

Monografía final de la Asignatura Gobierno de la Ciudad

Maestría en Estudios Urbanos, Convocatoria 2011-2013

FLACSO, Ecuador

14-01-2013

Luis Vladimir Morales Pozo

arqritica.ec@gmail.com

593 9 94419046

**Las políticas de financiamiento de vivienda de interés social (VIS) en América Latina,
¿variables dependientes de los regímenes políticos o de las coyunturas políticas
particulares de cada país?**

Abstract: Las coyunturas políticas particulares de los países de América Latina presentan en sus gobiernos una alternancia entre las tendencias de derecha y de izquierda, sin embargo, casi todos tienen el mismo modelo de régimen político y todos presentan las mismas políticas de financiamiento de VIS, basadas siempre en el subsidio habitacional para las personas de menores ingresos; por lo que la hipótesis desarrollada es que la naturaleza específica de un régimen político determina, en primera instancia y de manera crucial, la estructuración de dichas políticas que serán pulidas luego por el gobierno de turno que establezca la coyuntura política particular de cada país. Se utiliza la metodología comparada para analizar los instrumentos de los programas de subsidios habitacionales a la demanda implantados en los mismos tipos de regímenes políticos por los diferentes gobiernos de cada país.

Palabras clave: financiamiento de vivienda, subsidio habitacional, vivienda de interés social, régimen político, América Latina.

INTRODUCCIÓN

En la primera década del siglo XXI, casi todos los países de América Latina, como México, Colombia, Perú y Chile; o han tenido continuidad de sus gobiernos o han presentado una alternancia entre partidos o movimientos políticos que se declaran de izquierda o de derecha. Sea lo uno o lo otro, las políticas de financiamiento de vivienda social han estado presentes en todos los gobiernos, con diferentes modalidades pero con la misma receta neoliberal: el subsidio habitacional a la demanda, enmarcado dentro de la política de desarrollo urbano y vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo-BID (Pinto, 2012). Pareciera que no importasen los contextos y coyunturas políticas e institucionales específicas de cada país, sin embargo, sus regímenes políticos prácticamente son los mismos, por lo que cabe la pregunta ¿son las políticas de financiamiento de VIS en América Latina estructuradas por la naturaleza específica de los regímenes políticos o por las coyunturas políticas particulares de cada país? La hipótesis que se desarrolla, siguiendo a Pedro Medellín (Medellín, 2004), es: la naturaleza específica de un régimen político determina, en primera instancia y de manera crucial, la estructuración de las políticas de financiamiento de VIS en América Latina, políticas que serán luego, en segunda instancia, pulidas por el proyecto de gobierno que presente la coyuntura política particular de cada país. Es una idea que toma relevancia en la actualidad, en vista de los cambios políticos que la región experimenta en base al surgimiento de nuevos líderes, tanto de la derecha como de la izquierda política, toda vez que no existen trabajos que articulen las políticas de financiamiento de VIS con la naturaleza de los regímenes políticos y las coyunturas particulares de cada país al mismo tiempo. Lo que se tiene, son muy buenos estudios sobre los resultados de la implementación de dichas políticas, por lo menos en los dos países donde más VIS se han construido, como es el caso de Chile, donde la producción de vivienda superó a la demanda (Rodríguez y Sugranyes, 2005) y de México, donde los

conjuntos de VIS ubicados en la periferia de las ciudades cobraron una gran escala, como en Santa Bárbara (13 mil viviendas), Los Héroes (19 mil) o San Buenaventura (26 mil) (Paquete y Yescas, 2009).

La investigación utiliza la metodología comparada para analizar los instrumentos de las políticas de financiamiento de VIS en México, Colombia, Perú y Chile, con énfasis en los programas de subsidios habitacionales a la demanda, a través del análisis del déficit habitacional, tipo de beneficiarios, valor de vivienda subsidiada, monto del subsidio, dificultades, resultados y recomendaciones hechas por cada expositor del Seminario Internacional intitulado “Políticas de financiamiento de la vivienda social en América Latina”, realizado en mayo de 2011 en Quito, organizado por el Ministerio Coordinador de la Política Económica del Ecuador, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y financiado por el Banco Mundial; cuyas memorias fueron publicadas en libro institucional publicado por el BEV (BEV, 2012) y que es la fuente básica para obtener los datos de la investigación.

Los regímenes políticos se identifican según el trabajo desarrollado por Pedro Medellín (Medellín, 2004), donde se explicitan los elementos determinantes que éstos constituyen, junto con las autonomías gubernativas, para estructurar las políticas públicas, entendiendo que las políticas de financiamiento de vivienda social son parte de éstas. Además, se ocupará la información de dominio público para referir las coyunturas políticas de cada país, al citar los diferentes partidos o movimientos políticos que han sustentado a los distintos gobiernos.

El trabajo se desarrolla en cuatro partes. La primera se refiere a la fundamentación teórica que permite establecer las determinantes existentes en la estructuración de las políticas públicas, y por ende las de financiamiento de VIS, así como los tipos de regímenes políticos a los que

pertenecen los países analizados. En la segunda parte se recopila y sistematiza la información empírica que permite analizar por un lado, las políticas en cuestión y su instrumento principal: el subsidio habitacional; y por otro, las coyunturas políticas particulares de cada país. La tercera parte corresponde al análisis propiamente dicho y la cuarta a las conclusiones que permiten sostener la hipótesis planteada.

1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

La invocación de lo público, en realidad será la defensa de lo privado, en un escenario en donde quienes se proclaman sus defensores en realidad son sus mayores beneficiarios (Medellín, 2004:41)

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social (Lahera, 2004). Desde el punto de vista weberiano, la política es la aspiración a participar en el poder: quien hace política aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder por el poder, para gozar de los sentimientos de prestigio que él confiere (Weber, 1995). Las políticas públicas por su parte, representan la forma en que se manejan los diferentes asuntos públicos para conseguir esos fines o sentimientos; son en ese sentido, la concreción de ideas y valores (Roth, 2007) que posee un gobierno en determinada coyuntura política, para implementar políticas públicas, entre ellas las políticas de financiamiento de VIS.

Mientras que el análisis de la política es fundamental para el debate político, que en esencia es un diálogo combativo, basado tanto en argumentos como en evidencias científicas, que busca

persuadir a la población, punto fundamental para imponer una política pública e incidir positiva o negativamente en la sociedad (ibídem); el estudio de las políticas públicas presenta ciertas características (formales-legales o clasificaciones según actores e intereses) que no expresan la mínima cuestión sobre la formalidad o informalidad de los preceptos que sostienen a las instituciones políticas y sus modalidades de regulación, así como los ordenamientos que permiten constituir a los diferentes actores (Medellín, 2004).

Esta diferencia entre comportamientos formales e informales muestra que la estructuración de políticas públicas no está determinada por la coyuntura particular que tienen los actores y sus intereses en un tiempo determinado, sino que fundamentalmente lo está por la configuración del régimen político en primera instancia, y después por el proyecto de gobierno de turno que se encuentre en el poder (ibídem).

En la práctica, la observación de los contenidos y las maneras como se estructuran y realizan los proyectos de conducción (de gobierno) de una sociedad y un Estado, refleja con más o menos fidelidad, el tipo particular de patrones que rigen los comportamientos sociales e institucionales. Y ese tipo de patrones está de tal forma inmerso en el orden institucional y territorial vigente, que imprime unos determinados rasgos al régimen político. Así, la particular configuración de los regímenes políticos se expresa, concretamente, en los distintos grados de autonomía que tienen los gobernantes para traducir sus intenciones en hechos de gobierno a través de políticas públicas (ibídem:13).

El régimen político entonces, ordena las instancias, grados y escalas en que se estructura el gobierno y por lo tanto las políticas públicas; a la vez que establece los diferentes niveles de

toma de decisiones, organización y operaciones estatales. El proyecto de dirección política e ideológica del Estado y de la sociedad que tiene un gobernante es revelado sobre todo por las políticas públicas que este impone (ibídem). Siguiendo a Medellín, existen dos elementos claves para diferenciar a los regímenes políticos: la territorialidad y la institucionalización del orden. Ambos son los ejes principales de la relación orgánica entre régimen político y Estado:

La territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula la sociedad en una unidad geográfica bien determinada..., también establece los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y los mercados. Más que revelar desajustes en el sistema político, los problemas de territorialidad... ponen en evidencia la existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político.

La institucionalización del orden define la producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad..., también define los principios de cohesión externa que rigen al Estado en su relación con la sociedad, los mercados y otros Estados. Antes que revelar problemas de eficiencia administrativa, los problemas de institucionalización del orden, ponen en evidencia la irrupción incontrolada e incontrolable de una multiplicidad de formas, instancias e instrumentos paralelos a las formas, instancias e instrumentos institucionales del Estado en la regulación y control de la vida en sociedad (ibídem:20).

Basado en estos par de elementos, Medellín configura tres diferentes tipos de regímenes políticos: el de obediencias sólidas con alta autonomía gubernativa, que en este estudio no se considera por ser el tipo de régimen de países como Estados Unidos, Francia o España (según Lawrence, Muller y Subirats respectivamente, todos citados en Medellín, 2004:23); el de obediencias porosas con mediana autonomía gubernativa como el caso de Chile (según Moulian, citado en *ibídem*) y el de obediencias endebles con baja autonomía gubernativa, como los casos de México, Colombia y Perú (según Krause, Reyes y Cotler respectivamente, todos citados en Medellín, 2004:24).

Los países con regímenes de obediencias porosas son aquellos donde el Estado llega a todo el territorio, pero donde la institucionalidad presenta debilidades que provoca que no todas las instituciones públicas tengan estabilidad política y sean valoradas económica y socialmente. Existe estabilidad estatal pero a la vez inestabilidad gubernativa, ya que mientras el Estado es capaz de mantener el poder político institucionalizado el gobierno no puede sostener la acción de sus instituciones de forma unitaria. En este modelo las estructuras y relaciones del poder político a veces son influenciadas por los intereses privados y sus fuerzas políticas o económicas, lo que causa una distorsión tanto de la administración pública como del gobierno, que tiene una mediana autonomía gubernativa para estructurar sus políticas públicas en un escenario donde su margen de maniobra se subordina a las imposiciones de las elites (Medellín, 2004) tanto nacionales como internacionales.

Los países con regímenes de obediencias endebles son aquellos donde el Estado no llega a todo el territorio y donde la institucionalidad presenta problemas que hace que las instituciones no tengan estabilidad política no sean valoradas económica ni socialmente. Existe inestabilidad tanto estatal como gubernativa, ya que ni el Estado ni el gobierno son

capaces de mantener el poder político ni la acción de las instituciones. En este modelo la relación entre régimen político y Estado tiene como característica principal a la diseminación de poderes y micropoderes desarrollados en una red de instituciones que no se articulan alrededor de un aparato conectado apenas transversalmente por instituciones y tecnología estatal, pública o privada. Aquí las estructuras y relaciones del poder político y el Estado dependen de los conflictos e intereses de la sociedad, a los que se subordinan las maniobras del gobierno para estructurar políticas públicas, por lo que tiene una baja autonomía gubernativa (ibídem).

En este modelo las crisis no se originan en la ausencia de proyectos, sino por el enfrentamiento irresuelto entre ellos... la baja institucionalización de los procesos administrativos, volatilidad política e institucional de los niveles superiores en las organizaciones públicas no aseguran la continuidad ni la consistencia de las políticas públicas... lo público todavía no logra constituirse completamente... los partidos políticos, las asociaciones empresariales, de trabajadores y demás formas de organización política, económica y social emergen como instancias de negociación de intereses individuales, en un escenario donde el gobernante también se presenta con su propio frente (Medellín, 2004:26).

2. RECOPIACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN EMPÍRICA

Los datos cuantitativos y cualitativos sobre los programas de subsidio habitacional, a no ser que se cite la fuente, han sido extraídos del Seminario Internacional sobre Políticas de Financiamiento de Vivienda Social (BEV, 2012), que contó con los siguientes representantes de las instituciones gubernamentales de cada país: por Chile, María de Luz Nieto de los Ríos

(experta); por México, Angélica Nuñez (especialista del Banco Mundial-Sector Urbano) y Álvaro Pacheco (Director de Seguros de Crédito en la Sociedad Hipotecaria Federal); por Colombia, Marta Lasprilla (Vicepresidenta de Asobancaria) y por Perú, Ricardo Talledo (Gerente Comercial del Fondo Mivivienda).

Los datos se sistematizan según los tipos de regímenes, así.

- **Régimen de obediencia porosa con mediana autonomía gubernativa:** El único país que encaja en este modelo en el estudio de Medellín es Chile. No es de extrañarse entonces que sea el único también, entre los analizados, cuyo déficit habitacional acumulado prácticamente es cero, ya que su producción de viviendas es superior al crecimiento vegetativo y a la obsolescencia de la construcción (Rodríguez y Sugranyes, 2005). Ese logro se consiguió en base al mecanismo del subsidio habitacional que cubría el 90% del valor de las VIS, cuyo precio se triplicó durante los 25 años del programa. En un país de 17 millones de habitantes con 5.5 millones de viviendas, los problemas para construir más de medio millón de VIS no fueron pocos, destacan la falta de focalización de los subsidios así como la corrupción en algunos lugares de implementación.

Los resultados de la política habitacional chilena son ahora muy debatidos, ya que aunque presentan un relativo éxito en cuanto a la cantidad de viviendas construidas, tienen muchas limitaciones concernientes a la calidad de la construcción y a los efectos urbanos que causa, como fragmentación urbana y segregación socio-espacial, estudiados a fondo por Alfredo Rodríguez en su clásico *El problema de los con techo*, donde señala por ejemplo el problema que significa el abandono de las viviendas

construidas en conjuntos de interés social: solamente en Santiago de Chile el 65% de familias que residían en estos conjuntos manifestaban su intención de abandonarlos, cosa que no hacían por no tener ni los recursos necesarios ni otras alternativas (ibídem). Aún así, las recomendaciones que se hicieron en el Seminario son dignas de tomar en cuenta: cada país debe escoger la manera de hacer las cosas, el sistema debe tener una sostenibilidad en el tiempo y no una correlación con los gobiernos.

Gobiernos que en Chile, desde la implementación del sistema de subsidio habitacional, han ido desde la dictadura militar de Augusto Pinochet, pasando por la Concertación de Partidos por la Democracia (de tendencia del centro a la izquierda) que mantuvo a cuatro gobiernos consecutivos: de Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet; hasta la Coalición por el Cambio (centro-derecha) que mantiene hasta el día de hoy en la presidencia a Sebastián Piñera.

- **Regímenes de obediencias endebles con baja autonomía gubernativa:** Medellín coloca en este modelo a los países de México, Colombia y Perú, cuyas políticas de financiamiento de VIS serán comparadas en base a los criterios de déficit habitacional, tipo de beneficiarios, valor de vivienda subsidiada, monto del subsidio, dificultades, resultados y recomendaciones hechas por los expositores del Seminario.

Déficit habitacional: En México el déficit habitacional es del 30% (8.9 millones de viviendas en un país con 29 millones de viviendas y 112 millones de habitantes). En Colombia el déficit es del 9% (1.3 millones de viviendas en un país con 14 millones de viviendas y 45 millones de habitantes). En Perú el déficit es del 23% (2.1 millones de viviendas en un país con 9 millones de viviendas y 30 millones de habitantes).

Tipo de beneficiarios: En México los beneficiarios del subsidio habitacional pueden ser individuos que ganen hasta 4 salarios mínimos (SM) u hogares cuyos ingresos no superen los 5 SM; sin embargo, las familias que menos ganan (hasta 2.5 SM) y que son el 30% de las familias del país sólo pueden acceder al 3% de vivienda ofertada que es la de tipo mínimo. En Colombia se puede acceder al subsidio de vivienda si se gana hasta 4 SM, mientras que en el Perú se debe ganar hasta 2 SM.

Valor de vivienda subsidiada: En México la vivienda de tipo mínimo cuesta 17 mil dólares americanos (USD), mientras que en Colombia se considera VIS a toda vivienda que cueste hasta 42 mil USD y en el Perú hasta 63 mil USD.

Monto del subsidio: En México el subsidio es de 4.471 USD, en Colombia hay subsidio diferenciado que va desde 1.190 a 6.546 USD, según el tipo de beneficiario, lo mismo pasa en Perú, cuyo valor del subsidio oscila entre 4.500 y 7.000 USD.

Dificultades: En México existen dos grandes problemas, por un lado la carencia de préstamos hipotecarios para no afiliados a la seguridad social y por otro la segmentación de los subsidios, que no siempre llegan a los más necesitados. En Colombia se presenta la dificultad de que la gran mayoría de hogares que acceden al subsidio habitacional no tienen capacidad de ahorro, igual que un gran porcentaje considerados como trabajadores informales. El Perú se enfrenta al gravísimo problema de que no hay oferta suficiente para la demanda.

Resultados: En México se ha dado el caso de que los desarrolladores de programas de VIS, en su gran mayoría privados, se han vuelto dependientes de los subsidios, sin invertir capital propio para la construcción de los proyectos, que presentan viviendas desvinculadas con la ciudad, al tener servicios e infraestructuras precarias, lo que ha provocado el abandono de alrededor de 4 millones de viviendas que permanecen deshabitadas; aún así el gobierno presentó su Programa Nacional de Vivienda para construir 6 millones de vivienda más, lo paradójico es que coincidían en una misma zona la mayor cantidad de viviendas deshabitadas y el mayor número de personas de escasos recursos económicos que no tenían vivienda (Barrios y García, 2010).

En Colombia por el contrario, se ha impulsado la construcción de macro proyectos de VIS que incluyen la habilitación del suelo, sin importar donde se ubiquen en la ciudad. En Perú en cambio, más allá del producto, se recalca el incentivo que se ha dado a la inversión extranjera para la construcción de VIS, cuyos proyectos han sido llamados a concursos públicos, con el fin de dar créditos también a promotores privados nacionales.

Recomendaciones: En México se recomienda reformar la política de vivienda para no contar con programas de vivienda solamente, sino con metas de satisfacción de la demanda y no de gasto nada más. Se cree necesario robustecer el sistema de evaluación y crear un sistema de subasta que permita otorgar subsidios a promotores de VIS, en base a los mejores diseños presentados, con eco-tecnologías y la menor tasa de intermediación por ejemplo.

En Colombia por otro lado, se recomienda fortalecer el sistema de Ahorro, Subsidio y Crédito Hipotecario, conociendo las características socio-económicas de la población susceptible de subsidios, sobre todo la de bajos ingresos económicos, todo esto con el fin de verificar si los instrumentos utilizados son en realidad efectivos. Mientras que en el Perú se recomienda enfocarse en la clase media, como eje dinamizador de la economía, ya que al crear más empleo por ejemplo, se arrastrará a la clase media a los sectores de menores ingresos.

Coyunturas particulares de cada país: los movimientos o partidos políticos que llevaron al poder a los diferentes gobiernos en las coyunturas particulares de cada país son de dominio público general y por ende, en la presente investigación, solo se nombran, sin realizar un análisis exhaustivo de cada uno de ellos, puesto que sería un estudio por sí solo extenso y el interés de este trabajo se encamina hacia otro objetivo.

En México, el siglo XX terminó con el gobierno de Ernesto Zedillo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) perteneciente a la social-democracia según sus estatutos y que gobernó el país por más de 70 años (entre el centro y la centro-derecha política). El año 2000 el Partido Acción Nacional (PAN), de tendencia derechista, llegó al poder hasta el noviembre de 2012, con los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón. Cabe señalar que a finales de 2012 el PRI retomó al gobierno con la elección de Enrique Peña Nieto como presidente.

En Colombia, la Ley de Vivienda 546 de 1999, que basa al sistema de financiación de vivienda en el crédito, el subsidio directo y el ahorro, fue promulgada en el gobierno de Andrés Pastrana (Partido Conservador), a quien le sucedió Álvaro Uribe (movimiento

Primero Colombia) durante dos períodos (2002-2010) para finalmente contar como presidente hasta el día de hoy a Juan Manuel Santos (Partido Social de Unidad Nacional). Todos considerados de derecha.

En Perú, el siglo XX terminó con el gobierno de Alberto Fujimori, quien gobernó democráticamente y bajo dictadura al país entre 1990 y 2000, apoyado por los movimientos y partidos de centro y centro-derecha, Cambio 90, Nueva Mayoría y Perú 2000. Luego llegó al poder Alejandro Toledo con el partido Perú Posible de tendencia centro. En 2006 fue electo presidente Alan García por el Partido Aprista Peruano, miembro de la Internacional Socialista con tendencia a la centro-izquierda. En 2011 asume la presidencia Ollanta Humala con el Partido Nacionalista Peruano también de centro-izquierda.

3. ANÁLISIS

Tanto los países de regímenes de obediencias endebles y baja autonomía gubernativa (México, Colombia y Perú), así como Chile (país con régimen de obediencia porosa y mediana autonomía gubernativa), han mantenido la política de financiamiento de VIS basada en el subsidio habitacional, cosa que se puede explicar, a manera de una nueva hipótesis, porque ninguno de los dos regímenes son de obediencias sólidas ni tienen alta autonomía gubernativa, por lo que se ven obligados a seguir los lineamientos de las políticas neoliberales del BID y de Washington.

Aun cuando sus características demográficas son diferentes (México tiene seis veces la población de Chile), el déficit habitacional es superior al 9% en todos los casos, a excepción de Chile, donde prácticamente no existe, lo que, si bien es cierto que se puede acreditar a la

economía neoliberal implementada después del Golpe de Estado, no implica que se haya solucionado el problema esencial, todo lo contrario, ha provocado serias dificultades en las clases de menores ingresos.

En lo que se refiere al tipo de beneficiario que puede acceder al subsidio habitacional, según la cantidad de dinero que gane mensualmente, se tiene que tanto en México como Colombia, el tope máximo de ingresos es de 4 salarios mínimos (SM); sólo en Perú, se debe ganar hasta 2 SM para acceder al subsidio; lo que refleja que este país trata de focalizar más la ayuda estatal, si se supone que en un hogar donde trabajan tanto el padre y la madre en ocupaciones que les permiten ganar el sueldo básico, sólo se podrá contar con 2 SM para acceder a la compra de una vivienda; los otros dos casos, abren la posibilidad de que entren al sistema hogares en los que, o los padres están en mejor condición laboral (por lo que ganan más) u otro miembro del hogar trabaja.

Aunque los precios topes de las VIS varían en todos los países el monto del subsidio se sitúa siempre entre el 10 y el 25 % del valor máximo de la vivienda, a excepción de Chile, donde representaba más del 90% del precio, otra de las razones que explica el porqué de la reducción tan rápida del déficit: las casas prácticamente fueron regaladas y los beneficiarios son lo suficientemente inteligentes, aunque el Gobierno lo dude, como para recibir la vivienda y luego ampliarla a como dé lugar. En los otros países, la diferencia que queda después del subsidio, se reparte aproximadamente entre un 10 y 15% que se paga con un ahorro de las familias junto con un 60 u 80% cancelado con créditos hipotecarios.

Todos los países expresaron que hubo y hay todavía, dificultades para la implementación de las políticas de financiamiento de VIS, en esencia, los mismos problemas se repiten en todos

lados, denotando la misma realidad latinoamericana, como la incapacidad de los instrumentos para focalizar los productos en las familias más necesitadas, que justamente son las que menos pueden ahorrar, por vivir en algunos casos con menos de un dólar diario, lo que denota la contradicción del sistema, al exigirles una entrada ahorrada previamente para luego esperar un crédito hipotecario que ni la banca pública ni la privada pueden otorgar, o porque no les interesa financieramente o porque simplemente los posibles beneficiarios no son afiliados ni a la seguridad social, al ser en su gran mayoría, trabajadores informales. Esto se complica, porque a la empresa privada, en su gran parte, no le interesa invertir en proyectos que satisfagan una demanda tan grande.

Los resultados de la implementación de estas políticas de vivienda siempre han sido y serán los mismos, por un lado se construyen casas desvinculadas con la ciudad, con un alto déficit de servicios, infraestructuras y equipamientos; y por otro se favorece al capital inmobiliario-financiero (nacional o internacional), que sin poner un solo centavo en los proyectos, se lleva la rentabilidad del dinero público que significan los subsidios, con el aval del gobierno, que se encarga de promover macro proyectos de mínimas viviendas.

México por lo menos recomienda la reforma de la política tal como se la está llevando ahora, en gran medida por las más de 4 millones de casas deshabitadas que presenta en sus programas masivos. Como se trata de un problema de interés social, promueve también el fortalecimiento de los sistemas de control así como los concursos públicos para los promotores que, con clara responsabilidad social, quieran obtener los subsidios de la gente para construir sus proyectos, que deberán presentar diseños de vanguardia y ser amigables con el ambiente.

Por otro lado, fortalecer el sistema de Ahorro, Subsidio y Crédito Hipotecario, como lo señala Colombia, fortalecerá posiblemente a la población de menores ingresos, pero para la de muy bajos ingresos, se necesita plantear nuevos instrumentos que están acordes con sus características socio-económicas.

En lo que respecta a las coyunturas políticas particulares, desde la última década del siglo XX, todos los países a excepción de Colombia, han tenido gobiernos que han ido desde la centro-izquierda, pasando por el centro, hasta llegar a la derecha, en una constante alternancia democrática. Solamente Colombia ha mantenido presidentes que han pertenecido a la élite derechista del país. En todo caso, se constata que en ambos tipos de regímenes estudiados, ha habido un proceso democrático que ha permitido llegar al poder tanto a la centro-izquierda como a la centro-derecha, con diferentes ideologías y formas de estructurar políticas públicas, pero desarrolladas en los mismos modelos de regímenes políticos.

4. CONCLUSIONES

- Casi toda la oferta de VIS depende directamente del subsidio habitacional, que no siempre se destina a los segmentos más necesitados y que en la mayoría de los casos han sido asignados a sectores que no los necesitan prioritariamente (una de las explicaciones del abandono de las viviendas entregadas).
- La asignación del subsidio habitacional no guarda relación con los territorios donde se concentran las poblaciones con mayores necesidades a satisfacer, sino más bien con lugares donde la demanda es organizada, sea por promotores privados o por auto-convocatorias.

- En ninguno de los casos analizados se han realizado acompañamientos sociales a las poblaciones de los conjuntos construidos de VIS, que presentan servicios e infraestructuras precarias y que en algunos casos carecen de equipamientos, por lo que no se ha conseguido un desarrollo territorial integrado.
- No existen mecanismos, ni técnicos ni financieros, que permitan lograr una dinamización en la oferta de VIS por parte de promotores privados que, a más de la responsabilidad social, se vean atraídos al negocio inmobiliario, después de todo la razón de ser de sus empresas es la reproducción del capital. Debe quedar claro que se necesitan reglas claras impuestas desde el Estado, para obtener productos de calidad que beneficien a la población que requiere satisfacer su necesidad de vivienda (a la que no puede acceder por el mercado).

Toda esta problemática permite mostrar que los resultados de la implementación de las políticas de financiamiento de VIS en los países analizados han tenido las mismas características aún cuando hayan sido estructuradas, potenciadas o continuadas por gobiernos tanto de la centro-derecha como de la centro-izquierda, lo que demuestra que las coyunturas políticas particulares de cada país no tienen un peso preponderante en la estructuración de aquellas políticas; aún cuando cada gobierno haya establecido sus propias reglas, el subsidio habitacional ha sido el centro de la financiación.

Por el contrario, todos los países analizados tienen regímenes de obediencias porosas o endebles y por lo tanto medianas o bajas autonomías, lo que demuestra que la naturaleza

específica de un régimen político han determinado, en primera instancia y de manera crucial, la estructuración de las políticas de financiamiento de VIS en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

BEV (2012). *Políticas de financiamiento de la vivienda social en América Latina*. Quito:

Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Barrios, Dulce y Ramos García (2010). “Efectos negativos del enfoque cuantitativo en las recientes políticas habitacionales en México”. En *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano*, Alfonso Iracheta y Enrique Soto (Comps.): 205-229. México: El Colegio Mexiquense.

Lahera, Eugenio (2004). “Política y Políticas Públicas”. *Serie Políticas Sociales*, N° 95. Santiago de Chile: CEPAL.

Medellín, Pedro (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. *Serie Políticas Sociales*, N° 93. Santiago de Chile: CEPAL.

Paquette, Catherine y Mabel Yescas (2009). “Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate”. *Revista Centro-h*. No 3. pp 15-26. Disponible en <http://www.revistacentro-h.org/pdf/38.pdf> acceso diciembre 2012.

Pinto, Vanessa (2012). “Viviendas sin ciudad: análisis de la política habitacional ecuatoriana a partir del 2008 y su influencia en Quito”. Tesis, Maestría en Gobierno de la Ciudad. FLACSO Ecuador.

Rodriguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2005). “El problema de vivienda de los con techo”. En *Regeneración y revitalización urbana en las Américas; hacia un Estado estable*, Fernando Carrión y Lisa Hanley (Ed.). Quito: FLACSO.

Roth, André-Noël (2007) “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, André-Noël Roth (ed.) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Weber, Max (1995) “La ciencia como vocación”, en *El político y el científico*. Madrid: Alianza.