

# EL CAMINO POSIBLE

## PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT EN AMÉRICA LATINA

Martha Arévalo / Guillermo Bazoberry / Claudia Blanco / Selma Díaz / Raúl Fernández Wagner  
Alejandro Florian / Ramiro García Quispe / Gustavo González / Graciela Landaeta  
Daniel Manrique / Jaime Miyashiro Tsukazan / Benjamin Nahoum / Joakim Olsson  
Enrique Ortiz Flores / Leonardo Pessina / Ana Sugranyes / Cristina Vila



TRILCE



CENTRO COOPERATIVO SUECO  
KOOPERATION UTAN GRÄNSER

# **EL CAMINO POSIBLE**

**PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT EN AMÉRICA LATINA**



# EL CAMINO POSIBLE

PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT EN AMÉRICA LATINA

*Martha Arévalo | Guillermo Bazoberry | Claudia Blanco | Selma Díaz  
Raúl Fernández Wagner | Alejandro Florian | Ramiro García Quispe  
Gustavo González | Graciela Landaeta | Daniel Manrique  
Jaime Miyashiro Tsukazhan | Benjamín Naboum | Joakim Olsson  
Enrique Ortiz Flores | Leonardo Pessina | Ana Sugranyes | Cristina Vila*

**TRILCE**



**CENTRO COOPERATIVO SUECO**  
KOOPERATION UTAN GRÄNSER

Programa Regional de Vivienda y Hábitat  
Centro Cooperativo Sueco  
San José, Costa Rica  
[www.sccportal.org/americalatina](http://www.sccportal.org/americalatina)

El Centro Cooperativo Sueco por su carácter no lucrativo  
no percibirá beneficio por la venta de esta publicación.

Ediciones Trilce  
Montevideo, Uruguay  
[trilce@trilce.com.uy](mailto:trilce@trilce.com.uy)  
[www.trilce.com.uy](http://www.trilce.com.uy)

Fotografía de carátula:  
Gustavo Castagnello

Las fotografías que se reproducen en el interior de esta obra  
pertenecen a los archivos personales de los autores de cada capítulo.

ISBN 978-9974-32-583-8

# Contenido

- 7 Presentación.  
Venciendo la fragmentación. Para lograr un modelo hermoso  
por *Joakim Olsson*

## Parte I La Producción Social del Hábitat

- 13 Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales  
para una política pública  
por *Enrique Ortiz Flores*

## Parte II Panorama de Sur a Norte en América Latina

### Chile

- 45 La reconstrucción social del subsidio habitacional  
por *Ana Sugranyes*

### Argentina

- 59 La Producción Social del Hábitat en la ciudad injusta  
por *Raúl Fernández Wagner*

### Uruguay

- 77 Cooperativas de Ayuda Mutua: la autoproducción organizada y solidaria  
por *Benjamín Naboum*

### Brasil

- 93 La experiencia brasileña en vivienda y ciudad  
por *Leonardo Pessina*

### Paraguay

- 109 La vivienda social en el Paraguay  
por *Cristina Vila*

### Bolivia

- 127 La Producción Social del Hábitat en Bolivia  
por *Martha Arévalo, Guillermo Bazoberry y Graciela Landaeta*

- Perú
- 151 La Producción Social del Hábitat en el Perú  
por *Ramiro García Quispe* y *Jaime Miyashiro Tsukazan*
- Colombia
- 167 La situación de la vivienda popular en Colombia  
por *Alejandro Florian* y *Daniel Manrique*
- Centroamérica
- 187 Las buenas noticias del movimiento cooperativista de vivienda  
en Centroamérica  
por *Claudia Blanco*
- Cuba
- 205 Cuba ¿una nueva política sobre la vivienda?  
por *Selma Díaz*
- México
- 223 Veinte años de políticas de vivienda. Impactos y perspectivas  
por *Enrique Ortiz Flores*

Parte III  
**Una mirada de conjunto**

- 239 El problema de la vivienda y la Producción Social del Hábitat,  
del Sur al Norte de América Latina  
por *Gustavo González*

Anexo

- 251 Declaración de Cochabamba

## Presentación

# Venciendo la fragmentación. Para lograr un modelo hermoso

Cuando se trata de vivienda social en América Latina, lo que primero llama la atención es el esfuerzo titánico de la misma gente pobre por solucionar sus carencias de vivienda. Lo segundo que llama la atención es la ausencia casi total del Estado en la mayor parte de los países de la región. Frente a esa ausencia, la gente hace lo que puede. Y es mucho lo que pueden: en este libro contabilizamos que el 67% de toda la producción habitacional en América Latina puede catalogarse como Producción Social del Hábitat.

¡Dos terceras partes de toda la vivienda se hace sin el Estado y a pesar del Mercado! O sea: por pura voluntad de la gente de seguir adelante. Porque generalmente el Estado ha abdicado de su papel de garante del derecho a la vivienda, mientras que las fuerzas del Mercado no ofrecen alternativas accesibles, ya no digamos soluciones dignas, para la gente que vive en pobreza.

¡Dos terceras partes! Son proporciones impresionantes. Especialmente, tomando en cuenta que en promedio, el continente latinoamericano tiene 40% de gente empobrecida.<sup>1</sup>

Esto significa que las personas que viven en pobreza no aceptan resignadamente «la suerte que les tocó», sino que luchan con los medios a su alcance para vivir dignamente. Es una verdadera autogestión, y además una gesta heroica, porque para la mayor parte de estas personas no hay ni apoyo material del Estado, ni seguridad de tenencia del terreno donde está asentada la vivienda, ni regulación alguna que les favorezca. Nada.

Sin embargo, la mayor parte de esta Producción Social del Hábitat es atomizada. Porque es cada quien por su lado. Y el heroísmo de sus actores individuales, por esa fragmentación, no produce resultados que puedan mejorar el sistema. Resulta en un pedazo de vivienda que resuelve algo, algo, para la familia, pero el resulta-

1 El hecho de que una parte importante de las remesas sea invertida en vivienda, ratifica aún más la impresión de que la gente pobre hace hazañas en este campo, porque las remesas son producto de migraciones muchas veces «ilegales» y en condiciones siempre muy duras, de gente pobre; una medida de los mismos pobres para salir de la pobreza.

do de todos esos esfuerzos heroicos —duele decirlo— es a menudo un caos urbanístico que reproduce la vulnerabilidad. Pero eso no sucede por culpa de la gente, sino por esa ausencia del Estado, que ha sido decretada por el neoliberalismo.

Entonces, reclamar el apoyo público decidido en vivienda es un paso ineludible. Apoyo al acceso al suelo y al financiamiento de las obras, y marcos legales que favorezcan la organización de la gente: todas son áreas importantes a reclamar. Para citar a Boaventura de Sousa Santos: «Reclamar mejor Estado, siempre; menos Estado, nunca».

Si esa vitalidad y energía popular que hoy construye ciudades enteras, pudiera contar con apoyo público para poder organizarse colectivamente, entonces los resultados serían sueños hechos realidad. Potenciando la autogestión colectiva se permitiría su masificación organizada y entonces la Producción Social del Hábitat podría lograr resultados, ya no solo cuantitativos mayúsculos, sino también representar propuestas apabullantes en calidad.

Y no faltan ejemplos lindos. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua que hoy se extienden por el continente, inspiradas en el ejemplo uruguayo de FUCVAM de más de cuatro décadas, representan un modelo hermoso. Combinan el esfuerzo de los y las de abajo, con un ideal igualitario, con la perspectiva de la vivienda como un derecho y no como simple mercancía, objeto de estatus o de inversión especulativa.

También este movimiento continental ya tiene muy claro que «la vivienda como derecho» no es una fórmula de mendicidad, de esperar el regalo de una casita gratis de parte de un caudillo en busca de clientela agradecida, reelección y desmovilización popular.

Al contrario: se trata de reclamar que el Estado esté al servicio de los y las que pagamos impuestos (porque los ricos casi nunca los pagan). Y de pregonar los efectos liberadores que tiene una vivienda digna en estabilizar la vida en familia, en el estudio de los niños y las niñas, en la higiene y la privacidad. Y que además garantiza a los pobres la seguridad de tenencia por generaciones, mediante ese candado justo que es la propiedad colectiva. Por no mencionar el efecto positivo sobre ese concepto sociológico del *capital social*, que es el resultado de creer en tu vecino y en la fuerza común que construye comunidades de verdad.

Obviamente, reclamar la vivienda como derecho y denunciar como falsa la fe ciega en que «el mercado resolverá», trae consecuencias y provoca reacciones

fuertes de los que se sienten cuestionados. Toda la maquinaria poderosa de las cámaras de construcción, de las entidades financieras, se siente cuestionada y reacciona.<sup>2</sup>

Porque la maquinaria contraria es poderosa. No en vano los medios de comunicación y la prensa normalmente está en manos de los pocos y ricos, y ellos saben sacarle provecho a esos medios. Tienen batallones de sicarios intelectuales y plumíferos a sueldo, y les pagan bien para que se dediquen a inventar cada día una nueva diatriba contra el Estado, contra lo público, siempre repitiendo sus mantras neoliberales.

Es un chiste cruel oír a esa gente cuando alaba la libre competencia, porque en realidad combaten cualquier otro medio de comunicación alternativo, como las radios comunitarias. Con sus leyes, con sus embargos publicitarios, con sus compras de frecuencias, hacen todo por acabar con las voces de los otros y quedarse sin competencia.

De esos plumíferos —cuya tarea es el «*coco-wash*», lavarnos el cerebro incesantemente, y ponernos patas arriba siempre— no nos debe sorprender si de repente salen con que la Producción Social del Hábitat (en su forma atomizada) es la prueba de que no se necesita Estado; que la gente resuelve en libertad y otras payasadas.

Para no caer en ese tipo de trampas es necesario tener claridad sobre qué elementos debe tener la Producción Social del Hábitat para ser modélica de verdad. Y esa ha sido la idea detrás de este libro: resaltar las apuestas y propuestas de este sector invisibilizado. Las y los articulistas participantes que escriben a continuación (y obviamente, me excluyo) representan la crema y nata de la intelectualidad latinoamericana que se ha comprometido con modelos liberadores en el campo de la vivienda popular. Para el Centro Cooperativo Sueco (SCC) es una gran alegría haber tenido el privilegio de patrocinar esta publicación.

*Joakim Olsson*<sup>3</sup>

Director Regional para América Latina  
Centro Cooperativo Sueco

- 2 Por razones tácticas, en el Centro Cooperativo Sueco hemos escogido presentar el modelo de FUCVAM como una alternativa entre muchas, y no como la única salida a la problemática de la vivienda. Ciertamente, este mensaje no representa nuestro ánimo, porque estamos profundamente enamorados e ilusionados con dicho modelo; pero para no granjearle más enemigos de lo necesario, es preferible moderar el embelesamiento.
- 3 Sueco nacionalizado, administrador de empresas, trabaja desde 2005 en el Centro Cooperativo Sueco. Antes del SCC, trabajó por dieciséis años en Centroamérica en el tema Cooperación al Desarrollo, primordialmente desde puestos de trabajo de campo.



Parte I

# **La Producción Social del Hábitat**



# Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública<sup>1</sup>

*Enrique Ortiz Flores*<sup>2</sup>

## Introducción

El posicionamiento de la producción social de la vivienda y el hábitat (brevemente, PSH) en el contexto latinoamericano, y los pasos sociales e institucionales dados para su instrumentación e impulso, se fundamentan en múltiples prácticas desarrolladas a lo largo de medio siglo y en algunos documentos que han venido contribuyendo a la conceptualización y orientación operativa de esta forma de producción.

Las diversas aproximaciones al tema que se desarrollan a lo largo de este texto permiten distinguirla de otras formas de producción y contribuyen a la formulación de un marco conceptual básico, necesario para impulsar con mayor claridad y eficiencia su posicionamiento social e institucional. Constituyen también un conjunto de referentes importantes para la construcción de un sistema abierto y flexible de instrumentos, necesarios para ampliar sus alcances y su impacto, en apoyo de todos aquellos actores interesados —o incluso obligados por sus limitaciones económicas u otras causas— a conducir sus propios procesos habitacionales.

Ante el abandono de la planificación territorial y urbana por parte de muchos gobiernos, sólo se proyectan los negocios inmobiliarios, sin considerar si éstos

1 El presente texto es una versión editada por Lorena Zárate del trabajo del arquitecto Enrique Ortiz «Producción Social de la Vivienda y el Hábitat. Bases conceptuales y su correlación con los procesos habitacionales» HIC-AL, México, 2011.

2 Mexicano, arquitecto, director de la ONG mexicana COPEVI (1965-1976); subdirector de Vivienda, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976-1982); director general del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO (1983-1987); secretario general de la Coalición Internacional para el Hábitat, HIC (1988-1999) y presidente internacional de la misma (2003-2007). Coordinó el establecimiento de la oficina regional de HIC para América Latina, donde colabora actualmente como coordinador de proyectos. Es presidente del Comité de Producción Social de Vivienda del Consejo Nacional de Vivienda de México e integrante del comité que promovió la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

se realizan a costa de áreas forestales y agrícolas de alta productividad, de zonas de captación de acuíferos, lagunas costeras, humedales o zonas de preservación ecológica, y si implican la destrucción del paisaje o del patrimonio urbano, arquitectónico o cultural de un pueblo. La proliferación de grandes torres y la producción de viviendas unifamiliares en forma masiva, extensiva y desarticulada del contexto urbano, son algunas de las manifestaciones más evidentes de estas prácticas irresponsables.

Crisis de producción y de distribución, que llena al mundo de artículos superfluos, sin satisfacer las necesidades y derechos humanos fundamentales de sus habitantes y que, en materia del hábitat y la vivienda, ha generado la paradoja de que existan a un tiempo millones de viviendas vacías y millones de personas y de familias sin techo, sea por su imposibilidad de adquirirlas o de pagarlas, o por su decisión de abandonarlas dada su mala calidad o su lejanía de los lugares de trabajo y los equipamientos.

Cuando vemos el impacto físico, territorial y social de las políticas habitacionales, producto de las tendencias mencionadas, se hace patente el despropósito que ha llevado a construir un hábitat abstracto y deshumanizado, caracterizado por el caos y la monotonía. Repensar lo que hacemos desde esta perspectiva nos conduce, en nuestro campo de acción, a concebir el hábitat como parte de un sistema complejo, que toca en sus múltiples interacciones e interrelaciones otros campos del conocimiento y del quehacer humano.

En nuestra ya larga búsqueda en el contexto latinoamericano, varias redes y movimientos sociales internacionales, nacionales y locales han venido impulsando tres temas que nos aproximan a la gestión del hábitat en su integralidad compleja: *el derecho a la ciudad*, que implica también la construcción articulada de un hábitat rural digno; *la Producción Social del Hábitat*, en especial de la vivienda, y *la gestión participativa del hábitat*.

El presente documento intenta deslindar el hábitat y la vivienda de la conceptualización que los reduce a meros objetos mercancía, para intentar recuperar su dimensión social, cultural y humana, y hacer evidentes las múltiples interrelaciones que los potencian como factores de desarrollo y organización social, ordenamiento territorial, preservación ambiental y de fortalecimiento de la economía social y solidaria. La PSH se inscribe en esta perspectiva transformadora e intenta articularse a otras muchas experiencias y búsquedas que se realizan en diversos campos, y que se niegan a aceptar un mundo condicionado y regido sólo por la procura del lucro.

Atrás de esta propuesta conceptual están al menos 50 años de experimentación social de procesos de producción y de gestión participativa de la vivienda y el hábitat en América Latina y otras regiones, experiencias que han ido tejiendo un amplio panorama de opciones diversas que, contrariamente a la tendencia mercantil y burocrática de crear sistemas cerrados, programas prediseñados, modelos estáticos de intervención y normas rígidas de control, se abren a la creatividad transformadora. El hábitat se piensa, desde esta perspectiva, como producto social y cultural que implica la participación activa, informada y organizada de los habitantes en su gestión y desarrollo.

Partimos de reconocer sus contradicciones y diferencias sustantivas, pero también de aceptar que hoy son y podrían seguir siendo, opciones complementarias y convergentes, y que sus interacciones, la dinámica auto-organizativa de cada una de ellas y el camino mismo por el que marche nuestra sociedad en el futuro inmediato, habrán de determinar no sólo la prevalencia de una u otra forma de producir y de vivir nuestro hábitat y de habitar nuestro mundo, sino también las estrategias que habrán de seguir quienes en cualquiera de los casos apuesten por ser sujetos reflexivos y activos, capaces de imaginar, ensayar y construir un mundo más humano.

Lo que no puede aceptarse es que por intereses económicos, por temor o por ignorancia, se impida el desarrollo de los instrumentos y apoyos necesarios que den escala y viabilidad a esta forma de producción habitacional que ha demostrado, en experiencias probadas ya por muchos años, su enorme potencial como generadora de tejido social, de manifestaciones de una nueva cultura en la que predominan la solidaridad, la ayuda mutua, la gratuidad y condiciones capaces de generar una convivencia más vital, lúdica, armónica y creativa.

## **1. Conceptualización de la vivienda**

Las posibilidades de abrir espacios y eliminar obstáculos a las diferentes formas de producir vivienda dependen en gran medida del concepto de vivienda que se maneje. De manera muy esquemática podemos hablar de dos formas, en gran medida contradictorias, de concebir la vivienda con relación a cada uno de sus atributos. De ellas se derivan modalidades y procesos muy diferentes de producirla, distribuirla y habitarla, que tienen consecuencias importantes en la vida económica, social y familiar de sus destinatarios e impactos considerables sobre la estructura urbana y el hábitat humano en general, así como en aspectos culturales que inciden en la convivencia y la cohesión social.

### 1.1. La vivienda como resultado de la oferta y la demanda, o como derecho humano

Las necesidades de vivienda que afectan a grandes masas de población son traducidas, por la lógica de mercado, en demanda potencial y efectiva. Esta última queda limitada a los sectores con capacidad de pago o que cuentan con los apoyos necesarios (crédito, exenciones, subsidios y otros) para adquirir una vivienda en el mercado. La oferta mercantil se enfoca a atender a estos sectores en base a su situación económica y no a sus necesidades específicas, como: el tamaño de la familia; la cercanía a sus fuentes de empleo; la accesibilidad a servicios, equipamientos y espacios públicos; los rasgos culturales locales; la habitabilidad. Es decir, todo queda subordinado a la racionalidad del dinero: *tendrás lo que puedas pagar*.

Sin embargo, casa, vestido y sustento son necesidades humanas fundamentales. Su carencia priva al ser humano de una vida digna y constituye una injusticia estructural, por ser consecuencia de una inequitativa distribución del ingreso y de la desigualdad creciente. Por tratarse de una injusticia social, su solución implica al Estado y a la sociedad en su conjunto. Los Estados tienen la obligación de generar las condiciones, instrumentos, apoyos y facilidades que permitan a todas las personas, con su participación y sin discriminación alguna, disponer de una vivienda adecuada.

En esta perspectiva, la vivienda pasa a ser un derecho social legalmente regulado, que comparte con los demás derechos humanos sus características de universalidad (se aplica a toda persona sin discriminación alguna e independientemente de su nivel de ingresos), integralidad (todos los derechos son importantes y no pueden jerarquizarse), inalienabilidad (no se pueden perder ni intercambiar), indivisibilidad (no pueden fraccionarse ni dividirse) e interdependencia (de su cumplimiento depende la satisfacción de otros derechos).

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas,<sup>3</sup> para satisfacer el derecho a una vivienda adecuada se debe garantizar: seguridad jurídica de tenencia; disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructura; asequibilidad (gastos viables o soportables); accesibilidad (no discriminación); habitabilidad (espacio suficiente, seguridad, privacidad, iluminación y ventilación adecuadas); lugar adecuado (seguro, ambientalmente sano, accesible a opciones de empleo), y adecuación cultural.

3 Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, emitida en 1991. Texto completo disponible en [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org) (sección Biblioteca/Documentos ONU).

Por su parte, los afectados por la carencia o la precariedad de su vivienda y la sociedad en general son corresponsables en el proceso de hacer efectivo este derecho.

#### 1.2. La vivienda como satisfactor social, como mercancía o como bien de uso

- La consideración de la vivienda *como satisfactor social*, implica la acción de un organismo público proveedor que la produce (directamente o con participación de otros actores) y la adjudica a sus derechohabientes o a la población de bajos recursos, en propiedad, arrendamiento o uso. Como consecuencia de las políticas derivadas del Consenso de Washington, orientadas a disminuir la acción del Estado en favor del mercado, en la última década del siglo pasado se consolidaron las tendencias, que se venían perfilando desde un poco antes de los años ochenta, de eliminar la participación de los organismos públicos como productores de vivienda. El papel del Estado se transforma así de proveedor en *facilitador*: deja de producir directamente para centrar su actividad en la canalización de apoyos, subsidios y mecanismos de crédito de largo plazo que permitan transformar a sus derechohabientes *en clientes del mercado habitacional*.

Los resultados negativos de este esquema han llevado al desarrollo, aún incipiente, de nuevas modalidades de producción estatal: armado de programas diseñados y controlados por alguna entidad pública; generación de programas de vivienda altamente subsidiada, para sectores de muy bajo ingreso; entrega de vivienda gratuita o en comodato a grupos vulnerables o afectados por desastres. Si bien se trata de programas generados y controlados por el sector público, su producción se realiza por lo general en asociación con productores privados y muy raramente con productores sociales.

- La consideración de la vivienda *como mercancía*, por lo contrario, privilegia su valor de cambio por encima del valor de uso; su producción es controlada por un constructor, promotor o desarrollador privado que invierte con un propósito lucrativo en la construcción de viviendas que se ofrecen en el mercado a demandantes solventes. Este enfoque lleva a concebir la vivienda como producto industrial, sector económico, tema esencialmente financiero y patrimonio familiar. Esto implica la generación de un conjunto de instrumentos coherente con esa visión: sistema hipotecario; mecanismos ágiles de titulación y registro de la propiedad; garantías que respalden la recuperación de los créditos; registro de destinatarios y de su historial crediticio; sistema de información sobre la oferta; sistema de subsidio destinado a la adquisición de vivienda o al pago del mejoramiento realizado por empresas privadas.

En el caso de grandes corporaciones inmobiliarias y desarrolladores privados de vivienda, se valora el capital aportado por inversionistas y accionistas nacionales o internacionales, en forma directa o a través de la bolsa de valores. Esto exige altos niveles de rentabilidad, que implican: producción industrializada, masiva, creciente y continua; colocación rápida del producto en el mercado mediante negociaciones con los organismos públicos, campañas publicitarias costosas y mecanismos de pre-venta; retorno rápido del capital invertido, mediante un fácil acceso de los compradores individuales a subsidios del Estado y a créditos hipotecarios de largo plazo; incremento en la capacidad financiera de los organismos públicos y privados que operan los créditos, mediante la emisión de bonos regulados por hipotecas que se colocan en los mercados secundarios nacionales e internacionales (*bursatilización* o *securitización* de hipotecas).<sup>4</sup>

- A su vez, considerada como *bien de uso autoproducido*, se privilegia el valor de uso de la vivienda sobre su valor de cambio. La mayor parte de las viviendas en los países pobres se produce por sus propios usuarios para satisfacer sus necesidades de techo.<sup>5</sup> Aunque la vivienda autoproducida puede colocarse en el mercado y venderse o arrendarse, no se produce con ese objetivo, sino para usarse; se produce sin fines de lucro. La vivienda producida por el usuario aparece en los dos extremos sociales: los sectores de altos ingresos que, contando con asesoría profesional, controlan el proceso de diseño y producción de su casa, son auto-productores, y también lo son los sectores de más bajos ingresos que viven y autoconstruyen su vivienda de forma simultánea y paulatina durante muchos años.

La vivienda autoproducida surge de la iniciativa del usuario en forma individual, familiar o colectiva: los ricos realizan una gestión individual o a lo sumo familiar; los muy pobres individual-familiar y muchas veces con apoyo comunitario (por ejemplo la *mano vuelta* en algunas comunidades indígenas); por su parte, la auto-

4 Esta lógica, manejada irresponsablemente, condujo a la crisis financiera mundial originada en los Estados Unidos en 2007 y caracterizada por el otorgamiento masivo de créditos con garantía chatarra (*subprime*), respaldados principalmente en el supuesto valor de la casa y no en la capacidad de pago de los acreditados; los créditos costosos otorgados, a los que se aplicaron tasas variables y segundas hipotecas, fueron un gran negocio para las financieras, pero hicieron imposible su pago para los acreditados; la utilización de productos financieros altamente especulativos (derivados) que elevan el costo en libros de la vivienda sin respaldo en su valor real (burbuja inmobiliaria), fueron la causa de la situación que hizo crisis en 2007, afectando al sistema financiero internacional.

5 Programa de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana, 2004. «Dimensión e impactos macro y microeconómicos de la producción social de vivienda». Universidad Autónoma Metropolitana. México. En base a este estudio HIC-AL publicó el siguiente texto realizado por el economista que coordinó el estudio anterior: Torres, Rino, 2006. «La producción social de vivienda en México: Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres». HIC-AL, México.

producción organizada que realizan cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos y otros actores, aunque por el momento tiene un impacto cuantitativo limitado, constituye la forma más avanzada y con mayor potencial para desarrollarse.

### 1.3. La vivienda como producto terminado o como proceso

- Considerada como *producto terminado*, la vivienda responde al concepto de resolver las necesidades habitacionales de una familia o persona. Por ser un bien costoso, la concepción de la vivienda como producto terminado y su producción por la vía mercantil conducen a canalizar grandes montos de inversión para atenderla o a limitar el número de unidades producidas; focalizar su producción y su oferta hacia sectores con capacidad de pago o que cuentan con créditos de largo plazo y altos subsidios; producir viviendas pequeñas, ubicadas frecuentemente en sitios alejados, que condenan a sus habitantes a vivir para siempre en superficies y número de habitaciones insuficientes en relación al tamaño del grupo familiar y a las actividades que desarrolla. Y también implica una menor calidad de vida en el largo plazo, por su falta de flexibilidad para adaptarse a las transformaciones, posibilidades, necesidades y aspiraciones de las familias y por la ausencia de espacios y equipamientos públicos que complementen las carencias espaciales de las viviendas. Como consecuencia, la vivienda como producto terminado destinado a sectores de bajos ingresos lleva aparejado el concepto de «vivienda mínima».

- En cambio, considerada *como proceso* responde a la práctica social, a la forma en que la mayor parte de la gente produce su vivienda, de acuerdo con la dinámica de sus recursos, posibilidades, necesidades y sueños. Puede partir de soluciones precarias en superficie y acabados pero, si está bien planteada, ofrece mayor calidad de vida en el largo plazo y mayor flexibilidad para adaptarse a la dinámica familiar. El concebir la vivienda como proceso autogestivo puede permitir atender a más familias; lograr producción masiva; atender a sectores de bajo ingreso; estimular la movilización de otros recursos sociales; orientar mejor los subsidios y bajar su monto; lograr períodos más cortos de recuperación, lo que se adapta mejor a la realidad económica y a la dinámica de las familias pobres, contemplando su necesidad de seguir invirtiendo en la consolidación de la vivienda. Se logra atender así a un mayor número de familias más pobres y alcanzar mayor impacto social con los recursos disponibles. La vivienda como proceso, con estas características, lleva aparejado el concepto de vivienda incremental o progresiva, pero también requiere que se contemplen adecuadamente, desde el inicio, las necesidades de la familia destinataria.

Es importante no caer en una falsa antinomia, porque el concepto de vivienda-proceso ha servido muchas veces de excusa a los gobiernos para implementar soluciones indecorosas, con el argumento de llegar a más gente y que la población después las complementará con su propio esfuerzo. Eso será posible si existe apoyo crediticio y asesoramiento técnico; de lo contrario, el Estado se estará convirtiendo, él mismo, en generador de informalidad.

Otras combinaciones son posibles y seguramente más eficientes que los extremos de viviendas terminadas hechas por empresas o autoconstrucción exenta de todo apoyo: si se logra aunar la voluntad, el esfuerzo y el saber de la población con mecanismos de facilitación imprescindibles, como el acceso al suelo, el financiamiento y el acompañamiento profesional, y se apunta a construir, no lo que resulta más rentable para las empresas sino lo que necesita la gente, el esfuerzo social dará mejores resultados y se llegará mejor a más familias. La autoproducción organizada y con apoyo estatal, en los países y momentos en que existe o ha existido, es un claro ejemplo de ello.

#### 1.4. La vivienda como producto económico escaso o como bien social potencialmente abundante

- Vista como un *producto económico escaso*, la teoría económica lleva a concebir la vivienda como producto escaso que se edifica con dinero, aún más escaso, y fuera del alcance de la mayoría. La vivienda entra a la competencia por recursos limitados, que deben distribuirse entre múltiples necesidades. Se acepta así que sólo los que tienen dinero y saben manejarlo o gestionarlo, pueden producir vivienda para venderla a terceros; su premio por hacerlo es en dinero (la utilidad). Los que no tienen recursos, que deben ahorrar para acceder a un crédito y eventualmente a un subsidio para adquirirla en el mercado son, en el mejor de los casos, concebidos como demandantes activos de vivienda o simples clientes potenciales; pueden ser sujeto de los programas asistenciales, o en el peor de los casos excluidos y sin techo; no se les concibe como productores, pese a que es el sector que ha producido la mayor parte de la vivienda existente, sin o con escaso apoyo. La vivienda concebida como producto de la escasez se refleja con claridad en el número reducido de unidades producidas para los sectores de bajos ingresos en la mayor parte de los países pobres o de mediano nivel de desarrollo; en la mala calidad de las soluciones habitacionales, y en la inadecuación de las mismas al desarrollo personal, familiar y comunitario.

- Como *bien social potencialmente abundante*, la vivienda que produce la gente, en condiciones de pobreza y sin apoyos, resulta ser la más abundante y la que suele

generar, una vez que se consolida, un nivel más alto de satisfacción para sus usuarios. Puede tener problemas de funcionalidad y diseño, pero no es ni mínima ni necesariamente precaria (aquí hay una falsa percepción y un mito).<sup>6</sup> No se produce bajo las leyes de la escasez, sino bajo formas capaces de potenciar los recursos financieros limitados de sus habitantes. Se parte de un concepto mucho más rico de recursos: las propias habilidades; el apoyo mutuo; la solidaridad; el uso de materiales locales reciclados; la imaginación; el ahorro popular bajo control social directo o el ahorro en materiales; el uso de tiempos libres; la supervisión directa del proceso productivo por los interesados; las formas de comunicación y negociación popular sobre precios, ofertas, oportunidades, y la vinculación de los procesos de vivienda con actividades económicas y lúdicas, que incrementan la capacidad financiera de los participantes.

Por el camino se deben enfrentar muchas dificultades y realizar un gran esfuerzo, lo que no siempre resulta en soluciones adecuadas y tiempos oportunos. Por eso se hace necesario potenciar estas enormes capacidades mediante la organización y capacitación de apoyos técnicos e institucionales (créditos, subsidios y otros instrumentos públicos adecuados).

#### 1.5. La vivienda como objeto o como acto de habitar

- Pensada *como objeto*, la vivienda se ve usualmente por los productores industriales, los gobiernos y los organismos financieros en términos cuantitativos. Se la maneja como estadística: déficit, rezago habitacional; número de créditos otorgados; número de viviendas iniciadas, en proceso o terminadas; metros cuadrados y número de cuartos construidos; metros cuadrados por habitante; mínimos y máximos. La vivienda objeto se vincula a los conceptos de vivienda terminada, producto industrial, máquina de habitar, mercancía y satisfactor social. Se caracteriza por producir construcciones masivas, monótonas, despersonalizadas y por la acumulación caótica de conjuntos muchas veces cerrados y desarticulados del contexto urbano. Los organismos públicos que la financian le niegan por lo general sus funciones económicas y productivas, por no mencionar las culturales y espirituales, la limitan a sus funciones «reproductivas». Esta conceptualización lleva generalmente a establecer como norma, el tipo y tamaño mínimo de los espacios que la conforman.

6 En el estudio mencionado en la nota anterior se analizan 1.111 casos de producción social (mejoramientos y vivienda nueva) que contaron, en promedio, con un crédito limitado a la mitad de la inversión realizada y con asesoría técnica en alguna de sus fases. En diez años la superficie promedio de las viviendas alcanzó 93 m<sup>2</sup>, con rangos que van de 50 a más de 200 m<sup>2</sup>. En esa misma fecha el crédito más pequeño que otorgaba el sistema nacional de vivienda era cuatro veces mayor en monto y servía para comprar una vivienda de 45 m<sup>2</sup>, pagadera a veinte años.

- En cambio, pensada *como acto de habitar*, la vivienda es un fruto cultural y como tal se articula no sólo a un lugar sino a su historia y su entorno social, natural y construido. Implica una relación cultural e incluso afectiva entre quien la habita y el lugar que ocupa; es fruto de los procesos de poblamiento de un territorio; no responde a normas estrictas ni a espacios prefigurados; deja huellas, trazas urbanas e íntimas; es un producto (como el vino en la bodega) vivo, que soporta el tiempo, que se adapta a la vida cambiante de la familia y a las transformaciones del contexto; genera arraigos, nostalgias y regresos; aloja y da un marco digno a todas las funciones individuales, familiares y comunitarias, sin negar las económicas y las espirituales; manifiesta diferencias individuales y expresiones colectivas; es generadora de ciudad; se caracteriza por producir espacios de diversidad y armonía; exalta la vida. Constituye, en suma, un acto poético.

La vivienda objeto se asocia a decisiones tomadas por otros, en tanto que, como acto de habitar se vincula a la autogestión, individual o colectiva.

#### 1.6. La vivienda como proceso formal o informal

Existe la tendencia a considerar como informal a toda vivienda que no es producida por productores o desarrolladores públicos y/o privados empresariales. Se trata de un concepto falso e interesado, que ha llevado a aplicar a la vivienda auto-producida calificativos que atraviesan la secuencia informal-irregular-ilegal-acto criminal que debe castigarse. ¿Qué entendemos por vivienda informal? Aquella cuyo acceso al suelo no está legalizado en razón de irregularidades en la tenencia o por ser producto de una invasión o una venta fraudulenta. También aquella construida sin permisos ni licencias de la autoridad pública o cuya construcción no está legalizada.

¿Se puede aplicar ese término a la vivienda hecha al margen de los mecanismos de mercado? Sólo la vivienda totalmente autoconstruida o realizada por ayuda mutua respondería a esta definición. Aun en ese caso puede haber compra de suelo y de materiales, e incluso alquiler de equipos y otros componentes en el mercado. Aunque no sea éste el caso, su producción fuera de cualquier acto mercantil no define su carácter formal o informal. ¿A aquélla que no es producida para venderse en el mercado? No, porque se estaría incluyendo la autoproducción familiar o espontánea que cuenta con suelo legal y autorizaciones, la producción pública y la producción social organizada que no comparten las características de la informalidad mencionadas arriba. ¿A la que no cuenta con asistencia técnica? Menos aún, porque esta circunstancia no define su carácter informal, ya que

millones de viviendas en el mundo, reconocidas legalmente, jamás contaron con asistencia técnica en su diseño y edificación.

Es fundamental reconocer que la producción social organizada de la vivienda y el hábitat, que se realiza bajo la promoción y el control directo de las organizaciones y otros productores sociales que operan sin fines de lucro, participa de todas las características de la producción formal: requiere contar con personalidad jurídica para obtener el crédito y los subsidios públicos; accede al suelo legalmente, sea mediante la compra en el mercado o la adquisición de reservas territoriales del Estado o de suelo público desincorporado por alguna dependencia gubernamental; debe gestionar permisos y licencias; paga derechos y contribuciones. Adicionalmente, cuenta con asesoría técnica, contrata servicios y adquiere materiales y otros componentes en el mercado.

La diferencia con la producción privada empresarial estriba en que, una vez terminada, la vivienda no se pone a la venta en el mercado; es ocupada directamente por el grupo social promotor o integrado específicamente para habitarla; aunque su propiedad generalmente se individualiza, también puede ejercerse mediante modalidades que impiden la especulación, la apropiación individual de las plusvalías generadas por el trabajo del colectivo y el rompimiento de su proceso organizativo (es decir: propiedad o arrendamiento cooperativo, contratos de uso y goce, y otras modalidades sujetas al control de la organización o de la empresa social que la produjo).

Existen procesos contradictorios y convergentes entre la informalidad y la formalidad. La informalidad jurídica de la vivienda popular tiende a resolverse mediante programas de regularización y el registro formal de las construcciones. La formalidad de la vivienda unifamiliar de interés social producida por entes públicos y por el mercado tiende a su vez a informalizarse mediante ampliaciones no autorizadas, el desdoblamiento de la familia original en varios hogares que ocupan informalmente el mismo predio, y la transformación de espacios habitables en áreas de producción o de servicios. El resultado físico de estos procesos puede ser muy semejante, en tanto que el jurídico llega a ser contrario al de su situación de origen. Esto lleva a concluir que evitar la llamada informalidad tiene más que ver con una política de suelo orientada a atender las necesidades de los sectores de bajo ingreso que con programas de regularización que perpetúan la cultura pública y social de la irregularidad. Es necesario, en consecuencia, eliminar el dualismo que el uso de los términos formal e informal ha generado y que sólo ha servido para descalificar e incluso criminalizar la producción social de la vivienda y el hábitat.

## 2. Formas de producción habitacional

De acuerdo al concepto de vivienda que se maneje es posible perfilar las características de las diferentes formas de producción habitacional. La vivienda regida por las leyes de la oferta y la demanda, manejada como mercancía y como producto industrial terminado, concebida como producto económico escaso y como objeto, es característica de la producción mercantil, denominada generalmente *de interés social*. La vivienda entendida como derecho humano universal, bien de uso, proceso, producto cultural, bien potencialmente abundante y como acto de habitar, caracteriza a la *producción social*. La vivienda concebida como servicio y como satisfactor social, que a su vez caracterizó a la producción pública, ha desaparecido en la mayor parte de los países. Las intervenciones públicas directas que aún subsisten o que hoy resurgen, responden a uno u otro de los modelos perfilados arriba, o a sus varias combinaciones posibles.



Los factores determinantes para la caracterización de las diferentes formas de producción son:

- *el tipo de promotor, productor o desarrollador* (público, privado, social), que es el agente que controla el proceso habitacional en cuanto a que es de quien parte la iniciativa; quien toma las principales decisiones; quien gestiona, integra y coordina los diversos factores que intervienen en el proceso productivo de la vivienda, y quien asume la responsabilidad de adjudicarla, venderla o entregarla a los destinatarios;
- *los principios, objetivos y estrategias* que orientan la actividad del promotor, productor o desarrollador (esto es: su orientación hacia sectores sociales de bajo ingreso, sectores vulnerables o sujetos de crédito; su carácter lucrativo o no lucrativo; su concepción de la vivienda como producto terminado que se coloca en el mercado, o como proceso social y bien producido para el uso de los propios destinatarios o productores organizados; su voluntad de incorporar la participación activa y alcanzar el control del proceso productivo por los propios destinatarios organizados, o la de ofrecer un producto competitivo en el mercado, etcétera).

De acuerdo con la definición y criterios anteriores se identifican tres formas de producción habitacional:

- *producción pública*: provee acceso a la vivienda, principalmente a los sectores sociales de bajo ingreso, mediante la promoción directa de proyectos por parte de algún organismo público que la produce para ser arrendada o para entregarse en propiedad, mediante la canalización de créditos y/o subsidios a sus beneficiarios o derechohabientes. Aunque, como consecuencia de los ajustes estructurales impuestos por el Fondo Monetario Internacional y más tarde por las políticas derivadas del Consenso de Washington, la producción pública de vivienda tendió a desaparecer en las últimas décadas del siglo XX, han venido resurgiendo nuevas modalidades de producción y mejoramiento del hábitat bajo la iniciativa y el control de instituciones públicas;
- *producción privada mercantil*: desarrolla, con fines lucrativos, a través de empresas promotoras privadas (inmobiliarias, constructoras y desarrolladoras), edificios y conjuntos habitacionales que se venden en el mercado a demandantes individuales, sujetos de crédito, eventualmente apoyados por subsidios estatales. Esta forma de producción, inspirada en el modelo chileno e impulsada desde los años ochenta por los organismos multilaterales de financiamiento, tiende a ser la única reconocida en las políticas públicas. En consecuencia, sólo ella se estructura como sistema y cuenta con los instrumentos de apoyo necesarios para desarrollarse;

- *producción social*: produce sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de autoproductores y desarrolladores sociales, viviendas y conjuntos habitacionales que adjudica a demandantes individuales u organizados (principalmente de bajos ingresos), que en general son identificados y participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional.

Si consideramos que una forma de producción se distingue de las otras por el tipo de agente promotor que ejerce el control sobre la integralidad del proceso de producción y distribución de la vivienda, y por los principios, objetivos y estrategias que orientan su trabajo; que dicho control implica la toma de decisiones, el manejo de los recursos y el establecimiento del precio que deberá pagar el usuario por su vivienda, se puede afirmar que *no existen formas mixtas de producción habitacional*. Esto no niega que coexistan y se complementen diferentes formas, dentro de los sistemas nacionales de vivienda.

Existen, sí, modalidades mixtas en la fase de construcción, como la autoconstrucción asistida o dirigida, pero aun en este caso quien ejerce el control integral del proceso es quien define si se trata de producción social, pública o privada (para más detalles ver recuadro «Algunas distinciones importantes»).

#### Algunas distinciones importantes

a) *Entre producción social de vivienda y producción de vivienda social*: el desconocimiento de los fines y características de la producción social de vivienda hace que se confunda con la producción pública o privada mercantil de vivienda de interés social, situación que:

- *impide desarrollar instrumentos específicos* adecuados a los procesos de producción y gestión social de vivienda y hábitat, diferentes de los que se aplican en la producción mercantil;
- *genera tensiones* entre productores privados y sociales, y entre estos y las autoridades;
- *frena el impulso y el crecimiento de la producción social de vivienda*, aspectos necesarios para garantizar su consolidación como componente de alto impacto social, económico y territorial dentro de los sistemas nacionales de vivienda.

b) *Entre producción social y autoconstrucción*: es muy común la utilización del término *autoconstrucción* como sinónimo de producción social de vivienda, limitándola a la que se realiza por iniciativa individual o familiar, y calificándola de informal y generadora de caos urbano. La *autoconstrucción* es la práctica de edificar vivienda y otros componentes del hábitat por sus propios usuarios y puede realizarse bajo procesos individuales-familiares (autoayuda) o colectivos-solidarios (ayuda mutua). Puede ser la opción que asume una organización o grupo familiar, pero esta opción sólo implica una fase del proceso productivo y no necesariamente el control integral del mismo. No debe con-

fundirse por tanto con la *autoproducción*, que implica el control integral del proceso productivo y que, por tanto, abarca las cinco fases que lo constituyen: promoción-integración, planeación, construcción, distribución y uso de la vivienda. Según quien la promueve y controla, la autoconstrucción puede ser:

- *autogestiva*, cuando es realizada por iniciativa y ejecución directa del o de los usuarios. En este caso puede estar vinculada a un proceso de producción social por autoproducción individual o colectiva;
- *dirigida o asistida*, cuando es organizada y ejecutada bajo la coordinación técnica y el control de un tercero (entidad pública, empresa privada o desarrollador social). En este último caso, los objetivos específicos que persiguen los diferentes actores conducen a que las tareas de autoconstrucción que se incorporan en sus proyectos contribuyan al logro de metas no sólo distintas sino contradictorias: mayores utilidades en el caso del productor privado; economías y mayor control social para el organismo público que lo promueve; menores costos, mejor vivienda y mayor autonomía para el productor o desarrollador social.

Por sus alcances, la autoconstrucción puede ser: *pura* (rara vez lo es), cuando las/os usuarias/os ejecutan todas o la mayor parte de las tareas constructivas, sin recurrir a mano de obra pagada; *mixta*, cuando se combinan trabajos realizados por los propios usuarios y tareas contratadas a empresas o a trabajadores especializados. Las formas mixtas de autoconstrucción pueden o no estar vinculadas a un proceso de autoproducción. Depende esto de quien controle dicho proceso y no de la intensidad con la que participen en la construcción los propios usuarios. Por el contrario, en un proyecto de autoproducción que implica el control del proceso productivo por los usuarios, puede optarse por la construcción ejecutada por terceros (mano de obra contratada a constructoras o individualmente).

En síntesis, el involucramiento de las/os participantes en tareas de autoconstrucción organizada no define, por sí solo, si se trata de producción social, pública o privada. Si la autoconstrucción es dirigida y el control de la fase de distribución es ejercido por una entidad privada o incluso pública, pueden generarse incluso condiciones de abuso y explotación de quienes participan. Esta situación puede ser aliviada si la entidad que controla el proceso paga la mano de obra de los autoconstructores. Pero sólo podemos hablar de producción social cuando las tareas de autoconstrucción que asume un grupo organizado son decisión y quedan bajo el control del propio grupo y son contabilizadas como aporte de sus participantes al financiamiento, quedando registradas como parte de su inversión y del valor final de la vivienda.

*c) Otras precisiones:* existen organizaciones sociales y otros agentes (que promueven vivienda para sus agremiados o para la población que atienden) que se limitan a intervenir en partes muy acotadas del proceso habitacional, lo que reduce sus posibilidades de ejercer un control integral y efectivo sobre el mismo:

- *gestión ante terceros:* es una práctica común que combina la formación política de grupos de solicitantes y la negociación y presión ante los organismos públicos y financieros para la obtención de créditos y subsidios, que les permitan adquirir

viviendas en el mercado. Al limitarse a estas tareas en las fases de integración y planeación, quienes conducen esta práctica terminan por organizarle la demanda a los promotores y constructores privados, que logran así aliviar sus costos y ejercer el control real sobre el proceso de producción y el de distribución, quedando en sus manos la determinación del valor de venta de las viviendas y, con ello, la selección final de los participantes. Más allá de la combatividad y el nivel organizativo que alcance el grupo promotor, no se puede hablar en este caso de producción social;

- *autoadministración*: algunas organizaciones logran negociar el control de los recursos financieros, ejerciendo la autoadministración del proceso productivo. Esto significa que pueden determinar y controlar al constructor en la fase de producción y los criterios de adjudicación y fijación del precio al usuario en la de distribución. El control social sobre estos aspectos estratégicos permite considerar a la autoadministración como variante limitada de la autoproducción y, en consecuencia, de la producción social del hábitat;
- *producción social limitada a los aspectos técnicos y financieros*: es el caso de algunos productores sociales que, al igual que en la producción mercantil, limitan su interés a las fases de planeación, construcción y distribución, desatendiendo la primera de integración y la final de uso. Aun tratándose de proyectos impulsados por organizaciones o movimientos sociales reconocidos por su capacidad movilizadora y su compromiso social, este desinterés limitará el control efectivo del proceso productivo y será causa de falta de identidad de los participantes con el proyecto y de dificultades en cuestiones de convivencia, mantenimiento y gestión comunitaria de su hábitat.

Existen asimismo sistemas altamente sofisticados de diseño y construcción, que combinan soportes estructurales producidos por empresas o entidades públicas, y divisiones o componentes separables que los usuarios incorporan libremente en la organización de su espacio habitable.<sup>7</sup> Sólo en el caso de que el control integral de este último proceso quede en manos del usuario, podría hablarse de un esquema mixto de producción de vivienda.

### **3. Modalidades y principales variantes de la producción habitacional**

De manera genérica se identifican dos modalidades de producción de vivienda: *autoproducción* y *producción por terceros*.

El primer caso se refiere al proceso de mejorar o producir nuevas viviendas y componentes del hábitat que se realiza sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el

7 Ejemplo muy destacado es el Sistema SAR, desarrollado por el arquitecto holandés John Habraken. Más información en <http://translate.google.com/translate?hl=es&sl=en&cu=http://en.wikipedia.org/wiki/>

control directo de sus propios usuarios, sea de manera individual, familiar, comunitaria o colectiva organizada.

La *autoproducción* incide en todas las fases del proceso habitacional y no debe confundirse con la *autoconstrucción* (ver recuadro). La autoproducción incluye, entre otras posibles, las siguientes variantes:

- *Individual*, hecha por iniciativa y bajo el control personal o familiar de los habitantes de la vivienda. Involucra los dos extremos sociales, ya que la practican tanto los sectores de más bajo ingreso como los más adinerados.
- *Realizada por grupos u organizaciones sociales sin personalidad jurídica*, que promueven y participan activamente en: programas de mejoramiento barrial y de vivienda para organizar el ahorro; realizar gestiones; negociar compras en común; recibir asesoría técnica y desarrollar tareas de ayuda mutua; actividades de gestión de suelo y regularización de su tenencia, de servicios urbanos y de articulación de los programas públicos; el montaje de cobijos de emergencia, o la construcción de viviendas y equipamientos provisionales en casos de desastre. Pese a las limitaciones que enfrentan, existen experiencias exitosas realizadas por organizaciones que carecen de personalidad jurídica:
- *Emergente*, conducida por grupos integrados por personas sin techo, principalmente en los países desarrollados, que operan al margen de las formalidades institucionales: experiencias *hippies* iniciadas en el último tercio del siglo XX; ocupaciones de edificios abandonados de todo tipo que se adaptan al uso habitacional; reciclamientos de viejas construcciones, componentes y materiales; habilitación de contenedores, vehículos viejos, barcasas o vagones de trenes como habitación.
- *Comunitaria tradicional*, realizada mediante procesos solidarios propios de las comunidades indígenas y campesinas; incluye, entre otras variantes: la mano vuelta; la ayuda mutua; la faena, tequio o *ayno*, trabajo comunitario empleado en la construcción, y el mantenimiento de la infraestructura y equipamientos.
- *Colectiva organizada*, promovida y realizada bajo el control de organizaciones sociales legalmente constituidas para generar o mejorar la vivienda de sus miembros y otros componentes del hábitat. Entre otras variantes comprende: cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, sindicatos y empresas sociales (urbanas o rurales) de diversa naturaleza.

Por su parte, se entiende por *producción por terceros* el proceso de mejorar o construir nuevas viviendas y otros componentes del hábitat que realizan entidades



especializadas en resolver las necesidades habitacionales de la población que atienden. La producción por terceros incluye las siguientes variantes: mejoramiento y ampliación de viviendas y otros componentes del hábitat que se encuentran en proceso de consolidación; producción de viviendas progresivas o terminadas para la venta o para ser asignadas en propiedad individual o colectiva; producción de vivienda de arrendamiento; construcción de equipamientos. En los cuatro casos el proceso productivo puede ser conducido por: promotores individuales, empresas inmobiliarias, constructoras o desarrolladores privados; organismos públicos; productores o desarrolladores sociales sin fines de lucro (organizaciones no gubernamentales y sociales productoras, cooperativas matrices, organizaciones gremiales o financieras sociales especializadas en vivienda), e instituciones de asistencia pública o privada.

Como puede observarse, las diversas variantes de la autoproducción corresponden a modalidades de la producción social de la vivienda y el hábitat. En cambio, la producción por terceros incluye variantes de las tres formas de producción (pública, social y privada).

#### **4. Sistemas de producción y gestión habitacional**

Por *sistema de producción habitacional* se entiende el conjunto de programas, proyectos y actividades relativos a los procesos de planeación, construcción y distribución de la vivienda, conducidos por promotores, productores y desarrolladores que trabajan en forma organizada, planificada y continua, bajo esquemas de operación estructurados. Todo sistema de producción habitacional requiere para operar adecuadamente de un sistema integrado y específico de instrumentos de apoyo (jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales y de fomento).

La gestión pública de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, el transporte, la comunicación social e incluso la cultura y la recreación, se viene organizando desde finales de los años treinta del siglo pasado en sistemas que, conforme se fueron consolidando, convirtieron en abstracta y lejana su relación con las personas a las que sirven, ignorando y de hecho eliminando de su consideración las expresiones culturales, las formas de vida diversas y los lugares en los que éstas se desarrollan. La evolución de los sistemas, bajo dicha tendencia, condujo a su burocratización y rigidización, y a convertirlos en mecanismos de control social manejados por intereses económicos y políticos, en los que quedan cada vez menos espacios para la diversidad, la creación autónoma y la interacción humana.

La evolución de la producción de mercado ha llevado a la *consolidación de esquemas cerrados de producción y de gestión pública de vivienda*. Los sistemas cerrados se desarrollan de acuerdo a procedimientos preestablecidos, recogidos en manuales de operación de aplicación rigurosa. Responden a estructuras verticales y jerárquicas de decisión y control y limitan, en consecuencia, la participación tanto del personal que los opera, como de los actores a los que sirven. Son manejados por especialistas y por instituciones organizadas sectorialmente, lo que tiende a desvincularlos de las intervenciones de otros actores.

En el caso de la producción y gestión de la vivienda y el hábitat éstos se caracterizan por: estar controlados por equipos técnicos especializados; manejar una gama limitada de prototipos urbanos y de vivienda, que se repiten aun en contextos geográficos y sociales diferentes; establecer procesos productivos industrializados, incorporar componentes prefabricados e incluso producir viviendas completas o secciones de ellas en fábricas especializadas. Su lógica productiva se basa en la disminución y el control estricto de los costos y los tiempos en las fases de planeación, producción y distribución de la vivienda. Su operación adecuada requiere también de normas estrictas y de un sistema de apoyo institucional congruente con la gama limitada y las características de los programas que manejan. Mientras que la producción mercantil privada de vivienda funciona bien dentro de sistemas cerrados, la producción social se ve totalmente limitada para operar en ellos, dada la diversidad de situaciones y de variantes productivas que la caracterizan.

Por otra parte, la diversidad de circunstancias económicas que enfrentan y de rasgos culturales que caracterizan a los sectores de bajos ingresos, la multiplicidad de iniciativas que surgen de esa diversidad, la urgente necesidad de apoyar su inserción productiva en la sociedad y de fortalecer su capacidad de decisión y de participación en el manejo de la vida pública, *requiere el desarrollo de un sistema abierto de producción y gestión habitacional*. Los sistemas abiertos tienden a ser más horizontales en su estructura y a abrir espacios más amplios a la participación de sus operadores y destinatarios. Se manejan con un mayor nivel de apertura e incertidumbre y, en consecuencia, estimulan la innovación y la diversidad de soluciones. Tienden a tejer redes de interacción y retroalimentación entre los actores que los operan y gestionan, entre experiencias diversas y entre los múltiples fenómenos que tienen lugar en el territorio o que se expresan en el espacio virtual. Se inscriben y tienen el potencial de manejar la complejidad, mediante acciones intersectoriales, interactorales e interdisciplinarias.

Respecto a la producción, se trata de sistemas más complejos que trabajan soluciones específicas «a la medida», de acuerdo a las características de la población o del grupo social atendido y del lugar en el que se ubiquen; parten de las necesidades, posibilidades, capacidades y deseos de éstos, manifestados mediante procesos participativos; aplican tecnologías constructivas y metodologías sociales adecuadas al caso específico; incorporan sistemas mixtos de construcción (contratados a terceros, apoyados por voluntarios y/o realizados por autoconstrucción y ayuda mutua); no se limitan a manejar componentes técnico-constructivos y administrativos, sino que incorporan aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales en la determinación de las soluciones y dan cabida, a todo lo largo del proceso productivo, a la participación de diversos agentes externos, y generan espacios compartidos de control del proceso productivo por parte del grupo social participante y de sus asesores.

Su lógica productiva se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad; el fomento de procesos participativos en todas las fases de su desarrollo; el manejo más flexible de los tiempos; estrategias complejas de reducción de costos directos, mediante el ahorro colectivo y/o en especie; la producción *in situ* de materiales y componentes constructivos, y la aportación voluntaria de mano de obra; la reducción significativa de los costos indirectos, ya que se eliminan utilidades y gastos de publicidad, ventas e incluso los de tramitación y administración, que se abaten gracias a la participación activa de sus destinatarios.

La operación fluida y eficiente de un sistema abierto de producción y gestión habitacional participativa exige a su vez un sistema específico de instrumentos de opciones múltiples, capaz de responder con agilidad, flexibilidad, eficacia y eficiencia a la diversidad de procesos que caracterizan el hábitat popular, esto es, de instrumentos congruentes entre sí, y a la vez con la lógica social y operativa de esta forma de producción.

Administrar la complejidad que esto implica requiere simplificar los requisitos y construir procedimientos operacionales flexibles, basados en la confianza hacia el destinatario. Sistematizar y simplificar la gestión pública institucional y no las soluciones habitacionales, es el objetivo que se persigue.

## 5. Producción social de la vivienda y el hábitat

### 5.1. Significación social y valor estratégico

En los países del sur, entre un 50 y un 75% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat, son producidos y distribuidos al margen de los sistemas de mercado controlados por el sector privado, e incluso de los programas financieros estatales. Con diferentes nombres y características, este fenómeno se produce en todos los países del sur y, aunque en mucho menor escala, en zonas urbanas y rurales de los países industrializados. Es lo que antes hemos llamado *producción social de la vivienda y el hábitat* (PSH).

Como ya vimos, la PSH comprende todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan *bajo el control* de autoproductores y otros agentes sociales que operan *sin fines de lucro*. Los procesos de producción social de vivienda y otros componentes del hábitat se dan tanto en el ámbito rural como en el urbano, y pueden tener origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los



gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables. Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva, que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat.

Se trata de un fenómeno que presenta múltiples variantes productivas, que van desde el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes y la producción de nuevas viviendas, hasta el mejoramiento barrial y la producción y gestión de grandes conjuntos urbanos o rurales.

La PSH, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa. Al situar al ser humano en el centro de sus estrategias, su método de trabajo y sus acciones, pone en marcha procesos innovadores de profundo contenido social e impacto transformador.

Esos procesos pueden, además, contrarrestar las tendencias actuales que contribuyen a desarrollar mecanismos de decisión cada vez más alejados de los pueblos e incluso de los estados nacionales, rompiendo la soberanía a todos los niveles e implantando nuevas formas de dominación, más sutiles y abstractas; promoviendo la globalización económica, controlada por grandes corporaciones, y la delegación de responsabilidades sociales que antes asumía el Estado, tanto en la iniciativa privada como en los sectores sociales empobrecidos dejados a su suerte; generando pobreza, desigualdad y múltiples formas de exclusión social; depredando la naturaleza, degradando el ambiente y despojando a los pueblos de sus bienes naturales y saberes ancestrales; destruyendo los colectivos mediante prácticas que individualizan los problemas y las soluciones, dividen a las comunidades y subordinan las organizaciones sociales y los derechos humanos a los intereses económicos y políticos de los poderosos, y criminalizando la protesta y procurando impedir que prosperen las propuestas y las iniciativas sociales autónomas.

Frente a dichas tendencias, la PSH *puede cumplir un papel estratégico* en virtud de que:

- basa sus prácticas en el ejercicio de la democracia participativa y el control social de las decisiones y procesos productivos y de gestión, con lo que contribuye a construir ciudadanía, abrir espacios concretos a la soberanía popular, hacer

efectivos los derechos sociales y las garantías individuales y fomentar la corresponsabilidad;

- acrecienta la capacidad de gestión de los pobladores organizados y su control sobre los procesos productivos del hábitat;
- derrama recursos provenientes del ahorro, el crédito y los subsidios en la comunidad en que se desarrollan las acciones, fortaleciendo así los circuitos populares del mercado, la economía de los participantes y la de los sectores populares en su conjunto;
- abre y defiende espacios productivos controlados en todas sus fases por organizaciones sociales, constituyendo un contrapeso local y nacional importante a la concentración y dominio económico de unos pocos;
- controla los procesos de promoción, planeación, producción, distribución y uso de la vivienda, lo que limita las injerencias tecnocráticas; favorece el desarrollo de la capacidad técnica y administrativa del pueblo; respeta y alienta la diversidad, las prácticas culturales y el desarrollo tecnológico adecuado al entorno ambiental y a la participación comunitaria; fomenta decisiones que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida, tanto a nivel urbano como familiar; abarata costos y favorece la movilización de los múltiples recursos técnicos, sociales y culturales que constituyen la riqueza de los pueblos;
- contribuye a la construcción de instrumentos que reconocen y alientan el crecimiento personal y la acción colectiva consciente y responsable, coadyuva así a enfrentar con eficacia las tendencias individualizantes y marginalizantes actuales.
- contribuye también a dicha estrategia social como consecuencia de: basar sus prácticas productivas y de gestión en el trabajo, la acción organizada de los participantes y la canalización de solidaridades y apoyo mutuo; sustentar sus iniciativas locales en prácticas culturales ubicadas en contextos ambientales específicos, lo que permite no sólo respetar la diversidad sino avanzar significativamente en el desarrollo, experimentación y difusión de prácticas que aportan a la sustentabilidad ambiental urbana; reconocer como su principal fuerza movilizadora a la gente que participa, garantizando así una mayor atención a las necesidades de los diversos actores, principalmente de las mujeres, grupos empobrecidos y en situación de vulnerabilidad, y aliviar los largos y desgastantes procesos de auto-gestión individual, lo que contribuye a facilitar y hacer más productivo, efectivo y organizado el esfuerzo social.

## 5.2. Principales productores sociales de vivienda y componentes del hábitat

Por su relevancia en el proceso de integración de un sistema abierto de producción social sólido y de alto impacto, se perfilan a continuación algunos actores que conducen y/o apoyan procesos autogestionarios organizados de producción y gestión del hábitat.

a) *Entidades autoproductoras*: organizaciones o empresas sociales, legalmente constituidas, que realizan proyectos de mejoramiento, ampliación y/o construcción de viviendas nuevas y conjuntos destinados a resolver las necesidades habitacionales de sus miembros. Entre las modalidades más comunes y desarrolladas destacan: *las cooperativas de vivienda*, que son sociedades regidas por los principios cooperativos y constituidas por personas decididas a enfrentar colectiva y organizadamente, y sin fines de lucro, su necesidad común de vivienda,<sup>8</sup> y *las asociaciones civiles y otros emprendimientos sociales*, que con similares objetivos responden a procesos de operación menos estructurados que las cooperativas, acordes con la realidad social, el nivel organizativo y la capacidad económica y técnica de cada grupo específico.

b) *Entidades productoras especializadas sin fines de lucro*: desarrolladoras sociales, ONG productoras y otras organizaciones profesionales, cooperativas matrices, organizaciones sociales de amplia membresía que cuentan con cuerpos técnicos espe-

8 Las cooperativas tienen el carácter de ser a la vez asociaciones y empresas, por lo que, para su mejor desempeño, deben contar con asesoría integral (social, técnica, legal, financiera, administrativa y contable).

Las unidades cooperativas, de acuerdo con la forma de tenencia que elijan, pueden ser:

-de *usuarios o de propiedad colectiva*, en las que el socio tiene el derecho de uso y la seguridad de tenencia o posesión; la propiedad del valor actualizado, pero no especulativo, de la inversión realizada tanto en ahorro previo, como en trabajo y amortización del crédito que reciba, y la posibilidad de heredar estos derechos, siempre y cuando el heredero acepte y reúna las condiciones exigidas para hacerse socio de la cooperativa;

-de *propietarios*, que otorgan al socio el derecho de propiedad individual sobre la vivienda adjudicada y la copropiedad sobre las partes comunes del inmueble (propiedad en condominio). Este tipo de cooperativas puede o no disolverse al terminar de adjudicarse las viviendas, lo cual debe estar establecido en sus bases constitutivas

De acuerdo al sistema de construcción que se elija, las unidades cooperativas pueden ser, a su vez:

-de *aborro y préstamo*, en que los socios deben cubrir un aporte en dinero para acceder a un crédito suficiente para contratar la edificación total de su vivienda a empresas constructoras que pueden ser también cooperativas o empresas privadas;

-de *autoconstrucción o de ayuda mutua*, que combinan la aportación individual o familiar de mano de obra y/o el trabajo comunitario con actividades constructivas más complejas, contratadas a terceros.

Estas clasificaciones se han tomado, en forma resumida, de la experiencia que desde 1968 desarrolla el sistema cooperativo de vivienda uruguayo.

cializados, y otros agentes legalmente constituidos que realizan y/o asesoran en forma continua proyectos habitacionales para terceros. Operan sin fines de lucro y dan prioridad a grupos sociales de bajos ingresos, vulnerables o en situación de emergencia, a los que identifican desde las primeras fases del proceso productivo para fomentar su capacitación y su participación activa y organizada.

*Desarrolladores sociales* es un término general que incluye diferentes tipos de entidades o empresas sociales no lucrativas que gestionan, realizan, asesoran y/o financian programas, proyectos o acciones de producción social de vivienda en forma organizada, planificada y continua. Su trabajo se acompaña siempre de asistencia técnica capacitada e integral, que implica el desarrollo de procesos participativos y formativos durante las diversas fases del proceso habitacional. Entre los más relevantes encontramos a los siguientes:

- *Cooperativas matrices de vivienda*: reciben en forma abierta la inscripción de socios con la finalidad de asistirlos en la organización de secciones o unidades cooperativas filiales; organizan y fomentan el ahorro sistemático de sus socios y apoyan la integración social, la planeación y la gestión de sus proyectos ante las entidades públicas y financieras; asesoran la adquisición de suelo, la construcción y la adjudicación de las viviendas; otorgan o contratan con organismos especializados la asistencia técnica integral; negocian precios, acopian e incluso producen materiales y componentes constructivos; conceden préstamos complementarios a las unidades cooperativas, pudiendo constituir al efecto una sección de ahorro y préstamo.
- *ONG productoras de vivienda*: la necesidad de ampliar la productividad y los alcances de la producción social de vivienda, a partir de la acumulación y sistematización de sus propios procesos de asesoría a grupos y organizaciones populares, conduce a que algunas ONG asuman el papel de promotoras y ejecutoras de proyectos habitacionales. Pasan así de ser entidades asesoras a participar directamente en la producción habitacional a mayor escala. Los grupos destinatarios, a su vez, pasan a ser contratantes, disminuyendo así el número de actividades que como productores directos tendrían que conducir o realizar.
- *Cuerpos técnicos vinculados a los movimientos sociales*: algunas organizaciones sociales de amplia membresía y experiencia han generado sus propios cuerpos profesionales que trabajan exclusivamente para ellas, bajo lineamientos semejantes a los de las ONG productoras.

- *Organizaciones civiles filantrópicas:* para atender casos de emergencia y a grupos vulnerables o en pobreza extrema (damnificados, niños de la calle, ancianos, mujeres solas con hijos, enfermos), existen organismos de carácter filantrópico que asumen el papel promotor de programas de vivienda. Se incluyen como parte de la producción social por compartir sus principales características, lo que les exige contar con su propia planta profesional, asumir el papel promotor y ejercer el control del proceso productivo.

*c) Instituciones de apoyo a la Producción Social del Hábitat y la Vivienda:*

- *Centros o institutos de asistencia técnica:* entidades no lucrativas que proporcionan asesoría técnica a los procesos de PSH bajo formas organizativas de ONG, asociaciones o cooperativas de profesionales, grupos vinculados a los gremios, talleres universitarios o cuerpos técnicos dependientes de organizaciones sociales. Las características de esta forma de producción exigen, en sus modalidades más complejas, que la asesoría sea integral (social, técnica, financiera, legal, administrativa y contable).

- *Federaciones de cooperativas de vivienda:* organizaciones cooperativas de segundo grado que promueven, capacitan, organizan, asesoran y respaldan la producción y gestión social de vivienda y otros componentes del hábitat a través de unidades cooperativas. Por tratarse de entidades sociales organizadas de acuerdo a los principios cooperativos, que aglutinan un número importante de socios y unidades de vivienda, juegan un papel importante en la creación, desarrollo y defensa de esta forma de producción y gestión social del hábitat.

- *Organizaciones apoyadas por voluntarios:* existen organizaciones civiles, religiosas y políticas que proporcionan asesoría técnica y realizan tareas constructivas organizando y canalizando la participación de voluntarios, principalmente en apoyo de familias sin techo, migrantes, desplazados y damnificados por desastres.

- *Empresas socialmente responsables:* algunas empresas interesadas en mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares exploran caminos que les permitan colocar sus productos y sistemas constructivos fomentando, capacitando, asesorando e incluso financiando procesos de producción social de vivienda. Al ubicarse en los límites de una y otra forma de producción debe reconocerse la autonomía de ambas partes y garantizarse que: el control y las decisiones que orienten el proceso productivo en todas sus fases estén en manos de los productores sociales; el cobro de los servicios que presente la empresa sea transparente y esté negociado con los productores sociales, y que los costos que deban cubrir estos por concepto de crédito, compra de materiales, alquiler de equipos, asesoría técnica y otros conceptos, estén por debajo de los precios de mercado.

## 6. Consideraciones finales

La realización plena de las enormes potencialidades y posibilidades transformadoras de la producción social de la vivienda y el hábitat en sus diversas modalidades y variantes, depende de diversos factores, tales como: el nivel efectivo de control del proceso productivo que puedan ejercer los productores sociales; la conducción participativa, abierta, democrática y transparente de los procesos; la calidad y alcances de la participación de los propios destinatarios en las acciones que se realicen; la consistencia organizativa del grupo participante, y el grado de apropiación del proyecto que éste logre alcanzar.

A su vez, todo ello depende en gran medida del involucramiento del conjunto de participantes en las diversas tareas y comisiones que se organicen, de la realización de programas de capacitación que acompañen el proceso en sus diversas fases y tareas, la metodología que se utilice en la formación e integración social de los participantes, y la calidad e integralidad de la asistencia técnica.

Algunos errores graves a evitar tienen que ver con la delegación de las decisiones y de la conducción del proceso productivo y de gestión en un dirigente o un pequeño grupo de ellos, o en los asesores técnicos; con el pagar a terceros o delegar en parientes la responsabilidades de trabajo y presencia, que exige la apropiación social de este tipo de iniciativas, y con el ahorrar contratando asesores inexpertos o desinteresados en los principios y objetivos sociales que orientan esta forma de producción y de gestión del hábitat.

No es con denuncias y exigencias, ni sólo con propuestas, que vamos a lograr superar estos desafíos, sino comprometiéndonos a traducir en acciones concretas nuestros sueños de un mundo diferente, lo que hoy nos exige actuar simultáneamente en muchos frentes y ser capaces de construir alianzas y solidaridades.

Pero ante todo es necesario dilucidar con información, conocimientos y reflexión permanente, a partir de nuestras propias experiencias en la producción y la gestión del hábitat, lo que es funcional al mantenimiento y profundización del mundo de la dominación económica, financiera y tecnocrática, y lo que, en cambio, aporta a la emancipación y a la construcción de una civilización más humana, en armonía con la naturaleza.

Parte II

**Panorama de Sur a Norte  
en América Latina**



Chile





# La reconstrucción social del subsidio habitacional

Ana Sugranyes<sup>1</sup>

«Reconstrucción social del subsidio habitacional» podría parecer una declaración ecléctica. Es el reflejo actual del subsidio habitacional a la chilena, en una fase de reconstrucción posterremoto y *tsunami*,<sup>2</sup> en un momento de gran desobediencia política,<sup>3</sup> en el cual aparece una recuperación de propuestas y prácticas de Producción Social del Hábitat que habían desaparecido de Chile desde hace muchos lustros.

No nos olvidemos que el país ha sido un triste pionero, imponiendo el neoliberalismo a punta de fusil desde finales de los años setenta y cultivándolo a través de cinco gobiernos de corte democrático, con toda la ortodoxia del discurso del mercado libre, con el estado<sup>4</sup> privatizando los bienes y servicios públicos y luego aplicando los incentivos y los subsidios necesarios para que las élites se redistribuyan las ganancias entre ellas. Ahora en el 2011, la voz ciudadana de Chile está en el grito del «99%», que cruza el mundo en un gran movimiento de resistencia.

Este artículo recuenta el concepto y la historia del subsidio habitacional y sus nefastos impactos entre «los con techo»,<sup>5</sup> y termina explicando cómo el *Movimiento de Pobladores en Lucha*, MPL, está peleando el reconocimiento de la producción social del hábitat.

1 Chilena, arquitecta y secretaria general de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, por su sigla en inglés). Doctora de la Universidad TU-Delft. Catalana de corazón, chilena por adopción y ciudadana del mundo por convicción. Especialista en políticas habitacionales ha acompañado, durante más de treinta años, procesos sociales de construcción del derecho a la vivienda y a la tierra, especialmente en Guatemala y en Chile. Última publicación: *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, HIC, Santiago, en cuatro idiomas (2011).

2 El 26 de febrero de 2010, Chile sufrió un terremoto, el quinto más fuerte jamás monitoreado en el planeta, y un *tsunami* que ha destruido parcial o totalmente 250 mil viviendas.

3 En el 2011, manifestaciones de organizaciones y movimientos que han centrado sus luchas en: a) conflictos relacionados con el espacio habitado de las ciudades; b) el acceso a las instituciones, sistemas (salud, educación, vivienda, recreación, entre otros), flujos y relaciones, que le confieren el carácter urbano al espacio; c) tanto el derecho a acceder a lo que existe como el derecho a cambiar lo existente a partir de nuestros sueños y deseos. Para más información, ver «Línea temporal de manifestaciones y luchas urbanas, Chile, 2011» en <http://www.sitiosur.cl/agendadetalle.php?PID=793>

4 En este artículo, la palabra «estado» se escribe con minúscula. Dado el tenor del documento, se establece una igualdad de importancia entre el rol del «estado» y el de la «sociedad civil». Por lo que ambas referencias reciben el mismo tratamiento, expresado en minúscula. Lo mismo para los nombres de ministerios y programas.

5 Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (2005). *Los con techo. Desafíos de la política de vivienda social*. Ediciones SUR.

## El subsidio habitacional en el discurso

El subsidio habitacional es un mecanismo de financiamiento, donde convergen actores públicos y privados para el regocijo de sus intereses. No es una política habitacional. El subsidio habitacional existe en Chile desde finales de los años setenta. En los demás países de América Latina, este modelo neoliberal poco a poco ha ido difundiéndose, pero —como veremos a continuación— no es nada fácil exportar esta modalidad a la chilena a otros países.

¿Cómo ha sido posible este modelo en Chile? Tenemos una tradición de intervención del estado en materia de vivienda desde hace más de 100 años. Esto es una cosa bastante excepcional. Chile tiene una fuerte tradición institucional, como en el caso del Minvu,<sup>6</sup> que existe hace más de 40 años. Esto no es habitual en América Latina. Otra cosa es que en Chile tenemos una larga trayectoria de ahorro y préstamo, que nos ha llevado a un sistema muy afianzado del crédito hipotecario individual, que pasa por encima de las prácticas solidarias y de otras formas de garantías colectivas. Son hechos relacionados a la idiosincrasia nacional y a los discursos y prácticas neoliberales, que evolucionaron desde la dictadura (1973-1990) y se consolidaron durante los gobiernos de la Concertación<sup>7</sup> y, por supuesto, están vigentes ahora también en el gobierno del empresario Sebastián Piñera.

El subsidio habitacional se definió al calor del ajuste estructural, en plena dictadura, a finales de los años setenta, asesorado por los Chicago Boys. Un ajuste estructural como el que se hizo en Chile, no sería posible en tiempos de gobierno democrático, ya que exige una intervención políticamente incorrecta y un desprecio a las demandas sociales. El ajuste estructural a la chilena se realizó a punta de fusil. Dos ensayos, de Naomi Klein<sup>8</sup> y de David Harvey,<sup>9</sup> nos explican cómo el neoliberalismo, aplicado en el mundo en los años ochenta, ha sido inicialmente ensayado en Chile.

Regresando a los temas de vivienda, cuando el Minvu habla de subsidio, siempre lo señala como un subsidio a la demanda, para que cada familia tenga acceso a la casa propia. Es importante entender esto en función del discurso político. El

6 Minvu: Ministerio de vivienda y urbanismo del gobierno de Chile.

7 Gobiernos de Aylwin (1990-1994), de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), de Lagos (2000-2006) y de Bachelet (2006-2010).

8 Naomi Klein (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Paidós, Barcelona.

9 David Harvey (2009). *Breve historia del neoliberalismo*, descargable en <http://es.scribd.com/doc/45695296/Breve-Historia-Del-Neoliberalismo-de-David-Harvey>

subsidio habitacional es ante todo un mecanismo financiero de apoyo al sector empresarial inmobiliario y de la construcción. Para el estado, en los años ochenta, la primera prioridad era estabilizar este sector que mostraba altibajos peligrosos para la macroeconomía del país. A tal efecto, el estado en primera instancia privatizó todo el aparato de producción de vivienda.

Pero no funcionó, porque el sector privado no se metía en la construcción de viviendas para los pobres. A mediados de los años ochenta, el Minvu montó la maquinaria del subsidio para que las empresas sacaran buena ganancia, sin competencia ni riesgo, sin preocupación sobre la calidad y la localización del producto, y sin analizar las características de los usuarios. Cuando ya empezó a funcionar bien el subsidio habitacional, fue cuando entró el discurso del subsidio a la demanda y la reducción del déficit habitacional acumulado.

Para ilustrar este enlace estrecho entre los intereses políticos de los gobiernos y las aspiraciones de ganancia de las empresas constructoras, expliquemos el dato siguiente: entre 2001 y 2002, llevamos a cabo un estudio para analizar el impacto de la vivienda social en las villas Serviu<sup>10</sup> de Santiago y de otras cinco ciudades del país. Descubrimos que toda la información, tanto en el Minvu como en la Cámara Chilena de la Construcción era la misma, con los mismos cuadros, hechos por los mismos ingenieros y todo indicaba cómo unas pocas empresas se repartían el pastel de la vivienda social.

Una alianza como la que unió y sigue uniendo el ministerio y la cámara de la construcción se da en todos los países del mundo. Varios estudios, por ejemplo en Italia y Francia,<sup>11</sup> nos demostraron cómo el estado y el sector privado logran en un común acuerdo definir las modalidades de producción de la vivienda. En cuanto a la capacidad de las demandas sociales de incidir en estas políticas, pues depende de la presión ejercida por los movimientos sociales. En el caso de Chile y de su tradición subsidiaria del estado, debemos reconocer que el subsidio habitacional ha logrado acallar las demandas sociales durante muchos años.

10 Serviu: Servicio de vivienda y urbanización, instancia autónoma regional que implementa la política del Minvu.

11 Desde los años setenta del siglo pasado, varios autores analizaron el encaje entre el estado y el sector privado inmobiliario y de la construcción para definir las políticas habitacionales. Entre otros, ver François Ascher en «Contribution à la critique de l'économie urbaine. Essai d'analyse économique de la production d'un élément urbain, le cadre bâti». Université de Grenoble, tesis de doctorado, inédita, 1972; Francesco Indovina, en *Blocco Edilizio*, Angeli, Milán: 1977; y Pierre Bourdieu en *Les structures sociales de l'économie*. Éditions du Seuil, Paris: 2000.

## El subsidio habitacional en la práctica

La primera vez que se aplicó el subsidio habitacional en Santiago fue para la erradicación de los «campamentos».<sup>12</sup> Fue a principios de los años ochenta, coincidiendo con las medidas adoptadas por el gobierno de Pinochet para «poner orden» en la ciudad, para garantizar la plusvalía de los terrenos en el nororiente y en el centro de Santiago, y para dividir el resto de la ciudad en unidades administrativas homogéneas. Así se erradicó a más de 100 mil personas, dispersando a la gente y a las organizaciones sociales que existían en los campamentos.

Sin embargo, esta erradicación a la chilena dio vivienda a cada familia desalojada. Es importante entenderlo, porque en esos mismos años, en Buenos Aires, el inquilino pasaba la *topadora* por las *villas* y dejaba a las familias en la calle, todo en nombre de que «la ciudad es de quien se la merece».<sup>13</sup> La limpieza de asentamientos «informales» (nunca me gusta esta palabra, porque no logro entender qué define los límites de la formalidad y porque demasiado sé quiénes la definen) ha sido efectiva: según las estadísticas, en Chile 0,9% de la población vive en campamentos; mientras que usando parámetros más o menos comparables de análisis, ONU-Hábitat identifica de 10 a 50% para los demás países de América Latina.

A mediados de los ochenta comenzó una presión muy grande por producir mucho más, porque las empresas ya se habían especializado en el rubro —descubriendo una buena fuente de ganancia— y porque había que llevar a la práctica el discurso del déficit habitacional y alcanzar el objetivo del subsidio. El estado y la cámara de la construcción en una unión perfecta comenzaron a producir viviendas terminadas, llave en mano, de 28 a 40 metros cuadrados; este fue el programa de vivienda básica, PVB, con un valor nominal de entre 10 y 20 mil dólares, con un 5% de ahorro previo, la mitad del valor regalado con el subsidio y el resto financiado con un crédito hipotecario. Una casa diminuta, en la cual viven cuatro a cinco personas y que no contempla la posibilidad de una ampliación.

Luego vino la *crème des crèmes*, un invento político de Pinochet, después de haber perdido el referéndum y tratando de ir ganando votos entre sectores de ingresos medio-bajos para las elecciones de 1989: el programa especial de los trabajadores, PET, con una calidad superior a la vivienda básica, pero con graves problemas re-

12 Campamento: denominación chilena de un asentamiento que no cumple con lo estipulado por la Ordenanza general de urbanismo y construcción.

13 Ver en Oscar Oszlak, *Merecer la ciudad: los sectores populares y el derecho al espacio urbano*, Humanitas-CEDES, Buenos Aires: 1991.

lacionados a los créditos hipotecarios, que fueron entregados sin tener realmente en cuenta la capacidad de pago de los beneficiarios —algo como el problema de las *subprime* en los Estados Unidos que llevaron a la crisis financiera del 2008.

En los años noventa, en los tiempos de la transición democrática, se mantuvo todo igual: las políticas neoliberales y el subsidio habitacional. Las autoridades del Minvu en tiempos del gobierno de Aylwin explicaban esta continuidad a partir de dos problemas percibidos: un pronóstico de posibles tomas de terrenos que podían amenazar el frágil equilibrio democrático de la transición y la necesidad de seguir bajando el déficit habitacional.

Para paliar la amenaza de las tomas, el ministro de vivienda fue a visitar los comités de allegados, uno a uno, para convencerlos que se insertasen en el sistema vigente de subsidios. Por las expectativas de la transición tan deseada, la gente de los comités aceptó. El gobierno también intentó hacer algo distinto: el programa de vivienda progresiva, PVP, que rescataba algunos de los elementos de la producción social del hábitat y de las capacidades de los sujetos para ampliar y mejorar su vivienda gracias a su propio esfuerzo. El PVP duró apenas cinco años y la cámara de la construcción nunca lo aceptó.

Otra innovación que se ensayó a partir de 1990 fue el intento de involucrar a otros actores sociales —y no sólo a las empresas— en el proceso de producción de la vivienda social. Así surgió el programa de asistencia técnica, PAT, para financiar profesionales que acompañaran los procesos sociales en la postulación, la planificación y la ejecución de las obras. Más tarde este programa se transformó en entidades de gestión inmobiliaria social, Egis, que, aprovechando las condiciones de desregulación imperantes, se desvirtuaron y perdieron su rol de intermediación entre el estado y los pobladores; en efecto, muchas Egis terminaron siendo más cercanas a las empresas constructoras que a los postulantes al subsidio. De ahí que este modelo esté ahora otra vez en el tablero.

De 1990 a 1997, el Minvu logró construir tantas viviendas como se construían en Alemania después de la Guerra Mundial, alcanzando una tasa anual muy excepcional, de diez viviendas por cada mil habitantes. Es un récord que se mantuvo varios años seguidos, que permitió reducir las estimaciones de déficit y logró dar un techo en propiedad a la mayoría de los postulantes de los sectores más pobres. Es algo inédito en América Latina, ya que el modelo chileno del subsidio habitacional aplicado en otros países de la región no logra esta —muy cuestionable— pericia sostenida de focalización social.

Al delegar el estado la localización de las viviendas a las empresas, se han formado unos manchones, con concentraciones homogéneas de pobreza en las ciudades. Es muy complicado revertir estas situaciones de estigmatización de la pobreza. Algo se intentó con el programa *quiero mi barrio*, QMB, del gobierno de Bachelet, pero los resultados son mínimos.

A partir de 1997 el subsidio habitacional comenzó a hacer crisis por distintas razones. Por un lado las «casas de nylon» en varias villas Serviu. Los medios de comunicación y la apreciación popular culparon a la constructora de este problema. Pero hay que ver las cosas como son: a mediados de los noventa, las licitaciones de vivienda básica con terrenos ya no funcionaban como antes; las constructoras tenían el negocio puesto en viviendas de más alto estándar y para que siguieran participando en los llamados del Serviu, el Mívu tomó dos decisiones que contribuyeron a bajar, aún más, la calidad de las viviendas de bajo costo.

La primera de dichas medidas fue subir artificialmente el valor del subsidio. Desde entonces, el valor del subsidio a la vivienda social no ha dejado de hacerlo: de unos 5.000 dólares en 1991 para el PVB y el PVP, llegamos en 2010 a 12.500 dólares para el programa fondo solidario de vivienda, FSV; un aumento que no guarda relación con el de los costos de construcción. Y, además, ahora sin crédito: todo regalado y manteniendo la misma exigencia de ahorro previo de unos 250 dólares.

La segunda decisión grave fue la de bajar las especificaciones técnicas, lo que dio pie a que algunas empresas colocasen menos cemento y materiales impermeables en los *blocks*, dando como resultado unas viviendas como esponjas, que se deterioraron con las primeras lluvias y que fueron recubiertas de paños de plástico como solución de emergencia: de ahí su nombre de «casas de nylon».

El subsidio habitacional sufrió otra forma de estrés: por la presión de la producción masiva y de la correspondiente ejecución del presupuesto anual, los Serviu no daban abasto; no tenían la capacidad de seguimiento y control de los avances de dinero facilitados a las empresas para la construcción de la vivienda básica.

Con estos descabros institucionales, podemos decir que finalizó la era de oro del subsidio habitacional. Pero el sistema sigue, se alarga; también se deforma. Es un chicle de muy buena resistencia, que sigue protegiendo a las empresas y a los bancos; y sigue también sin considerar a la gente, sus necesidades y sus capacidades.

A partir de 2000, ya prácticamente no se construyeron viviendas sociales en la trama urbana de las grandes ciudades; los proyectos se realizan en poblados, muy lejos, en la periferia; y se erradican los últimos campamentos. Apareció el subsidio a la localización, que no puede funcionar porque la política de desarrollo urbano no lo secunda. En otras palabras, no se puede realizar una producción masiva de viviendas sin pensar en su impacto territorial y urbano. Hablar de «localización de la vivienda» es hablar de la ciudad. No se puede dejar la localización en manos del interés de las empresas. La ciudad es de todas y todos.

Apareció otro problema, además, con la distribución de subsidios para compra de viviendas usadas, sin la regulación necesaria. Gran parte del valor de estos subsidios fue a parar a manos del consumo doméstico y, claro, la cámara de la construcción puso orden y paró el asunto. Eso contribuyó a que las viviendas sociales, que mantenían un valor de transacción de unos quince mil dólares, de pronto llegaran a 40 mil en el mercado. Es un elemento más en el proceso de la inflación de la burbuja inmobiliaria creada por el estado y su intención de resolver el problema de la localización de los pobres en la ciudad.

Moraleja: el negocio de la construcción está bien estable en la economía nacional. Los nichos de las inmobiliarias/constructoras se han trasladado de la periferia al centro: como ya lo mencionamos; las decenas de miles de subsidios han ido a parar a bloques de viviendas tan diminutas como las sociales, pero insertas en el negocio del suelo urbano, como en el centro de la ciudad de Santiago. Y los conjuntos de vivienda social en la periferia quedan con sus problemas, para los beneficiarios y para las ciudades.

### **El subsidio, sus productos e impactos**

A esta altura ya hemos aprendido que la evaluación de una política pública, más vale realizarla a partir de indicadores evidentes, que desde la abstracción de la estadística. Si vemos el tema de la calidad de la vivienda a través del análisis de los productos, es bueno darse cuenta que entre los años ochenta y noventa se desarrollaron los *blocks* de vivienda básica que, lisa y llanamente —según algunos de sus habitantes— vienen a ser como vivir en la cárcel, con espacios diminutos e indignantes. Estos conjuntos de vivienda en altura (dos *blocks* paralelos, de tres pisos, con las escaleras cruzadas en el patio central) han sido pensados en la lógica de los condominios, pero nadie explicó a los beneficiarios del subsidio qué quiere decir vivir en una copropiedad. Todas las ciudades del país tienen sus concentraciones homogéneas de conjuntos de vivienda indignante.

Los conjuntos de vivienda social han sido diseñados en función de la rentabilidad del proyecto y no de normas básicas de convivencia entre miles de pobladores. Cada proyecto está cerrado en sí mismo. La distribución de los *blocks* no facilita el uso del espacio público. A menudo, las fachadas que dan a la calle son ciegas, no tienen ventanas que permitan al vecino una relación visual directa hacia quienes pasan por la calle y quienes entran al edificio.

Otros productos son los *trencitos*, conjuntos de vivienda básica adosada y de dos pisos; esta modalidad de vivienda en lote individual se discontinuó en Santiago a partir de 1996 porque los protagonistas del subsidio —empresas y estado— argumentaban que «el suelo de Santiago no resistía una inversión inferior a 20 mil dólares».

Bien sabemos que esto no es real: una vez más, es discurso, porque una cosa es el suelo y la resistencia que éste tiene en términos de inversión; y otra cosa es que toda política de desarrollo urbano, que suscribe objetivos de integración social, debe disponer de instrumentos que faciliten el acceso al suelo de los sectores populares. Hace muchos años ya que el Minvu se olvidó de tener un banco de suelo. En cambio el Serviu, si es que no los vendió, aun debería disponer de muchos terrenos en las ciudades; lo complejo es que los tiene entregados en concesión a iglesias, colegios, instituciones de caridad, muy respetables —espero— pero que no contribuyen a dar respuesta a la demanda de suelo para la vivienda de los sectores populares.

La calidad de la vivienda social en villas Serviu nos llevó a analizar el *stock* desde su valor de cambio —un valor mercantil— en contraposición a su valor de uso —la aptitud que posee una vivienda para satisfacer la demanda habitacional—. En ese sentido, realizamos un estudio, con muchas encuestas, entre pobladores de las villas Serviu. De las respuestas surgieron varias preocupaciones. Por un lado, la mayoría de la gente que vive en conjuntos de vivienda social quiere salir de ahí, ya sea por miedo a la violencia, por la imagen que ellos tienen de su conjunto de vivienda social, o por las dificultades de convivencia con los vecinos. Sin embargo, nada es simple. A pesar de la intención de irse de la villa, las familias realizan una inversión constante en el mejoramiento de la vivienda. Esto se evidencia, especialmente en Santiago, con las ampliaciones en palafitos y con la ocupación de los espacios comunes.

Para entender las dificultades de convivencia en los *blocks* de vivienda social, basta echar un vistazo a unos mapas georreferenciados sobre la violencia en Santiago,

elaborados en 2003 por el ministerio del interior. Al revisar el mapa correspondiente a la violencia intrafamiliar, se advierte que éste coincide con el de conjuntos de vivienda social que habíamos mapeado en el 2001-2002. La calidad de los productos de la vivienda social nos lleva a preguntar, entonces, «si la paz política no se obtuvo a costa de la violencia civil; ¿esto significaría que los y las pobres de la ciudad, con su inseguridad, estarían pagando los costos de la política de subsidio a la vivienda social?». <sup>14</sup>

### **Ahora, el subsidio habitacional en la producción social del hábitat**

El subsidio habitacional a la chilena ha dado techo a los pobres, pero también ha creado nuevos problemas sociales y urbanos. También ha creado una situación de inercia entre los pobladores, por haber aceptado las reglas del juego, especialmente durante la transición democrática, por el anhelo de condiciones de libertad y plegarse al discurso del sueño de la casa propia. Esta inercia ha conocido un quiebre en torno al año 2000: por un lado, las glorias de la edad de oro del subsidio habían pasado a la historia, como lo explicamos anteriormente; por otro lado, la *toma de Peñalolén* por 1.900 familias, reivindicando su derecho a permanecer en su comuna de origen, ha marcado a una nueva generación de dirigentes poblacionales.

La primera expresión de organización poblacional viene de los deudores hipotecarios. *Andba Chile*, con gran capacidad de movilización en el espacio público, exige una repactación de las deudas. La respuesta del estado es la condonación de las mismas, con el argumento de siempre: que le resulta muy caro administrar carteras de montos chicos.

En 2006, después de la desinstalación de gran parte de la toma de Peñalolén, surge el *Movimiento de Pobladores en Lucha*, MPL. Es una organización poblacional liderada por jóvenes estudiantes y profesionales, que buscan recuperar un papel activo en la toma de decisiones y hacer realidad la participación de los pobladores, recuperando el tejido social perdido durante años de dictadura militar y de política neoliberal, así como durante la democracia y la política habitacional subsidiaria continuada por los diferentes gobiernos de la Concertación (1990-2010), que acreó efectos de individualización y poca participación de los pobladores. <sup>15</sup>

14 Juan Carlos Skewes, «De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos», en *Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones SUR, Santiago, 2005.

15 Charlotte Mathivet, «El Movimiento de Pobladores en Lucha», en *Ciudades para tod@s. Hacia el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, HIC: 2010.

Para hacer efectivas sus demandas e impulsar la generación de una política urbano-habitacional con enfoque de derecho, el movimiento propone estrategias para efectivizar el derecho a permanecer en la comuna de origen, Peñalolén, transformarse en una fuerza productiva autónoma, desarrollar prácticas autogestionarias de acción popular, ganar espacios de representación dentro de la institucionalidad política, e incidir en la planificación urbana de la comuna.

Ahora, cinco años después de su aparición, el MPL tiene características de un movimiento consolidado. Dispone de varias entidades de servicio: la corporación<sup>16</sup> «Poblar», orientada a la formación y conocida por su «Diplomado en Movimientos Sociales Latinoamericanos y Autogestión Comunitaria», con el logo de HIC, entre varios, porque somos parte de esta alternativa académica; su propia Egis, para no depender del mercado profesional; su cooperativa de servicios «4 de Mayo»; y su empresa «Emepelee» que ya está construyendo tres proyectos de vivienda en práctica autogestionaria.

El MPL ha logrado asimismo tejer alianzas que han llevado a la creación de la Federación Nacional de Pobladores, en la cual, por ejemplo, participa también el Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, MNRJ, con organizaciones poblacionales, profesionales y universitarias. Lidera asimismo el partido político «Igualdad», que se va sumando a la oposición extraparlamentaria para llegar a la Constituyente.

En su capacidad de incidencia en la política de vivienda, por ejemplo, el MPL ha formulado una propuesta de decreto de autogestión, a ser incluido en los reglamentos del Minvu. Este ejercicio —en el cual tuve el honor de participar— aportaba al lenguaje ministerial del subsidio habitacional un sinnúmero de propuestas para apoyar la capacidad de gestión de los grupos autogestionarios. Las principales: que el Serviu abriera su banco de terrenos a las propuestas poblacionales y facilitara servicios de compraventa durante toda la fase de los proyectos, considerando el suelo como una forma de garantía para ir adelantando los giros del subsidio; y que profesionales del Serviu acompañaran el proceso de cada proyecto.

La propuesta, entonces, era constituir una *bolsa de gestión* con los valores del suelo, del subsidio, de los ahorros y de la asistencia técnica, para que los comités de vivienda pudieran trabajar de forma autónoma en su acción autogestionaria. La formulación de la propuesta de decreto se hizo a invitación del Minvu a media-

16 Corporación es la figura legal en Chile de entidades privadas de desarrollo.

dos de 2011. Al cabo de tres meses salió la nueva reglamentación de la vivienda para la «vulnerabilidad» —ya era bien difícil compatibilizar ideas de autogestión con el sesgo de siempre de focalización social a los vulnerables—, sin la menor mención de la propuesta formulada por los pobladores. La lucha continúa y los pobladores seguirán presionando, en las mesas de negociación y en la calle, para un reconocimiento de las alternativas de la producción social del hábitat.

El MPL también está en un programa de reconstrucción posterremoto en pleno centro de Santiago. Las políticas públicas expresadas en los distintos programas de mejoramiento y compra de vivienda nueva estuvieron dirigidas, en la lógica de focalización de siempre, sólo a los propietarios damnificados pero no así a los arrendatarios, quedando cientos de ellos prácticamente en la calle o con sus viviendas con daños irreparables.

Un grupo importante de estas familias decidió organizarse bajo el alero del MPL, comenzando el inicio de un camino autogestionario. El primer paso fue la búsqueda de terrenos, la organización de la situación social de las familias y la deliberación sobre las soluciones a adoptar. También se sostuvieron conversaciones con el municipio de Santiago —que veía como única solución quintuplicar el ahorro familiar— y con el SERVIU —que proponía como única alternativa encontrar un terreno fiscal—. Tras un año de desarrollo, el resultado era claro: la especulación inmobiliaria en el casco histórico se convertía en la principal barrera para que la gente materializara su derecho a la vivienda y la ciudad.

El mismo proceso de participación de las familias en la gestión habitacional arrojó una alternativa: «Si en Peñalolén no queremos gente sin casa, en el centro de la ciudad no queremos casas sin gente».<sup>17</sup> La especulación sobre el suelo eriazó en el centro de la ciudad reproduce rincones habitables en desuso, y algunos de ellos son de propiedad fiscal. Ésta fue la opción que tomaron las familias del MPL Santiago.

Así nace la Red de Inmuebles Recuperados por Autogestión, la Red-IRA. En la práctica, la Red cuajó por las siguientes razones: si lo necesario era ahorrar para que los damnificados arrendatarios se quedaran en el centro de la ciudad, se requería de un medio que permitiera a un grupo importante de familias dicha posibilidad; si el camino era la búsqueda de terrenos fiscales, los inmuebles abrían la puerta para procesos de densificación predial en el casco histórico sobre suelo

17 La experiencia está documentada en «Carpeta de Inmuebles Recuperados por Autogestión. Una alternativa de Producción Social del Hábitat y de conquista del Derecho a la Ciudad», Red-IRA, del MPL, Santiago, 2011 (no publicada). Ver videos en <http://www.frequency.com/video/red-ira-inmuebl/12051233>

estatal. Y se debían defender los terrenos desde adentro, para evitar su venta a privados. De ahí la «recuperación» de inmuebles.

A su vez, tres variables sociopolíticas motivaron el despliegue de la Red: la necesidad de impulsar una práctica de conquista del derecho a la ciudad y al derecho a la vivienda adecuada por parte de los sectores populares; abrir una alternativa técnica para una estrategia efectiva de renovación del casco histórico de la ciudad, y la necesidad de que dicha experiencia corresponda a la producción social del hábitat, en términos de autogestión habitacional y autoconstrucción de vivienda.

Hoy ya son tres los inmuebles recuperados en el centro de Santiago. Son casonas viejas y abandonadas. Dos de ellas corresponden a terrenos públicos y la negociación de compra se anuncia complicada, porque el ministerio de bienes nacionales propone licitarlos al mejor postor. La tercera es una propiedad del arzobispado, que está realizando todas las gestiones necesarias para asegurar la factibilidad del proyecto de la Red-IRA. Por parte del Minvu y de la Municipalidad, el discurso apoya la iniciativa autogestionaria; habrá que ver en la práctica qué intereses prevalecen, entre la tentación política de cortar la cinta de un proyecto para los pobres en el centro de la ciudad —teniendo en cuenta que esto no se da desde hace muchos lustros— y la presión de la cámara de la construcción.

Sean cuales sean las decisiones de las autoridades de turno, las nuevas propuestas poblacionales autogestionarias, de propiedad colectiva, de organización cooperativista, de ayuda mutua, de cambio en la normativa territorial y de reconocimiento de los derechos a la vivienda digna y del derecho a la ciudad, están en el aire y en la práctica. Como en los temas de la enseñanza, hoy en Chile están dadas las condiciones para la «reconstrucción social del subsidio habitacional».

# Argentina





# La Producción Social del Hábitat en la ciudad injusta

Raúl Fernández Wagner<sup>1</sup>

El proceso de producción popular de la ciudad en Argentina tiene una larga y profusa historia, cuyo origen y masividad hay que situar en el escenario del desarrollo sustitutivo de importaciones que se inicia entre fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta. En ese contexto —en el transcurso de los gobiernos de Perón— se establecieron importantes disposiciones estructurales en términos de políticas públicas relacionadas con la vivienda y la producción de ciudad.

El hecho fundante de ese proceso es la reforma constitucional de 1949, que por primera vez reconoce la función social de la propiedad, lo cual constituye un quiebre en la matriz conservadora y patrimonialista, pues al incrementar las potestades del Estado sobre la propiedad permitirá, entre otros instrumentos de política, la expropiación de suelo para la realización de obras públicas en gran escala. Estas obras serán determinantes en la estructuración territorial y el desarrollo de suelo accesible a los sectores populares.

Esto debe asociarse además con la relevancia política que adquieren los derechos de segunda generación (de los trabajadores), incorporados en la nueva Constitución, como el derecho a la vivienda, lo cual complementa las acciones públicas de este tiempo con políticas de regulación de los alquileres y la revolucionaria sanción de la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal (que conjuga propiedad colectiva e individual), la cual permitirá la regularización de los inquilinos eternos de las *casas de rentas* e inaugurará un *boom* de construcción de departamentos urbanos para las clases medias, que durará hasta fines de los años setenta.

1 Argentino, arquitecto, especialista en Tecnología de la Vivienda (IPT-SP, Brasil) y candidato a doctor en Vivienda y Urbanismo (Architectural Association Graduate School-Londres). Profesor del Área de Urbanismo y director académico de la Especialización en Desarrollo Local en Regiones Urbanas de la Universidad Nacional de General Sarmiento y creador y director de la maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata (1997-2007) y de la especialización Gestión Local del Hábitat Popular en la de Rosario (2005-2009). Es evaluador en organismos de ciencia y técnica, integrante de redes internacionales y autor de diversos artículos y ponencias en temas urbanos y habitacionales. Es además consultor en políticas de vivienda, mercados del suelo y desarrollo local en organismos y gobiernos locales, provinciales y nacionales de Argentina y América Latina.

El Estado, asimismo, desarrollará por entonces la construcción de una cantidad importante de viviendas públicas, en articulación con otra medida revolucionaria en esta época, que será la reforma de la carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional, lo que iniciará un largo período de créditos treintañales para clases medias y trabajadores, que tendrá enorme impacto en el acceso a la vivienda, más allá de los años del peronismo.

Estas políticas generaron un cambio importante en la relación población-parque habitacional. Por ejemplo, en términos de tenencia, el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1947 señalaba que el 63% de la población alquilaba (desde cuartos a viviendas) y posteriormente el Censo de 1980 consignaría que casi el 70% eran propietarios. En este hecho tuvo una gran influencia otra ley de la etapa peronista —la Ley 14.005 de ventas de inmuebles en lotes a plazos— que generó el fenomenal proceso del desarrollo de los loteos populares sin servicios, proceso que fue posible por las favorables condiciones ambientales de la pampa húmeda<sup>2</sup> que facilitaron el desarrollo (con muy baja inversión) de nuevos barrios *populares* relativamente bien localizados respecto a los lugares de trabajo debido al transporte público (que en el Conurbano se dio gracias al extendido sistema de trenes públicos subsidiados). Entre 1940 y 1980, en la Región Metropolitana de Buenos Aires mediante este proceso accedieron al suelo 4,6 millones de habitantes.

Por ello cabe afirmar que la producción social del hábitat en Argentina tuvo un hito fundante en la expansión de los loteos populares, siendo el proceso habitual que los nuevos pobladores urbanos y/o las nuevas generaciones de hogares, compraran un lote en cien cuotas, donde algunos construían un cuarto de ladrillos y otros instalaban una casilla prefabricada<sup>3</sup> como primer alojamiento y desde esa construcción inicial evolucionaban la vivienda, autoconstruyendo más cuartos de material o revistiendo y ampliando la casilla.<sup>4</sup> El punto crítico de es-

2 Era posible ofertar suelo urbanizable por las características naturales de un suelo plano, consistente para las fundaciones, y con un acuífero potable a veinticinco metros de profundidad.

3 Las *casillas prefabricadas* son un producto (elaborado por talleres de carpintería de pequeña escala) que se mantiene hasta hoy en día, aunque más reducido como mercado. Estas viviendas, que no alcanzan estándares de habitabilidad mínima ni responden a normas de calidad y comportamiento higrotérmico de la vivienda, no obstante cumplen un papel muy apreciado por los usuarios, porque posibilitan resolver una condición de alojamiento primaria y luego constituir la base del mejoramiento de la vivienda.

4 Un estudio realizado en el Gran Buenos Aires por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación (SVOA) en 1988, determinó que 63,3% de los hogares autofinanciaba la compra o la construcción de las mismas. Dentro de ellas, el 45,5% de las familias dueñas de lotes autoconstruían sus viviendas, proceso donde el 78,4% era construido sin apoyo técnico y el 60% sin trabajo contratado, siendo en ese tiempo muy notable que el 65,9% alcanzaba una alta calidad de construcción (SVOA, 1989).

tas viviendas eran principalmente las instalaciones sanitarias, por su complejidad constructiva y/o su costo.

El autoconstructor era acompañado en sus acciones constantes de pequeña escala por el *corralón* de materiales del barrio, el que no solo aprovisionaba, sino también financiaba los materiales y asesoraba técnicamente en los procedimientos constructivos básicos. En estudios realizados en 1986 sobre doscientos autoconstructores en Mar del Plata determinábamos un promedio de dieciséis años para configurar una vivienda aceptable en dimensión y calidad de los servicios en su interior.

Estas viviendas no estaban empadronadas en los municipios, los cuales por lo general cada tantos años intimaban a presentarse a los pobladores y *declarar las viviendas*, o en otros casos habilitaban una *amnistía* y entonces arquitectos o maestros mayores de obra *presentaban los planos* y los municipios los registraban en sus catastros; se habilitaba así el cobro de impuestos y los autoconstructores, a partir de contar con un *final de obra*, podían tener un título de propiedad. En paralelo, en estos barrios los vecinos organizaban las *sociedades de fomento*, para luchar por los servicios de infraestructura, obras de urbanización y mejoras en el transporte.

En aquellos tiempos, los asentamientos más precarios (las «villas») eran mayoritariamente la *entrada a la ciudad* de los migrantes y/o nuevos hogares. Para quienes permanecían en dicha situación, el Estado fue desarrollando políticas habitacionales «tradicionales» de erradicación de villas mediante la construcción de viviendas *llave-en-mano* en conjuntos habitacionales, bajo las también clásicas formas de financiamiento de la oferta, es decir asociado a las cámaras empresarias y los sindicatos de la construcción.

En los años setenta se establece un sistema nacional de provisión habitacional (el Fondo Nacional de la Vivienda, FONAVI) que desarrolla con relativa efectividad la construcción de una importante cantidad de unidades —particularmente en ciudades del interior del país de mediano porte— que fueron destinadas a los sectores medios asalariados (principalmente del sector público) y sólo en parte a trabajadores de bajos ingresos.

El proceso de los loteos populares en términos masivos concluye a fines de los años setenta, con la dictadura; durante los años ochenta se completan los lotes remanentes y a medida que la pauperización de los trabajadores y asalariados se va incrementando, avanza la presión social sobre el suelo con *tomas de tierras* que replican el loteo regular, configurando los denominados «asentamientos informales» y presionando sobre las zonas más densas formando nuevas «villas miseria»

y/o densificando y extendiendo las villas históricas. Este proceso se volverá crítico en los noventa y principios del nuevo siglo, desplazando la producción social del hábitat en gran parte a las formas de «producción» de suelo *irregulares* y/o consideradas también «ilegales» y, por lo tanto, expuestas a los desalojos producto también de la *criminalización*<sup>5</sup> del conflicto por el acceso al suelo.

En esos años, la política de vivienda (consolidada desde 1994 como Sistema Federal de la Vivienda) sufrirá un debilitamiento por los embates de los organismos internacionales, quienes propician avanzar en la configuración de un «mercado de la vivienda» que permitiera desarrollar una *financiarización* del sistema (como aconteciera en Chile). Este proceso se inicia con la *securitización* de la cartera de hipotecas y posterior privatización del Banco Hipotecario Nacional,<sup>6</sup> mientras en paralelo se propiciaba la expansión de los programas de financiamiento externo de tipo focalizado para los más pobres.

Pero para la segunda mitad de los años noventa, como consecuencia de las políticas económicas implementadas, el volumen económico decrece, el endeudamiento aumenta y los ajustes se suceden, sacudiendo todos los indicadores sociales, por lo que el sistema de la vivienda pública se paralizará producto de la creciente crisis financiera de las provincias y del país. Desde 1998 se avanzará hacia una recesión, junto con una crisis social y económica que estalla en términos políticos a finales de 2001.

En ese pico, a nivel nacional la pobreza alcanzó al 57,5% de la población, la indigencia al 27,5%, la desocupación al 21,5%, con un no mensurado pero igualmente profundo incremento de la inequidad en la distribución de la riqueza. Ello provocó un crecimiento del déficit de vivienda de tipo cuantitativo (aumentando las personas en situación de calle) y cualitativo (aumentando las situaciones de hacinamiento, ausencia de servicios adecuados, situación irregular de la tenencia, etcétera). Los recursos del FONAVI, que habían disminuido progresivamente desde sus inicios, siguieron cayendo: en 1980 representaban el 0,78% del PBI, en 1990 el 0,63%, cayeron en 1999 al 0,47%, para finalmente contraerse en el período 2001-2004 al 0,34% del PBI y perder el carácter de asignación específica al declararse la libre disponibilidad de los fondos.

5 En 1994 se produce una reforma del Código Penal que asimila la ocupación de propiedades al delito de *usurpación* por lo tanto procesable como causa penal y en consecuencia punible con cárcel.

6 En 1997, por presión de organismos financieros internacionales, se privatizó la cartera de hipotecas y se configuró el «Banco Hipotecario Sociedad Anónima», venta que se realizó a menos de la mitad de su valor estimado.

Los años noventa no solo trajeron políticas económicas y sociales que provocaron un severo achicamiento del Estado, con disposiciones jurídicas contrarias a los derechos sociales de segunda generación, sino que también se avanzó agresivamente —por la vía de la privatización de los servicios esenciales— en la limitación de su rol planificador, promotor y financiador de infraestructura y equipamientos sociales. El pasaje de los ciudadanos de *usuarios* poseedores de derechos a la condición de *clientes* de los servicios públicos contribuyó enormemente a profundizar las desigualdades en los procesos territoriales.<sup>7</sup>

Esas desigualdades territoriales también se nutrieron, en esos años, de formas de desarrollo residencial no conocidas anteriormente en Argentina. Nos referimos a las nuevas prácticas sociales de las élites (los «ganadores», con las políticas de los noventa) que se orientaron mayoritariamente a la adquisición de productos inmobiliarios en barrios residenciales con características de enclaves autosegregados. En la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), por ejemplo, la amplia red de ferrocarriles sería reemplazada por la construcción pública de la red de autopistas, las cuales además de transferir cuantiosas plusvalías, intensificaron patrones de desarrollo residencial urbano basados en la movilidad individual —propios de las ciudades americanas— que generarán una gran expansión urbana de baja densidad, que hoy llega a unos 575 barrios, que ya ocupan dos veces la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (donde viven tres millones de habitantes, mientras estos barrios sólo albergan a 220 mil).

La desigualdad en la apropiación del espacio residencial, implica un cambio histórico y es un enorme retroceso en términos de evolución democrática de las ciudades argentinas,<sup>8</sup> al admitirse que en la estructura parcelaria la calle pueda ser de dominio privado. Esto, a pesar del poder de sus promotores, implicará que las urbanizaciones cerradas evolucionen también en un «limbo jurídico» (particularmente en la RMBA) donde la mitad no están aprobadas, y las que sí lo están —merced a un decreto que elude la legislación urbanística de la provincia de Buenos Aires— igualmente tienen debilidades jurídicas.

No deja de ser paradójico que los enclaves de «los ricos» tengan la misma precariedad jurídica que los asentamientos informales, los cuales, por cierto, se incrementan como consecuencia de que los barrios cerrados de las periferias urbanas cancelaron toda posibilidad de desarrollo de loteos populares, al provocar que

7 La expansión de la provisión de redes de agua y cloacas estuvo centrada en barrios *rentables* para las empresas, que deliberadamente relegaban las zonas urbanas de los sectores más pobres.

8 Hoy el *boom* de urbanizaciones cerradas se extiende a todas las ciudades intermedias del país.

todo suelo potencialmente urbanizable haya incrementado su valor en forma exponencial. De este modo toma forma un proceso de urbanización regresivo e injusto en Argentina.

### **Reconstitución de una política habitacional poscrisis 2001-2002**

Superado el punto más crítico de la crisis política que generó el *default* financiero y el grave estallido social en diciembre de 2001, el nuevo gobierno electo un año y medio antes, lanza a fines de 2004 un plan masivo de construcción de viviendas públicas. El objetivo principal era que la política habitacional contribuyera —como el conjunto de la obra pública— a la reactivación económica, buscando un especial impacto en las cadenas de insumos y las empresas constructoras, dada la capacidad de estas de generación de empleo «en blanco». Así, por fuera del aún vigente —aunque paralizado— Sistema Federal de la Vivienda (SFV), el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal, apelando a un financiamiento específico, lanza un conjunto de *programas federales de construcción de viviendas*, concebidos en estrecha asociación con la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión Obrera de la Construcción.

Esta decisión modifica parcialmente el juego de relaciones preexistentes en el SFV, el cual —siendo Argentina un país federal— otorgaba autonomía a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), lo que permitía la descentralización en la implementación de las políticas de vivienda. Se concentraron así las decisiones en el Poder Ejecutivo Nacional, en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUV), que según la Ley 24.464 de 1994 era la encargada de formular los lineamientos de la Política Nacional de Vivienda, así como de elaborar, realizar y auditar los Programas Habitacionales del Sector Público Nacional o Provincial.

Así se alteró lo que la ley determinaba respecto a las potestades de los organismos ejecutores provinciales (los Institutos Provinciales de Vivienda o IPV) e Instituto de la Vivienda de la CABA, como responsables (por acción directa o con la participación de municipios, comunas o entidades intermedias) en la programación, ejecución, control, adjudicación y recupero de las inversiones realizadas, como antes ocurría con el programa FONAVI, Reactivación I y II, que eran los principales programas de vivienda a nivel nacional. Y se alteró también lo que la ley establecía como funciones del Consejo Nacional de la Vivienda (integrado por los IPV y la Subsecretaría de Vivienda) en tanto ente federal de gestión concertada, con potestades para fijar los coeficientes de distribución de los fondos (en

concordancia con la coparticipación federal y con el mandato también de sugerir criterios de adjudicación a las provincias y al Gobierno de la CABA.

Así pues, la decisión de otorgar a la política habitacional un neto rol contracíclico para la economía nacional, demandaba que para asegurar ese objetivo se consolidase su comando mediante una recentralización de las principales decisiones.<sup>9</sup> Por ejemplo, la asignación territorial (en las diferentes jurisdicciones provinciales y ciudades) fue realizada por cupos de viviendas, con formatos estrictos en cuanto a superficie y calidades. De este modo se retornó a un diseño «más tradicional»<sup>10</sup> de la política habitacional, centrado en la producción de vivienda llave-en-mano, que —como ocurrió en este caso con cifras muy importantes en términos cuantitativos— rápidamente enfrentó el problema de la escasez de suelo.<sup>11</sup> Como esto no encontraba una solución fácil en el comienzo, en las grandes ciudades se apeló a una figura expeditiva: que las empresas ofertaran en la misma licitación suelo, proyecto y precio.

En un estudio realizado entre 2006 y 2008 en el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>12</sup> indagando sobre el desarrollo del Programa Federal I (2004-2007), primero se comprueba que efectivamente el impacto cuantitativo de los «programas federales» fue importante, dado que en tres años se construyeron tantas viviendas como en los 27 años anteriores,<sup>13</sup> pero también se observa que fue posible hacer viviendas gracias a dos salidas a la cuestión del suelo: una, que las empresas propusieron suelo (para unas 13.500 viviendas) y otra, que se tomó la decisión (más trabajosa pero muy acertada) de construir en varias villas o asentamientos que tenían el suelo regularizado, lo cual albergó unas 9.100 viviendas y casi 5.000 mejoramientos. En un trabajo más reciente (Del Río J. P. y Duarte J., 2011), se demuestra que las viviendas en suelo aportado por las empresas tuvieron la localización más débil en atributos urbanos.

9 Debe considerarse además la importancia que adquiere esta recentralización de las decisiones en su dimensión política. El nuevo gobierno obtuvo su mandato con sólo el 22% de los votos en la elección de 2003, por lo que necesitaba acumular poder mientras gobernaba (¡la salida de la crisis!) por lo que la política habitacional también cumplió entonces un importante rol en la consolidación del poder político territorial.

10 En trabajos anteriores hemos identificado tres generaciones de políticas habitacionales en América Latina. Nos referimos a las políticas de primera generación, basadas en el financiamiento de la oferta (que fueron dominantes desde los años cincuenta a los setenta).

11 En los inicios de 2005, a partir de la decisión de construir viviendas en forma masiva, la frase habitual en los municipios fue «nos asignaron tantas viviendas... ¿dónde las ponemos?», habida cuenta que era a ellos a quienes les correspondía organizar «la demanda social de viviendas» y por lo tanto los proyectos en sus jurisdicciones.

12 Extraído del estudio Fernández Wagner, R.; Cravino, M. C.; Graham, M. y otros (2008).

13 Entre los años 1976 y 2003 se construyeron en los 24 distritos del Área Metropolitana de Buenos Aires 39.856 viviendas con financiamiento del Estado nacional y con los Programas Federales I se construyeron entre 2005 y 2008, 34.922 viviendas y 7.514 mejoramientos.

Este desarrollo de la política habitacional, pese a sus principios y formatos tan rígidos, sin duda cumplió un rol central en su primera fase 2005-2008 en la reactivación económica y la creación de empleo formal, siendo demostrativo de ello que con los Programas Federales repuntó la inversión en vivienda y urbanismo entre 2005 y 2009 al 0,65% del PBI. El impacto cuantitativo de estos programas tuvo también —en paralelo con el desarrollo de la gran obra pública— un fuerte impacto en la demanda de insumos y el incremento de los precios de los materiales de construcción (que superó la capacidad productiva de las empresas) lo cual también impactó en la producción popular de mediana y pequeña escala.

Esta construcción masiva de viviendas públicas, tenía lugar mientras se registraba un sostenido crecimiento económico a nivel nacional (a «tasas chinas», del 6 al 9% anual del PBI) motorizado por la agroindustria y la reindustrialización del país, a la par que —de la mano de la recuperación del empleo— el Estado llevaba a cabo un amplio programa de obras públicas, mientras sostenía un importante conjunto de subsidios sociales y/o formas de salario indirecto que organizaron el círculo virtuoso del desarrollo nacional en estos años.

Esta fase de crecimiento económico ejerce fuertes demandas sobre el suelo. En el caso de la tierra agraria, el crecimiento del negocio agroexportador genera unas alzas de los precios de los campos que son exponenciales.<sup>14</sup> En el caso de la tierra urbana, por su parte, también se registran alzas elevadísimas de los precios, lo cual acentúa particularmente el proceso especulativo, pues si bien la demanda de suelo está causada en parte por crecientes requerimientos de espacio para las actividades económicas, el factor que más tensiona su aumento es fundamentalmente el proceso especulativo, como ocurre, por ejemplo, con el suelo de las periferias urbanas que es sostenido «en engorde» esperando ser valorizado por la obra pública y/o por cambios de usos, particularmente cuando se trata de suelo potencialmente utilizable para desarrollos residenciales para las clases medias altas y altas. Los productos residenciales *torres* (de departamentos) en áreas centrales y *countries* (o barrios cerrados), constituyen formatos de negocios cuyo desarrollo lo provoca mayoritariamente el carácter que adopta la inversión en propiedades como resguardo de renta.<sup>15</sup> Tan es así que las cá-

14 El valor de los campos en la zona núcleo de la provincia de Buenos Aires (con los mejores rendimientos) —que en 2002 se pagaba 1.400 dólares la hectárea— creció diez veces en ocho años, cuando se pagaron 14.000 dólares la hectárea en 2010, para llegar a valer recientemente (setiembre 2011) 17.000 dólares, según destaca un reporte de la Compañía Argentina de Tierras. <http://www.cadetierras.com.ar>

15 Podría afirmarse que «el excedente sojero» está modelando las ciudades en Argentina hoy.

maras inmobiliarias consideran que el 70% de lo que actualmente se construye permanece desocupado.<sup>16</sup>

Esta evolución de los mercados está teniendo una gran influencia en el proceso popular de construcción de ciudad, pues el impacto en el acceso al suelo sobre este colectivo social es muy profundo y no alcanzan algunas iniciativas públicas de abordaje sectorial para mitigarlo.<sup>17</sup>

### **El derecho a la ciudad y el conflicto por el acceso al suelo**

Pese a todos los indicadores positivos en materia económica y social, particularmente relacionados con el empleo y coberturas sociales, y pese a que el Estado desde 2004 ha venido reconstruyendo su rol en materia de recomposición de derechos laborales y civiles e invirtiendo de manera importante en políticas de desarrollo de infraestructuras y vivienda, se podría afirmar que en términos de derecho a la ciudad, la situación ha venido empeorando.

Ello ocurre porque tiene lugar un proceso de desarrollo urbano-habitacional que agrava la situación de los sectores más pobres y las clases medias-bajas urbanas (e incluso de una porción de las clases medias), que sólo se explica por el imperio de los mercados y la especulación inmobiliaria, lo cual es posible por la debilidad del rol conductor del Estado (y la falta de participación popular) en el proceso de construcción de ciudad.

En efecto, una pronunciada ausencia del poder de la política en materia de legislación urbanística, impide que el imperativo de la planificación —basado en instrumentos específicos— sea el que regule las formas de producción y uso del suelo urbano, de forma tal que desaliente la especulación, que considere que las plusvalías son un bien social (y no una gracia otorgada a los propietarios) y que solo anteponiendo el derecho a la ciudad se podrá consolidar un marco más propicio para el desarrollo de la producción social del hábitat.

Entre los años 2005 y 2007, las organizaciones de base y ONG de hábitat y los académicos llamábamos la atención sobre el aumento en la formación de nuevos

16 Ver [www.reporteinmobiliario.com](http://www.reporteinmobiliario.com)

17 Como ocurre con la acción de otra institución del ejecutivo nacional: la ex Comisión Nacional de Tierras Fiscales, hoy Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social, que enfrenta dificultades en la formulación de políticas de tierras que faciliten la provisión de terrenos aptos para el desarrollo de programas sociales, como también en su función de identificación de inmuebles de dominio del Estado Nacional que puedan ser afectados a fines sociales.

asentamientos precarios y villas de emergencia en cualquier porción de suelo disponible, y/o la densificación de las villas históricas en la RMBA<sup>18</sup> y en todo el país, lo cual se relacionaba además, con un preocupante incremento de los conflictos territoriales —expresado por el aumento de los desalojos, en muchos casos con violencia y muertes— que inevitablemente estaban relacionados con las condiciones de *acceso al suelo* de la población. Así también estaba teniendo lugar un dramático aumento de las casas tomadas en las áreas centrales de las grandes ciudades y el incremento de las personas alojadas en hoteles-pensión, conventillos y cuartos de inquilinato en las mismas, como reflejan algunos informes.<sup>19</sup> Estos también consignan el aumento de familias y personas que se alojan en hogares de tránsito y paradores nocturnos y —más dramático aún— que se encuentran en situación de calle.

También observábamos que el número de desalojos ejecutados en varias regiones del país estaba teniendo un importante incremento<sup>20</sup> como fenómeno estrechamente relacionado con la especulación inmobiliaria y financiera sobre el uso del suelo, y también por la falta de regularización dominial de las ocupaciones de tierras y viviendas de los años de la crisis y más recientes. Este deterioro de la situación socioespacial se nutre también del aumento de prácticas discriminatorias en contra de grupos específicos, en particular la población migrante y los pueblos indígenas, y con una «judicialización» de los conflictos que aumentaba con desalojos con acciones violentas, que alcanzaban a todo el territorio nacional. Un testimonio de ello es el estado de «emergencia habitacional» declarado o solicitado en las legislaturas de numerosas provincias y ciudades del país (por ejemplo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Córdoba, en la provincia de Tierra del Fuego, y en las ciudades de Bariloche, Salta y Neuquén).

Esta situación fue relevada en lo que se dio en llamar «Declaración por la Reforma Urbana en Argentina», donde se afirmaba que: a) la función social de la pro-

18 Por otra parte, el estudio sobre las villas y asentamientos (Cravino, 2007, Cuadro N° 10) también demostraba que mientras la población de los veinticuatro partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires disminuía, en aquellos aumentaba el 10,4% entre 1980 y 1991; el 25,8% entre 1991 y 2001; y el 59,7% entre 2001 y 2006, pudiéndose estimar que, en los últimos años, de cada 100 nuevos habitantes del AMBA, seis estaban accediendo al suelo urbano en el mercado informal.

19 Según el Informe preparado por COHRE sobre Argentina para la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, para usar en la preparación de la documentación para el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas-Primer Examen Periódico Universal, Ginebra, noviembre de 2007, disponible en: [http://www.upr-info.org/IMG/pdf/Cohre\\_Argentina\\_Off\\_2008.pdf](http://www.upr-info.org/IMG/pdf/Cohre_Argentina_Off_2008.pdf). Lo mismo se consigna para la situación específica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ver: Di Filippo, F. (2009).

20 En la sola ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, durante 2008 fueron desalojadas al menos nueve familias por día. Di Filippo, F. (2009).

piedad aún no era considerada en los fallos judiciales ni en las políticas públicas; b) que las dificultades en el acceso al suelo urbano y la vivienda se deben a la falta de políticas de intervención en el mercado para frenar la especulación y favorecer la recuperación de tierras vacantes con finalidad social; c) que se comprueba diariamente que las ciudades de Argentina son un espacio de segregación y discriminación de los pobres, a quienes no se les reconoce su papel de constructores sociales del hábitat; d) que la planificación urbana está postergada en la agenda pública y es tecnocrática, por lo que la sociedad, con sus organizaciones, tiene escasos espacios para decidir cómo se construyen las ciudades; e) que existe un aumento creciente de los desalojos, que pone en evidencia la falta de adecuación de los códigos de procedimiento a los estándares internacionales en materia de desalojos forzosos, y la utilización del poder judicial y las fuerzas de seguridad para realizar actos que vulneran la dignidad humana, y f) que continúan realizándose planes de renovación urbana que expulsan a los pobres de los centros urbanos, segregándolos en áreas urbanas lejos de sus redes sociales de supervivencia y negándoles el derecho a la ciudad, utilizando en algunos casos metodologías similares a las aplicadas durante la dictadura militar.

En términos de acceso al financiamiento para la vivienda, la situación es la falta total de líneas de crédito accesibles, siendo ello muy sensible para los sectores medios. La privatización realizada en el Banco Hipotecario Nacional no se ha revertido, como sí ocurrió con la reestatización de varias empresas públicas privatizadas en los años noventa. Sin reforma financiera, el crédito sólo es accesible para sectores de ingresos de medio-altos para arriba, y a tasas elevadas. Por ejemplo: la tasa nominal anual pasó del 9% (año 2001) a casi el 16% en 2011, según surge de los datos del Banco Central. Esta suba, asociada al incremento de precios que se dio en el mercado inmobiliario, dio lugar a que *la cuota de adquisición del metro cuadrado prácticamente se haya duplicado en dólares*, pues en los últimos cinco años pasó de 13 dólares en 2005, a 26 dólares en 2011. Esto determina que la cantidad de operaciones de compraventa de inmuebles —al estar tan concentradas éstas en sectores sociales de ingresos altos— sea actualmente en términos cuantitativos la más baja de las últimas cinco décadas.

El recientemente realizado Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, en sus números preliminares consigna que de los doce millones de hogares argentinos, algo más de tres millones padecen situaciones deficitarias, de los cuales dos millones necesitan mejorar, completar, y/o ampliar sus viviendas y un millón necesita viviendas nuevas, por ser las en uso irrecuperables, o vivir como agregados. Pero lo más destacable es que 1,5 millones están en situación irregular de tenen-

cia, y que 42,9% de la población aún no dispone de desagües cloacales, 16,1% de agua corriente, y 43,8% de redes de gas, entre otras carencias.

Esto configura un escenario bastante diferente del que pareciera contemplar una política principalmente basada en la construcción de viviendas nuevas llave-en-mano, pues la demanda se concentra mayoritariamente en el completamiento y terminación de viviendas y en la situación de consolidación urbana y regularidad del suelo. Un dato por demás llamativo de las cifras censales es que las viviendas desocupadas son el 18% del total del país, o sea cerca de tres millones de unidades.

### **Construcción de un escenario más comprehensivo para la Producción Social del Hábitat**

En Argentina conviven tres subsistemas de producción del hábitat: el *subsistema público* (provincial del FONAVI y nacional de los Planes Federales), el *subsistema privado formal* de mercado (que hoy construye para las demandas de las élites y la especulación) y el *subsistema social*, que funciona en el circuito del mercado de suelo informal y/o con una autoconstrucción altamente dependiente del sector productor de materiales más concentrado, y con escasa asistencia técnica y problemas de encuadre municipal. Sin duda propiciar una reorganización general del modo perverso en que se articulan esas tres lógicas (que tradicionalmente se identifican con la reproducción del poder político, del capital, y de la vida) conlleva un cambio —basado en un proceso de reforma urbana— que reorganice el sistema para favorecer la Producción Social del Hábitat en marcos urbanos mucho más justos.

Obviamente, ello demanda una redefinición del rol del Estado, particularmente en los marcos estructurales que regulan la propiedad, la gestión y el uso del suelo, desde una perspectiva de derechos que avancen en el imperativo de justicia, ya no sólo social sino también espacial. Esto es fundamental encuadrarlo en un proceso emancipatorio de reforma urbana, que promueva cambios en los marcos legislativos e innove en los aspectos instrumentales.

En Argentina hay para ello propuestas de las organizaciones que están luchando para que ese cambio suceda, como es el caso de la iniciativa multisectorial Habitar Argentina<sup>21</sup> y la propuesta de Ley de promoción del hábitat de la Provincia

21 Ver Habitar Argentina. <http://habitarargentina.blogspot.com>. Con base en el Senado de la Nación funcionan grupos de trabajo con diputados y senadores nacionales, en cinco líneas de acción: desalojos, regularización domínial, alquileres, planificación territorial y vivienda, teniendo ya cuatro proyectos de ley elaborados.

de Buenos Aires.<sup>22</sup> También existe un conjunto de iniciativas municipales (aún en desarrollo incipiente), que van desde la creación de bancos de tierras hasta ordenanzas de captación de plusvalías, desarrollo de suelo por el municipio y/o avances impositivos, todo lo cual demanda ser integrado en marcos regulatorios más amplios.

Esto es fundamental, pues la crisis del suelo —y por ende la crisis urbano-habitacional— está provocando que se vuelva muy difícil sostener los esfuerzos en materia de política habitacional que solamente se centren en la movilización económica y la reducción cuantitativa del déficit habitacional. De hecho la política habitacional ya enfrenta esta crisis, pero obviamente, por inercia, el aparato constructor presiona para continuar la producción en los niveles de los primeros años. Sin embargo, según lo presupuestado para 2012, se prevé que descienda la construcción de viviendas públicas, entre otras cosas porque la crisis social en relación al problema del suelo ya es evidente. Con los «programas federales» se construyen barrios desvinculados, o con escasa conexión, del tejido urbano, propiciando la segregación residencial por la desconexión con el transporte público, los problemas de acceso a los servicios básicos, y las dificultades de acceder al trabajo.

Por ello, el impulso a la Producción Social del Hábitat demanda que el Estado minimice las políticas sectoriales y desarrolle una articulación más compleja con los diferentes mercados y procesos sociales en el territorio, en las siguientes dimensiones:

- *Descentralización efectiva.* En primer lugar es necesario que el sistema federal de la vivienda pueda descentralizar positivamente la política urbano-habitacional, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales en el manejo de las variables del suelo y la planificación urbana, y principalmente adoptando la concepción que lo que se administra es una mejor relación población-espacio residencial urbano, basada en derechos y con claros objetivos sociales, económicos y ambientales, de modo que propenda a ciudades más justas.
- *Financiamiento.* Reconstruir un mercado de créditos accesibles para sectores medios y bajos, demanda una reforma financiera que, además de devolver un fin social al sistema bancario, disemine el crédito hipotecario blando y los sistemas de microcréditos destinados al mejoramiento habitacional, como lo ha demostra-

22 Desde el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, se promueve que la Legislatura Provincial trate este proyecto de Ley, que incorpora un conjunto importante de instrumentos urbanísticos que desalientan la especulación y fomentan el desarrollo de suelo para el hábitat social.

do el sistema de los *fondos revolventes*, experiencia piloto emprendida desde 1996.<sup>23</sup> El desarrollo con fines sociales del mercado financiero también es fundamental que soporte asimismo el «mercado de la vivienda usada», para favorecer no sólo la movilidad social sino además la consolidación urbana (promoviendo la densificación o reconversión de usos en áreas bien localizadas) para un mejor aprovechamiento del parque y del uso del suelo.

- *Materiales y componentes* de la construcción. Ha venido quedando sin abordar, en relación con la política habitacional, el importante rol que tienen los aspectos tecnológico-productivos de la vivienda. En Argentina, el sector productor de materiales básicos es altamente concentrado (el cemento, por ejemplo, reparte hoy el 60% y 30% en dos empresas) y hay una alta dependencia tecnológica y productiva en dichos insumos básicos, donde no operan innovaciones y adaptaciones a la pequeña escala de producción u otras necesidades asociadas a la vivienda progresiva. Desmonopolización, diversificación e innovación, en un marco de adaptación de las normas de coordinación modular y calidad, se vuelven imperiosas.

- *Conocimiento técnico*. El campo de la formación y ejercicio profesional en arquitectura y construcciones es completamente elitista. Romper este círculo perverso requiere cambiar el paradigma formativo y articular otras formas de regulación del ejercicio profesional. Existe mucho aprendizaje en el terreno, que es importante sistematizar e incorporar en los ámbitos formativos.

- *Otras formas de ocupación y tenencia* de la vivienda. El Estado intervino en el mercado de alquileres por casi sesenta años. Actualmente la ley liberal produce un profundo daño social en esta materia. Esto requiere una urgente consideración de políticas que castiguen la vacancia, articuladas con alquileres socialmente protegidos, o también el desarrollo de formas de tenencia de un *stock* público a conceder en uso.

- *Urbanización y/o regularización de los barrios informales*. Sin duda, hay una demanda acumulada de políticas remediales, de que se asuman demandas complejas en términos políticos y técnicos. La existencia de incipientes debates (y aproximaciones metodológicas a la «urbanización de villas») abre un panorama en que es imperioso avanzar, pero otro tanto sucede con las políticas que desincentiven la reproducción del mercado informal.

23 En 1996, la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, implementó el Programa 17 «Mejoramiento habitacional e infraestructura básica» otorgando a dieciocho ONG un reducido porcentaje (4%) de los fondos FONAVI anuales. El éxito de esa experiencia ha sido notable y aún hoy 14 ONG continúan rotando dichos créditos, sosteniendo el capital de los fondos y desarrollando interesantes adaptaciones a las demandas barriales.

Por las formas que asume la *ciudad injusta*, resulta crucial resignificar la política urbano-habitacional desde una perspectiva de derechos en Argentina. Porque continuar la carrera de construcción de viviendas del modo en que se lo hace actualmente, implica dilapidar recursos valiosos, no sólo por las transferencias de valor al suelo urbano, sino también por las cifras altísimas de viviendas desocupadas antes mencionadas. Eso demanda que la actuación pública contemple en forma imperativa la regulación estatal de la ocupación y uso del parque habitacional, que toda búsqueda de una mejor relación población-parque construido demanda.

## Referencias

- Cravino M. C. (org.) (2007). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones UNGS, Buenos Aires.
- (2011). *Construyendo barrios. Transformaciones socio-territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Ediciones UNGS, Buenos Aires.
- Del Río, Juan Pablo y Duarte, Juan Ignacio. «La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense». En Cravino (2011)
- Di Filippo, F. (2009). *Buenos Aires sin techo. La ausencia de políticas de acceso a la vivienda: una violación de los derechos humanos*. Informe de la Presidencia de la Comisión de Vivienda, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Fernández Wagner R. (setiembre 1987). «Estrategias del autoconstructor autónomo urbano. La casilla prefabricada de madera como célula inicial». Ponencia presentada al Congreso Nacional y Latinoamericano de vivienda para las personas sin hogar —FADEA CAC y AVE-CEVE— Carlos Paz, Córdoba.
- (noviembre 2006) «Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina». Ponencia de base del 1er. Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Centro Experimental de la Vivienda Económica, Córdoba.
- Cravino, M. C.; Graham, M. y otros (2008). *Análisis georreferenciado para el seguimiento de las nuevas intervenciones públicas en hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires*; Informe final correspondiente al convenio: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- SVOA (1989). *Caracterización socio-habitacional del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ministerio de Salud y Acción Social y Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental. Mimeo, Buenos Aires.

# Uruguay





# Cooperativas de Ayuda Mutua: la autoproducción organizada y solidaria

Benjamín Naboum<sup>1</sup>

## 1. La situación habitacional en el Uruguay. Los varios déficit

Si bien el déficit habitacional absoluto<sup>2</sup> de Uruguay, de algo más de 80 mil viviendas es, comparativamente, mucho menor que el de otros países de la región, el hecho más significativo es que esa cifra es prácticamente la misma que hace 50 años. Por lo tanto, la situación que dio origen a la aprobación, en 1968, de una ley de vivienda que se proponía eliminar ese déficit en quince años, no ha cambiado sustancialmente después de más de cuatro décadas de aplicación de la misma.

Pero el déficit absoluto, o *cuantitativo*, no es el único que existe: tanto o más importante es el déficit *cualitativo*, aquel que refleja las carencias del *stock* de vivienda existente: falta de dormitorios; aislaciones y terminaciones inadecuadas; carencias de servicios, situaciones que —por una u otra de esas causas— hacen deficitaria prácticamente la mitad del *stock*.

También habría que hablar de un déficit *de ubicación*: el que se genera porque hay unidades ubicadas en lugares en que no se necesitan, mientras faltan en otros en que sí hay población demandante. Y de un déficit *de acceso*, originado en que una parte del *stock* está fuera del alcance de los sectores socioeconómicos con carencias habitacionales: porque es muy caro, porque no hay financiamiento adecuado, o porque se exigen garantías inalcanzables.

1 Uruguayo, ingeniero civil, fue integrante del Centro Cooperativista Uruguayo (1973-1987), asesor en vivienda de la Intendencia de Montevideo (1990-1992 y 1996-2000) y coordinador de la consultoría que implementó la Cartera Nacional de Inmuebles para Vivienda. Desde 2000 es el responsable técnico del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM. Ha asesorado organizaciones sociales, en Uruguay y la región, en autogestión, financiamiento, legislación y acceso al suelo. Es el Coordinador de la Unidad de Vivienda del Frente Amplio y ha sido docente de las facultades de Ingeniería y Arquitectura (Universidad de la República) y realizado numerosas investigaciones y publicado varios libros sobre el tema.

2 Entendido como las viviendas que habría que construir en un momento dado para reponer las irrecuperables y obsoletas y proveer de vivienda a las familias que viven como allegadas, no siendo ése su deseo.

A veces la consideración de estos déficit es la que sirve de excusa a la producción de viviendas que no merecen el nombre de tales, pero que igual cuestan muy caras, porque para construirlas se recurre a las empresas privadas, únicas que supuestamente pueden cumplir con los plazos que se desean. Eso ha tenido como consecuencia que se rechace el manejo del concepto déficit, como si reconocer su existencia necesariamente debiera conducir a reproducir sin medida esas (no)soluciones.

En otros casos, quienes rechazan el empleo del concepto de déficit son los propios gobernantes, temerosos de que la comparación entre lo que se necesita y lo que ellos hacen muestre hasta qué punto llega su ineficiencia y su despreocupación.

La idea de déficit no tiene la culpa ni de una cosa ni de la otra. Se trata simplemente de una categoría de análisis, que sirve para dimensionar, para planificar y para evaluar, y a la que no hay que responsabilizar de otra cosa que de ser —o no— la mejor representación posible de la realidad y sus carencias.

## **2. Las políticas públicas. Del pasado reciente al momento actual**

La dictadura que asoló (social, política y económicamente) Uruguay entre 1973 y 1985 terminó con el tímido intento de política de Estado Benefactor que significó la Ley de Vivienda de 1968 (N° 13.728). Para la aprobación de ésta se habían unido a su vez una necesidad social (la carencia de vivienda de los sectores populares), una necesidad política (atemperar la protesta social y dar una imagen populista a un régimen que apretaba crecientemente el cinturón de la gente y se hacía más y más represor) y una necesidad económica (la de las empresas constructoras de obtener financiamiento para realizar sus negocios).

Con la dictadura se profundizaron las políticas neoliberales, ahora ya sin el contrapeso de una oposición social organizada, y eso en materia de vivienda significó apostar al Mercado como urbanizador, productor y asignador, mientras el Estado ponía el dinero y se encargaba de *desregular* todo lo que pudiera estar regulado (evitando así cualquier obstáculo a la concreción de buenos negocios) y la sociedad quedaba completamente al margen. Así, se desmontaron los organismos que establecían políticas, se eliminaron los que construían, aunque fuera mediante intermediarios, y las cooperativas de vivienda quedaron rápidamente en el ostracismo. Un organismo financiero, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), pasó a ser quien dirigía la política de vivienda, muestra clara de cuál era la orientación de esa política.

Las cooperativas (de ayuda mutua y de ahorro previo, según que el aporte propio exigido se materializara con trabajo o con dinero) habían surgido con la ley de 1968, luego de tres experiencias piloto exitosas y rápidamente habían ocupado un lugar preeminente en la producción de vivienda social. Pero su fulmineo desarrollo; la creación de organizaciones de segundo grado que las reunía (FUCVAM a las de ayuda mutua; FENACOVI a las de ahorro previo<sup>3</sup>); la preferencia por el sistema de propiedad colectiva,<sup>4</sup> tan distante del modelo que pretendía imponer la dictadura, y sobre todo, su capacidad de organización, cuestionamiento y reclamo, hicieron prontamente del cooperativismo un enemigo a combatir.

El fin de la dictadura no cambió mucho esta situación: después de un interregno de cierta indefinición (1985-89, primer gobierno de Julio María Sanguinetti), se sucedieron tres gobiernos crudamente neoliberales (los de Luis Alberto Lacalle, nuevamente Sanguinetti y luego Jorge Batlle Ibáñez) que redoblaron la apuesta al Mercado, ignoraron la autoproducción individual e impusieron duras restricciones a la organizada, no sólo reduciéndole fuertemente el financiamiento sino también el acceso al suelo y hasta la misma posibilidad de constituir cooperativas.<sup>5</sup>

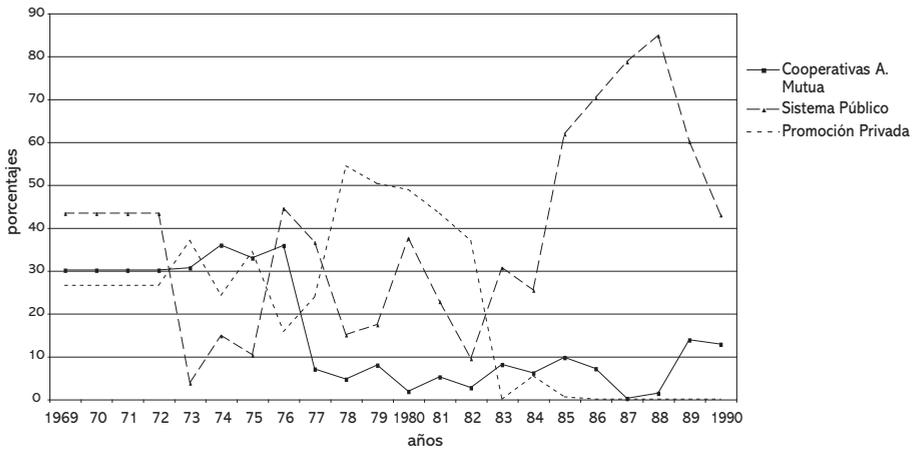
El Gráfico 1 muestra esa agonía de las cooperativas, después del auge inicial, y el crecimiento del sistema de «promoción privada» (financiamiento directo a las empresas), que tuvo un abrupto fin al culminar la dictadura, como consecuencia de los escándalos de corrupción que entonces se hicieron públicos. Pero fue un fin aparente, porque el financiamiento que perdieron por el viejo mecanismo, lo recuperaron prontamente a través del «sistema público», planes de vivienda teóricamente promovidos por el Estado pero que a partir de 1985 operaron sobre la base de ofertas de las empresas, incluyendo el suelo.

3 Que luego diera lugar a FECOVI, que las agrupa actualmente.

4 Existen dos modalidades de cooperativas: las de propiedad individual (cooperativas *de propietarios*), que construyen en conjunto pero luego otorgan la propiedad individual de las viviendas, y las de propiedad colectiva (cooperativas *de usuarios*) en que la propiedad de las viviendas y el conjunto pasa a ser de las cooperativas, otorgándose a cada socio el derecho de uso y goce de una de las unidades, de acuerdo a las necesidades habitacionales de su familia, otorgamiento que es sin límite de tiempo y trasmisible por herencia. Naturalmente que la deuda y la responsabilidad del mantenimiento también son colectivas, contando para ello la cooperativa con los aportes de los socios. Tanto FUCVAM como FECOVI adhieren exclusivamente al modelo de propiedad colectiva.

5 Debió esperarse hasta 1989 para que el otorgamiento de personerías jurídicas, suprimido por la dictadura en 1977, fuera reanudado.

Gráfico 1. Evolución de los Sistemas en el PNV  
Período primera DI.NA.VI y BHU (1969-1990)



Fuente: elaboración propia, con base en información de DINAVI y BHU.

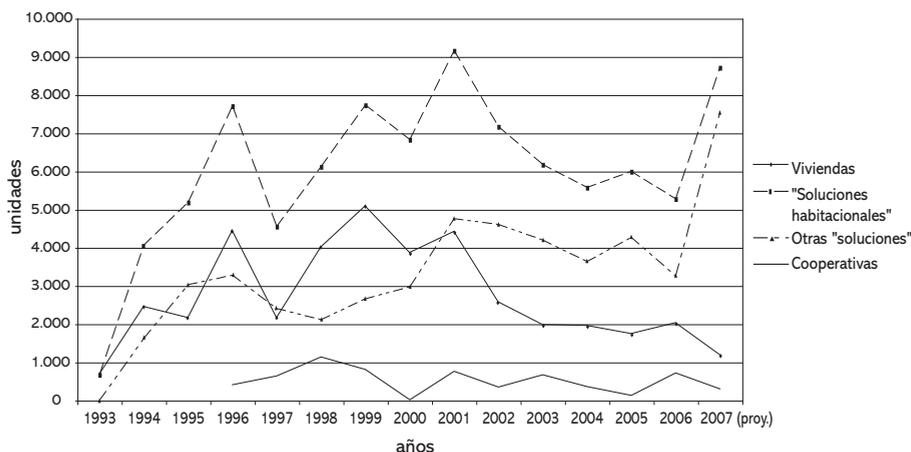
En lo institucional, el período inmediato se caracteriza por la recreación (1990) de un Ministerio de Vivienda, para definir las políticas, supervisar, y administrar el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), y a cargo también, al menos en la letra, del ordenamiento territorial y el medio ambiente. Este ministerio pronto pasa a ser, asimismo, el ejecutor de los programas para los sectores de menores ingresos (para los que se crea el «núcleo básico evolutivo», vivienda mínima prodigada de allí en más)<sup>6</sup>, mientras el centenario BHU quedaba como responsable de otorgar, con recursos propios, los préstamos para la franja de población sin requerimientos de subsidio.

Sin embargo, el financiamiento público se redujo de forma importante (reducción que aún hoy se mantiene) mientras que, al amparo de préstamos del BID, se replicaba en Uruguay el modelo de regularización de asentamientos que, basado en las teorías de De Soto, deja a un lado la preocupación por la planificación y el hábitat, y

6 Para crear el «Núcleo Básico Evolutivo» (NBE) debió modificarse la Ley de Vivienda, a la cual contradecía, ya que no respetaba el número de dormitorios que debe asignarse a cada familia de acuerdo a los sexos y edades de sus miembros. El nuevo texto de la ley define al NBE como «(...) la vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial que debe cumplir con las siguientes condiciones: A) Que su superficie no sea inferior a treinta metros cuadrados; B) Que esté construida en un predio cuya superficie no sea inferior a cien metros cuadrados; C) Que permita como mínimo la ampliación de doce metros cuadrados, con un dormitorio adicional; D) Que para el caso de estar constituida por un ambiente y cuarto de baño, admita una subdivisión posterior de aquél en dos (...). La «solución inicial» pasó en poco tiempo a ser «la solución», «no inferior a treinta metros cuadrados» pasó a ser treinta metros cuadrados, y lo provisorio y excepcional, se volvió definitivo y normal.

centra sus esfuerzos en transformar a todos los pobladores en propietarios. Como consecuencia, y dado que los números ya no eran tan agradables para mostrar, se deja de hablar de «viviendas» y se ingresa a la época de las «soluciones habitacionales», que suman, junto a las viviendas nuevas, las ampliaciones, las reparaciones grandes y pequeñas, los mejoramientos, y hasta las conexiones a los servicios.

Gráfico 2. Realizaciones PNV 1993-2007



Fuente: elaboración propia, con base en información de DINAVI.

El cuadro de actores públicos, que hasta entonces sólo incluía también a las Intendencias Departamentales (responsables de la normativa y de actuar como «policía de la edificación», y con vocación de participación en las políticas de vivienda pero sin recursos propios para ello), se completó, a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno (2005), con otras instituciones. Así, se pone en marcha la Agencia Nacional de Vivienda (ANV, 2008), como ejecutor de las políticas del Ministerio y, curiosamente, a cargo también de la recuperación de los activos morosos del BHU, y el Plan «Juntos» (2010), un programa creado por la administración de José Mujica con fines de integración social y para atender la emergencia sociohabitacional, programa que opera básicamente con donaciones y recursos de otros organismos. Y en 2010 nacen los municipios<sup>7</sup> como instancia

7 Hasta ese año, la estructura administrativa del Estado uruguayo estaba constituida por el gobierno central y las intendencias departamentales, con jurisdicción sobre cada uno de los diecinueve departamentos en que se divide el territorio. La ley N° 18.567 de setiembre de 2009 creó un tercer nivel de gobierno y administración llamado *municipio*. Los municipios están gobernados por órganos de cinco miembros, cuyo presidente recibe el nombre de *alcalde*, y todos ellos electos por voto directo de la ciudadanía. Al momento actual hay instalados municipios en todas las localidades de más de cinco mil habitantes.

de descentralización y participación ciudadana, pero sin recursos para llevar adelante programas propios.

Un lugar importante en este escenario debe asignarse a la creación de carteras de tierras y/o inmuebles, que tiene un antecedente importante en los primeros años de puesta en funcionamiento de la Ley de Vivienda y que se retoma con fuerza a partir de 1990, con el gobierno de izquierda de Montevideo, para replicarse luego en varios departamentos más. Esto posibilita la participación estatal en el mercado de suelo, con fuerte impacto particularmente en el movimiento cooperativo, que se beneficia de la misma gracias a su capacidad de organización y demanda.

Con el advenimiento del «progresismo» al gobierno, desde 2005 se vive un período de cierta ambigüedad: el gobierno de Tabaré Vázquez no incluye la vivienda y el hábitat entre sus prioridades, postergados frente a otras políticas sociales, dedicando sus esfuerzos a la reorganización institucional del sector; esto se revierte en el período de Mujica, donde la vivienda pasa a ser «buque insignia», pero sin que la prioridad anunciada se haya traducido en un aumento de recursos en términos reales.<sup>8</sup> Por esa razón, algunos importantes avances conceptuales, como la priorización de los programas de autoconstrucción y del sector cooperativo, un sistema de subsidios diferenciales a las cuotas que contempla los ingresos y la integración familiar, o la participación de los distintos actores en organismos de consulta, no se han traducido, en los hechos, en un avance real en la situación de la vivienda en el Uruguay.

### **3. La Producción Social del Hábitat Popular (PSHP). La ciudad de la gente**

Como sucede en casi todas las urbes de casi todos los países del llamado Tercer Mundo, la gran constructora de las ciudades uruguayas es la propia gente, superando muy largamente lo que hacen el Estado y el Mercado.<sup>9</sup> Como pasa

8 El presupuesto para vivienda del período 2011-2015 se incrementó, respecto al anterior, en cerca de un 80% medido en dólares, y esto fue propagandeado inicialmente como la corroboración de la importancia que se atribuía al tema en la nueva administración. El argumento cae rápidamente cuando se hace la comparación en términos constantes en moneda nacional, en los cuales dicho aumento es nada más que del 30%, y más aun si se lo compara con la evolución del costo de la construcción, que fue mayor a la inflación media, de modo tal que el nuevo presupuesto, en términos de compra de bienes y servicios para la construcción de viviendas, es ligeramente menor que el anterior. La explicación de la presunta contradicción entre las cuentas en dólares y pesos, tiene que ver con el pronunciado descenso del valor del dólar en el quinquenio transcurrido entre la formulación de uno y otro presupuesto.

9 Según cifras oficiales, en los tres lustros que van de 1993 a 2007, el Ministerio de Vivienda construyó un promedio de 2.700 viviendas por año. A su vez, entre 1990 y 2001, el Banco Hipotecario había terminado un promedio de unas 2.000 viviendas por año. La exigüidad de estas cifras queda evidenciada si se tiene en

también en casi todos esos lugares, ello constituye un mérito indudable, pero no es un resultado sorprendente y no debería ser deseado, porque esa ciudad que se construye por la propia población, sin otro apoyo, generalmente carece de planificación, muchas veces se construye allí donde no debería construirse, y la eficiencia no es una de sus características: simplemente, como en algún lado hay que vivir, la gente construye lo que puede, donde puede y como puede, y esa producción es tanto más notable en número cuanto menos eficaz es el Estado en cumplir sus cometidos y cuanto menos se interesa el Mercado en hacerse cargo.

La autoconstrucción individual —seguramente deberíamos decir la *autoproducción*<sup>10</sup>— ocupa el lugar principal en ese esfuerzo. Casi nunca es autoproducción pura: frecuentemente se cuenta con apoyo de familiares y amigos, entre los que se procura que haya alguno que sepa más; también puede haber alguna asistencia del Estado y aun del sistema financiero, bajo la forma de microcréditos comerciales; el Mercado aporta materiales e insumos; se contrata algún obrero profesional, para hacer las tareas más complejas, e incluso puede haber ciertas formas de asesoramiento técnico —generalmente lo que más escasea— por medio de planos tipo, manuales, consultorios populares, etcétera. Y el suelo se obtiene también en el Mercado, o simplemente se toma. Pero lo básico del esfuerzo es individual o, mejor dicho, familiar.

En épocas de otras capacidades adquisitivas, en que los trabajadores tenían cierta posibilidad de ahorro, muchas veces volcada al sueño de la vivienda, y el acceso al suelo era posible porque los fraccionamientos no eran un mal negocio, se construyeron barrios enteros por este sistema, de a una casita por vez, con lo que se fue consolidando y rellenando la trama urbana, y creando una ciudad heterogénea y policlasista. Esto duró en el Uruguay hasta fines de los años cincuenta, los años en que hubo aún alguna forma de Estado de Bienestar, al amparo de los precios favorables de las exportaciones de alimentos y productos primarios, que se dieron durante las dos guerras mundiales y se prolongaron con la de Corea. Se trataba de los años en que el país era acreedor en vez de deudor, y en que, en lugar de privatizar empresas públicas para pagar la deuda con el extranjero, se

cuenta que sólo las necesidades de reposición (obsolescencia y formación de nuevos hogares) se estiman, para Uruguay, en 14.000 unidades anuales. Esta cantidad, llamada *demanda primaria*, es el número mínimo de viviendas que deben ser construidas por año para que no aumente el déficit cuantitativo, ya que es una necesidad agregada.

10 La construcción es sólo una parte del proceso de producción de una vivienda, que debe incluir también la obtención del suelo, el financiamiento y la gestión. Este tema ha sido ampliamente desarrollado por Enrique Ortiz en el primer capítulo de este libro.

nacionalizaba y estatizaba empresas extranjeras para cobrarse la deuda que las grandes potencias tenían con el país.

Pero desde fines de los cincuenta la situación se revierte: caen los precios de las materias primas y aumentan los de los productos industrializados que el Uruguay empieza a consumir sin límites, como consecuencia de la liberalización económica, que elimina los aranceles que habían permitido el tímido nacimiento de una industria de sustitución de importaciones; comienzan además las inflaciones galopantes; hay pérdida de empleo y caída en flecha del salario real de los trabajadores. Y entonces todas aquellas condiciones que hacían de la autoproducción de vivienda un camino viable y válido, desaparecen rápidamente.

Sin embargo, todavía habrá en Uruguay, en 1968, un canto del cisne del Estado de Bienestar: la aprobación de la ya citada Ley de Vivienda de 1968 que, aun cuando fue impulsada fuertemente por el *lobby* de las empresas constructoras (que necesitaban de un fondo para el financiamiento de la vivienda, que les permitiera realizar sus obras sin arriesgar su propio dinero), introdujo algunos aspectos novedosos y muy importantes: el primero, en respuesta a la inquietud de los empresarios, la creación del Fondo Nacional de Vivienda, con recursos tributarios y captación de ahorro privado e institucional, lo que permitió financiar a las empresas, pero también la autoproducción. Y, sobre todo, la creación del sistema cooperativo, que contribuyó a potenciar esa autoproducción, al transformarla en empresa colectiva y solidaria, y efectivizó el concepto de la vivienda como derecho, mediante el mecanismo de la propiedad colectiva (uso y goce de la vivienda).

Cuarenta y tres años después, el sistema cooperativo, que sólo vivió con cierta tranquilidad el primer lustro de ese período, muestra intactas sus fortalezas, pero también evidencia su debilidad principal: la falta de capacidad de ahorro de los sectores populares (que se mantiene porque es consecuencia del sistema económico imperante) hace que el financiamiento dependa necesaria y exclusivamente del Estado, y por consiguiente todo el desarrollo del sistema está sujeto a voluntades políticas y debe ser conquistado día a día.

La autoproducción individual, mientras tanto, lucha con las mismas dificultades, pero en soledad: carece de acceso al suelo; no tiene financiamiento para obtener los insumos necesarios (entre ellos, el asesoramiento técnico) y las demás alternativas de solución no están al alcance de los trabajadores, porque los arrendamientos son inaccesibles y la oferta del Mercado sólo cubre a los sectores de mayores recursos (por lo general, los dos deciles superiores de ingresos), dejando afuera precisamente a los que tienen las mayores carencias.

#### **4. El papel del Estado y el Mercado. Entre el «No Puedo» y el «No Quiero»**

El Estado, según la nueva fórmula neoliberal, renuncia a su papel regulador y sólo actúa como «facilitador» de lo que hace el sector privado, lo que siempre significa facilitar mucho más los negocios de las empresas que los esfuerzos de los pobladores. Así, mientras por ejemplo se libra de todo impuesto a las inversiones especulativas, para atraer capitales privados, los autoprodutores deben seguir pagando hasta el último centésimo de los tributos que gravan la adquisición de materiales.

Esto es exactamente lo que sucede en Uruguay a partir de la aprobación de la Ley N° 18.795, en agosto de 2011, que para fomentar la inversión de capitales exoneró de todo tributo a las empresas constructoras y entidades financieras privadas, y las dejó asimismo en libertad de fijar a su antojo los precios, mientras los autoprodutores individuales, las cooperativas y aun el propio Estado en sus programas habitacionales, deben seguir pagando religiosamente todos los impuestos.

Es cierto que en los programas financiados con recursos públicos, a partir de 2010 se prioriza al sistema cooperativo y otras formas de autoproducción, pero como ya hemos dicho se trata del reparto de la escasez, porque esos recursos son menguados, y muy lejos están de satisfacer la demanda. Hasta hace poco tiempo se estuvo financiando, en efecto, sólo mil viviendas anuales para el sistema cooperativo, cifra que sólo se duplicó a fines de 2011.

La insuficiencia de estas cantidades se advierte cuando se las compara con la demanda primaria, que como ya dijimos se calcula para Uruguay en 14.000 viviendas anuales, y por el hecho que hay cerca de veinte mil familias organizadas en cooperativas esperando su crédito, entre las agrupadas en FUCVAM, las anotadas en el nuevo «Programa de Vivienda Sindical» (PVS), promovido por la central sindical para sus afiliados (y que también se basa en el sistema cooperativo) y las familias que integran grupos de ahorro previo.

El presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) para la vivienda es de unos 170 millones de dólares por año, cantidad que puede aparecer como significativa para otros países en los que el Estado no invierte, pero que en el Uruguay sólo alcanza para construir cinco a seis mil viviendas por año, si se construyen por autogestión, y apenas poco más de la mitad de esa cifra, si las produce el sector privado mercantil.

Por su parte, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) que opera con financiamiento y lineamientos del Banco Interamericano de Desa-

rollo, dispone de sólo veinte millones de dólares por año y, como consecuencia, va siempre detrás del problema: en el período 1997-2005, por ejemplo, regularizó de forma más o menos completa 26 barrios, mientras en el mismo tiempo se formaban más de 200 nuevos asentamientos. Y el Programa socio-habitacional «Juntos», creado por la administración del presidente José Mujica, que apostaba a financiarse con donaciones privadas y sólo parcialmente con recursos públicos, no llega a los diez millones, sumando para ello los cinco que eran todo el financiamiento público previsto.

¿Qué pasa, mientras tanto, con la producción privada mercantil y el financiamiento del mercado? La construcción vive hoy uno de sus mejores momentos de los últimos tiempos en Uruguay, con desocupación prácticamente cero: se construyen plantas fabriles, zonas francas y depósitos, al amparo de una legislación ampliamente protectora y poco selectiva de la inversión extranjera; se multiplican los nuevos proyectos de viviendas confortables y suntuarias en los mejores barrios de Montevideo y en Punta del Este, el principal balneario del país; hay importantes inversiones en infraestructura, sobre todo vinculada con el transporte y las comunicaciones. Pero de todo ese auge, la vivienda de interés social recoge poca cosa, más bien el encarecimiento de los materiales y subcontratos, y la escasez de mano de obra calificada.

La banca privada, por su parte, a la que se mira con cariño desde el gobierno, esperando que contribuya al financiamiento de la construcción de viviendas, al calor de las condiciones excepcionalmente favorables antes descritas, sólo satisface la demanda pudiente. Cumpliendo con el viejo adagio de que la banca privada sólo presta dinero a quienes ya lo tienen, se imponen condiciones de garantías, tasas y plazos que sólo los clientes pudientes pueden cumplir.

Prácticamente cada banco privado (y en Uruguay, banco privado es sinónimo de extranjero) y también los públicos, como el Banco de la República y el Banco Hipotecario, tienen líneas de préstamo para compra y construcción de viviendas. Sólo que únicamente el decil de mayores ingresos de la población llena los requisitos que se requieren para acceder a ellos. Así, se da el contrasentido de que mientras el Estado renuncia a aplicarle cualquier carga impositiva para obtener financiamiento privado, el dinero que sobra en las arcas públicas se presta para el consumo y a los que ya tienen otras muchas posibilidades de obtener esos créditos.

## 5. Aportes, logros y dificultades en la PSHP

En ese contexto, la gente hace lo que puede, para resolver por su cuenta lo que el Estado y el Mercado no resuelven. Las últimas cifras consistentes de que se dispone sobre el crecimiento de los asentamientos en Montevideo hablan de una tasa del 10% anual acumulativo, diez veces más que la de crecimiento del total de la población. Nuestras ciudades crecen por la irregularidad.

El Parlamento uruguayo vino a poner en 2008 una dificultad adicional en este escenario: casi al mismo tiempo que se votaba una ley de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, que imponía obligaciones a los propietarios del suelo (entre ellas, la de usarlo) y reducía de 30 a cinco años el plazo para prescribir los terrenos ocupados con fines de vivienda del ocupante, se modificó el Código Penal, transformando en delito penable con cárcel la ocupación de terrenos, aun cuando se den sin las connotaciones de violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad y fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, que antes la hacían punible. Para peor, se extendió a cualquier persona, aun sin ser el propietario o apoderado, la posibilidad de denunciar el hecho, con lo cual se transformó a toda la población en gendarme de la defensa de la propiedad privada.

El movimiento cooperativo, a su vez, aún necesitado del financiamiento público (privado no existe: ni del sector financiero ni de la propia gente, que puede poner trabajo y gestión, pero no el dinero que no tiene), florece y se multiplica cada vez que parece haber una perspectiva favorable, pero se agosta, falto de riego, cuando la sequía permanece; así fue a la salida de la dictadura y así fue al triunfar el Frente Amplio en las elecciones de 2009: en pocos meses, casi en semanas, se crearon más de cien cooperativas cada vez, con miles de personas esperanzadas en que sobrevendría un cambio en las políticas, pero la decepción llegó demasiado pronto, y si no logró abortar ese impulso sí hizo que no se mantuviera.

Hoy por hoy, falta lo que siempre faltó, y lo que falta en los demás países de la región: el suelo, el financiamiento, el asesoramiento técnico (que sólo está asegurado para el sistema cooperativo, y en ese caso dependiendo de que haya financiamiento público). Las herramientas están, y eso quizá distingue el caso uruguayo del de sus hermanos latinoamericanos. Hay, desde hace más de 40 años, un marco jurídico (la Ley de Vivienda de 1968), que sigue siendo modélico y contempla todo lo que hay que contemplar, y tenemos «carteras» de suelos y edificios (bancos de inmuebles para vivienda social) en Montevideo y varios departamentos del

interior del país, y desde 2008, a nivel nacional, en la órbita del MVOTMA. Pero lo que no está es el combustible que haga marchar esas máquinas: los recursos, que como hemos visto están muy lejos de las necesidades existentes.

Enrique Ortiz expone con detalle, en el primer capítulo de este libro, las ventajas de la producción social del hábitat, es decir, aquella que gestionan directamente los propios destinatarios. En el Uruguay se agrega una ventaja más: que existe un sistema, el cooperativo, que organiza esa gestión de forma tal que su colectivización potencie las fortalezas y haga desaparecer o mitigue las debilidades.

Es que, el que todos hagan las casas de todos, no sólo permite obtener economías de escala y estandarización, sino que posibilita organizar el trabajo, especializándolo y transformando a los que no sabían en expertos de lo que les toca hacer (mientras otros hacen lo que ellos no saben), al tiempo que hace accesible la existencia de un asesoramiento técnico permanente y especializado, que de otra manera sería imposible.

Así se llega a soluciones que contemplan adecuadamente las necesidades de los respectivos núcleos familiares, sin condicionarlas a hipotéticos desarrollos posteriores, y con un nivel de eficiencia que destaca al compararlo con lo que, con los mismos recursos, realizan las empresas constructoras, con toda su tecnología y *know how*. Este modelo se está reproduciendo hoy en otros países latinoamericanos, como se verá en estas páginas, pero aún está por recibir, en el país en que nació hace 40 años, el apoyo que sólo tuvo en los lejanos primeros tiempos.

Es claro que el sistema cooperativo no agota las modalidades de producción social del hábitat ni pretende ser un modelo excluyente. Un problema tan complejo como el de la vivienda y el hábitat requiere que sea encarado con herramientas múltiples y diversificadas, y por ello hay espacio para la autoproducción individual, para otras formas asociativas y, por qué no, para la producción por el Estado y las empresas privadas. Simplemente, el cooperativismo es una herramienta más, que ha demostrado ser muy eficiente y que por eso merece que quienes se inclinan por ella tengan también, desde el Estado, el apoyo necesario o, al menos, el mismo apoyo que otras alternativas.

Es claro también que la autoproducción individual, aun con todas sus virtudes, choca con enormes dificultades: el acceso al suelo, el asesoramiento técnico mínimo o inexistente, el encarecimiento provocado por las compras al minoreo, los largos plazos de obra y la precariedad en que se vive mientras tanto. Como ya dijimos, el transformar estas empresas de individuales en colectivas soluciona o al

menos relativiza muchos de estos problemas, pero sin duda hay cantidad de casos que deben ser resueltos por la vía individual. Para eso también, la llave está en el financiamiento, que permite llegar más rápidamente a la solución y adquirir en otras condiciones, y que debería incluir también el asesoramiento técnico.

## **6. Los apoyos necesarios**

El panorama en el Uruguay podría cambiar rápidamente —porque se parte de la existencia de una importante estructura jurídica y administrativa— a poco que los recursos que se aplican condigan con las intenciones y las prioridades declaradas. Y ello no es un problema de política de vivienda sino de política social y económica. Porque para tener esos recursos hay que meter la mano en el bolsillo de los que tienen (porque el de los que no tienen está vacío) y eso implica poner por delante la deuda social respecto de los compromisos financieros, dejar a un lado el temor de que si hay impuestos no habrá inversiones y acotar la sacrosanta propiedad privada.

Porque aquí hay una cosa clara: si se quieren aplicar políticas sociales redistribuidoras y de equidad, más tarde o más temprano se chocará con los privilegios que existen en un sistema económico que gira alrededor de la propiedad privada: para empezar, en el tema del suelo. Y para seguir, en los necesarios aportes que tienen que hacer los que tienen capacidad de ahorro en exceso, para compensar las diferencias que prohija este sistema social, y que hacen que exista mucha más gente que tiene necesidades en exceso.



# Brasil





# La experiencia brasileña en vivienda y ciudad

*Leonardo Pessina*<sup>1</sup>

## 1. Política de Vivienda en Brasil. Antecedentes

La política habitacional brasileña ha sido marcada por cambios en la concepción y en el modelo de intervención del poder público en un sector donde no tuvo éxito, fundamentalmente en lo que se refiere a la población de bajos ingresos. La creación de la *Casa Popular*, primera política nacional de vivienda, lanzada en 1946, se reveló ineficaz debido a la falta de recursos y a las reglas de financiamiento establecidas que comprometían su desempeño, que se limitó a algunos estados de la Federación y con una producción poco significativa de viviendas.

El modelo de política habitacional implementado a partir de 1964, cuando se implanta la dictadura en el país, por el BNH (Banco Nacional de Habitación) se basaba en un conjunto de características que dejaron marcas importantes por mucho tiempo en la estructura institucional y en la concepción dominante de la política habitacional brasileña. Sus ejes principales fueron:

1. Un sistema de financiamiento que permitió la captación de recursos específicos y el otorgamiento de subsidios a través del FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) y el SBPE (Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo), que llegaron a proporcionar un volumen de recursos significativo para la inversión en vivienda.
2. Un conjunto de programas que fijaron centralmente directivas generales a ser aplicadas de forma descentralizada por los órganos ejecutivos.

1 Uruguayo, arquitecto, cooperativista, trabajó en el Centro Cooperativista Uruguayo (1968-1977), como director de obras y coordinador del Sector Vivienda (dos períodos) y fue fundador de FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua). En Brasil, donde está radicado, integró el gabinete de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Alcaldía de San Pablo (1989-1992) y fue Consejero de las Ciudades y del Consejo Gestor del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (2006-2008). Actualmente coordina la ONG CAAP, que asesora a la Unión Nacional por Vivienda Popular (UNMP) desde 1988 y ha asesorado conjuntos habitacionales autogestionarios con más de dos mil viviendas construidas. Integra la Coordinación del Foro Nacional de Reforma Urbana y es consultor del Ministerio de las Ciudades y de diversas alcaldías brasileñas.

3. Una agenda de distribución de recursos que funcionó principalmente a nivel regional, a partir de criterios definidos centralmente.

4. La creación de una red de agencias en los Estados, responsables por la operación directa de las políticas pero fuertemente dependientes de los recursos y directivas del órgano central.

Desde el principio de su actuación se verificaron problemas en el modelo propuesto y a pesar de los cambios ensayados por su dirección para corregir los errores, el sistema no tuvo éxito y al no conseguir superar la crisis del SFH (Sistema Financiero de Habitación) acabó desapareciendo en 1986. Las críticas centrales fueron su incapacidad para atender a la población de bajos ingresos, objetivo principal de su creación, y el alto grado de centralización y uniformización de soluciones en un territorio nacional muy diverso y con características regionales diferentes.

También se señaló como críticas la desarticulación entre las acciones de los órganos responsables por la construcción de las viviendas y las de los encargados de los servicios urbanos, así como la construcción de grandes conjuntos como forma de abaratar las obras y los terrenos, generalmente implantados en lugares distantes y sin infraestructura y que hasta hoy deben ser objeto de mejoras por parte de las alcaldías debido a los justos reclamos de sus habitantes. Asimismo, finalmente, el modelo financiero se reveló inadecuado en una economía con un fuerte proceso inflacionario.

Un aspecto importante a tener en cuenta es la campaña de la dictadura, machacando con el sueño de la casa propia, que para la mayoría se convirtió en pesadilla y que perjudicó posteriormente la adopción de la propiedad colectiva por parte de las familias que participaron de los procesos autogestionarios que serán descritos más adelante.

Desaparecido en agosto de 1986, las atribuciones del BNH fueron transferidas a la CEF (Caja Económica Federal), vinculada al Ministerio de Hacienda, mientras que el área de vivienda permaneció vinculada al Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (MDU). La crisis del Sistema Financiero de Habitación y la extinción del BNH crearon un hiato en relación a la política habitacional en el país, con la desarticulación progresiva de la instancia federal, la fragmentación institucional, la pérdida de la capacidad decisoria y la reducción significativa de los recursos para vivienda.

A partir de ese momento y hasta la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003 con el gobierno Lula, se sucedieron una serie de cambios de los órganos

federales de la política habitacional, que contribuyeron a un total olvido del sector más necesitado de la población y reflejaron la oscilación política de todo ese período, en el que hubo cuatro ministerios diferentes y dos secretarías, como dirección política en vivienda.

Es necesario destacar que con la Constitución Ciudadana de 1988 y la reforma del Estado estimulando la descentralización, se establece una redefinición de atribuciones, pasando a ser responsabilidad municipal la gestión de programas sociales, entre ellos los de vivienda, ya sea por iniciativa propia, por adhesión a algún programa de otro nivel de gobierno o por imposición constitucional. Los gobiernos estatales y municipales pasaron a tomar iniciativas en el desarrollo de acciones locales, con alto grado de autofinanciamiento y basados en modelos alternativos, destacándose entre ellos los programas de urbanización y regularización de asentamientos precarios (*favelas*).

Hubo entonces un efectivo proceso de descentralización y municipalización de las políticas habitacionales en los años ochenta, resaltando la potencialidad de la gestión municipal en ampliar la eficacia, la eficiencia y la democratización de las políticas. La gestión municipal tendría la virtud de ser el nivel de gobierno que permite una mayor integración entre la provisión de viviendas y las políticas de control del uso y ocupación del suelo urbano.

Por otro lado, se constata que en todo ese período hubo una descentralización por ausencia, sin una distribución clara e institucionalizada de atribuciones y responsabilidades y sin que el gobierno federal definiera incentivos y destinara recursos significativos para que los gobiernos estatales y municipales pudieran ofrecer programas de importancia para enfrentar el problema. El gobierno federal mantuvo de todas formas un sistema centralizado, con líneas de crédito bajo su control y sin una política definida para incentivar y coordinar las acciones de los Estados y Municipios en el sector habitacional, provocando la desarticulación y extinción en algunos casos de las Compañías de Habitación estatales (COHABs) que se habían creado.

## **2. La respuesta popular de los movimientos de vivienda y actores sociales urbanos**

Los sin techo, los *favelados*, los habitantes de *cortiços* (mesones/conventillos), consecuencia directa de la ausencia de política habitacional para los más necesitados, se fueron organizando en movimientos regionales, reivindicativos de mejores condiciones de vida, y empezaron a luchar por políticas públicas urbanas y habi-

tacionales, fundamentalmente en las grandes ciudades y especialmente en San Pablo. Al mismo tiempo fueron confluyendo con otros actores sociales de la ciudad y la política urbana que integraban ONG y con profesionales del territorio y de lo social agrupados en sus entidades clasistas, llegando a articulaciones nacionales y hasta internacionales.

### 2.1. La respuesta popular en vivienda

Una de las experiencias más ricas y que potencializó la participación popular en todos los aspectos de la lucha por vivienda digna fue protagonizada por la UMM-SP (Unión de Movimientos de Vivienda de San Pablo) y posteriormente de la UNMP (Unión Nacional por Vivienda Popular) en varios estados brasileños en su apuesta a la autogestión.

La experiencia de la política habitacional uruguaya y de sus cooperativas de vivienda tuvo una influencia importante en ese proceso de lucha por vivienda popular y por políticas públicas de apoyo a la autogestión. El proceso fue muy rico, comenzando con pequeños proyectos piloto ejecutados por ayuda mutua en la Región Metropolitana de San Pablo, financiados con recursos municipales y estatales, y con el apoyo de equipos técnicos que fueron mostrando la viabilidad del modelo autogestionario. La propuesta fue asumida por el movimiento de vivienda que se había construido a partir de movimientos regionales de la ciudad y en el proceso también se fue clarificando y denunciando la ausencia de política habitacional a nivel estadual y nacional.

En el período 1989-1992 el Partido de los Trabajadores (PT) asumió el gobierno de la ciudad de San Pablo con la alcaldesa Luiza Erundina y formuló e implementó una política habitacional con participación popular y de apoyo a la autogestión, que fue un marco para el país. La UMM-SP ya estaba organizada y creció mucho con el programa municipal, pero tenía conciencia de la necesidad de una política habitacional nacional y estadual, y de una ley de vivienda que diera un marco jurídico y estableciera un sistema nacional de vivienda, con prioridad para la población de bajos ingresos y con recursos propios y permanentes.

La ley uruguaya había sido aprobada muchos años atrás, las pasantías de dirigentes brasileños y los intercambios se multiplicaban, y se reforzaba el convencimiento de que era necesaria en el Brasil una legislación que crease un sistema y un fondo nacional de vivienda. Surge entonces la idea de elaborar un proyecto de ley de iniciativa popular para crear el fondo y el sistema de vivienda popular, que recoge un millón de firmas en todos los estados del país y se entrega en el

Parlamento Nacional en noviembre de 1991, con el carácter de proyecto de ley de iniciativa popular, que la Constitución habilita, y con gran influencia de la ley uruguaya en su concepción.

En todo ese proceso la UNMP, hoy presente en 22 estados brasileños, fue actor fundamental, lo que también contribuyó a su consolidación, habiendo ya realizado en el mes de noviembre de 2011 su XII Encuentro Nacional. En junio de 2005 la ley que crea el Sistema y Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS y FNHIS) es aprobada en el Parlamento y sancionada por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, después de muchas marchas, manifestaciones, ocupaciones y cabildos, y es reglamentada en junio de 2006, como veremos en el apartado siguiente.

## 2.2. La respuesta popular en las ciudades. Política urbana

En los años ochenta, con la vuelta a la democracia, surge en Brasil un movimiento por la reforma urbana, integrado por diversos actores sociales, que fue construyendo un diagnóstico en torno de la producción y gestión de las ciudades y proponiendo una agenda en torno a estos grandes temas:

- a) institucionalización de la gestión democrática de las ciudades;
- b) municipalización de la política urbana;
- c) regulación pública del suelo urbano con base en el principio de la función social de la propiedad inmobiliaria;
- d) inversión de prioridades en la política de inversiones urbanas.

Este movimiento tuvo una actuación fundamental en el debate y aprobación de la Constitución Ciudadana de 1988 en el capítulo de Política Urbana y sus artículos 182 y 183, que garantizan la función social de la propiedad y de la ciudad, generando posteriormente el proceso que culminó con la ley denominada Estatuto de la Ciudad.

En la década de los noventa, a su vez, se constituyó el FNUR (Foro Nacional de Reforma Urbana), integrado por movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de clase e instituciones académicas y de investigación, en torno a la defensa de la reforma urbana, la gestión democrática y la promoción del derecho a la ciudad. Esta articulación tendrá un papel preponderante en todo el proceso que culmina con la creación del Ministerio de las Ciudades,

las Conferencias de las Ciudades, la instalación del Consejo de las Ciudades y la aprobación de leyes de políticas sectoriales vinculadas a la temática urbana.

La conquista más importante de este movimiento fue la aprobación de la Ley 10.257 de octubre de 2001, conocida como el Estatuto de la Ciudad, que se tramitó en el Parlamento desde 1989 y demuestra como la combinación de lucha en la calle, los cabildeos y mucha paciencia para negociar, puede llegar a un resultado que sirva de base legal para la democratización de las ciudades.

### **3. La nueva política urbana y habitacional. Ministerio de las Ciudades en 2003**

Enseguida de la elección de Lula en octubre de 2002, la arquitecta Erminia Maricato, integrante del grupo de transición entre los gobiernos entrante y saliente convocó al FNUR para colaborar en el diseño del nuevo Ministerio de las Ciudades, tomando en cuenta todo lo acumulado por esta articulación de la sociedad civil en materia de política urbana y políticas sectoriales vinculadas, o sea vivienda, saneamiento ambiental, y movilidad urbana y transporte.

El ministerio se organizó con una Secretaría Ejecutiva y cuatro Secretarías: Vivienda, Saneamiento Ambiental, Movilidad Urbana, y Transporte y Programas Urbanos. La secretaria ejecutiva, Erminia Maricato, en el primer período también ocupaba el cargo de viceministra.

La creación de este ministerio representó una respuesta a un vacío institucional de ausencia de una política de desarrollo urbano consistente, capaz de apuntar a un proyecto de ciudades más sostenibles y más democráticas. Por ello la creación del ministerio fue un reconocimiento del gobierno federal de la cuestión urbana como cuestión nacional a ser enfrentada por macropolíticas públicas.

De hecho, gran parte de las atribuciones en materia de política urbana está actualmente descentralizada, principalmente después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, en 2001, que consolidó y fortaleció el papel de los municipios en la planificación y en la gestión de las ciudades. Sin embargo, los problemas urbanos involucrando la vivienda, el saneamiento ambiental, la movilidad urbana y los transportes, tienen dimensiones que necesitan de tratamiento nacional, sea por su importancia o por su amplitud, en los cuales el gobierno federal tiene un papel relevante.

Entre 2003 y 2010 el Ministerio de las Ciudades impulsó un proceso participativo durante el cual se realizaron cuatro Conferencias de las Ciudades con la intervención, en cada una de ellas, de más de 2.500 delegados, electos en conferencias municipales y estatales que las precedieron y que eligieron los respectivos Consejos de la Ciudad. En este proceso fueron aprobadas las políticas nacionales de Vivienda, en 2004, y de Saneamiento Ambiental en 2007, y hubo algunos avances en la de Movilidad y Transporte.

Desde el punto de vista del marco legal, fueron aprobadas y sancionadas las leyes que crean el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y su Fondo Nacional (11.124/05) y la que establece las directrices nacionales para el Saneamiento Básico (11.455/07).

### 3.1. Política Nacional de Vivienda

Como consecuencia de lo acumulado en el proceso por la aprobación de la ley que crea el SNHIS y el FNHIS y la presión de los movimientos de vivienda y del FNRU, el Comité Técnico del Consejo de las Ciudades debatió la propuesta de Política Nacional de Vivienda (PNH) elaborada por la Secretaría Nacional de Vivienda del Ministerio y la presentó en el Consejo, siendo aprobada en diciembre de 2004, constituyéndose así en un avance fundamental en el tema

Coherentemente con la Constitución Federal —que considera la vivienda un derecho del ciudadano—, con el Estatuto de la Ciudad —que establece la función social de la propiedad— y con las directrices del gobierno, que preconiza la inclusión social y la gestión participativa y democrática, la Política Nacional de Vivienda se plantea promover las condiciones de acceso a la vivienda digna a todos los segmentos de la población, especialmente a los de bajos ingresos.

La PNH presenta como componentes principales: la integración urbana de los asentamientos precarios, incluyendo la urbanización, regularización y su inserción en la ciudad; la provisión de vivienda, y la integración de la política de vivienda a la política de desarrollo urbano. Define el Sistema Nacional de Vivienda, articulando dos subsistemas: el de Interés Social y el de Mercado, y todos los agentes que actuarán en ese diseño institucional. Define asimismo las reglas que aseguran la articulación financiera de recursos onerosos y no onerosos y, finalmente, determina la implementación de otros instrumentos como el desarrollo institucional, el sistema de información, evaluación y monitoreo, y el Plan Nacional de Vivienda.

### 3.1.1. Ley del Sistema Nacional y Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS/FNHIS)

La Ley 11.124 de 16/06/2005, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y su Fondo Nacional, tiene por objetivo viabilizar el acceso de la población de bajos ingresos al suelo urbanizado y a la vivienda digna y sostenible, implementar políticas de inversión y subsidios, y también articular, compatibilizar y apoyar la actuación de las instituciones y órganos que actúan en vivienda.

Los principios rectores de la ley son:

- a) Compatibilidad de las políticas habitacionales federal, estadual, del Distrito Federal y municipal, como también con las de desarrollo urbano, ambiental y de inclusión social.
- b) Vivienda digna como derecho y como vector de inclusión social.
- c) Democratización, descentralización, control social y transparencia de los procedimientos decisorios.
- d) Función social de la propiedad urbana para combatir la especulación inmobiliaria, permitiendo el acceso al suelo urbano y al pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y la propiedad.

La ley define los integrantes del sistema: públicos, privados y sociales, incluidos los Consejos de las Ciudades, en los tres niveles federativos, y los recursos del mismo, que provienen del FNHIS y otros fondos existentes. La ley también crea el Consejo Gestor del Fondo, con composición paritaria por órganos y entidades del Poder Ejecutivo y representantes de la sociedad civil, que en la reglamentación se fijó en 24 titulares y 24 suplentes.

Define asimismo las acciones de los programas de vivienda de interés social que podrán recibir los recursos del Fondo, y establece que su aplicación será descentralizada a través de los estados, municipios, distrito federal y —después de una modificación reciente de la ley, que costó otra lucha de los movimientos— también de las cooperativas y asociaciones populares.

En el tercer capítulo, la ley define las atribuciones de los integrantes del sistema, a saber: el Ministerio de las Ciudades; el Consejo Gestor del Fondo (CGFNHIS); la Caja Económica Federal (la *Caixa*), como agente operador del Sistema, y los Consejos estaduais, del Distrito Federal y municipales, que deben ser creados como requisito para acceder a los recursos y son instancias de control y participa-

ción popular. Finalmente, el último capítulo se refiere a los beneficios y subsidios financieros del sistema, con la directriz que el subsidio sea inversamente proporcional a los ingresos, y como beneficio personal a la familia y no al inmueble.

El sistema se está implementando lentamente en todo el país y desde 2006 el gobierno federal aumentó los recursos que fluyen regularmente para los destinatarios. Esta ley y la lucha que la impulsó, fueron pioneras en el país y propiciaron, junto con la creación del Ministerio de las Ciudades, la aprobación en el Consejo de las Ciudades de la Política Nacional de Vivienda que articula dos sistemas: el de Vivienda de Interés Social, y el de Mercado.

### 3.1.2. Plan Nacional de Vivienda

En 2009 fue aprobado el Plan Nacional de Vivienda, con un horizonte de quince años para eliminar el déficit habitacional, que se identificó como *cuantitativo o básico*, que será saneado construyendo nuevas viviendas, y el *calitativo o inadecuación de domicilios*, que se elimina con programas de mejoras habitacionales y urbanización, y regularización de asentamientos precarios. El proceso de elaboración fue participativo, con el seguimiento de un grupo especial del Consejo de las Ciudades, y la aprobación se llevó a cabo en esa instancia nacional.

El plan presenta una estrategia en los cuatro ejes estructuradores de la política habitacional, a saber: el modelo de financiación y subsidio; la política urbana y *fundiaria* (dominial); los arreglos institucionales, y la cadena productiva de la construcción. Con el plan se pretende implementar un conjunto de acciones capaces de construir un camino que permita llegar a universalizar el acceso a la vivienda digna a todos los brasileños.

### 3.2. Política Urbana

En materia de política urbana el Ministerio, el Consejo, el Comité Técnico de Programas Urbanos y el FNRU, trabajaron en la revisión de la Ley de Uso del Suelo Urbano, denominada ahora como «Ley de Responsabilidad Territorial», pero que todavía se tramita en el Parlamento con muchas dificultades, planteadas por los representantes de los intereses de la especulación inmobiliaria en el mismo, así como por algunas diferencias con grupos ambientalistas sobre la regularización de ocupaciones de familias de bajos ingresos.

Con respecto a la gestión democrática de las ciudades, la Secretaría de Programas Urbanos del Ministerio lanzó una campaña de elaboración y revisión de los planes de ordenamiento territorial participativos, denominados en Brasil como

*Planos Diretores Participativos*, obligatorios para los municipios de más de veinte mil habitantes. La campaña se desarrolló en 2005 y 2006, y se estructuró a través de una coordinación nacional, compuesta por integrantes de entidades del Consejo de las Ciudades y de núcleos estaduais integrados por el poder público y organizaciones sociales diversas, muchas de ellas vinculadas al FNRU.

Esto resultó en un proceso de movilización sin precedentes en torno a la elaboración de los planes, y es posible afirmar que hubo un avance significativo en la diseminación de una nueva concepción de la planificación urbana con gestión democrática. Sin embargo, la evaluación del carácter participativo de estos procesos es más compleja, ya que muchos planes fueron elaborados sin la adopción de procedimientos participativos o utilizando métodos formales poco efectivos.

Es necesario reconocer que esta nueva concepción de planificación politizada no se tradujo en metodologías e instrumentos adecuados, ya que prevalece una cultura tecnocrática de planificación en la mayoría de las alcaldías brasileñas, y los avances son todavía muy dependientes de la existencia de un cuerpo técnico comprometido con las propuestas reformistas. De hecho, se debe admitir que el ejercicio de la ciudadanía de las clases populares está muy condicionado por la segregación urbana y las desigualdades socioterritoriales.

Estas dificultades de la participación popular se presentaron también en la elaboración de los planes municipales de vivienda de interés social, fundamentalmente en los municipios menores. También está claro que los instrumentos del Estatuto de la Ciudad en los municipios que aprobaron sus planes casi no se aplican, comprometiendo el acceso de las familias más pobres al suelo urbanizado y permitiendo que la especulación inmobiliaria continúe destruyendo las ciudades.

#### **4. Política actual, los programas sustituyen a las políticas. Mi Casa Mi Vida y el Programa de Aceleración del Crecimiento**

Todo este proceso relatado hasta ahora ha tenido un retroceso, que comienza en agosto de 2005 con la salida del Ministro de las Ciudades, Olívio Dutra, del PT, sustituido por un integrante del Partido Progresista para asegurar los votos en el Parlamento de los cuarenta diputados de ese partido. Esto es consecuencia de lo que en Brasil se conoce como el «presidencialismo de coalición», que obliga al presidente o la presidenta, faltos de mayoría en las Cámaras, a formar una base parlamentaria de apoyo heterogénea y distribuir los ministerios a los partidos aliados.

El ministro designado, en sustitución de Olívio Dutra, Márcio Fortes de Almeida, mantuvo a los secretarios que habían trabajado con aquél hasta el final del período (diciembre de 2006), pero al ser confirmado por Lula para su segundo período altera parcialmente el segundo escalón para colocar a sus colegas de partido, generando una inflexión conservadora en la composición del ministerio.

Sin embargo, el proceso de Conferencias continúa y los Consejos son electos y toman posesión, pero van perdiendo fuerza política al mismo tiempo que la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y su correspondiente sistema, pierden aliento. La sustitución del Ministro Olívio Dutra significó el fin de una propuesta holística, más avanzada y original, que estaba sustentada en las fuerzas de izquierda. «La directriz mayor de no desvincular la política habitacional de la política urbana fue dejada de lado», dice Erminia Maricato en su libro *O impasse da política urbana no Brasil*.

Asimismo, en el segundo período del presidente Lula se produce un giro político que privilegia el lanzamiento de planes y programas que apuestan al crecimiento económico del país, además de continuar con los programas sociales y de redistribución de ingresos.

#### 4.1. Programa de Aceleración del Crecimiento

En los primeros meses de 2007 se lanza el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) que busca retomar las obras de infraestructura económica y social con un presupuesto de 500 mil millones de reales, originado en recursos públicos de las tres esferas de gobierno incluyendo empresas estatales, recursos privados y de fondos diversos. Los proyectos y obras fueron agrupados en las siguientes áreas:

1. Logística (rutas, ferrovías, metros, puertos y aeropuertos).
2. Energía (generación y distribución de energía, combustibles renovables, petróleo y gas natural).
3. Infraestructura social y urbana (luz para todos, saneamiento, vivienda y recursos hídricos).

El PAC tuvo un impacto importante en la urbanización y regularización de favelas con recursos previstos de once mil millones de reales, provenientes mayoritariamente del presupuesto general de la nación (OGU, por sus siglas en portugués).

La recuperación de áreas urbanas degradadas previstas en los PAC 1 y ahora también en el PAC 2 aseguran una mejor calidad de vida para los más pobres, consolidando su ubicación en la ciudad y también sus relaciones sociales y de trabajo con su entorno. Muchas favelas importantes en las regiones metropolitanas de todo el país ya fueron o están siendo recalificadas siguiendo una concepción trabajada hace algunas décadas y recogida por el Estatuto de la Ciudad y que tiene en cuenta los criterios urbanístico, jurídico, social y ambiental.

El impacto de estas intervenciones es muy importante, tanto en la propia *favela* como en la región en que está implantada, debido al saneamiento y circulación viaria que la integra, como un nuevo barrio, a la ciudad. Por lo tanto, podemos concluir que en este programa la vivienda dialoga con el desarrollo urbano y no ignora la ciudad existente, lo que no acontece con «Mi Casa, Mi Vida», que analizamos a continuación.

#### 4.2. Programa «Mi Casa, Mi Vida»

En 2009 el gobierno federal lanzó el programa «Mi Casa, Mi Vida» (MCMV), con recursos del presupuesto de la nación y del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio. Se planteaba financiar la construcción de un millón de viviendas, para familias con ingresos entre cero y diez salarios mínimos (0 a 3.000 dólares), con subsidios inversamente proporcionales a los ingresos y muy importantes para la franja de cero a tres salarios mínimos, disminuyendo para las franjas de 3 a 6 y de 6 a 10 salarios mínimos (el salario mínimo en Brasil actualmente es de 545 reales, equivalente a unos 300 dólares estadounidenses).

El MCMV surgió como un programa federal anticíclico, de enfrentamiento a la crisis global de 2008, que buscó reactivar la economía generando empleos y moviendo la cadena productiva de la construcción y como efecto complementario, atacar el problema de la vivienda. El programa destina recursos sustanciales para la construcción de nuevas viviendas por las empresas constructoras y amplía el subsidio para franjas de ingresos que no necesitan del mismo.

El MCMV no tiene en cuenta el aspecto de la ubicación de las nuevas viviendas en la ciudad y por lo tanto resulta en la implantación de conjuntos habitacionales en las periferias, donde el precio de la tierra urbanizada es menor, para las fajas de ingreso menores, y condominios mejor ubicados para las de mayor renta, o sea una lógica exclusivamente de mercado y excluyente.

La propuesta del programa fue elaborada por el gobierno federal con once empresas promotoras de vivienda, cuyos intereses comprometen la inserción adecuada en el medio urbano enunciada en la Ley 12.424 de 16/06/2011 y su versión anterior de 2009. Algunas de esas empresas habían hecho *stock* de tierras y se habían descapitalizado por ello, quedando sin recursos para continuar construyendo, sin ayuda estatal, para un mercado de lujo que se había saturado. El MCMV les permitió conseguir fondos públicos para seguir operando.

Otra consecuencia del programa fue el aumento del precio de los terrenos e inmuebles urbanos, debido al incremento de las inversiones en vivienda sin considerar la función social de la propiedad, que debería ser garantizada por la aplicación de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad. Desde el punto de vista del déficit habitacional, estudios recientes dejan claro que para la franja de 0 a 3 salarios mínimos, si fuera alcanzada la meta de 400 mil viviendas correspondiente, se estaría eliminando solamente 6% del déficit acumulado.

Los movimientos de vivienda y el FNRU reaccionaron frente al desvío de estos lineamientos respecto de la política de vivienda vigente, presionaron al gobierno federal y consiguieron finalmente ser contemplados con un subprograma llamado «Mi Casa, Mi Vida-Entidades», con un presupuesto que permitiría financiar sesenta mil viviendas solamente, o sea el tres por ciento del total previsto en el MCMV1 y MCMV2. Sin embargo, se abre un espacio que significa aplicar la propuesta autogestionaria construyendo viviendas de calidad, adecuadas a las necesidades de las familias y en terrenos bien ubicados en la malla urbana, mostrando que otra política es posible y manteniendo movilizados a los movimientos, que necesitan también de conquistas concretas para seguir vivos.

Un aspecto positivo del programa MCMV, que no debe dejarse de lado, es el capítulo de regularización *fundiária* de las leyes 11.197 y 12.424, que define la misma como el conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientales y sociales que llevan a la regularización de los asentamientos irregulares y a la titulación de sus ocupantes, de forma de garantizar el derecho social a la vivienda, el pleno desarrollo de las funciones sociales de la propiedad urbana y el derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado. De cualquier manera, el programa le dio enorme visibilidad al tema de la vivienda en el país, consolida el derecho al subsidio para la población de bajos ingresos y contribuye para el apoyo de la sociedad a la campaña por Enmienda Constitucional de la Vivienda Digna, que exige recursos permanentes para vivienda de los gobiernos federal, estatales y municipales.

## Consideraciones finales

Como conclusión se constata un retroceso en el proceso de lucha por la vivienda digna y la ciudad sostenible y democrática, y un agotamiento de una forma de incidencia muy centrada en lo institucional de los movimientos populares y del FNRU.

La relación con los gobiernos del PT, que operan en el presidencialismo de coalición ya comentado, condicionó sensiblemente las formas de lucha de los actores sociales, a pesar de continuar las ocupaciones de inmuebles y terrenos ociosos, como también las movilizaciones en Brasilia y otras capitales, defendiendo las banderas históricas.

Afortunadamente, existe un análisis crítico de la situación y los dirigentes de los movimientos empiezan a pensar en cambios sustanciales de la plataforma y de las formas de lucha en el futuro.

## Referencias

- Cadernos MCidades N° 3: *Planejamento territorial urbano e política fundiária*. Ministério das Cidades, Brasília, noviembre 2004.
- Cadernos MCidades N° 4: *Política Nacional de Habitação*. Ministério das Cidades, Brasília, noviembre 2004.
- Erminia Maricato, *O impasse da política urbana no Brasil*. Editora Vozes Ltda., Petrópolis, Rio de Janeiro, 2011.
- Santos Junior y Orlando Alves, *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo Direito à Cidade*, Fase 2009, Cadernos do FNRU, Rio de Janeiro.
- Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades. *Planhab, Plano Nacional de Habitação/Pacto Nacional pela Moradia Digna*. Brasília, mayo de 2010.
- Sítio web de la UNMP: [www.unmp.org.br](http://www.unmp.org.br)
- Sítio web del FNRU: [www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)
- Sítio web: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

Paraguay





# La vivienda social en el Paraguay

*Cristina Vila*<sup>1</sup>

## **Antecedentes y contexto**

Históricamente Paraguay ha sido un país con población mayoritariamente campesina, situación que se mantuvo hasta los años ochenta, desarrollando una economía basada en el autoconsumo y algunos cultivos de renta, tales como el algodón, maíz, tabaco y caña de azúcar y otros rubros de menor escala. La problemática de la vivienda social en el Paraguay empezó a agudizarse a partir de los años setenta, coincidentemente con la migración campesina al exterior y a las zonas urbanas del país, concentrándose la población en la capital y el Departamento Central.

Según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), la evolución de la urbanización del país se constata en la comparación de los resultados de los censos realizados entre los años 1950 al 2002: en 1950 la población urbana sólo alcanzaba el 34,6% y hasta el año 1982 se mantuvo el porcentaje mayoritario de población en las zonas rurales, ya que el de las urbanas sólo llegaba en ese año al 42,8%. A partir de 1992 empieza a ser mayor el porcentaje del sector urbano, que pasa al 50,3%, y en el año 2002 se hace más notoria la superioridad del porcentaje de población en las ciudades, siendo de 56,7%. Cabe señalar que la población total actual del Paraguay, es de unos seis millones de habitantes, según proyección del censo del año 2002.

Una de las causas principales de esta migración campo-ciudad es el modelo económico agroexportador que se fue implantado a partir de los años setenta, con la concentración de la tierra en grandes latifundios para la ganadería y el cultivo mecanizado intensivo y extensivo, particularmente de la soja. Paraguay, siendo un país geográficamente pequeño, es el cuarto productor del mundo de soja, ante-

1 Paraguaya, abogada, trabaja desde 1983 en vivienda social, asesorando y asumiendo la defensa de los derechos de pobladores de asentamientos, para la regularización jurídica de la tenencia de la tierra y el fortalecimiento de sus organizaciones. Paralelamente acompañó iniciativas autogestionarias de vivienda social en emprendimientos constructivos con ayuda mutua, como el proceso de réplica de la experiencia uruguaya de FUCVAM en el Paraguay. Asimismo asume procesos de restitución territorial y defensa de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales de comunidades indígenas, asesora y acompaña a organizaciones de pueblos indígenas del Chaco Paraguayo, en los niveles étnicos e interétnicos, bregando por la vigencia de su autonomía y el pleno cumplimiento de sus derechos.

cediéndole sólo tres países con inmensas extensiones de tierra: Estados Unidos, Brasil y Argentina. Esta sobreexplotación de las tierras agrarias implica la progresiva desaparición de los pequeños productores rurales.

El Estado, por su parte, carece de programas dirigidos al sector rural para fortalecer el arraigo mediante el acceso a la tierra para la producción rural de menor escala y la creación de fuentes de trabajo en los respectivos sitios de origen. El Paraguay es esencialmente un país productor de materia prima no industrializada, por lo que se carece de fuentes de trabajo en las ciudades. Es así que no hay capacidad para absorber la mano de obra de los que migran a ellas. En este contexto emergen los «sin techo» en las ciudades y los «sin tierra» en el campo.

En cuanto al *desempleo* y *subempleo*, la Encuesta Continua de Empleo de la DGEEC indica que la tasa de desempleo abierto para el segundo trimestre del 2011 era de 7,1%, cifra igual a la registrada en el mismo período del año 2010. Esta fuente señala que en el mismo trimestre cerca del 20% de la población económicamente activa se encontraba con problemas de subempleo. El subempleo se caracteriza por su alta inestabilidad y asignaciones que no llegan al nivel del salario mínimo. Se trata de alrededor de 250 mil personas que dedican a sus actividades económicas un número menor a 30 horas en la semana, necesitando trabajar más horas y estando disponibles para hacerlo (subocupación visible o por insuficiencia de horas) o bien, dedican a sus actividades 30 o más horas semanalmente y perciben un ingreso inferior al mínimo legal vigente por las horas trabajadas (subocupación invisible, calculado sólo para asalariados).

### **Déficit habitacional**

El Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), órgano rector del sector antes de la creación de la Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat (SENAVITAT), realizó en el año 2009 un reestudio y recategorización del déficit habitacional en el país, en base a los datos aportados por el censo nacional del año 2002, estimando la demanda habitacional en el Paraguay a partir de los requerimientos de nuevas viviendas en el área urbana y rural, y analizando en segundo término la necesidad de ampliación y mejoramiento de viviendas existentes.

En el siguiente cuadro se transcriben los datos aportados por el referido estudio:

Cuadro 1. («Déficit Habitacional, Estimación de la demanda habitacional en el país», SENAVITAT-DGEEC, setiembre 2009)

<b>Requerimientos habitacionales</b>	<b>Urbana</b>	<b>%</b>	<b>Rural</b>	<b>%</b>	<b>Totales</b>	<b>Total Porcentaje</b>
Nuevas viviendas	71.802	73	26.917	27	98.719	12,3%
Sólo Ampliación	16.846	71	6.770	29	23.616	2,9%
Sólo Mejoramiento	260.071	50	257.642	50	517.713	64,4%
Ampliación y mejoramiento	49.575	30	114.394	70	163.969	20,4%
Total del déficit cualitativo y cuantitativo	398.294	49,5	405.723	50,5	804.017	100,0%

El cuadro revela una demanda total de 804.017 soluciones, siendo 398.294 para el área urbana y 405.723 para el área rural. A este cuadro deben sumarse las nuevas demandas (por reposición de unidades y formación de nuevas familias), de unas 15.000 viviendas, que se acumulan cada año. Tomando como base que la población paraguaya es de unos seis millones de habitantes, el índice es alarmante.

Este déficit, constatado y analizado por el mismo órgano oficial destinado a la vivienda, y que refleja la acuciante realidad habitacional en el país, no puede ser encarado de manera aislada y esporádica. Requiere necesariamente del planteamiento de soluciones integrales, coordinadas y articuladas, donde deberían participar tanto las instancias públicas como privadas y sobre todo los sectores sociales directamente afectados, a través de sus organizaciones. Es fundamental la suma de esfuerzos de todos los sectores: organismos públicos, organizaciones sociales, gremios de profesionales, académicos, cooperativas, ONG y demás instancias de la sociedad civil, a efectos de responder adecuadamente a los sectores, tanto urbanos como rurales, carentes de vivienda, conforme a las escalas y caracterizaciones señaladas en el referido estudio.

Por otro lado, en el contexto de las soluciones propuestas debe considerarse específicamente la situación de los pueblos indígenas, tomando en cuenta sus particularidades culturales y las condiciones climáticas y ambientales en que viven. Uno de los problemas esenciales para las comunidades indígenas de la Región del Chaco, por ejemplo, es la falta de acceso al agua, además de la extrema precariedad de sus viviendas. Para que las soluciones sean sustentables, es necesario garantizar en los diseños habitacionales la participación efectiva de los miembros de las comunidades y la provisión permanente de agua en cantidad y calidad.

## Causas y efectos de la problemática habitacional

La ya indicada expulsión de la población rural hacia las ciudades del país y la falta de trabajo en el contexto nacional, conduce al aumento de los asentamientos precarios y al crecimiento desmedido de las zonas marginales. Estos lugares se caracterizan por ser altamente degradados y sin servicios, y allí se agudizan los conflictos sociales por el hacinamiento y la insalubridad. En este marco, un importante sector de la población urbana, en su mayoría campesinos que migran a las ciudades en busca de mejores alternativas, se encuentra en situaciones de mayor degradación y deterioro en su calidad de vida. Esta situación afecta de igual manera a los Pueblos Indígenas del país, que por pérdida de sus territorios tradicionales van migrando en forma progresiva hacia las ciudades, conformando uno de los grupos más despojados y empobrecidos del país.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010, de la DGEEC, señala que Paraguay presenta una gran inequidad económica y que la pobreza es más aguda en las zonas rurales. La inequidad económica de la población paraguaya aumentó de 0,48 a 0,51 respecto del año anterior, según el índice de Gini. Los estratos más ricos aumentaron sus ingresos, los que superan en 35 veces a los de la población más pobre, que tiene una participación marginal, de 1,1%, en los ingresos totales del país. Aunque los datos de la EPH revelan que la pobreza total del país ha tenido una «sostenida y paulatina baja» en los últimos cinco años, incluyendo 2010, sigue afectando al 34,7% de la población.

La fracción más afectada por la pobreza es la que vive en zonas rurales. El 48,9% de la población rural se encuentra en situación de pobreza, mientras que en la población urbana la proporción es de 24,7%. En cuanto a la pobreza extrema, que afecta a un total de 19,4% de la población paraguaya, la mayor cantidad de los pobres extremos está también en zonas rurales, alcanzando a 32,4% de la población rural total (en el área residencial urbana se reduce al 10,3%). Según la encuesta, el ingreso promedio de la población rural en situación de extrema pobreza no alcanza a cubrir 45% del costo de la canasta básica de consumo de alimentos, mientras que en el medio urbano esa cifra es de 66% del valor de esa canasta. La población en situación de extrema pobreza, también denominada indigente, llega a 1.230.000 personas.

La falta de catastro, la inexistencia de un ordenamiento territorial y la ausencia de una planificación de las ciudades, que van creciendo al arbitrio del comercio inmobiliario, conduce a la especulación descontrolada sobre la tierra. Ello hace

que los costos de ésta lleguen a niveles inalcanzables, sobre todo para las familias de bajos ingresos, que constituyen la gran mayoría en el país, afectando asimismo a los que cuentan con un trabajo fijo.

Incluso los proyectos habitacionales promovidos por el Estado se encarecen en gran medida por esta causa, puesto que en el país ya no se cuenta con tierras públicas o fiscales; todo está en poder del sector privado y en muchos casos se trata de tierras mal habidas o mal adjudicadas en tiempos de la dictadura, situaciones que hasta hoy no han sido subsanadas. El Estado, lejos de proceder a la regulación territorial y controlar la especulación, se limita a adquirir las tierras a precio de mercado para el asiento de los emprendimientos habitacionales públicos.

A su vez, los servicios, por su alto costo, conducen a la expulsión de los pobladores de las zonas que cuentan con ellos. Muchos barrios se van despoblando de familias de escasos recursos que venden sus viviendas por la imposibilidad de pagar servicios tales como electricidad, agua, pavimentos, desagües, recolección de basura, entre otros.

De igual forma ocurre este despoblamiento en los asentamientos espontáneos, cuando son regularizados y llega la dotación de servicios, ya que entonces se vuelven inaccesibles a sus pobladores, debido a que los costos de los servicios, aun los provistos por el Estado, no pueden ser abonados por ellos y la permanencia allí se vuelve imposible. De este modo la provisión de servicios se convierte en un mecanismo indirecto de expulsión, que obliga a los usuarios a buscar otros lugares o asentamientos donde ubicar sus precarias viviendas, ya sea en zonas marginales o sin los servicios básicos.

### **Marco institucional y legal**

El Paraguay no cuenta, ni contó nunca, con una *política de Estado* para la vivienda y el hábitat. Si bien existen numerosas leyes que garantizan el derecho a la vivienda digna y, sobre todo en los últimos cinco años se avanzó bastante en cuanto a institucionalización y legislación relativas a la vivienda social, con la implementación de diversas acciones en este ámbito, ello no significa que esto sea el resultado de una gestión planificada a nivel de los diversos estamentos del Estado. En general, las respuestas a esta problemática se deben a la presión social ejercida por organizaciones populares conformadas por sectores que carecen de vivienda y de Organizaciones No Gubernamentales abocadas a la temática de la producción social del hábitat.

En este contexto, en el año 2010 se crea, por ley 3909/10, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), reemplazando al Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), creado veinte años atrás por Ley 118/90. Las principales atribuciones de la SENAVITAT son:

diseñar, elaborar e implementar la política de Estado del Sector habitacional, a corto, mediano y largo plazo, y en función a ésta diseñar e implementar los planes y programas de vivienda y hábitat urbanos, suburbanos y rurales de diferentes tipologías con la inclusión de la infraestructura básica requerida para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, que favorezcan preferentemente a las familias de escasos recursos (art. 4, ley 3909/10).

Otra importante facultad de la SENAVITAT para la solución del problema del déficit de viviendas es la administración de los fondos destinados al sector habitacional, incluyendo el Fondo de Cooperativas de Vivienda (FONCOOP), previsto en la Ley 2329/03, y el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), regulado por la Ley 3637/09. En virtud de esto le corresponde a SENAVITAT reglamentar, ejecutar, coordinar y evaluar la implementación de los sistemas de subsidios, y asimismo tiene las mismas potestades respecto a la implementación de los sistemas de ayuda mutua entre beneficiarios y beneficiarias de programas, con la colaboración y el asesoramiento de las cooperativas, organizaciones sociales y gremios, entre otros. En lo relativo a su rol de institución rectora y responsable de las políticas habitacionales del país, la ley le da a la Secretaría la atribución de promover, coordinar, supervisar y evaluar la implementación de los proyectos encarados por cualquier entidad o institución pública que realice actividades relacionadas.

Cabe señalar que aunque es muy alto el índice del déficit habitacional en el país, el derecho a la vivienda digna está reconocido por una nutrida legislación, partiendo de la misma Constitución Nacional proclamada en el año 1992, que establece en su artículo 100: «Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna», dando atribuciones al Estado para establecer las condiciones para que este derecho se haga efectivo, para lo que deberá promover planes de viviendas de interés social a ser destinadas específicamente a familias de escasos recursos.

Entre las leyes que garantizan el derecho a la vivienda digna y destinan fondos públicos para la vivienda social se destacan especialmente la 2329 del año 2003 y la 3637 de 2009.

La ley 2329/03, que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el Fondo de Cooperativas de Vivienda (FONCOOP) fue reglamen-

tada por Decreto 7519/2011. Esta ley fue sancionada a partir de la experiencia de cooperativas de vivienda en el Paraguay, y tiene una orientación y un origen altamente participativos. Las primeras cooperativas surgidas en el país, junto con sus asesores técnicos, formularon los anteproyectos de ley y luego de un intenso cabildeo, sumado a las movilizaciones de los integrantes de esas cooperativas, se consiguió que la ley fuera aprobada por el Parlamento nacional. Esta ley tiene una importancia fundamental para el movimiento cooperativo y la producción social del hábitat, ya que obliga al Estado a disponer de fondos para las cooperativas de vivienda. Lo novedoso de la ley para el Paraguay, es que prevé figuras que no se conocían en materia de propiedad y organización social en la legislación nacional, tales como a) la ayuda mutua organizada, b) la propiedad colectiva de la tierra y la vivienda y c) la modalidad de la tenencia de la vivienda por parte de los socios y las socias en calidad de usuarios y usuarias.

Esta ley cuenta con un nuevo Decreto Reglamentario firmado el 24 de octubre de 2011, con el número 7519, el cual deroga el Decreto Reglamentario N° 11465 del año 2007. El nuevo decreto establece que en el marco del FONCOOP los usuarios de las cooperativas de vivienda pueden acceder al subsidio, el cual va dirigido a las familias con menores ingresos; el subsidio es familiar o individual. El subsidio a ser otorgado a las familias usuarias de las cooperativas es visto como una herramienta muy importante por los cooperativistas, ya que por la situación de crisis laboral en que se encuentra el país, muchas familias no pueden cumplir con las cuotas que deben a sus cooperativas (y éstas al organismo financiador) en su calidad de usuarios.

No obstante, aun teniendo vigencia plena esta ley que obliga al Estado a proveer fondos para los proyectos de construcción de viviendas cooperativas, los montos destinados a estos programas tienden a ser muy escasos y generalmente no son aplicados o adjudicados a las cooperativas solicitantes. Los dirigentes de la Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua del Paraguay (CCVAMP) están en permanente cabildeo y las bases movilizadas, exigiendo el cumplimiento de esta ley. En primer lugar luchan para aumentar e incluir los montos a ser destinados para las cooperativas de vivienda en los rubros del Presupuesto General de Gastos de la Nación y luego para que tales montos sean adjudicados efectivamente a las cooperativas para la construcción de las viviendas. Es que el hecho de que el Estado prevea en su presupuesto anual los fondos para las viviendas cooperativas, no significa que tales montos sean efectivamente liberados y adjudicados, por lo que se requiere de un seguimiento constante y permanente.

A su vez, la Ley 3637/09 crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS). Conforme a su artículo 2, esta ley tiene como objetivos: 1.) promover la implementación de proyectos de construcción de viviendas sociales; 2.) implementar el programa «Subsidio Nacional de la Vivienda Social», aplicado a programas habitacionales de la SENAVITAT, dirigidos a estratos socioeconómicos que necesiten una ayuda especial del Estado para el acceso a la vivienda; 3.) viabilizar en forma continua y constante la ejecución de programas habitacionales dirigidos a los sectores de pobreza y extrema pobreza; 4.) fomentar la ejecución de proyectos de ayuda mutua y autoayuda, a través del sistema cooperativo o grupos organizados; 5.) captar y canalizar las donaciones, préstamos, legados y otros beneficios y aportes financieros internos o externos destinados a la vivienda social.

El Subsidio Nacional de la Vivienda Social, autorizado por esta ley, constituye una ayuda estatal sin cargo de restitución y es otorgado por una sola vez a las familias beneficiarias de los programas desarrollados por la SENAVITAT con el objetivo de adquirir, construir, ampliar o mejorar la vivienda, con el propósito de posibilitar el acceso a una vivienda digna. El subsidio es explícito y su monto debe ser conocido y diferenciado según el ingreso familiar promedio del beneficiario o la beneficiaria y el costo del valor máximo del tipo de vivienda.

Cuadro 2. Criterios para la asignación de subsidios

Tipo	Nivel	Ingreso familiar en USM*	Subsidio
Viviendas económicas	1	3,5 a 5	15%
Viviendas de interés social	2	2 a 3,4	40%
Viviendas de interés social	3	1 a 1,9	70%
Viviendas de interés social	4	Inferior a 1	95%

\* Unidad de Salario Mínimo. Fuente: Ley 3637/09.

Los subsidios previstos en la Ley 3637/09, pueden ser otorgados tanto individualmente como a nivel de grupos organizados y cooperativas de vivienda, con la salvedad de que en los casos de grupos organizados, las organizaciones y las cooperativas deben presentar la documentación requerida a cada una de las personas que serán beneficiadas, pues la inscripción debe ser individual, estableciéndose el nivel de ingresos como una de las condicionantes indispensables para la determinación del monto del subsidio a ser recibido por la familia. Por tanto, tal como se prevé en la ley, estos subsidios no pueden ser otorgados a las cooperativas como tales, sólo benefician en forma individual a los miembros que justifican su nivel de ingresos. A pesar de esto, los subsidios constituyen una gran posibilidad para

ampliar las soluciones planteadas por las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, dotando de recursos a los miembros sin posibilidades económicas a fin de poder cumplir con sus cuotas y obligaciones como socios y usuarios de las viviendas y servicios que ofrecen sus cooperativas.

Del análisis de las leyes mencionadas y las atribuciones de la SENAVITAT, de reciente creación, se desprende que existe un amplio margen financiero, legal e institucional que facilita el acceso a la vivienda digna de los sectores de menores ingresos. La Producción Social del Hábitat tiene entonces mejores perspectivas que cinco años atrás para contribuir en la disminución del déficit habitacional en el país, toda vez que el Estado disponga y destine efectivamente los fondos y recursos técnicos adecuados, a fin de que la legislación vigente sea aplicada para el logro de los resultados esperados.

Es importante recordar que en Paraguay la sola existencia de las leyes no implica que todo está resuelto, aún hay un gran trecho para su aplicación y para que se puedan alcanzar sus beneficios, particularmente para los grupos de escasos recursos. No hay una aplicación automática, los potenciales beneficiarios deben seguir bregando por su cumplimiento ante las entidades correspondientes, mediante gestiones burocráticas y engorrosas y no siempre se llega a los resultados esperados. Por tanto, la efectiva aplicación de estas leyes requiere de la administración eficiente y transparente de las instancias administrativas, en este caso la SENAVITAT, que cuenta con rango ministerial, como así también de la puesta en marcha de los planes y programas de vivienda que respondan a las necesidades reales de la población carente de ella de acuerdo a los niveles y escalas descritos en el estudio del déficit realizado por esa misma entidad. Y también se depende de la voluntad política, tanto en el nivel parlamentario como del Ejecutivo, ya que es atribución de ambos poderes la definición y determinación del Presupuesto General de Gastos de la Nación.

Por ello resulta fundamental la participación ciudadana, a través de sus organizaciones y articulaciones, para realizar un seguimiento y control permanente y cercano a la gestión pública en el campo de la vivienda social, a fin de exigir el cumplimiento adecuado y eficiente de la legislación. Es imprescindible para ello que los grupos organizados, cooperativas de vivienda y otras organizaciones y articulaciones de la sociedad civil, dinamicen su gestión presentando propuestas concretas para la producción social del hábitat y de adecuación de las leyes para ampliar las soluciones y llegar así con respuestas concretas a un mayor espectro de los grupos que carecen de vivienda digna.

## Las soluciones para disminuir el déficit habitacional

Teniendo en cuenta el déficit de vivienda en el país, que requiere de unas 800.000 soluciones como se vio al principio, aún son muy limitadas las respuestas que se dan a esta problemática. Según declaraciones del mismo ministro de la SENAVITAT, la construcción anual de vivienda encarada por dicho órgano, incluyendo las de producción social, no llega a las 5.000 unidades. Con estas cifras el déficit va en aumento, ya que ni siquiera se cubren las demandas anuales de unas 15.000 nuevas viviendas, que se van en consecuencia acumulando.

Cuadro 3. Soluciones habitacionales desarrolladas por la SENAVITAT (año 2011)\*

Programa o Proyecto	Tipo de solución	Nº de viviendas o beneficiarios	Año
Programa Viviendas Económicas	Construcción de viviendas nuevas	850 viviendas	2011
Programa Cooperativas de Vivienda-FONCOOP	Construcción de viviendas nuevas	85 viviendas	2011
Programa Fondo Nacional de la Vivienda Social-FONAVIS	a) Compra de viviendas, b) Construcción en lote propio, c) Construcción en conjuntos habitacionales	1.295 subsidios habitacionales	2011
Programa Fondo Nacional de la Vivienda Social-FONAVIS	Construcción en conjuntos habitacionales para comunidades Indígenas	149 subsidios habitacionales	2011
Proyecto CEPRA para comunidades rurales	Mejoramiento habitacional	1.255 familias	2011
Proyecto MERCOSUR Roga. Fondos Estructurales del MERCOSUR	Construcción de viviendas nuevas	689 viviendas	2010-2011
Proyecto MERCOSUR Roga. Fondos Estructurales del MERCOSUR	Construcción de viviendas nuevas	611 viviendas	2011-2012
Proyecto Pueblos Originarios (comunidades indígenas)	Construcción de viviendas nuevas	477 viviendas	2011
Proyecto Vy'a Rendá y Programa Mi País, Mi Casa	Construcción de nuevas viviendas	299 viviendas	2011
<b>Total de soluciones</b>		<b>5.625</b>	

Fuente: SENAVITAT

## Las Cooperativas de Vivienda y sus avances

Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, surgieron en el país en el año 1999, mediante la transferencia de la experiencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), el acompañamiento técnico y social del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE) y el apoyo solidario del Centro Cooperativo Sueco (SCC). En el año 2003 se comenzó con el proceso de construcción de las primeras 80 viviendas. A partir de esta primera actividad constructiva, las cooperativas fueron avanzando positivamente replicándose la experiencia en el mismo barrio hasta completar la construcción de 300 viviendas en el primer barrio cooperativo del Paraguay, «Kuarahy Resë» de Itá. Al concluir esta experiencia surgieron otras cooperativas, empezando así la fase de replicabilidad y expansión del modelo.

Se puede afirmar que las cooperativas de vivienda se han instalado en el país, tanto en el contexto social, como institucional y legal. Las cooperativas se han fortalecido y siguen fortaleciéndose por los resultados obtenidos en los barrios y a través de una instancia de articulación constituida entre todas las cooperativas: la Central de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua del Paraguay (CCVAMP).

La existencia de la Central, permite a las cooperativas defender el modelo y viabilizar su expansión mediante la incidencia pública. La experiencia de ocho años de construcción ha demostrado que las cooperativas de vivienda tienen alta aceptación entre los sectores sin vivienda y son perfectamente aplicables en el contexto paraguayo. Se ha logrado su cobertura legal, tanto en la estructura organizativa, como en lo financiero. En el ámbito de la entidad de aplicación, la SENAVITAT, y en los niveles parlamentarios, se reconoce a las cooperativas de vivienda como una propuesta válida para la solución de la vivienda social. El movimiento cooperativo nacional, a su vez, las ha asumido como una de las modalidades importantes del cooperativismo paraguayo y prevé la categorización de las cooperativas de vivienda en el contexto de los tipos de cooperativas que operan en el país.

Lo que sí falta todavía es mejorar la disponibilidad de fondos del Estado, en el marco tanto del FONCOOP como del FONAVIS. Es necesario consolidar el modelo y fortalecer su expansión, a efectos de poder llegar a un número mayor de soluciones y familias. Esta dificultad va más allá de las posibilidades de los cooperativistas, ya que la provisión y liberación de los fondos dependen básicamente de la voluntad de las autoridades nacionales, por lo que constituye un gran desafío para la dirigencia de las cooperativas y sus asesores generar esas voluntades.

Cuadro 4. Soluciones Habitacionales a través de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua y Departamentos de Vivienda de Cooperativas Multiactivas\* (2003-2011)

Localidad (Departamento)	Tipo de Cooperativa y modalidad de trabajo	Financiación	Número de soluciones	Año de Construcción
Itá Aveiro (Central) 1ª etapa	Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua Kuarahy Resë	BID	80 unidades	2003-2005
Itá Aveiro (Central) 1ª etapa	Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua Kuarahy Resë	SENAVITAT FONCOOP	55 unidades	2003-2005
Itá Aveiro (Central) 2ª etapa	Cooperativa de Vivienda por Ayuda mutua Kuarahy Resë	SENAVITAT FONCOOP	80 unidades	2005-2007
Itá Aveiro (Central) 3ª etapa	Cooperativa de Vivienda por Ayuda mutua Kuarahy Resë	SENAVITAT FONCOOP	85 unidades	2007-2010
Ypacaraí (Central)	Cooperativa Ypacarai Lada. Dep. Vivienda.	SENAVITAT FONCOOP	60 unidades	2006-2007
San Juan (Misiones) 1ª etapa	Cooperativa San Juan Bautista. Departamento de Vivienda.	SENAVITAT FONCOOP	66 unidades	2007-2008
San Juan (Misiones) 2ª etapa	Cooperativa San Juan Bautista. Departamento de Vivienda.	SENAVITAT FONCOOP	11 unidades	2009-2010
San Ignacio (Misiones)	Cooperativa San Ignacio. Departamento de Vivienda.	SENAVITAT FONCOOP	40 unidades	2010-2011
Límpio (Central)	COOSOFAN Departamento de Vivienda.	SENAVITAT FONCOOP	26 unidades en dúplex	2008-2009
Barrio Jara, Asunción (Capital)	Cooperativa Barriojareense. Departamento de Vivienda	SENAVITAT FONCOOP	12 departamentos en edificio de 3 pisos	2008-2009
Pedro Juan Caballero (Amambay)	Cooperativa Mboraihu. Departamento de Vivienda	SENAVITAT FONCOOP	20 unidades	2010
Ca'acupe (Cordillera)	Cooperativa de vivienda por ayuda mutua Reina de la Cordillera	SENAVITAT FONCOOP	30 unidades	2011
Límpio (Central)	Cooperativa de vivienda por ayuda mutua Tava Rory - COVITAVA	SENAVITAT FONCOOP	40 unidades	2011
Mariano Roque Alonso (Central)	Cooperativa Expo Ciudad. Departamento de Vivienda	SENAVITAT FONCOOP	26 unidades	2011
Asunción (Capital)	Cooperativa Ex Sanjo. Departamento de Vivienda.	SENAVITAT FONCOOP	15 unidades	2011
<b>Total de soluciones</b>			<b>646</b>	

\*Sistematización realizada por la redactora de este artículo, con datos aportados por la SENAVITAT, e Instituto Técnico COOPERATES.

Las cifras alcanzadas en estos ocho años de construcción y gestión de las primeras cooperativas de vivienda en el Paraguay aún son bajas, pero han sido posibles mediante el esfuerzo tesonero de los miembros y dirigentes de las cooperativas de vivienda, con el acompañamiento de las instituciones y técnicos que les asesoran. Nada fue fácil ni surge espontáneamente: cada vivienda y cada barrio se fueron construyendo con el sacrificio y la dedicación plena de los involucrados en esta propuesta que privilegia la producción y gestión social del hábitat.

El cuadro 4 describe los logros en cuanto a soluciones concretas.

### **Formulación participativa de una política pública de vivienda y hábitat**

Existe conciencia tanto en organismos públicos como de la sociedad civil respecto a la falta de una política de Estado para la vivienda y el hábitat. En esa línea ha surgido una iniciativa interesante, que poco a poco se va encaminando hacia una propuesta articulada entre el sector público y algunas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a sectores académicos. En este ámbito se constituyó en el año 2010, la Mesa Intersectorial de Vivienda y Hábitat de Paraguay (MIVH), a través de la firma de un Convenio entre sus integrantes<sup>2</sup>. Esta mesa de articulación intersectorial se propone «contribuir al diseño de una política de Estado, de amplia participación y alcance nacional para el hábitat y la vivienda».

El compromiso de la MIVH es avanzar en el proceso de formulación e implementación de una política de Estado en la materia, con un amplio criterio de participación y consenso social. Sus objetivos son: 1) la constitución de un espacio abierto para la convergencia de instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y otros organismos relacionados con la problemática del hábitat y la vivienda para contribuir a la formulación y la implementación de la política de Estado correspondiente; 2) abordar la cuestión habitacional desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados y definir lineamientos generales y criterios para la elaboración

2 Al momento de su conformación, la Mesa estaba integrada por: la Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat (SENAVITAT); la Secretaría de Acción Social (SAS); la Secretaría Técnica de Planificación (STP); el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE); la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción (FADA/UNA); la carrera de arquitectura de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (FACYT/UC); Hábitat para la Humanidad-Capítulo Paraguay; Centro de Desarrollo Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/Hábitat) y la Asociación para el Desarrollo Sustentable (Mingarã). Se trabaja actualmente para que se integren a esta Mesa, de vocación impulsora, cooperativas, gremios, organizaciones sociales y otras instituciones preocupadas por el tema.

de políticas públicas que contemplen las diversas modalidades de solución a las dificultades habitacionales; 3) considerar principios de equidad social y territorialidad, integralidad, desarrollo sostenible y corresponsabilidad social y; 4) fortalecer la gestión y el protagonismo de las instituciones involucradas para que en articulación impulsen acciones dirigidas a resolver la problemática y monitorear la evolución de la aplicación de las políticas públicas.

Se espera que esta Mesa vaya produciendo propuestas a ser analizadas y consensuadas en todos los niveles, a efectos de llegar efectivamente a la definición e implementación de una política de Estado para la vivienda y el hábitat en Paraguay.

### **Reclamos y movilizaciones sociales**

Es una práctica muy común en Paraguay la movilización social para lograr soluciones a la problemática de los sectores afectados por la falta de cumplimiento de sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Aun en plena dictadura militar —que duró treinta y cinco años— las organizaciones sociales y políticas, de modo particular los campesinos, se movilizaban en reclamo de sus derechos sin importar la dura represión. En ese sentido, hay una conciencia clara de que sin reclamo y movilización social no se alcanzan las soluciones a los problemas y con más razón los de los sectores de menores recursos. Más aún, al producirse el cambio político en el país las movilizaciones fueron y siguen siendo una constante en el escenario nacional.

Hay que reconocer que en los últimos años se percibe en el ámbito de las autoridades públicas más sensibilidad respecto a las iniciativas participativas y autogestionarias, dando la imagen de una mayor receptividad hacia las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil y demostrando una superior voluntad de promover programas que involucren a los grupos afectados por las necesidades sociales y económicas y entre ellas, por la carencia de la vivienda digna. No obstante, es muy fuerte aún la mentalidad conservadora y autoritaria en muchos sectores de los tres poderes del Estado, por lo que la presión social sigue siendo un mecanismo válido y necesario para exigir el cumplimiento de los derechos de la población.

En este contexto, las organizaciones urbanas también se movilizan reclamando sus derechos habitacionales. Tan es así, que todo lo logrado hasta ahora en materia de leyes y de planes de viviendas sociales, es el resultado de la presión social y de las movilizaciones de sectores carentes de vivienda o de los así llamados «sin techo». A través de esta lucha se ha logrado la instalación en la sociedad y ante

las autoridades públicas de la conciencia y el reconocimiento de que la vivienda digna es uno de los derechos fundamentales y una de las obligaciones que el Estado debe cumplir.

En ese sentido, las organizaciones sociales en numerosas ocasiones se movilizaron llegando hasta el Parlamento Nacional a fin de exigir y apoyar la sanción de casi todas las leyes que garantizan el derecho a la vivienda digna. Se citan como algunos de los frutos de tales presiones sociales la Ley 3637 aprobada en el año 2009, que crea el FONAVIS, y la Ley 3909 del 7 de junio del 2010, que crea la SENAVITAT. Las movilizaciones fueron decisivas para la sanción de las referidas Leyes.

A su vez, las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, se vieron obligadas a desarrollar numerosas actividades de movilización y un constante cabildeo para llegar a la promulgación de la Ley 2329/03 que establece el Marco de Administración de las Cooperativas de Vivienda y el FONCOOP. Igualmente en base a la presión de los dirigentes y las bases, con sus asesores, se logró el 24 de octubre de 2011 la promulgación del nuevo decreto que reglamenta la Ley 2329/03, que prevé subsidios para los usuarios y usuarias de las Cooperativas de Vivienda en el marco del FONCOOP. Los propulsores e integrantes de las Cooperativas de Vivienda siguen con estas medidas de presión para lograr la aplicación de estos instrumentos jurídicos, sobre todo para obtener la asignación de recursos en el marco del Presupuesto General de Gastos de la Nación y su adjudicación efectiva a las cooperativas.

Mediante estas medidas de fuerza y las propuestas que hacen llegar a las autoridades públicas, las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua están avanzando en sus gestiones y van tomando presencia pública en el país, empezando a ser consideradas y reconocidas como una alternativa válida para la solución de la problemática de la vivienda social.

### **Conclusiones finales**

Teniendo en cuenta el déficit habitacional analizado y la falta de un Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, aún hay mucho que trabajar en el país. La legislación aprobada en los últimos años aporta una buena herramienta de trabajo y da amplias posibilidades para avanzar en este gran desafío, a fin de dar respuestas válidas y adecuadas para el cumplimiento del derecho a la vivienda digna.

Los aspectos que se debería encarar decididamente en el marco de un esfuerzo coordinado y articulado entre las instituciones de los tres poderes del Estado y

todos los sectores de la sociedad involucrados en la producción y gestión social del hábitat, son los siguientes:

- la reafirmación de que la vivienda digna es uno de los derechos humanos fundamentales, que debe ser efectivizado por el Estado y abordado de manera integral, encarando los aspectos participativos, educativos, culturales, socioeconómicos y ambientales;
- la efectiva participación de los sectores afectados en el diseño e implementación de los planes y programas habitacionales destinados a ellos, potenciándose las propuestas autogestionarias y asociativas que apuntan a soluciones integrales y sustentables;
- el establecimiento de normas de procedimiento estrictas en cuanto al monitoreo, evaluación y mecanismos de control en el uso y aplicación de recursos destinados a la vivienda social, garantizando formas transparentes de gestión, tanto pública como privada, en los planes y proyectos habitacionales;
- el fortalecimiento y consolidación de espacios de articulación intersectoriales, con miras a definir y establecer de manera participativa y consensuada la Política de Estado para la Vivienda y el Hábitat;
- la diferenciación por áreas rurales y urbanas y características ambientales y culturales en los planes y programas, en particular los de los diversos pueblos indígenas, viabilizando sobre todo la efectiva participación de estos sectores en el diseño de los programas y proyectos a ser ejecutados con ellos;
- el establecimiento del marco legal y las bases técnicas para llevar adelante el catastro y el ordenamiento territorial, a efectos de garantizar el uso y la administración eficiente del suelo en el país;
- el efectivo cumplimiento de las leyes que regulan la Producción Social del Hábitat, liberando los recursos para los programas y proyectos orientados a dar soluciones habitacionales sustentables a las familias más carenciadas;
- la reglamentación e implementación de una «Cartera» o Banco de Tierras para la vivienda social, evitando la especulación y el monopolio del suelo en el país.

# Bolivia





# La Producción Social del Hábitat en Bolivia

*Martha Arévalo,<sup>1</sup> Guillermo Bazoberry<sup>2</sup> y Graciela Landaeta<sup>3</sup>*

## Introducción

Si bien los procesos de Producción Social del Hábitat (PSH) en Bolivia, como en todos los países de América Latina, nacen con la necesidad misma de vivienda y la capacidad organizativa de la gente, su comprensión bajo este significado es bastante reciente; podemos decir que es más reciente aún que para muchos otros países del continente.

Pese a que en el primer capítulo de este libro se presenta el concepto de la PSH en todas sus características, retomarlo de manera sintética puede permitirnos, por una parte situar su manejo en el país, y por otra, reconocer los matices que la realidad boliviana le ha otorgado en el tiempo, y su tratamiento en la actualidad, momento en el que Bolivia está inmersa en un proceso de cambio que, con altibajos y tensiones, puede considerarse producto de la acción popular.

- 1 Boliviana, arquitecta, maestra en Desarrollo Urbano y doctora en Diseño, Línea Estudios Urbanos. Docente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) y actual coordinadora para Bolivia del Centro Cooperativo Sueco. Fue directora nacional de Planificación en el Ministerio de Asuntos Urbanos, consultora en desarrollo urbano y rural del Ministerio de Desarrollo Sostenible, en Equidad de Género del Viceministerio de Género y Generación e investigadora titular del Centro de Planificación y Gestión de la UMSS.
- 2 Boliviano, arquitecto, estudios superiores en Gestión Pública del Desarrollo Local. Docente de Taller de Diseño IV de la Facultad de Arquitectura y actual director de Investigación Científica y Tecnológica de la UMSS. Fue director de Gestión Barrial de la Alcaldía de Cochabamba, director nacional y consultor principal de Vivienda en el Ministerio de Desarrollo Humano, consultor en Participación Popular para organismos de cooperación. Fue coordinador de RENASEH por PROCASHA durante el proceso constituyente del Derecho a la Vivienda.
- 3 Boliviana, arquitecta, posgrado en Políticas Habitacionales. Docente de la Facultad de Arquitectura de la UMSS; presidenta del Consejo Directivo de PROCASHA; y consultora de IDEHAS. Ha sido docente e investigadora del Centro de Lund para Estudios del Hábitat y del Departamento de Gestión y Desarrollo de la Vivienda de la Universidad de Lund y gerente del Programa Regional de Capacitación para el Mejoramiento Socio Habitacional; asesora del Departamento de Proyectos de la Delegación de la Presidencia de la Región II de Nicaragua y responsable del Departamento de Estudios y Evaluaciones del Centro de Investigación y Promoción para el Desarrollo Comunal en León, Nicaragua

Así, a la conceptualización de Enrique Ortiz presentada en el referido capítulo, agreguemos que, siguiendo el mismo camino, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UN-Hábitat afirma que

(...) recogiendo los insumos de la literatura dominante podemos definir la PSH como: proceso de construcción de vivienda y hábitat, sin fines de lucro, fundamentado en el derecho universal a la vivienda digna, que a través de acciones comunitarias planeadas y organizadas busca dar respuesta al problema del déficit habitacional y de la pobreza urbana, y contribuye para la responsabilidad ciudadana, para el fortalecimiento, empoderamiento y participación política de la comunidad y para un desarrollo urbano sostenible.

Sobre esta base, intentaremos mostrar la situación de la vivienda en Bolivia y hacer un breve repaso histórico de la relación entre Estado, políticas habitacionales y PSH. Posteriormente, con una mirada en el llamado proceso de cambio, veremos las acciones y efectos de éste sobre la PSH, para luego exponer algunas experiencias bolivianas en el tema. Finalmente, esbozaremos algunos comentarios finales que permitan abstraer las principales connotaciones de la PSH en Bolivia.

### **Situación de la vivienda en Bolivia**

Bolivia no presenta un cuadro muy diferente a otros países de la región: cifras más, cifras menos (normalmente elevadas), el acceso a la vivienda y al hábitat adecuado para amplios sectores de la población es una de las deudas sociales pendientes del país. Las estadísticas oficiales —a menudo cuestionadas por los referentes conceptuales y metodológicos usados para su elaboración— muestran un panorama poco alentador, producto de desaciertos y omisiones de los gobiernos que han conducido (no necesariamente a partir de prácticas democráticas) el destino de Bolivia desde su independencia (1825).

Pocas propuestas en materia de «vivienda social», si alguna, tienen la posibilidad de llevar el sello «hecho en Bolivia», como algo genuinamente pensado y producido desde y para las particularidades y complejidades de nuestra «formación social abigarrada».<sup>4</sup> Ni tampoco ha sido atributo de los programas de «vivienda social» aplicados, la perspectiva holística que demanda la dimensión del problema habi-

4 Resultante de «(...) una articulación todavía subordinada a una reducción histórica, oligárquica, señorial, ciega y ajena, en un cierto sentido, a la multiplicidad histórica, nada lineal por supuesto, que caracterizaría a la más amplia sociedad boliviana (...)» (sobre el concepto ver: Antezana, 1991).

tacional para posibilitar el acceso a la vivienda —bajo diferentes modalidades— a los distintos grupos de la población.

Los déficit por carencia (cuantitativo) y por mala calidad (cualitativo), tienen impacto particular en sectores de la población social, política y económicamente más vulnerables, en el área urbana y rural.<sup>5</sup> Se calcula que un 63% de los hogares bolivianos cuenta con vivienda propia, en gran medida resultante del esfuerzo de la misma población.<sup>6</sup> Y se estima que un 80% del parque habitacional es autoproducido, sin apoyo ni incentivo estatal o de otro tipo, incidiendo ello en el permanente incremento del déficit cualitativo.<sup>7</sup>

La penuria habitacional no es, sin embargo, un asunto privativo de los «pobres», en tanto afecta a porcentajes importantes de población con ingreso no considerado bajo por las metodologías de clasificación de la pobreza, cuyo acceso a vivienda adecuada tampoco está viabilizado. El criterio de «focalización» de los proyectos de «vivienda social», particularmente para asalariados, ha tenido resultados exiguos con relación a la demanda y consecuencias de segregación social y espacial negativas en los centros urbanos donde han sido ejecutados.<sup>8</sup>

### **Un poco de historia: Estado, políticas habitacionales y Producción Social del Hábitat**

La mirada retrospectiva al accionar del Estado en la cuestión de la vivienda y el hábitat, posibilita hacer cortes entre un antes (primera mitad del siglo XX) y un después de la Revolución Nacional de 1952, y un presente desde el año 2006, en base a las formas históricas particulares de Estado (Oligárquico, Nacionalista, Neoliberal, Plurinacional)<sup>9</sup> y sus respectivas trayectorias a lo largo del período republicano.

5 200.000 unidades de vivienda de déficit cuantitativo proyectado (que se incrementan en 30.000 unidades por año) y cerca de un millón de viviendas de déficit cualitativo (46% del total), ubicadas 67% en el área urbana y 33% en el área rural. (RENASEH, 2009).

6 Algunas cifras: 20% de la población accede a la vivienda por inquilinato o anticrético, 17% tiene vivienda vía cesión de parentesco; 81% vive en casas, 14% en habitaciones sueltas, 4% en departamentos. (FOPEVI, 2009).

7 54% de los hogares vive en hacinamiento; 52% de las viviendas han sido construidas en adobe, 48% usa calamina (chapa metálica) en el techo; 33% tiene piso de cemento y 34% piso de tierra; 33% no tiene agua potable; 32% no cuenta con servicio sanitario (FOPEVI, 2009).

8 Barrios de mineros, fabriles, maestros, trabajadores de salud, del sector público.

9 «(...) los distintos tipos o formas estatales corresponden, analíticamente, a las distintas etapas históricas de regularidad estructural de la correlación de fuerzas, que siempre son resultado y cristalización temporal de un corto periodo de conflagración intensa de fuerzas sociales, más o menos violento, que disputan la reconfiguración de las posiciones y la toma de posición en el control del capital estatal.» (García Linera, 2010).

El legado colonial a la República dejó como resultado «(...) un Estado crónicamente débil, dominado por los intereses de una élite, e incapaz de integrar a vastos sectores de la población social, cultural o políticamente.» (Dolph, 2011), con efectos negativos en su accionar en diferentes campos de su competencia, entre estos, el ordenamiento territorial y las políticas habitacionales.<sup>10</sup>

El proceso de urbanización resultante del modelo de acumulación capitalista del Estado oligárquico concentró en la zona del «cinturón minero» la mayor cantidad de habitantes del país (Antequera y Cielo, 2011). El establecimiento de las ciudades más importantes en la región andino-altiplánica (La Paz, Oruro, Potosí y Sucre) vino a reforzar el modelo colonial de organización del territorio y la población —más vinculado a los centros de exportación de minerales que al resto del país—, y la tendencia al desarrollo macrocefálico de la sede de gobierno.<sup>11</sup>

En las ciudades con mayor crecimiento demográfico la demanda de vivienda fue inicialmente resuelta a través de la adaptación de las estructuras coloniales en los centros históricos. La casona señorial pasó a ser ocupada por numerosas familias bajo el régimen de inquilinato en la perspectiva de mejorar la captación de rentas de sus propietarios, en la medida en que otras formas de reproducción de capital favorecerían sólo a grandes terratenientes, mineros y comerciantes (Solares, 1999).

El desequilibrio entre la oferta y la demanda, que dio lugar al incremento especulativo de alquileres, a cuadros de tugurización extremos y a condiciones críticas de higiene en los centros urbanos, determinó las primeras intervenciones estatales en vivienda, inicialmente a partir de límites en el monto de alquileres y requisitos de condiciones mínimas de habitabilidad en las viviendas ofertadas.<sup>12</sup> En las luchas de las organizaciones de inquilinos de la primera mitad del siglo XX puede verse la génesis de la PSH en el país.

El avance de las ciudades sobre suelo agrícola tiene antecedentes en los cambios en la ecuación de rentabilidad del suelo. La valorización del suelo urbano sobre el rural, y la ausencia de estrategias de ordenamiento territorial y de atención a la cuestión habitacional con perspectiva de redistribución económica, social y

10 En la época colonial, la minería y el sistema agrario están históricamente ligados al proceso de la urbanización boliviana (Kolh y Farthing, 2006).

11 En 1950, La Paz era cuatro veces mayor que la segunda ciudad, Cochabamba, y más de siete veces mayor que Santa Cruz (Nuñez-Villalba, 2011).

12 Los decretos y leyes de Busch y Villaruel no tocaron, en esencia, el andamiaje legal y burocrático heredado del período colonial, estructurado para defender la propiedad privada y la libre empresa, limitando su posibilidad de acción efectiva contra la especulación inmobiliaria (Solares, 1999).

espacial equitativa, tienen vínculos con el modelo hegemónico de reproducción del capital en cada período de organización del Estado.

La naturaleza del poder político del Estado Oligárquico republicano tuvo fundamentos en las doctrinas liberales que dieron marco jurídico y normaron la vida institucional en defensa del derecho, entre otros, al disfrute y el usufructo individual de la tierra, el espacio urbano y el territorio. Los cambios estructurales que inspiraron la construcción del Estado Nacional a partir del año 1952,<sup>13</sup> si bien buscaron recomponer la correlación de fuerzas del capital estatal en la sociedad, en la práctica representaron «(...) una continuación de formas coloniales de opresión, basadas en el legado colonial y el liberalismo» (Dolph, 2011).

El énfasis en propuestas dirigidas a enfrentar la demanda de vivienda de sectores asalariados, tiene explicación en la necesidad de reproducción de fuerza de trabajo para actividades consideradas estratégicas por los nuevos grupos de poder, así como en la perspectiva de contener la presión social, de cooptar organizaciones sociales y de acumular rédito político;<sup>14</sup> rasgo que caracteriza a las acciones del Estado en materia de vivienda hasta el presente.

En el período dictatorial (1964-1982) la política urbana estuvo focalizada en el incremento de equipamientos urbanos de consumo colectivo y programas de vivienda que fueron a reactivar al sector de la construcción. En base al endeudamiento externo se ejecutaron programas privados de vivienda facilitados por el Estado a través de créditos ventajosos para sectores de ingresos medios y altos,<sup>15</sup> y de viviendas para asalariados,<sup>16</sup> con impacto en el incremento de la especulación sobre la tierra urbana.

Los ajustes estructurales de primera y segunda generación de los ochenta y noventa, dieron lugar a nuevas olas migratorias hacia los centros urbanos, incrementando la tendencia aparentemente irreversible al cambio de uso de suelo en la periferia de las ciudades con mayor crecimiento poblacional, así como de la actividad inmobiliaria especulativa («formal» e «informal»), característica del comportamiento del sector vivienda del país desde inicios del siglo pasado.

13 Reforma Agraria, nacionalización de las minas, voto universal, Reforma Urbana, marcha al Oriente.

14 Régimen de Vivienda Popular, Instituto Nacional de Vivienda (INAVI), Fondo Nacional de Vivienda Popular (1956), Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) y FONVIS, Ley de Inquilinato (1957).

15 A través de la Caja Central de Ahorro y Crédito para la Vivienda, que aglutinaba a siete asociaciones y mutuales (Solares, *op. cit.*)

16 A través del Consejo Nacional de Vivienda, CONAVI (1964), que funcionaba con recursos provenientes del aporte del 2% del ingreso anual de los trabajadores y de partidas presupuestarias del gobierno.

Los «ajustes» dirigidos a establecer el Estado Neoliberal en el país, implicaron dos grandes procesos de privatización y transnacionalización: del sector productivo de recursos naturales (minería, hidrocarburos)<sup>17</sup> y de los servicios básicos (CEDIB, 2011). El discurso de Descentralización y Participación Popular vinculado a este proceso, tuvo como objetivo consolidar el modelo neoliberal y viabilizar el desmantelamiento del Estado Nacional (benefactor) con impacto negativo en el ya débil sector vivienda.

No obstante, es de remarcar la importancia de la Ley de Participación Popular, por la institucionalización de prácticas territorializadas de gestión colectiva del hábitat popular y por las aproximaciones al ejercicio de los derechos, a y en la ciudad.

Iniciativas de distintos partidos, dirigidas a definir un enfoque de políticas habitacionales como la Política de Vivienda (UDP, julio 1983), los Lineamientos para una Política Nacional de Vivienda (MNR, julio 1997), la Política de Vivienda y Servicios Básicos (ADN, diciembre 1997), no fueron aplicadas en la práctica (FOPEVI, 2009). La dinámica «obrista» en la gestión municipal descentralizada bajo el manto del desarrollo local, es la única política urbana verificable durante el período del Estado Neoliberal (CEDIB, 2011).

La dinámica del mercado inmobiliario especulativo y no las políticas de vivienda ni las estrategias de ordenamiento territorial, ha determinado el horizonte del desarrollo urbano y de la oferta habitacional («formal» e «informal») en el país. La idea de rédito político detrás de las propuestas de «vivienda social» ha implicado la construcción de alianzas temporales entre el Estado y ciertos sectores sociales incentivando procesos *no autorizados* de cambio de uso de suelo y contribuyendo a su alto grado de mercantilización.

La ausencia de políticas de vivienda y hábitat sostenibles constituye una deficiencia crónica del Estado boliviano. Y es característico el poco o ningún involucramiento del sector privado en acciones de vivienda para sectores de menores ingresos. La población, individual o colectivamente, con o sin el apoyo de los sectores público o privado, está detrás de las mayores inversiones en materia de vivienda. La PSH tiene estos antecedentes en el caso boliviano.

17 En dos fases: 1. de privatización de pequeñas y medianas empresas locales y regionales; 2. de capitalización-privatización de las grandes empresas nacionales, a partir de 1994.

## El proceso de cambio y la Producción Social del Hábitat

En el momento histórico que vive Bolivia, es imposible analizar la PSH desde las acciones del Estado si no se analizan, en conjunto, sus planteamientos de base ideológica política y la praxis relacionada con el tema, fundamentalmente porque parecen existir grandes vacíos e incongruencias entre el sustento filosófico de la gestión de gobierno, la definición de políticas de Estado y su operacionalización.

### a. La Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional y la organización territorial autonómica

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional (CPEP) reconoce por primera vez en el país el derecho a un hábitat y vivienda adecuados y al acceso universal y equitativo a los servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones). Con base en principios de soberanía, complementariedad, dignidad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, plantea como nuevo paradigma civilizatorio la búsqueda del «vivir bien» en convivencia colectiva y con la Madre Tierra. En el marco de la unidad del Estado, rescata la diversidad plurinacional y establece cuatro niveles de autonomía territorial: departamental, regional, municipal y de los territorios indígenas.

Complementariamente, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, entiende la autonomía como la cualidad gubernativa que adquieren las cuatro entidades territoriales mencionadas en igualdad jerárquica o de rango constitucional. Supone la elección directa de sus autoridades por las y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la CPEP y la mencionada ley.

Considerando la gestión participativa de los territorios autonómicos, las normas de los gobiernos autónomos deben garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos; espacios de participación directa que canalicen iniciativas legislativas ciudadanas, los referendos y las consultas previas, y canales o espacios de atención permanente de la demanda social y ciudadana (Ley Marco de Autonomías, artículo 139, Gestión Participativa).<sup>18</sup>

18 El proceso, hasta ahora, es muy lento y con expresiones dispares de apertura a la participación en el país, tanto con relación a la construcción colectiva de los estatutos autonómicos departamentales, como en lo que hace a las cartas orgánicas municipales.

Las políticas generales de hábitat y vivienda, de acuerdo a la CPEP y a la Ley Marco de Autonomías, son de competencia exclusiva del nivel central del Estado y su aplicación es de competencia concurrente del nivel central y las entidades territoriales autónomas. Específicamente, la ley marco establece que el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos departamentales y municipales cuentan con la competencia necesaria para elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas.

En tanto la PSH, al igual que muchas formas organizativas de los grupos sociales populares, está signada por la primacía del liderazgo masculino y la difícil y preeminente participación de la mujer, es también importante dar cuenta de la especial atención del nuevo marco legal boliviano a la equidad de género, con el manejo de un lenguaje no sexista, la visibilización de las mujeres, la inclusión de disposiciones específicas para la equidad e igualdad entre mujeres y hombres, el reconocimiento de derechos específicos de las mujeres y la consideración de medidas para asegurar su ejercicio.

En los hechos, en la PSH, la mujer puede llegar a acumular hasta seis roles diferentes; ordenados jerárquicamente: madre, esposa, ama de casa, trabajadora remunerada, dirigente del barrio y autoconstructora. Estos aspectos cobran mayor importancia cuando en Bolivia, al igual que en otros países, el entorno físico-social ha sido planteado genéricamente neutral, logrando esconder un hecho fundamental,

(...) hombres y mujeres, perciben, acceden, usan la ciudad de manera diferente, y (...) la vida cotidiana y las experiencias cotidianas de las mujeres son cualitativamente distintas a las de los hombres —aunque pertenezcan a la misma clase social, raza o etnia, zona habitacional o barrio— (Massolo, 1992).

El conjunto normativo expuesto supondría la articulación del Gobierno Central con los gobiernos autonómicos y la necesaria participación social, con equidad social y de género, en el diseño, aplicación y control de las políticas y programas de vivienda y hábitat, no sólo en su concepción general sino también con relación a su territorialización autonómica. No obstante, un somero análisis de los programas habitacionales desarrollados hasta el momento, pone en evidencia que estos niveles de concurrencia están poco desarrollados y que la participación social no ha sido considerada en ninguno de los niveles de gobierno.

b. El Programa de Vivienda Social y Solidaria

El Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS) es puesto en vigencia por el Decreto Supremo N° 28794 (12 de julio de 2006), al cabo del primer año de ejercicio del gobierno de Evo Morales. Este instrumento, que hará las veces de política estatal, tuvo por finalidad:

- «a) Establecer y consolidar mecanismos que faciliten el acceso a una vivienda digna.
- b) Priorizar a la población de menores ingresos económicos, bajo los preceptos de equidad social.
- c) Capacitación de los recursos humanos.
- d) Inclusión de la mujer como participante y beneficiaria.
- e) Estimular la autoconstrucción o gestión colectiva.
- f) Beneficiar a los sectores de bajos ingresos por dos vías: directa, a través de los subsidios y créditos que facilitan el acceso a una solución habitacional digna; indirecta, mediante el mayor empleo de mano de obra, generado a partir del proceso de construcción y la actividad económica.
- g) Atender las necesidades habitacionales de los trabajadores».

El PVS definió dos programas: cuantitativo y cualitativo, para atender los respectivos déficit. Para el cualitativo propuso tres subprogramas: *a) Vivienda Saludable*; *b) Vivienda Social Productiva*; y, *c) Mejoramiento y Ampliación de Vivienda*. Para el cuantitativo, cuatro subprogramas a partir del nivel de ingreso y de localización de la población: 1) en áreas rurales (pobreza extrema), 2) en áreas periurbanas e intermedias (pobreza moderada); 3) en áreas periurbanas y urbanas (umbral de la pobreza); y 4) población concentrada en el área urbana. Todos ellos, en su reglamento operativo han estado orientados a la producción masiva, vía empresas constructoras, aunque el Subprograma 1 incorporaba autoconstrucción como contraparte.

Este mismo decreto liquidó el anterior programa, con sus subprogramas de Subsidio Parcial a la Cuota Inicial, Fondo Rotatorio y Fondeo a la Vivienda, que habían sido las primeras prácticas habitacionales del nuevo gobierno; además se reestructuró los subprogramas de Vivienda Social Productiva y Vivienda Saludable, con algún éxito a partir de acciones concertadas entre distintos niveles de gobierno, las organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales.

Entre los logros de estos programas gubernamentales, se tiene la realización de una gran producción de viviendas que abarca todo el territorio nacional, especialmente en áreas periurbanas (no urbanizadas) de ciudades, centros poblados menores y áreas rurales. Sus proyectos han sido mayoritariamente ejecutados por empresas constructoras y entidades lucrativas, bastante distantes de la autogestión comunitaria, que nos convoca a hacer este documento; minoritariamente, y al filo de lo normado, se ejecutaron algunos proyectos del grupo de los cualitativos, con matices en las denominaciones y sin reglamento operativo, generalmente a cargo de entidades y organizaciones no gubernamentales cuyas *experticias* se hicieron progresivamente desde los años noventa.

Aunque el decreto del PVS asignó el 70% de los recursos disponibles para proyectos cuantitativos y un 30% para los cualitativos, no hay evidencias que esto se haya cumplido; como tampoco se ha notado el cumplimiento del objetivo de privilegiar a mujeres o a grupos vulnerables. En los hechos se apeló a los ajustes de los porcentajes, a favor de la vivienda nueva producida bajo modelo único en proyecto (incluso en lugares despoblados, sin demanda social, para «beneficiarios» estándar), principalmente por la no comprensión del problema por parte de la autoridad sectorial, ausencias normativas, largos plazos de ejecución en el proceso de mejoramiento por autoconstrucción asistida y dificultades burocráticas de supervisión.

El 21 de setiembre de 2011 se emite el Decreto Supremo N° 0986, de creación de la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA) y de definición de las condiciones generales de cierre de este instrumento (PVS), que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2013; en su parte considerativa, este decreto apela al artículo 19 de la CPEP e inscribe la acción en la filosofía del «Vivir Bien». Los lineamientos de la AEVIVIENDA para regir sus acciones son: equidad y oportunidad, responsabilidad medioambiental, integralidad, innovación, participación, productividad y sanidad, preservación de áreas de producción agropecuaria y solidaridad, definidos en un «plan plurianual de reducción del déficit habitacional».

El decreto deja establecido un marco de concurrencias que, junto a autonomías departamentales y municipales, permitirá actuar en dotación de terrenos, infraestructura para urbanización, cambios de uso de suelo, trámites, y registro de derecho propietario y construcción de viviendas.

Aunque todavía no ha sido reglamentado, por su estructura, orientación y trascendidos, es posible prever algunos de sus resultados, que estarán en la línea de

la producción masiva y pronta, a cargo de empresas constructoras y promotoras inmobiliarias, con incursión en la provisión de terrenos, que en la anterior disposición estaba postergada.

c. El Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema de Planificación Integrado del Estado Plurinacional de Bolivia

En cumplimiento del mandato constitucional y en medio de la desarticulación de las acciones del aparato estatal, no solo a nivel central, sino también en relación con los niveles autonómicos, el Plan Nacional de Desarrollo 2005-2010 y la versión en revisión del Plan Nacional de Desarrollo para el Vivir Bien 2011-2015, ratifican como nuevo paradigma de desarrollo el llamado «Vivir Bien», la descolonización, la despatriarcalización y la construcción de un Estado Plurinacional comunitario.

De acuerdo a estos documentos, el «Vivir Bien», concebido como una expresión cultural, entiende la satisfacción compartida de las necesidades humanas más allá del ámbito de lo material y económico, porque incluye la afectividad, el reconocimiento y prestigio social, a diferencia del concepto occidental de «bienestar» limitado al acceso y a la acumulación de bienes materiales (PND 2011-2015): «Así, el Vivir Bien será entendido como el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos» (PND, 2005-2010).

En este orden,

el Vivir Bien, más allá de la expectativa de cumplir con determinados satisfactores, tiene una perspectiva de cambio social: la reproducción social de la vida en armonía con la naturaleza, lo cual implica la perspectiva de un Estado capaz de garantizar aquellas condiciones básicas de reproducción de la vida a su población, y que tal reproducción no atente ni ponga en riesgo la regeneración de la biodiversidad natural (PND 2011-2015).

Desde el movimiento popular, durante el anterior y el presente año, los principales movimientos sociales campesinos indígenas originarios de Bolivia trabajaron en la elaboración del proyecto de Ley Marco de la Madre Tierra,<sup>19</sup> planteando que el Estado y la sociedad deben respetar, proteger y garantizar los derechos de

19 «La Madre Tierra, el Planeta Tierra, la Pachamama, la Madre Naturaleza, son distintos nombres que codifican y que incluyen las distintas relaciones que mantienen los seres humanos con los demás seres vivientes, con los continentes ecológicos, con la biodiversidad, las territorialidades, los recorridos, las huellas, los ciclos y circuitos de la vida, de las formas de vida, los componentes, los elementos, las materias y los seres de la naturaleza.» (Anteproyecto de Ley Marco de la Madre Tierra).

la Madre Tierra para el Vivir Bien de las generaciones actuales y futuras. Estos postulados suponen que los derechos humanos están supeditados a los derechos de la Madre Tierra, para permitir el encuentro armonioso entre sus componentes y el conjunto de seres que la habitan.

Consolidando este trabajo, el Estado aprueba un decreto que establece los derechos de la Madre Tierra y, a través del PND 2011-2015, plantea:

el Estado Plurinacional instituye la responsabilidad compartida con las organizaciones sociales territoriales, para el cuidado de la Madre Tierra y el manejo y aprovechamiento responsable de los recursos naturales. En este marco, la organización comunitaria es fundamental para la recreación de los valores y la regulación y aplicación de las prácticas de cuidado de la Madre Tierra y aprovechamiento responsable de los recursos; asimismo, para la planificación y gestión ambiental y del Vivir Bien en sus respectivos espacios y territorios.

De acuerdo a los planteamientos del Estado Plurinacional, para cumplir adecuadamente estos mandatos constitucionales, la sociedad boliviana debe ser descolonizada<sup>20</sup> y despatriarcalizada.<sup>21</sup> Consciente de los efectos de la colonización y asociándola al patriarcado, postula que tanto la gestión pública intercultural del desarrollo, como la vida cotidiana de los bolivianos y bolivianas debe cambiar, despojarse del colonialismo y el patriarcado a partir de procesos de participación equitativos, de deliberación, emancipación y ruptura del dominio patriarcal y racista, por medio de los cuales, hombres y mujeres, familias, comunidades y pueblos tienen que decidir las prioridades, los contenidos y las expectativas de su futuro desde sus valores culturales y su imaginario colectivo.

El elemento más vago de todos estos planteamientos es, probablemente, la definición de «Estado Plurinacional Comunitario». En teoría, se trata de un Estado que otorga poder de decisión gubernamental y administrativa a los te-

20 «Es un proceso de liberación, de emancipación del pensar, sentir y conocer de nuestros pueblos. Es desarmar las estructuras de desigualdad, de discriminación y jerarquías sociales instauradas desde la colonización. Es el desmontaje de relaciones y sistemas de poder y de concepciones del conocimiento que fomentan la reproducción de jerarquías raciales y de clase, que fueron creadas y constantemente se van modificando en el mundo moderno/colonial/patriarcal. Es el reconocimiento de las lenguas, interculturalidad e intraculturalidad, transformaciones institucionales y la incorporación de instituciones indígenas a la forma de Estado» (PND 2011-2015).

21 «Se entiende por despatriarcalización: la rebelión y la lucha permanente de nuestra Pachamama-Madre Tierra junto a sus hijas e hijos contra el colonialismo, el capitalismo, el imperialismo y todas sus estructuras simbólicas y materiales de dominación patriarcal. Una lucha permanente —además—, contra los modelos civilizatorios excluyentes, racistas, discriminatorios y extractivistas (...) para construir un nuevo modelo de vida a nivel planetario» (Vega Sillo, 2011).

territorios autonómicos, donde mujeres y hombres, y sus organizaciones comunitarias, pueden ejercer sus derechos políticos generando formas de acción colectiva orientadas a enfrentar y resolver los problemas de interés colectivo o comunitario.

Al definirse como plurinacional, el poder estatal debe distribuirse en cada región, municipio y localidad y responder a la construcción de una convivencia plural. Esto supone construir un Estado de abajo hacia arriba, concentrando el poder de decisión en los territorios y unidades comunitarias y delegando funciones a las entidades gubernamentales. Para trabajar y consolidar el carácter unitario del Estado, se propone un ensamblaje de arriba hacia abajo a nivel de la institucionalidad estatal, con base en los acuerdos políticos, económicos y culturales, en la participación y en el control social.

Si recreamos las bases conceptuales de la PSH, el país nunca contó con un andamiaje político-ideológico tan propicio: por una parte, reconoce el derecho universal al hábitat y la vivienda adecuada, y por otra plantea la acción comunitaria organizada en complementariedad de género,<sup>22</sup> como sustento de la respuesta a cualquier problema, en un marco de defensa de la Madre Tierra, de reconocimiento de su condición de soporte de la vida y de negación de su carácter mercantil.

No obstante, tanto las instituciones de los distintos niveles de gobierno como los movimientos sociales, las ONG y fundaciones vinculadas a la problemática del hábitat y la vivienda, que deben tomar como tarea el definir qué significa «vivir bien» para hombres y mujeres en sus respectivos espacios y territorios, y clarificar cómo la PSH puede contribuir a solucionar la problemática de la vivienda y el hábitat, no han logrado articular en el país espacios de discusión nacional dirigidos a transparentar la temática, ser base y orientación de las políticas públicas y soporte de la planificación, el seguimiento y la evaluación de las acciones.

Desde el Estado, la intencionalidad es clara: un compromiso con el sector empresarial privado de la construcción, mayor a la voluntad política estatal de aplicar sus planteamientos ideológico-políticos en la definición de las acciones del sector. Desde los movimientos sociales, concretamente desde los grupos poblacionales con posibilidades de articularse en la PSH, por su parte, hay insuficiente capacidad de articulación interna y fundamentalmente, desmembramiento de los movimientos sociales generales de lucha por el cambio.

22 Con base en planteamientos de los pueblos indígenas, se afirma que la complementariedad hombre-mujer es la base del Vivir Bien en equidad.

Es probable que la ausencia de movilización social se relacione con la no sustitución de los canales de participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo en el país. Hasta el momento, y sin avances desde el 2009, sólo se cuenta con una propuesta de diseño conceptual del Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIEP) que debe sustituir al Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) vigente desde hace más de quince años. En contenido, a diferencia del viejo sistema de planificación, plantea nuevas formas de articulación entre la planificación sectorial y la planificación del desarrollo para el Vivir Bien basado en la gestión pública plurinacional. Como lo vimos en el apartado anterior, particularmente en el campo del hábitat y la vivienda, estos planteamientos no están logrando operativizarse, no sólo porque no está clara la naturaleza del nuevo Estado Plurinacional comunitario, sino fundamentalmente porque la definición de su forma y funcionamiento institucional siguen respondiendo a las viejas formas de Estado, a una estructura centralista vertical, y a las necesidades de algunos grupos dominantes.

Al parecer, se confunde la frase del Plan Nacional de Desarrollo para el Vivir Bien que plantea que el desafío del sector Vivienda es constituirse en un motor dinamizador del desarrollo productivo y social, con el habitual planteamiento de la economía liberal, que entiende al sector Vivienda como dinamizador del desarrollo económico, más bien en relación con el crecimiento económico de unos pocos, antes que con el apoyo a la producción, los movimientos y la organización social, como motores del cambio y la transformación social.

### **Algunas experiencias en Producción Social del Hábitat**

Tomando como referentes las conceptualizaciones iniciales sobre la PSH, y habiendo podido observar que sus expresiones en sentido estricto son reducidas en Bolivia, analizaremos algunas experiencias aplicativas y aproximaciones o formas parciales:

#### **a. Acceso individual al suelo y acceso colectivo a los servicios**

Ya desde los inicios de la vida republicana, la forma más frecuente de acceso al suelo para uso habitacional ha sido por apropiación individual (familiar), en procesos continuos de parcelación, sea por la incorporación de fracciones al mercado inmobiliario o por sucesión hereditaria.

Como primera consecuencia de ello, hasta tres cuartas partes del total del parque habitacional, independientemente de la forma de acceso al suelo, es producido por el usuario final (abarcando un amplio espectro, desde la autoproducción de

materiales y autoconstrucción de la casa, hasta la construcción por encargo de residencias de lujo); aproximadamente la mitad de todo el parque sigue la progresividad, tanto en superficie construida como en los acabados.

Hasta aquí apenas puede reconocerse un leve rasgo de PSH, visible en la relativa no dependencia del mercado para la producción de viviendas, con señalados valores de uso muy por encima de las racionalidades lucrativas.

Dado el rezago en la dotación de servicios y obras públicas a cargo de las autoridades locales, surgen asimismo prácticas orgánicas vigorosas, para conseguir el acceso a energía eléctrica, apertura de calles, agua potable y otros (generalmente en ese orden). Luego, y muchas veces en paralelo, se continúa en procura de la escuela, el centro de salud, el mercado, la pavimentación, el alcantarillado, el parque y acaso, algún retazo de área verde.

Las redes sociales de reciprocidad son más evidentes, sólidas y permanentes cuanto más distantes se muestren las soluciones. Los altos costos relativos que deben aportar para ello estas comunidades, hacen que se produzca colectivamente los servicios e infraestructura comunal, lo que incluye la incorporación de mano de obra de los vecinos. Podría decirse entonces, que es más extendida la práctica de producción social de barrio.

Logrados estos objetivos, la organización, diversa en propósitos, se mantiene en función de preservar la continuidad de los servicios o mejorar su calidad. No obstante, este persistente andar colectivo casi nunca se refleja en las viviendas, dejadas a las posibilidades de sus moradores.

#### b. Acceso colectivo al suelo y los servicios

La Revolución Nacional de 1952 configura la estructura parcelaria y de propiedad del suelo, vigente hoy. Por efecto de la Reforma Agraria, las tierras bajo riego en occidente fueron dadas a los campesinos retenidos en las haciendas bajo régimen de servidumbre, y los terrenos de pastoreo pasaron a propiedad colectiva, para los sindicatos campesinos emergentes. A ello se suman las disposiciones de la Reforma Urbana, que provoca el parcelamiento de las áreas contiguas a los centros poblados (medida preventiva para evadir la distribución forzosa de suelos urbanos).

Estos dos hechos visibilizarán un nuevo actor, el «loteador», como intermediario de distintos orígenes (dirigente sindical agrario, técnico «especialista», político u otro), que organiza a grupos de migrantes y varios otros necesitados habitacio-

nales, en procura de parcelas individuales (funcionarios públicos, comerciantes y gremiales, el ejército y cuanta organización popular es posible reconocer). Esto ocurre sobre propiedades colectivas de los sindicatos agrarios disueltos o en predios colindantes al área urbana.

La acción de los «doteadores» se presenta como la canalización perversa de las necesidades de vivienda de grandes sectores de la población, a través de un mercado de suelo con características casi delictivas. Estos «dirigentes» resultan también valorados desde la política, pues «pastorean» grupos de familias sin vivienda, interesantes para manifestaciones de apoyo a autoridades de turno o candidatos que ofrecen legalizar o regularizar la situación si resultan electos.

A partir del acceso colectivo al suelo, se puede decir que hay una mayor aproximación a lo que es la PSH, pues comprende más partes del ciclo, abarcando la toma o negociación para la compra del terreno, la tenencia y la obtención del título de propiedad (que tal vez no se logre en mucho tiempo). Luego su devenir es muy parecido al descrito en el apartado anterior: la producción de viviendas precarias.

#### c. Mejoramiento asistido de viviendas y acceso a servicios básicos

Logrado el suelo, se llega a la vivienda por procesos de construcción progresiva, pero más de la mitad del parque habitacional boliviano manifiesta distintas expresiones de déficit cualitativo, sea por precariedad constructiva, por hacinamiento, por presencia de vectores, por carencia de servicios, por inadecuación climática u otras.

Dada la localización generalizada de estas viviendas en áreas rurales y zonas periurbanas, por iniciativas gubernamentales, municipales, de organismos de cooperación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de pobladores, desde 1992 existen proyectos de mejoramiento que atienden varios aspectos del parque habitacional existente.

Las prácticas de asistencia técnica para la autoconstrucción en programas de mejoramiento de viviendas y parcialmente de hábitat, han seguido en paralelo las orientaciones de los financiadores y la reflexión de los profesionales activistas de la causa habitacional, transitando de «vivienda digna» a «vivienda adecuada para una vida digna», base de la propuesta del derecho a la vivienda. Los programas de mejoramiento masivo con financiamiento estatal y ejecución a cargo de ONG siguieron estas pautas:

- *Vivienda antichagásica*,<sup>23</sup> con mejoramientos por autoconstrucción para el 100% de las familias de las comunidades (una sola vivienda no mejorada se constituye en causa de reinfestación de vectores). Fue aplicado durante la década de los noventa, exclusivamente en zonas endémicas del área rural.
- *Vivienda saludable*. El siguiente lustro, junto a la erradicación de la vinchuca se suma el control de roedores, aislación de cocinas y eliminación de humo, manejo del agua y saneamiento básico. El denominativo abarca la prevención de todas las enfermedades gastrointestinales y respiratorias agudas, además del inicial mal de Chagas. Se aplicó exclusivamente en el área rural.
- *Vivienda saludable y productiva*. Por la ruralidad de los proyectos y la erradicación de roedores en el anterior programa, se incursionó en el mejoramiento de soportes para la producción agrícola y pecuaria (silos, depósito de semillas, fertilizantes, alimentos balanceados, corrales), perfilando indicadores materiales de calidad de vida en vivienda, de derechos y deberes habitacionales tácitos en la nueva CPEP.
- *Vivienda para vivir bien*. Anota las líneas principistas, teóricas y operativas, por las que intentan transitar las prácticas de las organizaciones no gubernamentales que utilizan fondos públicos.

La Comunidad «María Auxiliadora» es un caso particular de inversión individualizada en vivienda y servicios sobre una posible propiedad colectiva del suelo; posee un alto nivel de autogestión, y está constituida principalmente por mujeres jefas de hogar. Hasta ahora no ha contado con financiamiento estatal, sí con apoyo de fundaciones y organizaciones no gubernamentales.

Todas estas acciones tienen más impacto en las áreas rurales, por servicios básicos e infraestructura social y deportiva; las participaciones orientadas a resolver la tenencia no autorizada del suelo son poco significativas: sólo algunos estudios y pocas y desarticuladas movilizaciones urbanas.

#### d. Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua en Bolivia (CVAM)

El trabajo por hacer posible en Bolivia la aplicación de la experiencia de más de 40 años del movimiento cooperativo de vivienda por ayuda mutua del Uruguay, tiene ya historia de una década y en el momento sus resultados se expresan en dos cooperativas en fase de construcción: «COVISEP» y «COVIVIR».

23 En referencia al Mal de Chagas, enfermedad causada por un insecto conocido como vinchuca.

Esta experiencia, impulsada por la Fundación de Promoción para el Cambio Socio Habitacional (PROCASHA) con financiamiento del Centro Cooperativo Sueco (SCC), deja varios temas de reflexión relacionados a los pilares del modelo cooperativo de vivienda por ayuda mutua y sus formas de apropiación en el país, el accionar de los equipos de asesoramiento técnico (EAT) y las alianzas de actores.

Las dificultades de transferir el modelo a una realidad sociocultural, económica y política diferente se centran en los principios del mismo. La percepción históricamente construida de la vivienda como un asunto individual tiene arraigo en el imaginario de la población particularmente urbana: la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva, son ideas contrarias. Pero si bien Bolivia cuenta con una importante tradición de lucha colectiva, ésta no ha incluido como prioridad a la vivienda, excepto en los servicios básicos.

El tejido social de los habitantes urbanos sin vivienda es complejo, producto de corrientes migratorias y raíces organizativas diversas, con prácticas distintas y en ocasiones no coincidentes con el principio de *democracia directa*, fundamento de la autogestión.

Este principio, vital para la generación de transformaciones «desde abajo», es uno de los pilares del modelo con mayor dificultad de apropiación por los grupos cooperativos, evidente en la fase de ejecución de la obra; asunto que demanda meditar el abordaje del tema por los EAT, con nuevos elementos para la reflexión a partir de la fase de convivencia.

Las tensiones entre conocimientos técnicos constructivos generales y saberes diferenciados de los grupos cooperativos pueden socavar las bases para enfrentar los proyectos con autogestión y ayuda mutua, dejando en evidencia la necesidad de formación de EAT especializados, con una clara definición de roles, como obligación ineludible para multiplicar la experiencia en Bolivia.

En este proceso, se han desarrollado alianzas, tanto a nivel internacional como nacional.<sup>24</sup> Los aportes del SCC y la FUCVAM han sido claves para la transferencia y difusión del modelo. Si bien las alianzas con Hábitat para la Humanidad de Bolivia y el SCC viabilizaron la construcción del primer barrio, la multiplicación de la experiencia no está garantizada mientras no sea parte de la política estatal. Los múltiples esfuerzos para que el Estado boliviano asuma esta propuesta han

24 Internacional: el Centro Cooperativo Sueco (SCC) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Nacional: Fundación PROCASHA, Gobierno central y local, Hábitat para la Humanidad Bolivia (HPHB), Red RENASEH, población sin vivienda, entre otros.

tenido hasta el momento resultados exigüos, pese a sus coincidencias con los planteamientos del proceso de cambio.

### **Comentarios finales**

La PSH en Bolivia se ha movido y se mueve entre las omisiones estatales y las insuficientes prácticas de algunas ONG, fundaciones y movimientos sociales poco articulados, particularmente resquebrajados por la acción demoleadora del capital, los loteadores de suelo y la praxis individual ligada a la propiedad privada.

Las omisiones estatales han sido históricamente parte del entendimiento del Estado con el complejo mundo de la actividad inmobiliaria y constructiva privada, respaldada hasta hace poco por un marco normativo neoliberal y, al momento, aunque sustentada en el paradigma del Vivir Bien, todavía insuficiente para garantizar el ejercicio de los preceptos constitucionales orientados al hábitat y la vivienda.

Más allá del discurso, todavía la vivienda no es un asunto prioritario para el gobierno, ni lo es para los movimientos sociales en la actual coyuntura, actores sin duda cruciales para lograr la inclusión de esas reivindicaciones en la agenda política nacional.

Las prácticas de las ONG y los movimientos sociales se remiten a acciones focalizadas, grupal y territorialmente, que actúan sobre diferentes momentos del ciclo de producción, distribución y uso del hábitat y la vivienda, bajo orientaciones que van desde el mejoramiento de la vivienda y la dotación de servicios con familias o grupos organizados, hasta la construcción autogestionaria de unidades nuevas a través de distintas formas asociativas.

Todas estas prácticas pueden vincularse con distintos grados de proximidad al concepto de PSH, entendido como «(...) procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro (...)», al decir de Enrique Ortiz. La realidad boliviana está planteando una utopía desde el reconocimiento de sus orígenes ancestrales para otro mundo posible; la PSH va por el mismo camino.

Para terminar, un asunto que queda pendiente refiere al hecho de que en Bolivia la PSH tuvo y tiene existencia en las formas ancestrales de producir comunidad y vivienda de sus pueblos indígenas originarios, las que por su amplitud no han podido ser descritas en el presente artículo.

## Referencias

- Antequera, N. y Cielo C. (2011), *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano-rural en Bolivia*. Fundación PIEB, La Paz, Bolivia.
- Antezana, L. H. (1991), *Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: Formación abigarrada y democracia como autodeterminación*. Latin American Studies Series N° 1, University of Maryland, USA.
- Asamblea Constituyente (2009), *Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Bolivia.
- Asamblea Legislativa Plurinacional (2010), *Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Bóñez*, La Paz, Bolivia.
- Bolivia, Estado Plurinacional de (2011), *Decreto Supremo N° 0986. Creación de la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA)*, La Paz, Bolivia.
- Bolivia, República de (2006), *Decreto Supremo N° 28794. Creación del Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS)*, La Paz, Bolivia.
- CEDIB (2011), *Presupuestos Urbanos. De la ritualidad participativa a la imposición del concreto. Un estudio de la inversión municipal en las cuatro ciudades del eje de Bolivia*. CEDIB, La Paz, Bolivia.
- Dolph, C. (2011), «De la contradicción al continuum urbano-rural. La urbanización, el legado colonial y la cultura de la democracia», en Antequera N. y Cielo, C., *op. cit.*
- FOPEVI (2009), *Propuesta Política Estatal de Vivienda, Una propuesta construida desde la Sociedad Civil Organizada*. La Paz, Bolivia.
- García Linera, A. (2010), «Crisis de Estado». *En Revista Boliviana de Ciencias Sociales Tinkazos*. Fundación PIEB, La Paz, Bolivia.
- Kolh, B. H. y Farthing L.C. (2006), *Impasse in Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*. Zed Books, Londres.
- Massolo, Alejandra (compiladora) (1992), *Mujeres y Ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*. El Colegio de México, México D.F.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006), *Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2010), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el Vivir Bien*, Versión Preliminar, agosto del 2010. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Planificación y Coordinación (2009), *Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional SPIEP (Diseño Conceptual)*, Versión Preliminar, julio del 2009. La Paz, Bolivia.
- Núñez-Villalba, J. (2011), «La localización de las ciudades de Bolivia y el crecimiento acelerado de la aglomeración urbana paceña», en Antequera N. y Cielo C., *op. cit.*
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UN-Hábitat (2006), Foro Iberoamericano y del Caribe sobre mejores prácticas, Aprendiendo de la innovación. *13. Producción social del hábitat en América Latina y el Caribe*.
- Pacto de Unidad (2011), *Anteproyecto de Ley Marco de la Madre Tierra*, Versión 26/08/2011. La Paz, Bolivia.

- RENASEH (2009), *Informe Derecho Humano a la Vivienda en Bolivia. Examen Periódico Universal EPU*. Red Nacional de Asentamientos Humanos, Bolivia.
- Solares, H. (1999), *Vivienda y Estado. Políticas habitacionales y producción del hábitat popular en América Latina*. Serie Investigación. IIA/LCHS/PROMESHA, Cochabamba, Bolivia.
- Vega Sillo, Elisa (2011), ponencia en el conversatorio «La Despatriarcalización en Debate, 3er. Ciclo», Unidad de Despatriarcalización, Ministerio de Culturas, Viceministerio de Descolonización, Cochabamba, Bolivia.



Perú





# La Producción Social del Hábitat en el Perú

Ramiro García Quispe<sup>1</sup> y Jaime Miyashiro Tsukazan<sup>2</sup>

*La palabra vivienda, en español, tiene su origen en el verbo vivir. Vivienda significa, entonces, mucho más que las cuatro paredes y el techo que la componen<sup>3</sup>*

## 1. El Perú

El Perú contará en los próximos años con una población cercana a los 30 millones de habitantes.<sup>4</sup> Sin embargo, desde 1970 en el medio rural desciende progresivamente y se estima que para 2025 sólo 25% de la población del país se ubicará en zonas rurales y el resto vivirá en los centros urbanos de las principales ciudades<sup>5</sup> y en las de la costa, las primeras en atraer a los migrantes del interior del país, que buscan en ellas las oportunidades sociales, políticas y económicas que no encuentran en sus territorios.

El proceso de migración que se dio entre los años cincuenta al setenta fue causado por la escasez de tierras para la agricultura, así como por la falta de oportunidades de empleo y educación, entre otros factores. En la década de los ochenta la guerra interna, que en sus primeros años se concentró principalmente en las

1 Peruano, administrador de empresas por el Instituto Superior Tecnológico Público Julio César Tello, de Villa El Salvador, Lima. Estudios en el Máster internacional en Desarrollo por el *Institut Universitaire d'Études du Développement* de Ginebra y especialización en Gestión de Riesgos en el Centro de Formación de la OIT. Especialista en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de promoción del desarrollo sobre gestión social del hábitat. Miembro de la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC). Actualmente, se desempeña como jefe del Programa Urbano de la ONG *desco* en Lima.

2 Peruano, arquitecto y urbanista por la Universidad Ricardo Palma de Lima. Experiencia profesional en planificación urbana, diseño arquitectónico, urbanismo, vivienda y equipamiento urbano, así como en proyectos de desarrollo social y especialización en Gestión de Riesgos por el Centro Internacional de Formación de la OIT. Trabajó en el Programa Urbano de *desco*, en proyectos de Densificación habitacional, mejoramiento de barrios, desarrollo económico local y Observatorio urbano en Lima Sur, y ahora es el coordinador y responsable general de la Línea de Mejoramiento de Barrios y Vivienda.

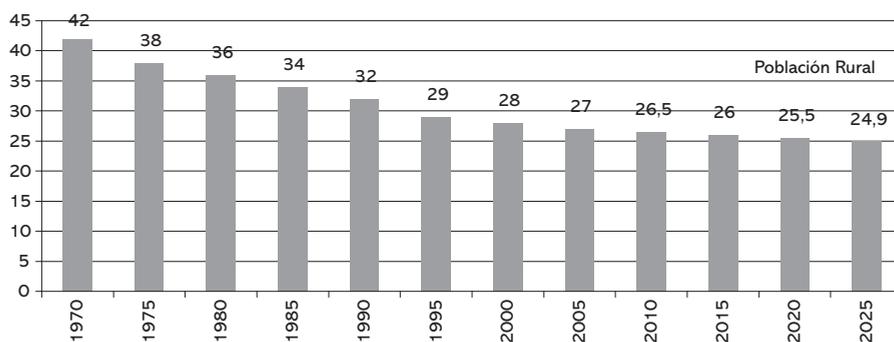
3 Schütz, Jakob Eike, *Ciudades de América Latina*. Ediciones Sur: Colección de Estudios Urbanos, Santiago, 1996,

4 INEI, «Proyección de la población del Perú 1995–2025», en: <http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0006/n00.htm>

5 UNFPA, «Perú en cifras», <http://www.unfpa.org.pe/infosd/peruencifras.htm>

zonas rurales, originó un segundo e intenso desplazamiento humano hacia las ciudades. Esta vez los motivos fueron, además del conflicto armado, la pobreza y marginación en que se encontraban las zonas rurales. La década de los noventa y la primera del nuevo milenio, por su parte, caracterizan el crecimiento poblacional, más por efecto del crecimiento vegetativo que por un fenómeno migratorio constante, tanto en el campo como en la ciudad.

Gráfico 1. Porcentaje de población del área rural (1970 - 2025)



Fuente: INEI-CELADE-MINED. «PERU: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950- 2025». Boletín N° 35, 2001

Elaboración: HRS. UNFPA, 2004.

Estos procesos de movilidad y crecimiento poblacional de los últimos 70 años han reconfigurado al país y le han dado un nuevo rostro a las ciudades. Las costumbres, la cultura, la forma de estar en la ciudad, han cambiado como producto de los procesos de migración y los intercambios propios de este tipo de transformaciones sociales (en muchos casos causados por situaciones violentas o procesos de expulsión).

José Matos Mar, en su obra *Desborde popular y crisis del Estado* (1984), propone la tesis que el desborde popular es un proceso continuo desde la década de 1950 y sigue vigente, activo y creador, constituyendo el primer gran proceso nacional de articulación y participación y de intento de integración e identidad, en busca de un Perú moderno, que ha seguido los cauces del proceso de urbanización iniciado en el país a fines de la década de 1940. Ese desborde siempre presente, que sometió al Estado a una severa crisis y cuestionó su existencia, al descubrir su incapacidad de atender sus demandas de vivienda y trabajo, pasó por encima de dicha incapacidad, para hacer su propio acomodo urbano en forma paralela,

en una actitud colectiva contestataria, informal, no oficial, como la única y mejor manera de ser reconocidos.<sup>6</sup>

## **2. La problemática de la vivienda en el Perú**

La mayoría de los gobiernos en el país ha estado al servicio del capital, olvidando que la función pública y social es un deber que se tiene que cumplir. El presidente Alberto Fujimori, en el año 1993, consiguió que se aprobara una nueva Constitución, orientada a facilitar la acción del libre mercado, reduciendo sustancialmente los derechos laborales de los trabajadores. Además de ello, eliminó el derecho a la vivienda decorosa, reconocida en los artículos 10 y 18 de la Constitución del año 1979. Aunque esta eliminación no significaba que antes hubiera existido una política pública de vivienda adecuada y mucho menos que el Estado se hubiera orientado hacia los sectores pobres del país, colocaba dentro de la agenda nacional, por omisión, el debate sobre el acceso a la vivienda digna para todos los peruanos.

Una rápida mirada a la historia nos puede mostrar que el déficit cuantitativo de la vivienda en el país continúa siendo abordado como el principal problema a enfrentar, desde que en la década de los sesenta el proceso migratorio hacia las ciudades se magnificó. El contexto de aquel momento se caracterizó por algunas iniciativas del Estado, por un lado orientadas a los sectores pobres<sup>7</sup> mediante el asistencialismo y la construcción de unidades de vivienda de bajo costo, y por otro, por la puesta en marcha de programas de vivienda a través de los financiamientos vía el sistema mutual para los sectores medios. Estas soluciones no pudieron hacer frente a la demanda, que crecía a un ritmo mucho más acelerado, ocasionando que el excedente poblacional ocupara terrenos sin valor como la única alternativa a su problema. Esto develó claramente la impotencia del Estado para pensar y plantear una política social de vivienda.

En los años setenta estas ocupaciones informales se consolidaron y, poco a poco, con el esfuerzo de los pobladores, se obtuvo el acceso a los servicios básicos; paralelamente a este proceso, los sectores medios solucionaron su déficit cuantitativo a través de proyectos de habilitación urbana desarrollados por entidades

6 Matos Mar, José, en: <http://es.scribd.com/doc/22545281/Desborde-Popular>

7 A partir de 1930, las soluciones que se dan desde el Estado para atender las necesidades de los residentes pobres de la ciudad, no migrantes, es a través de la construcción de unidades vecinales. Sin embargo, a pesar de ser propuestas como vivienda social, los costos eran altos. Esta solución y otras que se dieron no tomaron en cuenta a los migrantes que llegaban a la ciudad. Ver más en <http://blog.pucp.edu.pe/item/130016/barrios-obreros-y-vivienda-popular-en-lima>

financieras y constructoras privadas, que lograron atender esa demanda bajo una estrategia de crecimiento horizontal, principalmente en la ciudad de Lima.

En los años ochenta se priorizó nuevamente la atención a los sectores medios de la población, construyendo importantes conjuntos habitacionales en la capital; la solución de los pobres sería la misma que en décadas anteriores: la autoproducción de suelo urbano en terrenos de menor valor y cada vez más alejados de los centros y dinámicas de la ciudad, situación que dificultó cada vez más su acceso a los servicios básicos.

En la década de los noventa, a su vez, la política de vivienda se orientó a la entrega de títulos de propiedad entre los sectores populares; se vendió la idea de que la formalización de la tenencia sería la mejor manera de capitalizar a los pobres<sup>8</sup> y promover su acceso al mercado, dentro de una lógica netamente neoliberal.

El Programa urbano de la ONG *desco* realizó un estudio aplicado que evidenció que para las familias con título la formalización falló en su intento de proporcionarles un mejor acceso al crédito, así como en incrementar su tiempo de trabajo remunerado. Siete años después de la asignación de los títulos de propiedad, las oportunidades económicas no han aumentado sustancialmente para los beneficiarios del programa. En otras palabras, los efectos de reducción de pobreza, frecuentemente atribuidos a la titulación de tierras urbanas, no se han manifestado para los pobladores de los nuevos barrios encuestados. Este resultado debería preocupar a los hacedores de políticas que conceptualizan la formalización de la propiedad como una parte importante de su estrategia para aliviar la pobreza.<sup>9</sup>

En la actualidad, el crecimiento de la población en el país genera, como es natural, la demanda de nuevas viviendas para las familias, especialmente entre las de bajos recursos económicos. Esta demanda se concentra principalmente en las ciudades, pero también se presenta en el ámbito rural. Cada vez es más común conocer por los medios de comunicación del país la situación precaria que tienen las familias y el sufrimiento que padecen por no contar con viviendas adecuadas<sup>10</sup> para afrontar, por ejemplo, las heladas en la sierra, que en muchos casos ocasionan la muerte de niños por el frío intenso. Las autoridades de la salud, pero también los medios de comunicación, argumentan que la principal causa de estas muertes es

8 De Soto, Hernando, «El otro sendero», tomado de: [http://www.ild.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=267&Itemid=432&lang=es](http://www.ild.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=267&Itemid=432&lang=es)

9 Caria, Antonio Stefano, *Títulos sin desarrollo: Los efectos de la titulación de tierra en los nuevos barrios de Lima*, Estudios Urbanos, desco, Lima, 2008,

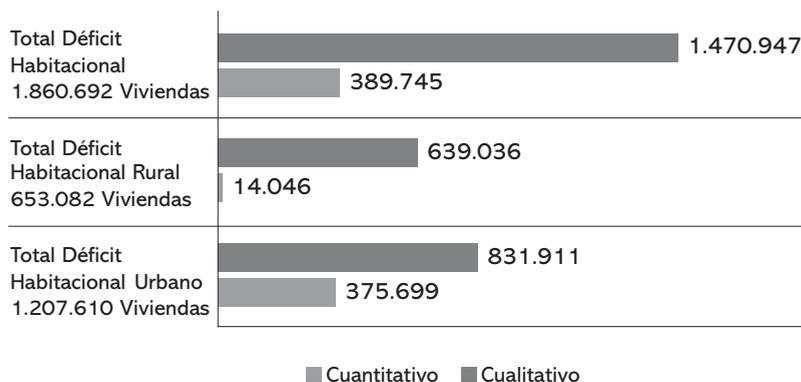
10 Perú 21, <http://peru21.pe/noticia/950492/puno-casas-ecologicas-contra-frio>

el clima; sin embargo, el tema de la calidad de las viviendas y la precariedad de las condiciones de vida en que se encuentra la población no es un asunto que se visibilice y sobre el que realmente se realicen acciones de mitigación.<sup>11</sup>

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el déficit de vivienda registrado a 2007 asciende a 1.860.692 viviendas. De esta cifra total, el déficit *cuantitativo* (que refiere a la cantidad de viviendas que se necesita construir, reponer y/o reemplazar en el país), asciende al 20,9%, lo que corresponde a 389.745 viviendas. Y el déficit *cualitativo*, que es el otro componente del déficit habitacional, que caracteriza las deficiencias existentes en la calidad de la vivienda en materiales (paredes y pisos), espacio habitable (hacinamiento) y acceso adecuado a servicios básicos principales (agua potable, desagüe y electricidad), es de 1.470.947 viviendas, lo que corresponde al 79,1% del déficit habitacional total.

En la actualidad se estima que el déficit habitacional total debe llegar a cerca de dos millones de viviendas, y es seguro que son los más pobres los más afectados por este déficit y los que sufren las consecuencias de habitar en la precariedad. Y no podemos perder de vista que el déficit cualitativo es el principal problema que debemos enfrentar.

Gráfico 2. Déficit de vivienda urbana y rural en el Perú (2007)



Fuente: INEI - Censos nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Elaboración: Propia

Las políticas públicas referidas a vivienda siempre atendieron el tema del déficit cuantitativo, pero al ser soluciones que provienen del mercado, su objetivo

11 *La República*. <http://www.larepublica.pe/21-07-2011/reportan-27-ninos-muertos-por-el-friaje-en-puno>

principal es hacer buenos negocios y estos se encuentran en la construcción de nuevas viviendas. Sin embargo, el terremoto ocurrido en el sur del país en 2007 puso en evidencia la precariedad con que se habían construido miles de unidades, la falta de asistencia técnica en el proceso constructivo, la inexistencia de estudios de suelos ni de condiciones sísmicas, todo lo cual ocasionó la magnificación del desastre y sus consecuencias, pues más de 75 mil casas quedaron destruidas y/o afectadas.

Si quisiéramos saber lo que pasaría en Lima en caso de presentarse un terremoto de grado 8, podríamos estimar que se destruirían aproximadamente 200 mil viviendas.<sup>12</sup> Entonces surge la pregunta: ¿qué ciudad estamos construyendo? Culpar de las carencias a los productores del hábitat, que con su propio esfuerzo han construido la ciudad en que vivimos, no solamente sería injusto, sino un acto de ceguera que ignoraría la enorme responsabilidad que tiene el Estado, por su omisión, en esa precariedad.

### **3. Las políticas públicas actuales para el hábitat y la vivienda**

El Estado ha respondido a las necesidades de vivienda en el país de manera irregular, la mayoría de las veces favoreciendo a los sectores medios y al sector de la construcción. Las grandes inversiones se orientaron y orientan hacia la construcción de unidades nuevas y para quienes puedan pagarlas. Nunca se ha desarrollado una política de vivienda que haga frente a la situación de pobreza y pobreza extrema, en que vive la mayoría de la población; la solución al déficit cuantitativo en estos sectores se sigue dando por autoproducción de suelo urbano a través de invasiones o toma de tierras y por autoconstrucción de vivienda.

Si damos una mirada más amplia a la política pública del país, comprobamos que existe carencia de planes de acondicionamiento y ordenamiento territorial. Se ha promovido y normado la formulación de planes concertados de desarrollo, a nivel local, provincial y regional, pero la aplicación de instrumentos como la zonificación ecológica económica a partir de la vocación de los territorios, no se lleva a cabo y mucho menos es promovida por las autoridades competentes. Al contrario, los intereses económicos y la promoción de las inversiones han primado al momento de definir el uso del suelo. Esta situación es la que genera conflictos sociales de gran envergadura frente a los problemas de contaminación,

12 *Diseño de escenario sobre el impacto de un sismo de gran magnitud en Lima Metropolitana y Callao*, Indeci, Lima, 2009.

específicamente en zonas rurales, el desplazamiento progresivo de la población y la afectación de la salud de los habitantes.

En 2006 el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú publicó el *Plan Nacional de Vivienda 2006-2015: Vivienda para todos*, que propuso los objetivos siguientes:

1. Consolidar la reducción del déficit habitacional, y absorber la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares.
2. Superar las condiciones de precariedad de las familias que habitan barrios urbanos subestándar y en las zonas rurales del país.
3. Impulsar la producción habitacional de bajo costo y óptima calidad, tanto en el área urbana como en la rural.
4. Contribuir al crecimiento ordenado de los centros poblados, al fortalecimiento de sus áreas en consolidación y a la recuperación de las zonas deterioradas o subutilizadas.
5. Coadyuvar a la estrategia nacional para la superación de la pobreza e indigencia.

Sin embargo, ya ha transcurrido más de la mitad del horizonte de tiempo trazado por el plan y el mayor número de viviendas producidas (como se ha visto históricamente) sólo ha sido orientado a los sectores medios del país.

En diciembre de 2009 el referido ministerio publicó la propuesta de *Ley general de desarrollo urbano*, una ley que carece de un sustento y análisis detallado de la situación urbana actual, las tendencias del proceso de urbanización (incluyendo comportamientos demográficos que evidencian cambios en la tendencia migratoria) y de las relaciones interurbanas y las tendencias a la conformación de redes y sistemas frente a las posibilidades y/o amenazas de la globalización. Estas falencias demuestran las flaquezas de la norma, pues no aborda la amplia concepción multidimensional del desarrollo urbano y no logra aportar lineamientos ni instrumentos que orienten los procesos de desarrollo urbano en previsión de más altos niveles de pobreza, exclusión social-segregación espacial, vulnerabilidad ante desastres y deterioro ambiental.<sup>13</sup>

13 Grupo por el Derecho a la Vivienda, *La vivienda y el hábitat en el Perú 2009 y el 2010*. Lima, 2011.

La política habitacional se ha orientado, en alianza con el sector privado de la construcción, a seguir las recomendaciones y fórmulas de las entidades multilaterales, desarrolladas en otros países de la región, tal es el caso de la política pública sobre vivienda aplicada en Chile. Así podemos ver que en el Perú, en el año 1998, la Ley N° 26912 creó el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda «Mi Vivienda», para facilitar la adquisición de unidades, especialmente las denominadas de interés social, así como financiar las que se construyeran a partir de la independización de las unidades inmobiliarias, subdivisión de terrenos o la culminación de proyectos de habilitación urbana en ejecución. Pero luego de algunos años, se aprueba la Ley N° 28579 que dispone la conversión del Fondo a una sociedad anónima denominada «Fondo Mivivienda S.A.», al amparo de lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

Actualmente, el «Fondo Mivivienda S.A.» promociona y financia la adquisición, el mejoramiento y la construcción de viviendas, especialmente las de interés social y la realización de actividades relacionadas con el fomento del flujo de capitales hacia el mercado de financiamiento para vivienda; la participación en el mercado primario y secundario de créditos hipotecarios, y contribuye asimismo con el desarrollo del mercado de capitales. Este desarrollo nos permite observar cómo, de un fondo que se orientaba socialmente a los sectores más pobres de la ciudad, el nuevo «Fondo Mivivienda» se inclina claramente hacia una lógica de mercado, en donde el principal beneficiario es el que puede pagar.

Las empresas invierten actualmente en la construcción de vivienda para los sectores medios, pero con recursos del Estado peruano, es decir la inversión sigue siendo un riesgo asumido por el Estado y no por la banca. De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, los bancos concentran el 87% de los créditos, las Cajas Municipales el 4%, las financieras 3%, las Cajas Rurales de ahorro y crédito 3%, las Edpymes 2% y las cooperativas de ahorro y crédito, el 1%. La evidencia nos muestra, por lo tanto, que el mercado de este programa es monopolizado por el sistema bancario comercial.

El modelo aplicado está transformando el rostro de la ciudad y «modernizándola», las zonas centrales de las ciudades se están transformando y la construcción de condominios y edificios de gran altura es significativa e importante. Estas inversiones, ciertamente, dinamizan la economía y ofrecen trabajo, pero la manera en que son desarrolladas afecta la sostenibilidad de la ciudad, pues sólo se contempla el acceso a la vivienda, sin tomar en consideración los servicios ur-

banos (espacios públicos, salud, educación, comercio) necesarios para un hábitat adecuado. Las áreas habilitadas para viviendas unifamiliares en décadas pasadas ahora tienen que soportar la multiplicación de la población a la cual sirven, con el consecuente aumento del flujo vehicular y sin una idea clara de cómo abastecerlas de servicios básicos.

También se cuenta con el «Programa Techo Propio», que se basa en el sistema de ahorro, bono y crédito. Este programa está orientado a facilitar el financiamiento para la vivienda a las familias peruanas con menores recursos, permitiéndoles el acceso a servicios de electricidad, agua potable y desagüe, así como a condiciones adecuadas de habitabilidad. Para ello la Ley N° 27829 de 2005 creó el Bono Familiar Habitacional (BFH), que es un subsidio otorgado por una sola vez a los beneficiarios, sin cargo a ser devuelto, como un incentivo y complemento de su ahorro, a fin de destinarlo a la adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento de una vivienda de interés social.

Los montos para la adquisición de vivienda nueva que el BFH destina son de 6.660 pesos o 4.000 pesos, dependiendo del valor de la vivienda; para la construcción en sitio propio, en cambio, el BFH otorga 6.260 pesos: esta modalidad permite la construcción en un terreno de propiedad del beneficiario, que se encuentre inscrito en los Registros Públicos. Para el Mejoramiento de Vivienda, por su parte, el BFH asciende a 2.530 pesos; esta modalidad permite realizar mejoras en la vivienda.<sup>14</sup> En 2009 se declara de interés prioritario el desarrollo de los programas en áreas rurales y en 2010 se establece la prioridad en la construcción de viviendas ubicadas en zonas rurales a nivel nacional, a través de la aplicación del BFH en el área rural (BFHR).

El programa «Techo Propio» busca también estimular la participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social. Este modelo de intervención del sector privado no ha estado exento de denuncias por parte de familias que no han quedado satisfechas por las construcciones efectuadas y por la falta de control en la realización de las obras, que termina perjudicando la expectativa de calidad de vida de las mismas.<sup>15</sup>

Otro punto que se debería analizar en todo este panorama es la sostenibilidad de estos sistemas de acceso a la vivienda, que como ya hemos mencionado se limita a los recursos estatales, optando por los mecanismos que benefician en mayor

14 Programa Techo Propio, en: <http://www.mivivienda.com.pe/portal/Generales/PreguntasFrecuentes.aspx>

15 La mula.pe. <http://lamula.pe/2010/08/25/techo-propio-es-una-coladera/gua3.0>

medida a las empresas y no a los ciudadanos que carecen de una vivienda o que viven en situaciones precarias.

A pesar que estas importantes medidas significan avances en cuanto a posibilitar el acceso a una vivienda adecuada y al mejoramiento del hábitat, los mecanismos de control para asegurar que el proceso sea justo y libre para las familias, son cuestionados constantemente. Además, las evidencias de corrupción y mal manejo de los fondos asignados a estos programas estatales son cada vez más visibles.

Cabe señalar que este programa está diseñado para apoyar a familias de escasos recursos, pero queda pendiente el proporcionar ese mismo acceso a la vivienda a aquellos sectores en extrema pobreza, que carecen de la posibilidad de calificar para cualquiera de los programas anteriormente señalados, y es esta situación la que deja al descubierto la poca participación y compromiso del Estado con los sectores más necesitados.

Cuadro 1. Sistema de financiamiento según nivel socioeconómico (NSE) propuesto por el Plan Nacional de Vivienda

ESTRUCTURA SEGÚN NSE	A	B	C	D	E
CREDITO HIPOTECARIO COMERCIAL	A	b			
PROGRAMA MI VIVIENDA		B	c		
PROGRAMA TECHO PROPIO			C	D	
PROGRAMA BANMAT			c	D	
PROGRAMA TECHO PROPIO DEUDA CERO				D	e
PROGRAMA MI BARRIO				d	E
PROGRAMA LA CALLE DE MI BARRIO				d	E
PROGRAMA MEJORANDO MI PUEBLO				d	E

Fuente: Plan Nacional de Vivienda 2006 - 2015.

Elaboración: Plan Nacional de Vivienda 2006 - 2015.

Los fondos previstos para atender la demanda de los sectores más pobres, identificados como sectores C y D, se han visto amenazados en los últimos años; prue-

ba de ello es que los medios de comunicación pusieron en evidencia los escasos recursos con los que se contaba para el Programa Techo Propio. Por cada bono orientado para las familias pobres se daban tres para el Programa Mi Vivienda.<sup>16</sup>

Por su parte, el acceso a servicios básicos de las viviendas en el Perú avanzó significativamente en los últimos años; la cobertura al 2010 fue del 76,8% de los hogares a nivel nacional, dato que condice con la afirmación que son las ciudades y de manera especial Lima, las que cuentan con mayor cobertura. En contraste, el ámbito rural presenta un marcado retraso en la implementación de programas de acceso al agua y desagüe, pues cerca del 50% de la población carece de estos servicios.

En esta mirada rápida y puntual sobre determinados programas y mecanismos, con los que el Estado trata de atender la problemática del hábitat y la vivienda en Perú, podemos apreciar que la atención contempla de manera parcial la demanda habitacional. Las soluciones aplicadas responden a lógicas de mercado, esperando la famosa autorregulación. El Estado subvenciona la inversión del sector privado y este sector no es capaz de configurar un mercado financiero que funcione sin los recursos públicos.

El actual gobierno del presidente Ollanta Humala está revisando las políticas del sector Vivienda y Construcción, y para 2012 anuncia que impulsará cinco programas de vivienda, todos enfocados a ampliar el acceso de los más pobres a la casa propia. El gobierno trabaja en el diseño de los programas, dos de ellos son: «Nuestras ciudades», cuyo objetivo es «pasar de una barriada a una ciudad con luz, agua, desagüe, parques y bermas», y «Suelo urbano», que busca facilitar 2.500 hectáreas de propiedad estatal para que el sector privado construya viviendas a precios económicos.

A estos programas se les sumará «Mejoramiento integral de barrios», para sanear y fortalecer la infraestructura deteriorada, que tiene su símil para el área rural en el programa «Mejoramiento de la vivienda rural». Finalmente, el «Programa Tambos» será destinado a las zonas rurales para brindar refugios con atención médica a adultos y niños para enfrentar el frío de las zonas altoandinas. El actual gobierno lleva menos de un año en el poder por lo que habrá que esperar que todos estos programas entren en funcionamiento para conocer su alcance, cobertura, calidad y, sobre todo, la efectividad de los servicios que van a prestar.

16 *La República* <http://www.larepublica.pe/16-09-2009/techo-propio-no-llegaria-los-mas-pobres-en-el-2010>, Gestión, <http://gestion.pe/noticia/698008/mivivienda-preve-otorgar-12695-creditos-este-año>

#### 4. Aportes de la Producción Social del Hábitat

En el caso peruano, la Producción Social del Hábitat (PSH), como en muchas partes del mundo, se genera por la necesidad de la propia gente de construir alternativas frente a la ausencia del Estado; no se trata de suplantar y olvidar el rol de atención de los gobiernos a las necesidades y demandas de los habitantes, pero la gente no tiene más remedio que asumir las responsabilidades que el Estado abandona.

El proceso de expansión urbana de las últimas décadas, principalmente en las ciudades grandes e intermedias, produjo un desarrollo no previsto por los investigadores y autoridades, pues en los barrios más pobres de la ciudad surgió un mundo de pequeños negocios y, progresivamente, una fracción inició el dificultoso camino del ascenso social. Los pobladores pasaron de una situación marginal a ser pequeños empresarios y además empezaron a cultivar un proceso de ahorro y acumulación.<sup>17</sup>

La ocupación informal del suelo, y su consecuente urbanización, es una característica de las ciudades en rápido crecimiento de todo el planeta, pero el caso peruano se diferencia por haber sido masivo y porque el proceso de mejoramiento de barrios empieza en seguida del inicio de la ocupación.<sup>18</sup> Por ello, experiencias emblemáticas de desarrollo urbano y de respuesta de la población organizada, como la comunidad de Villa El Salvador, muestran cómo se hace y produce una ciudad en un contexto de pobreza extrema, sin que ello signifique una apología del vivir en la pobreza y la precariedad.

Villa El Salvador se funda en mayo de 1971 a partir de una toma de tierras por parte de pobladores que carecían de vivienda, todos urgidos por agenciarse un espacio propio en una ciudad que los marginaba. La lucha inicial les permitió ser atendidos por el gobierno de turno y así iniciaron una experiencia innovadora para su época.

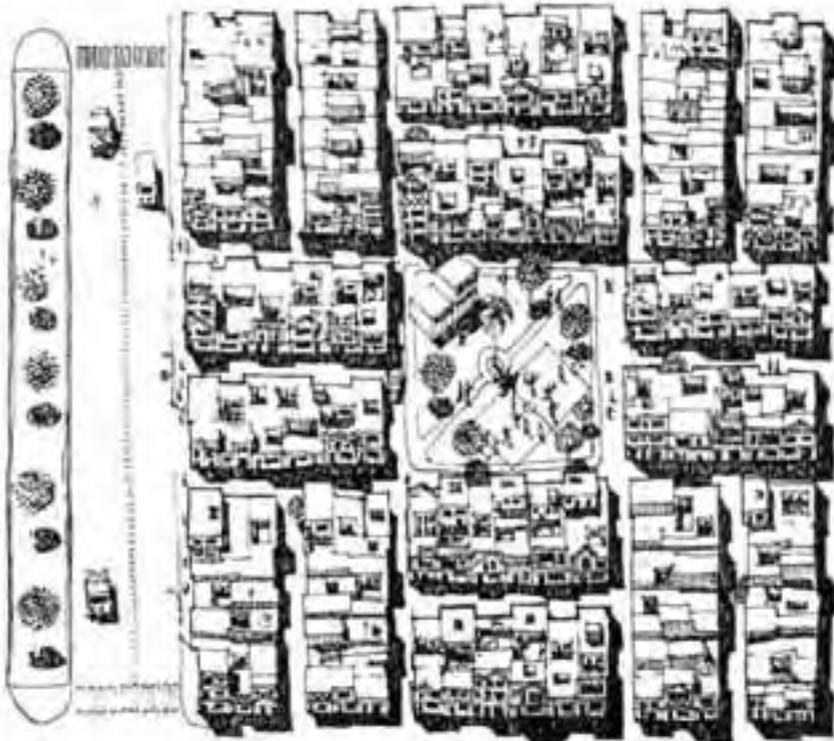
Del lugar inicial de la toma de tierras, la población fue trasladada a una nueva zona habilitada por el gobierno con un proyecto urbano que permitía la planificación y la organización poblacional. El trazo urbano organizaba la naciente comunidad en módulos denominados «grupos residenciales» que contenían 16 manzanas, cada manzana contaba con 24 lotes de 140 m<sup>2</sup> (7 x 20 m) y cada

17 Zapata, Antonio, *Sociedad y poder local: la comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*. desco, Lima, 1996.

18 Riofrío, Gustavo y Ramírez-Corzo, Daniel, *Formalización de la propiedad informal: bien legal, bien marginal*. Estudios Urbanos, desco, Lima, 2006.

grupo residencial contenía 384 lotes para el mismo número de familias.<sup>19</sup> Estos grupos contaban con un área central, a modo de plaza pública, destinada para los equipamientos comunitarios de educación, salud, deportes, etcétera. La nueva comunidad tenía amplias avenidas y espacios públicos, que diferían de las soluciones ensayadas con anterioridad, las que no habían resuelto el problema de la vivienda y el hábitat.

Figura 1. Diseño de Grupo Residencial de Villa el Salvador



Fuente: *Villa El Salvador, la ciudad y su desarrollo, realidad y propuestas*, Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED), Lima, 1988.

La experiencia de Villa El Salvador supuso el establecimiento de una estructuración de representación y toma de decisiones de carácter territorial. La organización de los pobladores asignaba los lotes para las familias que lo solicitaban y

19 Puede verse más en <http://www.observatoriourbano.org.pe/>

demostraban su necesidad. La incorporación a la organización barrial y su participación activa era una condición básica para poder promover el desarrollo de la comunidad. La gestión territorial no sólo se ocupaba de la distribución de los terrenos, sino que también supuso la gestión de la educación, la salud y el manejo de los residuos sólidos. Para ello se estructuró una organización temática.

Este contexto permitió el fortalecimiento de una representación de la organización vecinal de la comunidad y la gestión de la Producción Social del Hábitat. Villa El Salvador gestionó los servicios básicos ante el Estado, pero las negociaciones nunca fueron sencillas: debieron organizarse marchas y manifestaciones para que el gobierno cumpliera con su rol. Empero, tal vez la demanda que movilizó un mayor número de pobladores haya sido la de acceso a la educación.

Otro desarrollo en Villa El Salvador fue el obtenido a través del impulso que los propios pobladores iniciaron para definir una visión y lineamientos comunes hacia los que la comunidad, sus líderes y sus autoridades orientaran el trabajo. Estos procesos, naturalmente, nunca fueron lineales, sino que por el contrario siempre están sujetos a la tensión y la disputa entre las representaciones.

La experiencia desarrollada en Villa El Salvador sirvió de ejemplo para muchas comunidades en el Perú, pero no significa que haya sido la única. Es seguro que existen otras experiencias de producción y gestión social del hábitat en funcionamiento o gestación. Lo cierto es que lo mostrado con este ejemplo corresponde a un momento en la historia del movimiento popular urbano, que fue golpeado por la crisis de los partidos políticos a fines de los años noventa y por la guerra interna que se llevó a cabo entre las décadas del ochenta y noventa.

Colombia





# La situación de la vivienda popular en Colombia<sup>1</sup>

*Alejandro Florian<sup>2</sup> y Daniel Manrique<sup>3</sup>*

## Introducción

El derecho al disfrute de un adecuado estándar de vida comprende y le da contexto al derecho a la vivienda, para interpretarlo más allá de la prerrogativa limitada a tener un techo, al incluir la libertad de vivir en seguridad, paz y dignidad. El carácter social, económico y cultural del derecho a la vivienda sugiere que su disfrute se caracteriza por estar compuesto por un conjunto de atributos colectivos, de manera que las acciones para su garantía, protección y satisfacción se deben proveer con la pretensión de cubrir a toda la población, sin descuidar particularidades especiales que afectan a cada grupo social.

Así, cuando el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) describe los factores que se deben tener en cuenta para que una vivienda sea adecuada en cualquier contexto, toma siempre en consideración el entorno en el cual se ubica la morada, así como las diferentes dotaciones en materia de insumos y servicios sociales y domésticos de que debe ser provista.<sup>4</sup>

1 Los autores agradecen el apoyo de Jorge Torres, Director Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios de la Construcción (CENAC), para la realización de este trabajo

2 Colombiano, abogado, asesor y analista para organizaciones sociales en asuntos jurídicos en los procesos urbanos de hábitat y vivienda social desde 1982. Desde 1985, miembro del equipo de trabajo de la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular (FEDEVIVIENDA) y director ejecutivo de 1991 a 2009, contribuyendo al debate público sobre derecho a la vivienda en los asentamientos humanos, los programas de mejoramiento en el marco de la producción social del hábitat y el derecho a la ciudad. Director regional para América Latina del Centro para la Promoción del Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) (enero-setiembre 2011). Actualmente docente del módulo «Habitabilidad y Derecho a la Vivienda» de la Universidad de los Andes y miembro del Consejo de directores de la Coalición Internacional Hábitat (HIC)

3 Colombiano, abogado, especialista en Mercados y Políticas de Suelos y magíster en Ciencias Económicas-área de Gestión Pública. Ha trabajado en ONG como investigador socio-jurídico y defensor de derechos humanos con un especial enfoque en derecho de interés público, restitución de bienes de población desplazada, derecho a la vivienda y la ciudad. Estuvo vinculado asimismo al COHRE, y actualmente se desempeña como director de la Fundación para la Educación y el Desarrollo.

4 CESCR, General Comment 4, «The Right to Adequate Housing». Documento E/1992/23.

Esas condiciones de adecuación tienen que ver con el acceso a recursos y servicios indispensables para la salud, la seguridad, el entretenimiento y la información, como agua potable, energía eléctrica, medios masivos de comunicación, instalaciones sanitarias de drenaje y para el desecho de basuras, alumbrado, calefacción, ingreso de servicios de emergencia, entre otros. En el mismo sentido, el lugar donde se localice la vivienda debe contar con infraestructura de movilidad que permita acudir al lugar de trabajo y a los centros de atención en salud y educación, así como a lugares de recreación, entre otros servicios comunales, los cuales a su vez deben estar cerca de los lugares de habitación.

Razonablemente, un moderado estándar de vida debe prever la presencia de equipamientos colectivos y espacios públicos en función de la densidad poblacional y habitacional de las aglomeraciones humanas, por lo cual no se puede pensar el derecho a la vivienda en ausencia de vías de comunicación vehicular y peatonal, redes de servicios públicos, colegios, centros de salud y de emergencia, parques, templos, salones comunales, escenarios para la adquisición y comercialización de bienes y servicios, entre otras dotaciones urbanas e instalaciones de tipo institucional. Todo esto lleva a pensar en que el derecho a la vivienda está determinado sobre todo por el acceso a servicios y bienes que solamente se encuentran de «puertas para afuera» de la casa y que la vinculan directamente con el entorno en que se ubica y con el ordenamiento del territorio y del suelo donde se asienta.

Por ello, la conciencia alrededor de este derecho ha evolucionado, al punto que ahora se habla del derecho al hábitat y del derecho a la ciudad, para integrar una serie de atributos que, al igual que la vivienda, determinan estándares de vida bajo condiciones de seguridad, paz y dignidad, principalmente en los lugares donde se concentra la población. Estas consideraciones, que invitan a pensar en la vivienda como un bien de interés colectivo, se robustecen si se tiene en cuenta que su construcción y las políticas que la fomentan deben representar la identidad cultural de sus ocupantes, sin desconocer los beneficios de los avances tecnológicos.

Obviamente, de «puertas para adentro», la vivienda debe satisfacer los factores que indica el contenido de los atributos del derecho a una vivienda adecuada. Así las cosas, ella debe estar dotada de instalaciones que faciliten la comodidad y la nutrición (cuidado del cuerpo, cocina ventilada, almacenamiento de alimentos, iluminación natural, etcétera), y de condiciones de habitabilidad que garanticen espacios suficientes para sus habitantes y que los proteja de factores climáticos o de vectores patógenos.

Estos criterios pueden generar la apariencia de que el derecho a la vivienda se satisface de forma individual (familia a familia), de manera independiente. No obstante, hay que tener en cuenta que los atributos físicos de las viviendas, sobre todo cuando se producen masivamente, obedecen a diseños arquitectónicos y parámetros financieros en cuyas decisiones en la mayoría de los casos no intervienen directamente los moradores, y que requieren de una reglamentación y supervisión por parte de las autoridades públicas.

En el mismo sentido, para disfrutar del derecho a una vivienda adecuada, tanto su precio como el peso en el ingreso familiar de su amortización cuando se adquiere mediante un crédito, no debe comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. Y, aunque los ingresos de las familias pueden variar, lo cierto es que el costo de las viviendas depende del precio de insumos esenciales como el suelo, la urbanización, los materiales de construcción, todos los cuales responden a variables económicas de índole nacional e internacional, afectadas a su vez por decisiones de políticas públicas, decisiones que por lo general toman en consideración prioridades macroeconómicas antes que necesidades sociales. Por ello, la insuficiencia de oferta masiva de vivienda asequible a la población de menores ingresos y las crisis que afectan la construcción y la financiación, son a la vez síntomas y consecuencias de crisis económicas nacionales, que repercuten indistintamente sobre toda la población.

Por otra parte, es mucho lo que hay que considerar a la hora de hablar sobre la necesidad de que las personas gocen de una protección legal contra los desalojos y cualquier otra amenaza física, como el desplazamiento forzado por la violencia, para que se configure el derecho a la vivienda, indistintamente del tipo de tenencia que se tenga sobre la misma. Innegablemente la ausencia de una garantía jurídica frente a la tenencia de tierras rurales en el país, no solamente alentó y facilitó el desplazamiento forzado, sino que permitió la usurpación y legalización fraudulenta de las tierras por parte de los victimarios. La magnitud de los asentamientos de origen informal en las grandes ciudades de los países igualmente da cuenta de la urgencia de un tratamiento colectivo del derecho a la vivienda.

La dimensión social y económica de este derecho ha llevado a que se otorgue relevancia a los componentes colectivos de su contenido, por el impacto masivo que ellos tienen en la calidad de vida de la gente y su condición de plataforma conectora de otros derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Durante la última década, redes internacionales de organizaciones de vivendistas promueven la Carta por el Derecho a la Ciudad. Igualmente desde hace décadas

en Brasil existe el Foro Nacional por la Reforma Urbana, liderando estrategias para masificar el acceso a una vivienda adecuada en consideración al entorno donde se vive, experiencia que ha sido modelo en el mundo. Ecuador incorporó el derecho a la ciudad en su constitución política, luego de una fuerte incidencia social, y organizaciones sociales en México hicieron lo propio promoviendo una Carta por el Derecho a la Ciudad para el Distrito Federal que recientemente fue adoptada por el gobierno de la ciudad.

## **1. En qué estamos en materia de vivienda popular en Colombia. Un breve diagnóstico**

Lo primero que habría que señalar es la insuficiente y precaria información que el país maneja sobre la situación habitacional de los colombianos. Decimos que insuficiente, porque las rutinas de captura de información son demasiado espaciadas en el tiempo y tanto el procesamiento como el análisis es lento y limitado a pequeños círculos, con lo cual no ha existido un verdadero debate sobre prioridades y políticas públicas sectoriales. Por otra parte el modelo conceptual para estimar los «déficit», es bastante limitado y convencional frente a la variedad y dinámica de los fenómenos habitacionales, tal como lo considera el Centro Nacional de Estudios de la Construcción (CENAC).<sup>5</sup>

Para 2005 alrededor de 3.828.000 hogares presentan carencias en los diferentes atributos de la vivienda, de los cuales el 57,9% se localiza en la Cabecera municipal y el 42,1% en el Resto. El problema habitacional colombiano está representado no sólo en cantidad de viviendas faltantes sino principalmente en calidad de las existentes, siendo así como dos terceras partes del déficit de vivienda nacional están constituidas por los hogares que registran carencias de tipo cualitativo, fenómeno que no es reciente, dado que en el censo de 1993 la participación era similar (68,3%).<sup>6</sup>

Sin embargo a pesar de la precariedad de las cifras, se pueden hacer algunas inferencias combinadas con hechos reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que permiten elaborar un panorama diagnóstico de la situación.

5 Metodología fundamentada en los esquemas tradicionales de deficiencias habitacionales de naturaleza cuantitativa y cualitativa, esta última referida directamente a la casa en sí, sin considerar otros aspectos vitales de la urbanización y el bienestar humano. Otras metodologías para el análisis integral de la calidad habitacional de los hogares, como la planteada por CENAC, UN-Hábitat, etcétera, introducen, como innovación en el sistema de medición, la consideración de otros atributos relativos a la vivienda, relacionados con el entorno físico y social y con el contorno urbano, esto es, con la ciudad.

6 <http://www.cenac.org.co>

i. *El déficit de vivienda no sólo es de nuevas casas, y afecta al 36% de los hogares.* La relación asimétrica entre el tamaño de la población en Colombia, y las dimensiones del *stock* y del flujo de producción de vivienda formal, sumadas al factor transversal de las condiciones socioeconómicas de los hogares de menores ingresos, son los factores más destacados de la acumulación e incremento del déficit de vivienda. Actualmente, el 36.2% de los hogares colombianos se encuentra afectado por alguna (o algunas) de las categorías convencionales del déficit, *las cuales se relacionan únicamente con los atributos de la casa.* Las deficiencias cualitativas de la vivienda constituyen el mayor componente del déficit convencional de vivienda, especialmente las relacionadas con la falta de los servicios públicos domiciliarios básicos. En segundo término se encuentra la existencia de condiciones de hacinamiento no mitigable o crítico, mitigable, y las categorías en las cuales este tipo de déficit se combina con los problemas de estructura y de servicios públicos.

ii. *La vivienda no sólo es la casa.* Los atributos del entorno de la vivienda son definitivos en la formación de las buenas condiciones habitacionales y de calidad de vida de los hogares. El escenario estadístico sugiere que en nuestro medio se han construido viviendas, pero ha faltado desarrollar los atributos urbanos del entorno. En los ámbitos de mayor escala se podría afirmar que hay casas, de mala calidad, y no hay ciudad.

iii. *Dos de cada tres hogares en condición de déficit habitacional son pobres* (63,3% del déficit cuantitativo y 68,3% del déficit cualitativo), situación que de hecho los margina de la política pública sectorial, la cual se apoya principalmente en el mercado, sobre la base de alcanzar un cierre financiero individual configurado por ahorro, crédito y subsidio. En este marco los hogares que actualmente deben ahorrar y obtener crédito con bajos ingresos o ingreso de actividades informales, no logran materializar el uso del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) aun cuando se lo hayan asignado.

iv. *El 46,8% de los propietarios, sigue siendo pobre.* Los propietarios que llegaron a esa condición con base en sus propios recursos, al margen de la política pública, sin asistencia técnica y marginados del circuito comercial del mercado habitacional, constituyen la mayor proporción de hogares en condición de pobreza en el país, cuando esta población se clasifica según tipo de tenencia de la vivienda. O sea: transformar a los pobres en propietarios, no elimina la pobreza.

Cuadro 1. Distribución de los hogares, según tenencia de vivienda y condición de pobreza. 2007

Tipo de tenencia	No pobre	Pobre
Total	100,0	100,0
Propia	52,5	46,8
En arriendo o subarriendo	35,8	30,7
En usufructo	10,3	18,9
Otra	1,4	3,6

Fuente: DANE

El alto costo de los alquileres es, proporcionalmente al ingreso, más severo en los hogares pobres, lo cual los induce a buscar soluciones en el espectro de las ofertas de la urbanización ilegal donde, vía la «propiedad», aumenta el riesgo de caer en trampas de pobreza, en las cuales esta condición se tornará crónica. Esta problemática situación de la población pobre debe ser una prioridad en la política pública de vivienda de interés social, confirmando la importancia de asociar los programas de mejoramiento habitacional y de barrios, con los programas de lucha contra la pobreza.

v. *¿País de propietarios?* La política pública nacional de vivienda de interés social (VIS) de la última década no ha logrado avanzar en el cumplimiento de su principal y limitado objetivo, incrementar la proporción de propietarios de vivienda. Al contrario, no obstante los esfuerzos del gobierno nacional, Colombia presenta una reducción progresiva de la proporción de propietarios: en 1993 era del 63,3%, en 2005 bajó a 54% y en 2007 a 49,9%. La actual distribución de la tenencia de vivienda, además, destaca el incremento de la proporción de arrendatarios (39% del total de hogares, según la encuesta de hogares DANE)<sup>7</sup> y de los hogares en condición de usufructo (13% del total), las cuales al agregarse, superan la proporción de propietarios. Cabe preguntarse entonces si continúa siendo válido el enfoque de país de propietarios, en vez de reconocer y apoyar mediante la política pública, otras formas de producción de soluciones habitacionales diferentes a la propiedad, como en efecto sucede espontáneamente.

vi. *La oferta de vivienda en Colombia continúa siendo mayoritariamente informal.* Es un hecho que debe ser reconocido en toda su magnitud para revisar con serenidad la eficacia de las políticas con que se ha tratado de dar solución al problema. La pro-

7 Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

ducción total de vivienda en el periodo intercensal 1993-2005 fue de 3.134.114 unidades de las cuales, 1.192.307 fueron producidas formalmente (38% del total) y 1.941.807 unidades fueron producidas informalmente (62% del total). Aunque el escenario es dramático por lo que esto significa en cultura de la legalidad y costos sociales y fiscales para regularizar y mejorar barrios y titular viviendas, ello muestra también una faceta rescatable, como es la capacidad de producción social, aun inadecuadamente canalizada, y el potencial que esto significa en crecimiento económico y empleo.

VII. *El gasto de los hogares en vivienda también cuenta.* Los hogares que pagan la vivienda por medio de los canales comerciales del mercado destinan una importante proporción de su ingreso a la vivienda, situación que no es sostenible, pues se traduce en la existencia de un elevado costo de oportunidad para los hogares que invierten en vivienda. La aceptación de una alta proporción de gasto en este rubro no es viable en una población que sostiene niveles de consumo mínimos. Esta situación entra en conflicto con el atributo «gasto soportable» del derecho a vivienda adecuada, consagrado dentro del concepto de vivienda digna, desarrollado por la Corte Constitucional.

VIII. *La composición del gasto* evidencia severas limitaciones para la materialización de la demanda efectiva de los hogares objeto de la política pública sectorial y amerita una reflexión cuidadosa acerca de la suficiencia del subsidio a la demanda, diseñado para «apalancar» la capacidad de pago de los hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales legales. En estas condiciones, el derecho a una vivienda adecuada en Colombia, particularmente para las familias de menores ingresos y para las familias desplazadas, está lejos de ser efectivamente garantizado, mientras la política de vivienda de «interés social» continúe con su enfoque mercantil, de dar subsidios monetarios para que las familias «completen» con un crédito adicional (si lo logran) los recursos para comprar las viviendas que el mercado produce. En otras palabras, la política está dirigida a «facilitar la compra de un producto» (además, sin cuestionar por qué algunos de sus insumos estratégicos son escasos y costosos) y no a solucionar la situación habitacional de los sujetos, es decir, los colombianos sin vivienda o con carencias severas en su situación habitacional.

IX. *Un indicador que tiende a agravarse es el de hacinamiento*, debido a la reducción del tamaño de las viviendas de interés social ofertadas por el mercado. Hoy se ha llegado a ofrecer viviendas en áreas de lote de 36 m<sup>2</sup> y áreas construidas de 18 m<sup>2</sup>. Estas precariedades, entre otras, constituyen factores que inciden de forma

preocupante en manifestaciones de violencia intrafamiliar, en las cuales mujeres y niños son las víctimas predominantes.

Pese a las dificultades existentes para registrar cifras de mujeres que sufren violencia doméstica, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud-Profamilia 2005 en materia de violencia física conyugal, halló que el 39% de las mujeres alguna vez casadas o unidas reportaron haber sufrido agresiones físicas por parte del esposo o compañero. Por su parte, de acuerdo al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las mujeres son las más afectadas por la violencia doméstica y, en efecto, la vivienda es el escenario más común para todas las formas de violencia intrafamiliar (76,7% de casos de maltrato a la pareja).<sup>8</sup> Las condiciones inadecuadas del hábitat tienen efectos directos sobre las relaciones intrafamiliares, ya que exacerban la violencia en el hogar y explican, en buena parte, la reproducción de brotes de delincuencia juvenil en sectores marginados de las ciudades grandes del país.

x. *Entre los sectores más afectados por decisiones de desalojos se encuentran familias desplazadas por la violencia*, las cuales ante la ausencia de alternativas se ven obligadas a invadir terrenos privados y públicos, algunos de ellos ubicados en zonas de riesgo. No obstante, existe una importante jurisprudencia que califica el derecho a la vivienda como de carácter fundamental cuando radica en cabeza de población desplazada, e inclusive hay precedentes que prohíben su desalojo hasta tanto no se ofrezcan alternativas de reubicación.<sup>9</sup> El desplazamiento forzado ha incrementado los déficit de vivienda en las ciudades y para esta población aún no existe una alternativa consistente, pese a que la Corte Constitucional ordenó en 2009 formular una nueva política de vivienda para la población desplazada, tras concluir que las acciones del gobierno eran insuficientes y adolecían de problemas estructurales que hacían deficiente su atención.<sup>10</sup> A noviembre de 2011 esta nueva política ordenada por la Corte Constitucional, no ha sido formulada.

xi. *En el ámbito urbano, resulta especialmente preocupante la explosión de asentamientos informales*, especialmente en las grandes ciudades, generados por las ocupaciones de hecho que protagonizan hogares que no tienen dónde vivir. La existencia de asentamientos precarios producto de las dinámicas aceleradas de urbanización constituye la más cruda manifestación de la exclusión socioespacial

8 COHRE. «Un Lugar en el Mundo. El Derecho a la Vivienda como elemento imprescindible para vivir una vida libre de violencia doméstica. Los casos de Argentina, Brasil y Colombia. 2009». Ver informe en: [http://www.cohre.org/sites/default/files/100715\\_un\\_lugar\\_en\\_el\\_mundo\\_final.pdf](http://www.cohre.org/sites/default/files/100715_un_lugar_en_el_mundo_final.pdf)

9 Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2010.

10 Corte Constitucional, Auto 08 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda.

y de la pobreza urbana. En Colombia 1,3 millones de hogares viven en asentamientos informales, de los cuales el 63% presentan carencias habitacionales de tipo cualitativo, sin mencionar los costos sociales y fiscales que implican. En un escenario inercial donde no se desarrollen estrategias preventivas, el 17% de los hogares urbanos estarían localizados en asentamientos precarios.<sup>11</sup>

XII. *Preocupado por los déficit de vivienda y el hacinamiento que afecta sobre todo a familias desfavorecidas y marginadas*, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en sus recientes observaciones al Estado colombiano le recomendó, en conformidad con la Observación General N° 4, adoptar medidas inmediatas para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, a favor principalmente de familias marginadas, entre ellas las de desplazados internos y grupos étnicos. Igualmente lo instó a que adoptara una estrategia nacional encaminada a proporcionar a la población soluciones de vivienda sostenibles.

Preocupado igualmente porque en Colombia se han generalizado los desalojos forzosos, (especialmente de familias desplazadas), el CESCR instó al Estado colombiano a que, de acuerdo a las directrices previstas en la O.G. N° 7, adoptara medidas concretas, en particular aprobando un marco jurídico adecuado que garantice que se proporcionen alternativas de alojamiento o indemnización a quienes hayan sido desalojados por la fuerza. El Comité conminó al Estado para que garantice la restitución de las tierras de las que fueron desposeídos los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como las comunidades de campesinos.<sup>12</sup>

XIII. *Desde el punto de vista del proceso social* en este ámbito, la política pública de prioridad a la vivienda nueva a través de subsidios individuales y producción mercantil, poco a poco fue eliminando las posibilidades de gestión de programas y proyectos de las organizaciones populares de vivienda y de sus diversas expresiones organizativas, al punto que hoy el país carece de una plataforma de organizaciones sociales que articule y luche por el derecho a la vivienda en sus diferentes manifestaciones y diversas reivindicaciones.

En otras palabras, el gremio de las empresas de la construcción ejerce un monopolio de la interlocución política y técnica sobre la vivienda en Colombia, con consecuencias devastadoras para la población de menores ingresos. Desde hace

11 Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios-MIB». Documentos CONPES 3604. Agosto 24 de 2009.

12 Documento E/C.12/COL/CO/5, Junio 07 de 2010 en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cesrs44.htm>

ya varios años, los dirigentes gremiales del empresariado y sus técnicos, pasan sin ningún pudor de las funciones gremiales a los cargos públicos y de estos, de nuevo a las empresas privadas, como si se tratara de una puerta giratoria, llevando y trayendo información privilegiada, manipulando las normas y las regulaciones, y desconociendo principios, normas constitucionales y mínimos éticos.

xiv. *Para dimensionar las magnitudes y especificidades de las distintas caras del «déficit»*, sería conveniente desagregar adicionalmente en detalle (cifras y localización) los distintos aspectos del déficit, como la población arrendataria de menos de 4 SMML (que es objeto de la política de Vivienda de Interés Social); la que está en situación de vulnerabilidad y riesgo ante amenazas naturales; la de barrios o sectores que no son susceptibles de regularización y legalización, por hallarse en zonas de riesgo no mitigable; la cantidad y localización de los predios sin títulos de propiedad; la cantidad y situación (presente y potencial) de los ciudadanos con procesos de lanzamiento por atraso en el pago de créditos hipotecarios; la población con dificultades de acceso a crédito; la que tiene problemas en el pago de servicios públicos o que esté desatendiendo necesidades básicas para pagarlos; la población en situación de desplazamiento y, en general, tratar de establecer las relaciones entre los déficit, la pobreza y el territorio.

## **2. El derecho a la vivienda visto desde los buenos negocios**

El panorama que muestra el breve diagnóstico expuesto, indica que la situación habitacional de los colombianos de menores ingresos es diversa, compleja y de gran magnitud e impacto: sin embargo, la política de vivienda colombiana se ha caracterizado durante los últimos dieciocho años por ser singular en cuanto a que sólo cuenta con un instrumento predominante, el subsidio monetario a la demanda, para que en teoría se facilite a la gente adquirir las soluciones habitacionales *producidas por el mercado*, lo cual supone que exista una oferta suficiente, diversa, con precios y calidad adecuados y que además el «demandante de vivienda» sea sujeto de crédito para lograr el cierre financiero.

Aun cuando no habrá cifras oficiales recientes sobre el «déficit» hasta tanto no se realice el nuevo censo, varios de los síntomas parecería que demuestran que la situación no ha cambiado para mejorar y, al contrario, se ha agravado. Al finalizar el —por decir lo menos— controvertido gobierno pasado (agosto 6 de 2010), se había acumulado un total de un billón de pesos colombianos en subsidios asignados y no cobrados (aproximadamente 450 millones de dólares). La principal razón aducida por el gobierno para explicar este «fenómeno» fue la *ausencia de oferta suficiente*, explicada por las dificultades de los promotores privados para adquirir

suelo urbanizable de bajo costo, problema que desde la nación se atribuyó a la incompetencia y la politiquería de los alcaldes y las oficinas de planeación, argumento cierto, pero absolutamente insuficiente para explicar el rotundo fracaso de la política de vivienda basada en el subsidio a la demanda.

En el siguiente cuadro,<sup>13</sup> se puede hacer una comparación de la cifra mencionada de subsidios asignados y no cobrados, con la distribución del presupuesto sectorial, y de éste con respecto a otros rubros en los años 2009 y 2010, mostrando cómo los subsidios asignados y no cobrados equivalen al total de un año completo de todo el presupuesto sectorial destinado al Ministerio de Ambiente, Desarrollo Territorial y Vivienda.

Cuadro 2 Disistribución sectorial 2009-2011

<b>SECTOR</b>	<b>Millones de Pesos</b>	
	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Ambiente</b>	<b>1.098.224</b>	<b>1.055.075</b>
Vivienda urbana (subsidios población desclasada)	400.919	400.000
Audiencias Públicas AP y SB	191.500	197.500
Vivienda urbana (subsidios)	195.825	110.000
Política ambiental	53.063	73.408
Macroproyectos urbanos	66.884	70.000
Escondrijos	10.000	67.222
Fondo Nacional Ambiental-FONAM	29.843	29.502
Resto de programas	150.190	107.443
<b>Defensa</b>	<b>3.042.658</b>	<b>2.175.778</b>
Fortalecimiento capacidad fuerza pública	2.129.359	1.031.280
Mantenimiento capacidad fuerza pública	780.077	1.006.698
Mantenimiento capacidad de DAS	61.683	64.143
Hospital Militar	27.940	22.621
Resto de programas	43.599	51.036
<b>Educación</b>	<b>932.921</b>	<b>958.661</b>
Infraestructura para cobertura educativa	200.500	273.506
Cobertura preescolar, básica y media	309.055	238.446
Cobertura educación superior	196.201	180.042
Calidad educación superior	24.765	65.347
Universidades	54.085	56.789
Pertinencia	32.605	45.192
Resto de programas	115.710	99.339

Fuente: Departamento Nacional de Planificación (DNP)

13 Presentación del presupuesto 2010 realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Con una anomalía de esta magnitud, se esperaría que estuviéramos revisando si el problema de la política es estructural, como lo evidencian las cifras, y planteando soluciones alternativas, pero por el contrario el nuevo gobierno vuelve a insistir con la misma política, sólo que esta vez asegurando el marco jurídico al concepto de macroproyectos, gestionados, tramitados y parcialmente estimulados desde la nación, como medio para lograr que haya suelo urbanizable, de modo que los promotores puedan desplegar su oferta y garantizar sus utilidades.

El gobierno actual considera la vivienda como una de sus cinco locomotoras. Nadie duda a estas alturas de la capacidad de agregación económica de la construcción, aspiración legítima y deseable para que la economía «siga creciendo» pero, ¿el problema habitacional de los colombianos es sólo de casas o apartamentos nuevos? Y, ¿los podrán «adquirir» las familias de menores ingresos, los desplazados, los afectados por las inundaciones? ¿Qué pasa con los habitantes de asentamientos en riesgo o inadecuados, que continúan siendo la mayoría del déficit?

La respuesta a estas inquietudes es una sola: no hay respuesta. ¿Por qué? Porque los gobiernos en materia de política habitacional siguen apegados a la desgastada y fracasada teoría que cobija los intereses de unos pocos «empresarios», según la cual lo principal y lo que importa para priorizar la inversión pública es el crecimiento económico, razón por la cual la vivienda popular no es un problema social, ni ambiental ni de convivencia, ni de calidad de vida: es simplemente un problema económico. Bajo esta premisa, se privilegia y sobreestimula a los empresarios privados que terminan tomando o cooptando los organismos estatales y controlando las políticas y los recursos. Nada nuevo ni distinto de lo que sucede en toda la región latinoamericana, incluso en los países y ciudades donde «gobiernos progresistas» han llegado al poder.

De hecho, la moda de los macroproyectos avanza por la región, concentrando suelo, capitales y negocios especulativos en enclaves territoriales muy afines y conectados con intereses que cada día que pasa se van volviendo más transnacionales. No hay que olvidar que la crisis financiera global que estamos pagando los ciudadanos del planeta tuvo su origen en los acuerdos y complicidades entre el sector inmobiliario y el sector financiero y que ahora, ante los efectos devastadores de la crisis en el Norte, están ávidos de emplazamientos y socios para sus inversiones en América Latina: más construcción, más casas, más apartamentos, etcétera, etcétera, etcétera, aunque la población pobre continúe viviendo en asentamientos informales.

No nos cabe duda que algunos de estos «macroproyectos» serán ejecutados y se generarán algunas viviendas para algunos pocos miles de familias de menores ingresos formales, pero las grandes mayorías de colombianos con problemas habitacionales continuarán resolviéndolos de manera informal, generando más precariedad y trampas de pobreza.

### **3. Brotes y asomos de esperanza**

Los jóvenes de distintos lugares del planeta, interconectados y aprendiendo unos de otros, han logrado ya levantar su voz de indignación frente a los abusos y el cinismo de los líderes y gobiernos que responden sólo a la codicia y la depredación en el corto plazo. «Otro mundo es posible» como consigna, ha motivado la búsqueda de nuevos sentidos y la revitalización de principios y valores humanistas, atesorados en las distintas formas de resistencia de pueblos y comunidades que comprenden y practican una relación simbiótica con el planeta y que nos enseñan que no es posible disfrutar individualmente de una adecuada calidad de vida, si el otro y los demás sufren o ven disminuidas sus posibilidades de disfrutar dignamente de los recursos del planeta.

En nuestro ámbito específico de la vivienda popular, la aproximación a través de los derechos humanos, ha contribuido a decantar un camino de interpretación y aplicación práctica, en el contexto de nuestras limitadas democracias, otorgándole a la vivienda la categoría de derecho, con lo cual se establece un terreno específico para definir y explicitar las obligaciones estatales en los diferentes poderes públicos y los distintos niveles de competencias técnicas y jurisdicciones territoriales.

Esta discusión no se ha dado de manera democrática aún, a pesar de que ya tenemos la consagración constitucional del derecho a la vivienda: «Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda».

De conformidad con el texto constitucional, el Estado colombiano debería promover a través de sus políticas públicas: a) planes de vivienda; b) sistemas adecuados de financiación a largo plazo, y c) formas asociativas de ejecución de estos programas.

Sin embargo, como ya se advirtió anteriormente, la satisfacción de este derecho implica un enorme y complejo conjunto de componentes y atributos, lo que significa —para todos los efectos prácticos de una política pública que pretenda garantizar este derecho a los ciudadanos, así sea de forma progresiva— que es necesario partir de una definición del concepto vivienda digna que dé alcance a sus componentes y atributos.

Por esta razón es importante señalar que, no existiendo un desarrollo legislativo posterior a la Constitución de 1991, que defina en manera alguna qué es una vivienda digna, resulta plenamente justificado y pertinente acoger como punto de referencia e interpretación la Observación No 4 y los parámetros para casos de desalojo contenidos en la Observación No. 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (PIDESC).<sup>14</sup>

En la Observación General No. 4 del PIDESC se destaca la noción de «adecuación» en el contexto dinámico de la progresividad del derecho a la vivienda, atendiendo la complejidad y diversidad de factores que en distintos continentes y culturas interactúan para posibilitar, o no, el acceso y disfrute de una vivienda adecuada, en particular para los sectores de población más vulnerable. Estas Observaciones, así como el Pacto PIDESC, constituyen pauta normativa vinculante para el Estado y criterio guía para analizar el avance o regresión en los desarrollos normativos y de política pública gubernamental en el país, tal como ha sido ya reconocido por la propia jurisprudencia constitucional.<sup>15</sup>

Bajo las anteriores consideraciones, para que una política pública garantice la vivienda como derecho, debe contar con una definición clara y práctica de los atributos y el contexto que permiten considerar una vivienda como digna y adecuada. En otras palabras, se trata de un número definido de cualidades parametrizables que, en conjunto, son y significan mucho más que un simple techo con cuatro paredes o una mercancía.

Según la Observación No. 4 del Pacto PIDESC, estos atributos son:

- un *lugar que cuente con la protección legal* contra acoso, hostigamientos, amenazas y desalojos arbitrarios, de manera que la persona tenga un grado de control sobre

14 El Pacto PIDESC fue ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 74 de 1968. La Observación General N.º 4, desarrollada con base en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, fue adoptada durante el 6to. periodo de sesiones en el documento E/1992/23.1991.

15 Son importantes al respecto, entre otras, las sentencias T-1318 de 2005 y T-403 de 2006 de la Honorable Corte Constitucional.

su lugar de habitación y su permanencia en el mismo. A esto se le llama seguridad jurídica de la tenencia, que no es un equivalente a tener un título de propiedad;

- un *lugar con disponibilidad de acceso a recursos y servicios*, esto es, acceso a servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía, drenajes), materiales, facilidades e infraestructura y otros servicios indispensables como el acceso a seguridad, recreación, recolección de desechos, vías y sistemas de transporte económicos y de calidad, entre otros;

- un *lugar accesible económicamente*, tanto para: a) la cobertura de los gastos que genera el mantenimiento de una vivienda, como: b) el costo en sí de la vivienda. La primera está constituida por los gastos soportables para la persona y el hogar, y su cobertura no puede implicar el sacrificio de otras necesidades básicas, de allí que se requiera la intervención y control del Estado. El segundo es la asequibilidad directamente relacionada con la obligación gubernamental de prever sistemas de financiamiento para el acceso al suelo y a la vivienda, con énfasis en los grupos más vulnerables;

- un *lugar habitable*, esto es, con condiciones adecuadas de intimidad y aislamiento, protegido del frío, calor, lluvia, humedad, riesgos para la salud, áreas contaminadas, vertederos de desechos, vectores de enfermedades, y de riesgos físicos como deslizamientos, inundaciones, etcétera;

- un *lugar adecuadamente localizado*, esto es, con respecto al acceso a la oferta de servicios sociales como empleo, salud, educación, cultura y, en grandes ciudades con mínimos costos temporales y financieros de desplazamiento para los presupuestos de las familias. Asimismo, un lugar que no esté localizado dentro, ni cerca de fuentes de riesgo o contaminación;

- un *lugar adecuado culturalmente*, que permita tanto la expresión de identidades culturales diversas, como el uso de materiales tradicionales al alcance de las poblaciones y su adaptación a las condiciones climáticas, sanitarias y culturales de cada región.

Hoy se tiene cada vez más claro que el derecho a la vivienda digna implica la satisfacción integral y calificada de todos estos atributos. Sin embargo, para efecto de un análisis estratégico que conduzca a establecer prioridades de organización y movilización, los atributos se pueden clasificar en dos grandes categorías: un primer grupo de atributos que se pueden calificar como *colectivos*, que son aquellos

que se identifican por ser externos a la vivienda; el segundo grupo de atributos se podrían calificar de atributos *individuales* o *privados*, es decir aquellos que se identifican con la casa en sí misma, «de puertas para adentro».

Por su naturaleza determinante para lograr el objetivo social y ecológico de la vivienda como derecho y por el grado de dificultad para ser garantizados, los atributos de tipo colectivo deberían ser la prioridad de la política pública y de los esfuerzos gubernamentales. Esto por cuanto, además de requerir recursos de planeación, inversión y gestión, que están más allá de la capacidad individual de cada familia, son los atributos que mayor impacto tienen en las condiciones de calidad de vida de las familias en el largo plazo. Tal es el caso de la adecuada localización y seguridad respecto de riesgos físicos y ambientales, entre otros; espacios verdes y de recreación, conectividad vial y transporte; servicios públicos —principalmente agua y energía—; servicios sociales de salud, educación, cultura, etcétera.

*Curiosamente*, las políticas públicas ignoran o diluyen habilidosamente el significado profundo de los «atributos colectivos de la vivienda» y su importancia práctica, a la hora de establecer prioridades en las definiciones, tanto de las obligaciones estatales como en las consecuentes decisiones de inversión pública.

Bajo la consigna de «país de propietarios» y la política de los subsidios individuales, se fomenta el individualismo y se privilegia la función patrimonial de la vivienda, con todas las consecuencias culturales y políticas que esto significa. De hecho, la política pública de los últimos tiempos, desde la Constitución de 1991, no sólo ha desestimulado las formas asociativas de producción o tenencia de vivienda, sino que las ha discriminado negativamente frente a los recursos y los trámites.

Para alcanzar los atributos de la vivienda, referidos a la casa en sí misma, individual o privada, «de puertas para adentro», se requiere de otro tipo de esfuerzos. En estos esfuerzos también es necesario el concurso del Estado, en un grado y función diferente, pero con la posibilidad de contar en algunos casos con el esfuerzo propio de las familias, en un amplio abanico de opciones financieras y de gestión, según las capacidades y condiciones iniciales de cada grupo poblacional. De tal manera que ese apoyo puede ir desde aquellas familias que lo requieren en todo el proceso (suelo, materiales, y construcción) hasta aquellas que requieren sólo un pequeño «apalancamiento» financiero.

Como lo demuestran los millones de asentamientos precarios en el mundo, las familias con su esfuerzo individual van mejorando las condiciones materiales de

cada vivienda particularmente considerada. *Producción social de vivienda y hábitat* es el concepto que explica el sentido, la dignidad y el potencial humano colectivo para solucionar prácticamente el problema de la vivienda. Este enorme contingente de ciudadanos, con sus recursos, realizan progresivamente el mayor volumen de construcción de vivienda en nuestro país y en América Latina, pero difícilmente pueden, por sí solos, alcanzar atributos como los servicios públicos, la adecuada localización, la conectividad, el acceso a los servicios sociales, recreación, seguridad e infraestructura.

De ahí que resulte altamente pertinente llamarnos a enfocar las prioridades de la organización y la movilización en torno al derecho a la vivienda, en los atributos colectivos, con todo lo que esto significa en términos conceptuales, metodológicos e instrumentales, para enfrentar el avasallamiento, principalmente cultural, de los enfoques individualistas y patrimonialistas que sólo son funcionales al modelo vigente de la vivienda como mercancía.

Aprender a leer, escribir y transmitir el derecho a la vivienda desde sus atributos colectivos, es una consigna que nos conecta con el creciente movimiento por el derecho a la ciudad, que leído desde la perspectiva de los derechos humanos, resulta una sumatoria simbólicamente articulada de derechos ya reconocidos en «lenguaje occidental» por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo cual tácticamente resulta útil para fortalecer las plataformas de exigibilidad y confrontar la cooptación del poder público por parte de los intereses mercantiles en nuestras limitadas democracias.



# Centroamérica





# Las buenas noticias del movimiento cooperativista de vivienda en Centroamérica<sup>1</sup>

*Claudia Blanco*<sup>2</sup>

La región centroamericana sigue destacándose en los medios de comunicación mundial por sus eventos casi siempre convulsos, inestabilidades sociales, eternos círculos viciosos políticos, profundas inequidades que provocan desequilibrios exacerbados, deterioros en el medio ambiente natural debido a desórdenes territoriales que son actualmente un grave problema para todos sus habitantes. Parecería que todo en la vida de la población centroamericana es violencia, desesperanza y muerte. Lamentablemente, en algún momento de la formación comunicacional se olvidó la forma de destacar las luces de esperanza y solidaridad que día a día surgen, crecen, se multiplican.

Es una pena que no sea noticia internacional que, a partir de su propia pobreza, una comunidad prepara alimentos calientes para llevarlos a otra región, donde las familias se encuentran con el agua hasta el cuello; tampoco es noticia cuando población rural extrae su mejor cosecha para llevarla a otro país azotado por un terremoto; no sale en los medios de comunicación cuando un programa de atención a la juventud posibilita que decenas de jóvenes en barrios marcados por la violencia logren desarrollarse basados en el respeto a las diferencias; pocos despiden a un servidor público honrado con vítores; en general el conocimiento de todos los signos de solidaridad, esperanza y esfuerzos que se realizan en la región centroamericana no es tema comercializable y por tanto es difícil conocerlo. Sin embargo, existen más acciones de honra a la vida que las imaginables.

- 1 La autora agradece la colaboración para realizar este trabajo de los compañeros de FUNDASAL, licenciado Julio César Caledonio Romero, coordinador del Programa de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua y jefe del Departamento de Promoción Social, y arquitecto Jorge Manuel Henríquez Deras, investigador de la Unidad de Planificación y Estudios.
- 2 Salvadoreña, arquitecta, Maestría en Desarrollo Local, diplomados en «Tendencias del feminismo contemporáneo: implicaciones en teoría y praxis», y «Curso Regional para el Mejoramiento del Hábitat», (Cochabamba, Bolivia). Integrante desde 1998 de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL). Catedrática en la Universidad Centroamericana de la materia Vivienda, asesora de tesis sobre la temática de reconstrucción de viviendas afectadas por el huracán Mitch; coordinadora del área de Análisis Histórico, profesora a tiempo parcial en el Departamento de Organización del Espacio, impartiendo materias de Diseño, Análisis Histórico y área conceptual de la carrera de Arquitectura.

La cercanía geográfica de Centroamérica con el gran gigante del Norte, impregnó la cultura local, a través de una convicción creada, de una visión completamente contraria a la que existió en sus primeros pobladores, prácticamente aniquilando aquellos principios de comunidad y colectividad que caracterizaron a los pueblos que construyeron los asentamientos humanos encontrados en la Conquista de América. La cultura indígena estuvo plena de una búsqueda constante de equidad, de acceso a recursos indispensables para el desarrollo humano, de garantizar sin excesos la alimentación, educación y realización propias de la persona.

Sin duda existieron un sinnúmero de detalles que eran problemas y errores de gobernanza: no se trata de idealizar una fase irrepetible de la raza americana, sino de destacar que no siempre hubo en el consciente de la sociedad las ideas fijas de una sacrosanta propiedad privada, de la acumulación del capital, de la superación por la vía individual, del crecimiento económico sin sentido a costa del universo mismo.

Si se cree en energías invisibles, se diría que a pesar del ametrallamiento continental de antivalores y de la constante lluvia de principios contrarios a los que le dieron origen, esta raza amerindia aún conserva en el subconsciente de ese pueblo, el recuerdo de una manera distinta de abordar el verdadero desarrollo, aún se puede encontrar la concepción de la sociedad como algo donde van todos embarcados y se pueden salvar todos juntos o hundir todos juntos.

Es ahí, en el recuerdo y el entendimiento de una sociedad equitativa, del abordaje de soluciones para el bienestar de las mayorías y de la solidaridad, que un modelo de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (CVAM) encontró mentes abiertas, coincidencias filosóficas, cosmovisiones coherentes y suelo fértil centroamericano, emprendiendo de esa manera un vuelo acelerado que contagia y entusiasma a los hombres y mujeres de Maíz.

La causa de los grandes desequilibrios y amplias brechas de desarrollo entre lo que se denomina ricos y pobres, aludiendo a su capacidad de adquisición, se encuentra fundamentalmente en el modelo económico imperante en el mundo, que colocó a muy pocos con demasiado y a demasiados con casi nada. El problema del mundo es la acumulación en pocas manos, el problema del mundo es la irreverente y ostentosa riqueza. En ese gigantesco desbalance entran temas que son derechos obvios, evidentes, puesto que sin ellos la vida no existiría: tal es el caso del Derecho Humano a la Vivienda, al Suelo para vivir y producir, a la Educación, a la Salud y demás. Algunas naciones del mundo han tenido que titular lo obvio como un Derecho Humano, no sin haber entrado en fuertes desencuentros, dada la perversidad de la dinámica mercantil que lo viene negando.

Los pueblos centroamericanos, como muchos otros, deben luchar y organizarse para obtener suelo donde vivir y desarrollarse, deben pelear para conseguir su vivienda, deben ejercer presión y mantener el grito en lo alto para lograr ejercer sus derechos obvios, sus derechos evidentes y aun así, pueden pasar muchas generaciones antes de hacerlos consecuentes. Los antiguos dueños de las tierras ejidales pagaron con sus hijos y nietos la expropiación del recurso suelo y agua; en nombre del desarrollo y el crecimiento, sacrificaron la vida presente y futura, y nunca hubo para ellos ni desarrollo ni crecimiento, pura miseria extendida en el tiempo.

En ese contexto, el modelo del Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua se expande y multiplica en la región centroamericana, recuperando principios de colectividad solidaria, devolviendo el protagonismo comunal y organizado, aportando propuestas plenas de esperanza a la sociedad, demostrando con el ejemplo concreto, palpable y real que la convivencia respetuosa, alegre y armoniosa entre familias, es verdaderamente posible y que «alcanza y sobra» como para esparcirla sobre el entorno más próximo y más allá, como para llevar bienestar y transformación positiva a la colonia, al barrio, al país, a la región, al continente.

### **La realidad centroamericana**

Los datos de la gravedad del problema habitacional en Centroamérica son alarmantes, y aunque puestos en cifras pueden minimizarse, es mucho mejor constatarlos con un pie puesto dentro de una champa de plástico, aguantando una depresión tropical en un barranco o habitando un tiempo en esas condiciones, para que el cerebro y el corazón procesen concretamente qué significa pertenecer a los miles y miles de familias centroamericanas que conforman el científicamente llamado déficit habitacional. Porque la descripción de este grave problema se obtiene mejor en la voz cantante del que sufre día a día el riesgo del desalojo, la amenaza de un derrumbe, la angustia de la inseguridad de su familia, la impotencia de cambiar su situación para mejorar, la imposibilidad más absoluta de obtener un buen lugar donde vivir, porque no tiene dinero.

Pero si abordamos el problema desde las cifras frías, encontramos que según el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCAVAH, 2008), en Centroamérica y Panamá cuatro de cada diez familias están esperando tener una vivienda digna y segura para habitarla. Así, de un total de 11,3 millones de hogares, más de 4,84 millones integran el déficit habitacional, ya sea porque no tienen casa o porque la que habitan no cumple las condiciones básicas de calidad.

El gasto público en vivienda, a nivel centroamericano sin embargo, no es proporcional a la necesidad existente. Por ejemplo, El Salvador tiene un déficit de calidad del 88%, mientras el gasto público destinado a este rubro, hasta datos de 2008, era equivalente al 0,12% del Producto Interno Bruto (PIB). Es el nivel más bajo de la región, seguido por el de Nicaragua, con 0,14%. Honduras es el país centroamericano que más gasto público realiza en el sector, con un equivalente al 2,42% del PIB, aunque su déficit total es de siete de cada diez unidades (familias sin techo y viviendas de baja calidad). Costa Rica tiene el déficit más alto a nivel de calidad, con 91%, mientras que la vecina Panamá posee el porcentaje más alto en número necesario de viviendas (déficit cuantitativo), involucrando al 73% de las familias.

Roy Barboza, viceministro de Vivienda de Costa Rica, comentó que ya están en proceso de solucionar el problema con planes lanzados recientemente: «El gobierno contribuye con un porcentaje importante en el subsidio para familias de más bajos ingresos», explicó. En cuatro grupos clasificados según el nivel de ingresos, cada hogar recibe un aporte estatal para pagar su casa. Para el grupo que gana sólo un salario mínimo —alrededor de 350 pesos de ese país—, el subsidio es equivalente al 100%, y se va reduciendo la cuota hasta los cuatro salarios mínimos por hogar. «Hay una nueva iniciativa, que es el impuesto selectivo», agregó Barboza. Este impuesto se cobra a las familias que tienen las viviendas más caras: se les hace un cobro adicional y éste se dirige a viviendas de interés social.

En el caso de El Salvador, la meta es sacar a diez mil familias de zonas con niveles de riesgo. «El trabajo es encontrar los espacios habitables y salir de aquellos que son inhabitables», detalló el ex viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano, licenciado Edín Martínez. Sin embargo, El Salvador tiene la situación más grave de vulnerabilidad. Históricamente ha existido una muy baja capacidad del sector público para atender las necesidades de vivienda, excusada por la insuficiencia de recursos. La asignación de fondos al sector vivienda ha sido prácticamente nula por parte del sector público. Tampoco los municipios tienen la capacidad para invertir en el problema de vivienda y en aspectos de gestión de tierras.

Fuentes oficiales de la región aseguran que algunas causas que agravaron el déficit habitacional son los conflictos armados sucedidos en el área centroamericana, con guerras civiles en Guatemala (más de 30 años, hasta la década de los noventa), guerra civil en Nicaragua (cinco años, culminando con la toma del poder por parte del Frente Sandinista de Liberación Nacional) y en El Salvador (doce años, culminando con los acuerdos de Paz, firmados en México en 1992).

Otro factor de impacto en el creciente número del déficit han sido las catástrofes naturales, dadas las condiciones de extrema pobreza en que habitan las mayorías. Centroamérica se ha caracterizado por localizarse en el Cinturón de Fuego del Pacífico y en la frontera de dos placas tectónicas; estas condiciones han producido graves catástrofes, como el terremoto de 1976 en Guatemala (que afectó áreas rurales principalmente), el de 1972 en Nicaragua (destruyendo la ciudad de Managua) y los terremotos de 1986 y 2001 en El Salvador (destruyendo el centro de San Salvador y áreas rurales respectivamente).

Honduras, a su vez, ha sido gravemente afectada por dos huracanes de gran envergadura durante el siglo XX: Fifi en 1974 y Mitch en 1998. Nicaragua sufrió las consecuencias graves de los huracanes Juana en 1988 y Mitch en 1998. El resto de los países también ha tenido un fuerte deterioro del fondo habitacional debido a tormentas: Stan (2005, El Salvador y Guatemala), Ida (2009, El Salvador), Ágatha (2010, El Salvador y Guatemala). Es así que en 2010 El Salvador fue catalogado por la ONU como el país más vulnerable del mundo. Sin embargo, no existe en la región una gestión de riesgos institucionalizada que dé respuesta a las exigencias de esta situación, variando este tipo de respuesta de país en país.

También el fenómeno de la migración de áreas rurales a urbanas es común en toda Centroamérica. Las principales ciudades del istmo han sufrido las migraciones de población campesina a las ciudades en busca de una mejor calidad de vida, debido a su precaria situación económica. Pese a ello, esta precariedad también es característica de la población urbana: basta observar la cantidad de millones de centroamericanos que huyeron de sus países, movilizándose en condiciones migratorias degradantes, intentando superar la miseria en la que subsisten, y eso aun a riesgo de perder sus vidas.

La falta de coordinación interinstitucional para enfrentar la problemática de vivienda ha sido notable, tanto para enfrentar el problema del déficit, como el impacto de fenómenos naturales o antrópicos. Costa Rica, con sus políticas, parece ser una excepción a esta situación, a pesar de que tampoco logra solucionar el déficit habitacional.

### **Las medidas de los gobiernos**

Los anuncios de medidas y la declaración de buenas intenciones políticas para atender la demanda de vivienda de interés social en la región son variados, con brechas sustancialmente distantes entre discursos y realidad, dependiendo del país, con intenciones de volverlas políticas de Estado o como herramientas ate-

nuantes de la inminente crisis inmobiliaria que urge inyectar fondos al sector de la construcción, y que por lo tanto terminará dejando más recursos financieros en las mismas empresas privadas productoras de viviendas en serie, de cuestionable calidad urbana y bioclimática.

A continuación se enumeran algunas acciones implementadas desde los gobiernos centroamericanos para disminuir el déficit habitacional. Sin embargo, hay que señalar que en el contacto con las organizaciones que representan a los miles de familias que sufren en carne propia las carencias, existe siempre la queja que esas acciones son «insuficientes o inconclusas» y que se trata de soluciones no integrales que dejan por fuera el fomento de la organización social, el fortalecimiento de la interrelación comunal y local, la participación ciudadana, y la creación de una nueva visión de convivencia y buen vivir. Las organizaciones sociales centroamericanas no cuestionan únicamente la existencia o no de una acción concreta, sino su sostenibilidad, alcance, replicabilidad, respeto al arraigo territorial, eficacia, pertinencia y dignificación de la persona y su entorno.

*En Costa Rica*, de 1987 a 2005, el gobierno asignó subsidios al sector vivienda, beneficiando a 229.002 familias. El valor promedio del subsidio durante estos años ascendió de un valor nominal de 4.454 dólares estadounidenses (U\$S) en 2000 a U\$S 6.166 en 2005. El 71% del número total de subvenciones se destinó a familias que ganan hasta 350 dólares estadounidenses por mes y el 25% a familias que ganan entre U\$S 351 y U\$S 600.

Para un país que en 2003 poseía una población de 4.330.000 habitantes y cerca de 1.076.000 hogares, esto significa que alrededor del 21% de los hogares se había beneficiado de los recursos asignados por el gobierno para atender su necesidad de vivienda. Una cuestión clave en este logro ha sido el compromiso nacional de dar prioridad a la vivienda por los dos principales partidos políticos que se han alternado en el poder en los últimos años.

*En Nicaragua*, el subsidio estatal ha sido implementado recientemente. En los últimos años, el Estado ha optado por cubrir el costo total de la solución habitacional, a través del esquema ABC (Ahorro + Bono de Subsidio + Crédito). Se han encontrado dificultades para ello, debido a la renuencia de las instituciones financieras a gestionar subsidios combinados con préstamos. El número total de soluciones sigue siendo muy modesto, como consecuencia de que el gobierno sólo asigna a estos efectos fondos de donantes o de préstamos internacionales para su programa de subsidios. Hasta el momento no se ha intentado proporcionar recursos fiscales. En 2009 (durante el mandato de Daniel Ortega) fue

aprobada la Ley de Vivienda Digna, que favorecería a 40 mil familias pobres y facultaría al gobierno a adquirir tierras mediante compras, canjes, declaratorias de utilidad pública, expropiaciones judiciales, embargos o cesión por deudas. El gobierno sandinista plantea construir 40 mil viviendas populares en los próximos once años para familias pobres, mediante subsidios o créditos a bajos intereses, con el propósito de cumplir con las metas de Desarrollo del Milenio fijadas por la ONU para 2020.

*En Honduras*, en los últimos años, el gobierno hondureño ha destinado alrededor de U\$S 4,4 millones para subsidios de vivienda en dos programas. El primero, una subvención complementaria al programa de autoayuda y esfuerzos (PROVICEP), el cual cubre hasta U\$S 1.831 por solución habitacional. La familia aporta el 10% del costo total y el resto se abona con cargo a un préstamo, por un total de hasta U\$S 6.000. La población objetivo de estas subvenciones es de familias que ganan hasta cuatro salarios mínimos.

El segundo esquema, conocido como Programa de Vivienda para la Gente (PVPG) cubre hasta 2.000 dólares como subsidio directo por unidad. La solución de vivienda es construida por los promotores privados y financiada por los bancos, con un importe total de 10.000 dólares. Sin embargo, las tasas de interés son subsidiadas, lo cual genera un extra oculto de 4.000 dólares. El PVPG llega a familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.

Como en el caso de Nicaragua, los recursos internos asignados por el gobierno se han reducido y la mayor parte se financia a través de préstamos internacionales provenientes del BID o del gobierno de Taiwán.

Un programa de gobierno más reciente generó un fondo importante de alrededor de 40 millones de dólares con la participación en las decisiones por parte del Comité Hondureño de la Vivienda Solidaria (COHVISOL), que integran organizaciones sociales vinculadas al tema. De allí se asignarían fondos a cooperativas de ahorro y crédito, como intermediarias entre el programa de gobierno y las cooperativas de vivienda, quienes a su vez obtendrían sus viviendas con la contratación de «desarrolladores» que manejan los recursos financieros. Los créditos se otorgan de forma individual y aún no aparece la propiedad colectiva en la figura hasta hoy ejecutada.

Las bondades de este Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario (PROVICCSOL) consisten en que es un escalón hacia el desarrollo más puro del modelo de cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, pues puede abrir el

escenario hacia la implementación total de sus ejes principales: la autogestión, la propiedad colectiva y el fortalecimiento organizativo. Es una experiencia relevante, en tanto puede marcar la pauta hacia la consecución de recursos dirigidos a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua.

La lucha de PROVICCOSOL no ha sido fácil pues ha tenido la oposición de empresarios y políticos representados en el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI). Dada la imposibilidad de obtener financiamiento directo para la construcción por la vía de PROVICCOSOL, se logró el acuerdo de un fideicomiso hasta por 800 millones de lempiras para el financiamiento de corto plazo en la etapa constructiva y durante la gestión del presidente Manuel Zelaya se acordó financiar los primeros 10 proyectos.

Con el golpe de Estado de junio de 2009 todos estos esfuerzos se paralizaron. Pero el 15 de abril de 2010 el COHVISOL logró firmar con el presidente Lobo acuerdos en pro de la continuidad de PROVICCOSOL y la creación de subprogramas de vivienda con fondos no reembolsables para familias de extrema pobreza y sin ninguna capacidad de pago. Sin embargo, estos acuerdos no han sido cumplidos por el gobierno de Lobo en su totalidad y además ha cerrado los espacios en su agenda para no reunirse con COHVISOL.

*En Guatemala*, el gobierno también ha estructurado un esquema ABC. Sin embargo, un porcentaje significativo de las familias no puede ahorrar suficiente dinero para acceder a la subvención y por ello muchas de ellas acuden a préstamos a través de instituciones de microcrédito. El gobierno está empezando a recaudar fondos para los subsidios a través de un impuesto sobre el petróleo.

Un rasgo que caracteriza a los programas de subsidios es el papel del sector de la construcción privada que, en todo caso, ha sido el grupo que ha presionado para que exista una política de vivienda basada en información actualizada y subsidios del Estado para la construcción de viviendas nuevas, lo que es funcional a sus propias necesidades. Por lo tanto, los planes de subvención no han sido impulsados por la sociedad, sino por los intereses económicos del sector de la construcción.

*En El Salvador*, las políticas públicas con respecto a vivienda han estado marcadas por la desregulación de la economía y la privatización del sistema bancario. En 1992 el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO) fue creado para movilizar recursos del Estado a los intermediarios financieros autorizados para abordar el crédito a la vivienda para familias de bajos recursos económicos.

FONAVIPO estructuró un esquema de subsidio a la demanda que financió el equivalente a diez salarios mínimos (2.000 dólares estadounidenses) por una solución de vivienda nueva.

Un problema en El Salvador fue la fuente de financiación. El capital de inversión de FONAVIPO provino de la venta de activos del Instituto de Vivienda Urbana (IVU). Esos recursos fueron utilizados con rapidez, resultando largas filas de solicitantes con casos sin resolver. Para fines de 2005, los recursos fiscales internos asignados a los subsidios ascendieron a 2 millones de dólares, muy por debajo de las necesidades anuales. Otra consecuencia de esta política de vivienda fue un fuerte aumento durante la década de 1990 de la producción de pequeñas viviendas localizadas en urbanizaciones, que fueron adquiridas por trabajadores de bajos recursos económicos. Las lotificaciones (tanto legales como ilegales) también se desarrollaron en gran número, siendo vendidas a través de promotores inmobiliarios privados.

En 2005, el gobierno central presentó la Política Nacional de Vivienda, con muchos vacíos y que hasta la actualidad no ha tenido ningún avance en su aprobación como ley. FUNDASAL acompaña y asesora a la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO) en la elaboración e incidencia en políticas por una Ley Especial de Vivienda de Interés Social, la cual fue presentada a la Asamblea Legislativa en noviembre de 2010.

Con el gobierno de Mauricio Funes, en 2009 se puso en marcha el programa «Casa para Todos», cuya ejecución estará a cargo de FONAVIPO, que dirigirá la construcción de los proyectos habitacionales en terrenos estatales en distintos puntos del país, donde existe una mayor demanda de vivienda de interés social, teniendo una meta al final del quinquenio (2014) de construir 25 mil estructuras. La importancia de estos proyectos es que los beneficiarios serán familias cuyos ingresos salariales no sobrepasen 830 dólares. FONAVIPO subsidiará el valor del terreno y el Fondo Social para la Vivienda (FSV) brindará el crédito a largo plazo para la adquisición de viviendas.

Este accionar se enmarca dentro del abordaje para frenar la crisis financiera, cuya estrategia es reactivar la industria de la construcción a través de las 25 mil viviendas propuestas. A setiembre de 2011, este programa ha construido 4.437 unidades habitacionales, cifra lejana a la producción de 5.000 viviendas por año propuesta por el gobierno y que no logra disminuir el déficit cuantitativo de vivienda, que asciende a 61.260 unidades (Programa Conjunto del Gobierno de El Salvador y Naciones Unidas, 2009).

En el siguiente cuadro se resume la efectividad de los planes recientes en materia de vivienda, desde el gobierno de El Salvador, contemplados en el Plan Quinquenal GOES 2010-2014:

Cuadro 1. Programas habitacionales en El Salvador, 2010-2014

<b>Programa gubernamental</b>	<b>Inversión 2010</b>	<b>Inversión 2011</b>
Programa reconstrucción Ida: VMVDU.  700 viviendas temporales.	A marzo 2010 su desarrollo es lento, tras cuatro meses faltaba el 80% de las casas previstas.  A finales de 2010: 152 viviendas.  Para la reconstrucción, a finales de 2010 debió invertirse U\$S 88,3 millones, solamente se ejecutaron U\$S 29,9 millones.	
Programa Casa para Todos: Recursos de FONAVIPO. Meta: 25 mil viviendas en cinco años.	Inversión de 76 millones para la construcción de cinco proyectos.	Apuesta: construir en 2011 4.942 viviendas.  FONAVIPO hará una inversión de U\$S 100 millones, parte proviene del BID.

### **Las grandes limitantes de las políticas**

Los intentos por ir disminuyendo el déficit habitacional a nivel centroamericano encuentran ineludiblemente cuatro enormes limitantes que impiden que esas buenas intenciones o medidas lleguen realmente a atender a la población que más lo necesita.

La primera limitante es el enfoque que encierra la política pública, queriendo siempre funcionar dentro de las reglas del sistema económico imperante, que coloca a la vivienda como una mercancía más, convirtiéndola en un privilegio y no en un Derecho Humano. Esto es absolutamente contradictorio, imposible de conciliar y lleva al fracaso las tímidas acciones gubernamentales: no es viable continuar favoreciendo las dinámicas usuales de la empresa privada en el sector de la construcción y al mismo tiempo atender a los miles y miles de familias que no son capaces de pagar por una vivienda segura, saludable y acorde a su desarrollo. Las acciones que se quiera encaminar a la paulatina disminución del déficit

habitacional no pueden entregarse al libre mercado y no son ejecutables desde la visión de la empresa privada, pues se trata de construir comunidad, no de entregar cajas de concreto y desaparecer.

La segunda limitante es la ausencia de asignación presupuestaria estructural para estas políticas, dentro de las cuentas periódicas del Estado. Ninguna política pública será sostenible ni tendrá el alcance deseado si continúa sujeta a préstamos internacionales o donaciones de las agencias solidarias. Es urgente contar con un porcentaje del presupuesto nacional, que aunque fuera modesto, sea permanente. Reconocer la precariedad en la que habitan las mayorías implica a su vez el reconocimiento de una necesidad de fondos financieros al mismo nivel y con igual intensidad que el problema. Mientras no se asigne este porcentaje, ninguna acción llevará a soluciones replicables, extrapolables y de una amplia cobertura territorial.

La tercera limitante refiere a una irrecusable necesidad de suelo seguro y equipado donde sea verdaderamente posible un desarrollo habitacional. Las familias más empobrecidas han sido víctimas históricas de deliberados desplazamientos y marginaciones hacia sectores de las ciudades que no ofrecen ni el mínimo de condiciones para la conservación de la vida; sin embargo, es ahí donde están y es ahí donde son obligados a subsistir, resistiendo a costa de la seguridad de sus seres amados.

Contra lo que algunos demagogos afirman, las familias no se asientan en sitios de alto riesgo porque son desobedientes y no acatan las normativas de la ciudad: están ahí porque es lo que les han dejado; no existe ninguna alternativa mejor ni peor: es sencillamente la única. Urge tomar conciencia de la deuda del Estado para con estas familias, pues la acción de expropiar tierras ejidales fue planificada y ejecutada premeditadamente; es tiempo de recapacitar y dar pasos hacia atrás: no se trata de un regalo, es una clara deuda sin saldar y es hora que el Estado se coloque del lado correcto y corrija tantos errores pasados.

La cuarta limitante ha sido una débil institucionalidad regidora de las acciones; en el caso salvadoreño, por ejemplo, se cuenta con un viceministerio encargado de la problemática del hábitat y la vivienda, ubicado institucionalmente por debajo de un ministerio sumamente ocupado por otro tipo de carencias, igual de urgentes a nivel nacional. Otorgando el beneficio de la duda, no es que este Ministerio no quiera entrar en el área de la vivienda como prioridad, sino que enfrenta demasiados retos graves, como para que desde una misma instancia se les otorgue idéntica atención.

## La herramienta es la organización y la lucha

Ninguna de estas limitantes podrá ser superada sin la presión y exigencia de las organizaciones y movimientos sociales, que no pueden bajar la acción de incidencia en políticas hasta conseguir acompasadas y progresivas conquistas. Mediante la formación socio-política recibida al interior del modelo de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (CVAM), muchas familias centroamericanas han adquirido más conciencia y poseen conocimientos confiables que les otorgan herramientas de lucha, capaces de incidir en políticas públicas directamente, buscando permear decisiones que les afectan y transformar estructuralmente las acciones del Estado, y logrando colocarse como un actor de cambio fuerte, reconocido en su entorno, protagonista y sujeto de su presente y futuro. Pero hay que extender esa acción a muchas más familias.

La primera batalla que hay que ganar es la que se encuentra en la mente humana: el cambio de pensamiento es la conquista número uno; la concepción que otra sociedad es posible, la recuperación histórica de la fuerza interna, del reconocerse estoico y necesario en la lucha, esa batalla ha sido ya ganada por los cooperativistas centroamericanos. Sólo sacudiendo el Estado desde la presión popular es posible construirlo de una forma diferente, minimizando las limitantes a las que los gobernantes están irremediabilmente amarrados. En los movimientos sociales está la fuerza de los nuevos tipos de gobierno que buscan acompañar la generación de «otra alternativa».

Centroamérica ha parido una fuerza social creciente que hoy reconocemos como el CVAM, constituyendo un movimiento de personas que luchan por un objetivo común, construyendo una fuerza poderosa alrededor de un sentimiento fundamental de conservación de la vida. Se pretende con ello contar con una trinchera para cambiar la lógica actual del lucro por algo más humanista y solidario, que responda a las necesidades de la gente, que respete la naturaleza y las diferencias entre las culturas o los individuos. Un auténtico movimiento social de la región centroamericana, sin vinculación política partidaria, independiente, capaz de analizar su contexto y aprovechar espacios de apertura o promoverlos, para la consecución de los objetivos que respondan a las mayorías sin techo.

Se puede decir que es a partir del año 2004, en convenio con el Centro Cooperativo Sueco (SCC) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que se discute y decide trascender la acción en este campo fuera de las fronteras de cada país centroamericano. Es así como IDESAC de Guatemala, FUNDASAL de El Salvador, ICADE de Honduras, CEPRODEL

de Nicaragua y FUPROVI de Costa Rica dan pasos importantes hacia el objetivo común de regionalizar la experiencia que se estaba dando en particular en cada lugar, intercambiando visiones y avances en los procesos y construyendo poco a poco una auténtica interrelación regional.

Los primeros encuentros que se desarrollan abordan discusiones sobre análisis coyunturales de las políticas y sus procesos, poniendo en común los enfoques, metodologías y proyecciones de las organizaciones, marcando sus principales retos y obstáculos. En esta dinámica surge la necesidad de crear una Escuela de Formación Cooperativista en la región, para sistematizar la formación en políticas públicas dirigida a las CVAM y los organismos de segundo grado que les representan.

Desde el año 2004 se incrementan los intercambios centroamericanos, se profundiza la formación, se impulsan pasantías entre cooperativistas y técnicos orgánicos, llegando incluso a realizarse jornadas solidarias entre los países que en esos años tenían proyectos en construcción: tal fue el caso de la cooperativa «Juntando Manos» de Nicaragua y la «13 de Enero» en El Salvador. Las fronteras se desdibujan, se diseña un nuevo mapa centroamericano, fundamentado en principios diferentes, colocando en la noticia internacional los valores de la unidad, la confianza entre pueblos, la identificación más profunda del descubrimiento de problemas semejantes y la exigencia de respuestas acordes a estos.

El equipo de asistencia técnica de FUNDASAL, tiene presencia en esos años en procesos de intercambio y capacitación al equipo técnico de León en Nicaragua, en ICADE-Honduras, realizando cursos sobre el modelo del CVAM en toda la región y recibiendo y compartiendo con cooperativistas en su etapa de consolidación.

El avance decidido del proceso iniciado en 2004 da frutos en no mucho tiempo y es en diciembre de 2010 que nace la Coordinadora Centroamericana Autogestionaria de la Vivienda Solidaria (COCEAVIS), en San Salvador, pues se considera que el desarrollo del modelo en la región ha madurado lo suficiente como para dar paso a la creación de una estructura que coordine el trabajo del CVAM en ella.

El Salvador (FESCOVAM) y Nicaragua (Central de cooperativas de vivienda) poseen organizaciones de segundo nivel que aglutinan a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Guatemala aglutina a tres de las actuales cooperativas pero aún no cuenta con la federación constituida. Honduras posee un organismo de segundo grado (COHVISOL), en el cual están integradas las cooperativas de vivienda

junto con otras organizaciones de la economía social (sindicatos, asociaciones, ONG y cooperativas). En Costa Rica aún no existen cooperativas de vivienda por ayuda mutua, pero hay otras experiencias de producción y gestión colectiva.

El gran crecimiento del modelo es contundente, en cantidad y calidad. Los retos se plantean también de mayor proyección, se hace urgente redefinir objetivos y metodologías en la formación política de los cooperativistas y de los técnicos, se requiere de direcciones más cualificadas para garantizar las luchas y se observa un nivel de maduración de los procesos de incidencia en políticas en la región, sobre todo en la visión unificada de buscar aprobaciones de leyes especiales de vivienda en cada uno de los países.

Son parte de la COCEAVIS: la Federación Salvadoreña de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FESCOVAM), con la asesoría de FUNDASAL; la Mesa de Cooperativas, la Plataforma Urbana en Guatemala, con el acompañamiento de IDESAC; COHVISOL, en Honduras, con la asesoría de ICADE; el CENCOVICOD, el Movimiento Comunal Nicaragüense y la asesoría de CEPRODEL; y CODECA de la Comunidad La Carpio de Costa Rica, con el acompañamiento de FUPROVI. Es en El Salvador y Nicaragua donde existen organizaciones cooperativas de segundo nivel que son FESCOVAM y CENCOVICOD respectivamente. Guatemala está en vías de constituir su federación, contando por el momento con la Mesa de Cooperativas de Vivienda.

Las proyecciones de la COCEAVIS se centran en fortalecer la estructura de coordinación, colocándole como un movimiento social regional por el derecho al hábitat digno. Asimismo, luchar bajo la misma consigna para conseguir leyes de vivienda que contemplen financiamiento estructural, suelo seguro para la edificación y con el adecuado equipamiento; establecer un marco legal favorable a los programas de vivienda ejecutados por las CVAM, que no tengan vuelta atrás, y promover el establecimiento de una institucionalidad fuerte, que gerencie verdaderamente las acciones nacionales en materia de vivienda.

Para respaldar y asistir estas importantes acciones políticas se fortalece la Escuela Regional de Formación Cooperativista, mediante cursos regionales y locales, intercambios, pasantías y asistencias técnicas entre los países. Actualmente las cooperativas de cada país se reconocen en su lucha, coordinan faenas y operaciones para visibilizar su unidad, coherencia y apuestas comunes. Se mantienen las reuniones periódicas informando sobre importantes avances en la incidencia en políticas públicas, muy a pesar de algunos contextos desfavorables. El intercambio permanente permite acompañar de forma solidaria el camino difícil que

cada movimiento enfrenta en su localidad, aportando experiencias que pueden enriquecer, fortalecer o motivar a otros en sus momentos de derrotas aparentes.

En su manifiesto más reciente, de fecha 23 de octubre de 2011, la COCEAVIS reunida en San Salvador dice

al cumplirse un primer año de actividades, los miembros de COCEAVIS, celebramos las conquistas alcanzadas en la región centroamericana por las Cooperativas de Vivienda Autogestionaria en conjunto con los movimientos sociales (...) Es necesario continuar trabajando arduamente para que los gobiernos de la región brinden un apoyo más efectivo para la solución del problema del suelo y la financiación estatal, como también en lo referente a la voluntad política que se requiere para aprobar las propuestas de ley de vivienda de los distintos países.

El movimiento de cooperativas de vivienda por ayuda mutua es un cabo que agarró fuego y ¡nada detiene un polvorín prendido! El contagio, entusiasmo y multiplicación del impacto surgen espontáneamente; no es necesario buscar o convencer a las familias empobrecidas, son estas las que incesantemente preguntan, ¿qué debo hacer para convertirme en cooperativista? Las primeras soluciones generadas y reales han sido el mejor incentivo, la prueba irrefutable de una verdadera respuesta a las críticas condiciones de vida de las mayorías centroamericanas. Esta evidencia no admite cuestionamiento: a través de los modelos llevados a cabo, se demuestra que una forma diferente de convivencia es posible y que se puede construir aquí y ahora.

La Declaración de Cochabamba, hacia el Día Mundial del Hábitat 2011, cierra su reflexión en la misma sintonía que la COCEAVIS:

Reclamamos de los gobiernos de los países de la región la no criminalización de los esfuerzos de la gente por efectivizar el derecho humano a la vivienda, sino el reconocimiento y apoyo a procesos de producción y gestión social del hábitat, a través de políticas de Estado que contemplen la creación de mecanismos de financiamiento público (crédito accesible y diversas modalidades de subsidios adaptados a las necesidades) estables y duraderos, en base a fondos de vivienda que no dependan de eventualidades fiscales; que se reconozca el aporte de ahorro y trabajo de la población y se contemple el financiamiento colectivo; que los programas abarquen los procesos de producción, pero también los de mantenimiento y mejoramiento de la vivienda y de su entorno; la recuperación de la función pública del Estado en la planeación; la creación de bancos públicos de suelo urbanizado e inmuebles para posibilitar el acceso a la tierra con servicios y a la vivienda de los sectores populares; que eviten el desplazamiento, el desarraigo, los desalojos forzados y la fragmentación urbana, y que respeten el ambiente.



Cuba





# Cuba, ¿una nueva política sobre la vivienda?

Selma Díaz<sup>1</sup>

## El hábitat en Cuba antes de 2008

Es importante —tanto por mis experiencias personales en Latinoamérica, como por estarse conmemorando, en estos primeros años del siglo XXI, el Bicentenario de la Independencia de la mayoría de nuestros países— explicar que Cuba sólo logró ser independiente después de 30 años de tres guerras sucesivas. Y que, cuando las fuerzas cubanas combatientes habían prácticamente ganado en 1898, Estados Unidos se autoagrede<sup>2</sup> y declara la guerra a España. El Tratado de París, firmado entre ambos países y con ausencia de los cubanos, entrega a Estados Unidos todas las posesiones españolas (Puerto Rico, Filipinas...) y la joven república cubana nace «mediatizada»,<sup>3</sup> en 1902, sin las bahías de Guantánamo y Cabañas y sin la Isla de Pinos (estas dos últimas sólo devueltas en 1934, a partir de la insurrección que derrocó la tiranía de Machado en 1933); además, un apéndice en su primera Constitución le daba a Estados Unidos el derecho a intervenir, lo que hizo en tres ocasiones antes de 1920. En 1952, cuando estaba asegurado el triunfo de un gobierno nacionalista, se produjo el golpe de Estado de Fulgencio Batista, organizado desde la embajada norteamericana. Sólo la lucha incesante del pueblo cubano durante estas cinco primeras décadas del siglo XX hizo posible el triunfo revolucionario del 1° de enero de 1959 y la creación de un Estado nacional.

Desde el Programa del Moncada —como se le llamó al alegato de Fidel Castro en el juicio por el ataque al Cuartel de Moncada en Santiago de Cuba, el 26 de julio de 1953— la vivienda ha sido uno de los sectores a priorizar para su solución,

1 Cubana, agrimensora, arquitecta y licenciada en Ciencias Sociales. Combatiente de la Revolución (1954-1959); fundadora de la Planificación Física en Cuba (1960-1978); de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (1961), de la Sociedad HABITAT-CUBA (1993-2001); consejera económica y de cooperación en Suecia y Polonia (1978-1986). Autora de libros sobre la vivienda social (Cuba y Latinoamérica), sobre las experiencias cubanas en el ordenamiento territorial y acerca del debate de los años sesenta en relación con la economía en el socialismo, que animaron al comandante Ernesto Guevara y al economista francés Charles Bettelheim. Actualmente asesora el Programa Mejoramiento de Barrios, PROMEBBA, en la provincia del Chaco, Argentina.

2 Voladura del vapor Maine en el puerto de La Habana, en 1898.

3 Para los cubanos la República de 1902 a 1959 se considera la «República mediatizada»

razón por la cual fue objeto de atención desde la creación del Estado Nacional Cubano en 1959 y motivo de sus dos primeras leyes: la Ley de Alquileres (que rebajaba al 50% los alquileres de los locatarios), en marzo de 1959 y la Ley de Solares Yermos (que estipulaba el precio máximo del metro cuadrado urbano) en abril de 1959.

Sin embargo, como explica un diagnóstico realizado sobre la situación de la vivienda en Cuba de 1959 a 2008:

Desde los inicios (...) la vivienda ha sido un tema de prioridad en las distintas políticas y programas promovidos por el Estado Cubano y se le confirió un carácter social, aspecto éste que ha constituido la base de toda acción a emprender, pues en Cuba el derecho de propiedad personal de la vivienda se entiende como el derecho del propietario y de su familia a disfrutar de una vivienda y no podrá convertirse nunca en posibilidad de enriquecimiento, ni explotación. En este sentido es paradigmático que la primera medida relacionada con la vivienda «la Ley de Reforma Urbana» haya tenido un carácter político-social y sin embargo, aunque constituyó el soporte de las profundas transformaciones de las políticas habitacionales del país, no comprendía aspectos constructivos, lo que hacía, desde el inicio, limitado su enfoque y alcance.<sup>4</sup>

Es decir que el Estado Cubano consideró a la vivienda como uno más de los problemas sociales que tenía que resolver, por lo que el tema constructivo se encaró como un objetivo más de la transformación constructiva estatal que requería el país para lograr los propósitos que la Revolución se había trazado en su política de cambio económico y social.

### **Conclusiones de la política habitacional 1959-1989**

La existencia de políticas territoriales que impidieron la especulación, la segregación o la sustitución de modelos en las ciudades cubanas y de políticas de vivienda encaminadas a resolver los problemas de alojamiento del conjunto de la población a través de la acción estatal, determinaron características propias de la situación de la vivienda en Cuba, comparativamente con otros países de Latinoamérica.

Hasta 1985, momento en que se aprueba la primera Ley de la Vivienda y se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) como organismo rector, se enfatiza

4 «Potenciales y oportunidades para la colaboración en el sector de la Vivienda en Cuba», Informe interno inédito. Arquitectos Guadalupe González, Kenia Correa y Rodolfo Hernández. 2008.

el análisis sobre la *inadecuada política y estrategia del sector*, sin que la misma se haya abordado antes sistemáticamente ni haya dado sus frutos.

De lo que se trataba, en 1985, no era de que el Estado se desentendiera de la situación habitacional, ni que dejara de considerar la vivienda como un derecho fundamental de los ciudadanos sino de *aceptar las limitaciones objetivas* que existían para satisfacer estatalmente una necesidad, no sólo urgente sino impostergable. Se trataba, por tanto, de asimilar la experiencia y de racionalizar las habilidades que la población había evidenciado al enfrentar el problema, es decir, de articular una respuesta realista e integrada al contexto socioeconómico donde las condiciones estaban caracterizadas por la equidad.

Importancia particular había tenido, anteriormente, la opción basada en la prefabricación pesada, que se demostró inviable en las condiciones de crisis económica (tanto desde el punto de vista económico, como energético y técnico) por lo que el Instituto creado por la ley comenzó a sustituirlas por técnicas más tradicionales y más fácilmente adaptables a situaciones específicas, además del esfuerzo en habilitar desde los municipios tanto la venta a la población de materiales como un departamento de proyecto para atenderla. Éste no empleaba el diseño participativo por lo que, muchas veces, se limitaba a ofertar proyectos tipo. En cuanto al terreno, desde el mismo inicio de la Revolución, se suministraba gratuitamente.

Sin embargo, en lo que se refiere a las condiciones sanitarias el reto mayor estaba dado por la necesidad de dar respuestas a los problemas de disposición de las aguas y los residuales sólidos, en lo fundamental, con soluciones poco sofisticadas y donde debiera imponerse la tendencia al reciclaje de esos productos en asentamientos de la llamada Franja de Base (población vinculada directamente a la agricultura o a la minería) donde la población aportaba su trabajo social. La participación ciudadana en la limpieza y el ornato público, a partir de la educación sistemática, empezaba a ser una práctica natural.

En ese momento, 1985, se habían podido constatar deficiencias en las políticas establecidas en la vivienda y el hábitat por la multiplicidad de planes sectoriales no coordinados territorialmente; por el incumplimiento de los planes anuales; por problemas de gestión en los planes constructivos que generaban desviación de recursos hacia acciones no programadas, y por la no comprensión estatal —hasta ese año— del papel a jugar por la población en la construcción de viviendas.

En resumen, todos estos problemas tenían sus causas en conceptos y criterios que han estado en la base de las políticas del sector, tales como:

- una respuesta estatal sustentada en un modelo único: la industrialización, basada, fundamentalmente, en la prefabricación pesada;
- la ausencia, hasta 1988, de políticas de mantenimiento del patrimonio edificado;
- la ausencia, también, de políticas para el apoyo a la autoconstrucción de la población, salvo entregas de suelo urbano, la habilitación de tiendas para la venta de materiales y el suministro de proyectos tipo, en ciudades intermedias;
- la subordinación de las políticas territoriales —en un tema de marcado carácter territorial como es el hábitat— a políticas sectoriales.

### **Crisis económica y «periodo especial» 1990-2009**

La crisis económica generada por la disolución de la Unión Soviética y la desaparición del llamado «socialismo» en los países de Europa del Este, fuente fundamental de los intercambios comerciales de Cuba, y otros problemas como: el recrudecimiento del bloqueo económico y financiero de Estados Unidos, significó que la *capacidad de compra del país, pasara, de 8.139 millones de dólares en 1989 a 1.7 millones en 1993, de los cuales y como consecuencia de la política de desarrollo económico y social, hubo que destinar 751 millones a la compra de combustible y 440 millones a la compra de alimentos básicos.*

Se produjo por tanto una sensible contracción de la producción y fuertes restricciones al consumo, con el consecuente deterioro del nivel de vida alcanzado hasta ese momento y se vieron seriamente afectados los avances logrados en la política de desarrollo económico y social. Fueron los años en que la consigna enarbolada por la dirección del país fue «trabajar por defender las conquistas del socialismo» y no el socialismo.

De 1993 a 1995 se enfrentaron adversidades climáticas adicionales —períodos de sequía y de intensas lluvias fuera de las temporadas normales— que hicieron aún más difícil la situación.

De hecho, el pueblo cubano sufrió, especialmente en esos años, fuertes privaciones en su vida cotidiana: escasez de alimentos, de medicamentos, de combustible doméstico, de artículos de vestir y calzar, de bienes necesarios para el hogar; frecuentes interrupciones del suministro de energía eléctrica —en julio y agosto de 1993 el régimen implantado en todo el país fue de seis horas de electricidad y seis sin ese suministro lo que generó desórdenes en la vida diaria y en la escasa producción posible— y donde servicios como el transporte de pasajeros sufrió

un deterioro ostensible: se calcula que, en ese mismo año 1993, circulaban en la ciudad de La Habana más de un millón de bicicletas, siendo prácticamente inexistente la circulación de otros vehículos.

Fue en esas circunstancias que Cuba declaró el *Período Especial en tiempos de paz* (las medidas se habían implementado para el caso de un bloqueo total por parte de Estados Unidos, en la preparación de la población del país para la guerra) y, en él, se planteó una estrategia con tres metas:

1. Efectuar reformas estructurales y de dirección productiva para reorganizar la economía interna en función de mayores niveles de eficiencia.
2. Ajustar la economía a las nuevas condiciones, reduciendo el consumo importado y fomentando la producción nacional de alimentos.
3. Insertar la economía en el mercado mundial, desarrollando una nueva estructura de exportaciones y fuentes de divisas convertibles y buscando nuevos mercados extranjeros.

Se planteó esta transformación de la economía con una estrategia «antichoque» para la población, es decir, mantener los logros en la educación, la salud, la seguridad social y distribuir, equitativamente, tanto los costos como los eventuales beneficios del reajuste necesario.<sup>5</sup>

A mediados de 1993 el gobierno implementa importantes medidas en función de esta estrategia. Entre ellas estuvieron:

- Legalización de la tenencia y utilización de divisas convertibles por la población.
- Ley autorizando el trabajo por cuenta propia.
- Ley sobre la creación de Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), a partir de las empresas agrícolas estatales.
- Creación de los mercados agropecuarios, con el funcionamiento de la oferta y la demanda.
- Medidas encaminadas al saneamiento de las finanzas internas.

Es dentro de esta situación de crisis económica en que se produce una irrupción y un mayor protagonismo de la sociedad civil cubana y la aparición de algunas ONGD (organizaciones no gubernamentales de Desarrollo) que deberán enfren-

5 También muchos de los ministros iban en bicicleta a sus oficinas.

tar un gran número de desafíos: iniciarse desde la economía popular y el combate a la pobreza hasta la reflexión de la nueva forma de expresión de la utopía cubana que, necesariamente, debía surgir de esta crisis. El trabajo de algunas de ellas podía contribuir a la realización de esta utopía en la medida en que lograran identificarse como interlocutores válidos en el debate por la transformación, apostando por la defensa del proyecto de desarrollo solidario, en marcha en el país.

En 1993, existía la percepción generalizada en muchos de nosotros de que

estos nuevos fondos que aparecían se podían insertar fácilmente en las estructuras y mecanismos existentes en áreas productivas y sociales; (...) que lo único que faltaba para volver a echar a andar la construcción de viviendas, o los planes alimentarios, o los proyectos de empleo femenino (...) era dinero para engrasar una maquinaria que estaba en pie. (...) Pero creo que había una asunción mayor, que compartíamos bastante, que era que estábamos siendo los pioneros de un campo de expansión.<sup>6</sup>

Pero, al contrario de lo que pensábamos a inicios de la década de 1990, no ha habido un crecimiento sino una contracción.

### **Aportes que realizó la Política Social del Hábitat hasta el 2008**

- El estudio y la sistematización de las inversiones estatales en el Sistema de Asentamientos Poblacionales (SAP), del país —realizado por Planificación Física— permitió implantar, a partir de 1977, una nueva división político administrativa (de seis provincias se pasó a catorce) que se ha demostrado muy eficiente en el funcionamiento del territorio nacional y que ha sido apropiada integralmente por el conjunto de la población.
- Se logró realizar, también tempranamente, los Planes Directores Urbanos de las veinte ciudades secundarias del país y localizar la totalidad de las inversiones tomándolos en cuenta.
- Se logró terminar el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (PGOTU), elaborado y aprobado concertadamente en todas las provincias del país.
- Se logró la distribución de los estudios universitarios y de los Centros de Investigación en el conjunto de las provincias, lo que implica la mejoría y la validación del funcionamiento del SAP, en general.

6 Ester Pérez, «Capacitación Institucional de la Comunidad» en: *Sociedad Civil y ONG en Cuba*. HABITAT-CUBA, 2000.

- En la década de 1990, con apoyo de la UNICEF, se realizó un especial esfuerzo para garantizar el abastecimiento de agua a los pequeños asentamientos —o Franja de Base—, que es donde se confrontan los mayores problemas en el funcionamiento adecuado del SAP.
- También se logró que el suministro eléctrico alcanzara a más del 96% de la población total, utilizando en las zonas rurales —donde era demasiado caro llegar con la red nacional— tanto la energía de los pequeños ríos en las zonas montañosas, como las células fotovoltaicas o paneles solares en las zonas llanas.
- En 1993 y hasta el 2001 en que fue disuelta, la Sociedad HÁBITAT-CUBA implementó el Programa «Arquitectos de la Comunidad» para dar asistencia técnica a la población tanto en proyectos familiares —con la utilización del Método de Diseño Participativo del arquitecto argentino Rodolfo Livingston—, como la asesoría técnica del esfuerzo propio de la población; HÁBITAT-CUBA llegó a tener oficinas en 146 municipios de los 162 con que cuenta el país y capacitar a los 532 profesionales que las integraban, para lo que llevó 32 veces al arquitecto Livingston al país, implementando seminarios en todas las provincias. Un éxito de este Programa —que fue reconocido como una de las 40 Mejores Prácticas a nivel mundial por la Cumbre Hábitat que se celebró en Estambul, Turquía, en 1996— fue lograr que el arquitecto Livingston escribiera y publicara su método, que ha ido ampliando y mejorando en sucesivas ediciones.
- También fue importante el apoyo de algunos actores de la sociedad civil cubana, como la Unión de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción (UNAIC), la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), y de asociaciones cubanas legalmente constituidas y registradas según la Ley de Asociaciones del país, que a través de proyectos de emergencia y de cooperación para el desarrollo lograron introducir el tema de la construcción y rehabilitación de viviendas y la producción de materiales como elemento importante para el desarrollo del sector agroalimentario: la Asociación Cubana para la Producción Animal (ACPA), la Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP); así como el CIERIC, dependiente del Ministerio de Cultura y el Centro Memorial Martin Luther King Jr., de vocación cristiana, apoyando diferentes proyectos constructivos y el desarrollo del movimiento cooperativo en el sector.

## **Dificultades que enfrentó la Política Social del Hábitat hasta 2008<sup>7</sup>**

- La *centralización* de: las regulaciones legales; los recursos materiales y financieros; las cifras de acciones constructivas por territorios y beneficiarios; la asesoría técnica; la producción de materiales de construcción (geográfica y en el sector estatal) y la construcción y conservación de viviendas; la construcción de la infraestructura, entre otras. Esa centralización limita las potencialidades y el desarrollo de alternativas por parte de territorios y actores para enfrentar sus desafíos y por tanto dar respuesta a las demandas sociales.
- La *sectorialización* en la planificación y toma de decisiones, enfatizada por el divorcio y debilidad de sistemas institucionales determinantes en el desarrollo del hábitat (Planificación Física e Inversiones de la Vivienda) y por la ausencia de una cadena de gestión y producción del hábitat.
- La *no adecuación a las necesidades reales* de la población y de la economía del país.
- Todo ello con incidencia directa en la falta de estimulación y baja autoestima de los profesionales, técnicos y obreros vinculados al sector, que repercute en deficiencias en la calidad de su trabajo.

## **Efectos de esa política y estrategia inadecuadas**

La problemática en el campo habitacional cubano antes de 2008, se puede resumir mediante los siguientes indicadores:

- 45,5% de las viviendas en regular y mal estado, de ellas la mayor cantidad en las zonas rurales y la inmensa mayoría de las restantes, faltas de mantenimiento y reparaciones por lo que tienden a pasar a la categoría inferior.
- 288 mil familias viviendo en condiciones precarias (60 mil familias en ciudadelas o cuarterías en las zonas céntricas de las principales ciudades, 160 mil viviendas en barrios insalubres o marginales, más de 50 mil bohíos y 18 mil viviendas con pisos de tierra en zonas rurales).
- Más de 200 mil familias viven hacinadas por falta de vivienda propia.
- 20 mil viviendas ubicadas en asentamientos poblacionales vulnerables por ubicación geográfica en 33 municipios del país.

7 Para este tema me baso en el Informe antes citado de los arquitectos Guadalupe González, Kenia Correa y Rodolfo Hernández.

- 1.457.000 viviendas de tipologías constructivas muy vulnerables a huracanes y fuertes vientos.
- Más de 700 mil viviendas carecen de urbanización y no disponen de una o varias redes técnicas vitales.
- Luego del paso de la tormenta tropical Fay y los huracanes Gustav y Ike en setiembre del 2008 la situación era dramática y alarmante: sólo el Ike provocó daños en la provincia de Holguín en 323.809 viviendas, de ellas 42.931 derrumbes totales. En el conjunto del país, incluyendo las provincias de Pinar del Río, Las Tunas, Camagüey e Isla de la Juventud, fueron afectadas por los huracanes de esos días 514.875 viviendas, de ellas 91.254 con derrumbes totales.

### **Resumen de la situación a 2008**

#### I. Con una mirada desde lo social

- *No se satisface la demanda* (de los territorios, del fondo, del Estado, de las familias, de los grupos vulnerables, de los sectores económicos).
- El plan de viviendas se elabora por destinos y/o sectores, siendo las situaciones precarias de habitabilidad (albergados, ciudadelas, focos y barrios insalubres, viviendas vulnerables, etcétera) uno de ellos, *pero sin prioridad*.
- No existe variedad en la oferta de viviendas para diferentes necesidades, tipos de familias y número de miembros. El plan no contempla la atención al aumento de adultos mayores y la diversidad familiar, así como a las personas diferentemente capacitadas. De igual forma, no contempla las cifras necesarias para asentar la población rural que demanda el desarrollo agropecuario que se quiere alcanzar en el país.
- Tampoco se prevé el apoyo a otras tipologías y condiciones de uso que actualmente no existen, a partir de un análisis de la demanda en cada caso: hotelera, alquiler temporal y otros.
- Han disminuido considerablemente las investigaciones sociales relacionadas con el hábitat y en los casos que se realizan, ellas no se incluyen en las decisiones del plan: por ejemplo, la no conveniencia de impulsar comunidades cerradas, donde la mayoría de los habitantes se desarrollen en el mismo ámbito de trabajo
- La no satisfacción de las demandas habitacionales de la población ha incidido con fuerza en otros problemas sociales de cierta gravedad, como: delincuencia, violencia familiar y urbana, indisciplina social, fundamentalmente en zonas dete-

rioradas, ciudadelas y comunidades de tránsito, situaciones especialmente importantes en la capital del país.

- También es necesario señalar la pérdida de identidad, pues la arquitectura y los espacios urbanos y rurales con calidad estética y funcional son lugares de socialización y memoria.

## II. Con una mirada desde lo institucional

- Las provincias no cuentan con un aparato que garantice la gestión integrada, con la participación de todos los organismos y de la población involucrada.

- La gestión en las provincias se realiza sectorialmente, sin la adecuada gobernabilidad como un todo, pues la actuación y el respaldo financiero de cada organismo es independiente, tanto en ejecución como en reparación.

- A esto se suma que en ocasiones no se incorporan en la práctica las recomendaciones de los expertos y organizaciones profesionales, los organismos e instituciones involucradas no cuentan con la fuerza profesional y técnica, incluyendo mano de obra especializada en la industria y la obra, y la participación de la población en las actividades constructivas y financieras es en general limitada.

- El Sistema de la Planificación Física se ha debilitado, ocasionando la vulnerabilidad del planeamiento pues se toman decisiones no acordes al Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (PGOTU) elaborado concertadamente con los organismos de cada provincia y aprobado por sus autoridades, con el consecuente deterioro de la imagen urbana. El plan no integra las urbanizaciones ni considera el atraso acumulado en estas últimas durante más de una década y no hay respaldo financiero.

- Prevalece la planificación por sectores y con ello el incumplimiento del PGOTU al tomarse decisiones no acordes al mismo.

- El plan de viviendas no está enfocado urbanísticamente, ni dirigido a resolver los problemas físicos de las ciudades (albergados, viviendas irreparables, focos y barrios insalubres, manzanas con problemas, ciudadelas).

- El control urbano está disperso, es insuficiente y deficiente, y el sistema normativo no está actualizado.

- El Sistema de la Vivienda no está preparado para asumir nuevas funciones urbanas. En general la vivienda se maneja como un elemento aislado y no se

incorpora con precisión a los planes elaborados, las urbanizaciones y el completamiento del equipamiento urbano y de servicios primarios. Son insuficientes las acciones de conservación y rehabilitación; el desarrollo y mantenimiento de las redes hídricas y de los servicios comunales.

- Existen limitaciones para el otorgamiento de licencias para construir o ampliar viviendas por esfuerzo propio a las personas que cuentan con recursos financieros para estos fines.

### III. Con una mirada técnica

- Insuficiente asistencia y capacidades para apoyar el diseño, conservación, mantenimiento, construcción y desarrollo del fondo habitacional.

- El Ministerio de la Construcción (MICONS) tiene una limitada rectoría en el desarrollo técnico-tecnológico de otros organismos constructores y del propio sector.

- Baja calidad y diversidad en el diseño de viviendas y urbanizaciones, falta de funcionalidad, estética e identidad, tanto en la vivienda urbana como rural. Incumplimiento de normas y regulaciones urbanas.

- No se cumple el Proceso Inversionista y con ello, la necesaria integración en el proceso de diseño de los constructores, suministradores y otros, incluyendo la población beneficiaria, directamente o a través de investigaciones por territorio. Tampoco es bueno el control de la calidad del proyecto. Prevalece en ocasiones el concepto del menor costo por sobre el de ciclo de vida de la construcción.

- Existen insuficiencias en la asesoría técnica a los procesos constructivos. No existen en todos los territorios Comisiones de Revisión de Proyectos, lo que afecta con mayor gravedad las construcciones por esfuerzo propio.

- Limitada variedad en tecnologías, tipología de viviendas y edificios, utilizando abusivamente, en ocasiones, los proyectos tipo.

- La base técnico-material existente tiene una tecnología obsoleta, subutilizada y de mala calidad de producción y no están implementadas tecnologías apropiadas para construir y rehabilitar en la trama urbana de la ciudad compacta. Limitado desarrollo de tecnologías prefabricadas de elementos de pequeño formato y ligeros. Existen limitaciones en el desarrollo de investigaciones y para aplicar los logros de la ciencia y la técnica nacional e internacional.

- No es suficiente el personal técnico en los Sistemas de la Planificación Física, la Vivienda y otros organismos involucrados en el hábitat, en lo que tienen incidencia algunos problemas actuales en la formación profesional de técnicos y especialistas, a lo que se suma la falta de motivación para su desempeño.
- Carencia de fuerza constructiva, baja calificación y motivación. Ausencia de formas alternativas para la producción de la arquitectura y el urbanismo.
- Son insuficientes las capacidades de las entidades estatales de construcción y mantenimiento de viviendas y no se han desarrollado otras formas organizativas y jurídicas socialistas como cooperativas para la fabricación y reparación de viviendas, producción de materiales de la construcción, servicios y transporte.
- Es insuficiente la incorporación de la población a todo el proceso desde la concepción, diseño, ejecución y evaluación de resultados.

#### IV. Con una mirada desde lo económico

- El desarrollo horizontal y las bajas densidades de las construcciones de viviendas atentan contra la economía urbana global y el aprovechamiento del suelo urbano.
- Escasa disponibilidad de materiales y productos. El Estado central no dispone de recursos suficientes para enfrentar la problemática habitacional, lo que hace más necesario facilitar las vías para movilizar los recursos en manos de la población y los recursos locales para este fin.
- Poco aprovechamiento de los recursos locales.
- Se desvían recursos del Estado y se fomenta el llamado mercado negro de materiales.
- Alto costo de los materiales y el transporte, de la urbanización y de las viviendas en general.
- Bajos ingresos y falta de créditos en divisas. Las estrategias no tienen en cuenta los diversos segmentos económicos de la población. Tampoco se aprovechan las posibilidades de las familias con mayores ingresos al ser muy limitado el mercado libre de materiales.

V. Con una mirada desde el marco legal

- Limitado, poco flexible y desconocido por muchos.
- La Ley de la Vivienda va a cumplir 20 años, no responde a las condiciones actuales y ha tenido modificaciones e inclusiones, que en muchos casos no se dominan para su aplicación.
- Prevalece el desconocimiento e incumplimiento de la legislación vigente, tanto por organismos estatales como por la población.
- Los cuerpos de control son dispersos, insuficientes y deficientes. A pesar de las multas y sanciones impuestas, no se logra detener las indisciplinas en construcciones ilegales.

### La demanda habitacional insatisfecha

En el cuadro siguiente se refleja la situación en el 2008 antes de los huracanes.

Cuadro 1. Situación habitacional en Cuba, 2008

<b>Clasificación del estado del Fondo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Bueno	2.107.650	60,0
Regular	788.660	22,0
Malo	647.556	18,0
<b>Total</b>	<b>3.543.866</b>	<b>100,0</b>
<b>Acciones Requeridas</b>		
Conservación	3.392.490	87,0
Mantenimiento	2.107.650	54,0
Reparaciones	788.660	20,0
Rehabilitaciones	496.180	13,0
<b>Necesidad total de nuevas construcciones</b>		
-Reconstrucciones por estado técnico	151.376	30,0
-Reconstrucciones por desastres naturales*	50.000	10,0
-Reubicaciones*	100.000	20,0
-Por hacinamiento o nuevas familias*	206.134	40,0

2008. Estimaciones a partir de datos del INV antes del paso de los huracanes

Se destacaban dentro de las causas de la insatisfacción existente:

- Limitadas opciones para la adquisición de nuevas viviendas. En ello inciden los obstáculos que existen para la construcción de nuevas viviendas y las prohibiciones para la compra y venta de las mismas por parte de la población. Existen planes esta-

tales para la construcción de viviendas, pero no tienen en cuenta necesidades reales de los territorios, el fondo del Estado, las familias, los grupos vulnerables y los sectores económicos, a lo que se suman las dificultades en el apoyo a la construcción por cuenta propia, consecuencia de la forma en que se elaboran y gestionan estos planes (centralizados y sectoriales); la rigidez y falta de contextualización de la legislación actual que rige el sistema de la vivienda y las limitaciones en el acceso y disponibilidad de recursos materiales y fuerza constructora necesaria.

- Limitadas opciones y accesibilidad de la población para el alquiler de viviendas, obstaculizado fundamentalmente por la ley que rige el sistema.
- Alto deterioro del fondo construido y de la infraestructura de servicios, que en muchos casos está incompleta y/o funciona mal, lo que está provocado por la existencia de limitadas opciones para la reparación y/o ampliación de viviendas e infraestructura de servicios.

En el caso específico de la baja calidad en diseños, procesos inversionistas y ejecuciones de obras inciden, naturalmente, las limitaciones en el acceso y disponibilidad de recursos materiales y fuerza constructora necesaria, pero también, el hecho de que la fuerza profesional y técnica está desestimulada y en muchos casos no tiene una preparación adecuada.

## A partir de 2009

*La batalla económica constituye hoy, más que nunca, la tarea principal y el centro del trabajo ideológico (...) porque de ella depende la sostenibilidad y la preservación de nuestro sistema social. Sin una economía sólida y dinámica, sin eliminar gastos superfluos y el derroche, no se podrá avanzar en la elevación del nivel de vida de la población, ni será posible mantener y mejorar los elevados niveles alcanzados en la educación y la salud que gratuitamente se garantizan a todos los ciudadanos.*

Raúl Castro. Discurso Clausura del Congreso de la Juventud, abril 2010

A partir de 2009 se empieza a desarrollar una serie de acciones imprescindibles para el país, en la dirección de actualizar el sistema económico, haciendo esfuerzos por la sustentabilidad alimentaria, mediante la mejora de la eficiencia y la rentabilidad de las diferentes producciones agrícolas, que habían sido, históricamente, rubros importantes de exportación, tales como: la caña de azúcar y el café, así como por aligerar el pesado aparato estatal...

Pero existían problemas difíciles y en diferentes ámbitos. El 4 de abril del 2010 en el discurso de clausura del Congreso de la Juventud Comunista, el presidente Raúl Castro enunciaba la cita que abre este capítulo y añadía:

Sin una agricultura fuerte y eficiente, que podemos desarrollar con los recursos de que disponemos, sin soñar con las grandes asignaciones de otros tiempos, no podemos aspirar a sostener y elevar la alimentación de la población, que tanto depende todavía de importar productos que pueden cultivarse en Cuba. Sin que las personas sientan la necesidad de trabajar para vivir, amparadas en regulaciones estatales excesivamente paternalistas e irracionales, jamás estimularemos el amor por el trabajo, ni solucionaremos la falta crónica de constructores, obreros agrícolas e industriales, maestros, policías y otros oficios indispensables que poco a poco van desapareciendo.

Es en esa dirección que se continuó con la entrega de tierras estatales a particulares que quisieran dedicarse a producir (lo que puede entenderse como una tercera Reforma Agraria); se amplió la posibilidad del trabajo por cuenta propia, vinculado con la racionalización de los organismos estatales hipertrofiados (más del 90% de la fuerza de trabajo estaba empleada por el sector estatal); se estableció un nuevo régimen tributario (en el país éste casi no existía); se empezaron a priorizar la recuperación y la calidad de los servicios de educación y salud, y otras medidas muy sensibles a la población cubana como la tranquilidad ciudadana...

### **Medidas actuales en el campo del hábitat y la vivienda**

En el campo del hábitat y la vivienda se ha reconocido públicamente (en una Mesa Redonda en la TV) las carencias existentes y la necesidad de fortalecer el Sistema de la Planificación Física del país, para recuperar el papel cumplido desde 1960 y hasta antes de 1990. Como fundadora de este sistema, pienso que será necesario analizar colectivamente los problemas existentes y que las medidas, que deben ser de distintos órdenes, sean sentidas y apropiadas por los profesionales y técnicos del sistema, además de que puedan contar con el necesario apoyo político.

Se ha empezado a estimular la producción territorial de materiales de construcción y consecuentemente la disponibilidad local de los mismos se ha incrementado y diversificado en la base. Existen más figuras productivas (legales e ilegales), tanto privadas como a través de la constitución de algunas experiencias cooperativas que, para formalizarse, están dependiendo de una ley que se estudia actualmente.<sup>8</sup>

Se ha orientado —oficialmente— no sólo la necesidad de la participación de la población en la construcción de viviendas por esfuerzo propio sino que se están

8 En Cuba, las cooperativas sólo están autorizadas en la agricultura donde, actualmente, producen más del 70% de los productos de la canasta básica.

desarrollando también en este campo otras figuras productivas (las restricciones legales se han debilitado y ahora son mucho más permisivas en otorgar licencias) que modifican radicalmente la situación existente.

El cambio más profundo, sin embargo, es la reciente aprobación del Decreto-Ley 288, que modifica la Ley General de Vivienda de 1988 y que está vigente desde el 10 de noviembre de 2011 y elimina la prohibición de comprar y vender inmuebles y flexibiliza el traspaso de esos bienes, que durante años alimentaron un lucrativo comercio ilegal. Con la nueva normativa, las transacciones inmobiliarias se formalizarán directamente ante notario con sede en el lugar donde se encuentre enclavado el bien y por el precio libremente acordado.

La modificación citada beneficia a personas naturales y domiciliadas en la isla y a extranjeros con residencia permanente. Además de la compraventa, los cambios legales reconocen y norman la permuta, la donación y adjudicación —ya sea por divorcio, salida definitiva del país del propietario, u otras— de viviendas entre particulares. En cualquiera de estos casos se requerirá solamente la inscripción del inmueble en el Registro de Propiedad.

Entre los cambios de relevancia que introduce el Decreto-Ley figura también la modificación en la manera en que las personas que emigraban definitivamente del país perdían el derecho a la propiedad. Si bien se mantiene el requisito de confiscación por el Estado, éste funciona como un paso en la transferencia mediante pago a familiares u otros ocupantes. Al respecto, uno de los artículos señala que «son válidos los actos de transmisión de la propiedad de viviendas, realizados por sus propietarios, conforme a la Ley, antes de salir definitivamente del país».

Otras medidas, como una ley sobre el cooperativismo en general, que pueda incluir no sólo los servicios a la población (fórmulas que ya se han probado en algunos sectores antes estatales) sino a la vivienda y al libre ejercicio de algunas profesiones, se espera se aprueben a la brevedad.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que sí, que evidentemente, una nueva política sobre la vivienda y el hábitat está en desarrollo en nuestro «pequeño caimán», tan lejos y tan cerca de nuestros hermanos de Latinoamérica.

# México





# Veinte años de políticas de vivienda. Impactos y perspectivas

*Enrique Ortiz Flores*<sup>1</sup>

Veinte años cumplirán en 2012 las políticas habitacionales impuestas e instrumentadas por los gobiernos surgidos en México después de la caída del Muro de Berlín, hecho que abrió un amplio espacio al capitalismo salvaje. Los logros alcanzados y las contradicciones generadas nos obligan a reflexionar sobre sus impactos y a explorar y proponer nuevos caminos, capaces de superar los efectos de un proyecto ambicioso de producción mercantil que, queriendo controlarlo todo, ha terminado por marginar, al menos, a la mitad de la población de un país con más de 100 millones de habitantes.

## **1. El «milagro» neoliberal y sus consecuencias**

El «Consenso de Washington», impulsado por los organismos multilaterales de financiamiento en los años noventa, es un conjunto de políticas económicas pensadas para abrir nuevos espacios a la expansión global de las grandes corporaciones. Se trata de políticas que fueron «vendidas» a los países en desarrollo como el camino que deberían seguir para garantizar su crecimiento.

No se trata de un consenso suscrito por los países, sino de un listado de políticas con las que los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), el Congreso de Estados Unidos, y otras instancias y expertos con sede en Washington, coincidían para ser impulsadas a todo lo largo y ancho del planeta.

Fue este el origen de las políticas neoliberales, cuya aplicación acrítica por muchos gobiernos ha traído consecuencias muy graves en cuanto a la profundización de la desigualdad social y el incremento de la pobreza y la exclusión en el mundo. El caso mexicano es un buen ejemplo de ello.

1 Mexicano, arquitecto, director de la ONG mexicana COPEVI (1965-1976); subdirector de Vivienda, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976-1982); director general del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonhapo (1983-1987); secretario general de la Coalición Internacional para el Hábitat, HIC (1988-1999) y presidente internacional de la misma (2003-2007). Coordinó el establecimiento de la oficina regional de HIC para América Latina, donde colabora actualmente como coordinador de proyectos. Es presidente del Comité de Producción Social de Vivienda del Consejo Nacional de Vivienda de México e integrante del comité que promovió la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

El «Consenso de Washington» se resume en un decálogo: disciplina fiscal; reordenamiento del gasto público; reforma impositiva; liberalización de las tasas de interés; tasas de cambio competitivas; liberalización del comercio internacional; apertura a la inversión extranjera directa; privatización; desregulación, y derechos de propiedad (individual y privada).

El conjunto y el efecto sinérgico de estas políticas impactaron profundamente la economía y la vida de nuestros pueblos, no siendo excepción los temas territoriales, urbanos y habitacionales. Respecto a la vivienda, los tres primeros postulados del listado incidieron en la cancelación de programas de producción pública y en la disminución del monto de recursos fiscales destinados a este rubro. Y también en la fractura de las políticas sociales, al focalizarse su aplicación en los sectores de mayor pobreza y dejar al libre mercado la atención del resto de la sociedad.

En el caso de la vivienda, el impacto de esta política fue doble, pues el mercado fue incapaz de atender a más de la mitad de la población ubicada por debajo de la línea de pobreza, y la focalización en los más pobres, a través de los programas compensatorios y de alivio a la pobreza, no se aplicó a la vivienda.

De hecho, la focalización se dio en sentido contrario, al centrarse la oferta de viviendas-mercancía en sectores con ingresos entre cinco y diez veces el salario mínimo. Es más, las posibilidades de canalizar recursos fiscales en apoyo de los más desprotegidos se vieron disminuidas por otra recomendación contradictoria, hecha en 1994 por el propio Banco Mundial a países muy endeudados de desarrollo medio, como México: la de reducir las transferencias presupuestarias al sector vivienda para ampliar, en cambio, las inversiones en infraestructura urbana.

Respecto a las tasas de interés, se buscó su determinación por el libre juego del mercado y que se ubicaran por encima de la inflación, para evitar la descapitalización de los fondos de vivienda. Esto, aunado a la disminución de los subsidios, a la mercantilización libre de la tierra y otros insumos, y a la política también impuesta por las mismas condicionantes neoliberales de controlar hacia la baja el incremento de los salarios, generó un círculo perverso, que afectó no sólo la recuperación de créditos ajustables convenidos en tiempos de alta inflación, sino las posibilidades de los sectores de bajo ingreso de acceder a la vivienda producida por el mercado.

Así, el esquema del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que otorgaba créditos en múltiplos de salario mínimo oficial (lo que permitía adaptar su amortización a una realidad inestable en los ingresos de los

adquirentes de vivienda en tiempos de alta inflación y reducción programada de los salarios), fue modificado por presiones del Banco Mundial con la incorporación de una tasa adicional que permitiera evitar su descapitalización. Bajo estas condiciones los deudores, muchos de ellos organizaciones sociales, no pudieron después de un tiempo pagar sus créditos, con lo que el organismo se enfrentó a la paradoja de ver disminuida considerablemente su tasa de recuperación.

La explicación que se dio fue que la gente organizada alegaba dificultades para no pagar sus créditos y no que, ante la pérdida del poder adquisitivo de su ingreso, controlado a la baja, le era muy difícil enfrentar el pago de créditos ajustados a la inflación. Esto condujo además, a decisiones políticas que llevaron a la individualización extrema de la política de vivienda en el país, lo que terminó beneficiando, por supuesto, a los grandes promotores y desarrolladores de vivienda de interés social.

Se disminuyeron los subsidios, se eliminó la línea de crédito para la compra de tierra y se cancelaron paulatinamente los créditos colectivos que otorgaba Fonhapo a las organizaciones sociales, haciéndolas pasar, bajo estas nuevas condiciones, de promotoras y productoras sociales a meras gestoras y organizadoras de la demanda de viviendas producidas por el sector privado.

Las políticas de tasas de cambio, liberalización del comercio y apertura a la inversión extranjera directa, favorecieron la entrada al mercado habitacional de capital financiero transnacional, de materiales, componentes e incluso de proyectos habitacionales completos, trasladándose con ello el efecto multiplicador que tiene la industria de la construcción hacia fuera del país. Los principales afectados han sido los profesionales y parte de la planta productiva nacional, principalmente la conformada por pequeños y medianos productores. Pareciera que los gobiernos neoliberales se conformaran con rentar el suelo, y que el avance en el desarrollo tecnológico propio les tuviera sin cuidado.

La política privatizadora, octava consigna en la lista del «Consenso de Washington», fortaleció el manejo mercantil de la tierra y la subordinación del derecho humano a la vivienda a los grandes intereses financieros e inmobiliarios. También contribuyó a desalentar e incluso a frenar las iniciativas de los productores sociales organizados, al imponerse la individualización de los problemas, de las soluciones y de los procesos de gestión y apropiación del suelo y la vivienda.

El punto nueve del decálogo, que aboga por la desregulación, supone a su vez que el mercado, eliminadas las barreras normativas y de control estatal que lo distorsio-

nan, se encargará de resolverlo todo. Este planteamiento llevó a reducir el papel de los organismos públicos a otorgar créditos de largo plazo y a convertirlos en entidades financieras de segundo piso, incapacitadas para intervenir en la regulación de la calidad de la vivienda y de su articulación con las políticas, cada vez más debilitadas, de planeación y desarrollo urbano. Mucho menos se ocuparon ya de atender los aspectos sociales y administrativos, tan necesarios para apoyar y regular los procesos participativos de producción y mejoramiento del hábitat y la convivencia social en los grandes conjuntos de casas individuales que hoy se producen.

Los derechos de propiedad firmemente establecidos, que recomienda el último punto del decálogo, han sido ampliamente estimulados mediante la adopción de políticas y procedimientos como los propuestos por el economista peruano Hernando de Soto: legalización de la propiedad individual; modernización de los catastros y registros públicos de la propiedad; fortalecimiento del sistema hipotecario; agilización de los juicios de desahucio en casos de incumplimiento en el pago de las hipotecas, y redescuento de paquetes hipotecarios en el mercado secundario internacional.

Con ello, De Soto vende la idea de que, sin realizar cambios estructurales profundos, los pobres dejarán de serlo al contar con capital líquido para fortalecer sus actividades económicas, gracias a la posibilidad de hipotecar sus activos. Juega en realidad a colocar los recursos e hipotéticos excedentes de los pobres en el circuito del capital financiero internacional, dejándolos en situación aún más vulnerable y fuera de toda consideración en torno a la función social de la propiedad.

La utilización de este modelo en su propio país, el Perú, ha demostrado fehacientemente que ni los bancos quieren prestarle a los pobres, aunque tengan regularizadas sus propiedades, ni los pobres quieren acudir a los bancos. En un estudio reciente se muestra que no ha existido impacto alguno en el incremento de los créditos hacia los «beneficiarios» del programa ni en el mejoramiento de su situación económica. Sí, en cambio, lo ha tenido en los procesos de individualización y de desaliento y combate a las iniciativas colectivas.

La aplicación obediente del decálogo del «Consenso de Washington», complementado más tarde con otras medidas y con la imposición de ajustes estructurales por los organismos financieros multilaterales, ha tenido un fuerte impacto en la forma de producción de la vivienda y en la conformación del espacio urbano en el contexto latinoamericano.

## 2. La vivienda mercancía: motor de «desarrollo» y fuente de exclusión

El «Consenso de Washington» está atrás de varios documentos producidos por el Banco Mundial en la primera mitad de los años noventa que, en casos como el de México, fueron seguidos al pie de la letra desde que, en 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari diera a conocer su política de *fomento y desregulación de la vivienda*, hecho que constituye un verdadero parteaguas en las políticas habitacionales del país. Me refiero a documentos como 'Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional', publicado en inglés en 1993<sup>2</sup> y en castellano en 1994.

Sorprende descubrir que los objetivos y principales estrategias contenidas en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, publicado por el gobierno del presidente Vicente Fox en noviembre de 2001, eran, como puede verse en el cuadro siguiente, una copia casi exacta de las principales estrategias recomendadas en dicho documento.<sup>3</sup>

Referentes internacionales de la Política de Vivienda

	<b>Programa Sectorial de Vivienda México 2001-2006</b>	<b>Banco Mundial 1994 Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional BIRF 1994</b>
<b>Objetivos</b>	-Consolidar mercado habitacional -Promover desarrollo y competitividad sectorial -Reactivar banca de desarrollo	-Implantar industria habitacional coherente con la economía de mercado
<b>Principales Estrategias</b>	-Consolidación jurídica del patrimonio de la población (Estrategia 3)	-Desarrollo derecho de propiedad
	-Desarrollo del Sistema Hipotecario Integrado (Estrategia 2)	-Promoción financiamiento hipotecario
	-Apoyo social a la población más necesitada -Subsidio focalizado (Estrategia 3)	-Racionalización de los subsidios
	-Abasto de suelo con aptitud habitacional, infraestructura y servicios (Estrategia 5)	-Suministro de infraestructura para desarrollo suelo habitacional
	-Desgravación, desregulación habitacional y su marco normativo (Estrategia 4)	-Desregulación, desarrollo de suelo y vivienda
	-Abasto competitivo, insumos, normalización y certificación para crecimiento de producción (Estrategia 6)	-Organización de industria de la construcción
	-Activación institucional y fortalecimiento sectorial (Estrategia 1)	-Desarrollo del marco institucional

2 The World Bank, 1993 *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington, D.C.

3 Ibid. *Technical Supplement 2: Enabling The Housing Sector to Work*.

Estas políticas dan un enorme peso al papel macroeconómico de la producción de vivienda, ya que ésta activa treinta y siete ramas económicas, genera empleo, consume insumos nacionales (cada vez menos, de hecho) y activa al sector financiero. En lo social, en cambio, se reducen a cimentar el patrimonio familiar y a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios (hecho que por la calidad de la vivienda y la ubicación lejana de los desarrollos habitacionales está cada vez más en duda).

Son políticas de vivienda que enfatizan el papel de ésta como motor del desarrollo económico, centradas en la producción mercantil de vivienda por el sector privado, y que reducen lo social al ámbito individual y familiar. Se olvidan del papel macrosocial y microeconómico, que también debiera formar parte de una política incluyente y socialmente significativa de vivienda.

El cambio de rol del Estado, de proveedor y regulador a *facilitador*, se consolida en el caso de la vivienda, con lo que se elimina la producción pública y se centra todo el esfuerzo estatal en el fortalecimiento de la producción mercantil de vivienda por los desarrolladores privados.

Al primero de diciembre de 2005, 1.200 desarrolladores privados participaban en el mercado mexicano. Nueve de ellos concentraban el 25% de la producción total. Seis cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores y, de acuerdo a datos de la revista *Obras*,<sup>4</sup> el Índice HABITA (IH), que las integra, tuvo un rendimiento de 1.118% de 2000 a marzo de 2007, muy por encima del sector construcción (447%), el índice de cotizaciones (370%) y el índice de rendimiento total (414%). En 2004 representaron el 4,69% del mercado accionario y en el primer trimestre de 2007 el 7,17%.<sup>5</sup>

Este énfasis en la producción mercantil tiene una fuerte repercusión en la producción de vivienda en México, ya que le impone una lógica expansiva acelerada, dadas las exigencias de rentabilidad de los inversionistas, en forma creciente vinculados a intereses corporativos transnacionales. Se habla de un «tren de la vivienda», que resulta imparable, y que se propone abarcar cada vez mayores tramos del mercado.

Bajo esta lógica, lo importante es producir y vender masivamente casas, sin importar mucho su tamaño y adecuación a las necesidades de la demanda, ni mucho menos su ubicación y articulación con el tejido urbano, las fuentes de empleo y la accesibilidad a los equipamientos.

4 Revista *Obras* Número 413, mayo 2007.

5 Seis de sus principales accionistas aparecen también dentro del *ranking* de los 100 empresarios más importantes de México, que publicó la revista *Expansión* en mayo de 2006.

La producción mercantil de vivienda en México logró beneficiarse del otorgamiento de más de tres millones de créditos hipotecarios durante el gobierno del presidente Fox (2000-2006), otorgados por los organismos que canalizan recursos de los fondos de vivienda de los trabajadores del sector privado (INFONAVIT), de los trabajadores al servicio del Estado (FOVISSSTE) y del ahorro social, vía diversas entidades hipotecarias privadas (bancos y otras entidades financieras) y el respaldo de la banca de desarrollo (Sociedad Hipotecaria Federal).

La celeridad del *tren de vivienda* y el propósito de que éste cuente con recursos de crédito suficientes para que «todas las familias puedan comprar vivienda en los próximos años», ha llevado a la Sociedad Hipotecaria Federal a estimar que la cartera hipotecaria de bancos y sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles) debería incrementarse de 78.734 millones de dólares en 2006 a 335 mil millones en 2020. Estas estimaciones harían insuficiente todo el ahorro captado por la banca comercial, lo que ha llevado a plantear mecanismos alternos, entre los que se privilegia la *bursatilización* de hipotecas, mercado en el que pueden participar diverso tipo de inversionistas institucionales, nacionales y extranjeros.

Estos enormes retos, planteados desde la lógica mercantil de producción de vivienda, han implicado el diseño y consolidación de un sistema altamente sofisticado de instrumentos financieros, entre los que se encuentran el desarrollo de un mercado primario y secundario de bonos respaldados por hipotecas; esquemas de garantías por incumplimiento, pago oportuno y riesgo sistémico y, siguiendo las recomendaciones de De Soto, un esquema ágil de recuperación de garantías, la modernización de los registros públicos de la propiedad y el registro único de vivienda que estandariza el padrón de desarrolladores y de oferta. A esto se suma toda una serie de facilidades administrativas, fiscales y urbanísticas, que integran todo un sistema de instrumentos de apoyo a esta forma de producción.

El nuevo gobierno del presidente Felipe Calderón fue aún más lejos en el mismo camino emprendido por los anteriores. Se lograría con ello el programa más grande de la historia del país en cuanto al número de créditos otorgados y viviendas nuevas producidas.<sup>6</sup> Pero dado el enfoque economicista de esta política, se incrementarían también sus impactos negativos, tanto en lo social como en lo urbano. Así, se estima que el 70% de los 26.7 millones de hogares existentes en México en 2010 sólo podrá acceder a menos de 30% de las viviendas ofertadas

6 Entre 2007 y 2009, de acuerdo a la Comisión Nacional de Vivienda se adjudicaron por parte de los organismos nacionales de vivienda y otras entidades públicas 4.367.295 viviendas, lo que proyectado a 2012 alcanzaría cerca de 6 millones de viviendas

en el mercado, y que los ubicados en los tres deciles de ingresos más bajos sólo podrían hacerlo a un 3% de ellas.<sup>7</sup>

Estas políticas, sumadas a la cancelación de los pocos instrumentos institucionales que existían antes de 1992 para apoyar las iniciativas y esfuerzos productivos de los sectores de bajos ingresos, e incluso su criminalización, hicieron que más de la mitad de la población quedara sin opciones dada su incapacidad de acceso a la vivienda de mercado. Como consecuencia, se incrementaron los problemas de hacinamiento y deterioro del hábitat popular y la ocupación o adquisición irregular de suelo en áreas inadecuadas y vulnerables. Pese a ello, sobrevivirían diversas variantes de autoproducción individual y organizada, que reclaman nuevos enfoques e instrumentos.

En lo urbano, la producción masiva y desarticulada de grandes conjuntos de viviendas sin ciudad y el abandono de la planificación urbana en favor del libre mercado, reforzaron la tendencia a la expansión irracional y especulativa de la mancha urbana de las ciudades del país, multiplicándose varias veces su superficie en relación al crecimiento de la población, lo que deja grandes superficies «a la engorda», con el alto costo que esto implica para el conjunto de sus habitantes.

### **3. Grandes contradicciones, nuevas perspectivas**

La construcción de grandes conjuntos de viviendas unifamiliares en las periferias lejanas de las ciudades, donde el paso de tierra rural a urbana permite a los desarrolladores privados ofertar viviendas a sectores con ingresos entre cinco y diez veces el salario mínimo, sin afectar sus expectativas de ganancia, ha generado fuertes contradicciones urbanas e impactos en las familias que las adquieren.

La ubicación lejana; la superficie limitada de las viviendas; el rompimiento de las redes familiares de apoyo mutuo, como resultado del manejo individualizado de los créditos y los subsidios, y la falta de equipamientos, servicios de calidad y programas sociales en los grandes conjuntos, ha traído como consecuencias:

- el incremento de los tiempos y costos de transporte a las zonas de trabajo, situación que alcanza niveles inaceptables en las grandes ciudades;
- la dificultad de las madres de familia para encontrar trabajo cercano, lo que disminuye los ingresos familiares y, en el caso de madres solas jefas de familia, las obliga a dejar solos a sus hijos en contextos de alto riesgo social;

7 CIDOC-Sociedad Hipotecaria Federal, *Estado Actual de la Vivienda en México*, 2010.

- el sacrificio de espacios habitables de las viviendas, muchas veces mínimas, para instalar un local comercial o de servicios, ante la falta de equipamientos y la necesidad de complementar los ingresos familiares.

La conjunción de estos y otros impactos ha llevado al incremento de la violencia intrafamiliar y la criminalidad en estas zonas y, en muchos casos, al abandono de las viviendas.<sup>8</sup> Este hecho se ve reforzado por el incremento de los costos de vida y la reducción del poder adquisitivo del salario, derivados tanto del aumento del precio de los alimentos básicos en el mundo, como de las políticas económicas y los impactos de la crisis financiera y recesiva norteamericana, en un país como México, de economía altamente dependiente de la de los Estados Unidos.<sup>9</sup> Así, en 2009, el precio de la vivienda en México se incrementó en 3.2% en tanto que el ingreso disponible para adquirirla disminuyó en 5%.<sup>10</sup>

Como respuesta, el gobierno del presidente Calderón lanza a finales de 2011 su «Agenda de Impulso a la Vivienda», que busca atender a los sectores que venían quedando fuera del mercado habitacional, y remediar los impactos urbanos y ambientales de la producción masiva de viviendas individuales. Pero esto sin salirse de los criterios que norman la producción privada y respaldan su intervención con todo un sistema de garantías y estímulos que permitan mantener en buen ritmo el «tren de vivienda», conducido por el sector financiero y los desarrolladores privados. ¡Más de lo mismo!: un modelo que limita la participación de los usuarios al papel de compradores o a intervenir marginal e individualmente en el mejoramiento y ampliación de sus viviendas deterioradas o en proceso de consolidación.

#### **4. Hacia un nuevo paradigma. El papel de la Producción Social del Hábitat**

Es frente a estas tendencias, al parecer inamovibles, de la política habitacional en México, que la producción y la gestión social del hábitat y la vivienda pueden crear nuevas opciones y abrir caminos a la construcción de un nuevo paradigma, centrado en los procesos sociales y en la gente, y no en el dinero

Desde los inicios del gobierno del presidente Fox y en el marco del Consejo Nacional de Vivienda, que integran representantes de los diversos sectores que

8 El censo de 2010 registra cerca de cinco millones de viviendas deshabitadas o abandonadas en el país, 720 mil más que en 2005.

9 De acuerdo a un informe de la CEPAL, dado a conocer en noviembre de 2011, México y Honduras son los únicos países de América Latina en que se incrementó la pobreza.

10 CIDOC-Sociedad Hipotecaria Nacional, *op. cit.*

intervienen en este campo (público social, académico y privado), se logró instalar una comisión enfocada a promover la inclusión de la producción social de vivienda (PSV) dentro del Sistema Nacional de Vivienda y de la nueva Ley de Vivienda, que se discutía entonces para dar marco legal a las políticas privatizadoras.

Esta comisión, y otros actores de las ONG y del movimiento urbano popular, centraron sus principales preocupaciones y aportaciones en los diversos proyectos de ley que circularon entre 2003 y 2006, para lograr su adecuación a los principios y contenidos del derecho humano a la vivienda y para incorporar en ellos la producción social de vivienda. De hecho, ambos temas se concibieron en forma articulada, ya que la producción social de vivienda es reivindicada como un derecho por los excluidos del mercado habitacional y otros sectores sociales interesados en participar activamente, tanto en la determinación de las características, como en la producción misma de su hábitat.

La producción social de la vivienda y otros componentes del hábitat, no sólo ha permitido concretar el derecho humano a la vivienda a cerca de dos terceras partes de la población del país, sino que, en sus modalidades más estructuradas y tecnificadas, implica la conjunción de otros derechos: a ser informado, a organizarse y a participar en las decisiones respecto a su hábitat; a un medio ambiente sano, al agua y otros servicios, e incluso a la tierra, aunque se trate de un derecho aún no reconocido. En esta perspectiva, se formularon propuestas para incluir explícitamente en la ley los temas contenidos en la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

La ley, aprobada por la unanimidad del Congreso en 1976, dio a la producción social de vivienda un tratamiento amplio y acertado destinándole un título específico y dos capítulos. Su definición de la producción social de vivienda es precisa y no deja lugar a dudas:

aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos; incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios, que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones (artículo 4).

La ley define también con claridad la diferencia entre autoproducción y autoconstrucción, y define al productor social de vivienda «como la persona física o

moral que en forma individual o colectiva produce vivienda sin fines de lucro». Y el artículo 85 establece que «el Gobierno Federal deberá apoyar la producción social de vivienda, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento».

Estos y otros contenidos más específicos de la ley, orientados a instrumentar la PSV, a fomentar y apoyar sus procesos y modalidades, y a generar suelo, esquemas de financiamiento, subsidio, investigación, asistencia técnica, tecnologías adecuadas, capacitación y otros apoyos, dan un respaldo definitivo y preciso para trabajar en el desarrollo de un sistema de producción social de vivienda en México y en la estructuración del necesario sistema integral de instrumentos de apoyo que le garanticen viabilidad y un amplio impacto social.

No se trata de un sistema de producción competitivo al mercantil, sino de uno diferente, pero complementario y convergente, capaz de dinamizar el sistema nacional de vivienda y de generar nuevas opciones que contribuyan a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda adecuada. También es un sistema complejo, en el sentido de su riqueza, ya que no se limita a producir casas sino a construir ciudadanía activa y responsable, a fortalecer la economía popular, a construir ciudad y a hacerlo dentro de criterios de sustentabilidad y equidad.

Durante el gobierno del presidente Calderón, contándose ya con el reconocimiento de la producción social en la Ley de Vivienda, se han logrado dar los siguientes pasos en la construcción de ese sistema de instrumentos de apoyo específicos y adecuados a esta forma de producción:

- apertura de una pequeña oficina coordinadora del tema en el seno de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), organismo encargado de formular y conducir la política nacional de vivienda;
- formulación de una estrategia orientada a la consolidación paulatina del sistema de instrumentos de apoyo a la PSV y al fortalecimiento de los diversos actores que intervienen en esta forma de producción, priorizando la PSV organizada y asistida;
- integración legal dentro del Consejo Nacional de Vivienda del Comité de Producción Social de Vivienda, con representación de actores de la sociedad civil organizada y representantes de diversas entidades del sector público y de los organismos nacionales de vivienda;
- creación, en su seno, de mesas de trabajo integradas principalmente por productores o desarrolladores sociales que trabajan sobre temas específicos: definicio-

nes básicas, financiamiento, criterios para la acreditación de productores sociales, diseño del programa de capacitación de productores sociales y otras materias;

- posicionamiento de la PSV en los organismos públicos y frente a los diversos actores que inciden en su instrumentación y operación. Esta actividad incluye la realización de encuentros locales y nacionales, la apertura de un micrositio y actividades de formación y difusión;
- capacitación en el tema de la PSV a funcionarios de los organismos estatales de vivienda (2010) y a los desarrolladores sociales de vivienda (2011) en cuestiones de conceptualización y su aplicación al proceso operativo y de gestión, asistencia técnica y aspectos administrativos y contables, cursos que han sido diseñados, organizados e impartidos por la CONAVI conjuntamente con productores sociales experimentados;
- generación, en forma también participativa, de la metodología y contenidos del proceso de acreditación, tanto de Ejecutores Sociales (dispensores de subsidios), como de los Desarrolladores Sociales que operan sin fines de lucro en apoyo de los productores sociales, en los diversos aspectos implicados en la producción social de vivienda;
- realización, en 2010, de un piloto de acreditación que permitió la adecuación y la validación de los instrumentos considerados. Hasta finales de 2011 se había acreditado a 11 desarrolladores sociales (ONG, cooperativas, entidades financieras populares y otras figuras) y 21 entidades ejecutoras (predominando las cajas solidarias y populares y otras entidades sin fines de lucro);
- establecimiento, desde 2009, de una bolsa de subsidios, que ha venido creciendo anualmente, específicamente orientada a proyectos de Producción Social de Vivienda Asistida, y que en 2012 alcanzará a canalizar cerca de 80 millones de dólares;
- presencia de la PSV, aunque a escala aún limitada, en las 32 entidades que integran el territorio nacional.

Dos aspectos críticos para lograr la consolidación del sistema básico de apoyo a la PSV son el contar con esquemas financieros adecuados, operados por los organismos nacionales de vivienda, y el acceso a suelo. El financiamiento actual, proveniente de los recursos limitados de los propios desarrolladores sociales y de cajas y cooperativas populares de ahorro y préstamo, no permite dar la escala necesaria a esta forma de producción. A su vez, la falta de una política social de

suelo en México y su tratamiento como mercancía escasa, dificulta en gran medida el acceso al mismo por los productores sociales en condiciones de asequibilidad, ubicación adecuada, seguridad de tenencia y disposición de infraestructura y servicios.

En el impulso de estos temas participan activamente los desarrolladores sociales acreditados, el comité de producción social de vivienda del Consejo Nacional de Vivienda, y la Red de Productores Sociales de Vivienda, constituida por diversas organizaciones civiles y sociales interesadas en el tema. Pese a las limitaciones impuestas por la vigencia de una política centrada en lo económico y orientada en favor de los intereses del sector privado, se ha logrado posicionar el tema de la Producción Social del Hábitat y se han sentado bases importantes que pueden permitir su consolidación en el futuro inmediato.



**Parte III**

## **Una mirada de conjunto**



# El problema de la vivienda y la Producción Social del Hábitat, del Sur al Norte de América Latina

*Gustavo González<sup>1</sup>*

Nos toca a nosotros, ahora, tratar de sacar algunas conclusiones generales de este gran fresco latinoamericano que acaba de dibujarse, desde el frío Sur al cálido Norte de esta sufrida América Latina. Y la primera conclusión tiene que ser que debemos dejar claro que en este tema de la vivienda y el hábitat estamos frente a un gran problema político, de profundo alcance social, que ataca fundamentalmente a los pobres del continente. Dejar claro esto nos parece importante, porque estamos hablando de que el problema aqueja a la inmensa mayoría de la población. La misma población que, como pudo, de la forma que se ingenió, con el grado de organización que se dio hasta el momento, construyó nada más ni nada menos que el 60% o más de las ciudades de nuestros países.

Y este problema político, analizado como tal, tiene responsables, quienes además son los que se han beneficiado y se siguen beneficiando, a través de políticas públicas que no han hecho más que allanar el camino para que sus propósitos se cumplieran. Contando con todos los instrumentos necesarios a su favor, porque los distintos gobiernos han cumplido un rol fundamental garantizando los intereses de la banca privada, de la gran industria de la construcción, en definitiva de la minoría dueña del mundo que subyuga en todos los campos de la vida a la inmensa mayoría.

Varios de los artículos que integran este libro hacen referencia a la política impulsada desde los distintos organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM), desde el nacimiento del decálogo del tristemente célebre «Consenso de Washington», como bien analiza el compa-

1 Uruguayo, en su juventud vendedor callejero de lotería, trabajador de la industria de la bebida y estudiante de Magisterio, y dirigente sindical en todas esas actividades. Es integrante de la Cooperativa COVISAP 1 de Montevideo y fue secretario general y presidente de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) en varios períodos. A comienzos de 2004 pasa a ser Consultor en Hábitat y Vivienda del Centro Cooperativo Sueco, y luego y hasta ahora Coordinador de su Programa Regional de Vivienda y Hábitat para América Latina. Fue activo integrante de la Intersocial durante la dictadura y hoy de HIC (Coalición Internacional del Hábitat).

ñero Enrique Ortiz en uno de los textos. Esas recetas, predicadas y bendecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se cumplen desde su nacimiento en nuestros países (cierto: antes los doctores eran otros) y se siguen cumpliendo, con la sola excepción de Cuba, cuya situación mencionaremos en un aparte, porque sin duda la han dejado «aparte» y como tal la comentaremos.

El debate central está radicado en la conceptualización de la vivienda y ello divide posiciones con claridad, entre los que consideran a la vivienda una mercancía y los que sostenemos que es un derecho humano fundamental y como tal debe ser su tratamiento. Es este tema el parte aguas del debate planteado, porque afiliarse a una u otra posición equivale a tomar partido y actuar en consecuencia.

Pero si el problema de la vivienda es un tema esencialmente político, entonces se trata de incidir en las orientaciones de vivienda que se han llevado a cabo en la mayoría de nuestros países en los últimos años, a efectos de lograr los cambios necesarios para que la producción social del hábitat exista como un programa real en cada uno de ellos.

En ese contexto, la creciente pauperización y descomposición de vastos sectores de la población de América Latina y el Caribe tiene una de sus expresiones más claras en los problemas de privación de la vivienda y en las condiciones no adecuadas del hábitat,<sup>2</sup> bajo las siguientes características:

- No sólo tiene relación con la falta de viviendas, sino con carencias en materia de superficie, terminaciones, servicios, etcétera, de las existentes. Se trata, en consecuencia, no sólo de problemas de vivienda, sino de hábitat.
- Tienen su expresión más aguda en las zonas rurales, pero adquieren carácter explosivo en las urbes y particularmente en las metrópolis, dado que hacia allí emigran enormes contingentes de familias desplazadas del campo por falta de trabajo y oportunidades; la urbanización creciente de América Latina se presenta así con características patológicas.
- La gente no encuentra solución ni desde el Estado (de acción lenta e ineficiente, y por ello insuficiente), ni desde el sector privado (que sólo trabaja con sectores de ingresos medio-altos y altos, en los cuales la inversión es rentable).

2 El concepto de hábitat no se restringe a la vivienda, sino que, en la medida que descendemos en la condición socioeconómica del grupo social considerado, se articula con procesos de generación de renta, ambiente sano, participación ciudadana, y justicia social en general.

- Las políticas públicas, siguiendo los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito apuestan por la acción y la iniciativa privada, y reducen el papel del Estado a lo que se ha dado en llamar el rol «facilitador».
- Los recursos con los que antes se construían viviendas —y que en la generalidad de los casos se siguen aportando, a veces bajo otras modalidades— se destinan a otros fines (fundamentalmente pago de deuda y absorción del déficit fiscal) o a subsidiar las ganancias del sector privado capitalista de la construcción.
- También por recomendación de los organismos internacionales, se priorizan las políticas focalizadas (orientadas exclusivamente a los sectores de muy bajos ingresos), otorgándose a través de ellas viviendas con poca superficie y baja calidad y en general con poca o nula participación de los destinatarios. Mientras tanto, otros importantes sectores quedan totalmente excluidos de las soluciones.
- Mediante estos programas no se resuelven los problemas de falta de empleo (que se van transformando de transitorios en estructurales) y tampoco los de vivienda, pues las soluciones nuevas no mejoran sustancialmente las condiciones de la unidad habitacional de origen. Más que apuntar a la demanda, procuran satisfacer la oferta, cerrando la ecuación de negocios de los empresarios.
- Hay una constante rebaja de la calidad de las soluciones financiadas por el Estado, que se expresa en núcleos básicos, «microondas» (viviendas sin aislación en países tórridos) y otras alternativas indignas del nombre de viviendas. Las «soluciones» generan entonces nuevos problemas y los programas públicos concebidos para erradicarlos, se transforman en generadores de más asentamientos precarios.
- El concepto de progresividad en la vivienda no es entendido como resultado de las necesidades cambiantes de la familia, sino como una excusa para justificar propuestas insuficientes, tanto en área como en calidad. Entonces, el paso positivo que se da en la teoría al considerar la vivienda y el hábitat como un proceso y no como un producto terminado, deviene en negativo al asociarse a estrategias en las que el producto obtenido es inadecuado y la población no recibe ningún apoyo para su adecuación.
- Se han suprimido o reconvertido a lo ancho y largo de toda la región los bancos hipotecarios nacionales, a lo máximo se han transformado en meros intermediarios del mercado de capitales, perdiendo toda finalidad social o de fomento de la construcción, cuando no han sido privatizados o directamente eliminados.

- Frente a la proliferación de invasiones, precarización, tugurización y otras formas patológicas de «solución» del problema, impulsadas por ausencia de otras alternativas (inexistencia de loteamientos y créditos accesibles para la compra de tierra), la respuesta estatal se circunscribe a la regularización indiscriminada, clientelista y orientada a la recaudación. El Estado se transforma así en el principal impulsor del caos urbano.
- Existe una generalización de las concepciones propietaristas, así como de la liberalización de los mercados de arrendamientos, lo que ha provocado la expulsión del centro de las ciudades de muchas familias trabajadoras.
- Se recurre al subsidio, utilizándolo limitadamente, pero al mismo tiempo de manera indiscriminada, sin procurar adaptarlo a las situaciones concretas. Se subsidia, por otra parte, la ineficiencia del Estado y el sector privado, desviando el esfuerzo social en lugar de optimizarlo. En efecto, se encarecen desproporcionadamente las «soluciones» por las ganancias de los intermediarios o por las cargas impositivas del propio Estado, y luego deben ser fuertemente subsidiadas para ser accesibles a la población destinataria, cuando no van a parar a sectores con mayor capacidad adquisitiva.
- La concesión de créditos en dólares deviene en compromisos impagables para los deudores y aquellos en moneda nacional, o tienen intereses tan altos que también se vuelven impagables o terminan rápidamente licuando los fondos disponibles, al aplicarle intereses muy por debajo de la inflación. El subsidio, que debería ser la variable de ajuste, se usa más con sentido clientelar que como parte de una estrategia de acceso al crédito.
- Las políticas públicas estimulan las soluciones individuales, buscando la atomización social de las demandas, lo que les quita fuerza y las vuelve más vulnerables frente al poder político, que es exactamente lo que éste busca... *para devorarte mejor.*
- Si bien en la mayoría de los países de la región el derecho a la vivienda está consagrado constitucional o legalmente, no existe en general legislación específica que permita efectivizar el ejercicio de ese derecho. En los casos en que sí existe, ello ha sido un elemento muy favorable en el abordaje del problema.
- En particular, salvo casos excepcionales, tampoco existen Fondos Nacionales de Vivienda y de existir, su manejo no tiene la cristalinidad necesaria y generalmente sus recursos son desviados o mal utilizados;

- La participación popular, salvo escasas excepciones, está reconocida en el discurso, pero en los hechos limitada exclusivamente al aporte de mano de obra. No existen canales institucionales que permitan a los sectores populares organizados incidir en la definición de las políticas y la administración de los recursos; la mayoría de los ejemplos de participación popular real se vincula a instancias de tipo descentralizado, mientras las centralizadas reproducen modelos verticalistas y autoritarios, sensiblemente expuestos a la corrupción.
- Un elemento clave que debe ser incluido en la solución al problema, es el imprescindible asesoramiento técnico. Esto en la PSH no puede ni debe dejarse de lado, porque si bien la gente construye aunque no lo tenga, lo haría mucho mejor de contar efectivamente con el asesoramiento técnico necesario. Existen experiencias que demuestran lo que aquí decimos, pero también hay que tener en cuenta que para que ello suceda, deben ser incluidos los costos del asesoramiento en la financiación de todos y cada uno de los proyectos impulsados.
- Pese a lo expresado anteriormente, existen en la región modelos exitosos de autogestión y participación popular, que en general se corresponden con las experiencias que han afirmado más claramente su sustentabilidad.

### **Los nudos del problema**

De todo lo planteado en los distintos artículos y en el sintético punteo que acabamos de hacer, surge a nuestro parecer con nitidez que el enfoque del problema de la vivienda y el hábitat de los sectores populares requiere poner atención en una serie de aspectos, que constituyen los nudos del problema.

#### 1. El fortalecimiento de los actores sociales

Para que la PSH efectivamente se vaya consolidando y ganando espacios formales, en los que se la acepte como una vía de solución al problema y por lo tanto reciba los apoyos correspondientes, es indispensable el fortalecimiento y la articulación de los movimientos sociales. Ello no sólo contribuirá a generar movilizaciones que defiendan el derecho de toda la población a un hábitat integral, sino que permitirá aportar a la construcción de propuestas para el debate local, nacional e internacional y la integración de esfuerzos, partiendo de la premisa fundamental de la condición de la vivienda como bien social al que no se le puede dar tratamiento de mercancía.

Para esto es imprescindible apoyar la creación de redes de organizaciones sociales, que a través de la conformación de plataformas u otras formas de articulación

organizacional, lleven adelante acciones de incidencia para reclamar y obtener el establecimiento de políticas de vivienda popular y la creación de marcos regulatorios y financieros acordes. Asimismo deben reforzarse las acciones desarrolladas hasta ahora, en torno al fortalecimiento de las redes internacionales involucradas en la temática.

La potencialidad demostrada en distintos países de la región por los movimientos sociales nos demuestra la importancia de apoyar y facilitar procesos que tiendan puentes entre las plataformas particulares y generales de los mismos. Como verdaderos motores de cambio, muchos de ellos han demostrado en la práctica haber acumulado experiencia y capacidades suficientes. Por ello es fundamental fortalecer estos procesos, para contribuir a que se produzcan cambios sustanciales en las políticas desarrolladas.

No podemos dejar de reivindicar como obligación y deber del Estado y los gobiernos, el facilitar y crear condiciones para que el derecho a un hábitat integral sea efectivizado y alcanzado de manera realista, posibilitando el acceso a soluciones habitacionales adecuadas así como a servicios y equipamientos en el barrio y la ciudad, para lo cual la PSH es el mejor camino, más aún si recibe los necesarios apoyos.

En esta línea, deben establecerse políticas de vivienda y asentamientos humanos con esa meta, además de crear marcos normativos que prioricen la atención a los grupos en situación de pobreza, los crónicamente mal alojados y aquellos con necesidades especiales de vivienda. El gasto del sector público en vivienda debe beneficiar eficazmente a los grupos con ingresos más bajos y a los hogares más desfavorecidos, como los monoparentales de jefatura femenina.

Entendiendo que esta responsabilidad no puede ser abandonada de ninguna manera por el Estado, debemos plantear la necesidad de apoyar y propiciar procesos de incidencia que a partir del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales y sus redes, tanto a nivel nacional como internacional, logren convencer y presionar a los gobiernos para que actúen en esta dirección y participar en la construcción de marcos legales y políticas públicas que faciliten soluciones integrales al problema. En los párrafos siguientes desarrollaremos más estos puntos.

## 2. La existencia de marcos legales adecuados

Un eje central en este problema lo constituye la elaboración de propuestas de leyes nacionales que permitan realmente colocar el tema de la vivienda como derecho humano fundamental y la aprobación de las mismas por los respectivos Parlamentos. Tanto la problemática del suelo como la del financiamiento deben

estar incluidas en estos marcos legales, que no deben ser solamente declarativos, sino contener también la forma de efectivizar los derechos cuya existencia se declara, para lo cual es central que existan los recursos necesarios.

En general, los movimientos sociales no han prestado la suficiente atención a este aspecto, a nuestro juicio central. Ello quizá sea debido a que los gobiernos muchas veces han aprobado leyes donde todo parece estar resuelto, pero que luego quedan en letra muerta, justamente porque no contienen los elementos de instrumentación necesarios.

Sin embargo, se trata de que las leyes sean discutidas primero y defendidas y custodiadas luego de aprobadas por parte de los movimientos sociales, para asegurarse que efectivamente constituyen un avance en la conquista de derechos y no solamente enunciados formales o, peor aún, instrumentos que, declarando favorecer a los pobres y excluidos terminan, una vez más, favoreciendo a los empresarios.

### 3. Acceso al suelo

El acceso al suelo es fundamental para conquistar el derecho a una vivienda digna. La experiencia confirma que el primer problema de las familias y los grupos populares para el logro de su vivienda es precisamente éste. El problema de acceder al suelo urbanizado en las ciudades se relaciona fundamentalmente con su condición de mercancía escasa, sujeta al mercado bajo procesos de apropiación altamente excluyentes e inequitativos. En el área rural, el tema recae en la dispersión de los terrenos y por lo tanto de las viviendas, aspecto que diluye en el tiempo posibles soluciones por los altos costos en la dotación de infraestructuras, equipamientos y mejoras de las condiciones de habitabilidad.

En este sentido, el Estado, tanto a nivel de los gobiernos nacionales como locales, tiene la obligación de planificar el ordenamiento territorial, disponiendo la creación de carteras, bancos o fondos de tierras, la reserva de áreas de expansión urbana para la vivienda popular, el diseño de normativas que regulen el precio del suelo y la adopción de disposiciones que permitan agrupar comunidades rurales bajo planes coherentes de ocupación del territorio. Esta es una de las primeras orientaciones que deben tomar los procesos de incidencia en los países, sobre todo en el ámbito local, puesto que en la mayoría de ellos el ordenamiento territorial y la planificación urbana son competencia municipal o regional.

La seguridad en la tenencia de la tierra es otro elemento fundamental para la consecución de un hábitat integral. Pero si bien puede ser una ventaja la propiedad del predio, ello no garantiza necesariamente la seguridad sobre la tenencia

de la vivienda. Una persona o familia tiene esa seguridad cuando está protegida de posibles expulsiones de sus tierras o residencia, o de la necesidad de su venta por deterioro de sus condiciones de existencia, y para eso no alcanza con tener un título de propiedad.

La propiedad privada del terreno, en efecto, no garantiza la tenencia, en tanto que, aun siendo propietaria, la familia puede ser colocada en situación de vulnerabilidad, debido a los costos de mantenimiento de la tierra urbana ligados a las cargas impositivas, las normativas y reglamentos o a los procesos de sustitución social urbana, además del riesgo de posibles endeudamientos. Por otra parte, una estrategia de sobrevivencia muy practicada en América Latina es la venta del lote o la vivienda para satisfacer necesidades básicas y la nueva búsqueda en zonas más alejadas y en peores condiciones. El derecho a vivir se defiende, en esos casos, sacrificando el derecho a habitar.

#### 4. Acceso a financiamiento

En todos nuestros países, una importante limitación para llegar al logro de un hábitat integral es la ausencia de fuentes de financiamiento blando (en materia de garantías, plazos y tasas de interés) para los sectores populares, junto a aspectos ligados a la corrupción, al clientelismo y a la generación de mafias que manejan el problema siguiendo los designios del mercado.

Las políticas neoliberales aplicadas en la región han provocado el desmantelamiento de la mayoría de los esquemas de subsidio y la existencia de bancos e instituciones financieras, como una alternativa de financiamiento de la vivienda para los pobres. Hasta el momento, pese a la recuperación de bases político ideológicas que se orientan a la revalorización del papel del Estado en las políticas sociales en varios de nuestros países, los sistemas de financiamiento que se orienten hacia la vivienda popular no están adecuadamente definidos e implementados.

#### 5. La herramienta de la incidencia política

En cualquiera de nuestros países se destaca también la importancia de que existan distintas movilizaciones relacionadas con reivindicaciones concretas, la celebración del Día del Hábitat y otras marchas nacionales, actos regionales, foros públicos, etcétera, que reivindican la efectivización del derecho a que cada familia habite una vivienda adecuada.

Así, la experiencia muestra que es fundamental dar continuidad y reforzar el apoyo a los procesos de incidencia en cada uno de los países. Lograr la implementa-

ción y gestión de políticas nacionales de vivienda acordes con las necesidades de las mayorías, es consecuente con la convicción de que los Estados deben responder al derecho humano a la vivienda en un hábitat integral.

Ninguno de estos procesos es lineal. Sin duda que en el tablero político son varios los actores que influyen, procurando la defensa de sus distintos intereses, lo que hace que la realidad de cada país tenga altibajos, momentos de logros y momentos de frustraciones, lo que de ninguna manera descalifica los procesos llevados hasta el momento, sino todo lo contrario. La experiencia adquirida por las diferentes organizaciones sociales de vivienda en el campo de la incidencia política, nos hace pensar que el camino es precisamente éste y que debemos seguir profundizando este aspecto.

Para finalizar estas breves reflexiones, generadas por la lectura de este verdadero caleidoscopio que son los distintos artículos que integran este libro, me parece necesario volver a remarcar que para que la PSH efectivamente se plasme en cada uno de nuestros países, como una alternativa real y efectiva en el problema de la vivienda, debemos tener claro que se trata de dar una fuerte lucha ideológica y política, que afectará intereses muy poderosos, y que para triunfar en ella será fundamental seguir promoviendo la más alta participación de los sectores populares en la resolución de la problemática.

Mencioné al principio que a Cuba se la debía analizar aparte, por sus particularidades, pero también al pueblo cubano y a sus autoridades les corresponde entender que la efectiva participación de la gente es la gran garantía de que, dados los instrumentos políticos que hay que generar, efectivamente la vivienda se consolide como derecho. En un proceso en que ése ha sido un elemento esencial, debe volver a serlo también en este tema.

*por eso cuando vuelva  
y algún día será  
a mis tierras mis gentes y mi cielo  
ojalá que el ladrillo que a puro riesgo traje  
para mostrar al mundo cómo era mi casa  
dure como mis duras devociones  
a mis patrias suplentes compañeras  
viva como un pedazo de mi vida  
quede como un ladrillo en otra casa.*

Mario Benedetti  
«La casa y el ladrillo» (fragmento)



## **Anexo**



# Hacia el Día Mundial del Hábitat 2011

## Declaración de Cochabamba

Las mujeres y hombres de nuestra América que firmamos esta declaración, profesionales, activistas en el tema, trabajamos desde hace mucho tiempo en el campo del hábitat y la vivienda de los sectores populares. Hemos sido espectadores y parte de muchos de sus logros y frustraciones, de los éxitos y los retrocesos, y sentimos por ello la necesidad de hacer públicas estas reflexiones para contribuir a la búsqueda colectiva de los mejores caminos.

Hoy vemos que mientras la civilización y la técnica nos proveen sin cesar de nuevas herramientas para utilizar en provecho de la humanidad, eso se hace a costa de la sustentabilidad de la vida en el planeta, nuestra Madre Tierra, como si fuera posible un crecimiento infinito. Mientras la humanidad alcanza logros tecnológicos impensables pocos años atrás, éstos sobre todo incentivan el consumo de productos descartables, para enriquecimiento ilimitado de muy pocos, en tanto las grandes mayorías siguen sufriendo graves penurias y la naturaleza quebrantada pasa su factura, haciendo más vulnerables a los vulnerables.

En materia habitacional esta situación se evidencia en la región, más allá de las particularidades locales, por la segregación y fragmentación que caracterizan el desarrollo actual de nuestras ciudades, en tanto la población indígena y campesina es expulsada de sus territorios ante la falta de perspectivas, la concentración de la propiedad y la imposición violenta de grandes proyectos del capitalismo local y transnacional.

Muchas casas sin gente y mucha gente sin casas; todos los adelantos tecnológicos para algunos y la falta de las mínimas condiciones de vida para los más; barrios segregados y mal servidos en las periferias y tugurios deteriorados en los centros urbanos para los pobres y zonas excluyentes sólo para los ricos, son las caras visibles de estas ciudades terriblemente desiguales e injustas.

Mientras nuestros gobiernos suscriben declaraciones y pactos que reconocen el derecho a la vivienda para todos, se evidencia el acceso restringido o directamente la falta de acceso al suelo para vivienda; al agua potable, la energía, los desagües, la ciudad y el territorio, para las mayorías, mientras una minoría, que concentra la riqueza y el poder, goza de todos los privilegios. Y eso es así en toda nuestra

América, desde Chihuahua a Ushuaia, porque en todo este vasto territorio ésa es la consecuencia de un sistema económico y social injusto, que explota los bienes comunes y a los seres humanos sin rubores ni límites.

En todos esos lugares la gente lucha para mejorar su calidad de vida, se organiza, pide, reclama, propone, y sobre todo hace: hace la ciudad que pueden, en un campo en que el Estado —aun siendo su obligación garantizar ese derecho— y el Mercado —porque no es su negocio— no pueden, no saben o no les interesa actuar.

Esa *producción social del hábitat* es muy poderosa, aun cuando se realiza con muchos problemas y dificultades por la falta de políticas públicas de apoyo técnico, financiamiento, trabas burocráticas. Cuánto podría hacer si contara con ese sostén, lo han demostrado ya autoproductores y movimientos organizados en toda la región.

El apoyo que el Estado no da a los pobladores se lo da a empresas lucrativas (muchas veces vinculadas a los gobernantes, sus familiares y amigos), siempre apostando a que la solución la traerá el Mercado y no la sociedad. Las políticas públicas, dictadas por los organismos multilaterales aconsejan —cuando no obligan— a los estados a asumir un papel no comprometido, un rol de *facilitador*, que en definitiva sólo facilita que aumenten las ganancias del sector inmobiliario.

La llegada de partidos «progresistas» a los gobiernos de muchos países de la región no ha cambiado esta situación: los discursos cambian, pero no las políticas; la deuda externa sigue importando más que la deuda social, como si los principios cambiaran cuando se cambia de lado en el escritorio; la privatización sigue siendo la receta (para la educación, para la salud, para la producción, para generar trabajo) y el derecho a la vivienda, como los demás derechos económicos, sociales y culturales, sigue sin poder ser ejercido plenamente, desplazado por la mercantilización, cuando no se lo reemplaza por la producción empresarial de construcciones vergonzosas pero aun así carísimas, que ya no se llaman hábitat ni vivienda, sino «soluciones habitacionales». El derecho escrito sigue acumulando documentos, mientras su goce efectivo sigue huérfano de planes y medidas.

El problema no es sólo de falta de viviendas; las viviendas que existen también tienen graves carencias y deben ser mejoradas, o presentan riesgos físicos considerables y ese otro enorme déficit, cualitativo, requiere tanta atención y es tan complejo como el cuantitativo.

Los programas de mejoramiento de asentamientos muestran cuánto más difícil y costoso socialmente es arreglar lo hecho sin planificación, que planificar desde el comienzo; cuánto más complicado es curar que prevenir, y cuán necesario es que las normas se adecuen a la realidad y no a la inversa. Tampoco es posible dar la espalda a esa inmensa porción de ciudad construida por la gente, por lo que es parte vital de la tarea mejorarla, integrarla e incluirla, a partir de sus aspiraciones y propuestas.

Está demostrado hasta el cansancio que los problemas sociales no los soluciona el Mercado; que la única salida en este tema es apostar a las potencialidades y organización de la gente; que sus posibilidades son mucho mayores cuando los procesos son colectivos, participativos, autogestionarios y democráticos, como es el caso de las cooperativas de vivienda y otros modelos grupales similares.

Este enfoque no solamente tiene un importante valor económico, permitiendo llegar a más y mejores soluciones con menos dinero, sino, sobre todo, un incalculable valor social. Si las capacidades de la población se desarrollan en un marco que les dé institucionalidad e instrumentos, que les provea recursos, asistencia técnica integral, que les permita la planificación, los resultados serán incomparablemente mejores a los buenos que ya se obtienen hoy día. Es importante alentar el fortalecimiento de los movimientos sociales y apelar a diversos procedimientos y soluciones, particularmente en materia de modos de producción, de tecnologías, de financiamiento y de formas de tenencia (derecho de superficie, propiedad colectiva, arrendamiento, etcétera).

Reclamamos de los gobiernos de los países de la región la no criminalización de los esfuerzos de la gente por efectivizar el derecho humano a la vivienda, sino el reconocimiento y apoyo a procesos de producción y gestión social del hábitat, a través de políticas de Estado que contemplen la creación de mecanismos de financiamiento público (crédito accesible y diversas modalidades de subsidios adaptados a las necesidades) estables y duraderos, en base a fondos de vivienda que no dependan de eventualidades fiscales; que se reconozca el aporte de ahorro y trabajo de la población y contemple el financiamiento colectivo; que los programas abarquen los procesos de producción, pero también los de mantenimiento y mejoramiento de la vivienda y de su entorno; la recuperación de la función pública del Estado en la planeación; la creación de bancos públicos de suelo urbanizado e inmuebles para posibilitar el acceso a la tierra con servicios y a la vivienda de los sectores populares; que eviten el desplazamiento, el desarraigo, los desalojos forzados y la fragmentación urbana, y que respeten el ambiente.

A la vez, reclamamos de las universidades y la academia la formación de profesionales y técnicos para trabajar para y con la gente, privilegiando los métodos participativos, la investigación en el hábitat popular y la difusión de su conocimiento hacia la población.

Quienes suscribimos este documento continuamos trabajando en este tema y renovamos nuestro compromiso con los movimientos populares en su lucha.

Enrique Ortiz (México), Claudia Blanco (El Salvador),  
Graciela Landaeta (Bolivia), Selma Díaz (Cuba),  
Guillermo Bazoberry (Bolivia), Martha Arévalo (Bolivia),  
Lorena Zárate (México), Ramiro García (Perú),  
Alejandro Florian (Colombia), Cristina Vila (Paraguay),  
Leonardo Pessina (Brasil), Fabián Farfán (Bolivia),  
Benjamín Nahoum (Uruguay),  
Gustavo González (Uruguay), Ana Sugranyes (Chile)

Cochabamba, 13 de setiembre de 2011





# EL CAMINO POSIBLE

## PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT EN AMÉRICA LATINA

Dos de cada tres viviendas de las ciudades latinoamericanas son construidas por la gente, sin financiamiento para comprar los materiales, sin mano de obra profesional ni asesoramiento técnico, como saben y pueden: lo que se llama *Producción Social del Hábitat* (PSH).

En cantidad, esa producción duplica lo que hacen juntos el Estado y el Mercado. En calidad, el resultado es encomiable, y más por la penuria en la que se realiza. Y, cuando se pasa de esfuerzos individuales a colectivos, como sucede en Uruguay, en Brasil más recientemente y cada vez en más y más países de la región, el resultado es francamente mejor: en costos, en calidad de vida, en adecuación a las necesidades.

En este libro, expertos de once países exponen sus ideas sobre la PSH: qué es; por qué surge; sus fortalezas y debilidades; qué estímulos necesita. No son expertos salidos de un laboratorio, sino personas con larga experiencia en vivienda y hábitat y en el trabajo y conocimiento de lo que hace la gente para solucionar sus problemas.

Raúl Fernández Wagner, argentino; Ana Sugranyes, catalana pero chilena de adopción; Benjamín Nahoum, uruguayo; Leonardo Pessina, uruguayo radicado en Brasil; Cristina Vila, paraguaya; Graciela Landaeta, Martha Arévalo y Guillermo Bazoberry, bolivianos; Ramiro García Quispe y Jaime Miyashiro Tsukazan, peruanos; Alejandro Florian y Daniel Manrique, colombianos; Selma Díaz, cubana; Claudia Blanco, salvadoreña; Enrique Ortiz Flores, mexicano y Lorena Zárate, argentina radicada en México, pintan este fresco, que presenta Joakim Olsson, sueco, del Centro Cooperativo Sueco, promotor de la iniciativa; que introduce Enrique Ortiz Flores, y que sintetiza y concluye Gustavo González, uruguayo. Un fresco pintado de Sur a Norte, en el cual las figuras se diferencian pero se repiten; los problemas parecen distintos y son tan similares, y las gentes sufren las mismas penas.

Documento analítico y fuertemente crítico, su mensaje central es la esperanza: la esperanza basada en lo mucho que hace la gente, y lo muchísimo que podría hacer si contara con apoyo.