

#### 5.4.4. **VIVIENDA**

Las políticas que durante los últimos años se aplicaron en el país para facilitar el acceso a la vivienda no permitieron que los sectores más pobres accedan a este derecho, fundamentalmente porque el Estado dejó de asumir el rol que le corresponde en la atención de este servicio social, al transferir al mercado la solución de este problema. De ahí la baja asignación presupuestaria a la resolución del problema de vivienda. En consecuencia, el déficit de vivienda es muy elevado, debido al crecimiento demográfico y a la interrupción de los programas estatales financiados con aportes laborales y patronales. Esta situación no fue resuelta con la liquidación del Fondo de Vivienda y el consecuente traspaso de este servicio a la empresa privada. De acuerdo al Censo 2001, las proyecciones del déficit para el año 2005 es de 298.000 viviendas, en términos cuantitativos, y supera las 855.000 viviendas, en términos cualitativos, por otra parte. La migración y el crecimiento poblacional en las áreas periurbanas rebasaron la capacidad de atención municipal disminuyó acceso a viviendas y suelos adecuados, en especial para los sectores sociales de bajos ingresos.

Los factores que inciden en este problema son las inadecuadas políticas de subsidio para la vivienda social; la inseguridad jurídica sobre el suelo urbano y la deficiente implementación de los instrumentos normativos de ordenamiento y planificación territorial de los asentamientos humanos urbanos y rurales.

##### **Vivienda y Urbanismo**

El propósito de alcanzar habitabilidad básica, equitativa y solidaria requiere de un sistema normativo, operativo, de gestión y planificación consolidada que, en el largo plazo, posibilite universalizar el acceso a la vivienda y al suelo

para la vivienda. Lo anterior es insuficiente si no se satisfacen, al mismo tiempo, el requerimiento de servicios públicos complementarios e infraestructura urbana que respondan a procesos de ordenamiento y planificación de los asentamientos humanos.

##### **PROPUESTA DE CAMBIO**

La nueva concepción del desarrollo sintetizado en el “vivir bien” que recupera el protagonismo del Estado y entraña contenidos de nuestros propios valores, para una convivencia armónica en términos pluriculturales y multiétnicos, constata que lo “urbano” es un escenario complejo donde se evidencian dos procesos, uno de exclusión individual que genera disparidades espaciales y otro de integración intercultural en construcción, que genera la cooperación y solidaridad de las comunidades nucleadas en el espacio rural y también en el espacio urbano, recuperando prácticas sociales abandonadas.

Es necesario iniciar el proceso de cambio en el espacio territorial basado en la complementariedad entre la comunidad urbana y rural con el sector privado y el Estado, de tal manera que las políticas públicas retomen la acción solidaria de los necesitados. De esta manera, la acción colectiva genera organización comunitaria que permite el control social en las asignaciones habitacionales, en la aplicación de las normas establecidas para la construcción, la reducción de costos de los materiales y la provisión de los mismos, además, la seguridad y la preservación del medio ambiente. Tales formas comunitarias incluyen la autoconstrucción y la conformación de cooperativas de vivienda para que grupos de familias accedan colectivamente a vivienda, servicios básicos e infraestructura en forma integral.

Los indicadores de pobreza muestran que entre los rangos pobres y no pobres hay un segmento de población de pobres moderados cercanos al umbral de la pobreza; por debajo existe una creciente población indigente que vive con carencias y necesidades básicas insatisfechas. Es a este segmento que se dirigirán las políticas y programas del sector. Con viviendas sociales a costos bajos y accesibles, alentando la participación de los actores en la construcción de sus viviendas, fomentando el ahorro, con cuotas y créditos solidarios.

Todo esto genera una simbiosis entre la comunidad urbana, la comunidad rural como factores de articulación, revalorización territorial y socioeconómica, bajo una concepción habitable, intercultural, comunitaria, ecológica e innovadora. Para esto, el sector se ha fijado como objetivo establecer las condiciones para alcanzar una habitabilidad básica social, equitativa y solidaria que posibilite vivir con dignidad y equidad, a través de un sistema normativo, operativo, de gestión y planificación, consolidado en vivienda y urbanismo, que generará la institucionalidad con concertación social y subsidiariedad con los actores y organizaciones, para dar paso a las políticas sectoriales.

Se pretende que la vivienda y el desarrollo urbano se constituyan en un “dinamizador”, promotor, facilitador y reactivador del desarrollo productivo y social, para vivir bien.

Se establecerán las condiciones para alcanzar una habitabilidad básica, social, equitativa y solidaria, que posibilite universalizar el acceso a la vivienda como un derecho humano, el acceso al suelo para la vivienda como soporte clave y defina procesos de ordenamiento y planificación urbano-rural-regional a través de un proceso de “reforma” urbana normativa, operativa, de gestión y planificación consolidada.

En este marco, el sector se constituye en uno de los pilares de la política social del Estado, donde la habitabilidad básica, social responda a la atención del hábitat y a las condiciones adecuadas de capacidades locales para el desarrollo territorial urbano-regional.

En su relación intersectorial cumple un rol transversal que tiene que ver con todos los ámbitos, como satisfactor de las necesidades psicosociales y de energía laboral, generador de condiciones básicas para mejorar la calidad de vida y gestor de la habitabilidad que consiste en las mejoras del entorno socioeconómico, territorial, ambiental y cultural del hábitat humano.

En correspondencia con el sector privado, este asumirá un rol de financiador y constructor de viviendas bajo condiciones competitivas y de razonable ganancia, dando prioridad a la conformación de pequeños, medianos y micro empresarios (MyPES), a través de la conformación de cooperativas generadoras de insumos para la construcción.

El control social será asumido por la población beneficiaria, las comunidades urbanas y rurales y las organizaciones vivas de la sociedad; que posibilitarán procesos de concertación, coordinación, validación y seguimiento a los programas institucionales.

De acuerdo a lo anterior, la propuesta de cambio esta centrada en el restablecimiento del rol protagónico del Estado, en la atención de las necesidades de vivienda, apalancando los recursos que se generan por el aporte patronal, con la implementación del Programa Nacional de Vivienda Social, cuyo objetivo es posibilitar la dotación de nuevas viviendas y su mejoramiento, atendiendo a los déficit cuantitativos y cualitativos de vivienda de la población más necesitada. Asimismo el sector coadyuvará en la generación de empleos e ingresos, de sus potencialidades como dinamizador de la economía.

## POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

### Política 1: Acceso a la vivienda

Recuperación del rol que le compete al Estado para promover, propiciar la construcción, el acceso a la vivienda social mejorando la calidad, los usos de la vivienda, a través de la distribución de excedentes, la gestión financiera y adecuaciones en los aportes.

Para ello se implementará una nueva política de financiamiento, subsidios y créditos para posibilitar el acceso a la vivienda de la población más necesitada.

Esta estrategia está orientada a reducir los déficit habitacionales y permitirá reactivar el sector de la construcción generadora de empleo, a través de incentivos para la participación de MyPEs y organizaciones asociativas diversas que emplearán masivamente mano de obra calificada y no calificada recuperando e incorporando a esta actividad a un segmento importante, subempleado y mal pagado.

Esta política viabilizará 100.000 soluciones habitacionales y generará 60.000 empleos calificados, más de 60.000 indirectos. Los beneficiarios principales serán aquellos que se encuentran en los segmentos intermedios de pobreza (umbral de pobreza, pobreza moderada e indigentes). El territo-

rio priorizado a mediano plazo son las zonas periurbanas de las ciudades y los asentamientos rurales concentrados.

Los mecanismos consisten en dirigir y reasignar los aportes patronales para vivienda, previa evaluación de los efectos de la actual política, el respaldo legal mas el desprendimiento del sector privado, en beneficio de segmentos más necesitados, es decir priorizar a las familias carentes de este derecho; redistribuir el beneficio del IDH estableciendo porcentajes mínimos para la atención a la vivienda en cada región, enmarcado en lo que establece la normativa vigente.

### **Programa Nacional de Vivienda Social y Solidaria**

Busca establecer nuevas políticas para satisfacer la falta de viviendas urbanas y rurales, mediante mecanismos adecuados de procesos de adjudicación y selección; establecer el marco normativo que planteará el fomento a soluciones habitacionales de subsidio y financiamiento, incorporando aspectos de coordinación, solidaridad y cooperativismo para acceder a la vivienda.

Las metas del programa son: 100.000 soluciones habitacionales y 60.000 empleos directos y 60.000 indirectos. Crear una normativa para cooperativas del sector.

A través de la implementación de este programa, se beneficiará a:

Familias de bajos recursos que verán mejoradas sus condiciones habitacionales, mediante adquisición de una vivienda nueva.

Tendrán acceso a servicios básicos y a un entorno ambiental saludable y seguro.

Beneficia a 100.000 familias en cinco años, el impacto llegará a 500.00 personas.

Contribuirá el mejoramiento de condiciones de vida.

Generará cohesión social, reducción de la delincuencia y bienestar social.

Crearé fortalecimiento institucional, que permite mejorar el diseño, aplicación y evaluación de las políticas del sector.

Introducirá mecanismos de control y supervisión, buenas prácticas de formulación de proyectos de inversión en el área.

Incrementará los niveles de tributación.

Tendrá un efecto multiplicador para la economía a través de la generación de nuevos empleos.

Como proyecto, promueve la equidad social a través del crecimiento económico, capacitación de recursos humanos, el uso de mano de obra no calificada, condición necesaria para reducir la pobreza, participación de la mujer, autoconstrucción o gestión colectiva.

El Estado actuará como promotor de acceso al suelo para la vivienda, facilitador y actor en el mercado de suelos, para mejorar el acceso al suelo y crédito para vivienda, mediante la recuperación de suelos y tierras fiscales para su redistribución social.

Para ello se establecerán nuevos e innovadores procedimientos y mecanismos para que el Estado acceda al mercado legal de suelo urbano para paliar los efectos del mercado ilegal y fomentar procesos de seguridad jurídica del derecho propietario del suelo

### **Programa de Fomento del Banco de Tierras Fiscales**

Consiste en facilitar el acceso al suelo urbano y tierra urbanizable, soporte físico – espacial para la vivienda y el desarrollo urbano, enfatizando en la accesibilidad a suelos periurbanos y tierras rurales urbanizables, que incorpora procesos de regularización del derecho propietario integral con mejoramiento de barrios, dotación de vivienda, ordenamiento territorial y reordenamiento urbano y control social. Se inicia con la aprobación de instrumentos normativos y técnicos, a corto plazo, para la “recuperación” de tierras fiscales con fines y beneficio social. El programa será implementado mediante acuerdos compartidos y estratégicos con los Municipios y las regiones, a partir de esta gestión, beneficiando a la población de municipios intermedios y pequeños.

Se proyecta la recuperación y dotación de suelos y tierras urbanizables fiscales, una de cuyas metas es contar con un Banco de tierras en 50 municipios priorizados.

El objetivo es desmontar las tradicionales formas, legales o ilegales de acceder a suelos urbanos y tierras urbanizables como soporte para contar con viviendas con seguridad jurídica. El Estado debe involucrarse en el “mercado” de tierras como actor principal y regulador de precios mediante el control y manejo de tierras fiscales recuperadas, revertidas y/o expropiadas para beneficio social. El planteamiento consiste en establecer una nueva “reforma” urbana, que evite el manejo ocioso de terrenos urbanos y la recuperación de terrenos, evite el indiscriminado uso del suelo de tierras con vocación agrícola.

Se propicia el programa de fomento al banco de tierras. En esa dinámica, como una primera acción, se realizarán gestiones para recuperar suelos urbanos y tierras urbanizables fiscales, mediante procedimientos técnicos, legales y administrativos de recuperación, reversión y/o expropiación para asegurar la distribución social para vivienda. El mecanismo será contar con instrumentos normativos y el proyecto principal consiste en dotar de sistemas catastrales. Las metas a mediano plazo son contar con 50 proyectos de banco de tierras en municipios priorizados, que posibilitarán el acceso al suelo mediante la regulación del precio del suelo, reordenamiento urbano y distribución social. Establecidos en los instrumentos normativos.

### **Estado, gestor de habitabilidad**

El Estado como gestor de las condiciones de habitabilidad para mejorar la calidad de la vivienda y del hábitat humano, propone una "reforma" urbana reposicionando a las ciudades como centros de competitividad que irradian el desarrollo en su entorno territorial rural productivo.

Se establece el replanteo de las normas de ordenamiento y planificación urbana para la habitabilidad, posibilitando que los asentamientos humanos urbanos y rurales concentrados conformen un sistema económico social articulador del país.

El manejo tradicional de lo urbano generó un caos técnico y jurídico expresado en políticas inadecuadas, programas trunco, estrategias parciales y desatención territorial en las ciudades y las localidades concentradas; ante esta situación se plantea replantear la política de atención al ordenamiento urbano, partiendo de la base de la planificación, consistente en establecer el sistema nacional de catastro; que permitirá planificar, ordenar, administrar y gestionar el manejo adecuado del territorio urbano y su entorno rural. El mecanismo es la dotación de catastro y la asimilación de la planificación mediante sistemas funcionales de asentamientos humanos.

Su objetivo consiste en generar las condiciones que permitan el desarrollo e implementación del catastro en las áreas urbanas en los municipios; y por este medio contribuir a la planificación del desarrollo urbano y al desarrollo nacional. Complementariamente con mecanismos integrales de regularización del derecho propietario, se realizará la habilitación de tierras urbanizables y la re-densificación urbana.

### **Programa de catastro urbano municipal**

Consiste en establecer las bases de la planificación, de gestión y ordenamiento territorial para las áreas urbanas;

que a su vez posibilitará sostenibilidad en las ciudades y los asentamientos humanos concentrados y establece la seguridad jurídica del derecho propietario de los inmuebles. Lo anterior permitirá promover el desarrollo y la aplicación del catastro urbano, con una fase aplicativa en términos de socialización y generación de proyectos piloto. Su implementación parte por establecer los roles institucionales del manejo de catastro urbano, a nivel nacional, regional, municipal y definir la normativa concertada, para su aplicación; aspectos que serán implementados, a partir de la gestión 2007, en el nivel local bajo las directrices nacionales.

Se proyecta la implementación de sistemas catastrales, con la intención de lograr 60 áreas urbanas consolidadas con catastro urbano en el mismo número de municipios

### **Marco institucional y normativo requerido**

El Estado otorgará subsidios y canalizará créditos para la vivienda a la demanda social de las familias con menores recursos. Por otro lado, adjudicará el acceso al suelo y vivienda con mecanismos equitativos, transparentes y adecuados, generando nuevas condiciones de manejo del mercado del suelo a través de instrumentos normativos jurídico-técnicos.

Asignará al sector privado el rol de facilitador, financiador y constructor de viviendas y del hábitat urbano - rural bajo condiciones competitivas y de justa ganancia, compartiendo esfuerzos, participación estratégica con los pequeños, medianos y micro empresarios.

Las organizaciones comunitarias participarán en la producción colectiva de viviendas, en el control social de asignaciones y cumplimiento de las normas, en la construcción del hábitat y el ordenamiento territorial.

El Viceministerio de Vivienda y Urbanismo generará la institucionalidad para constituirse en el organismo rector básico para la gestión del suelo urbano y la vivienda social, contando para ello con normas específicas, capacidad técnica, de concertación social y subsidiariedad.

Para establecer el marco institucional se desarrollarán las siguientes normas:

Norma que aprueba la vigencia del Plan Nacional de Vivienda Social.

Ley de Urbanismo y de Vivienda.

Normas jurídicas para catastro urbano.

Norma para regularización del derecho propietario y atención al mercado de suelo.

Norma que regula el arrendamiento de bienes inmuebles:  
Ley del Inquilinato

Norma jurídica de propiedad horizontal.

Instrumentos normativos para delimitación de áreas urbanas, regularización, habilitación y densificación urbanas.

Norma de uso del suelo urbano.

Normativas técnicas de recuperación y dotación de tierras y suelos urbano.

Instrumentos de planificación urbana regional para sistemas de asentamientos humanos.

Instrumentos técnicos, normativos y de gestión para procesos metropolitanos, ciudades fronterizas e implementación de planes de ordenamiento urbano.

### **Interrelación con otros sectores**

Las políticas transectoriales implican procesos de atención integral a la problemática de la vivienda. En ese ám-

bito están contempladas formas de acceso complementario a servicios básicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica, instalaciones de gas, tratamiento de residuos), infraestructura básica (transporte masivo, vialidad, alumbrado público) equipamiento comunitario (áreas verdes, recreación, instalaciones de salud y educación, mercados); ámbitos transversales ambientales (control de la contaminación, gestión urbana), gestión de riesgos (atención a la vulnerabilidad), género y generacional (políticas de atención a mujeres jefas de hogar y soluciones habitacionales para familias jóvenes), personas con discapacidad, cultura (manejo de materiales tradicionales y tecnologías alternativas locales, respeto a las formas culturales de Hábitat), productividad y competitividad (incorporación de empresas comunitarias y colectivas), ciencia y tecnología (investigación en tecnologías apropiadas).