

*Capítulo del libro: “Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas”, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada -IPEA-, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, Brasil*

***Título:***

## **ELEMENTOS PARA UNA REVISION CRÍTICA DE LAS POLITICAS HABITACIONALES EN AMERICA LATINA**

*Raúl Fernández Wagner*

---

### **Introducción**

Sobre la problemática de las políticas habitacionales en América Latina, existen numerosos trabajos nacionales<sup>1</sup> pero unas muy pocas miradas de conjunto<sup>2</sup>. La ausencia de trabajos comprensivos de lo acontecido en los diferentes países de la región, ha estado dada por la dificultad de producir una recopilación abarcadora y por la diversidad que adquieren los procesos políticos y sociales. En tal sentido, por ejemplo, los procesos migratorios de principios de siglo tuvieron importantes diferencias entre los distintos países. También la etapa de la industrialización sustitutiva, tuvo diferencias también según el tamaño de los países y su economía, el grado de urbanización previa, o diversidades en los procesos socio-culturales.

El presente artículo, no obstante intenta dar una mirada de conjunto a la política habitacional de los últimos 50 años, apoyándose en los parámetros comunes que brinda la creciente influencia homogenizadora de las políticas para la región (y el antes denominado el Tercer Mundo) que desempeñan desde las potencias dominantes de la posguerra hasta los organismos internacionales y los multilaterales de crédito.

Desde las teorías del desarrollo de la “modernización” de los años ‘50 –que legitimara el proceso de industrialización de aquellos años- hasta el “Consenso de Washington” que motorizara las políticas de Ajuste Estructural desde la oleada neoliberal de los ‘80, en América latina se han consolidado los denominadores comunes que rigieron las políticas urbanas, y las habitacionales en particular.

Un repertorio de elementos comunes recorrerá los diferentes países, donde a modo de paradigmas situamos momentos de actuación sobre la cuestión de la pobreza urbana y el hábitat, que en este trabajo identificamos como “generaciones de políticas habitacionales”. Las cuales en diferentes grados de acumulación y superposición, resultarán una experiencia digna de observar, con vistas a enfrentar los desafíos futuros.

El presente trabajo se organiza en tres partes. Una primera que realiza la cronología de las tres generaciones de políticas que identificamos. Una segunda parte que comenta algunos de los resultados de un estudio comparativo recientemente realizamos en 12 países de América Latina, y

---

<sup>1</sup> Algunos trabajos sobre las políticas nacionales más integrales son el de Bravo Haitmann y Martínez Corbella (1991); Bonduki N. (1998); Yujnovsky O. (1984); INURBE (1995).

<sup>2</sup> Uno de los trabajos más interesantes que aborda la cuestión de las políticas en América Latina, es el de Humberto Solares (1999).

una tercera parte que aporta algunos elementos teóricos para una reconsideración de la problemática, la cual intenta –a modo de ensayo- tipificar las políticas, con la intención de llamar la atención sobre los “estilos”, mas que constituir un instrumento clasificatorio.

## PRIMERA PARTE

Los primeros abordajes de las políticas públicas en la problemática habitacional en América Latina, datan de principios de Siglo XX.

Los conflictos sociales surgidos por las sucesivas *huelgas de inquilinos*<sup>3</sup> estuvieron centrados en las consecuencias de la especulación con los alquileres de cuartos (en cortijos, inquilinatos, vecindades, etc.) en contextos urbanos donde más del 70 % de la población alquilaba<sup>4</sup>. Esta movilización popular impulsó una primera intervención del estado en el problema mediante la sanción de leyes que fijaron algún tipo de regulación del precio de los alquileres<sup>5</sup>. Paralelamente también se organizarían algunos fondos –en sociedades filantrópicas- para promover la construcción de “*viviendas obreras*”, o también llamadas “viviendas modelo” o “viviendas higiénicas”. Estas acciones tuvieron un escaso impacto cuantitativo. Otra solución a la cuestión tuvo lugar en el ámbito privado mediante el desarrollo de barrios de viviendas en torno a la fábrica. La “*villa obrera*” siguió el modelo del patronazgo industrial, en boga en esos años. En este tiempo el conflicto en torno a las condiciones de “acceso a la ciudad” presionó sobre las estructuras mas consolidadas del ambiente construido (la ciudad existente).

Promediando el Siglo XX, durante el proceso de industrialización sustitutiva, el allegamiento a las grandes ciudades ya no será por inmigración extranjera, sino interna (del campo o pequeños poblados hacia la ciudad) y surgirá en modo extendido un nuevo tipo de situación socio-espacial: los asentamientos informales. Los asentamientos informales, que ya existían pero en pequeña proporción, proliferarán desatando un acelerado proceso de urbanización, principalmente en las capitales Latinoamericanas, muchas de las cuales en un par de décadas, devendrían en regiones metropolitanas.

Como había ocurrido cien años antes en la ciudad industrial del Siglo XIX en Europa, una gran parte de los nuevos habitantes urbanos, no encontrarían alojamiento adecuado. El conflicto sobre las condiciones de “acceso a la ciudad” se manifestó en esta expansión “no planificada” de la ciudad, que constituía la producción (colectiva) de un nuevo marco construido. La “*cuestión de la vivienda*” en América Latina, se instalaría entonces, a partir de la problematización de este nuevo fenómeno (relacionado con la pobreza urbana) desde los años 60s.

La llegada de grandes masas de población provenientes de una producción agraria en crisis y de pequeños poblados, tuvo lugar por la atracción que ejercía la perspectiva de trabajos mejor remunerados, que ofertaba el naciente sector moderno de la industria y los servicios

---

<sup>3</sup> Nos referimos a la Huelga de inquilinos de Buenos Aires e interior en Argentina en 1907, a la protesta urbana de 1922 en Veracruz, México, al Movimiento de Arrendatarios y su huelga de alquileres de 1925 en Santiago de Chile.

<sup>4</sup> En Buenos Aires entre los fundamentos de la Ley Cafferata (que crea la Comisión Nacional de Casas Baratas) se cita una encuesta de 1913, donde el 80 por ciento de las familias obreras vivían en una sola pieza.

<sup>5</sup> En respuesta a las **crisis de los inquilinatos** (huelgas en varias grandes ciudades Latinoamericanas, se sancionan las primeras leyes en Argentina (1921) en Brasil, con algunos antecedentes en los '20 y luego la “Lei do inquilinato” de 1942, que congelan los alquileres urbanos.

administrativos urbanos. Pero tales puestos y oportunidades de trabajo fueron limitados y rápidamente se origina un nuevo fenómeno social: la proliferación masiva de población en condiciones de pobreza. Lo distintivo en América Latina es que este nuevo sujeto social se constituye en un importante “ejército urbanizador”, donde como parte de estrategias de sobrevivencia que tienen lugar en el marco de una economía urbana alternativa a la de las grandes inversiones productivas y el comercio formal. Esta economía, denominada informal tiene entre sus principales activos a la vivienda en el marco del proceso de urbanización popular.

Las viejas estructuras y servicios urbanos, con un predominante patrón colonial en su traza y desarrollo, quedarían ampliamente desbordadas por este proceso de transformación socio-urbana que provocó el crecimiento explosivo de las ciudades. De este modo, las ciudades Latinoamericanas crecerán tanto por urbanizaciones regulares, como por las cuasi-regulares (acompañadas de construcciones sin permiso) así como mediante los asentamientos irregulares en tierras vacantes o residuales, por lo general con riesgo ambiental. En la mayoría de los casos estos nacieron como asentamientos transitorios o “de emergencia” que obviamente quedarían en forma definitiva. Este es el denominador común de lo que en los diferentes países se ha denominado como favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, barriadas, chabolas, cantegriles, etc.

A este proceso, que en los círculos académicos, se lo denominó tempranamente como “urbanización de la pobreza”, comienza a llamar la atención de los Estados burocrático-autoritarios de América Latina, de fines de las décadas del '50 y '60, quienes lo perciben como un desorden urbano, como un “mal”. Automáticamente en contextos políticos autoritarios esta urbanización fue vista como “descontrolada” o –adoptando la analogía clínica- como un “tumor cancerígeno” que había que “extirpar”. Así fue que las primeras políticas, consistieron esencialmente en arrasar los asentamientos, erradicar a sus ocupantes, y llevarlos a vivir a nuevas viviendas, construidas por lo general lejos del sitio original, las cuales eran “modernas” y ejemplificadoras como modo de vida “civilizado”, confrontando con el modo de vida de las barriadas populares considerado “primitivo”.

Este tipo de políticas –que denominamos de primera generación- se basaban en las propuestas del urbanismo “moderno” desarrolladas en la década del '20 en Europa. El laboratorio político-técnico y de su institucionalidad, fue la República de Weimar, donde se desarrollaría la primera organización europea de las instituciones del “Estado Social”<sup>6</sup>, con un fuerte impulso a la “vivienda social”. La apelación a las formas cartesianas de resolución de los problemas, desarrollaría aplicaciones tayloristas al espacio social<sup>7</sup>, donde la respuesta en materia de vivienda tendrá como dispositivo espacial la trilogía “*vivienda mínima-conjunto habitacional-ciudad dormitorio*”. Esto constituirá la base técnica de lo que Europa se denominó el “**sistema de provisión**” de vivienda pública, que se concibe en este corto período entreguerras, y tendrá su auge en la reconstrucción de posguerra.

Como nota teórica cabe agregar, que los antecedentes de la problematización social de la vivienda y el posterior **el rol del Estado** en pos de solucionarlo, se remonta al proceso que tiene lugar en

---

<sup>6</sup> Según la definición asignada a este concepto por Robert Castel (1997) nos referimos el conjunto de leyes que llevaron al nivel de derechos de ciudadanía, las necesidades de habitación a principios del Siglo XX en Europa.

<sup>7</sup> En este sentido son notables los trabajos de **Alexander Klein** (Klein A., 1980) Los desarrollos del denominado “existenminimun” implicará complejas búsquedas espaciales de optimización de los recursos para una mejor distribución y asignación social.

Europa en la segunda mitad del Siglo XIX. La industrialización trajo aparejada una urbanización acelerada, y el nuevo problema de la emergencia de un nuevo tipo de pobreza: la pobreza urbana, se convertirá en “la cuestión social” de su tiempo. La penuria asociada a la necesidad imperiosa de “comprar” alojamiento en la ciudad por parte de los trabajadores industriales, resaltarán la condición de **mercancía de la vivienda urbana**<sup>8</sup>. El gran problema socio-urbano (degradación, contaminación, pestes, etc.) será caracterizado como “*la cuestión de la vivienda*”<sup>9</sup>.

En términos históricos, este es el origen del tratamiento de la vivienda como una cuestión socialmente problematizada, situación que no variará hasta nuestros días, pero que mutará enormemente en sus características y escala.

Pero... ¿Como se sitúa el Estado frente a la cuestión? La penuria social partía de una situación donde si el trabajo aseguraba el salario (posibilitando la subsistencia y el acceso al alojamiento) la situación de no trabajo significaba la indigencia. Lo que se reconoce como la cuestión social, a fines del Siglo XIX madurará –junto con la lucha social emprendida por los trabajadores organizados- hacia un involucramiento paulatino del Estado. Primero con la constitución de la Seguridad Social (seguros de pensión y salud), para luego posteriormente desarrollarse en otros campos, hasta configurar lo que se reconocerá luego como “Estado Social”, a inicios del Siglo XX, en los países europeos, (Ver Castel R., 1997; Rosanvallon P., 1995).

El Estado social, constituirá “una mediación en la confrontación capital-trabajo” (como asegura Castel) promocionando la inclusión social, mediante la construcción paulatina de un sistema de redistribución de riqueza. Lo interesante es que, más allá de la seguridad social, el Estado pasará a desplegar acciones importantes sobre el ambiente construido, primero muy especialmente sobre el espacio público, y luego realizando obra pública para el consumo individual: la “vivienda social”.

## **1. La primera generación de políticas “de vivienda” en América Latina.**

En América Latina, se dará una conjunción de estos postulados técnicos, y en nombre de la “modernidad”<sup>10</sup> se forjarán las primeras respuestas organizadas al problema, erradicando los asentamientos precarios y realojando su población en “conjuntos habitacionales”, cuya construcción planifica y financia el Estado. En este período –correspondiendo con la organización sectorial de la administración pública, se crearán oficinas públicas de vivienda (por lo general con rangos de secretarías en los ministerios de Obras Públicas) los cuales, acompañados de bancos hipotecarios, fondos nacionales, cajas de crédito, etc., en diferentes modos tratarán de organizar un sistema de provisión de tipo universal, basado en una condición derechohabiente de la población.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Nos referimos a “**vivienda urbana**” por respeto al debate del momento, pero sin duda que el proceso de valorización ascendente será en esencia el del suelo urbano.

<sup>9</sup> Constituye un hito, lo que fuera el debate más resonante en su tiempo (1872-78) en este tema. Nos referimos al debate protagonizado por **Friedrich Engels** y seguidores de **Proudhon**, sobre el problema de la “*escasez de vivienda*”. En este trabajo Engels definirá la condición de mercancía de la vivienda. (Engels F., 1986)

<sup>10</sup> Ello es totalmente concurrente en el marco de las teorías del desarrollo imperantes en ese tiempo: En el proceso político mundial de posguerra, se conoce como “**teoría de la modernización**”, al conjunto de recomendaciones (y financiamiento) impulsado por occidente, frente al temor que los países se sumen al bloque soviético.

<sup>11</sup> El **derecho a la vivienda** es reconocido –directa o indirectamente- en las reformas constitucionales de varios países de la región.

Las formas productivas, en el contexto de una industrialización que organiza bajo el modo Fordista (un Fordismo por cierto “periférico” en el concierto mundial) el cual tenderá a racionalizar –e industrializar- los procesos productivos, donde la gran escala de producción será importante. En todos los países se configurará un fuerte lobby empresario en torno a la obra pública, de los cual la vivienda no estará ajena. Lo que se denomina también como políticas de “financiamiento de la oferta”, configurará un par donde el negocio empresario estará asociado a los beneficios clientelares del sector político.

De este modo, se configura una política cuyo móvil principal, es la asociación de la reproducción del capital con la reproducción política. El alcance de estas políticas tuvo un nivel de respuesta a las demandas sociales muy deficiente, en los distintos países. Su volumen total nunca llegó a “resolver” más que el 15 o 20 por ciento de la demanda social. El habitante constituía un demandante anónimo, y la ciudad era un simple “sitio” o lugar en el que se depositaban los “artefectos” habitables. Ello llevó a producir viviendas caras e inapropiadas y sectores urbanos propensos a una rápida degradación. La insuficiencia de estas respuestas frente al volumen del problema, y su inviabilidad social y urbana, sería luego demostrada con evidencias empíricas en los trabajos de técnicos y académicos realizados entre fines de los ‘60 y mediados de los ‘70, las cuales dejaban claro que el potencial constructor de los habitantes pobres de las ciudades constituía de por sí un aporte mucho mayor que estas “soluciones” costosas, las cuales se transformaban a su vez en un nuevo tipo de problema.

Las políticas basadas en la *construcción de viviendas “llave-en-mano”* tienen como principal característica, que el tipo de intervención se basa en la *“erradicación”* de los asentamientos irregulares, y la adjudicación de viviendas individuales en conjuntos habitacionales, construidos en tierras disponibles (casi siempre alejadas del emplazamiento original del asentamiento). Ello se financia con fondos públicos, con muy bajo o sin recupero. La planificación de la intervención y el proyecto lo realiza el Estado en forma centralizada, y la construcción las grandes empresas por licitación pública. La asignación social se realiza por listado de handicapología<sup>12</sup> de la población destinataria, y el usuario es un receptor pasivo, que no participa en la toma de decisiones.

Mientras se llevaban a cabo acciones encuadradas en estas políticas, estaban sucediendo cosas muy importantes en el campo social y político. Ello, se dio mientras, en ese mismo tiempo (es decir a fines de los años sesenta y principios de los setenta) tenía lugar un fuerte debate que cuestionará profundamente las políticas mundiales de desarrollo<sup>13</sup>, al comprobarse que si bien las economías periféricas crecían, la pobreza aumentaba. El debate demolió la tesis quimérica –o truculenta si se mira de otro modo- del “trickle down”, demostrando que las asimetrías y desigualdades –entre países y al interior de las sociedades- eran intrínsecas al modelo. En estos años, en el campo de los estudios urbanos y sociales tiene lugar una fuerte ebullición del debate. Los primeros estudios de la

---

<sup>12</sup> Robert Castel denomina *“handicapología”* al tipo de **listado de “pobres”** –propio de la planificación de la política pública- que es ordenado por gravedad de penurias, por lo tanto por grado de ventajas que se otorgan respecto a lo considerado como “normalidad”.

<sup>13</sup> La crítica más punzante se iniciará con la *“tesis Prebisch”* acerca de las concatenaciones económicas entre los países periféricos y los centrales, y evolucionará en tres ramas. Una de ellas la de “redistribución con crecimiento” de la CEPAL, y las otras dos “la teoría de la dependencia” y la “teoría marxista del desarrollo nacional” que ejercerán una fuerte influencia en el análisis de las ciencias sociales de los setenta.

pobreza urbana son iniciados por los antropólogos<sup>14</sup> a fines de los '50, a los que se suman luego los trabajos de la sociología urbana francesa. De este modo, las ciencias sociales evolucionarán en la comprensión mucho más acabada a inicio de los setentas de los procesos sociales. La ciudad Latinoamericana constituirá uno de los laboratorios preferenciales, de estos estudios.

A los debates teóricos se le suma la aparición en escena de importantes experiencias derivadas del trabajo en el campo –dentro de las urbanizaciones populares- que llevaban a cabo un conjunto de técnicos y practicantes, quienes se sumergían en aquellas comunidades que crecientemente se organizaban en el proceso de lucha por la mejora de sus condiciones socio-espaciales. Estos trabajos –que en América Latina tuvieron como pioneras a un grupo de ONGs- demostraron que la radicación, es decir consolidación y mejora de los asentamientos, es infinitamente más apropiado como solución.

Como nota teórica, hay que destacar que aquí emerge la importancia de considerar a **la vivienda como un proceso**. El principal debate contemporáneo sobre la cuestión de la vivienda se desarrolla en torno al proceso de mercantilización de la vivienda autoconstruida. Las nuevas perspectivas de comprensión del fenómeno aportadas por los trabajos de John Turner, suscita un profundo debate con las posiciones neomarxistas –que habían surgido con fuerte peso académico en los '60 y '70, principalmente a partir de la sociología urbana- en este campo representadas en las ideas de Emilio Pradilla y Rod Burgess. Este debate es parte de otros que se dan con la confluencia de tres campos de debate teórico: el denominado sector informal urbano, el de las tecnologías apropiadas y el que se da en torno a los procesos de urbanización en América Latina.

### **3. Las políticas de segunda generación**

Cuando hacia fines de los '70, estas políticas demuestran no responder al volumen de las demandas y a la real naturaleza del problema, la actuación en la esfera local emergerá de la mano de los propios pobladores organizados y se impulsará un nuevo tipo de políticas, consideradas alternativas, basadas en la radicación de los asentamientos, las cuales configuran una **segunda generación de políticas**, que involucra a los habitantes en la solución del problema.

Por ese entonces, las políticas de primera generación demostraban ser insuficientes -con componentes de crisis a causa de su alto costo y probada inviabilidad social y urbana- y también por la evidencia abrumadora que el proceso de urbanización popular -que involucraba a no menos del 60% o 70 % de la producción de espacio urbano nuevo) era incontenible. Resultaba evidente que la política correcta con este proceso, era acompañarlo, asistirlo, organizarlo (si se quería poner algún tipo de orden) pero de ningún modo se podía suprimir. Ello llevó a un consenso generalizado en los ámbitos de los organismos internacionales, lo cual provocó que la recientemente creada UNCHS (Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas) en la primera cumbre mundial Hábitat I (Vancouver, 1976) recomendara abandonar las políticas de primera generación y reconocer los procesos populares de construcción del hábitat.

Esto generará que el financiamiento internacional (de la cooperación para el desarrollo, y las ayudas caritativas) se oriente hacia un apoyo más firme a las ONGs que trabajaban en este campo.

---

<sup>14</sup> Comienzan por **Oscar Lewis** y sus análisis de la “cultura de la pobreza”, para continuar luego con Mangin y otros.

Así se desarrollarán muchas de las intervenciones de **“radicación” de asentamientos irregulares**. No obstante, su importancia no estuvo dada por el impacto cuantitativo, sino por su potencial como ejemplo de organización popular y como campo de desarrollo de metodologías participativas, del tipo que hoy se tiende a denominar como “producción social del hábitat”.

A principios de los '80, incluso el Banco Mundial se ocupará de ello, desplazando su eje de la reconstrucción europea de posguerra, para volcarse al “Tercer Mundo”. En este campo apoyará dos tipos de programas: los denominados *“lotes con servicios”* (sites and services) y los programas de *“mejoramiento”* de viviendas (upgrading). Este es el punto donde afirmamos que se gesta una **segunda generación de políticas habitacionales**, políticas que también se las reconoce como “alternativas” (Ramírez R. & Fiori J., 1992). Ellas propician el desarrollo de programas masivos, basados en lotes urbanizados y que las políticas soporten a los programas en pequeña escala, con involucramiento de los pobladores (en muchos casos en la construcción) y gestionados por las comunidades u organizaciones no gubernamentales.

La **“radicación” de los asentamientos irregulares** tiene como características salientes, que el tipo de producto es la urbanización del barrio, con dotación de redes y mejoras del espacio público, con soporte a las viviendas, mediante una construcción de baja y media complejidad (también de baja productividad) y el financiamiento puede ser con fondos públicos u otras fuentes, por lo general con recupero parcial o total de la inversión. La decisión y planificación suele ser centralizada, pero se da con distintos grados de participación de la población. La asistencia técnica es brindada por ONGs y/o los municipios para la construcción, la cual la realizan pequeñas empresas locales, cooperativas, o los usuarios organizados (“ayuda mutua”). La asignación social, en este caso es preacordada dado que el proyecto es gestado en respuesta a una demanda específica. Por lo tanto el usuario se constituye en un receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

Se debe destacar **que la segunda generación de políticas no reemplazará la primera** sino ocurrirá que partir de los años '80, **sucesivamente en América Latina se superpondrán acciones de ambas generaciones de políticas habitacionales**. Continuarán –a consecuencia de las presiones de los lobbies sectoriales- las intervenciones estatales tendiendo a reducir su escala, de todos modos manteniéndose insuficientes e inapropiadas. Lo nuevo será que, en paralelo, se abre un abanico de acciones habitacionales que comienzan a conjugarse en la escala local, involucrando mas activamente los gobiernos locales y las organizaciones intermedias y de base. En los casos en que hubo programas estatales que financiaron la demanda se pudo verificar que ambas esferas – programas “enlatados” y acciones concertadas- se potenciaron y fueron más efectivas.

Un ejemplo de gran relevancia, de las políticas de segunda generación es el caso del FONHAPO (Fideicomiso Nacional Fondo de Habitaciones Populares) de México, creado en 1981 (Ortiz Flores E., 1996). El Fondo partía de la concepción de la vivienda “como proceso” que la acción del mismo se proponía apoyar. El Fondo financiaría el desarrollo de lotes con servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y terminada y apoyos a la distribución de materiales. Para ello, las líneas de crédito comprendían el desarrollo de estudios, proyectos y centros de asesoría, la adquisición de suelo, la urbanización y la edificación (apoyando la autoconstrucción).

#### **4. Crisis del desarrollo: Endeudamiento y “ajuste estructural” de las economías.**

El agotamiento de acuerdo Fordista-Keynesiano en los países centrales, que ya se había manifestado nítidamente en los años '70, entraría en transición en los '80, hacia un nuevo modo de producir (especialización flexible) de la mano del cambio tecnológico en el campo de la información y la comunicación. Se configuraría en esa década una transformación radical (y epocal) en todos los aspectos, con fuerte eje en lo cultural (postmodernismo) y con un cambio en lo político que sería liderado por el retorno a las ideas y políticas conservadoras (neoliberalismo) en los países centrales.

Los profundos cambios en la producción alterarían definitivamente la condición del trabajo, en particular del trabajo asalariado, lo que asociado al desarme de buena parte de las estructuras del Estado del Bienestar creadas en la posguerra, llevarán a la pobreza y profundizarán la indigencia en los países más desarrollados. En los países Latinoamericanos, ello se asociará a una profunda crisis del desarrollo en los estados-nación. La “década perdida” para el desarrollo –como afirmó la CEPAL– significará que los países industrializados de América Latina (Brasil, y sobretodo México y Argentina) acuciados por la necesidad de sostener sus estructuras industriales (de cuño fordista) entrarán en una fase de gran endeudamiento (con el Fondo Monetario Internacional) y sumisión a los dispositivos de monitoreo y control de los organismos multilaterales de crédito. Paradójicamente, la transición en la economía –liderada por la supremacía del capital financiero– en los países centrales sería soportada por el flujo de capital sur-norte.

Las políticas de “Ajuste Estructural” y luego del decálogo de recomendaciones del “Consenso de Washington” determinarán cambios estructurales en el Estado (privatización de bienes y servicios públicos, desregulación laboral, y un amplio conjunto de medidas “pro mercado”) y profundos cambios en la sociedad (empobrecimiento de sectores medios y aumento de la pobreza generalizado) como producto del aumento del desempleo y/o la precarización laboral, la pérdida de protecciones públicas y las crecientes dificultades de acceso a ciertos bienes básicos a causa de su mercantilización o remercantilización.

El fin del estado benefactor, provoca un paulatino abandono del *principio de responsabilidad social* de lo público hacia el problema habitacional, construido como resultado de casi un siglo de lucha social. Ello permite desvincular al Estado de la responsabilidad en la provisión de los servicios habitacionales, para dar lugar a una mayor transferencia al mercado, mediante *la restitución del principio de responsabilidad individual*, frente al problema del alojamiento.

## 5. Las políticas de tercera generación

El debilitamiento o fin de los sistemas nacionales de provisión habitacional, que en la primera generación de políticas estaba centrado en el *financiamiento de la oferta*, con base en el acuerdo entre poder político y sector de la construcción, en los '90 el neoliberalismo propugnará su reemplazo por el llamado *financiamiento de la demanda*. Los promotores serán los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID) principalmente. Los cuales acrecientan su gravitación en los sectores financieros nacionales, promoviendo un *rol del Estado como “facilitador” del mercado*. La resolución al problema de la vivienda, principalmente se dará mediante la expansión del mercado de hipotecas (cuyo estandarte en la región lo constituirá el sistema habitacional Chileno).



Como consecuencia de ello se fortalece la consideración de la vivienda en función del mercado financiero. Proliferarán en los '90 los consultores con estudios sobre el “*sector vivienda*”, centrando el foco en el “*financiamiento de la vivienda*” (es decir en el producto vivienda como sujeto de hipoteca), Esto lleva a un tipo de *actuación pública “sectorial”*, es decir *centrada en la vivienda* y desatendiendo (no ingenuamente) la dimensión urbana, en particular la del suelo urbano. El ejemplo pionero de Chile y mas reciente de México, son por demás elocuentes, en términos urbanísticos y sociales. (Ver el trabajo de Rodríguez A. y Sugranyes A., 2006)

Por otra parte este abordaje sectorial se complementa con *intervenciones focalizadas* en los más pobres (aquellos que no pueden ser sujeto de crédito) como ocurre con la extendida experiencia de los “*programas de mejoramientos de barrios*” mayoritariamente financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina.

En realidad en los últimos 20 años, se detecta la coexistencia aún de políticas habitacionales de primera y segunda generación, con *políticas de “facilitación” y actuación por programas focalizados*, propios de una tercera generación.

Ello transforma en modo radical toda consideración de las políticas habitacionales. La *tercera generación de políticas*, por una parte implica la influencia del capital financiero (global) y la “facilitación” como dispositivo en el marco del “consenso de Washington”; mientras, por otra parte, el incremento de la pobreza –que estas políticas reproducen- se compensan con intervenciones focalizadas en los asentamientos informales, en pos de lograr su urbanización. Esto si bien puede parecer una nueva versión, o la continuidad y/o expansión de las políticas de segunda generación, en su sentido y función política es completamente diferente.

En el siguiente apartado se presentan brevemente las principales claves de la transformación epocal que implica la globalización.

### **5.1. Los postulados de las agencias multilaterales de crédito sobre la política habitacional.**

En los años '90 las agencias internacionales propician enérgicamente una nueva fórmula para políticas habitacionales, inscriptas en los procesos de reforma del estado. La palabra clave de esta propuesta es “*facilitación*”. Las Naciones Unidas, en los debates del Año Internacional de la Vivienda de 1987, ya planteaba la *facilitación*. Con el objetivo de soportar los procesos de la población, -en particular la organizada- se recomendaba financiar las pequeñas acciones, organizar la asistencia técnica de la gestión habitacional, y promover la flexibilización de las normas y reglamentos de construcción, así como mejorar la provisión de tierras apropiadas. En sintonía con los postulados del Consenso de Washington, el Banco Mundial, le dará un giro que implicará un Estado que desestime toda intervención directa (que implique construcción o regulación) en el mercado, y así será **la *facilitación del funcionamiento del mercado habitacional*** (Banco Mundial, 1993).

La base de esta línea argumental, es que el mercado es el mejor asignador de recursos (Banco Mundial, 1993) por lo que la “facilitación” constituye un sistema de nuevos principios rectores para las políticas. En consecuencia, el Banco Mundial recomienda “crear entornos propicios (facilitar) para que el mercado habitacional trabaje”. Ello se logrará mediante: el desarrollo de los derechos de propiedad (privatizar la vivienda pública y regularizar la tenencia de la tierra), la

racionalización y dotación de mayor transparencia a los subsidios, no permitiendo los encubiertos, de modo de focalizar el financiamiento en los más pobres. También propone el suministro de infraestructuras con recupero de costos, la flexibilización de las normas urbanas y eliminación de la escasez artificial del suelo, el soporte al sector construcciones para una mayor eficiencia, eliminando prácticas monopólicas y así poder establecer un marco normativo que de oportunidades al sector privado de equiparar al estado en la provisión habitacional. En un marco favorable para los postulados neo-liberales –a principios de los ‘90- y en el contexto del ajuste estructural, esta propuesta tiene una fuerza arrolladora que penetra en los noventa todo el discurso oficial, en nuestros países.

En los hechos, la facilitación se consume parcialmente mediante el *pasaje del financiamiento de la oferta –políticas de primera generación- al financiamiento de la demanda*. El operar sobre la demanda, no implica atender prioritariamente las necesidades sociales mediante acciones locales, comunitarias, participativas, etc., sino operar mediante la mediación del mercado, financiando la compra del bien, de la vivienda. La facilitación basa su operación en el préstamo hipotecario, por lo tanto en un sujeto social capaz de ser tomador de crédito. El problema generalizado en la mayoría de los países de la Región, es que ello deja por fuera a no menos del 60% de la población.

Sin duda el país donde estos postulados se consuman en modo más acabado es Chile, que constituye el modelo paradigmático de las agencias de financiamiento internacional. En realidad, Chile tenía importantes antecedentes para desarrollar una política de este tipo (Bravo Heitmann L & Martínez Corbella C., 1993), con la consolidación de una estrategia financiera clara y un crecimiento sostenido de una producción habitacional. Ello ha impactado en la disminución del déficit habitacional a partir de un funcionamiento aceitado basado en el financiamiento de la demanda. La ingeniería financiera desarrollada articula a) ahorro previo, b) crédito y c) subsidio, en diferentes gradientes según la escala socioeconómica.

Ahora bien, esta política considerada un suceso –y motivo de difusión como ejemplo paradigmático al resto de los países- esta demostrando tener graves problemas. Por una parte, al bajo estándar del componente constructivo de las viviendas sociales producidas en el período de aplicación del modelo, se agregan las numerosas patologías relativas a las condiciones de habitabilidad y localización. En Santiago, el fuerte crecimiento en extensión, producto de los programas de vivienda social ha concentrado a las familias en situación de pobreza en sectores urbanos donde el suelo es de menor valor, lo que ha traído como consecuencia fuertes procesos de fragmentación y segregación (Rodríguez A. y Sugranyes A., 2006), conformando de este modo una ciudad de muy baja calidad urbana, la *“precariópolis”* como la denomina Rodrigo Hidalgo (2005). Ello además dificulta la concreción de las acciones habitacionales orientadas a los sectores más vulnerables, debido a la creciente escasez de oferta de suelo urbanizable a un costo accesible, que presenten una localización satisfactoria y sustentable<sup>15</sup>.

Sin duda la facilitación inaugura una nueva etapa en las políticas. Que se destaca de las dos generaciones de políticas habitacionales que la preceden, porque reinstala en esta fase las actuaciones *“viviendistas”*, particularmente a contramano de las demandas sociales y urbanas

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, en el segundo semestre del 2002 en el Área Metropolitana de Santiago (AMS), los precios de suelo aumentaron, en promedio, de US\$ 128 a US\$ 177 por m<sup>2</sup>. Este fenómeno incide en la provisión de vivienda social, por la fuerte incidencia en los costos de construcción que tiene el valor del suelo.

contemporáneas. Esta acción pública exclusivamente centrada en la dotación de viviendas, en nuevo suelo de las periferias, no aporta a la construcción de ciudad (son esencialmente “áreas-dormitorio”) que en mucho contribuyen al incremento de la segregación residencial y a generar una ciudad más fragmentada y caótica.

Ellas en casi todos nuestros países co-existen con programas habitacionales “híbridos” (ya no universales, sino focalizados pero siguiendo las viejas prácticas clientelares) en un contexto de privatización de los servicios de infraestructura, de grandes cambios en el mercado inmobiliario urbano, de activación de los mercados informales y de una progresiva imposibilidad de alcanzar a los sectores más pobres.

## 5.2. Gobernabilidad urbana y la “lucha contra la pobreza”

Las agencias multilaterales de crédito, en el marco de la reforma del Estado, propiciaron que en forma complementaria a la “*facilitación*” el subsidio del Estado se concentre –se focalice– en los más pobres, en forma explícita. No en modo encubierto como ocurría con los anteriores programas de primera generación, donde el subsidio alcanzaba no solo a los más pobres, sino a población que podía adquirir bienes en el mercado o disponía de capacidades de pago.

Ahora bien mientras esto ocurría, a medida que los efectos de las políticas neoliberales en el conjunto de la economía, en nuestras ciudades se producirá un dramático aumento de la pobreza urbana producto de cuatro procesos asociados: a) cambio tecnológico, b) internacionalización de la actividad económica; c) concentración de la propiedad y, d) debilitamiento del poder público. (Marcuse P. 1996). Las estrategias de aliento al libre mercado, estaba principalmente sustentada en la eliminación de los derechos ciudadanos sobre los bienes y servicios más esenciales para la vida. Derechos que habían sido construidos en torno a la condición del trabajo (no solo la propiedad) por la lucha social de los últimos cien años (Castel R. 1997).

A mediados de los '90 las agencias enfatizarán –en forma casi excluyente– los lineamientos de políticas centrados en objetivos de “*reducción de*”, “*lucha contra*”, “*alivio de*” la *pobreza urbana*. Esto si bien parece una suerte de “cinismo institucionalizado” propio del doble discurso de las agencias multilaterales, tiene otro sentido. Lisa y llanamente se comprueba que esta estrategia de actuación persigue un solo objetivo: la **gobernabilidad urbana**. Gobernabilidad que permite estabilidad, es decir que reduce conflictos sociales, por lo que asegura condiciones favorables para el ingreso y reproducción de capitales en las ciudades, en la lógica económica global.

Por ejemplo, la denominada “*lucha contra la pobreza urbana*”, crecientemente forma parte de las agendas más importantes desde fines de la década del '90. En nombre de ello, los **programas de regularización de asentamientos informales** o **programas de mejoramiento barrial**<sup>16</sup>, constituyen el “dispositivo” institucional preponderante –incluso como estandarte– de las acciones de lucha

---

<sup>16</sup> En realidad, la existencia de programas que desarrollan acciones de “mejoramiento barrial”, no constituyen nada nuevo, pues existen desde los inicios de políticas de radicación de asentamientos, que tuvo lugar en la segunda generación de políticas. Pero ahora este tipo de programas se presentan en forma más consistente y con resultados mucho más visibles. El éxito y efectividad que se les otorga, y por lo tanto su relevancia actual, tiene lugar más que, por una acertada acción en el campo de la vivienda en América Latina, como consecuencia de los procesos urbanos propios de la década del '90, los cuales se asocian a las consecuencias de la globalización.

contra la pobreza urbana, en nuestros países. Estos programas –que operacionalizan la focalización social y espacial del gasto público- atacan el emergente más visible, es decir el asentamiento ilegal, irregular o subnormal, según se los denomine. De tal forma, su intervención asegura el éxito en la reducción de la pobreza, lo cual a su vez aporta en la reducción del conflicto –potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, con el consiguiente impacto positivo en la gobernabilidad urbana.

Tal vez la forma más consumada del acuerdo para una estrategia global en tal sentido, es la “Alianza de Ciudades” (The Cities Alliance) que fuera lanzada en 1999 por el Banco Mundial y UNCHS (Hábitat) quienes interesaron al grupo de países más ricos (G7).<sup>17</sup> El objetivo principal del CA es enfrentar los desafíos de las políticas destinadas a promover la superación de la pobreza y ciudades más prosperas sin asentamientos irregulares. El foco de acción se centra en la realización de mejoras en las condiciones de vida de los pobres urbanos mediante la promoción de amplia participación ciudadana en los programas de mejoramiento urbano, y las acciones a escala nacional, con los objetivos establecidos en la *“iniciativa global” denominada “Cities Without Slums”*, que constituye el Plan de Acción principal de “The Cities Alliance”, se propone el objetivo ambicioso de lograr la mejora de las condiciones de vida de 100 millones de personas en los próximos 20 años. Para el logro de este objetivo, como coalición de múltiples donantes, Cities Alliance se compromete a expandir el nivel de recursos que alcanzarán a los pobres urbanos, mediante la mejora y coherencia del esfuerzo en los programas urbanos en curso, catalizando los esfuerzos de los socios de forma que vayan más allá de ser programas individuales y una más directa relación con la cooperación financiera para el desarrollo urbano.

A esta orientación del financiamiento Internacional, se le suman la reorientación de la política de las Agencias de Cooperación de los países desarrollados. Por ejemplo, USAID, denomina su estrategia “Making Cities Work” y sus programas se centran en la reducción de la pobreza, mediante la provisión de agua y desagües, y atención primaria a la salud y la educación.

### **5.3. Los programas de regularización de asentamientos informales en América Latina**

La existencia de irregularidad, ilegalidad y/o informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano; ha sido dominante en las ciudades Latinoamericanas, con proporciones que van desde el 50% al 70% de las nuevas superficies urbanizadas. Estas grandes extensiones de ciudad son mercados (informales) del suelo que se rigen por sus propias reglas, obviamente diferentes de las de la formalidad. La informalidad, que se define por lo que no es. No se puede entender sino se lo considera como lo espontáneo, como lo que surge como consecuencia de las estrategias de reproducción de la vida (la lógica de la necesidad) de aquellos sectores de la sociedad que no logran acceder a un lugar donde asentarse por la vía del mercado formal. Lo informal, es decir lo no integrado al sistema –a lo que se considera convencional- en la mayoría de los casos no cuestiona abiertamente a la formalidad, sino por el contrario se imbrica formalidad e informalidad de muy diversas formas (Riofrío G. & Ramírez Corzo D.; 2006), siendo frecuente que sea el sistema formal el que produce la informalidad.

---

<sup>17</sup> Ver **página Web:** [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

En consecuencia una política de regularización de lo irregular y/o informal -respecto de un sistema que es el establecido- parte de otorgar un reconocimiento de lo existente y se propone hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad, e integración plena de estas poblaciones al sistema de la propiedad del suelo. En términos específicos –para los organismos financieros- asumiendo que la propiedad significa para la población una posibilidad de acceso al crédito al mismo tiempo que coloca en el mercado una cantidad de capital que antes permanecía inactivo, siguiendo la tesis De Soto (Hernando De Soto, 2003). En términos más generales, la regularización de los asentamientos informales toma importancia, a partir de las agendas de “lucha contra la pobreza” de los organismos internacionales. La política, en gran medida del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en menor medida del Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF o The World Bank) aboga (y financia) en los últimos años, la instrumentación de programas de mejoramiento de barrios en todos los países Latinoamericanos, constituyendo –como en el caso del BID- estos programas un componente principal en su agenda.<sup>18</sup>

Los primeros programas de este tipo estuvieron instalados en los gobiernos nacionales, con diseños centrados en la provisión de infraestructuras urbanas.<sup>19</sup> En la segunda mitad de los '90, la búsqueda de posicionamiento de las ciudades en el sistema global, conduce a plantearse programas gestados por los gobiernos locales. En general estos programas tendieron a ser más comprensivos y a buscar el complemento con otros programas sociales, a fin de lograr respuestas integrales y duraderas.<sup>20</sup>

Por encima de la motivación contingente de garantizar gobernabilidad urbana, estos programas desarrollados por los gobiernos locales -dado que flexibilizan los formatos preestablecidos- están logrando en algunos casos, una mas estrecha relación con los procesos locales de organización y participación popular. La integralidad de las acciones y las propuestas alternativas en los formatos de gestión, aportan muchos elementos nuevos frente a los modos tradicionales de actuación en este campo. (Ver debates en Urbared, Fernández Wagner R., 2002)

Este tipo de programas, tienen relevancia en el campo urbanístico. Las acciones de mejoramiento de barrios, constituyen un proceso de intervención urbana en los asentamientos irregulares. Sus objetivos generales proponen atender la pobreza extrema, garantizar la integralidad con otros programas y problemas, integrar los asentamientos a la ciudad formal (reorganización del espacio publico), recalificar los asentamientos social y espacialmente y mejorar y sanear ambientalmente el barrio. La necesidad de valorización urbana está presente en las acciones de muchas ciudades de la región, por las razones antes señaladas, en ese sentido los programas de mejoramiento barrial, contribuyen en la mejora del espacio público. Dos cuestiones se articulan entonces. Se interviene para reducir el conflicto –potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, en busca de un impacto positivo en la *governabilidad* urbana, pero también se interviene para mejorar la imagen de una ciudad que se quiere presentar competitiva en el concierto global.

---

<sup>18</sup> El inicio estuvo dado por los **programas de Chile, Brasil y Argentina**. Más recientemente se extendió a Bolivia, Uruguay, Ecuador, Perú, Paraguay y los países centroamericanos.

<sup>19</sup> Por ejemplo los programas Chile Barrio de Chile y Promeba de Argentina.

<sup>20</sup> Quizás el **programa emblemático de los promovidos por los gobiernos locales** sea el programa “Favela-bairro” de la Prefeitura de Río de Janeiro, que está realizando un importante aporte en urbanización de las Favelas. Siguiendo el formato de Favela Bairro, recientemente (2001) se inicia el primer programa –con financiamiento BID- radicado en un gobierno local en Argentina. Este es el caso de Rosario-HABITAT, que es posible porque Rosario asegura confiabilidad en la gestión para el sistema financiero internacional.

Esto constituye sin dudas, la cuestión central que está detrás de la importancia estratégica de los programas, puesto que la gobernabilidad da cuenta de estabilidad, y mejor imagen da cuenta de un esfuerzo por mejorar la calidad espacial (el espectáculo urbano), siendo ambas condiciones esenciales para el ingreso y reproducción de capitales dentro de la lógica global.

La experiencia Latinoamericana muestra que no obstante los logros que estos programas presentan, en estos dos sentidos, distorsionan la dimensión real de los mismos. En general, se verifica que aún están muy lejos de lograr efectividad en la reducción de la pobreza, ya que al operar sobre los efectos, los programas tienen limitaciones en garantizar su real mitigación, en el contexto de la creciente mercantilización de los bienes y servicios habitacionales urbanos. Ello se comprueba porque tampoco logran asegurar un nivel aceptable de sustentabilidad<sup>21</sup>.

Las intervenciones fallan en poder garantizar que al retirarse el programa, la situación de mejora social y económica lograda se puede sostener en el tiempo, de modo que doten a la comunidad involucrada de una base real para su desarrollo. Asociado a esto, se muestra muy débil aún la repercusión que estas acciones logran alcanzar en el conjunto del sistema barrial, sobretodo si la mejora es capaz de producir sinergias sobre el sistema de la economía local. Otra cuestión importante en situaciones de población empobrecida -como en Argentina- es que su modo de actuación focalizado<sup>22</sup> (circunscriptos al asentamiento) se generan serios conflictos con el entorno, operando un proceso de “discriminación positiva” de esta política, dados por la doble focalización de estos programas.<sup>23</sup>

Los programas de regularización urbanística, son extremadamente limitados, pues son intervenciones que operan sobre el emergente visible de la pobreza urbana, pero no interpelan de modo alguno las profundas causas que generan el problema. Son en esencia programas que además de costosos, operan aislados, por lo general, constituyen una focalización sin marco, que genera nuevos problemas o que se articulan -y hasta favorecen- los mercados informales de bienes y servicios del hábitat, cristalizando la situación de pobreza o incluso contribuyendo a reproducirla.

## 6. Interrogantes sobre la política habitacional en América Latina.

Como vimos, el aumento de la pobreza en los '90 que se produce en forma paralela -y/o como consecuencia- al desarme de algunos seguros universales del Estado del Bienestar, provoca que lo antes concebido como respuesta, en materia de políticas, ya no alcanzan para responder unas demandas que se han vuelto mucho más complejas.

---

<sup>21</sup> La experiencia del **PROMEBA de Argentina** demuestra que al retirarse el programa los hogares, recién conectados a las redes urbanas, no pueden afrontar el alto valor monetario de la tarifa de las empresas privatizadas. Por ello el propio PROMEBA proponía años atrás una sanción parlamentaria de “Tarifa social” para el servicio de agua potable.

<sup>22</sup> En la **Región Metropolitana de Buenos Aires**, el estudio de 6 intervenciones del PROMEBA, nos ha demostrado que en los Municipios de Moreno y San Fernando, hubo conflictos con la focalización socio-espacial de la intervención, demandando generar dispositivos adicionales de concertación de actores y/o demandando realizar inversiones adicionales en su entorno.

<sup>23</sup> Por una parte, la **focalización social**, es decir concentración en población de extrema pobreza (en niveles indigencia en la mayoría de los casos), y por otra parte, la **focalización espacial**, es decir criterios de elegibilidad descartan toda otra situación socio-territorial que no sea un área homogénea como la que presentan los asentamientos irregulares.

Los cambios epocales que tienen lugar en tiempo de la globalización son en gran medida la causa de ello. En primer lugar, porque la naturaleza misma del proceso generalizado de cambio económico, social y cultural, modifica las condiciones del habitar y, en segundo lugar, porque el nuevo escenario en las relaciones de poder y económicas mundiales, produce un desplazamiento del eje del problema a lo urbano.

Por ello se puede afirmar que asistimos a la conformación de un nuevo escenario en el campo del hábitat. El problema se ha vuelto extremadamente complejo y las acciones efectivas para poder enfrentar esta nueva dimensión del problema, son ahora mucho más difíciles. La pobreza urbana - más allá de su dramático aumento- presenta dimensiones nuevas a causa de su creciente heterogeneidad, movilidad, aparición de nuevos actores, consolidación nuevos poderes y representaciones territoriales. Las dificultades para poder pensar y actuar sobre el problema tienen como actores fundamentales a las organizaciones globales, las agencias multilaterales, y a los consultores y especialistas.

En este sentido, en los '90 se consolida un nuevo paradigma de actuación socio-urbana en el marco de las estrategias (globales) de la *“lucha contra la pobreza”* con el fin de contribuir a la gobernabilidad urbana. Las Agencias Multilaterales de Crédito son efectivas y contundentes en sus objetivos, puesto que direccionan el financiamiento hacia la regularización dominial y urbanística de los asentamientos irregulares, y la consolidación de los derechos relacionados a los títulos de propiedad (siguiendo la tesis De Soto). Estas intervenciones específicas –conocidas como programas “enlatados”- en algunos países se las utiliza en forma complementaria de los programas nacionales, pero en otros tienden a debilitar la posibilidad tener políticas nacionales mas comprehensivas. Como contraparte positiva, ellas suelen fortalecer el peso de los gobiernos locales en la actuación habitacional, y en algunos casos tienden a posibilitar un abordaje más integral, en términos sociales y urbanos.

Esta tercera generación de políticas está en cuestión y se visualiza un incremento del debate en torno a su sentido y efectividad en el contexto del debilitamiento del neoliberalismo en América Latina, y el resurgimiento de diferentes tensiones nacionales y regionales, sobre un nuevo rol del Estado en el desarrollo económico y social.

En este marco, si nos preguntamos... ¿que es lo nuevo..?; vemos que por una parte, la cuestión del acceso a la ciudad se ha instalado con mucha fuerza, lo cual interpela las formas de actuación pública sobre la problemática del suelo urbano (y sus modos de producción).

Por otra parte, sin duda la *“nueva cuestión social”* (como secuela del neoliberalismo) asumida en el proceso de lucha popular, instala paulatinamente el debate por los derechos. La experiencia de Brasil (con el Estatuto de la Ciudad) y de Colombia (con las leyes urbanas y ambientales) constituyen el ejemplo a debatir y seguir por los movimientos sociales y políticos latinoamericanos.

## **SEGUNDA PARTE**

## 7. Tendencias en las políticas habitacionales en América Latina en los últimos 15 años.

En un estudio reciente, donde recopilamos información de 12 países de América Latina<sup>24</sup> con Rubén Sepúlveda (Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner R., 2006) pudimos establecer en la observación comparada, que las políticas habitacionales –salvo algunos pocos países- tienden a seguir operando en un contexto institucional relativamente poco desarrollado, lejos aún de ser un tratamiento comprehensivo y que de cuenta del derecho a la ciudad.

Llama la atención la persistencia de políticas erráticas, donde cada gestión gubernamental organiza unos programas que luego tienen poca vida, o son sectoriales, o responden a formatos determinados por el financiamiento internacional. Lo cual es todo lo contrario, a una política de Estado concebida en el largo plazo, con una consecuente base jurídica centrada en los derechos, que consista en un despliegue de instrumentos de intervención en los mercados debidamente coordinados, es decir, que apunte a proteger de la mercantilización de los bienes y servicios del hábitat a la población en general, políticas que no estén centradas solamente en el objeto vivienda, sino en la complejidad del hábitat.

Observando con más profundidad las discontinuidades en la política de varios países, se comprueba que en la mayoría de los casos, ello ocurre con los cambios de administración gubernamental, lo que afecta el sostenimiento de una política de Estado. Salvo Chile, Costa Rica y Brasil, los demás países dan cuenta de apariciones y desapariciones periódicas de programas. Obviamente se debe destacar que ello -no casualmente- tiene lugar cuando la institucionalidad (sistema de leyes normativas y regulaciones sobre la propiedad y el suelo urbano) es más débil.

Pero, aquí también cabe destacar que las agencias internacionales (el Banco Mundial y particularmente el BID) han incentivado y financiado la actuación por programas (“enlatados”) como es el caso de los de mejoramiento de barrios, lo cual en buena medida, ha distorsionado las políticas nacionales. Este tipo de programas, que como vimos forman parte del paradigma de “*lucha contra la pobreza*” son promovidos a fin de regularizar lo irregular. Es decir que promocionan una actuación pública que va por detrás del proceso de urbanización popular (o de producción social de la ciudad). Una política centrada mayoritariamente en estos formatos, de tipo remedial de la urbanización informal –que convalida la urbanización en áreas no aptas y/o ambientalmente en riesgo. Varios trabajos<sup>25</sup> han demostrado lo costoso que resultan y los distintos grados de transferencia de renta a los especuladores del suelo urbano.

Lo observado demuestra que muchas de las leyes promulgadas y vigentes –y los correspondientes organismos que ejecutan y controlan- centran la acción pública en programas de construcción de viviendas nuevas, más que en el control o injerencia en los mercados. Que el Estado promueva la construcción de viviendas, es concurrente además con los intereses del sector inmobiliario (con foco en la renta del suelo) el sector productivo (con foco en el incentivo a la actividad en construcción) y el sector financiero (que busca expandir el crédito hipotecario). Justamente,

---

<sup>24</sup> Estudio promovido y financiado por el Centro Cooperativo Sueco (filial de América Latina) realizado a fines de 2005 con información recopilada de México, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Chile, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Argentina.

<sup>25</sup> Ver en Clichevsky N. (2003) o en Fernández Wagner R. (2004a)



respecto al mercado del suelo, existen en muy pocos países (Brasil y Colombia) instrumentos apropiados para el manejo, con fines sociales.

Respecto al mercado financiero, no es casual que en varios de los países estudiados entre fines de los '80 y principios de los '90 se hayan privatizado los Bancos Hipotecarios nacionales (o sus carteras), a favor de la banca internacional. Recuérdese que ello era parte de los postulados del Consenso de Washington.

Un aspecto que es dificultoso verificar directamente, es el comportamiento de los actores económicos, pero bien se conoce a partir de las realidades nacionales, que las cámaras empresarias y otros agentes económicos, ejercen su capacidad de “lobby” en las instancias gubernamentales modelando en buena parte la política. Ello es en gran medida opuesto al involucramiento de la población en el proceso de concepción, gestión y producción de la vivienda. Paradójicamente cuando esta población ya lo hizo en los sectores urbanos y viviendas que habita. Respecto a la población destinataria de los programas (los “habitantes” de las viviendas deficitarias o receptores de las mejoras) se comprueba que su participación es mínima. La existencia de movimientos y organizaciones sociales con demandas al respecto no garantiza por sí misma esta participación. Un indicador interesante sería, en qué momento de todo el proceso de un programa está prevista (y se efectiviza) la participación de la población.

Respecto al sector construcciones, la existencia de políticas centradas casi exclusivamente en el incentivo de la construcción de vivienda nueva, significa un retraso estructural (por su sesgo “viviendista”) es decir por el hecho de centrar la acción en la vivienda despreciando las acciones indirectas y/o integrales, en el complejo de bienes y servicios habitacionales, de los cuales la vivienda es solo una parte.

## **8. Constantes y lugares comunes de la política habitacional latinoamericana.**

En síntesis en el mencionado estudio, según por los datos consignados en las fichas de información, los recabados en los documentos oficiales de cada país, y los que reflejan algunos artículos y trabajos recientes, las políticas han sido atravesadas por algunas constantes:

1. Todas las políticas nacionales de vivienda -en mayor o menor medida- han sido influidas fuertemente por la “facilitación” (del funcionamiento del mercado) donde constituyen un buen ejemplo, el programa de Subsidio Habitacional Directo en Paraguay, los programas Habitacionales Chilenos y Mexicanos. En el contexto de políticas económicas que -a partir del fuerte endeudamiento externo de los países de la región- siguieron el Consenso de Washington, produciendo una fuerte reforma de su economía (Ajuste Estructural) que se tradujo principalmente en el desmontaje de las instituciones del Estado del Bienestar. Ello significó el fin de los mecanismos de tutela del Estado sobre la problemática social, desmontado parcialmente o totalmente (según los países) el sistema de seguros sociales de las políticas universales. A causa de ello, la inversión que demanda la política social fue considerada como un gasto.
2. Se evidencia una preeminencia de acciones habitacionales dirigidas a la vivienda nueva, ya sea a través del Estado como facilitador, mediante subsidios a la demanda y el acceso al crédito, que

no da cuenta del gran déficit cualitativo existente en la Región, la modalidad predominante es la ejecución mediante licitaciones y/o contratación de empresas constructoras.

3. Las políticas sociales, pierden sus anclajes sistémicos (su base jurídico-administrativa) para ejecutarse centrada –mediante la focalización socio-territorial- en grupos de población específicos, instrumentadas fundamentalmente con programas de financiamiento internacional. En tal sentido, se observa que en la mayoría de los países analizados proliferan los programas habitacionales “*focalizados*”, es decir, dirigidos a determinados grupos de población (focalización social) o barrios muy específicos (focalización territorial).
4. Se privatizan los bancos hipotecarios nacionales o se transforman los Fondos de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda en los países que existían (por ejemplo, Argentina, México, Honduras), lo cual disminuye sensiblemente o totalmente la oferta de crédito blando para sectores medios bajos. Al tiempo que el mercado financiero –impulsado por las recomendaciones de los organismos multilaterales- sale agresivamente a expandir el mercado de hipotecas, basado en la banca privada y particularmente, la banca transnacional. Esto es coincidente con la expansión del mercado de las titulaciones de hipotecas a nivel global, donde se configura un mercado global, que pareciera comportarse en forma complementaria al de los fondos de pensión. Se podría afirmar que en América Latina se ha desarrollado en los últimos quince años, una “fertilización” de los mercados nacionales para la atracción de fondos globales, que tiene su base en la vivienda, mediante el instrumento del crédito hipotecario. Expansión que se logra con el viraje de las políticas hacia el financiamiento a la demanda.
5. Al mismo tiempo, en el mercado financiero se alienta también la micro financiación de las acciones de los sectores de mas bajos ingresos, y/o que las políticas públicas cuando realicen subsidios, lo hagan en forma explícita. La banca internacional alienta la expansión del micro-financiamiento, sobre la base que los sectores más pobres son excelentes pagadores. Algunas experiencias han demostrado un interesante desarrollo e impacto, pero debe llamarse la atención que por lo general, la tasa de interés de los prestamos suele ser muy elevada.
6. Se alientan programas de regularización urbana y dominial de los asentamientos informales en toda América Latina. Por una parte, prima el tratar de reducir el conflicto que representa la presencia de la pobreza urbana. Ello mayoritariamente persigue el objetivo de asegurar la gobernabilidad urbana. Por otra parte, la regularización urbana, y en particular la dominial, persiguen el fin explícito de regularizar lo irregular o formalizar lo informal. La regularización dominial alienta la entrega de títulos de propiedad a los más pobres (como solución a la pobreza), siguiendo la tesis ampliamente promocionada por Hernando de Soto.
7. Crecen notablemente en importancia los programas de financiamiento de los organismos internacionales, frente al peso de los programas nacionales, que incluso en algunos casos desdibujan la política nacional. En este caso, se destacan los Programas de Mejoramiento de Barrios impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo, que prácticamente abarca a todos los países. Son buenos ejemplos el PROMEBA de Argentina, Mejoramiento Barrial en El Salvador, Programa Favela Barrio (Rio de Janeiro) y Habitar Brasil en Brasil, Mejoramiento de Barrios en Guatemala, el Programa de Renovación Urbana (PRU) en Nicaragua, el Programa Integrado de Asentamientos Irregulares (PIAI) en Uruguay. Es importante mencionar que parte

del diseño del Programa de Mejoramiento de Barrios financiado por parte del BID, consideró la experiencia chilena al respecto, que en los inicios de la década de los ochenta, implementó una línea de trabajo, a la que posteriormente, se sumó el BID con un primer préstamo.

8. Otra de las políticas abrumadoramente dominante en los años '90 son las privatizaciones de los servicios públicos (agua potable, alcantarillados, gas, transporte, etc.), donde países como Chile y Argentina son pioneros en el traspaso de empresas estatales a grandes grupos económicos nacionales y transnacionales. Este proceso no estuvo exento de grandes conflictos sociales (recuérdese la llamada “guerra del Agua, de Cochabamba, Bolivia).
9. Se destaca que el proceso de urbanización y una amplia parte del parque habitacional que se construye es ejecutado por la propia población. Debe señalarse que esta “producción social del hábitat” como define Hábitat Internacional Coalition (Ortiz E., 1996) engloba un amplio conjunto de actores y agentes formales e informales, que en muy baja proporción son incorporados en el diseño y ejecución de las políticas.

En síntesis, las políticas habitacionales en la Región, han estado fuertemente afectadas por la globalización financiera. Justamente los mercados internacionales penetran profundamente las economías nacionales y la determinación propia que cada país ejerce sobre su política pública, particularmente, sobre una asignación tan valiosa como los bienes y servicios habitacionales, para la reproducción social. Ello acarrea una (re)mercantilización acelerada de los bienes y servicios del hábitat, al tiempo que la política se vuelve –en términos reales- menos eficiente para reducir la brecha social. Salvo el caso de Brasil, el Estado ha retrocedido frente al mercado, lo cual asociado a fenómenos socio-urbanos como la privatización del espacio público, ha incrementado enormemente la fragmentación socio-espacial en nuestras ciudades y por ende, la penuria en el habitar.

Sin duda, como antes señalamos las políticas habitacionales en América Latina han tenido un cambio en el contexto de los postulados del Consenso de Washington, que hibridaron aún más las políticas habitacionales en el subcontinente, mixturando actuaciones que aún conservan alguna rémora del Estado de Bienestar, con un amplio universo de “programas” o formatos que focalizan la actuación pública.

### **TERCERA PARTE**

#### **9. Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América latina.**

Hasta aquí hemos desarrollado una crónica de lo acontecido en los últimos cincuenta años en América Latina en materia de políticas habitacionales. A continuación desarrollamos algunos argumentos con la intención de avanzar en una revisión de la actuación pública en materia de acceso a los bienes y servicios del habitar. Políticas que –bueno es recordar- se centran en aquella parte de la población que padece, con distinto grado de dificultades, penurias para acceder en el mercado formal del suelo urbano y el parque habitacional construido.

En tal sentido creemos importante tener en cuenta los siguientes tres procesos: 1) que esta sucediendo un cambio histórico en el proceso de habitar; 2) que se modifican las condiciones de

acceso-exclusión sociales y urbanas, y 3) que la condición de mercancía de los bienes y servicios del hábitat se modifica con el proceso de profundización y expansión de las relaciones capitalistas.

### 9.1. El proceso de cambio histórico en el habitar

Las transformaciones económicas, políticas y sociales, asociadas a lo que se ha dado en llamar “globalización”, presentan procesos sociales de nuevo tipo –nunca antes vistos por su forma o escala- que llevan a buena parte de los trabajos sobre la problemática social contemporánea considerar la emergencia de una “*nueva cuestión social*” (Rosanvallon P., 1995).<sup>26</sup>

Siguiendo la misma línea, hemos planteado en trabajos anteriores la emergencia de una “*nueva cuestión urbana*” (Catenazzi A., Lombardo J. & Fernández Wagner R., 2003) dentro de la cual podríamos arriesgar la hipótesis que ello se interrelaciona también con cambios históricos en los procesos del habitar, que conllevan problemas socioculturales de nuevo tipo, y por ende nos enfrentan también a la emergencia de una “*nueva cuestión de la vivienda*”.

En este sentido, cabe preguntarse acerca de esta “*nueva cuestión de la vivienda*”... ¿Cuál es el proceso verdaderamente nuevo? ¿Qué cosas permanecen constantes y cuales si han cambiado? o ¿Qué tipo de componentes estarían redefiniendo la cuestión?

En primer lugar, las *condiciones del acceso a la ciudad* siguen siendo, para amplios sectores de población, el mismo viejo problema que planteara con el desarrollo del capitalismo industrial en el Siglo XIX. Sin embargo, lo que definitivamente ha venido cambiando son las formas que éste asume, y principalmente que el problema masivo ahora –particularmente en las grandes ciudades- es la permanencia, o la situación en que se habita en la ciudad. A partir de la ruptura de un sistema que propendía a una integración social basada en el trabajo -como espacio de representación y como condición (el “salariado”)- con la emergencia de una “nueva pobreza”, la nueva cuestión se desplaza hacia el modo en que se participa en el sistema de la economía urbana y los diferentes recursos asociados a las políticas sociales.

Acceso y permanencia son lo mismo visto de este modo. Mucho se ha venido debatiendo en las ciencias sociales sobre la “exclusión” (Rosanvallon P., 1995; Castel R., 1997) acerca de la necesaria superación de una utilización dual del concepto (inclusión-exclusión), demostrando que, por una parte se trata de una condición transversal en los diferentes grupos sociales, y que por otra parte es multidimensional y compleja.

Por ello, lo que denominamos como “*cambio histórico del habitar*”, parte de considerar que se asiste a un cambio político, económico y social, basado en una reestructuración productiva y un cambio histórico en la relación estado-mercado (reconfigurando la relación de lo público con lo privado). Que ello provoca polarización social y fragmentación socio-espacial, con tendencia a la creación de ámbitos de socialización diferenciada, que tienen un amplio reflejo en la ciudad.

Procesos en los que se destacan cuatro dimensiones:

---

<sup>26</sup> La “*cuestión social*” del Siglo XIX en Europa tiene origen en la magnitud de la penuria de las condiciones de vida de las clases obreras en la ciudad. Parte constitutiva de la cuestión social sería la “*cuestión de la vivienda*” [constitutiva a su vez de la “*cuestión urbana*” del Siglo XIX según afirma Peter Hall, (1996)]

1) La demanda de espacio urbano para los nuevos enclaves del capital global, requieren mayor cantidad de suelo urbano bien localizado. Lo cual asociado al proceso de descentralización compulsiva del Estado y la transferencia al mercado de las funciones y la provisión los bienes y servicios, que este controlaba y gestionaba (en parte con una explícita definición de “bien público”), han provocado, una crisis general en relación a su acceso y disponibilidad. Lo cual repercute ampliamente en lo local y castiga a la población con una *(re)mercantilización del suelo y los servicios urbanos*, que esta generando crecientes impedimentos en su acceso, elevando notoriamente el costo del habitar urbano.

2) En términos socio-espaciales el proceso de configuración y calificación selectiva del espacio urbano, está provocando –especialmente en grandes ciudades- **procesos de fragmentación socio-espacial, segregando los sectores de altos ingresos e insularizando los sectores de bajos ingresos.**

3) El proceso de reestructuración productiva mundial, a su vez ha provocado en nuestros países, un proceso de *desindustrialización asociada a una reindustrialización selectiva* (algunos rubros, maquila, commodities, etc.), que genera un enorme ejército de desocupados, pero también de subocupados y precarizados, en el sector moderno. El “fin del trabajo formal” y sus seguridades asociadas, provoca que se acentúe la *creciente importancia de la vivienda* –y en particular su enclave urbano, en tanto “capital locacional”<sup>27</sup> o lugar en la economía urbana- tiene para los sectores de menos ingresos. En consecuencia, se puede afirmar que se reinstala y/o reestructura de este modo, con más fuerza el ciclo reproducción-producción en la esfera doméstica (en el “espacio vivienda” y en el entorno barrial inmediato).

4) El proceso de desempleo, subempleo y precarización laboral, se complementa con el fin de los seguros universales -con la consecuente merma o contradicción con ciertos derechos constitucionales- para instaurarse en su lugar políticas sociales basadas en programas focalizados. Ello viene provocando un *proceso de profundos cambios intrafamiliares* (composición, crisis, dispersión, allegamiento, fin del Jefe de Hogar “ganador del pan”, etc.) lo cual tiene múltiples implicancias en la cuestión de la vivienda.<sup>28</sup>

## 9.2. La “nueva” cuestión social y las políticas públicas.<sup>29</sup>

Para una consideración más amplia de las políticas habitacionales, si pretendemos superar la visión vivierendista y la supremacía del mercado financiero, tenemos que adentrarnos y explorar otras dimensiones no consideradas en las políticas.

---

<sup>27</sup> El influyente trabajo de **Pedro Abramo “la teoría de la Favela..”** (2003) coloca dos cuestiones centrales en este sentido. Por una parte que el 65 % de las actividades económicas de los hogares “favelados” son desarrolladas en el interior de la favela. Por otra parte que los pobladores lo que mas valoran es la localización y el hecho que ello constituye una herencia para los hijos. Abramo llama a esto “**capital locacional**”.

<sup>28</sup> Son también componentes de los **cambios intrafamiliares** nuevas situaciones como hogares con jefatura de la mujer, hogares unipersonales, la reconfiguración de roles en la pareja, el allegamiento de familiares, las remesas, y su influencia en la reconfiguración de los códigos generacionales, etc.

<sup>29</sup> Los elementos para el debate que se puntualizan en este apartado, surgieron de las discusiones y aportes sugeridos por Maria Cristina Cravino en oportunidad de preparar un artículo para el Boletín del INVI (Fernández Wagner, 2004b)

En primer lugar, es necesario partir del hecho que **la política es parte de una construcción social e histórica**. Por lo tanto hay que tener en cuenta el contexto urbano, social y cultural, la naturaleza del conjunto de políticas urbanas y sociales, y el modo de abordaje de la “cuestión social” en un momento histórico determinado. Por ejemplo lo que el mercado define como “el acceso a la vivienda” (el acceso al producto en términos financieros) interpela hoy profundamente **el acceso a la ciudad**, y en un sentido más estricto, **el acceso a la economía y la cultura urbana**.

En segundo lugar, hay que considerar que la vivienda no se puede considerar un objeto con un valor de uso simple. Todo lo contrario, la vivienda constituye un **valor de uso complejo**, que es parte de una configuración compleja, conformada por los bienes y servicios que posibilitan habitar la ciudad, en un marco de integración económica, social y política. Sin duda que ello puede tener múltiples formas y manifestaciones, donde se observan gradientes de acceso al mercado urbano, con diferentes bienes y servicios y con diferentes calidades de los mismos.

En tercer lugar, es importante destacar **que las necesidades habitacionales se presentan en formas extremadamente dinámicas**. Esto colisiona fuertemente con una concepción estática (objetual) de la vivienda. Sin duda, aquí radica buena parte del fracaso de las políticas habitacionales en América Latina. Si esto no se comprende no se puede explicar la existencia del extendido conjunto de submercados, que responden a necesidades, y cuyo origen se da en la alta valoración de lo que podrían ser vistos como productos “substandard” pero que configuran opciones reales en las trayectorias y movilidades residenciales.

Vinculado a las dinámicas, en cuarto lugar, se debe mencionar la cuestión de **la heterogeneidad de la pobreza**. Está ampliamente estudiado en las ciencias sociales, que la situación de un hogar considerado pobre no es igual a otro también considerado pobre. Un entramado de factores de índole compleja, pueden establecer grandes diferencias en las condiciones que la pobreza asume. En este sentido, todo lo avanzado por la sociología en torno a los diferentes “capitales” constituye un buen ejemplo. Si tomamos el caso de lo acontecido con los “nuevos pobres” en Argentina, se observa este nuevo sujeto social no fue considerado por las políticas públicas. En lo habitacional no ha habido respuesta alguna para quienes -no menos del 40% de la población- sufrieran penurias, teniendo casa propia.

En quinto lugar, se debe tener presente que **el hábitat tiene connotaciones que trascienden los aspectos materiales, que constituyen un universo simbólico** (como formas de **distinción** en el sentido desarrollado por Pierre Bourdieu). Aspectos ampliamente ignorados en la formulación de las políticas habitacionales y urbanas.

En sexto lugar, dado que está probado que **la política social construye sujetos sociales**, donde se puede especular que una política habitacional vivierendista “de mercado” centra su objetivo en una necesidad constituida por sujetos homogéneos, pasivos, unidimensionales, que son simples receptores de un subsidio y/o pagadores de créditos. Esto último también lleva a considerar dimensiones complementarias, que tratamos en otro apartado, en relación a las lógicas, es decir, como se posicionan los actores, como acceden a la información y como se organizan las diferentes prácticas.

### 9.3. Mercancías y mercados (las “demandas sociales” en dimensiones económica y espacial)

Si partimos del hecho que las demandas sociales se basan en la incorporación y/o permanencia en la ciudad, es decir poder llegar a formar parte y continuar luego inserto en la economía urbana, teniendo presente que para una amplia franja de población el acceso a la ciudad constituye el acceso a los bienes y servicios básicos para la vida,<sup>30</sup> es conveniente detenernos en el repaso de algunas definiciones básicas, en términos económicos y espaciales.

La ciudad se organiza a partir de una subdivisión de la tierra, en una unidad reconocible y comerciable que es “la parcela”. La traza urbana, organiza una estructura parcelaria, donde se dividen los espacios comunes (públicos) y los espacios de dominio privado. Esta estructura (parcela y espacio público) es, a su vez, el resultado de un proceso de producción, que transforma el medio natural (tierra) en suelo urbano. Esta producción consiste en incorporación de atributos que la cualifican (mediante modificaciones físicas, servicios y equipamientos), los cuales constituyen una incorporación de valor. Dependiendo de las características de este valor agregado y de la localización, se consolidará un precio, un valor de mercado de este “producto” tan singular (que no tiene reposición). El mercado de bienes raíces, denota claramente al modo en que una sociedad traslada su estructura al territorio. Dicho de otro modo, la propiedad del suelo constituye un modo de relacionamiento social, por ello cualquier “localización” en el medio urbano estará indefectiblemente ligada a una posición (acceso y permanencia) a esa estructura.

Ahora bien, desde el discurso económico tradicional (y desde la lógica del poder) el problema del acceso es una cuestión de oferta y demanda. Articulación en la que se mueven individuos racionales que, en función de su interés y conveniencias económicas, toman decisiones fundamentalmente regidos por el sistema de precios. En este mundo, el subsidio (compuesto únicamente por dinero estatal desvalorizado) viene a corregir las imperfecciones y permite expandir esta lógica en aquellas situaciones donde la demanda no es solvente. Este imperativo del mercado (libre) puede lograrse en forma bastante acabada, en sociedades que tienen no menos del 80% de la población incluidos (lo que paradójicamente se da si existen instituciones del Estado del Bienestar maduras) participando de los mercados formalizados, pero en la realidad Latinoamericana, pos Ajuste Estructural, dista mucho de ser de este modo.

El mercado es una construcción social, donde oferta y demanda son parte de un sistema que incluye diferentes agentes y actores.<sup>31</sup> Ahora bien, en nuestras ciudades, con un amplio sector de población que no participa plenamente del formal, existe un sinnúmero de mercados y cuasi-mercados de lo que podemos identificar como bienes y servicios del habitar. Para estos habitantes, el mercado “real” de acceso al alojamiento, no se compone solo de “viviendas”, sino que se

---

<sup>30</sup> Esto aparece muy claro, en los casos extremos. Cuando, por ejemplo, en distritos de la segunda y tercera corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) hemos encontrado hogares que no perciben ingreso monetario alguno, pero que sobreviven utilizando la adscripción a programas alimentarios, de salud, los hospitales y escuelas públicas, chapas y ladrillos provistos por los municipios, y más recientemente pequeñas ayudas monetarias estatales (los planes Jefes y Jefas de hogares). Procesos donde la inserción (y pertenencia territorial) es crucial para el acceso a esos recursos indispensables para la vida.

<sup>31</sup> Es necesario **diferenciar agentes de actores**. Todos son actores (en el “escenario urbano”) pero algunos de ellos son muy importantes –con un poder determinante- e influyen el comportamiento de aquellos actores que no poseen tal poder.

compone de múltiples formas que asume el espacio urbano habitable (o incluso no habitable en el caso de quien vive en la calle).

## **10. Reflexión final: Construcción de un marco interpretativo para las políticas habitacionales.**

Las políticas habitacionales de los países Latinoamericanos se presentan como un universo mucho más heterogéneo de lo que a simple vista parece. Cuando se observan dichas políticas -como en el estudio de los 12 países antes mencionado (Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner R., 2006)- se constatan características comunes sobre las formas en que el poder público se ejerce, la organización institucional, el entramado de intereses en torno a ellas y el grado que ellas tienen de actuación sobre los mercados, y el real proceso de lucha social por el acceso a la ciudad y la vivienda.

Por ello, a fin de realizar un análisis un tanto más conceptual, que vaya más allá de una simple exposición de similitudes, diferencias o características particulares, se propone como ejercicio lo que esquematizamos a continuación, como ayuda a la reflexión crítica.

Toda política pública implica una construcción institucional, que regula u organiza la distribución de recursos en la población directa o indirectamente. En el caso de política pública de vivienda, dicha construcción institucional la dividimos en dos dimensiones: a) su ***construcción jurídico-institucional en función de derechos*** y, b) la ***construcción institucional de los niveles de descentralización*** (transferencia de poder y recursos) de la misma hacia la población involucrada.

Respecto a la ***construcción institucional en función de derechos***, cabe decir que toda política pública –partiendo de la tradición keynesiana- intenta consolidar un sistema de protección social, de redistribución de los bienes y servicios esenciales para la vida, ya no solo por principios básicos de igualdad social –teniendo en cuenta los factores estructurales de desigualdad: *propiedad privada y ganancias sin límites*- sino al menos con fines de equilibrio funcional del sistema económico y político nacional.

Esta política pública requiere una construcción institucional de gran escala, mediante el desarrollo de un conjunto de instrumentos jurídicos asociados a los derechos de ciudadanía (los límites a la propiedad y la renta), y otro conjunto instrumentos de gestión (disposiciones, normas) vinculados con la distribución de los recursos.

Respecto a la ***construcción institucional de los niveles de descentralización***<sup>32</sup> de la misma, se destaca el diseño del modo en que los diferentes niveles del Estado y la sociedad organizada, tienen injerencias, responsabilidades y/o competencias en la ejecución de la política en el territorio.

Entonces, el intento de realizar una observación comparada de la institucionalidad de la política (en las dos dimensiones) considera la forma en que se organizan los objetivos y recursos, el modo en

---

<sup>32</sup> En torno a la descentralización se ha consolidado bajo -el paradigma neoliberal en años recientes- la noción de la transferencia del estado al sector privado. En nuestro caso DESCENTRALIZACIÓN significa transferencia de poder decisorio de los estamentos centrales a los de los gobiernos locales y/o a las organizaciones de base. Si no hay esta transferencia no hay descentralización posible.



que se involucran a los actores, o el que adoptan los productos que constituyen el objeto de la política,

El ejercicio que proponemos con el fin de romper el cerco tecnocrático –en el que en gran medida estamos inmersos- y poder reinstalar el debate en el plano político de las políticas habitacionales, nos lleva a intentar definir algo que genéricamente denominamos aquí **“tipo” o “estilo” de la políticas.**

### **10.1. El estilo de las políticas**

El análisis comparativo por países, de las políticas habitacionales en América Latina, propone que se observe el recorrido temporal de las mismas, donde dicho “estilo” nace de la combinación de las dos dimensiones consideradas en su base jurídico-institucional. Teniendo en cuenta el modo en que se articulan las diferentes lógicas en el entramado de actores que en torno a la política se da, y el modo en que esta política interpela los mercados del suelo urbano, financiero, de materiales de la construcción y sector armador, y de los inmuebles urbanos vacantes (retenidos y/o en alquiler).

A continuación se compone un esquema de doble entrada: Por una parte –en sentido vertical- ubicamos la **construcción institucional del sistema de centralidad-no centralidad** de la política, organizando un gradiente de **articulación de agentes y actores**, (distribución de poder) de un esquema de mayor concentración en los niveles del estado Nacional (gobierno e instituciones nacionales), luego la escala provincial (gobierno e instituciones provinciales o regionales) y por último la local, diferenciado Estado Municipal (gobierno e instituciones locales) y actores sociales (en el territorio).y población organizada en las esferas barriales.

Por otra parte se coloca en sentido horizontal el modo y grado en la **construcción institucional en función de derechos**, es decir el desarrollo de leyes, normas y regulaciones, existentes tanto para regular el funcionamiento de la política, y sobretodo con el propósito de asegurar una regulación pública del desempeño o grado de intervención en los mercados, y el grado que ello conlleva de protección de derechos, frente a las condiciones mercantilizadas de los bienes y servicios en juego. A los fines de esquematizar la profundidad de la intervención de la política en los aspectos estructurales de las formas de producción y distribución de los bienes y servicios del hábitat, definiremos tres grados: bajo, medio y alto. Si se tiene en cuenta que al respecto identificamos **cinco submercados** el del suelo urbano, el del parque de viviendas existentes, el de los materiales y componentes de construcción, el de los servicios urbanos y el financiero.

Se puede organizar el siguiente esquema a fin de situar un estilo o tipología de la política.



### ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS HABITACIONALES

		LOBISTA-CLIENTELAR	COMPENSATORIO	REDISTRIBUTIVO
DIMENSIONES	ECONOMICO	Centrada en la gran empresa Consolida la obtención de rentas (suelo urbano, financiera) Activa mercados informales Beneficia a especuladores	Centrada en gran empresa Trata de limitar el impacto en los mercados informales	Centrado en agentes económicos locales Promueve el desarrollo local Redistribuye las rentas del suelo urbano (maneja plusvalías) Opera en base a planificación participativa
	URBANO	Construye una ciudad de baja calidad urbana. El modo de toma de decisiones (centralizado) genera respuestas urbanas no consensuadas con la población. Tendencia a la degradación física de las soluciones.	Le preocupa la calidad urbana que construye aunque suele tener poco éxito al no abordar lo estructural (mercado del suelo, régimen de propiedad, etc.)	Se apoya en la planificación y manejo del suelo. Construye una ciudad de mejor calidad urbana con base en el consenso social. Interviene en el parque construido (vacancia y alquiler) Provee financiamiento para el mantenimiento, proyectos urbanos e infraestructuras
	SOCIAL	Heteronomía (no participación - comportamiento condicionado de los actores y destinatarios) Genera conflictos sociales Profundiza la segregación.	Existe un comportamiento mas comprometido de los agentes. Se basa en niveles de participación acotados.	Autonomía. Comportamiento no condicionado de actores por intereses concertados Actúa por reconocimiento de derechos Favorece las iniciativas locales y genera sinergias.

Es decir, la LOBBISTA-CLIENTELAR es una política cuyo impulso principal esta dado por la conveniencia mutua de los actores involucrados en el entramado de intereses constituido en torno a ella, por ello es una política que no interpela el proceso real (del sujeto de su acción) sino que construye la demanda en función de su capacidad de ofertar.

En cambio, una política de tipo COMPENSATORIA, es una política cuyo impulso esta dado por el intento de *corregir las imperfecciones sistémicas* del cuerpo social (en relación a las condiciones de acceso a los bienes y servicios del hábitat) compensando –es decir “desmercantilizando”- mediante facilidades y/o provisión directa las dificultades de su acceso en el mercado libre para una parte de la población.

A diferencia de ello una política de tipo REDISTRIBUTIVA, se plantea las desigualdades en el acceso por la vía del mercado libre, y su impulso estará dado por una fuerte voluntad de operar sobre las causas, interviniendo fundamentalmente sobre los procesos de generación y distribución de la renta generada por el proceso de urbanización en su conjunto.

Esperamos que estos elementos contribuyan al debate sobre las políticas habitacionales en América Latina.

## 11. Referencias

**Abramo P.** (2003) “*la teoría económica de la Favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado informal*”; Ciudad y Territorio Vol. XXXV, N° 136-137, verano-otoño 2003; Ministerio de Fomento; Madrid

**Bravo Haitmann L y Martínez Corbella C. (Eds.)** (1991) “Chile: 50 años de vivienda social. 1943-1993” / Universidad de Valparaíso.

- Banco Mundial** (1993) “*Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*” Documento de Política / Washington (Título original: *Housing: Enabling Markets to Work* / 1992)
- Bonduki N.** (1998) “*Origens da habitacao social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusao da casa propria*” / Ed. Estacao Liberdade, Sao Paulo
- Castel R.** (1997) “*La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*”; Paidós; Buenos Aires.
- Catenazzi A., Lombardo J. & Fernández Wagner R.,** (2003) “*La nueva cuestión urbana en la RMBA. Transformaciones socio – económicas, procesos de globalización, ciudad y proceso de reproducción social*”; / En Catenazzi A. & Lombardo J. (Compiladores) “*La cuestión urbana en los ‘90*” / UNGS; Ediciones al Margen; La Plata
- Clichevsky N.** (2003) “*Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*”; CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo; N° 75; LC/L.2025-P/E; Santiago
- Coulomb, René (Coord.)** (1992) *Pobreza urbana, autogestión y política*, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos a.c., México D.F.
- De Soto H.** (2003) “*El misterio del Capital*”; Ediciones El Comercio, Lima
- Engels F.** (1986) “*Sobre el problema de la vivienda*” (Segunda edición de 1887 de los tres artículos publicados en Der Volksstaat en 1872) / Editorial Anteo, Buenos Aires
- Fernández Wagner R.** (2004a) “*De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las políticas de reducción de la pobreza centradas en el habitat en América Latina*”. *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Año 10, N° 24, Pags. 89 a 98, octubre, Buenos Aires.
- Fernández Wagner R.** (2004b) / “*La construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat*” / Publicado en la Revista del Instituto de la Vivienda de la Universidad del Chile, Boletín INVI N° 50, Tema: “*accesibilidad a la vivienda social*”
- Hidalgo R.** (2005) “*La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*”; Centro de Investigaciones Diego Barrios Arana; Instituto de Geografía; Pontificia Universidad de Chile; Santiago
- INURBE** (1995) “*Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939 – 1989*” / Instituto de Crédito Territorial ICT, Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá.
- Klein A.** (1980) “*La vivienda mínima: 1906-1957*”; Editorial Gustavo Gilli; Barcelona.
- Marcuse P.** (1996) “*Space and Race in the Post-Fordist City: the Outcast Ghetto and Advanced Homelessness in the United States Today*” in: “*Urban Poverty and the Underclass. A reader*”, Mingioni E. (Eds) Blackwell, Cambridge MA.
- Ortiz Flores E.** (1996) “*FONHAPO: Gestión y Desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social del hábitat*” / Habitat Internacional Coalition / México
- Ortiz E.** (1996) “*Carta por los derechos a la ciudad y a la vivienda*” / Publicado en Iberoamérica ante Habitat II / Series Monográficas CYTED / Madrid
- Ramírez R. & Fiori J.** (1992) “*Notes on the Self-Help Housing Critique: Towards a Conceptual Framework for the Análisis of Self-Help Housing Policies in Developing Countries*”; in Mathey K. (Ed.) (1992) “*Beyond Self-Help Housing*”; Mansell; London
- Riofrío G. & Ramírez Corzo D.** (2006) “*Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*”; Editorial DESCO, Lima
- Rodríguez A. y Sugranyes A. (Eds.)** (2005) “*Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*” / Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Rosavallon P.** (1995) “*La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado providencia*” / Manantial / Buenos Aires
- Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner R.,** (2006) “*Revisión crítica de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*”, Editado por el Centro Cooperativo Sueco América Latina, San Jose de Costa Rica, febrero de 2006.
- Solares H.** (1999) “*Vivienda y Estado. Políticas habitacionales y producción del hábitat popular en América Latina*” / PROMESHA y Agencia Sueca de Cooperación Internacional / Cochabamba
- Yujnovsky O.** (1984) “*Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981.*” / Grupo Editor Latinoamericano GEL / Buenos Aires
- Zolezzi M. Tokeshi J. & Noriega C.** (2005) “*Densificación habitacional. Una propuesta para el crecimiento de la ciudad popular*” / DESCO Centro De Estudios de promoción del Desarrollo, Programa Urbano. Lima