

Programa de Vivienda Social PVS

Importancia de su evaluación en perspectiva de una política integral
urbana

Por: Miguel Miranda,
Julio 2015



¿Por qué evaluar el Programa de Vivienda Social-PVS?

- Un **nuevo ciclo de intervención del Estado** en tema vivienda
- **Cantidad importante** de viviendas y soluciones habitacionales
- Relativamente **alta inversión de recursos**. Recursos de aportes patronales sector público y privado para vivienda social trabajadores.
- Se habla de un **nuevo modelo “participativo”**, con **“enfoque de demanda”**, que llega a sectores nunca antes atendidos por el Estado (área rural).
- Preguntas:
 - ¿En qué medida resuelve los múltiples problemas relacionados con “Vivienda-Hábitat”
 - ¿En qué medida no los resuelve?
 - ¿Qué podemos aprender del PVS para que nuestras diversas demandas en los barrios se hagan más claras y nuestras acciones se encaminen de manera más estratégica?

El PVS en sus propósitos

- **Misión:**

Atender las necesidades habitacionales requeridas por los sectores de la población de menores ingresos económicos y a la población afectada por fenómenos naturales adversos; asegurando equidad, transparencia y eficiencia en la administración de aportes para vivienda y recursos públicos.

- **Visión:**

Proporcionar soluciones habitacionales a la población de menores ingresos, para disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas; además de atender a familias afectadas por fenómenos naturales adversos que los dejen sin vivienda.

El PVS en sus propósitos y enfoque...

- **Objetivos:**

- Mecanismos que faciliten acceso a vivienda digna
- Prioridad a sectores de menores ingresos
- Generar empleo con mano de obra (autoconstrucción)
- Atender necesidades habitacionales de trabajadores

Otros objetivos:

- Capacitación recursos humanos
- Inclusión mujer (participante y beneficiaria)

- **Enfoque “de demanda”:**

- Vivienda: derecho, no mercancía. Acceso para sectores no formales.
- Participación social en la gestión de la vivienda. “Empoderamiento de sectores sociales”. “Actores centrales del proceso de transformación del sector vivienda” (INF PVS, p. 27).

PVS: Sus programas

EL PVS es un programa centrado en **la construcción de viviendas nuevas** bajo modalidades diferenciadas mas **otras “soluciones habitacionales”**.

“SUBPROGRAMAS”:

- *Cualitativo:** Subsidio. 4 Subprogramas: Viv. Saludable. Viv. Productiva. Ampliac.Viv. Mejoram.Viv.
- *SP1:** Población rural x debajo línea pobreza. Subsidio. En terreno de beneficiarios. Aporte materiales y mano de obra.
- *Especiales:** Subsidio. Rehabilitación, mejoras, ampliaciones.
- *SP2:** Áreas periurbanas y “áreas intermedias” en pobreza moderada. Población densidad baja. Crédito a 20 años, tasa 0%. Se puede destinar 20% compra terreno.
- *SP3:** Áreas periurbanas y urbanas en umbral de pobreza. Población densidad media. Crédito a 20 años, tasa entre 0 - 3%.
- *SP4:** Población concentrada área urbana (densidad “media-alta”). Crédito a 20 años, tasa 3%. Hasta 15% para compra terreno.

Temas ausentes

- PVS no se afecta a **mercantilización suelo**
- No contempla una atención integral a los **Servicios Básicos**
- No hay conexión alguna (ni eventual mucho menos estructural) con:
 - **Planificación territorial** → nacional, departamental, municipal
 - **Planificación urbana**
 - **Planificación sobre SSBB**
- No se percibe un enfoque y planificación del programa en función del **crecimiento y expansión poblacional**.
- Es un programa enfocado en lo clásico: “construcción de viviendas”.
Énfasis casi exclusivo: metas cuantitativas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006...

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

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.

En el PND del 2006, el PVS no venía solo. Estaba previsto un programa complementario de Banco de Tierras Fiscales para contrarrestar la mercantilización del suelo. Pero se quedó en el papel. No se avanzó nada.

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.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006...

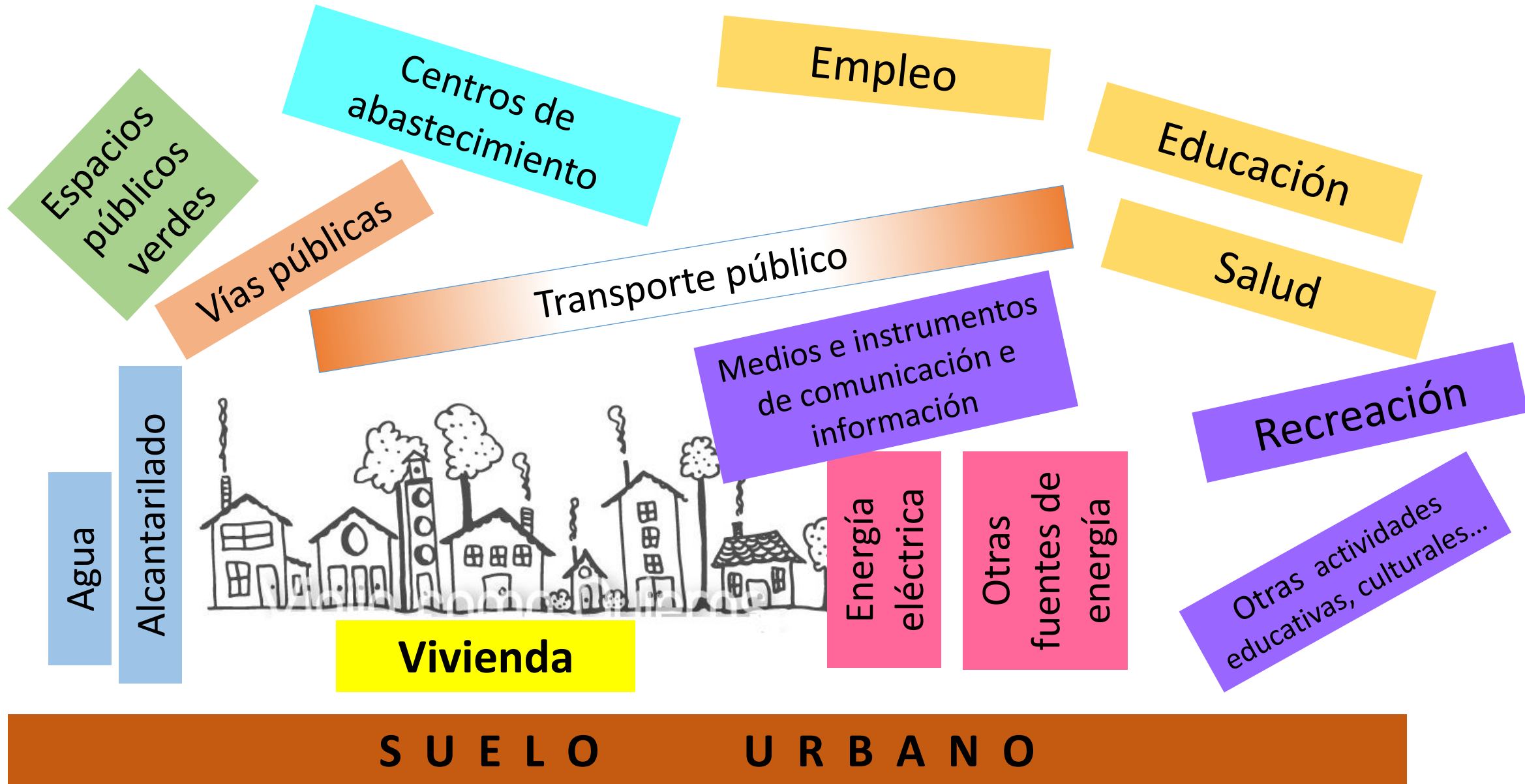
Estado, gestor de habitabilidad

El Estado como gestor de las condiciones de habitabilidad para mejorar la calidad de la vivienda y del hábitat humano, propone una "reforma" urbana repositando 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 truncos, 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 asimila-

Componentes del "Derecho a la ciudad", "Vivienda-Hábitat digno"



Un factor estratégico: Suelo Urbano

- Suelo urbano: un bien **con valor añadido**. Un valor añadido **real** y otro **altamente especulativo**, condicionado por el mercado.
- Paso de rural a urbano: **enormes y rápidas** diferencias en costo.
- No es solo un pedazo delimitado de terreno al que se le añaden infraestructuras y servicios...
- Es **el soporte material** sobre el que se construye el ...

ESPACIO URBANO: centro densamente poblado, **con infraestructuras y servicios...** pero también **relaciones sociales y económicas**. Un **espacio socialmente construido**. En él se pueden ver los conflictos más profundos de la sociedad.

Suelo Urbano y derecho a vivienda-hábitat

- La problemática de suelo urbano está íntimamente relacionada con el “derecho a la ciudad”, derecho a “vivienda-hábitat digno”. Es la base material sobre la que se realizan estos derechos.
- Lo que pasa con el suelo urbano, afecta directamente a la vivienda
 - Alto costo de suelo → Alto costo vivienda (construcción, alquiler, anticrético,...).
 - Bajo costo suelo → Bajo costo vivienda. Pero inaccesibilidad o encarecimiento otros servicios: SSBB, transporte, educación, salud...
- Y si **autoconstrucción** es la forma más frecuente de solución habitacional en Bolivia, el **costo del suelo** incide mucho en acceso a vivienda.

Lenguaje del tema vivienda: Los Déficit habitacionales

Tema complejo: cálculo de los déficits

- Siguiendo anteriores programas, PVS enfatiza: «reducir el déficit habitacional» cuantitativo y cualitativo. Cantidad y calidad de viviendas.
- ¿Cómo podemos saber cuántas viviendas hacen falta?
- **Déficit cuantitativo:** Hogares sin vivienda propia mas viviendas con materiales inadecuados irrecuperables. No hay claridad en cuanto a las cifras y el modo de calcular (*Plan Plurianual: Categoría IV + allegados*).
- **Déficit cualitativo:** hogares que poseen vivienda propia pero con carencias en calidad (hacinamiento, SSBB, cuarto específico para cocina) (*Plan plurianual, p 11*).
- La cantidad de viviendas deficitarias combina los **déficits cuanti y cualitativos**.
- ¿Cómo se calcula el déficit cualitativo o la calidad de viviendas?
 - **Información censal**
 - Se elabora **índices agregativos**
 - Subdimensiones: **Calidad constructiva. Habitabilidad. Funcionalidad.**

Un tema complejo: cálculo de los déficits

INE		
DIMENSIÓN	VARIABLES	PUNTAJE
Materiales de la vivienda	Paredes	1
	Pisos	1
	Techos	1
Espacios en la vivienda	Hacinamiento	1
	Habitación 1	1
	Cocina	1
Servicios básicos	Agua	1
	Baño	1
	Alcantarillado	1
Insumos energéticos	Electricidad	1
	Combustible para cocinar	1
	TOTAL	11

Fuente: Veizaga, 2015

CEP		
DIMENSIÓN	VARIABLES	PUNTAJE
Calidad Constructiva de la Vivienda	Paredes	3
	Pisos	1
	Techos	2
Condiciones de Habitabilidad	Hacinamiento	2
	Distribución del agua	1
	Uso del baño	1
	Cuarto de cocina	1
Condiciones de Acceso a Servicios	Agua	1
	Alcantarillado	1
	Electricidad	1
	TOTAL	14

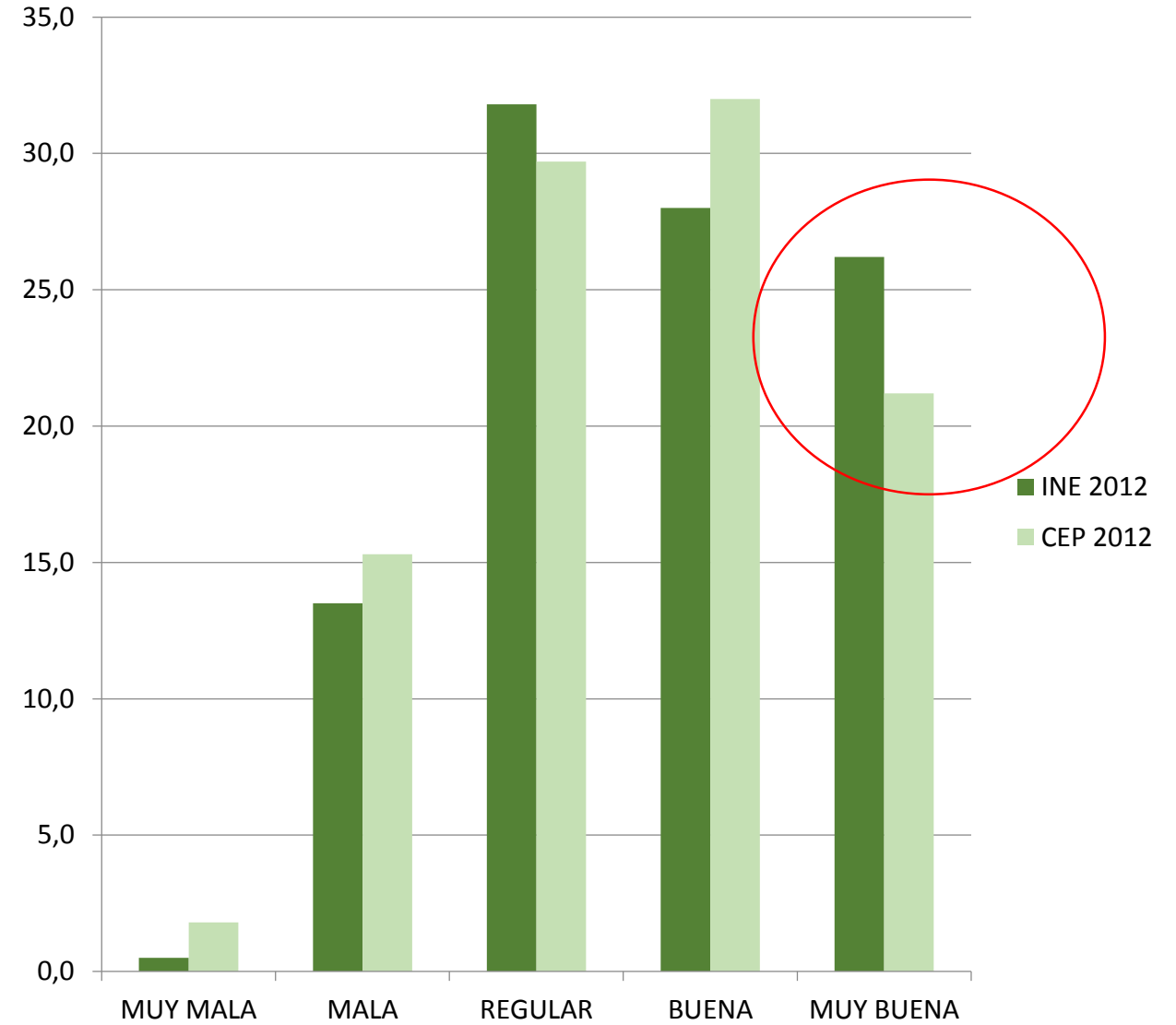
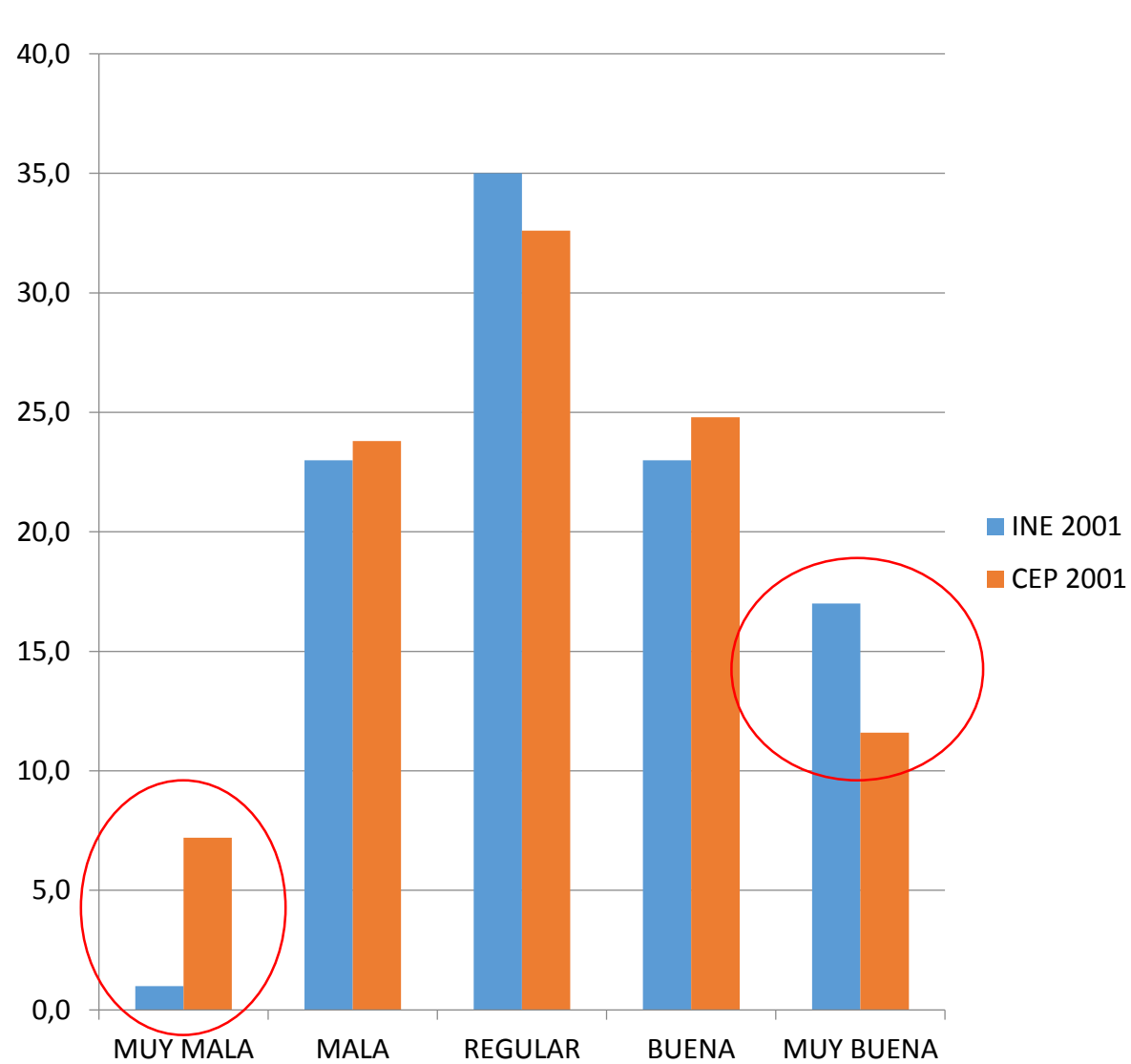
Fuente: Veizaga, 2015

Complejo cálculo de los déficits

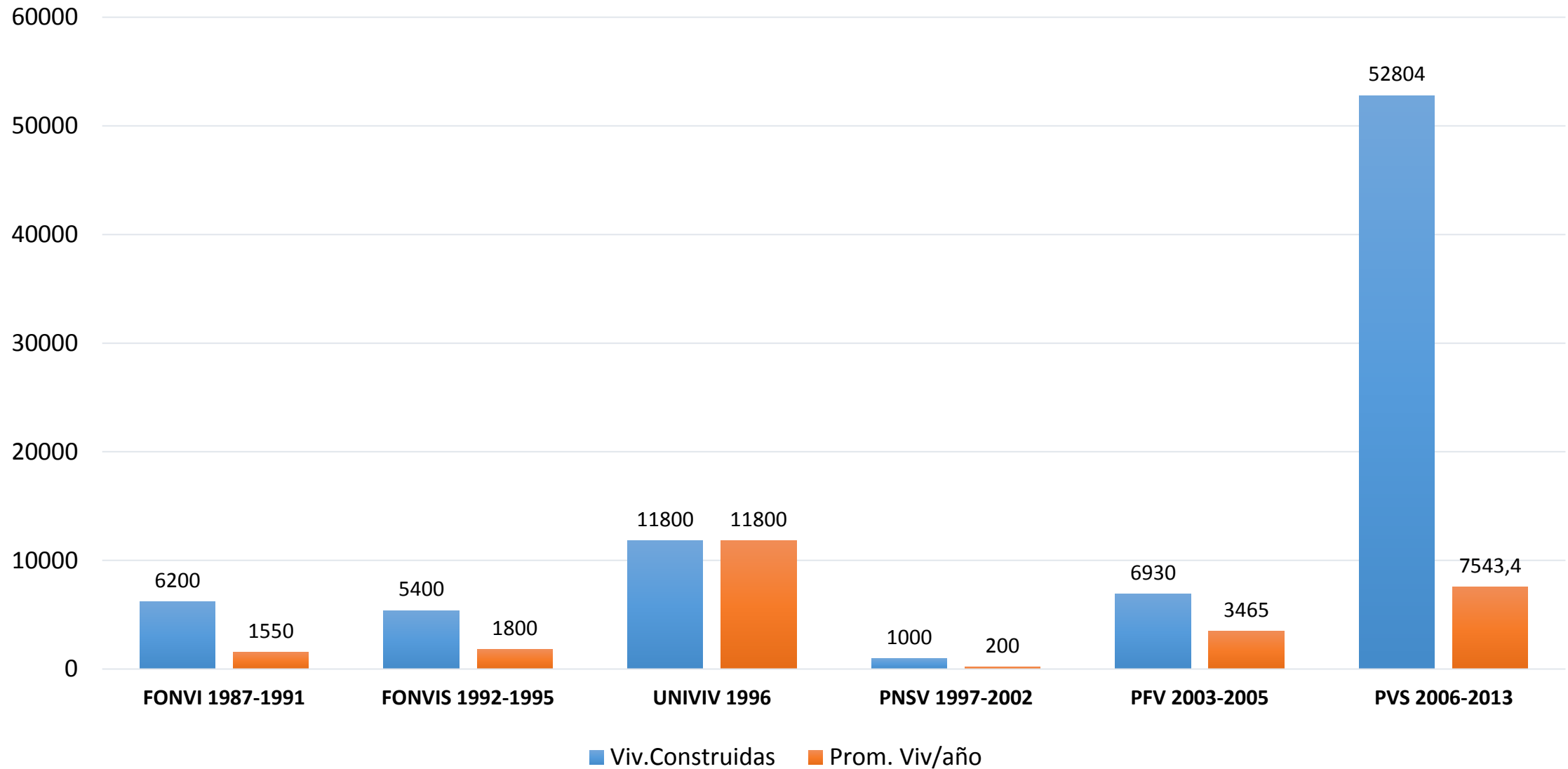
Enfoque / Índice	Calidad	1) Muy mala	2) Mala	3) Regular	4) Buena	5) Muy buena	Total
	Censo	Marginalidad	Indigencia	Pobreza moderada	Umbral de pobreza	NBS	
INE	2001	1,0%	23,0%	35,8%	23,0%	17,3%	100,0%
	2012	0,5%	13,5%	31,8%	28,0%	26,2%	100,0%
CEP	2001	7,2%	23,8%	32,6%	24,8%	11,6%	100,0%
	2012	1,8%	15,3%	29,7%	32,0%	21,2%	100,0%

Fuente: Veizaga, 2015

Complejo cálculo de los déficits



PVS: Viviendas construidas por Programas nacionales (1987 – 2013)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo (2014)

Datos oficiales PVS, informe final (2014)

No. Municipios	Viviendas Programadas						Total Progr
	Subprogr. Cualitativo	SP1	Especiales	SP2	SP3	SP4	
130	18.987	26.120	1.676	5.338	6.967	1.070	60.158

Viviendas Concluidas							Total concluidas
Subprogr. Cualitativo	SP1	Especiales	SP2	SP3	SP4		
17.088	24.088	1.809	4.550	4.719	550		52.804

SUBPROGRAMAS:

Cualitativo: Subsidio. 4 Subprogr: Viv. Saludable. Viv. Productiva. Ampliac.Viv. Mejoram.Viv.

SP1: Población rural x debajo línea pobreza. Subsidio. En terreno de beneficiarios. Aporte materiales y M.O.

Especiales: Rehabilitación, mejoras, ampliaciones. Subsidio.

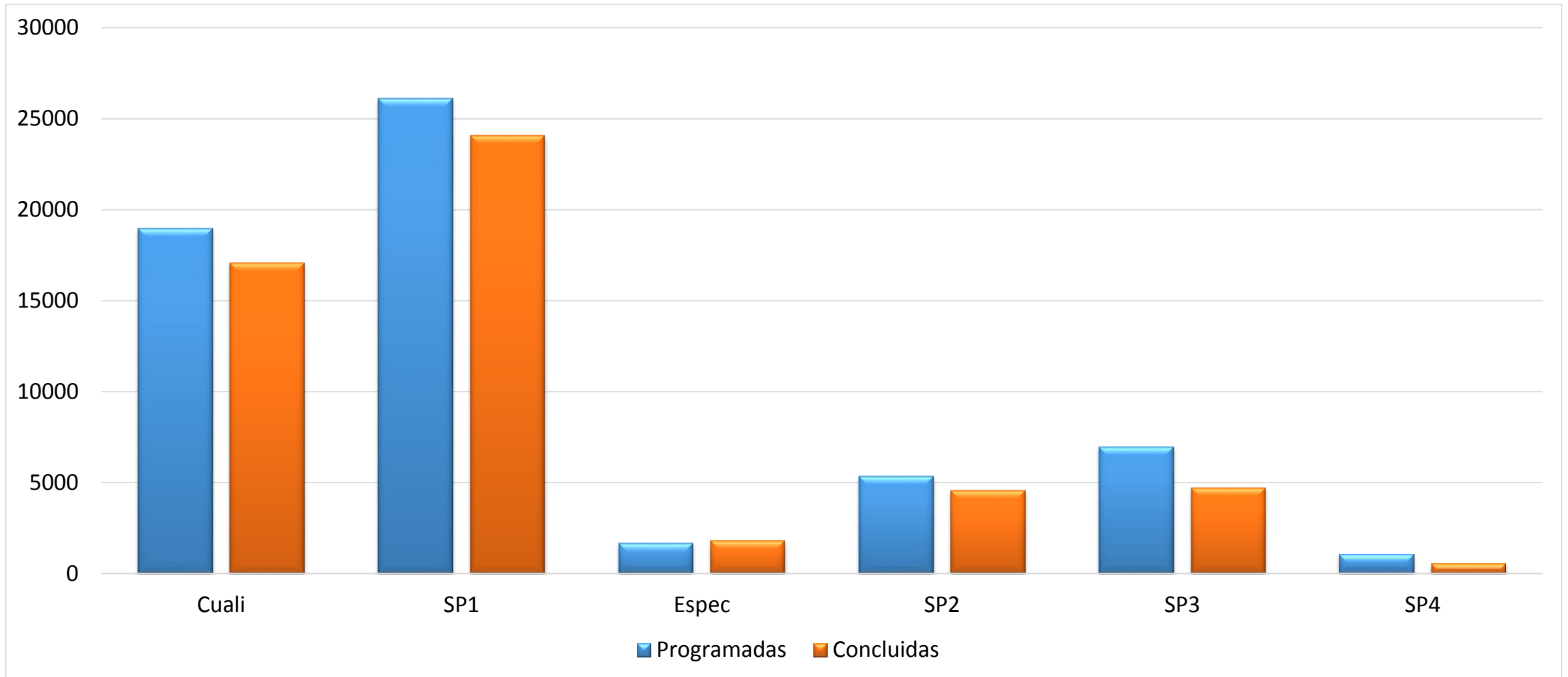
SP2: Áreas periurbanas y “áreas intermedias” en pobreza moderada. Crédito a 20 años, tasa 0%. Se puede destinar 20% compra terreno.

SP3: Áreas periurbanas y urbanas en umbral de pobreza. Crédito a 20 años, tasa E/ 0-3%.

SP4: Poblac. concentrada área urbana. Crédito a 20 años, tasa 3%. Hasta 15% para compra terreno.

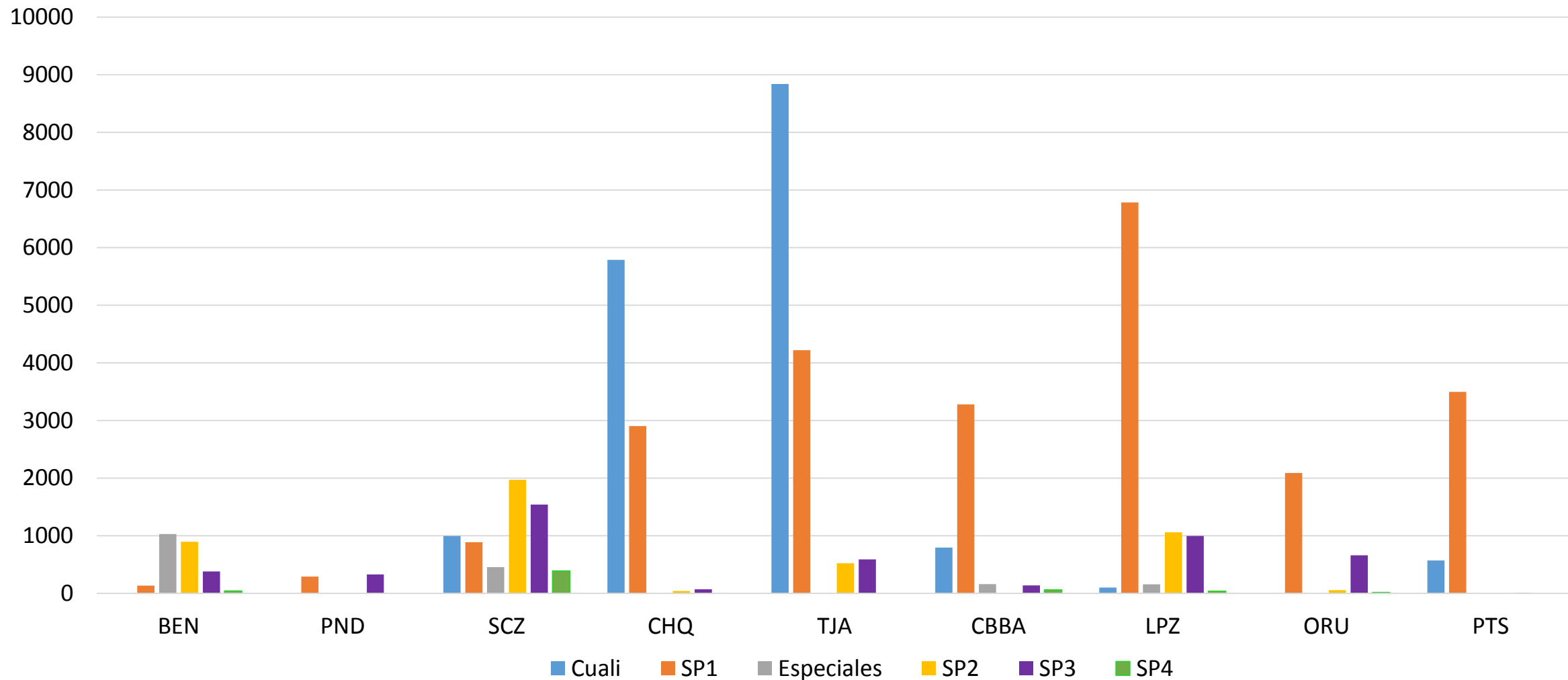
No se Ejecutarán		TOTAL GENERAL
U.H. Recortadas	Proceso penal	
1.799	5.555	60.158

Bolivia: Viviendas PVS por programas y subprogramas, programadas y concluidas



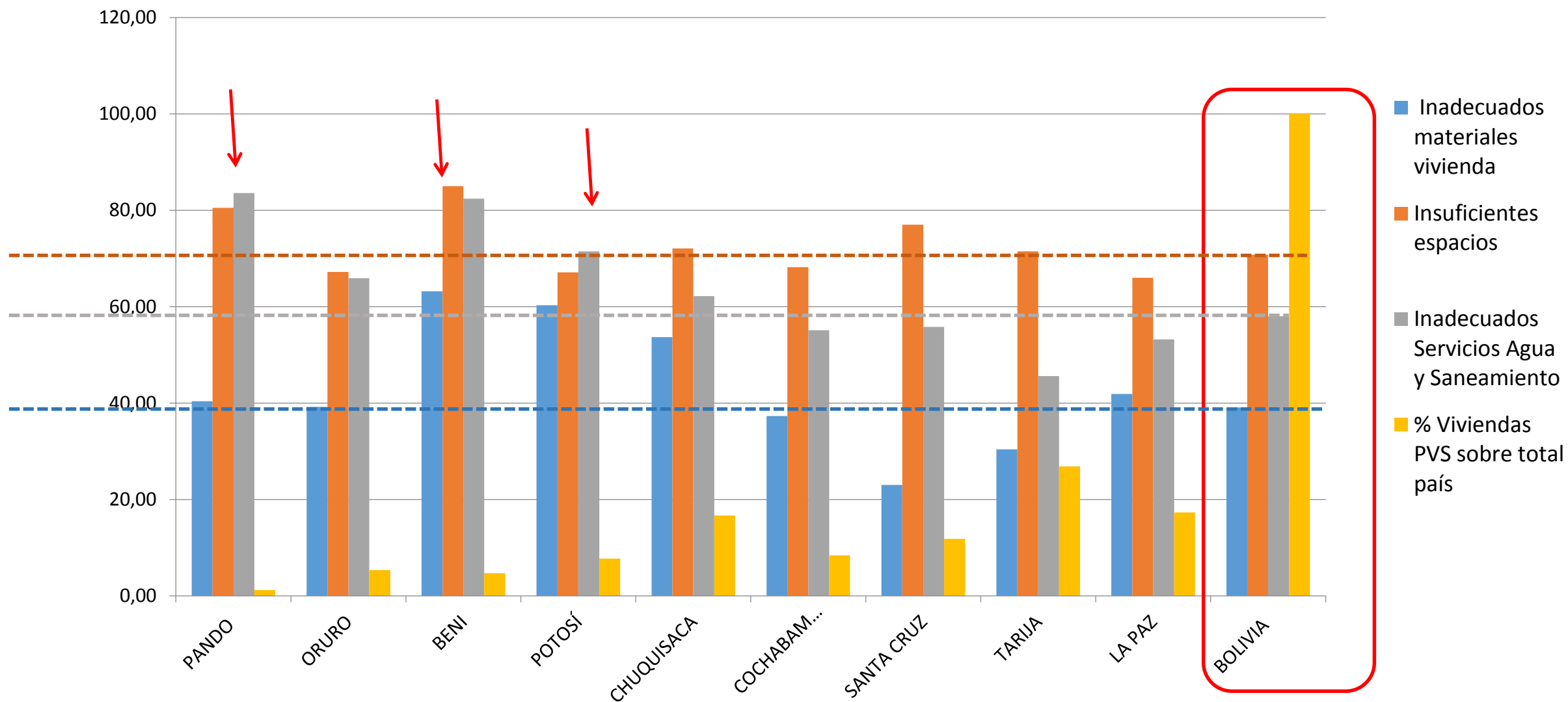
Fuente: Elaboración propia sobre datos Informe final PVS Vicemin. Vivienda y Urbanismo (2014)

PVS: Viviendas concluidas, por departamentos y subprogramas



Fuente: Elaboración propia sobre datos informe final PVS Vicemin. Vivienda y Urbanismo (2014)

PVS y Déficit habitacional cualitativo



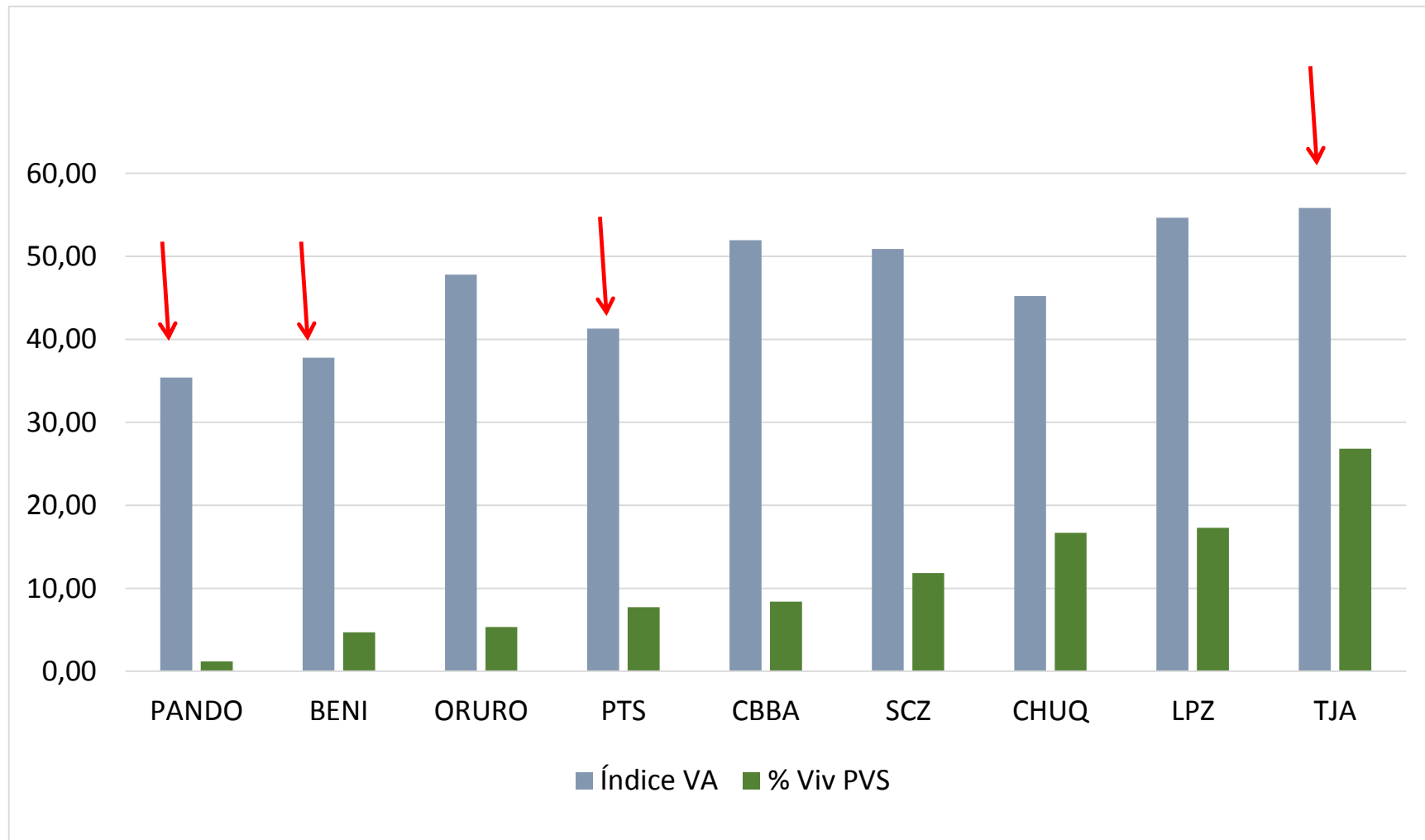
Fuente: Elaboración propia sobre datos Censo 2001 e Informe final PVS Vicemin. Vivienda, 2014

Viviendas PVS Vs. Déficit habitacional cualitativo

Indicadores de calidad de vivienda y cobertura del PVS en %, por departamentos

Dpto	Inadecuados materiales vivienda	Insuficientes espacios	Inadecuados Servicios Agua y Saneamiento	% Viviendas PVS sobre total país
PANDO	40.40	80.50	83.60	1.18
ORURO	39.20	67.20	65.90	5.35
BENI	63.20	85.00	82.40	4.71
POTOSÍ	60.30	67.10	71.50	7.72
CHUQUISACA	53.70	72.10	62.20	16.67
COCHABAMBA	37.30	68.20	55.10	8.40
SANTA CRUZ	23.00	77.00	55.80	11.83
TARIJA	30.40	71.50	45.60	26.84
LA PAZ	41.90	66.00	53.20	17.31
BOLIVIA	39.10	70.80	58.00	100.00

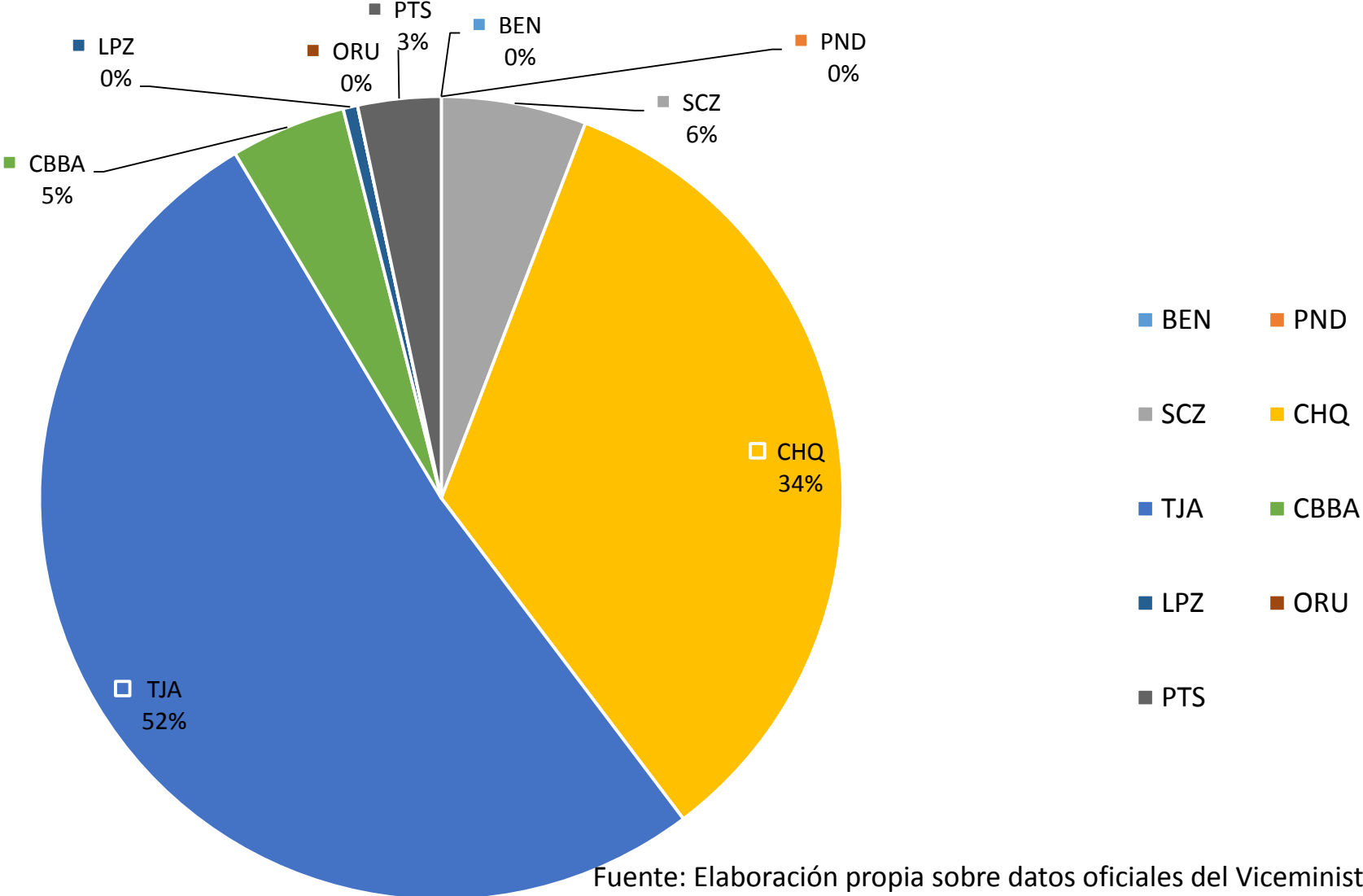
Índice de Vivienda Adecuada y % viviendas PVS asignadas, por departamentos



Índice de Vivienda Adecuada (Red Hábitat, 2008) promedio de 8 indicadores de vivienda Censo Nacional 2001:

- % Seguridad en la tenencia de la vivienda;
- % Viviendas con espacio suficiente p vivir (2 ó menos pers/dormitorio y cuarto exclusivo cocina);
- % Viviendas con material adecuado piso;
- % Viviendas con material adecuado techo;
- % Viviendas con material adecuado pared;
- % Viviendas con acceso a energía eléctrica;
- % Viviendas con agua potable por cañería dentro vivienda;
- % Viviendas con acceso a alcantarillado.

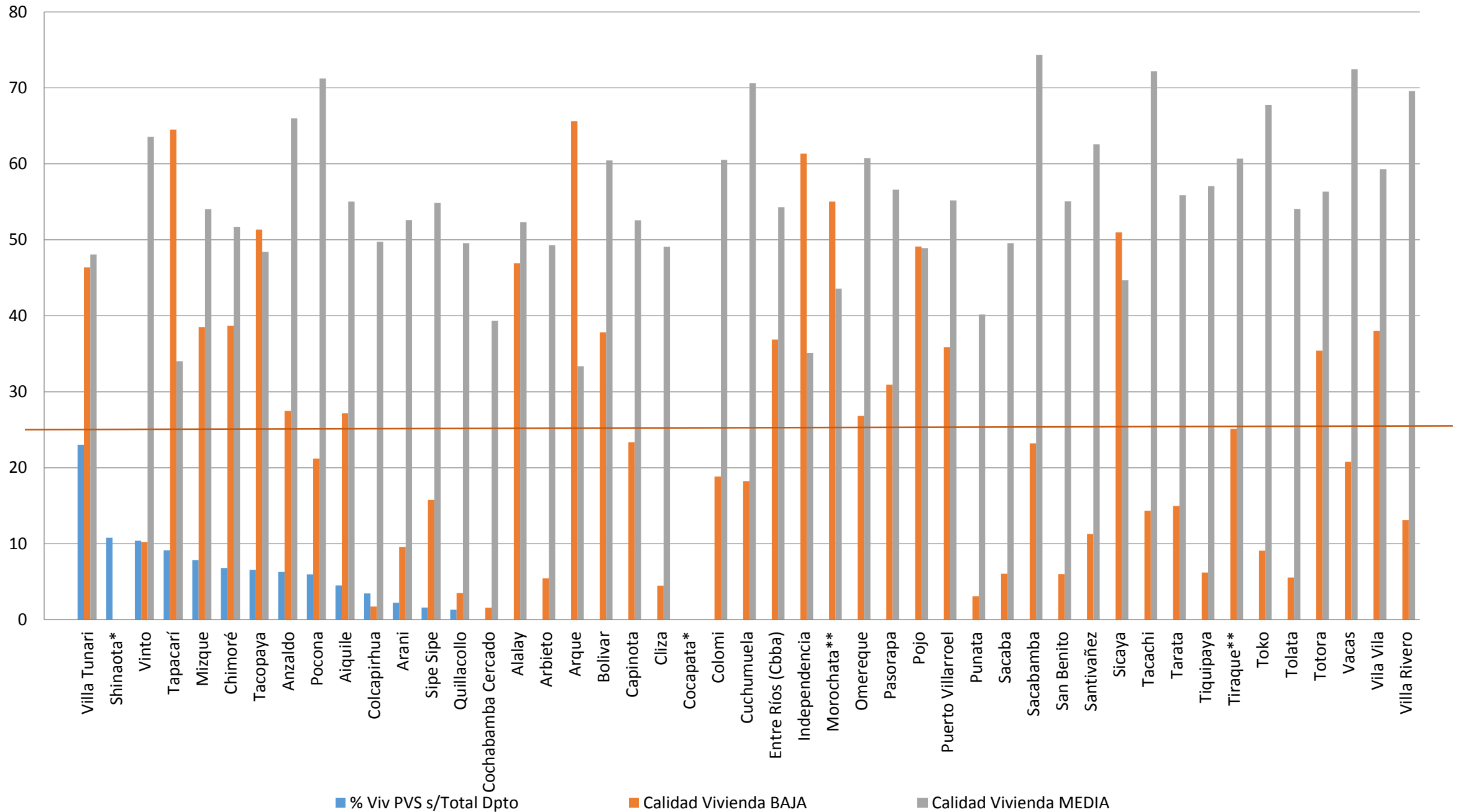
PVS Subprograma Cualitativo: por departamentos



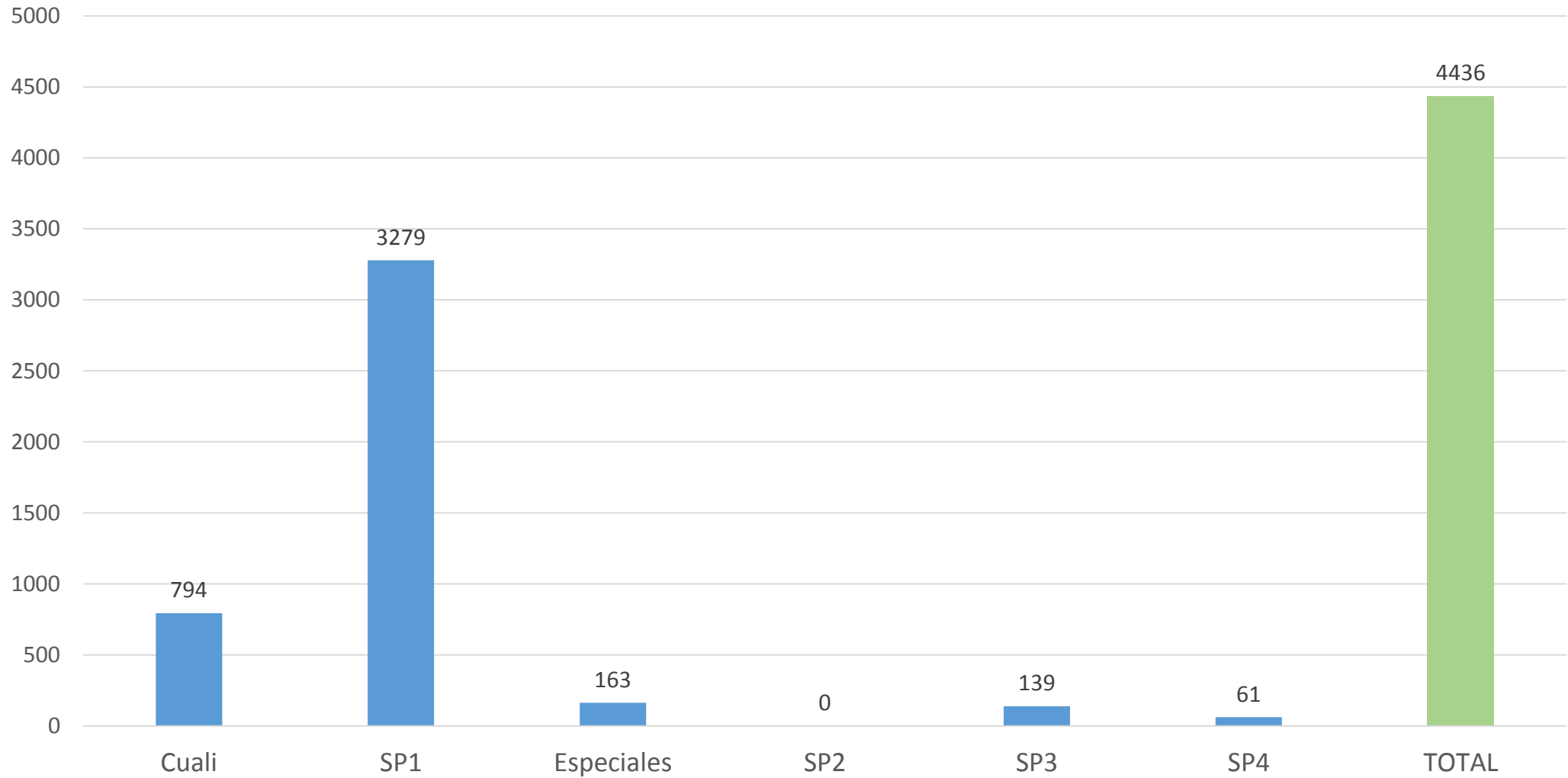
PVS en Cochabamba

- PVS interviene solo en 15 de sus 47 municipios.
- De manera desigual, sin seguir ninguna lógica relacionada con datos de calidad de vivienda.
- Promedio departamental de Viviendas Calidad Baja: 24,63%
- 7 de estos 15: índice VCB por debajo de la media departamental.
- 14 municipios que no son atendidos por el PVS tienen el índice de VCB por encima de la media. 4 de ellos duplican la media (>49%).
- 3 casos extremos (VCB >60%) Tapacari, Independencia: los dos últimos fuera de PVS; Tapacari asignación menor (405 viv, 6,38%).
- Cercado asignación ínfima: 2 viviendas (0,05%)

COCHABAMBA: Intervención PVS y Calidad de viviendas

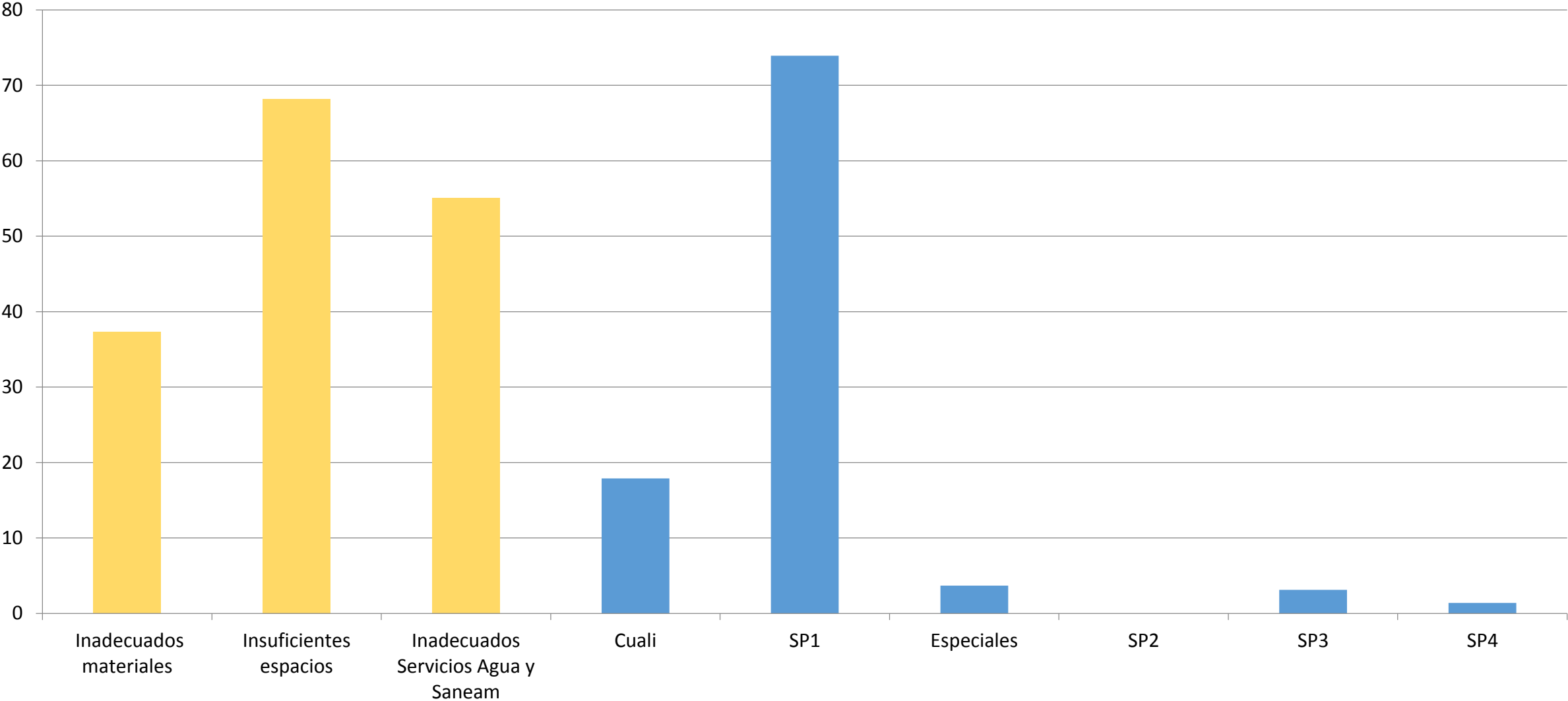


Cochabamba: Viviendas PVS por subprogramas

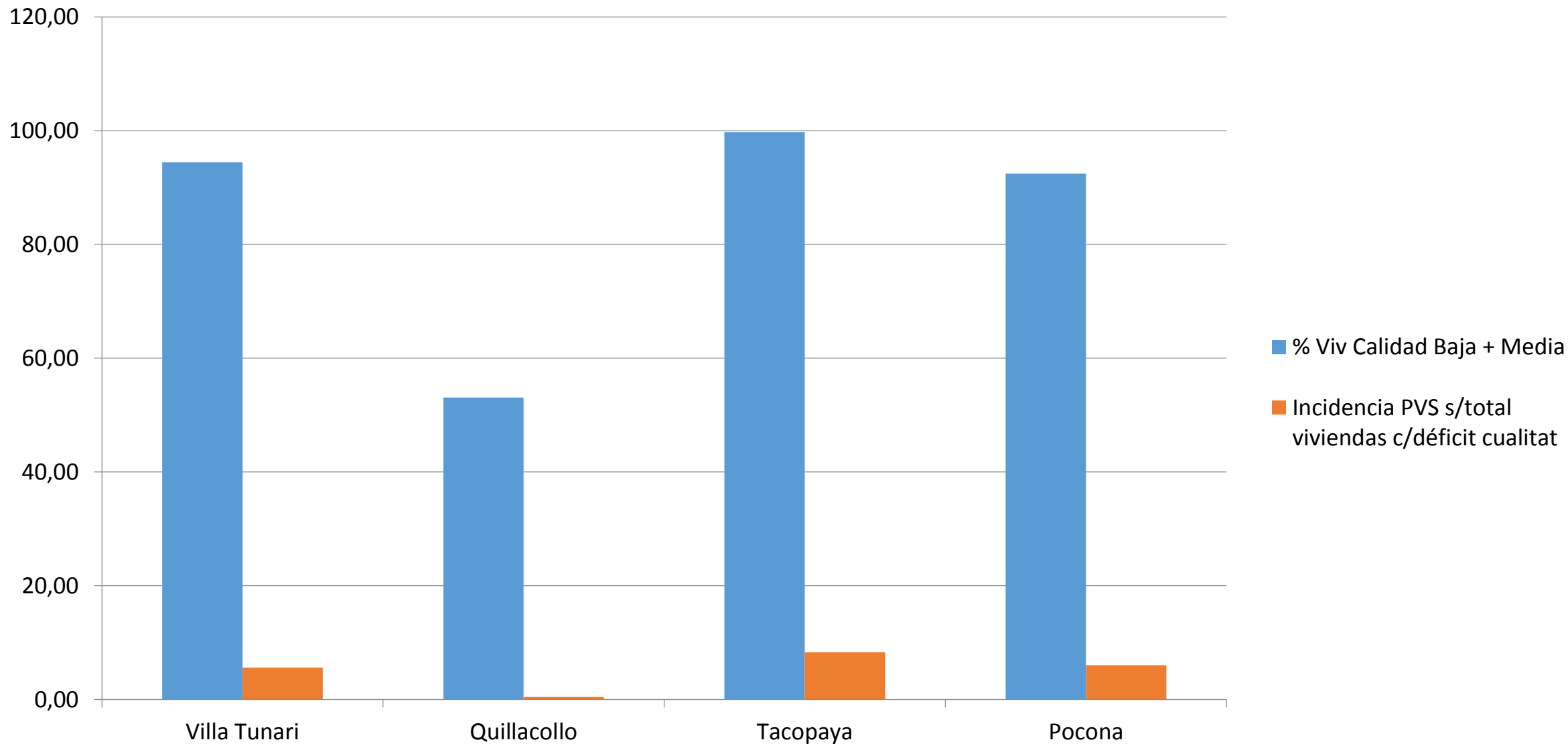


Indicadores cualitativos vivienda Vs Subprogramas PVS

COCHABAMBA



Cbba, 4 municipios tipo: Viviendas con déficit cualitativo e Incidencia PVS sobre el total de ellas. En Porcentajes

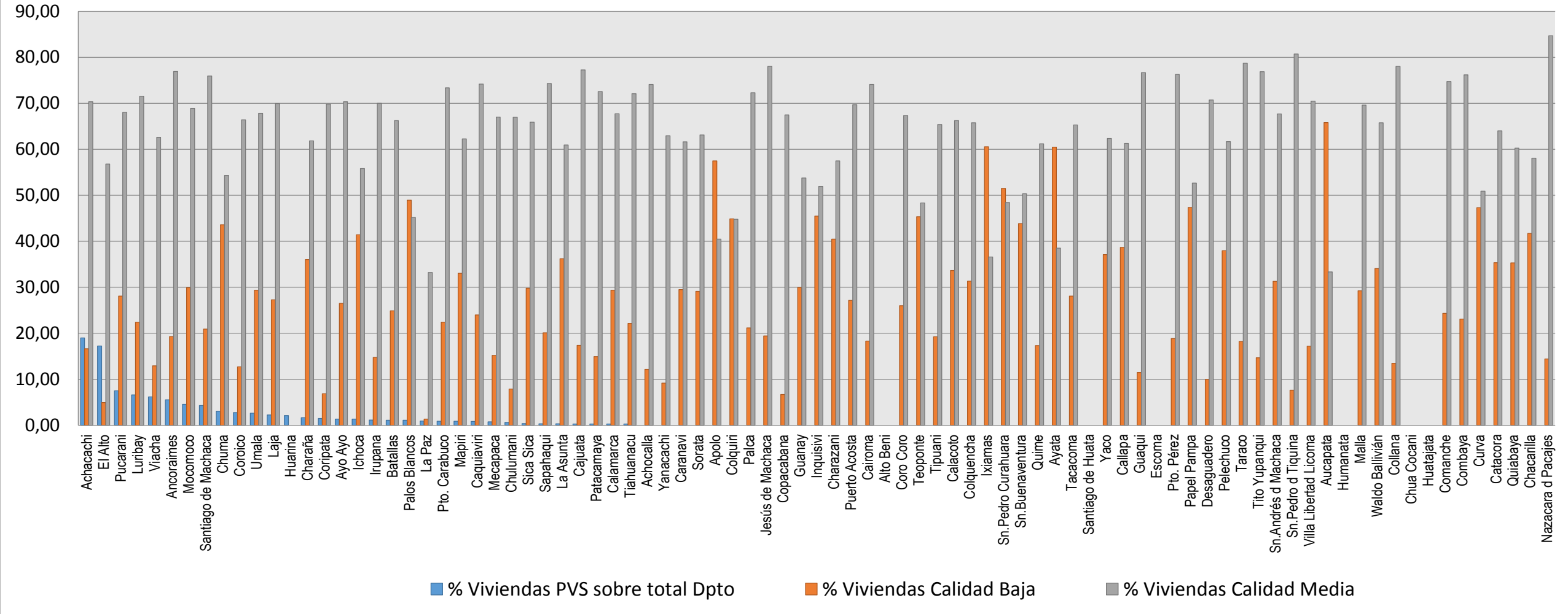


PVS Cochabamba, 4 municipios tipo

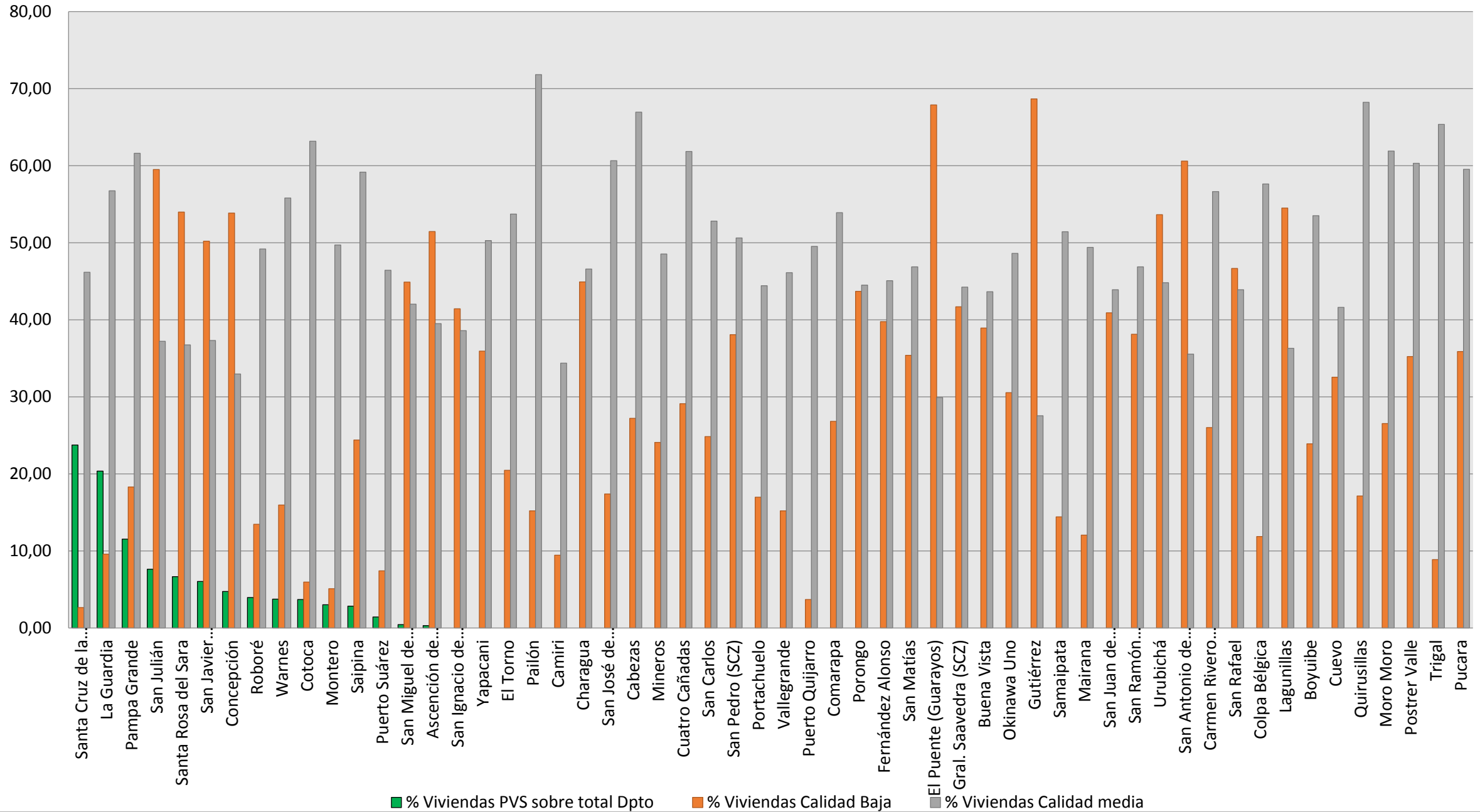
	Total Viv Particulares	Total Viv Calidad Baja	Total Viv Calidad Media	Total Viv Calidad Baja+Media	% Viv Calidad Baja + Media	Total Viv PVS	Incidencia PVS s/total viviendas c/déficit cualitat
Villa Tunari	19321	8959	9286	18245	94.43	1022	5.60
Quillacollo	24872	875	12329	13205	53.09	58	0.44
Tacopaya	3524	1810	1706	3515	99.75	292	8.31
Pocona	4744	1006	3380	4386	92.45	265	6.04

LA PAZ: Intervención PVS y Calidad de vivienda

por municipios según índice INE datos Censo 2001

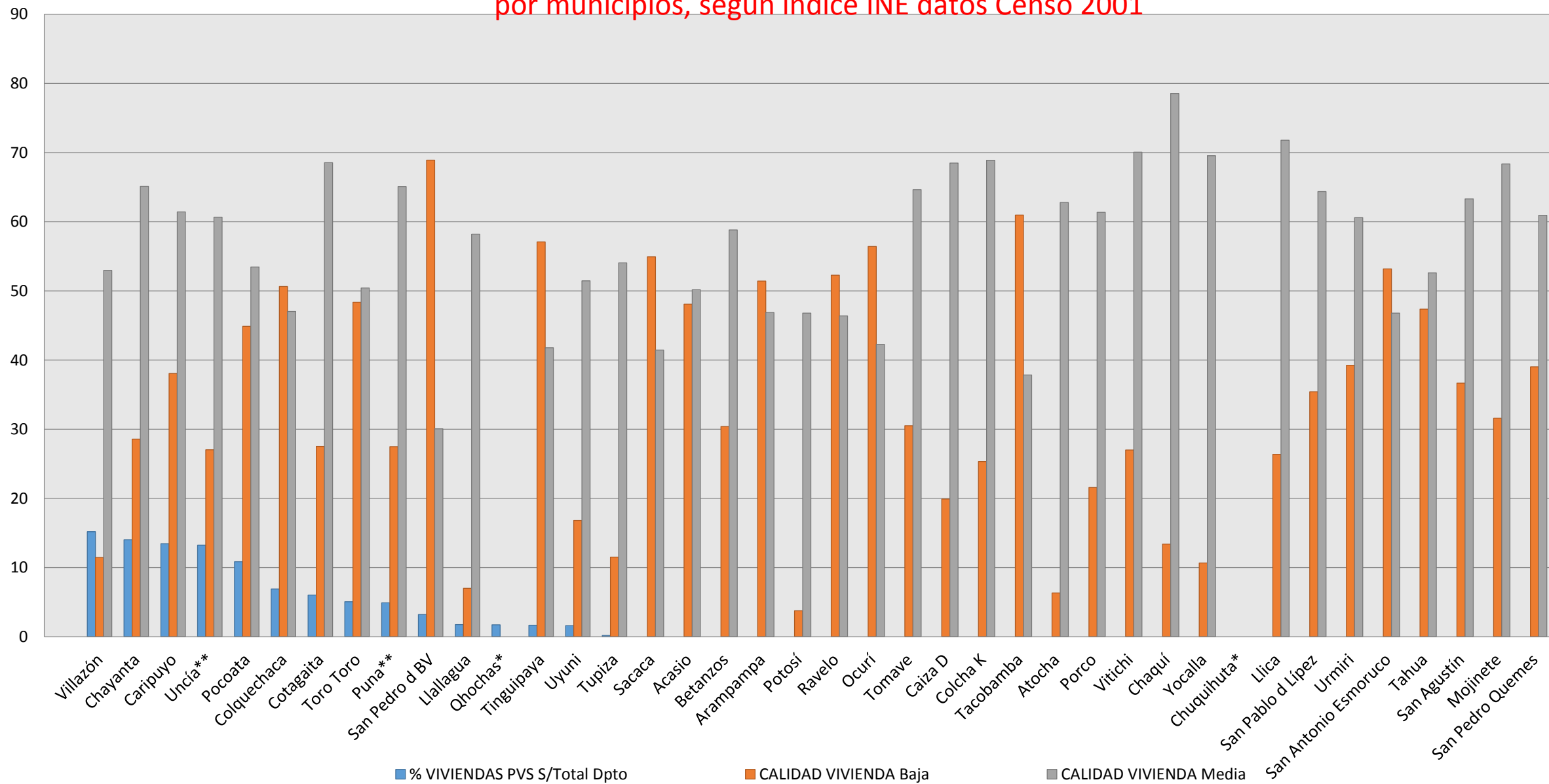


SANTA CRUZ: Intervención PVS y Viviendas Calidad Media y Baja por municipios, según índice INE datos Censo 2001

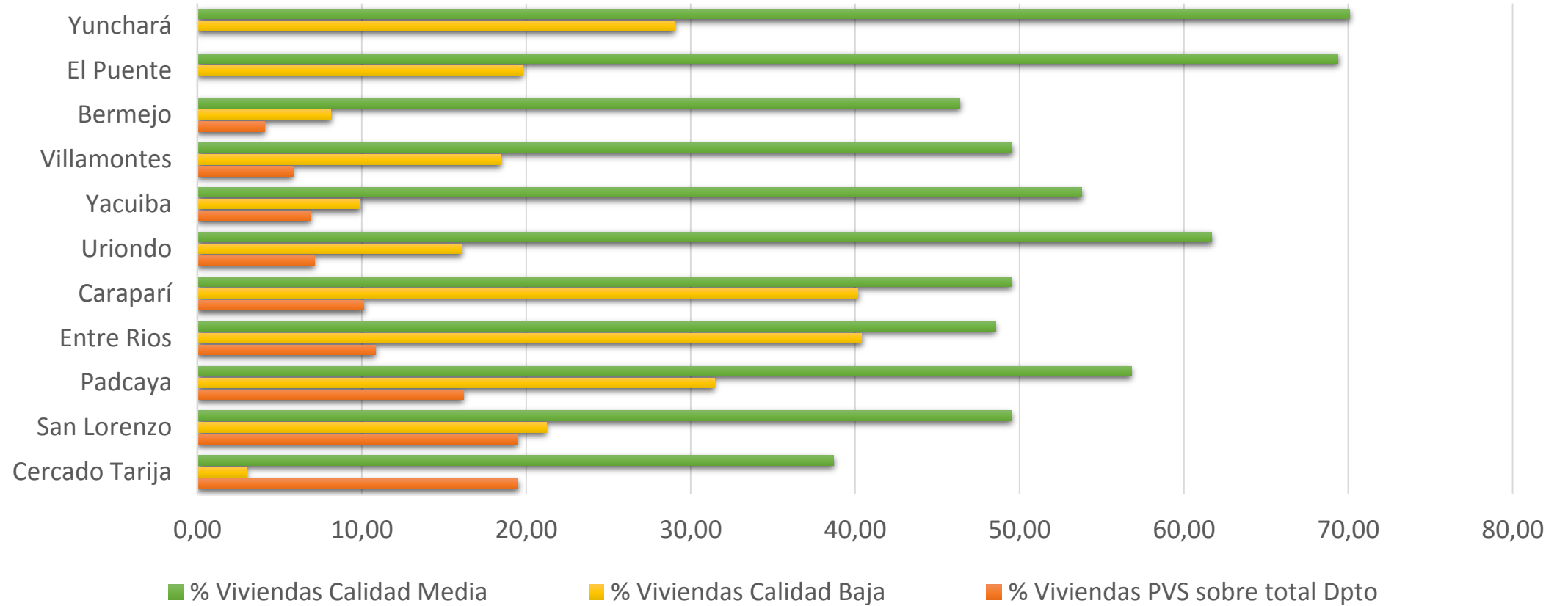


POTOSÍ: Intervención PVS y Calidad de Vivienda

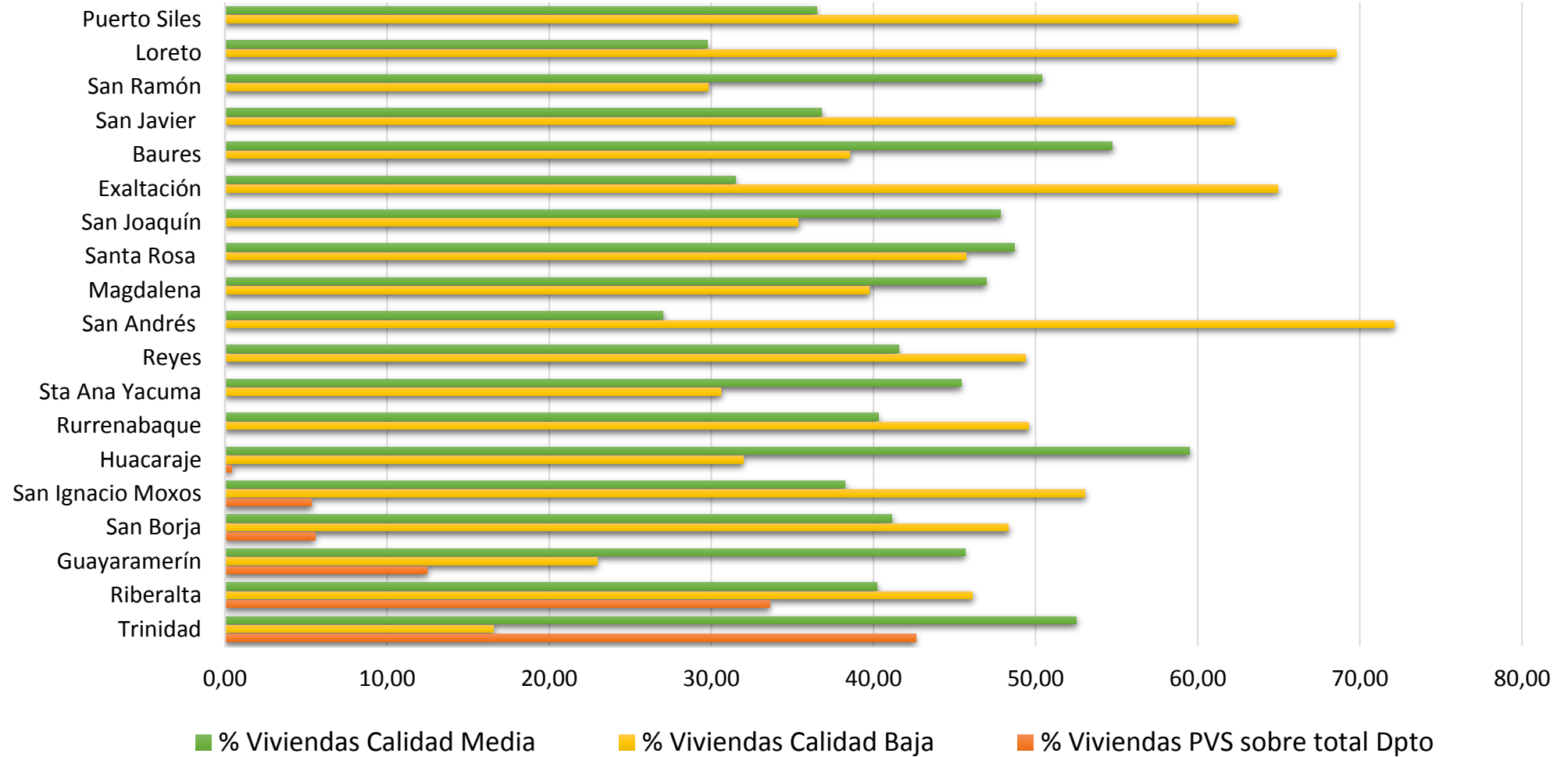
por municipios, según índice INE datos Censo 2001



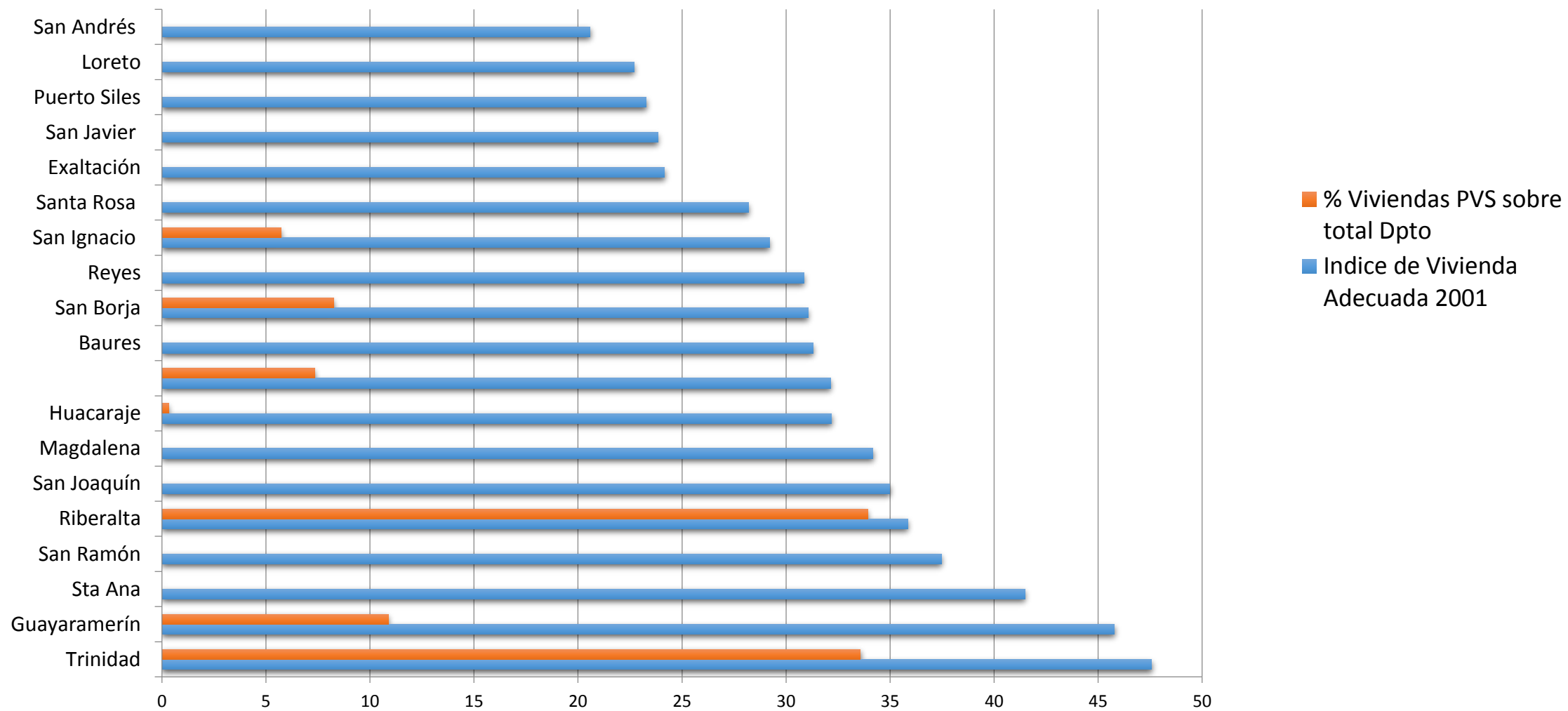
TARIJA: Intervención PVS y Calidad de viviendas por municipios, según índice INE datos Censo 2001



BENI: Intervención PVS y Calidad de vivienda por municipios según índice INE datos Censo 2001

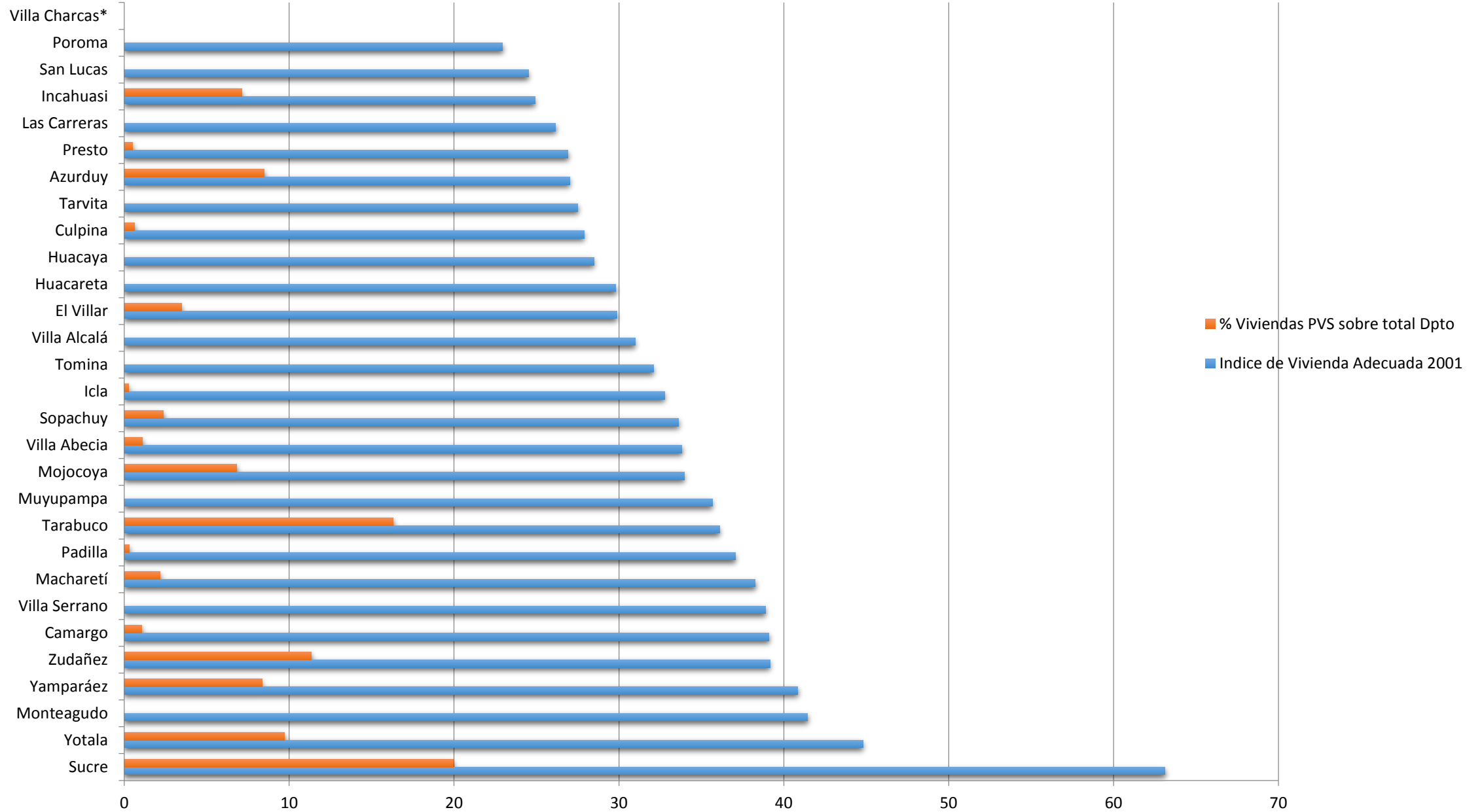


BENI: Intervención PVS e Índice de Vivienda Adecuada por municipios, sobre datos oficiales e INE Censo 2001



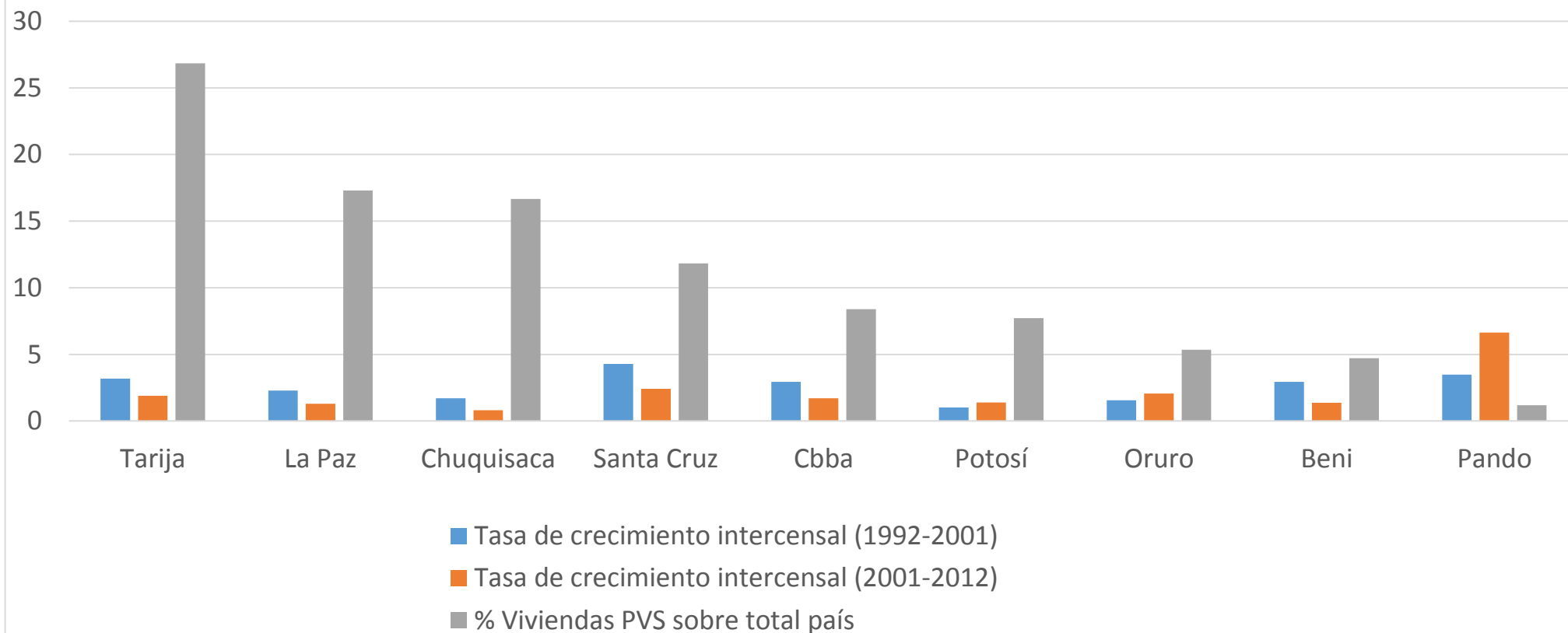
CHUQUISACA: Intervención PVS e Índice de Vivienda Adecuada

por municipios, sobre datos oficiales e INE Censo 2001



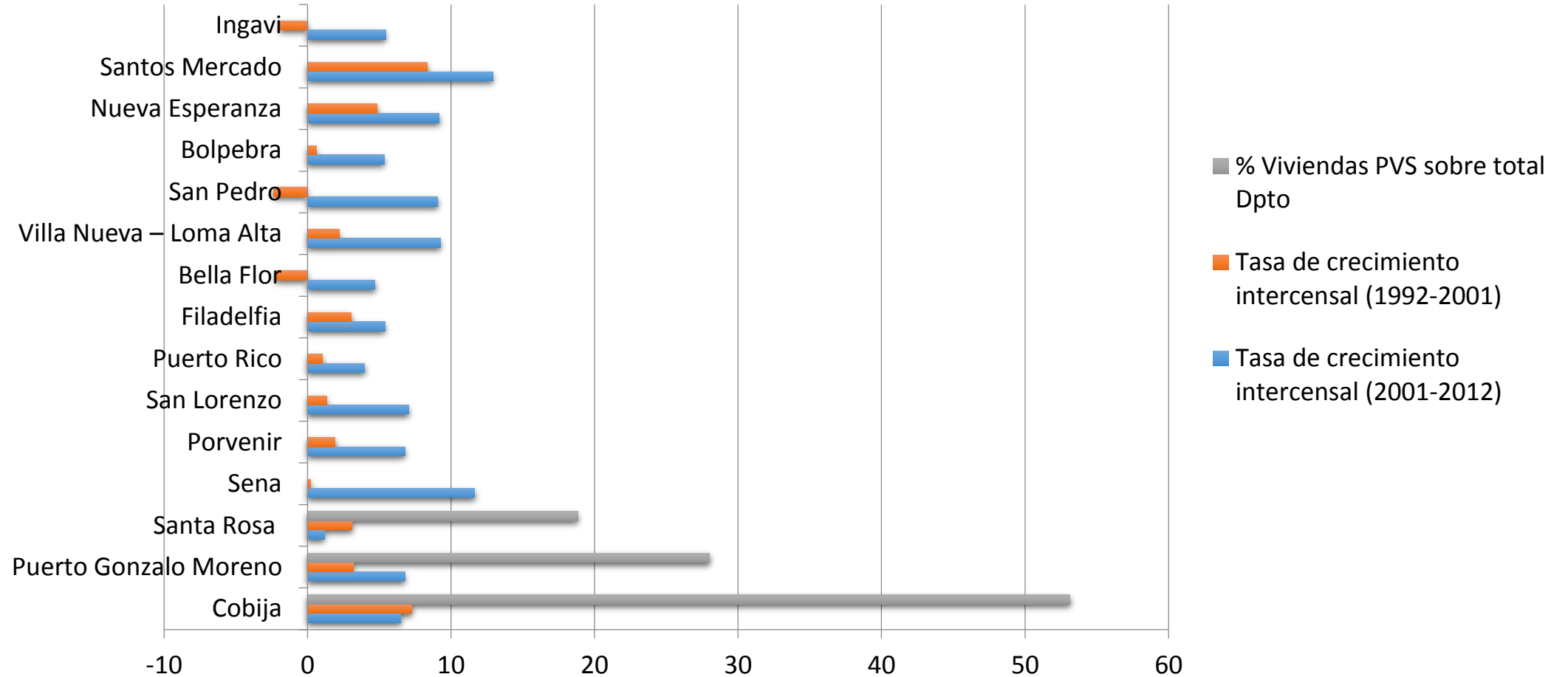
Viviendas PVS Vs. crecimiento poblacional

Comparación viviendas PVS y tasas crecimiento intercensal últimos censos, por departamentos



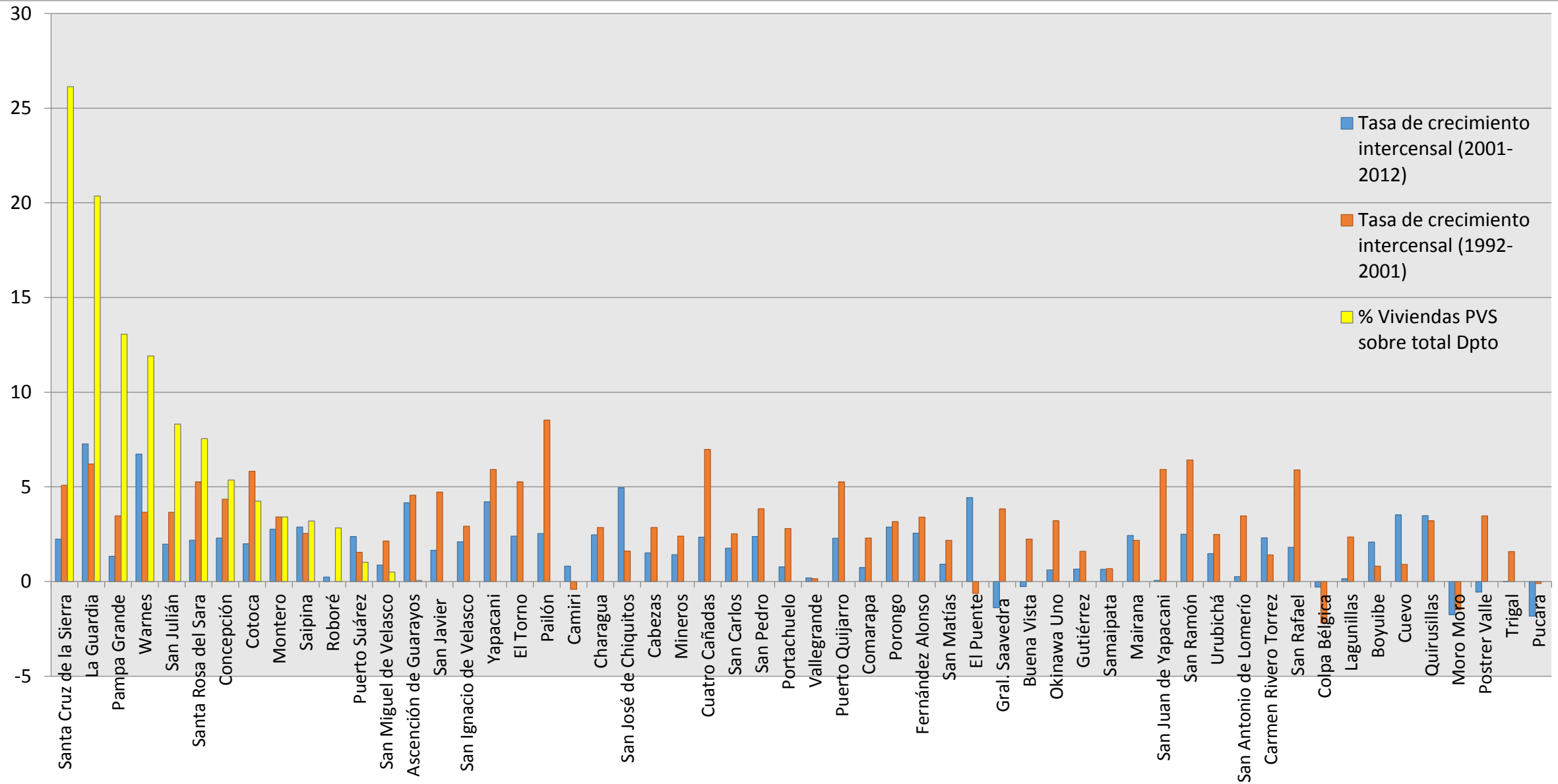
PVS y crecimiento demográfico

PANDO: Intervención PVS y Tasas de crecimiento intercensal por municipios, sobre datos oficiales e INE Censos 2001 y 2012



SANTA CRUZ: Intervención PVS y Tasas de crecimiento intercensal

por municipios, sobre datos oficiales e INE Censos 2001 y 2012

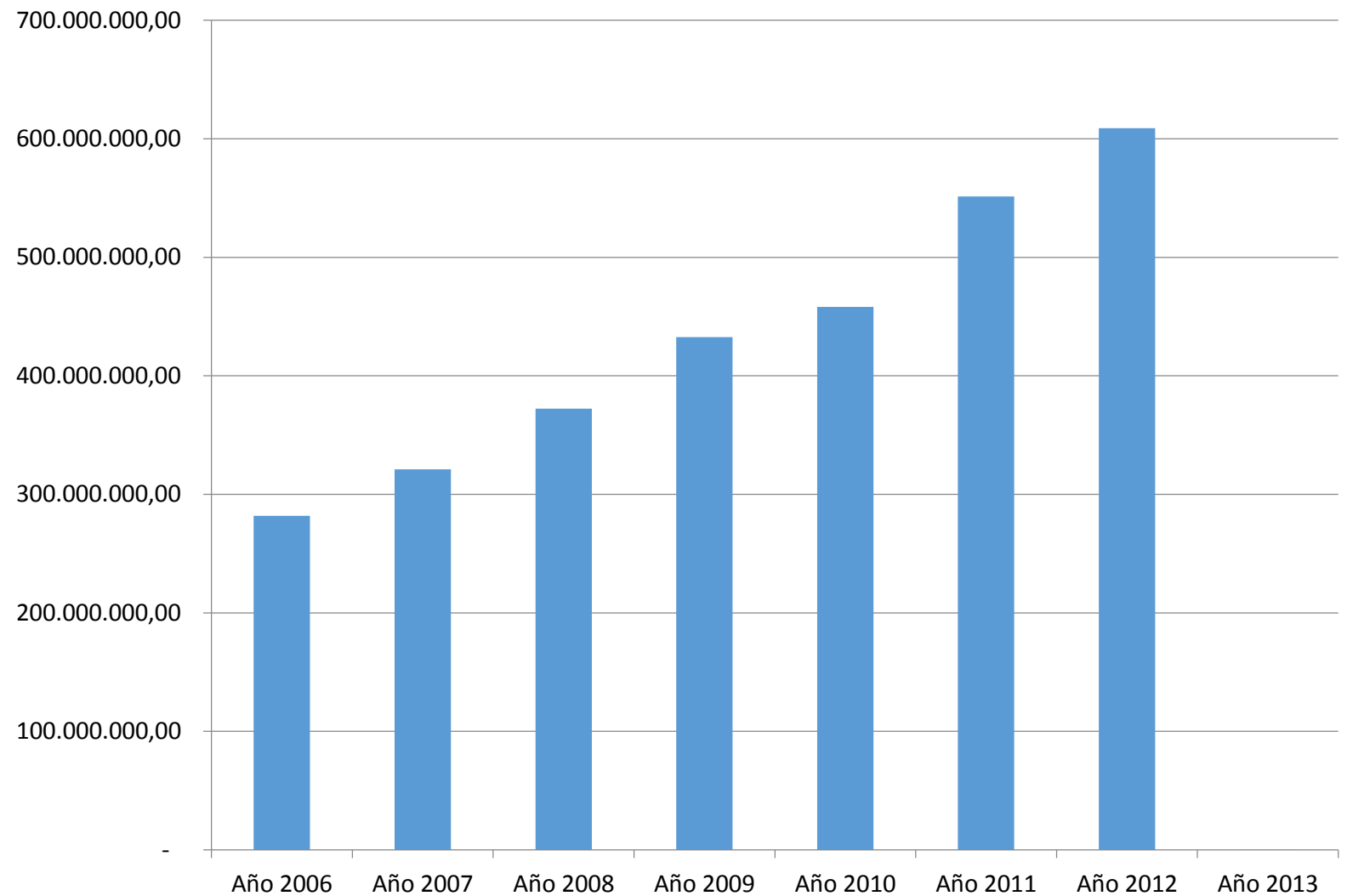


Los recursos económicos del PVS

- Un Fideicomiso que ya se creó en 2004 para el Programa de Financiamiento de Vivienda PFV. Luego en 2006 pasa al PVS.
- 2% de aporte patronal sector privado y publico para vivienda social de los trabajadores.
- FONDESIF es el fiduciario. Firma contratos de administración de recursos (colocación y recuperación) con EIF (Cooperativas, bancos). Estas deben evaluar los proyectos y recuperar la cartera.

Los recursos económicos del PVS: ingresos (Fuente: FONDESIF)

GESTION	INGRESOS
2006	281.967.983,55
2007	321.194.009,08
2008	372.390.861,66
2009	432.717.914,66
2010	458.159.078,91
2011	551.342.522,61
2012	609.069.164,40
2013	19.462,82
TOTAL	3.026.860.997,69



Recursos económicos PVS: presupuesto y gasto efectivo anual (Fuente: SIGMA)

Año	Presupuesto PVS	Gasto Efectivo	% Ejecución
2006	13.239.163,35	2.748.767,84	21
2007	330.794.064,80	77.079.645,02	23
2008	528.421.348,83	314.139.392,51	59
2009	446.009.208,94	109.171.306,63	23
2010	604.048.643,96	299.153.479,03	50
2011	635.296.487,82	276.797.013,55	44
2012	311.168.283,64	280.366.641,86	90
2013	153.879.351,04	132.183.855,09	86
	3.022.856.552,38	1.491.640.101,53	

PVS: Gastos administrativos e inversión neta viviendas

(Fuente: SIGMA)

Año	Gastos Administración	Inversión neta viviendas y otros	Total gasto
2006	2.748.767,84	0,00	2.748.767,84
2007	6.906.902,54	70.172.742,48	77.079.645,02
2008	8.806.292,28	305.333.100,23	314.139.392,51
2009	21.382.185,89	87.789.120,74	109.171.306,63
2010	21.588.400,56	277.565.078,47	299.153.479,03
2011	22.896.651,47	253.900.362,08	276.797.013,55
2012	22.922.205,49	257.444.436,37	280.366.641,86
2013	18.333.951,05	113.849.904,04	132.183.855,09
	125.585.357,12	1.366.054.744,41	1.491.640.101,53

Desembolsos FONDESIF a EIF por Programas (hasta 2013)

MODALIDAD	COMPONENTE	MONTO COMPROMETIDO	MONTO DESEMBOLSADO	No de viviendas
DONACION	Productivo	73.184.866,47	48.754.205,67	7.129,00
	Saludable	59.121.405,50	31.542.316,47	18.638,00
	Sub 1.0	608.493.598,59	561.769.956,58	26.278,00
SUB TOTAL		740.799.870,56	642.066.478,72	52.045,00
CREDITO	Sub 2.0	345.219.380,43	288.611.163,67	5.453,00
	Sub 3.0	524.383.701,80	357.272.713,84	8.057,00
	Sub 4.0	121.630.484,81	102.363.396,26	1.059,00
SUB TOTAL		991.233.567,04	748.247.273,77	14.569,00
Total general		1.732.033.437,60	1.390.313.752,49	66.614,00

PVS: Preguntas y observaciones

- **Enfoque de “demanda”...** * Pero ¿se partió de estudios sobre la demanda? ¿Cómo se fomenta una demanda de calidad y no caldo de cultivo para demanda camuflada de otros intereses? ¿Proyectos de vivienda = moneda de cambio de relaciones prebendales y clientelares?
 - **“Participación social”...** * En los hechos: participación segmentada, caldo de cultivo p corrupción, asociaciones sospechosas, relaciones clientelares,...
 - **Mayor intervención en área rural...** * Pero en contexto de acelerada urbanización. Intervención rural parcial, no integral. No sigue lógica de indicadores.
 - **Resultados incoherentes...** frente a realidad y necesidades de vivienda / hábitat.
 - **Intervención en general caótica, sesgada...** No se aborda la problemática de vivienda rural de manera integral y sistemática. Tampoco en el área urbana se involucran los factores estructurales de la ciudad, como el suelo. La integralidad de todos los factores del hábitat
 - **Transición a “otra” etapa/programa...** ¿Hubo debate amplio sobre resultados? ¿Se ha identificado aprendizajes no solo técnicos sino de enfoque? Se ha reenfocado la política pública al abordaje de temas estructurales que hacen al derecho a la vivienda y habitat?
- => Importante hacer una lectura de los resultados visibles, tal cual se dan en el terreno, y difundirlos a nivel de sociedad en general y actores más directamente interesados.

Los temas por profundizar y abordar

- Factores estructurales del derecho al hábitat, derecho a la ciudad, excluidos en la propuesta del PVS: **ESPECULACIÓN SUELO URBANO**. Un aspecto fundamental que determina la vivienda como mercancía.
- **Desarticulación Vivienda/Servicios Básicos**. Una mutilación del programa como tal, de la intervención como tal.
- **Corrupción**: las fuentes, circuitos, caldos de cultivo... Articulación público/privado; “organización social” y empresas (construcción y financieras); circuitos de especulación: suelo, materiales, inversión pública, control de decisiones en programas de vivienda. El factor clientelar.
- **¿Quiénes acceden** finalmente a vivienda/Hábitat a través del PVS?
- **Impacto del PVS en especulación inmobiliaria y alza del costo** del circuito lotes-vivienda-alquileres.
- ¿Qu’**e enfoque, cambios, incorporaciones...** tendría que tener una política de vivienda-habitat?

Los temas por profundizar y abordar

- Nosotros como actores urbano, ¿por dónde enfocamos nuestras demandas y acciones?
- ¿Articulamos las diferentes necesidades y demandas?
- ¿Cómo nos organizamos en relación con los diferentes campos/necesidades (vivienda, suelo urbano, agua, alcantarillado, salud, educación, transporte, medioambiente, empleo...?)
- ¿Hemos considerado en nuestras demandas temas estructurales como el Suelo, regulación y control a especulación, planificación territorial, planificación urbana?

Gracias

