio ambiente (Muñoz Goma, 1992; Vergara, 2000).

¹¹ El término de ciudadanía es entendido como el comportamiento propio de un buen ciudadano, el cual nos conduce al desarrollo de competencias individuales que propicien el desarrollo de mecanismos para la superación de las condiciones adversas, tales como la marginalidad social y económica, y la exclusión y/o pertenencia a la sociedad.

2. Modelo de gestión habitacional

La configuración del conjunto de mecanismos institucionales, que posibilitan el acceso de la población a la vivienda está ligada al modelo de desarrollo económico adoptado por el Estado. La adopción de cualquier doctrina económica exige cambios sustanciales en las relaciones de los diversos agentes en el mercado, determinadas a su vez por el rol que cumple el Estado y el esquema de asignación del bienestar social.

Los cambios en el modelo de gestión habitacional son determinados por múltiples factores (sociales, políticos y económicos), entre los que podemos mencionar: la eficiencia en el manejo de los recursos, la cobertura de los programas habitacionales, la focalización y los mecanismos de asignación de la asistencia pública, la replicabilidad de las acciones, el nivel de ingreso y el nivel de pobreza de la población, entre otras.

Al igual que la sustentabilidad económica del modelo de gestión habitacional, la cobertura de la respuesta estatal para atender la demanda de viviendas de la población debe ser eficiente (escala, focalización, calidad material) y continua a largo plazo para contener y reducir el déficit habitacional de la población, especialmente de la de menores ingresos, que vive en las ciudades latinoamericanas.

2.1. Modelo de gestión habitacional bajo la lógica económica keynesiana

Bajo la lógica económica keynesiana, de pleno empleo, la construcción de viviendas jugará un papel importante en la política macroeconómica de los países de la región, ya que la actividad constructora es un sector económico que requiere una gran cantidad de mano de obra no calificada, que está presente en el mercado laboral de las ciudades (demanda de empleo) y debe suplir sus necesidades de consumo de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades cotidianas (oferta de bienes y servicios de diversa índole). La construcción como actividad económica tiene la capacidad de generar fuertes encadenamientos productivos en los sectores y subsectores vinculados con esta actividad.

Durante el período de la postguerra, el Estado desempeñó un rol importante en la configuración del bienestar social, interviniendo como empresario y como garante de las necesidades básicas de la población, para lo cual muchas veces procuró mecanismos accesibles. Dentro de los mecanismos generados se consolidan los sistemas de financiamiento estatal de viviendas, y la promoción y construcción estatal de viviendas para los estratos socioeconómicos de menores ingresos.

Los Estados reconocen que el acceso a la vivienda, particularmente las medidas para superar el déficit habitacional de la población, tienen profundas implicaciones en la condición económica de la población, así como en la calidad de vida de los menos favorecidos. Cabe destacar que la importancia del Estado en la definición, formulación y aplicación de la política habitacional, y no solo de esta, sino de las demás políticas sociales y económicas, radica en el desempeño de sus funciones propias como Estado ante la sociedad.

La aplicación de las políticas sociales permitió el desarrollo de la actividad económica de diversos sectores; ejemplo de ello es el sector de la construcción, así como los sectores ligados a ella. Además es claro que las políticas habitacionales en general han tenido influencias propias del modelo económico y las influencias socioeconómicas de cada gobierno durante su mandato.

Los roles asumidos por los agentes involucrados en el modelo de gestión habitacional se describen a continuación:

- **El Estado** en el sector habitacional participa directamente en el mercado, promoviendo a través de las agencias estatales proyectos de vivienda para los sectores de estratos medio y bajo. Además se generan subsidios indirectos para los créditos de vivienda ofrecidos directamente por las agencias estatales y las instituciones financieras¹². Para atender a la población más pobre se desarrollaron programas habitacionales, bajo modalidades de autoconstrucción, lotes con servicios, viviendas mínimas y regularización de asentamientos informales¹³.
- **Los constructores**, aunque con un limitado apoyo del Estado, desarrollaron su actividad económica atendiendo sectores que les ofrecían mayor rentabilidad económica como negocio, para lo cual produjeron viviendas para sectores medios y altos.
- **Los intermediarios financieros** se orientaron a atender a los agentes rentables, familias con ingresos medios y altos y constructores, apoyándolos en la compra de vivienda a través de créditos hipotecarios y en la producción habitacional a través de créditos para inversión, respectivamente.
- **Las familias**, que de acuerdo a sus recursos, aunque sean mínimos, tienen la posibilidad de acceder

a programas habitacionales. En los casos en los que es posible, con el complemento de su capacidad de consumo, gracias a los créditos ofrecidos por los intermediarios financieros.

En el modelo de gestión habitacional bajo la lógica keynesiana, todos los agentes están dentro del mercado, incluido el Estado y las familias de menores ingresos como beneficiarios de la asistencia estatal. En la Ilustración 1 se describe la intervención estatal en el sector de la vivienda, destacándose la doble función que cumplía el Estado, construir viviendas y financiarlas.

La aplicación de los mecanismos estatales no consiguió hacer frente al déficit habitacional, ya que el número de viviendas producidas no era suficiente ante la demanda existente, generada por el crecimiento vegetativo y la formación de nuevos hogares. En consecuencia, los países de la región tenían un déficit acumulado que aumentaba cada año (CEPAL, 1996; Gilbert, 1997; Gonzales, 1999).

¹² A pesar de los intentos de focalización desarrollados por los gobiernos, al impulsar estos mecanismos, estos eran utilizados por familias con mejores niveles de ingreso que no los necesitaban y que tenían el acceso garantizado a créditos ofrecidos por las instituciones financieras.
¹³ Los cuales buscaban la integración e inclusión social y económica de los menos favorecidos, pero que ofrecieron una respuesta limitada, de acuerdo al número de beneficiados ante la alta demanda de población con problemas habitacionales.



Ilustración 1. Mercado habitacional bajo el modelo de gestión habitacional con lógica keynesiana
 Fuente: Caicedo (2003)

Entre los principales problemas que afectan la eficiencia de las acciones realizadas por el Estado está la desfocalización¹⁴ de las mismas, dado que los costos son altos para la población objetivo. Adicionalmente, las condiciones económicas necesarias para mantener estos mecanismos suponían un alto costo de funcionamiento de las agencias estatales, alto endeudamiento externo y bajo impacto de los proyectos, a pesar de los montos invertidos. La producción habitacional de las agencias estatales presentaba deficiencias en cuanto a la cantidad producida y la requerida; no apoyaba un desarrollo urbano armónico de las ciudades en las que esta se desarrollaba, ya que desconocía en gran medida la realidad urbana, social y económica de ellas. El apoyo estatal a los constructores era bastante limitado, y en el mejor de los casos permitía el desarrollo de la actividad habitacional para sectores con ingresos medios y altos.

2.1.1. Aplicación del modelo de gestión habitacional bajo la lógica keynesiana. Modelo keynesiano

El desarrollo del modelo en cada escenario nacional tuvo diferentes condicionantes políticas, sociales, culturales y territoriales locales, lo que determinó en cada escenario una caracterización particular del modelo. Las condicionantes externas tuvieron repercusiones similares en la economía interna de cada país. Durante este período, en el desarrollo de las políticas de la vivienda, se puede reconocer la preocupación del Estado por el nuevo ciudadano venido del campo, el campesino que se transforma en obrero, estableciendo inicialmente normas mínimas de las viviendas obreras: en el caso de Chile, Ley 1838 del 20 de febrero de 1906 o ley sobre habitaciones obreras (Gross, 1985); y en Colombia, Ley 46 de 1918 o ley de fomento de viviendas higiénicas para las clases trabajadoras (MINDESA, 1996); hasta la intervención directa en la asignación y producción de viviendas con la creación de agencias especializadas y centralizadas¹⁵.

La tendencia de urbanización se mantiene a un ritmo muy bajo, por lo cual no ofrece mayores consideraciones como determinante de la demanda habitacional. Tienen mayor peso otras determinantes como el crecimiento vegetativo, la formación de hogares y el aumento del nivel de ingreso de la población.

El desarrollo de la política habitacional en este período corresponde al modelo de intervención del Estado, caracterizado por una administración centralizada y matizada por las diferentes corrientes ideológicas de cada gobierno, las cuales responden a la coyuntura social, económica y política del país, y son puestas de manifiesto en la orientación de las políticas sociales y económicas.

La preocupación estatal se consolida e institucionaliza a partir de la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI) en 1953. Las acciones anteriores en materia habitacional se pueden identificar como reguladoras, por parte del Estado¹⁶; y asistencialistas, por las organizaciones privadas sin ánimo de lucro; que desarrollaron programas habitacionales para la población de menores ingresos. (Sepúlveda, 2001; Haramoto, 1985; Bravo y Martínez, 1993).

Durante este período los diferentes gobiernos plantean medidas para el desarrollo de la actividad constructora y se presentan diferentes énfasis en la política de fomento de la producción habitacional. Así mismo, hay importantes avances en la implementación de las políticas de desarrollo urbano orientadas al mejoramiento de la calidad de los asentamientos humanos, tales como el desarrollo de programas habitacionales dotados del equipamiento básico necesario, desarrollo de programas

¹⁴ La desfocalización debe entenderse como un problema ligado a la oferta de bienes y servicios dirigidos a un determinado sector de población con una baja capacidad económica de consumo y que por esta razón se establece una condición preferencial para que pueda acceder a ellos. Pero por causas propias de mercado terminan beneficiándose sectores que no tienen ninguna dificultad para acceder a tales bienes y servicios.

¹⁵ Creación en 1953 de la CORVI en Chile y en 1939 del ICT en Colombia.

¹⁶ Como la definición de las normas de las viviendas obreras y las leyes de incentivo para el desarrollo de la actividad habitacional dictadas por el Estado.

por autoconstrucción y fomento de la participación comunitaria en el proceso de acceso a la vivienda.

La producción habitacional ha tenido muchos altibajos: entre 1952 y 1960, presentó un período estable durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958). Posteriormente, en los gobiernos siguientes, Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) y Eduardo Frei Montalva (1964-1970), tuvieron un éxito importante, al aumentarse la producción estatal, sufriendo algunos altibajos pero manteniéndose a niveles superiores de producción respecto al gobierno anterior.

A pesar de los esfuerzos tanto públicos como privados, el acceso a la vivienda era limitado para la población de menores recursos. Esta situación derivó en el desarrollo de tomas de terrenos, que fueron más frecuentes durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973). Para dar respuesta a esta situación, el gobierno desarrolló de programas habitacionales por autoconstrucción. Pese a los esfuerzos emprendidos por el gobierno, la producción desciende considerablemente debido a la situación política y social que afecta el desempeño económico del país.

2.1.1.2. Escenario colombiano

La población urbana tuvo un alto crecimiento debido principalmente a la migración rural por motivos económicos y políticos durante gran parte de la segunda década de los siglos XX, además de su crecimiento vegetativo. Esta condición, ligada al nivel de ingreso y la condición económica de la población, exigió del Estado el desarrollo de una institucionalidad para hacer frente a esta demanda.

Bajo la lógica keynesiana, el Estado colombiano desarrolló una fuerte intervención del mercado en la que se pueden identificar dos períodos, de acuerdo con la participación de los agentes financieros.

En el primer momento, desde 1958 hasta 1972, al igual que en Chile, el Estado asume un rol importante, definiendo la institucionalidad para el desarrollo de los programas habitacionales, en los cuales se identifican los lineamientos de los organismos internacionales. La presencia del Estado es importante, ya que es el principal ejecutor de la política habitacional.

El segundo momento, desde 1972 hasta 1990, está marcado por la apertura del mercado financiero a los agentes privados, permitiendo la movilización de recursos para los constructores y los compradores de vivienda. Cabe destacar que este enfoque está ligado a las reformas

del modelo de desarrollo originadas por la desaceleración de la producción industrial en Colombia y la fuerte migración hacia las ciudades. Además, en este período se mantiene el rol interventor del Estado.

La producción de viviendas para sectores de bajos ingresos con apoyo estatal no representó un peso importante en la producción habitacional hasta 1991, cuando se cambió el enfoque de los subsidios. Únicamente en dos momentos presentó un auge considerable: el primero al final del gobierno de Alberto Lleras Camargo, en 1961 y 1962, cuando la producción del Instituto de Crédito Territorial alcanzó las 31.922 unidades. El segundo, durante el gobierno de Belisario Betancur, cuando a través del programa de "Vivienda sin Cuota Inicial" se dinamizó el sector, produciéndose 63.078 viviendas en 1984 y una producción promedio durante su gobierno de 38.753 unidades.

2.2. Modelo de gestión habitacional bajo la lógica económica del libre mercado (política anticíclica para el sector de la vivienda)

Los cambios en el modelo económico de los países de la región exigieron cambios en las relaciones de los diferentes agentes entre sí, especialmente en las relaciones económicas y administrativas, entre otras. Esta condición implica que el Estado debe asumir un rol nuevo, regulando al máximo e interviniendo lo mínimo en el mercado, justificándose la acción subsidiaria para los menos favorecidos y garantizando la inclusión de todos los miembros.

El Estado reconoce que solo es incapaz de solucionar el déficit habitacional y de poner a funcionar los mercados, asumiendo que su rol es el de un animador y facilitador de la actividad económica y subsidiaria de aquellos que están por fuera del mercado. El objetivo principal de la orientación hacia el mercado es mitigar los ciclos económicos de la actividad constructora, reduciéndolos o normalizándolos. Las ventajas para los agentes involucrados se describen a continuación:

- **El Estado** interviene en el mercado, pero intenta mantenerse al margen de su funcionamiento como actor, solo participa regulándolo y subsidiando a la población que por su condición económica no puede consumir o pertenecer a él. Este nuevo rol asumido por el Estado reconoce la incapacidad de este para enfrentar la demanda habitacional. De otro lado, genera las condiciones para que los constructores, así como para los demás agentes privados, desarrollen su actividad económica permitiendo la producción de viviendas para todos los sectores de la población.

- **Los constructores** asumen el rol ejecutor del Estado en el anterior modelo, aprovechando la alta de eficiencia industrial y económica aplicada a su quehacer. Esta condición les asegura un menor riesgo sobre la inversión en ejecución de los proyectos, especialmente si se están invirtiendo recursos públicos.
- **Los intermediarios financieros** ofrecen servicios a los agentes interesados con mayores garantías legales para la recuperación de los recursos prestados. Además, atraen recursos a través de ahorros de las familias y bonos de inversionistas de los mercados de capitales. Con estos recursos ofrecen créditos a las familias y a los constructores.
- **Las familias**, además de su propio ahorro, reciben subsidios del Estado según su condición socioeconómica. Si cumplen con los requisitos legales pueden acceder a créditos hipotecarios de los intermediarios financieros. En algunos escenarios nacionales se han desarrollado microcréditos para familias de escasos recursos que permiten complementar su condición económica para el consumo o compra de vivienda.

En el modelo de gestión habitacional bajo la lógica neoliberal, solo algunos agentes están dentro del mercado. El Estado busca mantenerse por fuera de él para regular y asistir con subsidios directos a la población de menores ingresos que está por fuera del mercado. En la Ilustración 2 se describe la intervención estatal en el sector de la vivienda, se destaca la doble función que cumplía el Estado, construir viviendas y financiarlas.

Bajo la lógica neoliberal, se redefine la pertenencia a la sociedad, y se considera la capacidad económica como principio de validación y condición para pertenecer a ella. De acuerdo con esto, las familias, o gran parte de ellas (la población con menores recursos), están por fuera del mercado, y el Estado las subsidia para que puedan pertenecer a él. De otro lado, el Estado deja de intervenir en el mercado y solo lo regula.

Los beneficios de este cambio de lógica en el modelo de gestión habitacional donde el Estado tiene menor participación se reflejan en el mayor control en la asignación de recursos públicos; en la mayor eficiencia en el desarrollo de los programas y proyectos habitacionales; en la mayor participación ciudadana en la ejecución y control de los recursos. Un desarrollo más equitativo y sustentable de la ciudad¹⁷ y mayor racionalidad y eficiencia económicas para el desarrollo de la actividad constructora y las de los subsectores a ella vinculados son el resultado de la regulación de las fuerzas del mercado que actúan libremente. Las implicaciones sociales del nuevo modelo buscan aumentar la producción de viviendas, permitir el acceso de los diversos sectores habitacionales, generar empleo, generar demanda y consumo.

Además, permite una mejor gestión local de los recursos públicos en los escenarios donde la descentralización administrativa se ha implementado, aprovechando el conocimiento local para optimizar los recursos para el crecimiento urbano de las ciudades, a través del desarrollo racional integral de los planes y programas habitacionales. Esta estabilidad empresarial permite que el sector financiero se beneficie, con la atracción de capitales privados (ahorros a mediano y largo plazo) ofreciéndoles una rentabilidad en tasas positivas, generando créditos para vivienda, que se recuperan rápidamente, con tasas reales, y además garantizando que para ellos, los intermediarios financieros, el financiamiento habitacional resulte un negocio rentable y atractivo (Gonzales, 1999).

¹⁷ En el caso de que el escenario cuente con regulaciones en materia de ordenamiento territorial orientadas al desarrollo sustentable de los asentamientos humanos.

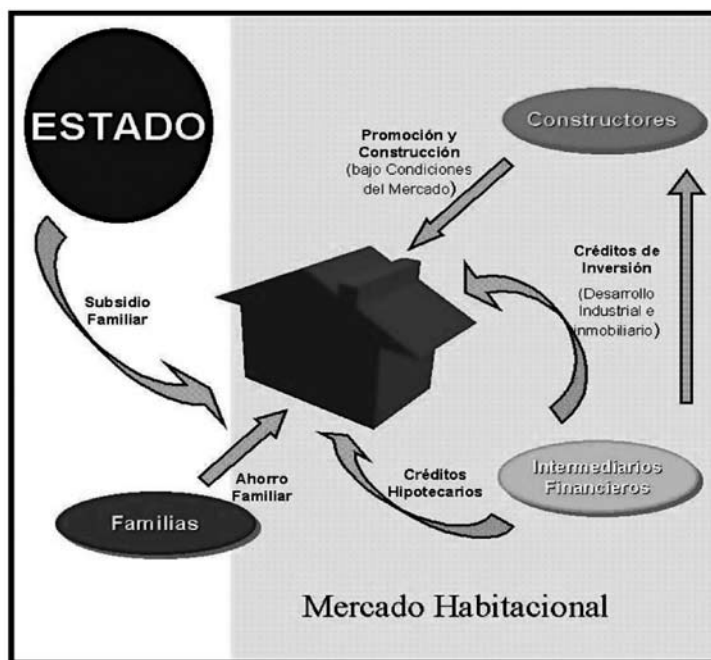


Ilustración 2. Mercado habitacional bajo el modelo de gestión habitacional con lógica neoliberal
Fuente: Caicedo (2003)

2.2.1. Caracterización del esquema de subsidios a la demanda

La intervención del Estado, como animador, le permite contribuir y establecer los mecanismos que incentivan la llegada de nuevos recursos para el desarrollo de proyectos de vivienda social. Así, tenemos que el Estado hace una inversión menor, moviliza recursos para el desarrollo de proyectos que le garantizan a la población demandante de vivienda la posibilidad de acceder a un bien ofertado por los productores privados según las reglas que el mercado determina.

La responsabilidad de generar un ambiente y los mecanismos adecuados que posibiliten el acceso a la vivienda de la población, particularmente la menos favorecida, es propia del Estado. En ella, este busca preservar los principios de justicia y equidad social en la construcción de la sociedad. El desarrollo de la actividad habitacional es responsabilidad de todos los agentes involucrados (públicos y privados). A los menos favorecidos, el Estado les garantiza su inserción en el mercado transfiriéndoles recursos públicos (subsidios directos), los cuales les otorgan la capacidad de consumir.

El Estado, además, facilita y garantiza el acceso a créditos por parte del sector financiero (público y privado, particularmente el segundo), que gracias a mecanismos jurídicos y legales tienen las garantías necesarias para la recuperación del capital prestado, propio o de terceros. Así mismo, los instrumentos o mecanismos de valoración de las familias postulantes del subsidio –por ejemplo, el ahorro– permiten la generación de conciencia en la población del valor tanto económico como moral para mejorar su calidad de vida. Alberto Etchegaray (1993: 4) sostiene que: “el ahorro constituye un medio insustituible para llegar al desarrollo, genera inversión productiva y conduce a una conducta o actitud que tiene repercusiones evidentes”.

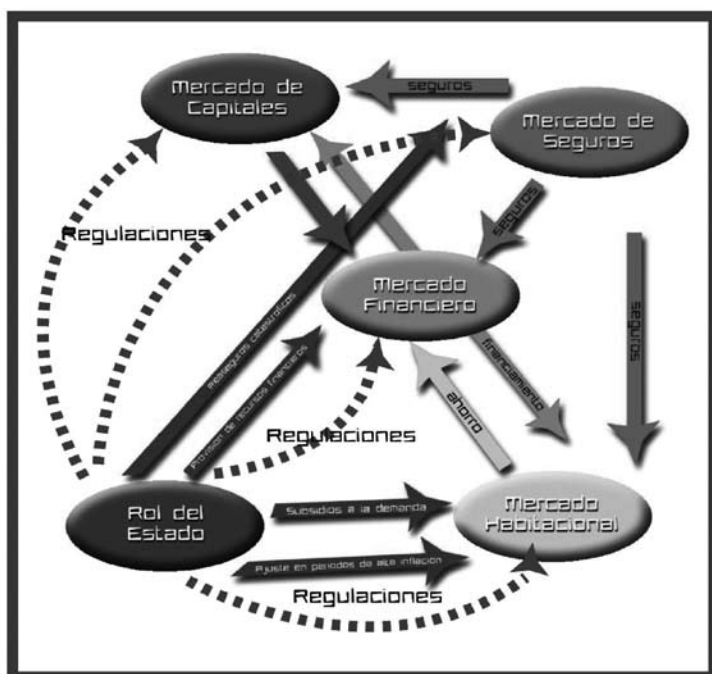


Ilustración 3. El Estado neoliberal en los mercados vinculados en la actividad habitacional
Fuente: CIEDESS (1993)

El Estado reconoce que el financiamiento habitacional es el resultado de la combinación de diferentes recursos públicos y privados, por lo que plantea mecanismos para su funcionamiento adecuado y equitativo. Además, reconoce que los recursos públicos son insuficientes para satisfacer la demanda de la población, pero le permiten generar un estímulo [importante] para que se movilicen recursos financieros privados. Es claro que el desarrollo del modelo garantiza la confianza para la destinación e inclusión de capitales frescos para créditos e inversión directa en el sector (Etchegaray, 1993).

En la Ilustración 3 se muestra la participación del Estado de acuerdo con el rol subsidiario y regulador, con los objetivos de garantizar que el modelo funcione (eliminando las distorsiones del mercado), de regular las actividades de cada mercado y de subsidiar a los más débiles; a la población con los subsidios y al mercado de seguros en casos fortuitos impredecibles.

La inclusión de otras fuentes de recursos económicos conforma el mercado secundario, en el cual se han establecido mecanismos (bonos, letras de crédito, hipotecas, seguros, etc.) que brindan las garantías necesarias para atraer inversionistas que ven a la construcción como un sector dinámico y rentable. Los recursos provenientes de los mercados de capitales y del financiero, donde terceros –particulares y los fondos de inversiones y de pensiones, etc.– puedan realizar transacciones de bonos y créditos hipotecarios (operaciones de inversiones o comprar bonos) que movilicen recursos para el sector como una inversión segura. Con el aumento de la disponibilidad de recursos se amplían las posibilidades de acceso a créditos para el desarrollo de proyectos y su ejecución.

2.2.2. Justificación del esquema de subsidios a la demanda

La función del Estado de velar por la equidad social y garantizar el bienestar social de la población se manifiesta en la acción subsidiaria con los menos favorecidos asignando recursos a las familias. Los subsidios son asignados directamente a las familias para garantizar su poder de consumo efectivo a una vivienda, otorgándoles la libertad en la elección de la misma; es decir, para garantizar que la demanda potencial o real se convierta en una demanda efectiva. La transformación de la demanda real en demanda efectiva les asegura un mercado a los productores de vivienda, donde su producto ofertado va a ser consumido. Además, el incremento de la demanda acelera el crecimiento de la oferta. La libertad [de elección del bien; en este caso, de la vivienda] genera competencia y con ella un mejor producto ofrecido (Torres, 1998: 156).

Como consecuencia de lo anterior, se posibilita un mejor desempeño del sector ya que garantiza un ciclo productivo continuo, al permitir la realización de proyecciones empresariales a mediano y largo plazo, tales como inversión tecnológica (maquinaria, equipos y tecnología constructiva) (Gonzales, 1999; Mayo, 1999).

Los subsidios habitacionales directos (o a la demanda) son un mecanismo que cumple con varias funciones entre las que podemos destacar dos principales: una, la de permitir la entrada al mercado de las personas con menos recursos formalizando su participación en él; y la otra, la de permitir o estimular la producción del sector de constructor de viviendas.

La aplicación de un esquema de subsidios a la demanda en una economía de libre mercado no es acorde con su lógica económica, aunque estos se justifican, además del rol subsidiario del Estado, por el rol de facilitador de las actividades económicas que cumple y son aprovechados en este modelo para formalizar las actividades de los actores privados en el sector habitacional. Entre los beneficios que ofrece el esquema de subsidios a la demanda a los agentes interesados podemos mencionar:

- **Las familias (beneficiarias).** El subsidio complementa su esfuerzo para la consecución de la vivienda ya que el ahorro familiar es insuficiente por sí solo. La responsabilidad social o el interés por superarse es medido en la capacidad de ahorro que la familia tiene al postular al subsidio, dado que este es considerado dentro de los criterios de asignación (tiempo ahorrado y monto).

- **Los intermediarios financieros.** Este esquema de política les permite participar de dos maneras: una como entidades captadoras de ahorros, y la otra, como oferentes de créditos hipotecarios en tasas competitivas según un mercado con condiciones equitativas, permitiéndoles y garantizándoles la especialización de su actividad económica.
- **Los gobiernos locales.** En el caso particular del desarrollo urbano, este modelo de política les permite la coordinación de los diferentes agentes públicos y privados en el desarrollo de nuevas áreas y la consolidación de áreas existentes. Desde el punto de vista ambiental, permite la planificación y orientación de las futuras áreas de desarrollo residencial adecuadas con zonas para la dotación de servicios y parques. Además, garantiza que los desarrollos habitacionales existirán en zonas adecuadas, libres de riesgos y desastres.
- **Los gobiernos centrales.** A estos les permite establecer un conjunto de políticas multisectoriales, que, además de resolver o dar una respuesta eficiente al problema habitacional, solucionan otras demandas sociales. Resuelve problemas sociales y económicos como la pobreza, la generación de empleo y el crecimiento del ingreso, fundando condiciones de ahorro en los usuarios y movilizándolo recursos productivos de los propietarios de las viviendas, control de la inflación, facilitando la movilidad social y espacial, aumentando la productividad, generando el crecimiento de las inversiones, acumulando la riqueza nacional, reduciendo el déficit de la balanza de pagos, reduciendo el déficit del presupuesto gubernamental y desarrollando el sistema financiero, entre otras (Gonzales, 1996; Mayo, 1999).

2.2.3. Aplicación del modelo de gestión habitacional bajo la lógica neoliberal

2.2.3.1. La experiencia chilena

El gobierno militar en sus inicios solo se dedicó a culminar los proyectos ya iniciados por el gobierno de Allende; por eso, en los primeros años no se desarrollan proyectos nuevos y decae la producción habitacional, por la difícil situación económica que afrontaba el país. Después de la reorientación de la economía, se inicia una etapa de un proceso creciente; es en ese momento en el que el manejo del sector sigue las directrices del modelo económico.

A pesar del nuevo enfoque del sector habitacional, la producción no superó los niveles máximos alcanzados

en el pasado; solo en 1988 se superó el nivel de la producción habitacional pública de 1970. La formalización de las condiciones adecuadas para el desarrollo de la producción habitacional se transformó en un aumento de la creación de viviendas para los sectores medios y altos, situación que se generó por condiciones propias del auge económico después de 1990. La producción para sectores medios y altos no superó a la producción con apoyo estatal, en la que se incluyen viviendas para sectores bajos y medio-bajos.

Con el retorno a la democracia, el gobierno de Patricio Aylwin fortaleció el modelo de gestión habitacional, incluyendo mecanismos más eficientes para su focalización bajo los principios de género, justicia y equidad social. En el gobierno del Eduardo Frei Ruiz-Tagle se aumentó el número de subsidios asignados y se desarrollaron incentivos para sanear la cartera morosa. Durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, se redefinieron algunos tipos de subsidios para atender a más sectores de la población. En la Tabla 1 se muestra la producción habitacional durante el modelo de gestión habitacional orientado hacia el mercado.

Gobierno	Años	Producción Habitacional					
		Pública	%	Privada	%	Total	Prom. anual
Augusto Pinochet Ugarte	1974-1989	536.352	80%	1.322.473	20%	668.825	41.902
Patricio Alwyn	1990-1993	293.248	75%	98.144	25%	391.392	97.848
Eduardo Frei Ruiz-Tagle	1994-1999	548.750	59%	375.305	41%	924.055	154.009
Ricardo Lagos	2000-2002	272.315	73%	100.768	27%	373.083	124.361
Total viviendas	1974-2002	1.650.665	70%	706.690	30%	2.357.355	81.288

Tabla 1. Chile: resumen de producción habitacional 1974 -2002
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, MINVU

Es importante destacar que las viviendas realizadas con recursos públicos son mayores que las desarrolladas por los agentes privados. Entre las viviendas desarrolladas con recursos públicos, además de las viviendas dirigidas para estratos más bajos de la población, se incluyen subsidios para el desarrollo de viviendas para estratos medios tales como los subsidios de renovación y *leasing* habitacional, entre otros.

Con la orientación hacia el mercado se ha potenciado el desarrollo de la actividad y el negocio inmobiliario, se ha aumentado el volumen de la construcción, particularmente de viviendas sociales, y se ha ofrecido una solución a las necesidades de alojamiento de la población de menores recursos con un notable éxito en términos de cantidad de unidades producidas desde 1990 (Rodríguez, 2001: 188). Cabe destacar que la trayectoria de más de veinte años de la política habitacional chilena ha sido su carta de presentación más importante, mostrando logros efectivos en la reducción del déficit cuantitativo, así como en la formalización y especialización de los sectores económicos ligados a la actividad constructora (Rojas, 1999; Mayo, 1999).

2.2.3.2. La experiencia colombiana

El nuevo modelo de gestión permitió el aumento de la participación de la vivienda social en la producción habitacional en un período muy corto. A partir del gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994), con las reformas institucionales y económicas en el modelo de gestión estatal, hay un auge muy importante en la actividad habitacional que se mantiene incluso hasta 1995, y alcanza una cifra récord en la producción de viviendas de 138.413 unidades. En 1996 hay un leve descenso y una pequeña recuperación en 1997, y luego un descenso por la crisis en el sistema de financiamiento hipotecario.

La adopción del sistema de subsidios para vivienda permite la libre elección de la solución habitacional al que el beneficiario desee o pueda acceder. Además, se amplió el tipo de solución subsidiable en la que se incluyen desde lotes urbanizables hasta viviendas usadas.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango se introducen medidas de alivio para los deudores de los créditos hipotecarios en UPAC y se establece un nuevo modelo de financiamiento hipotecario UVR. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha desarrollado una serie de reformas en el esquema institucional con el fin de reactivar la actividad constructora.

Gobierno	Años	Producción Habitacional					
		VIS	%	No-VIS	%	Total	Prom. anual
César Gaviria Trujillo	1991-1994	239.546	28%	622.520	72%	862.066	215.517
Ernesto Samper Pizano	1994-1998	548.449	65%	293.095	35%	841.544	210.386
Andrés Pastrana Arango	1999-2002	310.042	62%	190.085	38%	500.127	125.032
Total viviendas	1991-2002	1.098.037	50%	1.105.700	50%	2.203.737	183.645

Tabla 2. Colombia: resumen de producción habitacional 1991 - 2002
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE, DNP

La disminución en la producción habitacional en 1990 puede explicarse por la situación de desaceleración que sufrió el sector de la construcción al inicio de la década, y por la lucha contra los carteles del narcotráfico, que tuvo repercusiones diferentes en las ciudades colombianas (Giraldo, 1997). De alguna manera, pese a la disminución en la producción, esta no sufrió una severa caída, gracias al auge de la vivienda social, aunque ambos mercados (habitaciones VIS y No-Vis) entran en crisis a partir de 1998 por la pérdida de confianza en el sistema hipotecario.

Cabe mencionar que la participación en la cantidad de viviendas financiadas con recursos públicos aumenta considerablemente en ambos escenarios luego del cambio de enfoque del modelo de gestión habitacional, mejorando la gestión pública y el manejo eficiente de los recursos. Además se fomentan mecanismos financieros, los

cuales permiten la participación de desarrolladores privados en el sector habitacional incluyendo las viviendas sociales.

3. Evolución de la gestión habitacional en América Latina

Los cambios en los modelos de gestión habitacional están profundamente ligados a las ideologías de desarrollo económico, social y político que adopta cada gobierno nacional. Estas ideologías responden a las influencias económicas y políticas que tienen los gobiernos y las agencias de cooperación que asisten con programas y recursos a los países para atender las demandas de la población menos favorecida.

En ambos escenarios, el chileno y el colombiano, se reconoce la importancia de la vivienda como beneficio económico, se reconocen sus implicaciones desde el punto de vista socioeconómico en la determinación de la calidad de vida de la población. En las políticas públicas, tanto sociales como habitacionales, se considera que la tenencia y posesión de lugar de vivienda son condiciones de superación de la marginalidad económica y social (pobreza).

La producción habitacional en Chile presenta un comportamiento creciente en el que se destaca el papel del Estado como apoyo financiero de la actividad constructora, el cual se evidencia a partir del censo de 1982. Cabe mencionar que el modelo de gestión habitacional propuesto por el régimen militar no solo busca apoyar el acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos, sino que apoya a los sectores medios también. Adicionalmente con el fin de mejorar la calidad habitacional pretende la reactivación económica del país (Gráfico 1).

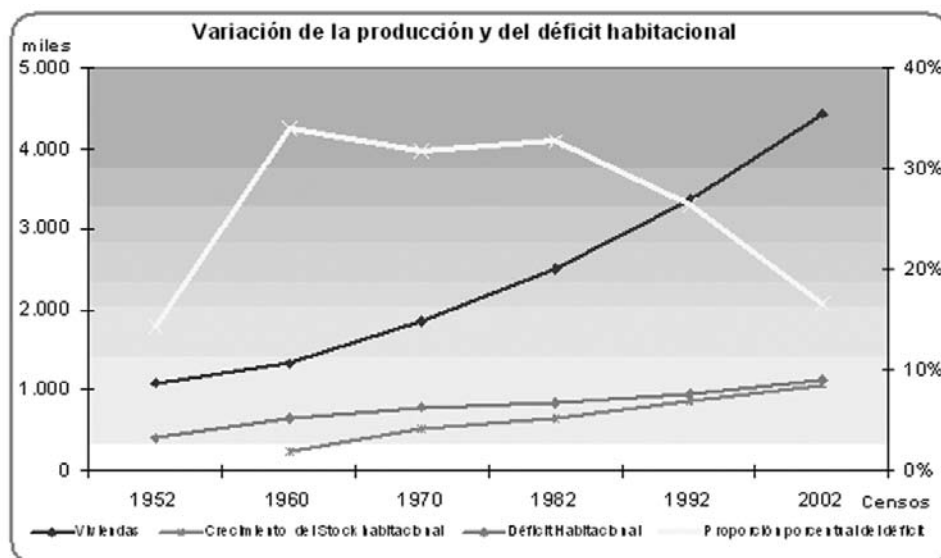


Gráfico 1. Chile: Variación de la producción habitacional.

Nota: las series Vivienda, Déficit Habitacional y crecimiento del stock habitacional están referidas al eje de unidades (izquierda), expresado en miles de unidades. La serie Déficit Habitacional fue construida a partir de la información obtenida en las fuentes citadas.

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos obtenidos del INE, MIDEPLAN, MAC DONALD

La variación que ha presentado el déficit habitacional se debe al crecimiento constante de la producción habitacional. En 1960, el déficit habitacional presenta la mayor proporción respecto al *stock* habitacional, alcanzando el 34,04% en el período de gran migración rural hacia las ciudades. La situación disminuye levemente, según el censo de 1970, en una proporción del 31,85%, para recuperar levemente, según el censo de 1982, en una proporción del 32,71% y posteriormente iniciar una fuerte caída, hasta 2002 cuando el déficit solo representa 16,69% del *stock* habitacional.

Al revisar la producción estatal (ejecutada con recursos públicos y la subsidiada) y la privada respecto al déficit cuantitativo, observamos que la relación entre déficit y *stock* es mayor en el censo de 1960, cuando alcanza el 34,04%, con una producción de 242.200 viviendas (107.123 viviendas producidas con recursos públicos) en 8 años, y desciende al 31,85% en 1970, cuando se producen 526.400 viviendas (117.379 viviendas producidas con recursos públicos) en 10 años.

En 1982, presenta un leve aumento de 32,71%, cuando se producen 649.977 viviendas (324.307 viviendas promovidas con recursos públicos) en 12 años. La tendencia se revierte en 1992, con 26,37%, cuando se construyen 859.872 viviendas (260.530 viviendas promovidas con recursos públicos) y se mantiene en 2002 con un 16,69%, cuando se construyen 1'064.672 viviendas, de las cuales 946.862 unidades fueron apoyadas con recursos públicos. Cabe mencionar que esta situación se debe al apoyo a diversos programas, no solo para familias de escasos recursos.

La producción habitacional en Colombia presenta una tendencia de crecimiento, lo que ha permitido ir disminuyendo la relación entre el *stock* y el déficit habitacional (Gráfico 2). Es importante destacar que desde 1973 se desarrolló un sistema de financiamiento que atendiera a los sectores de menores ingresos y permitiera el crédito productivo para los agentes constructores, permitiendo la atención y focalización de los recursos públicos a atender a la población con mayores necesidades.

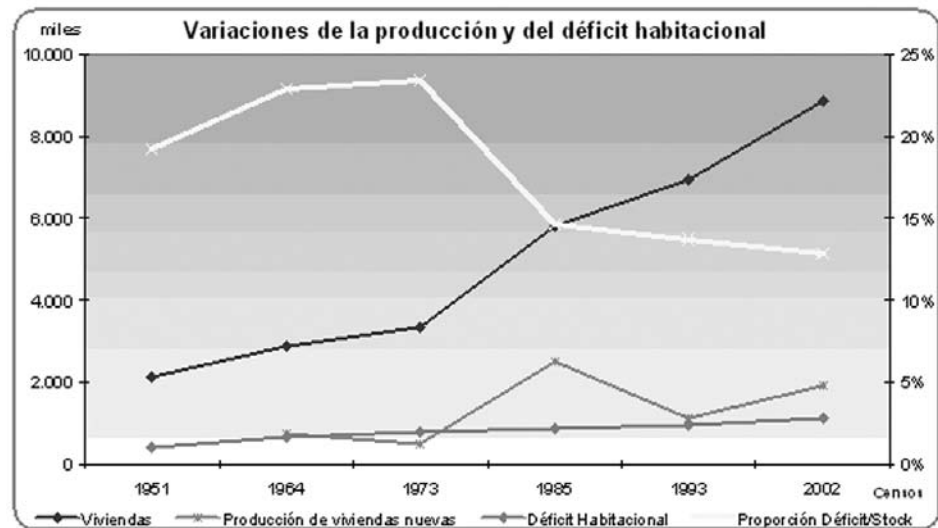


Gráfico 2. Colombia: variación de la producción habitacional

Nota: las series Vivienda, Déficit Habitacional y crecimiento del *stock* habitacional están referidas al eje de unidades (izquierda), expresado en miles de unidades. La serie Déficit Habitacional fue construida a partir de la información obtenida en las fuentes citadas.

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos obtenidos del INE, MIDEPLAN, MAC DONALD

La producción habitacional ha logrado crecer a mayor ritmo que el déficit, o bien también puede decirse que la producción ha logrado mantener el déficit en una baja relación con el *stock* habitacional.

Al igual que la relación entre población y el *stock* habitacional, el comportamiento de la relación entre la producción y el déficit es similar. Al revisar la producción estatal (ejecutada directamente y la subsidiada) y la privada respecto al déficit cuantitativo, en los diferentes períodos, se muestra que la relación entre déficit y *stock* hasta el censo de 1973, cuando fue más alta, no superó el 24,16%, con una producción de 485.916 viviendas (107.123 viviendas sociales) en 9 años; y desciende en 1985, al 14,64%, cuando se producen 2'480.660 viviendas (325.670 viviendas sociales) en 13 años.

La relación disminuye, según el censo de 1993, a un 13,72%, con una producción de 1'099.088 viviendas (260.530 viviendas sociales) en 8 años. La medición del año 2002, mantiene la tendencia de disminución, estimándose en 12,80% con un aumento en la participación de viviendas sociales en el total de la producción habitacional, que ascendió a 1'920.988 viviendas (946.862 viviendas sociales), y refleja el desarrollo del nuevo modelo, con la acción subsidiaria del Estado y de los otros organismos oferentes de subsidios para vivienda.

4. Conclusiones

La configuración de la respuesta institucional en materia habitacional cumplió con un rol importante en materia económica, no solo ofreció la posibilidad de mejorar la condición habitacional de la población, sino también el mejoramiento económico de la población a través de la generación de empleo y el mejoramiento del nivel de ingreso de la población con menos calificación laboral, que llegó a las ciudades, desde finales de la década de los cuarenta.

Además, en materia social, el desarrollo de la gestión habitacional pública se preocupó por la integración socioeconómica de la población menos favorecida. Sin embargo, la ineficiencia en la cobertura y la desfocalización de los proyectos contribuyó al crecimiento del déficit habitacional y al desarrollo informal de viviendas en acciones individuales y colectivas (invasión de terrenos, construcciones precarias, etc.).

La evolución del modelo de gestión habitacional ha presentado un notable cambio en materia económica, lo que ha permitido generar un estímulo adecuado para el funcionamiento del mercado y ha ofrecido un mayor control de los recursos públicos para el apoyo de la población menos favorecida. Con la orientación al mercado se logró dinamizar la actividad constructora y la participación de los agentes formalizados en los sectores productivos ligados a ella. A la población menos favorecida le ha significado una esperanza real para acceder a una vivienda con unos estándares mínimos de calidad. Aunque por las condiciones del mercado estos estándares tienden a reducirse, las regulaciones estatales deben fijarlos para evitar un detrimento de la vivienda misma y de las ciudades.

A pesar de los cambios en las ideologías económicas, la participación del Estado mantiene su grado de importancia e incluso cobra mayor relevancia, dado que es el responsable de generar las condiciones favorables del ambiente para el desarrollo de la producción habitacional, aunque hay algunos aspectos negativos para la población

generados por las dinámicas propias de los mercados, especialmente el de suelos. Además, debe garantizar que la población de menores ingresos mejore su nivel de calidad de vida, con acceso a los servicios básicos urbanos.

Respecto a la política habitacional chilena, podemos afirmar que, pese al notable éxito de contener el déficit cuantitativo de viviendas, esta debe profundizar en la calidad material y espacial, además de incluir valores culturales locales que repercutan en la apropiación de las viviendas y el entorno de los barrios¹⁸. Los barrios generados a partir de viviendas sociales presentan un alto grado de deterioro debido fundamentalmente al poco interés de la población por el cuidado del mismo; esta situación repercute en el aumento en la delincuencia y la violencia, y así disminuye la posibilidad de venta de las viviendas.

Sobre la política habitacional colombiana, podemos afirmar que las condiciones de la producción de viviendas para los sectores más bajos de la población han mejorado, no solo para la que tenía un déficit cuantitativo, sino también para los que padecían el déficit cualitativo, ya que permitió el mejoramiento de las viviendas existentes y el acceso a los servicios básicos. Cabe mencionar que las diferencias económicas de la población son evidentes en cada país, situación que determina el tipo de solución habitacional ofrecida en cada escenario.

En ambos escenarios se deben mejorar los estándares materiales y espaciales de las viviendas, aumentar los recursos para los subsidios habitacionales, mejorar el acceso al financiamiento habitacional, incluir mecanismos de participación activa de la población beneficiaria y generar la construcción de ciudadanía a través de la consolidación de redes sociales comunitarias.

¹⁸ Estos fenómenos presentes en la vivienda social generan comportamientos negativos en el desarrollo de las comunidades beneficiadas, tales como falta de mantenimiento de la vivienda y de los equipamientos cuando estos existen. También relacionado con esta situación, podemos mencionar el aumento en la delincuencia, ya que no hay una apropiación de los usuarios de los espacios públicos. (Caicedo, 2003).

BIBLIOGRAFÍA

- AGHÓN, Gabriel; Francisco Alburquerque y Patricia Cortés (comp.) (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*. Santiago de Chile: GTZ CEPAL, División de Desarrollo Económico, Proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina.
- BRAVO, Luis y Carlos Martínez (eds.) (1993): *Chile: 50 años de vivienda social 1943-1993*. Valparaíso: Ediciones Universidad de Valparaíso.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2000): *After Structuralism. A Development Alternative for Latin America*. [Versión digital]. <http://www.breeserpereira.org.br>
- (1990): *A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?*. [Versión digital]. <http://www.breeserpereira.org.br>
- CAICEDO, Julián (2003): *Evolución del modelo de gestión habitacional en los escenarios urbanos de Chile y Colombia entre 1950 y 2002*. Tesis para optar al grado de Magíster en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CEPAL (1996): *La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL/UNCHS (2000): *De la rápida urbanización a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional*. Santiago de Chile.
- CORPORACIÓN DE INVESTIGACIÓN, ESTUDIO Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, CIEDESS (1993): *Memorias del Primer Seminario Internacional sobre la Experiencia Chilena en Financiamiento Habitacional*. Santiago de Chile.
- DE MATTOS, Carlos (2000): “Nuevas teorías de crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia”. En: *Revista de Estudios Regionales*, No. 58. Almería, España: Universidades de Andalucía.
- ETCHEGARAY, Alberto (1993): “El marco sectorial”. En: CIEDESS (1993): *Memorias del Primer Seminario Internacional sobre la Experiencia Chilena en Financiamiento Habitacional*. Santiago de Chile.
- GILBERT, Alan (1997) *LA CIUDAD LATINOAMERICANA*. Siglo Veintiuno editores. México D.F. México.
- GILBERT, Alan (2001a): *La vivienda en América Latina*. Washington D.C.: Instituto de Desarrollo Social, INDES; Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- (2001b): “Subsidios habitacionales a la demanda: las experiencias de Chile, Colombia y Sudáfrica”. Ponencia presentada en el *XXVII Congreso Nacional de Arquitectos 2001*. Cartagena, Colombia.
- GIRALDO, Fabio (1997): “Las políticas de vivienda en los noventa”. En: *Desarrollo Urbano en Cifras* No. 2, 177-229. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Desarrollo Urbano y Agua Potable, CENAC.
- GONZALES, Gerardo M. (1999): “Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas”. En: *Revista de la CEPAL*, No. 69. Diciembre. Santiago de Chile.
- GROSS, Patricio (1985): “La Vivienda Social Hasta 1950”. En: *Revista CA* No. 41. Septiembre. Santiago de Chile.
- HARAMOTO, Edwin. (1985): “Resumen de las políticas de vivienda 1950-1985”. En: *Revista CA* No. 41. Septiembre. Santiago de Chile.
- MARTÍNEZ, Javier y Margarita Palacios (1996): *Informe sobre la decadencia*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, Colección Estudios Urbanos.
- MAYO, Stephen K. (1999): *Subsidies in Housing*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department. Technical Papers Series.
- MESA-LAGO, Carmelo (2000): *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales 36.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO (1996): *Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989*. Bogotá: Instituto de Crédito Territorial, ICT.
- MUÑOZ GOMA, Oscar (1992): “Hacia el Estado regulador”. En: Oscar Muñoz (ed.): *Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- RODRÍGUEZ, A.; A. Sugranyes y M. Tironi (2001): *Hacia una segunda fase en las políticas de vivienda social: el problema de los con techo*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- ROJAS, Eduard (1999): *The Long Road to Housing Reform*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department.
- SCHÜTZ, Eike Jakob (1996): *Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Sepúlveda, Rubén (2001): *Políticas habitacionales: revisión crítica de la política habitacional chilena*. Rosario: Ediciones Universidad Nacional de Rosario.
- SERRANO, Josep F. Mària (sj) (200): *El “consenso de Washington” ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?*. Barcelona: Fundación Espinal. Colección Papeles Cristianismo y justicia. No. 46. [Versión digital]. <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm>
- TORRES ARZAYÚZ, Patricia (1998): “La vivienda social en Colombia”. En: *Desarrollo Urbano en Cifras*, No. 4 Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Desarrollo Urbano y Agua Potable, CENAC.
- VERGARA, Jorge Iván (2000): “La crítica neoliberal a la planificación”. En: *Revista de Ciencias Sociales*, No. 10. Iquique: Universidad Arturo Prat.
- ZANETTA, Cecilia (2001): “The Evolution of the World Bank’s Urban Leading in Latin America: From Sites and Services to Municipal Reform and Beyond”. En: *Habitat International*, No. 25. [Versión digital]. <http://www.elsevier.com/locate/habitatint>