

Capítulo VII

Políticas de acceso a la vivienda

*Umberto Bonomo
Isabel Brain
Daniela Simioni¹*

Introducción

El acceso a la vivienda forma parte del conjunto de políticas sectoriales que deberían integrarse con un sistema de protección social a fin de realizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Entre los objetivos de un sistema de protección social está definir la demanda insatisfecha de vivienda y garantizar al conjunto de la población el acceso a distintas posibilidades de satisfacerla. Ese objetivo se sustenta en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que postula que toda persona tiene “derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”, y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una

¹ Umberto Bonomo es Subdirector de Desarrollo de la Escuela de Arquitectura FADEU de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Isabel Brain es Consultora independiente en políticas urbanas y de vivienda, y Daniela Simioni es Oficial de Asuntos Sociales de la Oficina de las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas en Nueva York.

mejora continua de las condiciones de existencia (Cecchini y Martínez, 2011, págs. 236-238). De esa manera, la vivienda constituye un elemento clave en todo sistema de protección social, en la medida en que permite a los integrantes del hogar vivir en un ambiente adecuado para el desarrollo de sus capacidades y la disminución de su vulnerabilidad a la pobreza.

Ahora bien, el acceso a la vivienda en América Latina y el Caribe se ha caracterizado por presentar un rezago significativo en la atención a la demanda, particularmente de la población pobre y más vulnerable, lo que ha tenido como resultado la formación y el constante crecimiento de asentamientos informales en las periferias latinoamericanas, el aumento de la desigualdad urbana y la segregación residencial socioeconómica.

La segregación residencial ha tenido y sigue teniendo impactos negativos tanto en las personas como en las comunidades. La gran concentración de hogares vulnerables en determinadas áreas de las ciudades se relaciona con la exposición a diferentes tipos de riesgos cruzados, como la pobreza, la precariedad de la vivienda, la socialización violenta en los vecindarios, el alto nivel de desempleo e informalidad, el estigma y la discriminación. Esa segregación afecta también, desde una perspectiva más sistémica, el funcionamiento de la ciudad en su totalidad (CEPAL, 2014).

El mercado de suelo y de vivienda formal, junto a los esfuerzos provenientes de las políticas estatales, han sido insuficientes para atender la demanda de vivienda que se genera año tras año. Esto se debe no solo a la escasez de recursos, sino a una debilidad de la institución sectorial y a la falta de normativa adecuada que regule el acceso a la vivienda y al suelo. Esos factores explican por qué existe en la región un amplio mercado informal de acceso al suelo y la vivienda que no cumple los estándares mínimos de habitabilidad y seguridad en la tenencia. El rezago en la provisión de vivienda y servicios básicos también se observa en los sectores rurales, donde el déficit es proporcionalmente superior al que se experimenta en las áreas urbanas, aunque el número de familias afectadas sea mucho menor, dada la gran concentración de población en las ciudades.

Uno de los elementos que distinguen a América Latina y el Caribe es la abundante experiencia acumulada tras la búsqueda de alternativas en cuanto a la provisión de suelo para vivienda de grupos de bajos ingresos. Esa experiencia cubre un amplio rango de posibilidades, que va desde la regularización de los asentamientos ilegales hasta la producción de vivienda formal sobre la base de subsidios a la demanda, y desde la provisión directa por parte del Estado hasta la generación de estímulos

del sector privado (banca y promotores privados) para la creación de soluciones habitacionales².

En los últimos años ha habido avances significativos en la formulación de mecanismos de generación de suelo y producción de vivienda. Además de integrar nuevos requisitos de calidad, se toman en consideración elementos complementarios, como la provisión de suelo e infraestructura adecuada, incluida la infraestructura de tránsito y transporte, para conectar a la población con la oferta de servicios y fuentes de trabajo que ofrece la ciudad. Los múltiples esfuerzos e iniciativas que se han implementado en esa materia en las últimas décadas incluyen innovaciones como las operaciones urbanas (Brasil), los proyectos de vivienda integrada socialmente (Chile), los bancos de suelo y definición de áreas de desarrollo prioritario (Colombia), las operaciones de regularización (Perú) y los programas de mejoramientos de barrio (Argentina, Brasil, Panamá), entre otros.

En este capítulo se describen los avances de América Latina y el Caribe en los últimos años en lo que se refiere a asegurar el acceso a la vivienda desde un enfoque de protección social inclusiva que promueva la idea de abordar los problemas sociales desde un marco de derechos (véase el capítulo IX) y con una aproximación integral (véase el capítulo XI). Se plantea también que las políticas de vivienda con visión integral son clave para contribuir, junto a políticas de empleo, salud y educación, a un abordaje integral de la segregación residencial socioeconómica. El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se revisa el estado actual del acceso a la vivienda en términos de las características de la oferta de vivienda, el tipo y magnitud del déficit habitacional y los principales elementos de contexto que componen las políticas de vivienda en América Latina y el Caribe. Se describe también la evolución que han tenido las políticas de vivienda y suelo entre 1950 y la actualidad, desde un enfoque de provisión basado en subsidios a la oferta hacia uno basado en subsidios a la demanda, y se subrayan los avances y límites de esos enfoques. En la segunda se describen los principales avances e innovaciones en el aseguramiento del acceso a la vivienda desde el año 2000, analizados desde una perspectiva de derechos y de atención integral al problema del déficit de vivienda en la región. Por último, en la tercera se presenta un análisis de los desafíos futuros con miras a fortalecer el acceso a la vivienda dentro de los sistemas de protección social integral.

² Los organismos internacionales han jugado también un papel significativo en este ámbito, orientando las políticas habitacionales, sobre todo mediante la promoción de un rol facilitador de los Estados y el fortalecimiento del sector privado en la generación de unidades habitacionales. Al mismo tiempo, múltiples ONG, tanto nacionales como internacionales, han centrado su apoyo en mejorar la calidad de vida en los asentamientos informales. Estas experiencias han contribuido a enriquecer la apreciación del medio ambiente construido, lo que ha justificado intervenciones integrales y multisectoriales que amplían el foco de atención en la vivienda, con inclusión del entorno urbano y social de la vivienda.

A. Acceso a la vivienda en América Latina y el Caribe: elementos de contexto

1. Déficit e inversión social en vivienda en América Latina y el Caribe

Tras décadas de crecimiento de las áreas urbanas producto de una migración masiva de las zonas rurales a las urbanas y crecimiento demográfico elevado, hoy América Latina y el Caribe se caracteriza por ser el continente de mayor concentración de habitantes en zonas urbanas. A comienzos de los años noventa, la población de las ciudades representaba el 71% del total y, para 2025, se proyecta que será el 85% (Makedonski, 2010)³. Sin embargo, cabe señalar las diferencias existentes entre los distintos países de la región, donde los altos niveles de concentración urbana que se dan en América del Sur contrastan con los de los países de Centroamérica y el Caribe.

Ahora bien, el acelerado proceso de urbanización experimentado por la región se ha caracterizado por un déficit importante de vivienda y por una insuficiente e inadecuada provisión de infraestructura básica para los habitantes de las ciudades. El crecimiento de la población en las áreas urbanas de América Latina y el Caribe no se ha guiado por un proceso igualmente amplio de planificación e inversión para asimilarlo. Esto explica en gran parte el alto déficit habitacional tanto cuantitativo (falta de vivienda) como cualitativo (inseguridad en la tenencia de la propiedad, o vivienda que no cumple las normas mínimas en cuanto a la tenencia legal de la tierra, espacio suficiente y acceso a agua potable, luz y alcantarillado), producto de la proliferación de asentamientos informales que se convirtieron en la principal alternativa de acceso a suelo de los nuevos habitantes que llegaban a las ciudades (Keivani y Werna, 2001).

Entre las estimaciones más recientes, se calcula que el déficit de vivienda afecta a un 45% de los hogares de América Latina y el Caribe. Dentro de esa cifra general, se estima que el déficit en áreas urbanas es del 39%, mientras en áreas rurales es del 66% (véase el cuadro VII.1). Sin embargo, el número de hogares con déficit en términos absolutos es significativamente mayor en las áreas urbanas. El déficit cuantitativo de vivienda afecta al 17,1% de los hogares latinoamericanos, lo que equivale a una demanda de 22.700.000 viviendas nuevas (Chirivi, Quiroz y Rodríguez, 2011).

³ Actualmente la migración rural-urbana y el crecimiento demográfico han ido en declive. De acuerdo a ONU-Hábitat (2012), el crecimiento de las ciudades se explica por las migraciones interurbanas y la creciente relevancia de las ciudades intermedias. Además, se estima que entre 2010 y 2015 las ciudades pequeñas e intermedias serán las que lideren el crecimiento demográfico en América Latina (Bouillon, 2012b).

Cuadro VII.1
América Latina y el Caribe (18 países): déficit de vivienda, 2012
(En porcentajes)

País	Nacional ^a	Urbano	Rural
Argentina	^b	32	^b
Bolivia (Estado Plurinacional de)	75	64	93
Brasil	33	32	44
Chile	23	19	53
Colombia	37	27	71
Costa Rica	18	12	26
Ecuador	50	41	66
El Salvador	58	50	74
Guatemala	67	56	79
Honduras	57	42	72
México	34	28	58
Nicaragua	78	70	88
Panamá	39	37	58
Paraguay	43	39	50
Perú	72	60	98
República Dominicana	41	35	56
Uruguay	^b	26	^b
Venezuela (República Bolivariana de)	^b	29	^b
Promedio	45	39	66

Fuente: C. Bouillon (ed.), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

^a Familias sin techo para vivir o que ocupan viviendas de mala calidad.

^b No hay datos disponibles.

La distribución del déficit por países varía significativamente. Tal como se describe en el cuadro VII.1, hay un grupo de países en que el déficit es igual o superior al 50%. Un segundo grupo, cuyo déficit de vivienda es inferior al 50%, sigue teniendo un peso significativo porque representa entre el 30% y el 40% de la población. Por último, un tercer grupo corresponde a los países donde el déficit afecta a menos de un tercio de la población. Destaca entre ellos Costa Rica, que presenta el nivel más bajo de déficit de vivienda en toda América Latina y el Caribe.

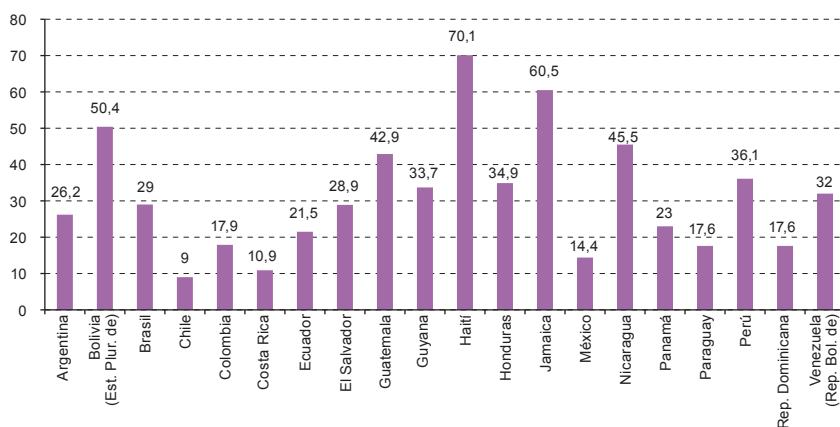
El déficit cualitativo de la vivienda es el más extendido en la región⁴. Esto se explica por la gran proporción de la población que reside en asentamientos informales, tanto en áreas urbanas (un 32% del déficit urbano total) como

⁴ ONU-Hábitat define los asentamientos informales en función de cinco carencias: i) vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas; ii) espacio vital suficiente (lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación); iii) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable; iv) acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas, y v) tenencia segura para evitar los desalojos forzados (ONU-Hábitat, 211, pág. 82).

rurales (un 60,5% del déficit rural total), que se estima en 130 millones. El déficit cualitativo en sectores rurales casi duplica el déficit en áreas urbanas, sin embargo, en términos absolutos es significativamente menor, puesto que la mayor parte de la población vive en ciudades. Por esa razón, casi todas las políticas o estrategias en materia de vivienda muestran un sesgo hacia la búsqueda de soluciones al déficit en las ciudades donde, además del mayor volumen de hogares con déficit, las restricciones de acceso al suelo son mucho mayores.

Si bien el número de hogares en asentamientos informales ha disminuido en más del 40% en las dos últimas décadas (del 33,7% en 1990 al 23,5% en 2009) (CEPAL, 2013a), estos siguen siendo una alternativa de acceso a suelo y vivienda para una parte significativa de la población. Tal como se aprecia en el gráfico VII.1, la proporción de hogares en asentamientos informales es particularmente elevada en países de Centroamérica y el Caribe. En términos absolutos de población, el Brasil, México y el Perú son los países que tienen un mayor número de hogares en asentamientos informales (Jordán y Martínez, 2009, pág. 33).

Gráfico VII.1
América Latina y el Caribe (20 países): proporción de hogares que residen en tugurios, 2005
(En porcentajes)



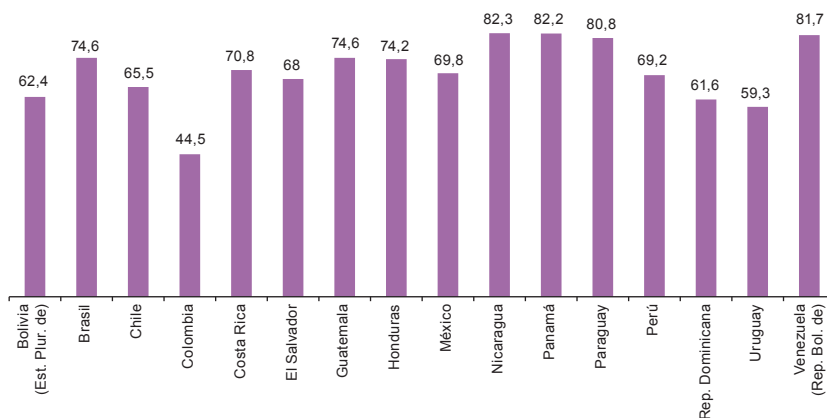
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos y Publicaciones Estadísticas (CEPALSTAT), septiembre de 2014.

La proporción de hogares con mejoras de abastecimiento de servicios de saneamiento básicos ha mostrado avances. Sin embargo, aún existen carencias significativas en la cobertura de suministro de agua potable (9,2%) y alcantarillado (33,2%). En el caso de la electricidad, el déficit es del 1,7%

(CEPAL, 2013a). El déficit en el acceso a ese tipo de servicios es significativamente mayor en los sectores rurales, lo que se explica en gran medida por los altos costos de provisión de esas redes de servicios en lugares apartados y poco densos.

En cuanto a la tenencia de la propiedad, el 70% de los hogares declaran ser propietarios de sus viviendas (CEPAL, 2013a) (véase el gráfico VII.2), pese a la extendida realidad de asentamientos informales y el aún elevado déficit habitacional.

Gráfico VII.2
América Latina y el Caribe (16 países): proporción de hogares propietarios de viviendas, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos y Publicaciones Estadísticas (CEPALSTAT), septiembre de 2014.

La alta proporción de hogares propietarios de la vivienda está relacionada en parte con los procesos de regularización de asentamientos informales, en los que la certificación de la titularidad de la propiedad constituye uno de los elementos distintivos⁵. Junto a lo anterior, la política habitacional ha priorizado la producción de vivienda nueva destinada a la venta, más que la alternativa de arriendo. Sin embargo, esas razones no son suficientes para dar cuenta de las altas tasas de propiedad de la vivienda. Otra explicación de ese fenómeno sería que el mecanismo de registro de la información proviene de lo que los hogares declaran en los censos de población. Por lo tanto, las cifras que describen la situación de tenencia de la propiedad dan cuenta, más que de la propiedad legal, del concepto que los propios hogares poseen respecto a la ocupaciones *de facto* de su vivienda y lote, sobre todo en los

⁵ Ese no es el caso cuando se trata de terrenos del Estado.

casos en que el Estado adopta una actitud pasiva frente a las invasiones de tierra o las asume como una “modalidad de facto de acceso al suelo” (Rojas y Fretes, 2009, pág. 14).

Según datos de Bouillon (2012), el ritmo actual de construcción en América Latina y el Caribe permitiría una disminución del déficit de un 1,1% anual. Esta cifra tiene en cuenta la distancia que existe entre la demanda (déficit) y la oferta, que se genera tanto desde el sector público como desde el privado. Sin embargo, existen casos como los de Chile y Costa Rica, que sí han logrado generar sistemas eficientes de provisión de vivienda basados en subsidios a la demanda y con acciones directas para facilitar el acceso al crédito hipotecario de los segmentos más pobres de la población. En esos países destaca el haber logrado disminuir el déficit de arrastre y responder a la demanda que se genera año tras año debido a la formación de nuevos hogares⁶. En parte, la eficiencia en la reducción del déficit se explica por una política coherente a lo largo del tiempo. Chile lleva más de 35 años, y Costa Rica más de 25, implementando políticas habitacionales y realizando correcciones a ese respecto. El Brasil, Colombia, el Ecuador y México han adoptado criterios similares en la última década, lo que ha dado pie a urbanizaciones masivas, principalmente para tratar de satisfacer la demanda de los estratos de ingresos medios y medios-bajos de la población (ONU-Hábitat, 2011). El tipo de soluciones que logra atender la demanda de los estratos más pobres se centra primordialmente en programas de mejoramiento de barrios y titulación en asentamientos informales.

Por último, cabe destacar que la inversión social en vivienda y otros servicios básicos (agua potable, saneamiento, desagüe y luz, entre otros) es bastante bajo si se tiene en cuenta el déficit de vivienda y urbanización que presenta la región desde hace décadas. La inversión social en vivienda correspondiente al período 2010-2011 representó el 1,8% del producto interno bruto, la proporción más baja de la inversión comparada con los otros componentes de la inversión social, como salud (3,9%), educación (5,3%), seguridad y asistencia social (8,2%), durante el mismo período (CEPAL, 2013a, pág. 15). Los países que más invierten en este sector son el Brasil, México y Panamá (Chirivi, Quiroz y Rodríguez, 2011).

2. Política habitacional en América Latina y el Caribe desde la década de 1950

La trayectoria de la política habitacional en la región desde la década de 1950 permite distinguir tres grandes períodos con muy distintos enfoques y estrategias de provisión de vivienda. Esos períodos resultan ser relevantes

⁶ En el caso de Costa Rica, el déficit de vivienda bajó del 23,9% en 1984 al 14,2% en 2008. De esa cifra, solo el 1,5% corresponde a déficit cuantitativo (ALOP, 2009).

para comprender las estrategias y programas de vivienda que desde el año 2000 se han desarrollado en América Latina y el Caribe, y que se abordarán con mayor detalle más adelante en este capítulo.

a) Primer período (décadas de 1950 y 1960): erradicación, relocalización y vivienda terminada

Este período está marcado por invasiones de tierras producto de la llegada de inmigrantes provenientes de áreas rurales que no encontraban en las ciudades una oferta de vivienda que se ajustara a sus posibilidades económicas. La situación generó importantes focos de pobreza en la periferia de las ciudades y una gran precariedad de las condiciones de vida de los recién llegados. La reacción por parte del Estado fue la erradicación y relocalización de los hogares en lotes con servicios o soluciones de vivienda “llave en mano” (vivienda terminada y formalizada) (Tapia, 2006; Jordán y Martínez, 2009). El Estado jugó un rol protagónico y proporcionó financiamiento a la oferta para la construcción de soluciones de vivienda formales (Jordán y Martínez, 2009, pág. 82). Esa estrategia resultó ser ineficiente para responder a la creciente y masiva demanda de vivienda debido a su escasa cobertura. El modelo del Estado como único actor en la gestión de todas las etapas de respuesta al proceso de urbanización y acceso a la vivienda resultó ser costoso e insuficiente para satisfacer la demanda.

b) Segundo período (década de 1970 y primera mitad de la década de 1980): radicación, regularización y vivienda progresiva

En este período hubo un cambio de enfoque promovido por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, que plantearon la necesidad de generar soluciones que tomaran en cuenta el entorno construido por los hogares y sus redes sociales de apoyo, además de la necesidad de incrementar el ritmo de producción de soluciones de vivienda. El giro en la estrategia se tradujo en fomentar la radicación de los hogares por medio de la regularización de los asentamientos informales y la promoción de la vivienda progresiva. La vivienda se comenzó a entender más como proceso que como producto final (Tapia, 2006). La escala de intervención en este caso se circunscribía al barrio y combinaba componentes de seguridad de la tenencia y mejoramiento de la vivienda e infraestructura barrial. El Estado cumple el rol de financiamiento de la oferta. En términos de resultados, si bien hubo efectos positivos en las comunidades intervenidas, la estrategia presentó problemas de adaptación a escala. La capacidad de las ONG como ejecutoras principales no permitía el desarrollo simultáneo de múltiples proyectos distribuidos en distintos asentamientos y el trabajo intensivo con las comunidades no se prestaba a ser reproducido en otros lugares.

c) Tercer período (segunda mitad de la década de 1980 y década de 1990): vivienda nueva, rol del sector privado y esquema de ahorro, bono y crédito

El creciente déficit de vivienda, y los problemas de adaptación a escala y cobertura de las estrategias implementadas en los períodos anteriores, llevaron a un cambio en el sistema de provisión de vivienda para los sectores más vulnerables. En ese período, se estimula la producción de vivienda económica nueva, con un papel protagónico del sector privado (promotores privados y banca privada) en la provisión de las soluciones. El acceso a la vivienda se sustenta en el esquema de ahorro, bono y crédito (ABC). Los organismos de financiamiento internacionales otorgan préstamos a este sector a la vez que promueven un rol “facilitador” del Estado por medio de la concesión de subsidios (Keivani y Werna, 2001). El resultado es una aceleración significativa de la producción de vivienda, pero con el problema de la baja capacidad en la atención a los sectores de más bajos ingresos. Sin embargo, el esquema ABC excluye a los hogares más vulnerables que no tienen posibilidad de acceso a los componentes de ahorro y crédito (Valença y Bonates, 2010; Keivani y Werna, 2001).

3. Planificación urbana y mercados de suelo

El crecimiento de las ciudades de América Latina y el Caribe ha tenido como telón de fondo una planificación urbana y una normativa urbanística que no han logrado guiar el crecimiento de las ciudades. Esto se debe a que las directrices de planificación territorial en la región suelen definirse a nivel nacional, aunque normalmente los gobiernos locales son quienes deben implementar lo que se establece en los instrumentos de planificación. En algunos países, los gobiernos provinciales o locales son los encargados de elaborar e implementar los planes, que raramente se aplican. Su capacidad varía significativamente de una ciudad a otra, por lo que los planes pueden tener en la práctica un efecto nulo aunque sean buenos, según cuál sea la capacidad de implementación en el ámbito local. A esto se suma el hecho de que la política habitacional también suele definirse desde los gobiernos centrales (ministerios), lo que dificulta la coordinación de las acciones en el territorio con otros actores de nivel local (Rojas y Fretes, 2009).

Por lo que se refiere a normativas urbanas, en muchos países se han establecido criterios de uso y requisitos de edificación demasiado estrictos, lo que genera trabas que impiden alcanzar un ritmo suficientemente rápido en el proceso de parcelación y provisión de infraestructura para satisfacer la demanda de suelo y vivienda. Esto ha terminado por estimular la búsqueda de soluciones fuera del marco que establece la planificación

(Smolka y de Araujo, 2009; Rojas y Fretes, 2009)⁷. En el caso de los procesos de titulación y regularización de las propiedades en asentamientos formales, la normativa, plazos y requerimientos han creado también obstáculos y desincentivos a los programas de regularización (Simioni y Szalachman, 2007).

El escaso control de los usos y especificaciones en la construcción, la ausencia de un ente regulador o fiscalizador para hacer un seguimiento del cumplimiento de las normas urbanísticas, y la falta de capacidad y recursos, han dado pie a que los usos se definan puramente en función de criterios de mercado. En ese sentido, cabe señalar la falta generalizada de espacios públicos para el uso de las comunidades en las ciudades latinoamericanas.

El mercado de suelo informal en América Latina y el Caribe resulta ser una variable clave para explicar el acceso a la vivienda y la alta incidencia de la informalidad en la tenencia. Un aspecto distintivo de la región es la existencia de asentamientos informales que se crean en el contexto de un mercado informal de la tierra basado en parcelaciones ilegales que no cuentan con un mínimo de urbanización, para cuya compraventa o arriendo hay de todas formas un mercado⁸. Esto crea un escenario único en el que se otorga valor comercial en el mercado informal a tierras que, en sentido estricto, no deberían tenerlo, puesto que no cumplen las normas mínimas de habitabilidad (urbanización y servicios) y tampoco existe un registro legal de las transacciones de propiedad (Rojas y Fretes, 2009). De esa manera, el mercado informal de tierras contribuye a distorsionar aun más los precios en el sector formal urbano. Sumado a la escasez de tierras formales debido a los altos costos derivados de normas muy exigentes (Smolka y de Araujo, 2009), empuja al alza los precios de terrenos con servicios, lo que los pone casi por completo fuera del alcance de las familias pobres y vulnerables (Smolka y Biderman, 2011).

Por último, el problema del valor de la vivienda y su falta de asequibilidad para muchos hogares latinoamericanos de menos recursos no se debe únicamente a los bajos ingresos de la población ni a la imposibilidad de obtener créditos hipotecarios debido a la incapacidad de documentar los

⁷ Por ejemplo, en la Argentina, las regulaciones y altas exigencias en la provisión de servicios de urbanización hizo que se elevaran los costos de las urbanizaciones formales, lo que tuvo el efecto imprevisto de estimular la informalidad en la periferia de Buenos Aires por parte de quienes no podían pagar los costos del sector formal (Reese, 2009).

⁸ Ocurre también que, en muchos casos, esas parcelaciones se ubican en zonas de riesgo de desastres naturales (sobre todo inundaciones y deslizamientos de tierra). Además, cabe destacar que existen asentamientos formados por ocupaciones directas de tierra al margen de los mercados formales, sin la intermediación de agentes inmobiliarios.

ingresos⁹. Responde también al alto costo que tiene la vivienda en términos reales, en especial debido a las características del mercado de suelo y los altos costos que imponen las normas de urbanización antes descritas, que desincentivan la entrada del sector privado en la provisión de vivienda para los sectores más pobres (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012).

B. Avances e innovaciones en el acceso a la vivienda en América Latina y el Caribe a partir de 2000

Desde el año 2000, la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe han introducido especificaciones respecto a la idea de la vivienda como derecho y la función social de la propiedad, lo que se corresponde con un giro hacia la comprensión de la vivienda de interés social como un mecanismo más amplio de inclusión y protección social. En el mismo período, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado nuevos enfoques de política urbana y habitacional para los países de la región, en los que se transita de un concepto de vivienda como bien provisto por el mercado, a uno con trascendencia mayor de carácter económico, social y cultural y familiar, que se deriva del derecho a una opción habitacional adecuada a las necesidades, posibilidades y ciclo de vida de cada hogar (Jordán y Martínez, 2009).

Sin embargo, las disposiciones normativas que establecen que la vivienda es un derecho no siempre están asociadas a instrumentos, plazos y resultados específicos ni a responsabilidades institucionales, lo que dificulta su implementación. Además, si bien muchas veces se estipula como objetivo del acceso a la vivienda la necesidad de promover la inclusión, no se hace alusión a la disponibilidad de servicios, la localización de la vivienda ni la diversidad social de sus residentes (Valença y Bonates, 2010).

Entre los países que han mostrado avances significativos en las dos últimas décadas figuran el Brasil, Colombia, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), que han establecido un entramado legal que otorga facultades valiosas a la normativa urbana (Bosch, 2013) (véase el recuadro VII.1).

⁹ En muchos casos, los créditos hipotecarios en la mayor parte de la región resultan ser iguales o superiores al 6%, o sea, la tasa media de referencia que se obtiene de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Según cálculos realizados por Smolka y Biderman (2011, pág. 9) sobre promedios regionales, el pago de dividendos mensuales por una vivienda de 12.000 dólares (el menor precio de venta por el que un urbanizador estaría dispuesto a construir viviendas) sería de 76 dólares, en un contexto en que los compradores tienen acceso a créditos hipotecarios por 25 años a una tasa de interés del 6%. Para asegurar el pago del dividendo, los hogares deberían contar al menos con dos salarios mínimos, lo que excluye a los segmentos más pobres de la población.

Recuadro VII.1 Normativa urbana en el Brasil y Colombia

En el año 2000, además de incluir una enmienda que establece que la vivienda es un derecho, el Brasil aprobó el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal núm. 10.257 de 2001). Esa normativa permitió estimular la actualización o formulación de planos reguladores de 1.500 municipios y aportó dos instrumentos legales de gran relevancia: la creación de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) (véase el recuadro VII.11), que aseguran la construcción de vivienda social en zonas definidas por el Plan Regulador, y el cobro de una sobretasa a la propiedad vacante o subutilizada en zonas que poseen buena infraestructura. Esto permite, entre otras cosas, la posibilidad de renovar áreas deterioradas en centros urbanos e incluir en ellas viviendas sociales. Otro avance significativo corresponde a la creación de la Concesión de Uso Especial para fines de Morada (CUEM) en 2001. La CUEM permite formalizar la tenencia de la tierra en áreas públicas, cuando los residentes no poseen otra propiedad rural o urbana y llevan al menos cinco años residiendo de forma ininterrumpida y sin oposición en una propiedad de no más de 250 m², con fines de uso personal y familiar. La propiedad es concedida por una agencia de la administración pública.

En Colombia, en 1989 se aprueba la Ley de Reforma Urbana, que considera normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. En 1997 se aprueba la Ley núm. 388 de Desarrollo Territorial, cuyo propósito es promover el diseño de planes de ordenamiento territorial, reconocer la función social de la propiedad y establecer su prevalencia sobre el uso particular, así como definir una distribución equitativa de las cargas y de los beneficios. Los municipios son los encargados de aplicar los nuevos instrumentos relacionados con la intervención de los mercados de tierras (Rodelo, 2008). En ese sentido, la ley establece que deben reservar la quinta parte de su territorio para la vivienda de interés social.

Fuente: Elaboración propia.

Paralelamente, el marco en que se desarrollan los nuevos programas y políticas en la década de 2000 tiene como telón de fondo una transición lenta pero constante, desde el concepto del derecho a la vivienda al del derecho a la ciudad (véase el recuadro VII.2).

Desde el punto de vista sectorial, en la región se configura una nueva aproximación a los desafíos de la política habitacional y urbana, por la que se reconoce la necesidad de formular múltiples estrategias y herramientas de política que permitan abordar los igualmente diversos desafíos que plantea el acceso a la vivienda en América Latina y el Caribe, más que apostar por una única modalidad de provisión de soluciones habitacionales (ONU-Hábitat, 2011; Rojas y Fretes, 2009; Jordán y Martínez, 2009).

El punto de partida de ese proceso de cambio es la constatación de que, sin importar lo eficientes que sean los programas de vivienda formal, no han logrado satisfacer la demanda de los hogares más pobres. Los asentamientos informales en las ciudades metropolitanas e intermedias de América Latina y el Caribe no solo se mantienen, sino que en muchos países continúan creciendo, principalmente en lo que se refiere al número de habitantes.

Recuadro VII.2

Avances en materia de reconocimiento del derecho a la ciudad

En 2001, como resultado del Foro Social Mundial, se aprueba la Carta por el Derecho a la Ciudad. En ella se establece la necesidad de promover “la vida digna en las ciudades” por medio de compromisos, metas y medidas concretas, de forma que se conceda prioridad a los hogares más vulnerables. El concepto del derecho a la ciudad se sustenta en tres principios: i) el uso equitativo de los beneficios que ofrece la ciudad; ii) la participación de la ciudadanía en el gobierno, planeación y gestión de la ciudad, y iii) el goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos (Correa Montoya, 2010, pág. 31). Varios países de América Latina y el Caribe han reconocido ese derecho. Destacan el Ecuador (artículo 31 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008) y el Distrito Federal de México (Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad de 2010) (ONU-Hábitat, 2012, pág. 67).

Con esa misma intención, se establece el Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos, que fue elaborado por los países de la región con ocasión de la Reunión Regional Preparatoria de Hábitat II para América Latina y el Caribe, celebrada en Santiago de Chile en 1995, y se actualizó en 2001 en Nueva York, durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para realizar un examen y evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat acordado en 1996 en Estambul. En el Plan de Acción se contemplan cinco áreas temáticas: i) mejora de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda; ii) producción y mejoramiento del acceso al suelo; iii) provisión y acceso a servicios básicos de infraestructura; iv) dotación y mejoramiento del espacio público barrial, y v) provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo e ingresos (MacDonald, 2005, pág. 13).

Fuente: Elaboración propia.

Las enseñanzas extraídas de los períodos anteriores son, en primer lugar, la necesidad y relevancia de contar con una normativa urbana adecuada que no solo permita guiar el desarrollo urbano y los mercados de suelo, sino crear abiertamente las condiciones para la producción de suelo, o sea, generar oferta de suelo urbanizado con los servicios e infraestructura básica de alcantarillado, agua potable y electricidad, además de pavimentación y subdivisión de los lotes de acuerdo a lo definido en la normativa urbana, a precios asequibles para la población más vulnerable. En otras palabras, formular mecanismos que vayan un paso más adelante que las estrategias de financiamiento y producción de vivienda formal que hasta ahora se han implementado en la región. Por supuesto, para lograrlo es necesaria la existencia de una voluntad política importante.

En segundo lugar, en muchos países, la disminución del déficit cuantitativo gracias a la ejecución de grandes proyectos habitacionales de viviendas sociales homogéneos, emplazados en territorios alejados y carentes de equipamiento y comercio, ha estado vinculada a un rápido proceso de deterioro urbano y social de ese tipo de proyectos de urbanización.

En tercer lugar, se asume la necesidad de abordar la intervención en el mejoramiento de los asentamientos informales como respuesta a situaciones

constituidas a lo largo del tiempo, en las que muchas veces los hogares han madurado derechos de ocupación y propiedad. Dichas intervenciones solo tienen sentido y eficacia si se conciben en el contexto de un conjunto más amplio de políticas públicas preventivas de acceso formal al suelo y a la vivienda, como las antes mencionadas, que contribuyan a desmontar los mecanismos de desarrollo urbano en la región que, a lo largo de décadas, han ido contribuyendo al crecimiento de las ciudades por la vía de la informalidad (Fernández, 2008).

En cuarto lugar, se ha llegado a la conclusión de que la demanda de vivienda es un fenómeno multifacético y, por lo tanto, las soluciones monolíticas no logran satisfacer la demanda real. La vivienda formal, nueva y adquirida en propiedad no es una alternativa que esté al alcance de todos los hogares. La etapa del ciclo familiar, el género y los vínculos con redes de apoyos sociales e institucionales son relevantes cuando se trata de diseñar alternativas de vivienda para los hogares más vulnerables.

Por lo tanto, para que el acceso a la vivienda se enmarque en procesos de inclusión y protección social, no solo es preciso asegurar una calidad adecuada en cuanto a diseño, tamaño y construcción. También es necesario que el entorno construido ofrezca servicios, equipamiento y conectividad que den garantías de un desarrollo urbano integral en el que las personas puedan acceder a las oportunidades que ofrece la ciudad (educación, trabajo, salud, espacios públicos, recreación y conexión con otros grupos sociales), así como ser partícipes de las decisiones relativas al medio ambiente construido que los rodea. Es fundamental establecer políticas de vivienda con visión integral para revertir conjuntamente la marginalidad territorial, la exclusión social y la informalidad laboral.

Por último, en estos períodos, cabe mencionar el estancamiento de las estrategias de provisión de vivienda en los sectores rurales. En la mayor parte de los países de América Latina, quedó postergada la formulación de nuevos programas e innovaciones en la provisión de vivienda rural, pues la atención de la política pública se orientó sobre todo a desarrollar estrategias para atender la enorme demanda de vivienda de los nuevos residentes urbanos debido a las migraciones rurales y a la formación de nuevos hogares. Por otro lado, el sector rural se ha caracterizado por la importante presencia de la construcción por cuenta propia, sin supervisión técnica, que es lo que explica en gran parte el alto y persistente déficit cualitativo de las casas en esos sectores. Además, el acceso a la vivienda rural quedó estructurado bajo el esquema de subsidios ABC, que no se ajusta ni a la realidad de los sectores rurales (donde el déficit cualitativo va acompañado de una significativa falta de acceso a servicios e infraestructura de agua potable, alcantarillado y electricidad) ni a la lógica de inversión del sector privado, en vista de las dificultades para generar economías de escala en ese subsector de la construcción. En consecuencia, el acceso a la vivienda para

ese segmento de la población requiere una aproximación en que se tenga en cuenta la alta dispersión de sus habitantes y una priorización del acceso a los servicios básicos, combinadas con programas de mejoramiento de la vivienda calibrados para el sector rural.

1. Nuevas estrategias sobre el acceso a la vivienda en América Latina y el Caribe

Entre los avances e innovaciones que se han generado en América Latina y el Caribe para mejorar el acceso de la población a la vivienda en la última década destacan: i) la generación de políticas de construcción que aseguren el acceso a los segmentos más pobres y vulnerables de la población; ii) las estrategias de mejoramiento de barrios con un enfoque integral respecto de los asentamientos informales y los proyectos de vivienda social con alto deterioro urbano y comunitario, y iii) la generación de nuevos mecanismos de producción de suelo asequible mediante instrumentos de planeación.

a) Perfeccionamiento de la provisión de vivienda formal para segmentos más pobres

Con el fin de perfeccionar el acceso de los hogares más pobres a la vivienda que se produce bajo el esquema de ahorro, bono y crédito (ABC), en los últimos años los Estados han generado estrategias que comprenden un amplio rango de acciones. Van desde el perfeccionamiento de la organización de la demanda hasta cambios en los requisitos de ahorro, desde la eliminación total del crédito hipotecario (además del subsidio a las tasas de interés de las hipotecas), hasta el aumento del subsidio o bono estatal que reciben los hogares para adquirir la vivienda. El objetivo es aumentar la capacidad de pago de los hogares más vulnerables y permitirles participar en el mercado formal de vivienda. La eliminación total, o la reducción significativa, del componente de crédito del esquema ABC, ha tenido lugar principalmente en los programas de producción de vivienda de los países de América del Sur. También conviene señalar que la mayor parte de los países centroamericanos se encuentran en una etapa distinta de estrategias de producción de vivienda, pues solo en los últimos años han empezado a implementar el modelo ABC, que incluye el componente de crédito hipotecario.

Además de priorizar a los beneficiarios en función de sus ingresos, algunos de estos programas han reconocido la necesidad de concentrarse en los grupos vulnerables, incluidos las mujeres cabeza de familia, los adultos mayores, los desplazados, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas¹⁰.

¹⁰ Entre otros ejemplos de programas de vivienda de interés social en los que se otorgan puntajes adicionales a los grupos vulnerables, figuran los que benefician a los desplazados (Colombia), las familias afectadas por desastres naturales (Colombia y Costa Rica), los pueblos indígenas (Argentina, Chile, Colombia, Venezuela (República Bolivariana de)), los discapacitados (Chile, Costa Rica y México) y las mujeres jefas de hogares (Chile, Colombia y México).

Entre las experiencias más destacadas por el énfasis puesto en acelerar la producción de vivienda para atender a los grupos más vulnerables, están las del Brasil, Chile, Colombia y el Perú.

En el caso de Chile, tras la experiencia de la década de 1990 de excesivo retraso en los pagos de deudas hipotecarias por parte de los hogares más vulnerables que habían adquirido vivienda bajo la fórmula ABC, el esquema se modifica a comienzos del año 2000. Se crea el programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV) (véase el recuadro VII.3), que elimina la deuda hipotecaria para el segmento más pobre de la población. Basado en las mismas premisas del caso chileno, que tienen en cuenta las limitaciones de los hogares más vulnerables, en 2012, Colombia lanza el Programa 100.000 Viviendas Gratis para entregar subsidios a los sectores más vulnerables por el valor total de la vivienda (véase el recuadro VII.4). En el caso del Brasil, en 2009 se crea el Programa *Minha Casa Minha Vida*, que establece una ambiciosa meta de generación de 1 millón de viviendas económicas y plantea explícitamente que el 40% de los fondos debe destinarse a atender a los estratos más bajos (hasta tres salarios mínimos) (véase el recuadro VII.5). Por último, desde 2005 el Perú se ha propuesto aumentar significativamente el otorgamiento de subsidios (la meta es generar 120.000 unidades anuales), ya sea para comprar, construir o mejorar viviendas, con un gran énfasis en la focalización de los subsidios en los estratos de más bajos ingresos (véase el recuadro VII.6).

Recuadro VII.3

Chile: Programa Fondo Solidario de Vivienda

El Fondo Solidario de Vivienda (FSV), que se estableció en 2002, es un instrumento de asignación de subsidios habitacionales focalizado en los hogares más vulnerables. Este programa constituyó un cambio significativo en la política habitacional chilena, que se propuso destinar el 70% del presupuesto correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo a los dos quintiles de ingresos más bajos (ONU-Hábitat, 2011, págs. 56-57). El FSV subsidia la construcción de viviendas nuevas (en terrenos propios o nuevos), la adquisición de viviendas usadas o nuevas, y la densificación predial por un valor máximo de 21.600 dólares.

Este fondo se divide en dos tramos. En el primero, orientado al 20% más pobre de la población, el aporte del Estado cubre el 98% del valor de la vivienda (varía entre 14.500 y 21.150 dólares para construcción de viviendas, y entre 12.600 y 18.900 dólares para viviendas ya construidas) y el ahorro de las familias corresponde al 2% restante (equivalente aproximadamente a 450 dólares). El segundo tramo solamente financia la compra de viviendas (usadas o nuevas), cubre hasta el 40% de la población más pobre y vuelve a aplicar el esquema ABC, pero con una notable disminución del componente de crédito. El aporte del Estado cubre como máximo el 87,5% del valor de la vivienda, el ahorro de las familias debe corresponder al 6% del valor de la vivienda (1.350 dólares aproximadamente) y la diferencia se puede obtener con aportes de terceros, o bien con acceso a crédito hipotecario complementario.

Recuadro VII.3 (conclusión)

El proceso de postulación a este programa de vivienda puede ser individual (en los casos de compra de vivienda) o grupal, y se realiza por conducto de instituciones especializadas que organizan la demanda, denominadas Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS).

Número de subsidios del Fondo Solidario de Vivienda otorgados e inversión, 2002 a 2013
(En millones de dólares)

	2002-2005	2006-2009	2010-2013	Total
Número de subsidios	48 233	170 930	214 859	455 072
Inversión	264	2 733	4 746	8 589

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), 2014 [en línea] http://www.minvu.cl/opensite_20121218191327.aspx.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro VII.4
Colombia: Programa 100.000 Viviendas Gratis

El gobierno colombiano se trazó la meta de construir 1 millón de viviendas entre 2011 y 2014, que es lo que se requeriría para terminar con el déficit habitacional en el país. En el marco de ese objetivo, se aprobó en 2012 la creación del Programa 100.000 Viviendas Gratis, destinadas a los grupos de ingresos más bajos. Esa decisión fue fruto de la constatación del bajo acceso de los hogares de menores ingresos a la vivienda de interés prioritario, pues el esquema de financiamiento les impedía ahorrar lo requerido, a la vez que no accedían a los créditos hipotecarios que necesitaban. Se estableció la meta de construir 100.000 viviendas en dos años, por medio de la asignación de fondos a constructoras seleccionadas en función de los proyectos que presentaban. El presupuesto del programa era de 2.000 millones de dólares, lo que suponía un costo por unidad de 20.400 dólares.

El programa se estructuraba bajo la figura de un subsidio a la demanda, consistente en que el Estado, por conducto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, convocaba a promotores privados para que presentaran proyectos de vivienda que se ejecutarían en distintas localidades de acuerdo a la postulación de predios que hubieran realizado los alcaldes y gobernadores. El programa priorizaba la asignación de vivienda a los hogares desplazados y más vulnerables, lo que también incluía un porcentaje para hogares afectados por desastres naturales o situados en zonas de riesgo sin posibilidad de mitigación.

Otra estrategia implementada con el fin de favorecer el acceso de los grupos más vulnerables fue la creación en 2009 de un subsidio a la tasa de interés del crédito hipotecario, que cubría de tres a cinco puntos porcentuales durante siete años. Más de 123.000 hogares accedieron a ese beneficio, que ha aumentado en un 30% el potencial de demanda de vivienda para las familias (Chirivi, Quiroz y Rodríguez, 2011, pág. 5).

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro VII.5 Brasil: Fondo Nacional de Habitación de Interés Social y Programa *Minha Casa Minha Vida*

En 2005, el Ministerio de las Ciudades del Brasil creó el Fondo Nacional de Habitación de Interés Social (FNHIS). El objetivo era promover el acceso a una vivienda digna, partiendo de un enfoque integral y participativo, para la población de bajos ingresos que representaba más del 85% del déficit de viviendas del país (Valença y Bonates, 2010; ONU-Hábitat, 2011). El programa se gestó tras 13 años de movilizaciones de la sociedad civil que abogaban por la creación de un fondo especial de mejoras de vivienda para los grupos de ingresos bajos.

Posteriormente, en 2009, se creó el Programa *Minha Casa Minha Vida* (MCMV), cuya meta inicial era la construcción de 1 millón de viviendas, pero luego se incrementó a 2 millones entre 2011 y 2014 (Valença y Bonates, 2010; Tatagiba y otros, 2014).

En el marco de ese programa, la Caja Económica Federal (banco estatal de fomento de vivienda e infraestructura) contrató al sector privado para el desarrollo de proyectos. El financiamiento provenía de un esquema que reunía fondos de compensación de los trabajadores y fondos federales. Los fondos se distribuían proporcionalmente a los distintos estados en función del déficit de vivienda de cada uno. La asignación concreta de las viviendas correspondía a los gobiernos locales. El 40% de las viviendas se orientaban a los hogares que percibían hasta tres salarios mínimos (900 dólares aproximadamente), que recibían un subsidio de casi el 100%. Los hogares debían comprometerse a pagar el 10% de sus ingresos durante diez años y después se les transfería la propiedad de la vivienda. El monto de los subsidios dependía de los ingresos de los postulantes: mientras más bajos, más subsidios recibían. El valor máximo de las viviendas elegibles era de 32.700 dólares si se trataba de apartamentos y de 30.100 dólares si se trataba de casas (Valença y Bonates, 2010, pág. 172; Chirivi, Quiroz y Rodríguez, 2011, pág. 4).

Ejecución del Programa *Minha Casa Minha Vida*, 2012

Rangos de ingresos en salarios mínimos	Inversión (en dólares)	Unidades habitacionales		
		Contratadas	Terminadas	Entregadas
Hasta tres	24 600 millones	1 311 154	464 795	353 94
Entre tres y cinco	39 700 millones	1 221 126	960 112	855 484
Entre cinco y siete	11 000 millones	331 104	165 143	88 322
TOTAL	75 300 millones	2 863 384	1 590 050	1 297 746

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Entenda como funciona o Minha Casa Minha Vida* (Portal Brasil) [en línea] <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro VII.6 Perú: Programa Techo Propio y Fondo Mi Vivienda

Desde 2005, el Perú se encuentra implementando una política que tiene por objeto acelerar el acceso a la vivienda de los grupos más vulnerables. La meta es construir entre 100.000 y 120.000 viviendas anuales. El Programa Techo Propio asigna a los grupos más vulnerables (de ingresos mensuales inferiores a 600 dólares) un subsidio (Bono Familiar Habitacional) que puede cubrir desde el 40% hasta el 90% del precio de la vivienda, según el valor de que se trate y la modalidad que se escoja (comprar, construir o mejorar), en un rango de precios que puede variar entre los 7.300 y los 15.900 dólares. Los hogares beneficiados deben aportar el 3% del valor de la vivienda (Chirivi, Quiroz y Rodríguez, 2011, pág. 7).

Como estrategia complementaria a la anterior, se estipuló la creación del Fondo Mi Vivienda, que promueve el acceso al crédito hipotecario de 30 años, con la posibilidad de cubrir hasta el 90% del valor de la vivienda. Este fondo entrega anualmente alrededor de 6.000 créditos que representan el 25% de los créditos hipotecarios del país (Chirivi, Quiroz y Rodríguez, 2011, pág. 7).

Fuente: Elaboración propia.

Las metas cuantitativas propuestas por estos programas se han alcanzado gracias a la combinación del rol facilitador del Estado en la asignación de subsidios y el rol del sector privado a cargo de la producción de vivienda de interés social. Estos tipos de políticas y esquemas también se han diseñado para que cumplan la función de estimular el mercado de la construcción, sobre todo como estrategia anticíclica frente a crisis económicas¹¹. Sin embargo, se impone la necesidad de monitorear el impacto cualitativo de esos programas para que no se repitan los errores de las décadas pasadas, asociados al deterioro urbano y social de esos asentamientos.

Como contrapunto de los programas descritos anteriormente se encuentran las cooperativas de vivienda. Estas organizaciones funcionan como intermediarias entre los hogares y los programas de vivienda definidos a nivel nacional, y son los motores de los proyectos de vivienda de interés social en los que el rol de las familias como autogestoras de soluciones (más que los promotores privados) constituye el eje principal. Las familias no solo participan en la postulación de sus proyectos (incluido el terreno),

¹¹ En 2008, el gobierno de Chile generó iniciativas valoradas en 1.150 millones de dólares para hacer frente a la crisis económica externa. Entre las medidas previstas, se estimulaba la demanda y el financiamiento para la adquisición de viviendas de los hogares de estratos medios, incrementando la cobertura de los subsidios. Concretamente, se duplicó el monto del subsidio para las viviendas de hasta 45.000 dólares, además de un subsidio adicional transitorio por dos años para viviendas entre 45.000 y 90.000 dólares ([en línea] http://www.latercera.com/contenido/26_69636_9.shtml). A su vez, en el Brasil, *Minha Casa Minha Vida* forma parte del programa de aceleración del crecimiento (PAC), que contemplaba una inversión de 235.000 millones de dólares hasta 2010 en infraestructura y energía (carreteras, aeropuertos, puertos), provisión de viviendas, saneamiento, agua potable y sistemas de alcantarillado ([en línea] www.myhousemylifebrazil.com).

sino que dedican muchas horas a la construcción colectiva de soluciones habitacionales. Dentro de la región, el Uruguay es el país de mayor trayectoria en la implementación de este mecanismo de producción de vivienda y ha desempeñado un papel clave en su difusión (véase el recuadro VII.7). Desde comienzos de la década de 2000, el Uruguay ha exportado su modelo a otros países latinoamericanos, como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay, Venezuela (República Bolivariana de) y, sobre todo, hacia Centroamérica¹².

Si bien las cooperativas de vivienda tradicionalmente han estado circunscritas a los grupos de ingresos medios y los trabajadores formales, desde mediados de 2000 diversos países han generado estrategias para hacer viable el sistema de cooperativas en los sectores más vulnerables, con acciones tales como el apoyo a instituciones de asistencia técnica para la conformación de cooperativas, la gestión de proyectos y la construcción, así como para aumentar los subsidios a la vivienda y controlar las tasas de interés de los créditos hipotecarios (véase el recuadro VII.7).

Recuadro VII.7

Uruguay: Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

Las cooperativas de vivienda tienen más de cuatro décadas de trayectoria en el Uruguay. Tal como se estipula en el artículo 117 de la Ley núm. 18407 y el Decreto Reglamentario núm. 198/2012, “las cooperativas de vivienda son aquellas que tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”.

En el último decenio se ha dado mayor apoyo a las cooperativas para atender a los grupos más vulnerables, pues constituyen una alternativa de acceso a la vivienda, principalmente para los grupos medios y de sectores formales de la economía. A partir de 2010, el Uruguay prioriza el sistema cooperativo de vivienda e incorpora a grupos de ingresos bajos y temas como el reciclaje de edificios céntricos, que pasa a formar parte de los planes quinquenales de vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVTOMA). Se centra la atención en las familias con ingresos entre 70 y 420 dólares mensuales. Se estima que en el Uruguay hay una demanda de 14.000 viviendas al año. Actualmente, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) agrupa a 400 cooperativas que representan a 20.000 familias organizadas a la espera de un crédito.

¹² En 2004, el Centro Cooperativo Sueco (SCC), junto con la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, generó una estrategia para ampliar el conocimiento en la región acerca de las cooperativas de vivienda, con la participación de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en la tarea de compartir la experiencia de cada país en esa materia. A partir de un proceso iniciado en 2004, se crea en diciembre de 2010 la Coordinadora Centroamericana Autogestionaria de la Vivienda Solidaria (COCEAVIS), que tiene el propósito de coordinar el trabajo de las cooperativas de vivienda de ayuda mutua de la comunidad de países centroamericanos.

Recuadro VII.7 (conclusión)

Para recibir ayuda del MVOTMA, las cooperativas de vivienda deben presentar su acta de fundación legalizada ante notario público y registrarse en el MVOTMA, poseer un mínimo de diez socios cuando se trata de construir viviendas nuevas, o de seis si se trata de reciclaje de viviendas. En ambos casos, el máximo es de 50 socios. Los núcleos familiares integrantes de la cooperativa pueden tener un ingreso máximo de 60 unidades reajustables (UR) (aproximadamente 420 dólares). Las cooperativas deben tener un contrato firmado con un instituto de asistencia técnica autorizado por el MVOTMA, y poseer un terreno factible y un anteproyecto, ambos aprobados por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). El MVOTMA realiza un sorteo anual entre las cooperativas que hayan aprobado la etapa del anteproyecto, el estudio de títulos y cuyo certificado de regularidad se encuentre vigente. La construcción de las viviendas demanda un compromiso de entre 20 a 25 horas de trabajo semanal por familia.

Fuente: Elaboración propia.

b) Programas de mejoramiento de barrios y autoconstrucción

Los programas de mejoramiento de barrios comienzan a adquirir mayor relevancia, por una parte, para atender la demanda de vivienda e infraestructura básica de los residentes de asentamientos informales en áreas urbanas y rurales¹³. Por otra, esos programas también se diseñan para mejorar los barrios de vivienda económica ya construidos. Lo que se pretende es revertir las consecuencias urbanas y sociales negativas de la producción masiva de vivienda económica en la periferia de las ciudades.

En ese período, el sello de los programas de mejoramiento de barrios está dado por una aproximación que busca ser integral, considerando no solo elementos de infraestructura y edificación, sino aspectos clave para fortalecer las comunidades que residen en esos asentamientos por medio de programas que incluyen capacitación laboral, nivelación educacional, participación y desarrollo comunitario, entre otras cosas (Rojas y Fretes, 2009). En esos programas se tiene en cuenta una combinación de los siguientes componentes: i) regularización y titulación de la propiedad; ii) provisión de infraestructura básica (saneamiento, luz, agua potable, pavimentación), y iii) desarrollo de programas de apoyo a la autoconstrucción y la densificación, y al acceso a microcréditos otorgados por instituciones especializadas en microfinanzas.

En cuanto al componente de regularización y titulación, se ha implementado a gran escala en el Brasil, El Salvador y el Perú. Destaca el caso del Perú por la regularización masiva de la propiedad entre 2007 y 2011, con la emisión de más de un millón de títulos de dominio (Calderón, 2014). Si bien el impacto de ese tipo de programas no ha resultado ser lo que se esperaba, en términos de posibilitar el acceso al crédito utilizando el título

¹³ Por ejemplo, el número de proyectos con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para mejoramiento de barrios aumentó de 11 entre 1990 y 1999 a 24 entre 2000 y 2008 (Rojas y Fretes, 2009).

de propiedad como colateral, sí ofrecen mayor seguridad a los hogares, lo que redundará en un mejoramiento de la calidad de vida (Calderón, 2014; Bouillon, 2012).

Sobre todo en las áreas rurales, los programas buscan mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el acceso a infraestructura sanitaria y servicios básicos, debido al elevado déficit cualitativo en esos sectores. La intención de mejorar la calidad de vida de los residentes rurales tiene por finalidad promover la permanencia en esos sectores, de forma que se evite la migración hacia áreas urbanas. Estos programas consideran la provisión de servicios bajo modalidades especiales, como el uso de generadores de electricidad independientes para comunidades rurales muy aisladas o pequeñas (véase el recuadro VII.8).

Con respecto a la autoconstrucción y densificación en asentamientos informales, entre las alternativas de financiamiento, los programas contemplan el acceso a instituciones que otorgan microcréditos, complementados a veces con subsidios para mejoramiento de la vivienda. Ese mecanismo se ha convertido en una opción atractiva para los hogares de bajos ingresos debido a la mayor facilidad para acceder a ese tipo de créditos en la región. A medida que los hogares aumentan sus ingresos, van construyendo, mejorando o ampliando viviendas paso a paso, lo que ha ido creando un mercado muy dinámico de microcréditos para esos fines. Los préstamos otorgados para mejoras y ampliaciones por instituciones que se especializan en microcréditos aumentaron de 30 a 117 millones de dólares entre 2002 y 2005. Los microcréditos varían normalmente entre 500 y 2.000 dólares durante dos años, con tasas de interés de entre un 3% y un 6% mensual (Ferguson y Smets, 2010, pág. 296).

Entre los programas dirigidos a los barrios, destaca el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) del Distrito Federal de México (véase el recuadro VII.9). Otros similares son el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA II) (Argentina), *Mora Melhor* (Brasil), Mejorar lo Construido (Colombia), Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI) (Costa Rica) y Programa de Mejoramiento de Barrio (PROMEBA) (Panamá).

Otras iniciativas se refieren a la recuperación urbana de barrios deteriorados. El Uruguay cuenta con un programa de venta de viviendas usadas reacondicionadas, tanto de unidades individuales como multifamiliares, que han sido abandonadas o hipotecadas por deudas de los antiguos moradores. En el caso de Chile, destaca el programa Recuperación de Barrios (véase el recuadro VII.10), que prevé la intervención de proyectos de vivienda social construidos en las décadas de 1980 y 1990 que enfrentan un acelerado deterioro físico y social. Desde una aproximación participativa, se busca mejorar el ambiente construido, así como fortalecer las redes comunitarias y el acceso a los servicios que ofrece la ciudad.

Un tipo de estrategia muy destacada dentro de la región ha estado dirigida a la inversión en infraestructura de alta calidad en barrios marginales e informales, lo que tiene un efecto catalizador en el desarrollo urbano. Es el caso del Metrocable de Medellín (Colombia), inaugurado en 2004. Mediante inversiones en cada estación, se ha logrado mejorar la conexión urbana entre barrios, los que se han revalorizado así, también desde la perspectiva de los residentes como de los visitantes. Además, el Metrocable ha sido fundamental por su contribución no solo a romper el estigma y el aislamiento de una zona de alto riesgo, sino a establecer un ethos de convivencia pacífica después de décadas de inseguridad física. Ese tipo de inversión forma parte de una planificación que opera en función de estímulos, sobre la base de acciones o intervenciones que desencadenan procesos, más que por la definición y estructuración exhaustiva del desarrollo de las ciudades¹⁴. Otras ciudades de América Latina y el Caribe que han implementado estrategias de ese tipo son Río de Janeiro (Brasil), Caracas, La Paz y El Alto (Estado Plurinacional de Bolivia)¹⁵.

Recuadro VII.8 Honduras: Plan Nacional de Electrificación Social

Honduras cuenta con un Fondo Social de Desarrollo Eléctrico (FOSODE), creado al amparo de la Ley Marco del Subsector Eléctrico de 1994. En 2002 se formula el Plan Nacional de Electrificación Social (PLANES), que busca avanzar en la provisión de electricidad a las comunidades rurales. Las comunidades, deben presentar una solicitud de conexión y son seleccionadas a partir de criterios que integran variables de desarrollo humano y vulnerabilidad territorial. A su vez, PLANES forma parte de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) y contiene criterios de equidad de género y sostenibilidad ambiental.

El plan de acción prevé metas de corto plazo entre 2003 y 2005 y de largo plazo entre 2003 y 2012. Se aumentará la electrificación de 8.000 comunidades rurales y se construirán 103 km de líneas de transmisión eléctrica (BID, 2013). El plan contempla no solo la extensión de la red central de transmisión, sino estrategias de provisión de generadores independientes que promueven el uso de energía renovable en localidades que se encuentran muy aisladas o cuya población es muy reducida, lo que dificulta técnica y económicamente su conexión a la red central. Con ese fin, PLANES contempló un estudio preliminar de determinación de las comunidades aisladas, para lo que se concibió la instalación de generadores localizados en el centro de las comunidades seleccionadas.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Entre los resultados de las evaluaciones de impacto del Metrocable se ha apreciado una disminución de la delincuencia y de los tiempos de viaje, mayor actividad económica y el acceso de otras personas no residentes a las barriadas. Esto ha aumentado el valor de las viviendas y, en algunos casos, ha generado desplazamiento debido a la adquisición de viviendas (Lara, 2012).

¹⁵ En Chile se proyecta construir un Metrocable que conecte la ciudad de Iquique con la de Alto Hospicio (zona de alta vulnerabilidad y deterioro urbano).

Recuadro VII.9

Distrito Federal de México: Programa de Mejoramiento de Vivienda

El Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) surge en 1998 como una de las diez líneas de acción del Programa Integrado Territorial, orientado a la implementación de políticas sociales desde un enfoque territorial. El PMV tuvo su origen en la iniciativa de algunas ONG, organizaciones comunitarias de base y organizaciones profesionales, junto con la agencia encargada de la política pública de vivienda en la Ciudad de México. “El principal objetivo de este programa es crear las condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las situaciones de habitabilidad de las viviendas de las clases populares, generando, de esta manera, un masivo proceso de inclusión social [...] Asimismo, el programa plantea contribuir a la consolidación de los barrios populares y evitar una mayor expansión periférica de la ciudad” (Ziccardi, 2009, págs. 250-251).

El PMV fue designado como primera prioridad por encima del programa de vivienda nueva y opera mediante la asignación de un crédito para mejorar o ampliar la vivienda. Se asigna a cada familia un arquitecto que ofrece asesoría especializada y otorga facilidades administrativas en materia de permisos y licencias. Se concede un crédito destinado al pago de materiales y mano de obra, y el plazo para su pago es de entre tres y ocho años, contados a partir de un mes después del finiquito de la obra (Ziccardi, 2009; ONU-Hábitat, 2005).

Este programa destaca por su posibilidad de combinar una acción que ocurre a pequeña escala, pero con capacidad de generar un impacto agregado sustantivo en materia de regularización y mejoramiento de los asentamientos informales. Desde que el programa se formalizó en 2001, ha representado unas 25.000 intervenciones anuales que, en promedio, han tenido un costo de 6.700 dólares y han generado 55.000 empleos anuales. El PMV opera en 815 barrios populares de la Ciudad de México, lo que equivale a cerca de la mitad de su área urbana. Participan cada año 230 arquitectos, 160 pasantes de servicio social y 20 profesionales y académicos del ámbito de la vivienda (ONU-Hábitat, 2005; Ziccardi, 2009).

La importancia de este tipo de programas en contextos de alta informalidad y de una oferta formal poco atractiva para los estratos más bajos radica en que ofrece una alternativa de consolidación de asentamientos urbanos que pueden: i) aumentar la calidad y cantidad de las unidades de vivienda que se entregan a los hogares de estratos más bajos, y ii) retener a los residentes de estratos medios por la vía de densificación mediante instrumentos como el reajuste de tierras. Tal como lo plantea Ziccardi (2009, pág. 253) en relación con el PMV, “uno de sus efectos urbanos es que las viviendas ya mejoradas comienzan a ser una referencia positiva para el resto de los vecinos y estimulan la demanda de mejoramiento integral del barrio en el conjunto de sus servicios e infraestructuras”.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro VII.10 Chile: Programa Recuperación de Barrios

Este programa se diseñó en 2006 con el fin de revertir los resultados no deseados de períodos anteriores de política habitacional de Chile. Se presenta como una intervención intersectorial de mediano plazo, integral y participativa, en barrios con deterioro social y urbano, pero con capacidad social instalada. Se destina un monto para desarrollo de infraestructura, sobre la base de un Plan de Gestión de Obras, y otro para programas sociales, mediante un Plan de Gestión Social, cuya asignación recae en instancias de participación vecinal.

Los plazos del programa van de dos a cuatro años, en cuatro fases de implementación: i) instalación; ii) sensibilización, (auto)diagnóstico y constitución de un consejo vecinal, que culmina con la firma de un “contrato de barrio” entre los vecinos y las autoridades; iii) ejecución del mencionado contrato, y iv) evaluación y cierre.

En 2006 se seleccionaron 200 barrios, con una inversión de 335,5 millones de dólares. Un 10% de los barrios fueron clasificados de complejidad alta y el 90% restante, de complejidad media. La diferencia en el monto de los fondos públicos asignados responde al mayor grado de deterioro social y urbano que presentaban los primeros.

Montos máximos destinados según tipo de barrio (En dólares)

Barrios de complejidad media			Barrios de complejidad alta		
Número de viviendas	Número de barrios	Inversión	Número de viviendas	Número de barrios	Inversión
0 a 500	124	840 000	0 a 400	4	2 160 000
501 a 1 500	50	1 116 000	401 a 600	2	3 170 000
1 501 a 3 000	5	1 504 000	601 a 900	4	3 360 000
3 001 y más	2	1 904 000	901 y más	3	4 460 000

Fuente: Programa Quiero Mi Barrio, Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) [en línea] <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/chile/politicas/QuieromiBarrio.pdf>.

Para el período 2014-2018 se han seleccionado otras 200 intervenciones de este tipo y 120 barrios concursan con proyectos cuya selección se basará en criterios de priorización territorial. Destaca la definición de zonas prioritarias. Por medio de una metodología de focalización territorial se definen áreas de interés para la gestión pública en una escala intermedia, o sea, menor que el conjunto de la ciudad pero mayor que el barrio, con lo que se busca “incrementar el impacto y la sinergia entre actores que intervienen sobre el territorio (intra- y multisectorialmente) favoreciendo así la construcción de ciudades más equitativas e inclusivas” (MINVU, 2014).

Este programa se ha complementado con otro, llamado Segunda Oportunidad, que prevé la demolición de viviendas para construir en su lugar áreas verdes y otros proyectos. Se trata de un proceso voluntario en el que los residentes de conjuntos habitacionales críticos pueden optar por un nuevo subsidio para obtener una vivienda en otro lugar (el subsidio es de 28.000 dólares) (MINVU, 2014).

Fuente: Elaboración propia.

c) Estrategias de producción de suelo que hacen más asequible el acceso a la vivienda

La escasez de suelos económicamente asequibles para la construcción de viviendas destinadas a hogares de bajos ingresos constituye una de las limitaciones más importantes para asegurar el acceso a la vivienda a esos sectores de la población en América Latina y el Caribe.

Las innovaciones más importantes en esta materia se encuentran principalmente en el Brasil y Colombia. La normativa urbanística de esos países habilita a los planificadores tanto a nivel nacional como local para diseñar herramientas que permitan dar acceso a suelo y vivienda a los sectores más pobres de la población, puesto que releva la función social de la propiedad (véase el recuadro VII.11).

Recuadro VII.11

Colombia: Macroproyectos de reajuste de tierras en Bogotá

En 1999, el alcalde de Bogotá decidió abordar el problema de la vivienda con recursos locales y aprovechar las nuevas regulaciones (Ley núm. 388 de 1997) para permitir a las autoridades locales actuar con mayor autonomía. Así surgió la entidad Metrovivienda, con el propósito de crear las condiciones para facilitar el acceso a la tierra formal y vivienda asequibles para la población más vulnerable, en forma que pudiera competir con la oferta informal o ilegal de tierras. La estrategia de Metrovivienda fue crear un banco de terrenos con la misión de promover la construcción de viviendas de interés social en la ciudad. Los fondos iniciales para comenzar las operaciones provinieron de la venta del 51% de las acciones de la compañía estatal local de electricidad (Gilbert, 2009).

El mecanismo que se estableció consistía en comprar y urbanizar tierras para luego revenderlas a promotores privados, con la condición de que construyeran un determinado porcentaje de viviendas asequibles para los trabajadores del sector informal o los hogares de muy bajos ingresos. Metrovivienda actúa como catalizador, al estimular el suministro de viviendas por el sector privado y velar por la calidad de la construcción y un entorno urbano bien servido y seguro. Metrovivienda aplica tres mecanismos con respecto a la adquisición de terrenos: i) expropiación; ii) adquisición o compra, y iii) partenariado con los propietarios de tierras (cada parte pone sus terrenos, la agencia los urbaniza y luego los venden entre ambos y se distribuyen las acciones).

Fuente: Elaboración propia.

El tipo de estrategias diseñadas comprende un amplio rango de instrumentos y programas. Van desde la definición de áreas de priorización para la construcción de vivienda social en zonas donde existe una gran concentración de asentamientos informales, que pueden localizarse tanto en los centros como en la periferia, como sucede con las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) del Brasil (véase el recuadro VII.12), hasta la reserva

de cuotas (porcentajes) de viviendas por localidad en Colombia, sobre la base de la declaratoria de uso prioritario de desarrollo y construcción obligatoria, que establece que en cualquier terreno con permiso de edificación se debe reservar un mínimo del 20% de su área para vivienda social (véase el recuadro VII.13). Entre otros instrumentos de este tipo cabe mencionar: i) subsidios que incentivan la inclusión de vivienda social en urbanizaciones para grupos de ingresos medios en Chile (véase el recuadro VII.14); ii) la creación de nuevas áreas por medio de mecanismos de reajuste de tierras y urbanización de grandes lotes en Colombia (véase el recuadro VII.11); iii) la venta de bonos de edificación que permiten a los gobiernos locales generar recursos para el financiamiento de infraestructura pública con la inclusión de viviendas sociales en el Brasil (véase el recuadro VII.15), y iv) el cambio de uso y urbanización de áreas de extensión urbana por parte de los gobiernos locales, que contemplan construcción de vivienda social en el Perú (véase el recuadro VII.16).

Recuadro VII.12 **Brasil: Zonas Especiales de Interés Social**

Las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) corresponden a un mecanismo que permite flexibilizar la normativa urbanística vigente en un polígono determinado mediante decreto municipal. Las ZEIS responden a la demanda de vivienda digna de los habitantes de los asentamientos irregulares y al derecho de esas personas a mantener su localización sin ser desplazadas. El instrumento se ha utilizado principalmente para la formalización de favelas y parcelaciones irregulares, gracias a la adopción de nuevos parámetros de uso y ocupación de suelo urbano, como excepción a las normativas urbanísticas de ámbito local (Larangeira, 2006, págs. 192-193). Uno de los ejemplos de su aplicación ha sido el Jardín Edith en la ciudad de São Paulo (Sandroni, 2013).

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro VII.13 **Colombia: Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria**

La Ley núm. 388 de 1997 permite la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria en terrenos vacantes en las áreas establecidas por los municipios. De forma complementaria, la Ley núm. 1537 de 2012 permite declarar el uso o habilitación prioritaria de recintos abandonados o subutilizados. Recientemente se ha incorporado a esas declaratorias la obligación de destinar un 20% del territorio a viviendas de interés social (Maldonado y Hurtado, 2014). El objetivo es evitar la retención especulativa de tierras sin uso, lo que genera una escasez artificial de suelo y hace que aumenten sus precios.

Recuadro VII.13 (conclusión)

Los terrenos a los que se aplica esta norma pueden ser públicos o privados y estar ubicados en áreas no urbanizadas, pero localizadas en sectores urbanizables, o bien ser espacios vacíos en áreas urbanizadas. Las autoridades municipales comunican a los propietarios la calificación que se ha aplicado a su terreno. Si después de recibir esa notificación los propietarios no urbanizan o edifican dentro de un plazo determinado, el terreno queda sujeto a subasta pública para su desarrollo. En el caso de los terrenos en áreas de expansión, se estipula un plazo de tres años para urbanizar. Si se trata de terrenos urbanizables en áreas urbanas, el plazo es de dos años y, cuando son terrenos urbanizados sin construir, el plazo es de un año. Cuando los terrenos se someten a subasta sin que surja ningún interesado en su compra, son expropiados a un valor equivalente al 70% del avalúo. Los mismos principios descritos respecto del desarrollo de los terrenos se aplican a los nuevos propietarios que compren mediante subasta pública (Maldonado y Hurtado, 2014).

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro VII.14
Chile: Proyectos de Integración Social

El objetivo de los Proyectos de Integración Social (PIS) es promover que las nuevas urbanizaciones en Chile contengan viviendas para distintos estratos sociales a fin de evitar los resultados negativos de la segregación socioespacial a gran escala que ha resultado de la implementación de la política habitacional en Chile.

El programa requiere la inclusión de viviendas para grupos pertenecientes a los quintiles de ingresos II y III (denominados emergentes y medios) y del quintil I (denominados vulnerables).

Para que los segmentos emergentes y medios compren unidades de vivienda en conjuntos residenciales que contienen viviendas para los estratos más bajos, se otorga un incentivo de 4.000 dólares denominado Bono de Integración Social a los hogares del quintil II y III.

Los proyectos deben cumplir los siguientes requisitos para considerarse integrados: i) contar con al menos un 30% de viviendas para cada uno de los tres grupos; ii) presentar un permiso de edificación que demuestre que la construcción de vivienda para todos los grupos se realizará en forma simultánea; iii) presentar un proyecto de parcelación de 150 viviendas como máximo; iv) incluir equipamiento y áreas verdes, y v) no incluir viviendas valoradas en más de 80.000 dólares (2.000 unidades de fomento (UF)). Otra característica del proyecto es que los beneficiarios del quintil I pueden acceder a subsidios complementarios, como el de equipamiento, de iniciativas y de localización. Estos fondos contribuyen a mejorar la calidad del proyecto en su conjunto para que la vivienda social no sea un elemento que desincentive la integración entre estratos sociales.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro VII.15

Brasil: Operaciones Urbanas y Certificados de Potencial Adicional de Construcción

Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) constituyen un método de aprovechamiento de fondos privados para financiar la inversión pública en la revitalización de barrios mediante un proceso de rezonificación y subastas de permisos de construcción. Los CEPAC se aplican una vez que se ha desarrollado una operación urbana, que supone el cálculo por parte de los funcionarios municipales de la capacidad de carga (y la necesidad de desarrollo urbano residencial, comercial, industrial) que puede agregarse a un área de la ciudad definida para estas operaciones. De esa manera, los CEPAC ofrecen tres tipos de beneficios a los propietarios: i) más derechos de construcción; ii) cambios de uso, y iii) aumento de las tasas de ocupación (Sandroni, 2013).

La rezonificación y la venta de CEPAC permiten a las ciudades reunir los fondos para los costos iniciales de construcción, mantenimiento a largo plazo y otras prioridades, como la conservación del patrimonio histórico o cultural. Estos ingresos se capturan en un fondo separado de la tesorería general y están dedicados al barrio o área de operación urbana. Mediante la regulación específica, se puede condicionar el uso o generar incentivos por medio de los CEPAC para el desarrollo de los barrios de viviendas y usos mixtos (U.S.-Brazil Joint Initiative on Urban Sustainability, 2011).

Por ejemplo, en Río de Janeiro, se subastaron los CEPAC del distrito de Porto Maravilha a un único proveedor, la Caja Económica Federal (CEF). La CEF luego ha colocado los CEPAC en el mercado donde se negocian públicamente y son comprados por inversionistas o promotores privados. La suma que ha entrado en las operaciones urbanas mediante el uso de los derechos de construcción ha generado un fondo para el desarrollo de obras de equipamiento e infraestructura. Esto ha permitido cubrir los costos de todos los mejoramientos de la infraestructura pública y los costos futuros de los servicios en el distrito durante 20 años, sin necesidad de ulteriores fondos públicos.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro VII.16

Perú: Programas Mi Lote y Mi Terreno

El programa Mi Lote se creó en 2009 y consiste en la habilitación de áreas de propiedad fiscal en áreas rurales y urbanas, que tienen por finalidad ofrecer espacios planificados, urbanizados y regularizados en los que los hogares más vulnerables puedan construir sus viviendas con subsidio. Uno de los objetivos principales es ofrecer seguridad de tenencia y mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable.

Con ese fin, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento generó entre 2010 y 2011 un diagnóstico y selección de terrenos fiscales aptos para generar parcelaciones y urbanización. Las obras se licitan a promotores privados.

El programa Mi Terreno, complementario del anterior, fue creado en 2014 y facilita la adquisición de lotes por parte de los hogares más vulnerables en sectores rurales y urbanos, por medio del otorgamiento de préstamos de hasta 17.000 dólares para la adquisición de los terrenos. Los hogares pueden postular a subsidios de vivienda una vez que hayan completado el 60% del pago del terreno.

Fuente: Elaboración propia.

C. Consideraciones finales y desafíos futuros

En este capítulo se ha intentado sistematizar información relevante sobre programas innovadores y nuevos enfoques en las políticas sectoriales de suelo y vivienda que han empezado a tener efectos positivos sobre la población de menores recursos y más vulnerable¹⁶. Las políticas de acceso a la vivienda en América Latina y el Caribe desde el año 2000 muestran avances sustantivos en cuanto a la diversificación de la oferta para los grupos más pobres y vulnerables, así como la superación de los problemas de acceso y financiamiento con que tropiezan estos grupos al postular a una vivienda de interés social. Por un lado, el panorama de las posibilidades de acceso a la vivienda parece promisorio desde el punto de vista de la variedad de programas. Sin embargo, como se ha señalado en la primera sección de este capítulo, el principal desafío consiste en crear condiciones nacionales que permitan disponer de suficientes recursos y fuentes estables de financiamiento para que la escala y cobertura de esos programas permita atender el déficit habitacional de la población. Hay que señalar también que existen grandes oportunidades de participación del sector privado en el mercado de la vivienda y de la producción de suelo para los sectores de menos recursos, aunque, desafortunadamente, todavía no son aprovechadas en la región (Stickney, 2014).

Como se ha mostrado anteriormente, en América Latina y el Caribe es posible encontrar, por un lado, un significativo fortalecimiento de los mecanismos de producción y financiamiento de vivienda, centrados en reducir el déficit cuantitativo y, por otro, la implementación de estrategias de acceso a la vivienda que, con un enfoque de intervención integral, buscan fortalecer las capacidades de las comunidades beneficiarias.

Lo anterior indica que la región aún enfrenta el desafío de desarrollar políticas y estrategias de acceso a la vivienda que permitan combinar adecuadamente cantidad y calidad de soluciones. O sea, un mecanismo que permita reducir en forma eficiente el déficit de vivienda y, al mismo tiempo, insertar a la población beneficiaria en un medio ambiente urbano y social que genere las condiciones para que las familias alcancen una integración social y económica.

Los tiempos están maduros para pensar en la generación de programas de vivienda inclusiva en sentido social y urbano. Es decir, el desarrollo de proyectos de vivienda que contengan criterios de acceso y conectividad al resto de la ciudad, equipamiento y servicios adecuados y, al mismo tiempo, favorezcan una mayor diversidad social de lo que hasta ahora han generado las políticas de vivienda en la región, mediante la integración de grupos socio-económicos heterogéneos.

¹⁶ Conviene señalar que muchos de los programas todavía no se han evaluado exhaustivamente.

Si los programas de vivienda no están integrados a un proyecto de planificación urbana cuyo horizonte de desarrollo sea de mediano y largo plazo, tal vez permitan obtener una mejora de corto plazo en la habitabilidad, pero no facilitan (o incluso disminuyen) el acceso e integración de los sectores más vulnerables a las oportunidades que ofrece la estructura social y urbana de la ciudad. Por lo tanto, uno de los desafíos para la región de cara al futuro consiste en reconocer e integrar dentro de las políticas de desarrollo urbano y de vivienda la nueva demanda de los hogares de acceso a la ciudad, y no únicamente a la vivienda.

El avance hacia soluciones más integrales supone abordar la diversidad del problema de la vivienda con una batería igualmente diversa de instrumentos y estrategias que se ajusten a las particularidades de la demanda de los hogares beneficiarios. Es decir, soluciones que satisfagan la necesidad de regularización de la propiedad en asentamientos informales, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento, la integración social y urbana de barrios, la diversificación de la oferta de vivienda formal (no solo en propiedad, sino en arriendo) que atienda las distintas demandas de los hogares según la etapa del ciclo familiar e ingresos, la profundización y perfeccionamiento del acceso tanto al crédito hipotecario de los hogares más vulnerables como a microcréditos para la construcción por cuenta propia, las estrategias de obtención de suelo por medio de instrumentos normativos y los incentivos al sector privado, entre otros.

En los sectores rurales, es necesario avanzar hacia la formulación de planes y estrategias que consideren las particularidades del déficit de vivienda en esos casos. Estrategias tales como la promoción de la construcción por cuenta propia, los mecanismos de conexión a las redes de servicios básicos que consideren esquemas más flexibles, la provisión de materiales de construcción con acento en el uso de materias primas locales y la asistencia técnica a las familias por medio de organizaciones locales, son algunas de las opciones que permitirían responder a las especificidades del déficit de vivienda en el ámbito rural.

Una clave para avanzar hacia la generación de políticas novedosas, que resuelvan el desafío mencionado, está en fortalecer el rol social de la planificación urbana. Con ese fin, el Estado, ya sea a nivel de los gobiernos locales o centrales, debe adquirir mayor protagonismo en lo que se refiere a guiar el proceso de urbanización de las ciudades de América Latina y el Caribe.

Es preciso que los gobiernos centrales articulen planes de ordenamiento territorial nacional en los que tengan en consideración el sistema de ciudades de manera integral, desde los centros rurales como proveedores de servicios para las zonas rurales, pasando por la consolidación de ciudades pequeñas e intermedias hasta las grandes metrópolis, con el fin de orientar las

inversiones de manera estratégica en el territorio y en las áreas urbanas. También es necesario que los gobiernos nacionales y locales, en coordinación, desarrollen políticas urbanas, adopten herramientas de regulación del uso del suelo, ordenamiento territorial, reducción de vulnerabilidades frente a los desastres naturales y planificación urbana que promuevan el desarrollo de ciudades más seguras, sostenibles e inclusivas.

El Estado, por conducto de sus organismos competentes, con un diseño adecuado de instrumentos de regulación de los mercados de suelo y de normativa urbanística, tiene la posibilidad de favorecer la producción de suelo más económico bien localizado dentro de la ciudad, con servicios básicos adecuados, de modo que favorezca el acceso a vivienda y suelo para los sectores de más bajos ingresos.

Tal como se ha indicado en este capítulo, en los últimos años la región ha acumulado experiencias relevantes en cuanto a formas más proactivas del sector público para guiar el desarrollo urbano y la provisión de suelo para vivienda de interés social. Esas experiencias pueden servir de base para el fortalecimiento futuro de la acción de los gobiernos en la definición de estrategias con miras a asegurar el acceso a la vivienda que, como se ha indicado antes, requiere la incorporación de atributos urbanos que superen el mero concepto de vivienda como un techo seguro.

En definitiva, es preciso avanzar hacia una comprensión integrada y articulada del territorio. El aseguramiento del derecho a la vivienda supone una coordinación intersectorial, lo que confiere un papel fundamental a la gobernanza urbana y la fiscalización. La participación de los alcaldes y los gobiernos metropolitanos también es clave para el desarrollo de una nueva generación de políticas relacionadas con la ciudad. El Estado debe asumir su responsabilidad como definidor de políticas urbanas y ser capaz no solo de orientar la acción de los mercados de suelo e inmobiliario, sino de aprovechar las posibilidades que estos ofrecen para construir ciudades más inclusivas.

Bibliografía

- ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo) (2009), *Casos de aplicación de sistemas de subsidio para la vivienda social en América Latina*, Grupo Habitat de la ALOP/Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI).
- Azevedo, V., C. Bouillon y O. Chevalier (2012), “¿Y si yo construyo mi casa?”, *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, C. Bouillon (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2013) “HO0224: PPP Apoyo a la electrificación rural y al sector energía” [en línea] <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ho0224#doc>.
- Bosch, J. (2013), *La producción de la vivienda social a través del planeamiento urbano en América Latina*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy (LILP).
- Bouillon, C. (2012a), “Introducción”, *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, C. Bouillon (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____(ed.) (2012b), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouillon, C. y otros (2012), “La verdad acerca de los mercados de tierras”, *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina*, C. Bouillon (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bouillon, C., N. Medellín y C. Boruchowicz (2012), “¿Dos habitaciones, dos baños y un patio grande? La demanda de vivienda en América Latina y el Caribe”, *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, C. Bouillon (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bredenoord, J. y P. Lindert (2010), “Pro-poor housing policies: Rethinking the potential of assisted self-help housing”, *Habitat International*, vol. 34, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Burnet, V. (2014), “They built it. People came. Now they go”, *The New York Times*, Nueva York, 4 de septiembre.
- Calderón, J. (2014), “Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011”, *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, M. Smolka y F. Furtado (eds.), Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.15.II.G.6.
- _____(2013a), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.
- _____(2013b), “CEPALSTAT” [en línea] http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp.
- Chirivi, E., O. Quiroz y D. Rodríguez (2011), “La vivienda social en América Latina: Una revisión de políticas para atender las necesidades habitacionales de la región”, *Estudios Económicos*, N° 30, Bogotá, Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL).

- Coelho, P. (2012), "Regularización de la tenencia del suelo urbano en Brasil: Avances recientes y desafíos", *Journal de Ciencias Sociales*, vol. 1, N° 1, Universidad de Palermo.
- Connolly, P. (2009), Observing the evolution of irregular settlements, *International Development Planning Review*, vol. 31, N° 1, Liverpool University Press.
- Correa Montoya, L. (2010), "Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia: Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 11, N° 1, Universidad de Palermo.
- Cuenin, F. y otros (2012), "Construcción de una política de vivienda que funcione", *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, C. Bouillon (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Dávila, J.D. (2013), "Introducción", *Movilidad urbana y pobreza. Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*, J.D. Dávila (ed.), Londres, Development Planning Unit/Universidad Nacional de Colombia.
- Ferguson, B. y J. Navarrete (2003), "New approaches to progressive housing in Latin America: A key to habitat programs and policy", *Habitat International*, vol. 27, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Ferguson, B. y P. Smets (2010), "Finance for incremental housing: current status and prospects for expansion", *Habitat International*, vol. 34, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Fernández, E., (2008), "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina", *Revista Eure*, vol. 34, N° 102.
- Gilbert, A. (2014), "Free housing for the poor: An effective way to address poverty?", *Habitat International*, vol. 41, Amsterdam, Elsevier.
- _____(2009), "The rise (and fall?) of a state land bank", *Habitat International*, vol. 33, N° 4, Amsterdam, Elsevier.
- _____(2000), "Financing self-help housing: evidence from Bogota, Colombia", *International Planning Studies*, vol. 5, N° 2, Taylor & Francis.
- Jordán, R. y R. Martínez (2009), "Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas" (LC/W.245), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Keim, M.E. (2008), "Building human resilience: The role of public health preparedness and response as an adaptation to climate change", *American Journal of Preventive Medicine*, vol. 35, N° 5, Amsterdam, Elsevier.
- Keivani, R. y E. Werna (2001), "Modes of housing provision in developing countries", *Progress in Planning*, vol. 55, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Lara, Y. (2012), "Metrocable de Medellín: Un servicio público de transporte. Ambientalmente sostenible y socialmente incluyente", *Responsabilidad social y ambiental de los servicios publicos*, vol. 8, N° 1.
- Larangeira, A. (2006), "La gestión de la informalidad en Rio de Janeiro y Brasil: La fragil sintonía entre los avances del marco regulatorio y la concreción de cambios consistentes en la realidad urbana", *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, N° 5.
- MacDonald, J. (2005), "La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 117 (LC/L.2445-P), Santiago

- de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.192.
- Makedonski, P. (2010), *Experiencias piloto de los habitantes hacedores de ciudades: Políticas de vivienda y financiamiento en AL/C*, Alianza Internacional de Habitantes.
- Maldonado, M. y A. Hurtado (2014), "La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012", *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, M. Smolka, y F. Furtado, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Medrano, L. y J. Spinelli (2014), "Urban policies and projects for social housing in central areas. The case of the Habitasampa competition (São Paulo, Brazil)", *Habitat International*, vol. 42, Amsterdam, Elsevier.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (2014), "Lineamientos generales del Programa" [en línea] http://www.minvu.cl/opensite_20121218191327.aspx.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- _____(2011), *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, Kenya.
- _____(2005), "Programas de mejoramiento de la vivienda en América Latina", Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, Río de Janeiro.
- Reese, E. (2009), "Planificación e instrumentos de gestión del territorio", documento presentado en el Seminario Taller, Buenos Aires.
- Rodelo, L. (2008), "Pobreza y acceso informal al suelo urbano en América Latina y el Caribe", Pasantía, Medellín.
- Rojas, E. y V. Fretes (2009), "Construir ciudadanía para una mejor calidad de vida", *Construir ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, E. Rojas (ed.), Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sandroni, P. (2013), "Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y mecanismos de recuperación de plusvalías en São Paulo", *Desafíos de una nueva política de desarrollo urbano en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Simioni, D. y R. Szalachman (2007), "Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos en América Latina", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 133 (LC/L.2743-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.79.
- Smolka, M. (2005), "El funcionamiento de los mercados de suelo en América Latina", Seminario Internacional "Manejo del suelo urbano. Posibilidades y desafíos en el desarrollo de la Ciudad de Corrientes" [en línea] [www.invico.gov.ar: http://www.invico.gov.ar/archivos/informacion/seminariosuelo/_pps/smolka,%20martim.pps](http://www.invico.gov.ar/archivos/informacion/seminariosuelo/_pps/smolka,%20martim.pps).
- Smolka, M. y A. de Araujo (2009), "La tierra, el recurso escaso", *Construir ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, E. Rojas (ed.), Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Smolka, M. y C. Biderman (2011), *Housing informality: An Economist's Perspective on Urban Planning*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Stickney, C. (2014), *Varios caminos hacia una vivienda. Nuevos modelos de negocios para la base de la pirámide en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Tapia, R. (2006), "Políticas habitacionales en América latina y su relación con programas que contemplan evolutividad del hábitat", Jornadas Iberoamericanas sobre Hábitat Evolutivo Producción Social del Hábitat: Teconologías y Herramientas de Apoyo, Cartagena de Indias.
- Tatagiba, L.F. y otros (2014), "Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda. Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades", *Crítica y emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, año VI, N° 11.
- U.S.-Brazil Joint Initiative on Urban Sustainability (2011), "CEPACs" [en línea] http://www.epa.gov/jius/finance/rio_de_janeiro/cepacs.html.
- Valença, M.M. y M.F. Bonates (2010), "The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities", *Habitat International*, vol. 34, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Ziccardi, A. (2009), "Política de inclusion social en la Ciudad de México", *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Carlos Barba Solano (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).