

# **Las políticas habitacionales de los estados latinoamericanos.**

**René Coulomb <sup>1</sup>**

## **Resumen**

Este artículo se propone identificar algunos de los elementos que han permitido a la investigación urbana en América Latina adentrarse en el análisis de las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos, a lo largo de las cuatro últimas décadas. Después de recordar brevemente los principales conceptos teóricos que permiten articular la "cuestión de la vivienda" con la intervención del Estado, el trabajo sintetiza algunos de los más recurrentes análisis en torno al abandono de un modelo intervencionista por parte de los estados latinoamericanos, a partir de la crisis económico financiera de principios de los años 80, y la adopción de una estrategia "facilitadora" favorable a la promoción inmobiliaria capitalista. En un tercer momento, se analiza la importancia creciente dada por la investigación urbana a la dimensión territorial de las políticas de vivienda, a la cuestión del suelo urbano, a los procesos de segregación residencial, a la "ghettoización" de los conjuntos habitacionales de vivienda social, así como también a la descentralización de las políticas habitacionales y de la gestión urbana.

## **Palabras clave**

Vivienda, Política Habitacional, Promoción Inmobiliaria, Segregación Residencial, Renta del Suelo

## **Abstract**

This article aims to identify some elements that have allowed urban research in Latin America deeper analysis of the housing policies of Latin American states over the last four decades. After recalling briefly the main theoretical concepts that allow to link the "housing question" with state intervention, the paper summarizes some of the most recurrent analysis on the abandonment of an interventionist model by Latin American states, from the financial and economic crisis of the early 80's, and the adoption of a "facilitator" pro-capitalist property development. In a third stage, discusses the increasing importance given by urban research to the territorial dimension of housing policies, the issue of urban land, processes of residential segregation, the "ghettoization" of the housing complexes housing social, as well as decentralization of housing policies and urban management.

## **Key words**

Housing, Housing Policy, Real Estate, Residential Segregation, Urban Rent

## **1. Algunas advertencias necesarias**

---

<sup>1</sup> Sociólogo y urbanista. Profesor investigador en el área de sociología urbana de la UAM AZCAPOTZALCO, ciudad de México.

Son por lo demás escasos los trabajos dirigidos a evaluar las investigaciones que se han llevado a cabo a lo largo de las últimas cuatro décadas en materia habitacional en América Latina. Si bien algunos elementos de evaluación se encuentran en diversos análisis de los aportes de los estudios urbano-regionales, éstos no dejan de otorgar a los estudios referidos a la vivienda un lugar bastante secundario (Schteingart, 1989<sup>b</sup>: 62). Pero son todavía más minoritarios y marginales los trabajos que analizan las investigaciones sobre políticas habitacionales.

Este trabajo no puede pretender por lo tanto subsanar las ausencias anteriores, como tampoco darse como objetivo un repaso exhaustivo de los trabajos de investigación referidos a las políticas habitacionales en las ciudades y países latinoamericanos, para eventualmente extraer de ello algunas conclusiones generales. En primer lugar, porque la amplitud del universo requeriría de una tarea colectiva, como se hizo varias veces en el pasado, por ejemplo con el estudio que la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) promovió en siete países latinoamericanos sobre el tema “Vivienda de Bajo Costo para Familias de Bajos Ingresos”, bajo la coordinación de Emilio Pradilla, en 1975-1976; o bien el Seminario Latinoamericano “*El problema de la vivienda en América Latina*”, que reunió en 1978 once investigadores en preparación de una intervención colectiva en el IX Congreso Mundial de Sociología (Pradilla, 1982). Otro ejemplo más reciente de esta tarea colectiva es la investigación coordinada por Rubén Sepúlveda y Raúl Fernández, con el apoyo informativo de investigadores de 12 países, en el marco del Programa Regional de Vivienda popular y Hábitat, con el patrocinio del Centro Cooperativo Sueco (Sepúlveda y Fernández, 2006).

En segundo lugar, se ha vuelto un lugar común el reconocer que las especificidades geográficas, geopolíticas, históricas, económicas o sociopolíticas de cada ciudad y región llevan necesariamente a mucha cautela a la hora de querer formular generalizaciones. Los procesos demográficos y de urbanización son diferentes y las estructuras de distribución del ingreso de los hogares o el grado de su integración al mercado laboral son también muy distintas. En este sentido, es atendible la advertencia hecha en un seminario sobre la política habitacional en México y América Latina según la cual “*no se puede comparar mecánicamente el papel del Estado en toda América Latina, por ejemplo en Centro América las Organizaciones No Gubernamentales han tenido un papel más importante que en otros países de la Región*” (Herrasti y Villavicencio, 1998: 122).

No se trata por lo tanto de plantear que la llamada globalización ha impuesto una homogeneización de las políticas de vivienda en la Región. Sin embargo, no puede negarse la internacionalización tanto de los procesos económicos como de las crisis económico-

financieras recurrentes y la existencia de políticas compartidas de “ajuste estructural” impuestas por el Fondo Monetario Internacional desde la década de los 80; y que estos procesos han tenido un impacto directo sobre el diseño y la evolución de las políticas públicas en general, y en el campo de la problemática habitacional en particular.

En este sentido, es probable que la investigación urbana no haya valorado suficientemente la cada vez mayor institucionalización de los intercambios entre responsables de instituciones sectoriales de vivienda, como en el caso de la Reunión de Ministros y Autoridades del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) que, además de intercambiar experiencias y “buenas prácticas”, se constituyen con el objetivo explícito de *“contribuir y dar seguimiento a la implementación de los compromisos, directrices y estrategias relacionadas con la Agenda Hábitat, con la Agenda 21, en lo respectivo y, en especial, del Plan Regional de acción sobre asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe”* (Sepúlveda y Fernández, 2006: 68). La influencia que puede llegar a tener esta “ritualidad internacional” (id.), incluyendo las conferencias internacionales de las Naciones Unidas, sobre el diseño de las políticas de vivienda en cada país, es indudable, aunque difícil de evaluar. En todo caso, conviene reconocer, que su abordaje teórico no hace parte de este trabajo.

Por último, es también necesario precisar desde un inicio que no se aborda aquí en profundidad el entramado complejo de las distintas dimensiones que conforman la intervención del Estado en la “cuestión de la vivienda”, en particular en relación a tres importantes tópicos, cuyo análisis corre a cargo de otros colegas en esta obra, a saber: a) la autoproducción de vivienda y el hábitat popular, a cargo de Priscilla Connolly, b) el capital inmobiliario y constructor en la producción de vivienda, analizado por Alberto Lovera y c) la cuestión del mercado del suelo y de las rentas urbanas, desarrollada por Samuel Jaramillo.

En este sentido, se entiende en las páginas siguientes por “política habitacional del Estado”, de forma muy restrictiva, la oferta de vivienda atribuida al sector público, la cual refiere *“a las viviendas que se han construido gracias al financiamiento otorgado por diversos organismos públicos o paraestatales (para) a) el adelanto del capital necesario para la construcción (el “crédito puente”) y b) el otorgamiento de créditos al consumidor-adquiriente (que) implican un alto grado de subsidio (incluyendo) la provisión de terrenos* (Connolly, 1988: 4).

## **2.- La “cuestión de la vivienda” y la acción habitacional del Estado**

*“Ninguna acción por parte del Estado puede, ni busca, dar solución general a las carencias y penuria de la vivienda”*  
(Connolly, 1977: 21)

No es del todo seguro que los investigadores urbanos hayan logrado “*superar la visión del problema de la vivienda en términos de déficit*” (Garza, 1996: 119), por lo menos en lo que se refiere a las evaluaciones de las políticas públicas. En efecto, parece difícil que en su análisis los investigadores no aborden lo que constituye el principal objetivo enunciado por estas mismas políticas, a saber: la reducción de los déficits en vivienda (en México llamados recientemente “rezagos”), tanto cuantitativos como cualitativos. Si bien, como lo veremos más adelante, el análisis de las políticas de vivienda no puede limitarse a evaluar su impacto en materia de déficit habitacional, es no menos cierto que de la manera en que se conceptualizan las carencias habitacionales depende una buena parte de como se diseñan y evalúan las políticas públicas en la materia.

En un trabajo comparativo reciente, Rubén Sepúlveda y Raúl Fernández reconocen cierta “*dificultad metodológica para poder comparar los tipos de carencia habitacional en cada país*”, al constatar la aplicación de diversos criterios para definir el déficit habitacional (Sepúlveda y Fernández, 2006: 58)<sup>2</sup>. A parte de no estar exentas de motivaciones ideológicas o políticas, estas discrepancias se derivan del hecho de que la evaluación del déficit remite a lo que Emilio Pradilla denomina “*la vivienda social media, socialmente necesaria*” y cuya definición “*variará en cada país, en cada momento de su desarrollo histórico, en función de la capacidad productiva del sector de la vivienda, de las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo, del mercado de trabajo, de las luchas del proletariado, etc.*” (Pradilla, 1982: 311).

Como lo veremos más adelante con la problemática de “los con techo” en Santiago de Chile, la “vivienda digna” que la mayoría de las Constituciones de la Región consagran como un derecho, debe analizarse como una construcción histórica, dentro de la compleja evolución de sus contextos políticos, socioeconómicos y urbanos. A pesar de ello el déficit de vivienda, “total”, “cuantitativo” o “cualitativo” de los textos programáticos y de políticas públicas, se caracteriza por un reduccionismo “viviendista”, alejado de la inscripción del hábitat dentro de los complejos procesos socio-espaciales que caracterizan a las grandes ciudades de América Latina (Fernández, 2004)

---

<sup>2</sup> El déficit total, con respecto al parque de viviendas, relevado por los informantes de Sepúlveda y Fernández en 2005 mostró que los países con menor porcentaje eran Uruguay (8%), Costa Rica (17%) y México (20%). En el extremo opuesto se encontraban Nicaragua (61%), Bolivia (64%), Paraguay (56%) y Honduras (52%). En una situación intermedia se ubicaban Argentina (26%), Guatemala (28%), El Salvador (33%), Chile (38%) y Brasil (39%). (Sepúlveda y Fernández, 2006: 63).

Es así como el déficit cuantitativo suele referirse al saldo (negativo) entre número de viviendas y número de hogares, sumado al porcentaje del parque de vivienda cuyo grado de obsolescencia implica su reemplazo. En cuanto al déficit cualitativo, se limita por lo general a calcular el universo de viviendas que presentan algún tipo de carencia en la calidad de los materiales de construcción, en el nivel de hacinamiento en su ocupación y/o en el acceso a los servicios públicos de electricidad, agua y drenaje. Si bien la mayoría de las variables son relativamente similares entre los países, o las ciudades, no es así en cuanto a los indicadores utilizados. Por ejemplo, se puede considerar que una vivienda dispone de agua potable si existe una toma de agua en el predio, o cercana al mismo, mientras se puede afirmar que este servicio es deficitario si la red de agua potable no está dentro de la vivienda. Es así como una investigación académica reciente en México pudo estimar que el déficit habitacional total se elevaba a 11 millones de viviendas, más del doble de lo estimado por el Programa Nacional de Vivienda (Coulomb, 2010).

A partir del análisis de los distintos tipos de déficits se puede intentar una tipología de las políticas de vivienda, como lo propone por ejemplo J.F. Jolly, al distinguir políticas públicas de vivienda de Tipo I, que tienen que ver con el déficit cualitativo de vivienda (mejoramiento de casas y de barrios, reasentamientos); las de Tipo II, referidas al déficit cuantitativo de vivienda (construcción de vivienda nueva); las que tienen que ver con la dotación de suelos urbanizables, de Tipo III; y las que “*tienen que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos metropolitanos) urbano, o política pública de vivienda (hábitat) de Tipo IV*” (Jolly, 2004: 81).

En todo caso, en cuanto a la articulación entre déficits de vivienda y políticas habitacionales, se puede coincidir con Garza en que una evaluación de las políticas de vivienda debe ir más allá de una eventual disminución de las carencias habitacionales de la población. Priscilla Connolly pudo llegar incluso a pensar en su momento que, frente a la magnitud de la crisis habitacional, evaluar las políticas de vivienda del Estado en términos del grado en que resuelven el problema, pierde relevancia (Connolly, 1977: 20-21). Su afirmación se deriva del hecho de que las investigaciones llevadas a cabo en distintos países de América Latina muestran, de forma reiterada, que la población beneficiada por la acción vivandista del Estado, ha sido siempre minoritaria; con algunas notables excepciones que analizaremos más adelante. En el caso de la ciudad de México, por ejemplo, las viviendas producidas en los años sesenta y setenta con el apoyo financiero de los organismos públicos de vivienda alcanzaron a cubrir, según las investigaciones, entre 12% (Connolly, 1977:36) y 15% (Schteingart, 1989<sup>a</sup>: 323) del incremento del parque habitacional.

La principal razón dada por la investigación a este muy reducido impacto de la acción estatal refiere a que “*la mayoría de la población no es ‘demanda solvente’, ni ‘sujeto de crédito’, para las viviendas puestas en el mercado, en venta o en alquiler, por el sector capitalista privado y el Estado*” (Núñez, Pradilla y Schteingart, 1982: 21; Garza y Schteingart, 1978). Pero si no es por una significativa atención de las necesidades de vivienda de la población, en particular de las mayorías de menores ingresos, ¿cómo debe entenderse entonces la razón de ser (la “función”) de la acción habitacional del Estado? Esta pregunta ha demostrado producir construcciones teóricas fértiles, aunque no siempre aterrizadas en el trabajo de investigación empírica.

En primer término, conviene inscribir la intervención estatal dentro de un complejo sistema habitacional que se estructura en torno a tres formas básicas de acceso a la vivienda:

- ✓ Rentar una vivienda; es decir pagar un alquiler para el uso de la misma al propietario-arrendador. Inicialmente concentrada en las áreas centrales de las ciudades, la oferta de vivienda de alquiler se ha diversificado dentro de la estructura urbana, y para la demanda de bajos ingresos, se localiza cada vez más en los asentamientos periféricos (Coulomb y Schteingart, 2006: 135 y ss.),
- ✓ Autoproducir la vivienda; a través de un amplio abanico de formas de producción, que va desde la autoconstrucción, en donde el usuario (su familia y/o allegados) edifica la vivienda sin contratar mano de obra ajena, hasta la “producción por encargo”, en donde el usuario contrata la totalidad de la edificación. La autoconstrucción se asocia por lo general a distintas situaciones de irregularidad jurídica y a fuertes carencias constructivas y de acceso a los servicios urbanos.
- ✓ Adquirir una vivienda, nueva o usada, mediante un crédito hipotecario obtenido de fuentes bancarias privadas, o bien de fondos públicos, con distintos grados de subsidios estatales.

En la década de los setenta se difundió, entre un importante número de investigadores latinoamericanos, la utilización del materialismo histórico para analizar cómo las políticas públicas intervenían en este sistema habitacional, a partir de una conceptualización de la vivienda como elemento importante de la reproducción de la fuerza de trabajo. Más que definir la “cuestión de la vivienda” como el problema de la brecha existente entre su precio elevado y el monto insuficiente del salario, como a veces se ha querido simplificarla, esta corriente de pensamiento construye su interpretación en relación a las contradicciones propias del proceso de desarrollo industrial – urbano capitalista. Centra su análisis en el conflicto que opone, de una parte, a los sectores vinculados a la producción del espacio

habitable (terratenedores, capital financiero e hipotecario, sector de la construcción), y de la otra, a los capitales que emplean y remuneran la fuerza de trabajo. Es así entonces como la intervención estatal puede interpretarse como “un mecanismo importante de regulación y mediación” de este conflicto (Connolly, 1977: 24-25). Es decir, el estudio de las políticas habitacionales debe poder evidenciar cuáles son las contradicciones sociales que estas políticas buscan resolver; y en qué medida lo logran (Connolly, 1977: 96).

De los trabajos elaborados hacia finales de los años sesenta y principios de los ochenta por investigadores como Emilio Pradilla, Oscar Núñez, Martha Schteingart, Priscilla Connolly, Samuel Jaramillo, Alberto Lovera o Lucio Kowarick, emerge un conjunto de propuestas interpretativas en torno a la acción del Estado en el campo de la vivienda, las cuales pueden sintetizarse de la forma siguiente.

**A]** Con determinadas acciones, el Estado puede “asegurar” la tasa de acumulación al capital privado industrial. Tal es el caso de los decretos de congelación de los contratos de alquiler que permiten una contención salarial, en detrimento de la rentabilidad del capital inmobiliario. Sin embargo, cuando el Estado interviene directamente en la producción<sup>3</sup> de vivienda y subsidia su adquisición, esto no puede ser interpretado mecánicamente como teniendo la función de abaratar el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo, de forma general, pues su impacto cuantitativo es casi insignificante (Connolly, 1977: 69-71). Sin por ello negar que la creación de organismos estatales dedicados al financiamiento de la producción de vivienda “social”, ha permitido en ciertos países, y durante cierto tiempo, construir espacios e instrumentos de apoyo al corporativismo estatal, de control sindical y de clientelismo político (Núñez, 1972).

En este sentido, estos organismos soportan una política habitacional que logra articular una doble estrategia (Cuenya, 1992: 37): a) de integración social, por medio de una política de créditos subsidiados que incrementa la solvencia de un sector de la población demandante, y b) de regulación económica, mediante la entrega, a veces el financiamiento, de la producción de los conjuntos habitacionales a las empresas privadas del sector de la construcción. No por ello puede afirmarse que, con esta doble estrategia, los Estados nacionales hayan logrado una legitimación política sustancialmente mayor. De hecho, este modelo “intervencionista” de los estados latinoamericanos en el campo habitacional demostró ser compatible con la existencia de un Estado “burocrático-autoritario”, como en el caso, entre otros, del régimen militar argentino entre 1976 y 1983 (Cuenya, 1992: 38-40).

---

<sup>3</sup> Importa siempre recordar que “producción” no es sinónimo de “construcción”, pues la edificación propiamente dicha de las viviendas se lleva casi siempre a cabo por empresas constructoras privadas.

**B]** La producción de vivienda tiene que analizarse, por otra parte, en el marco de una estrategia de apoyo al sector económico de la industria de la construcción. De hecho, las políticas de vivienda suelen enunciar como uno de sus objetivos el impulso al desarrollo económico y a la generación de empleos, así sean no calificados y muchas veces temporales. Es así, por ejemplo, como la creación en Brasil del Banco Nacional Habitación (BNH), en 1964, drenó una importante cantidad de recursos (en gran parte proveniente de los propios asalariados) que activó las actividades del sector de la construcción (Bonduki, 2008: 72; Kowarick, 1982: 226); expansión del sector constructivo que encontró su posibilidad en el hecho de que las viviendas fueron destinadas a los estratos de renta más elevada.<sup>4</sup> El mismo impulso a la industria de la construcción se dio, en el mismo año en México con la creación del Programa Financiero de la Vivienda, PFV-FOVI (Garza y Schteingart, 1978; Connolly, 1977)

Varios investigadores han podido incluso sostener que una inversión importante en vivienda, tanto pública como privada, puede ser una medida anti-cíclica, como en el caso de la crisis de 1982, cuando *“el PFV junto con las otras instituciones financieras de vivienda fue una verdadera tabla de salvación para la industria de la construcción nacional severamente golpeada por la crisis”* (Connolly, 1998: 33). En todo caso, y de la misma forma, los beneficiarios de las viviendas fueron los asalariados de nivel medio del sector privado, o de la burocracia del Estado.

Los efectos de este apoyo estatal a la producción capitalista de la vivienda para sectores de ingresos medios tienen también que referirse a la consolidación del sector financiero. En efecto, el desarrollo de la producción de la vivienda media (demanda solvente) es altamente dependiente de la existencia de instituciones bancarias capaces de otorgar créditos hipotecarios. Como lo veremos más adelante, en varios países de América Latina, el nuevo modelo de intervención del Estado se basó en una reforma sustancial del sistema financiero del sector vivienda en beneficio de los capitales invertidos en él, y más ampliamente, como lo analiza Samuel Jaramillo para el caso de Colombia, en pro de una nueva alianza hegemónica del Estado con el sector bancario (Jaramillo, 1991: 70-72).

Pero no solamente esto, sino que el interés del capital bancario por invertir en el sector de la vivienda de mediano y alto costo implica la voluntad, y la posibilidad, de obtener altas tasas de ganancias, las cuales repercuten sobre el precio de la tierra, *“causando su aumento generalizado”* (Connolly, 1977: 93). Es decir, la implicación de un fuerte grupo de intereses

---

<sup>4</sup> Entre 1964 y 1977, el BNH de Brasil financió 1.7 millones viviendas, para familias con ingresos superiores a 12 salarios mínimos, es decir: el 6% de la demanda habitacional (Kowarick, 1982: 226-227).



financieros en la producción de vivienda de alto y mediano costo, contribuye “*indirectamente a la carestía general de la vivienda para todos los sectores de la población*” (id.).

**C]** La exclusión de la demanda mayoritaria del acceso a los sistemas de financiamiento y producción habitacional, tanto por parte de los organismos públicos de vivienda, como de los sistemas privados (y muchas veces “mixtos”, público-privados) de vivienda, encuentra su desahogo en los procesos de autoproducción (autoconstrucción y/u autofinanciamiento). Para Samuel Jaramillo, la contradicción entre la lógica de la acumulación del capital y la necesidad de ampliar el suministro de vivienda a capas no solventes de la población ha llevado las políticas habitacionales a una “*combinación de la acción estatal con la autoconstrucción*”; con dos variantes: la “*ayuda a los auto-constructores*” y lo que Jaramillo denomina “*construcción incompleta*” y que se conoce también como vivienda progresiva. (Jaramillo, 1982: 207).

Para muchos de los autores arriba mencionados, la autoconstrucción se convierte en un mecanismo eficaz de apoyo a la acumulación del capital puesto que hace descansar sobre el autoprodutor el costo de producción de su vivienda. De ahí que los Estados Latinoamericanos y las agencias internacionales hayan promovido, desde hace décadas y por múltiples tipos de programas, a la autoconstrucción: lotes con o sin servicios destinados a la autoconstrucción, viviendas progresivas o “pie de casa”, etc. (Núñez, Pradilla y Schteingart, 1982: 28).

**D]** De lo anterior se concluye que el estudio del papel del Estado en la problemática de la vivienda tiene que considerar dos vertientes: 1) por una parte, los programas de vivienda del sector público, sus instituciones, formas de operación y de financiamiento, y 2) por la otra, las intervenciones del Estado en relación con el sistema bancario e hipotecario vinculado al financiamiento a la vivienda, también con el desarrollo de la industria de la construcción, o bien con la cuestión de la tierra urbana (Connolly, 1977: 6-7). En consecuencia, debe evitarse un análisis que se centre excesivamente en la oferta de vivienda “del sector público” y tienda a perder de vista la presencia necesaria del Estado en casi todas las formas de producción habitacional. En este sentido, se puede hablar de “*un solo sector habitacional, el privado, que se desarrolla por múltiples vertientes caracterizadas, entre otras cosas, por su relación con el Estado*” (Connolly, 1988: 13).

Los conceptos teóricos y las hipótesis investigativas que se acaban de sintetizar brevemente fueron el producto de un importante trabajo de grupo de investigadores inscrito, con distintos matices, dentro de un proceso de aplicación crítica del pensamiento marxista a la cuestión urbana y habitacional; algunos de ellos fuertemente vinculados a la sociología

urbana francesa de los años setenta. Sin desconocer sus aportaciones, y en el contexto del importante crecimiento cuantitativo de la investigación urbana a partir de los años ochenta, nuevos investigadores y/o investigaciones hicieron notar que los estudios habían privilegiado la interpretación de las políticas de vivienda desde una perspectiva económica (generación de empleo, impulso a la industria de la construcción, estrategia anti-cíclica) y política (uso clientelar y corporativista de los programas). Se abrieron entonces nuevas perspectivas y nuevas interrogantes en torno a la acción habitacional de los estados latinoamericanos.

Por una parte, las políticas habitacionales pueden considerarse como parte de las políticas sociales pues suelen tener como objetivo enunciado, por lo menos desde hace dos décadas, el de reducir los niveles de pobreza y de elevar el nivel y la calidad de vida de la población, en particular de las mayorías de más bajos ingresos. Aparece entonces la necesidad de entender por qué y a través de qué mecanismos, resultan beneficiados solamente algunos privilegiados, y también, quiénes son éstos (Duhau, 1993: 221). En el mismo sentido de analizar cuáles son los beneficiarios de los subsidios otorgados por distintas formas de financiamiento, se plantea la pregunta: “¿Quién subsidia a quién?” (Connolly, 1998:20). Este enfoque del análisis conduce a superar un análisis de las políticas habitacionales excesivamente centrado sobre la oferta de vivienda, en pro de una mejor comprensión de las características de la demanda, es decir de la “demanda efectiva” de vivienda (Connolly, 2006). El resultado consiste en evidenciar las fuertes limitaciones de políticas habitacionales dedicadas fundamentalmente a promover la oferta de vivienda, cuando deberían tomar en cuenta “*las capacidades económicas, prioridades y aspiraciones habitacionales de la población demandante*” (Connolly, 2006: 114).

Por otra parte, varias investigaciones se han apoyado de forma cada vez más insistente en la necesidad de subsanar ciertas limitaciones analíticas en relación a lo que Judith Villavicencio denomina los “*resultados sociales*” de una política habitacional y sus impactos sobre las condiciones de vida de los beneficiarios de los programas de vivienda (Villavicencio *et all.*, 1998: 196). Como lo veremos más adelante, este enfoque suele proponerse superar cierto “viviendismo” en el análisis de las políticas, confrontando la noción de vivienda al concepto alternativo de hábitat (Echeverría, 2003); en pro de una perspectiva más integral, que inscribe la vivienda en su contexto urbano.

Y es entonces cuando aparece que las políticas y programas de vivienda conjuntan elementos que se insertan en una doble perspectiva: a) la de las políticas sociales y b) la de las políticas urbanas; la segunda, particularmente desde la perspectiva de los gobiernos locales (Duhau, 1993). Jolly propone conjuntar esta doble perspectiva con el concepto de

“secterritorialidad” y plantea que el análisis de las políticas de vivienda de interés social (VIS) debe examinar las condiciones de la articulación entre dos lógicas: “la lógica sectorial-vertical o lógica de sectorialidad, y la lógica territorial-horizontal, o lógica de territorialidad, que traducen dos modos de gobernar el territorio, el gobierno del territorio y la gobernanza de los territorios” (Jolly, 2004: 85).

Sin embargo, tanto en el diseño de las políticas de vivienda como en los trabajos que pretenden evaluarlas, la dimensión territorial suele estar poco presente. Tanto políticos como investigadores parecen dar por entendido que la localización de los programas de vivienda queda definida, en parte por lo menos, por la incidencia del precio de la tierra (Sepúlveda y Fernández, 2006: 57), lo que remite a la cuestión de las rentas del suelo urbano<sup>5</sup> y su determinación sobre el acceso al suelo, así como al papel que la planeación territorial y la gestión urbana local juegan en la producción del espacio habitable.

En síntesis, en relación a la “cuestión de la vivienda”, las políticas de los estados latinoamericanos presentan entonces una compleja pluridimensionalidad: económica, política, ideológica, social y urbana. Parece que, sin negarlo del todo, la investigación ha privilegiado a lo largo del tiempo, y a lo largo y ancho del continente latinoamericano, a veces unas, a veces otras de esas dimensiones.

### **3. (Re)definiciones ideológicas y políticas. Del Estado “proveedor” al Estado “facilitador”**

Si bien no ocurre en todos los países al mismo tiempo, ni con el mismo ritmo e intensidad, se puede afirmar, a la luz de la literatura revisada<sup>6</sup> que existe una fuerte incidencia de los ciclos económicos con el diseño y operación de las políticas públicas de vivienda. De hecho, no son pocas las políticas habitacionales que enuncian como uno de sus objetivos la reactivación de la economía mediante un impulso a la producción de vivienda “apoyándose en sus reales o supuestos virtualidades anticíclicas” (Jaramillo, 1989: 117).

En los años 70 la intervención del Estado se incrementó con la creación en México, Argentina, Venezuela, Guatemala, Colombia, etc. de “nuevos organismos estatales caracterizados por una más importante intervención financiera del Estado (...) a través de nuevas leyes impositivas y fondos caracterizados por su combinación con capitales privados

---

<sup>5</sup> Véase el trabajo presentado por Samuel Jaramillo en esta misma obra.

<sup>6</sup> Véase la bibliografía, que no pretende la exhaustividad, al final de este trabajo.

*e internacionales*” (Núñez, Pradilla y Schteingart, 1982: 24). Estos organismos constituyeron un “*capital promocional de circulación*” (Connolly, 1977: 124), distinto al capital industrial, y que permitió superar dos obstáculos mayores para la industria de la construcción: la rotación lenta del capital invertido en vivienda y la dificultad de conseguir terrenos idóneos para edificar. Al asumir la función de promotores inmobiliarios de vivienda, estas instituciones, como en el caso mexicano del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, pudieron tener “*el dominio del proceso productivo e imponer a la construcción de vivienda cierto número de normas, el diseño, momentos y lugares de construcción, lo mismo que el tipo de beneficiarios escogidos*” (Núñez, 1991: 367). Al mismo tiempo, en el campo de la circulación, su actuación financiera permitió el acceso de nuevas capas de asalariados al mercado de vivienda, gracias a los sistemas de otorgamiento de crédito con distintos grados de subsidio.

El concepto de “*capital promocional*” refiere a los trabajos de Samuel Jaramillo, en la línea de planteamientos teóricos anteriores de Charles Bettelheim y de Emilio Pradilla, que llevaron a Jaramillo a proponer una tipología para la ciudad de Bogotá, a partir del concepto de “*forma de producción-circulación del espacio construido*” (Jaramillo, 1982: 173 y ss.). Martha Schteingart utilizó esta propuesta para el estudio de la producción del espacio habitable en la ciudad de México (Schteingart, 1989<sup>a</sup>). Jaramillo construye su propuesta de tipología desde una perspectiva básicamente económica (Jaramillo, 1982: 175), a partir de las siguientes variables: 1) el trabajo directo en el proceso productivo, 2) quién(es) ejerce(n) el control del proceso en términos económicos y los tipos de capitales que intervienen, 3) quién(es) tiene(n) el control técnico de la producción, 4) el control económico indirecto (mercado del suelo, del trabajo, aparato político, etc.), 5) el objetivo (el “motor”) de la producción y 6) la forma de circulación (autoconsumo, mercado libre, etc.).

Esta construcción teórica permite a Jaramillo proponer una tipología de 4 formas básicas (“puras”) de producción de vivienda: a) la producción por encargo, b) la construcción promocional privada, c) la autoconstrucción y d) la producción capitalista “desvalorizada” por parte del Estado, para referirse a la intervención directa del Estado en la producción de vivienda.<sup>7</sup> En este último caso, Jaramillo propone distinguir la producción para la demanda solvente (en el caso de Colombia: el Banco Central Hipotecario, BCH), de la producción para la demanda no solvente (en el mismo caso de Colombia: el Instituto de Crédito Territorial, ICT). Es decir, al contrario de lo que se suele decir a veces, nunca el Estado tuvo un papel

---

<sup>7</sup> Se trata de “tipos ideales” que no se encuentran como tales en la realidad, sino más bien de forma combinada, dando lugar a un abanico muy diverso de formas de producción concretas.

de constructor, sino que redujo su acción al campo de la promoción inmobiliario habitacional, mientras cedió la producción misma de las viviendas a las empresas privadas (Jaramillo, 1982: 207). Sin embargo, este modelo de promoción inmobiliaria del Estado fue abandonado, en los años noventa por parte de prácticamente todos los organismos públicos de vivienda. La literatura académica suele conceptualizar estos cambios como el tránsito de un Estado promotor a un Estado “facilitador”, utilizando el vocablo inglés *enabling*, que se acuñó en la década de los años noventa como una nueva estrategia (“*enabling strategy*”) promovida por el Centro HABITAT de las Naciones Unidas (véanse, entre otros: Coulomb y Schteingart, 2006, Cuenya, 2000, Herrasti y Villavicencio, 1998, Puebla 2002, Sepúlveda, 2006).

¿Cómo entender la adhesión de las políticas habitacionales en la Región a esta “estrategia facilitadora”? Un factor mencionado por distintos investigadores refiere a la reorientación que suele imponer el financiamiento internacional a las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos. En el caso mexicano, Boils releva que uno de los múltiples créditos que el Banco Mundial otorgó en apoyo a los programas de vivienda del gobierno mexicano<sup>8</sup> fue concedido de manera expresa para reformular radicalmente las funciones y modos de operar del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, FOVI (Boils, 2004: 362-365).<sup>9</sup> El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari creó el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, el cual estableció explícitamente como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad para el desarrollo de la vivienda (Boils, 2004: 351).<sup>10</sup>

Por otra parte, a partir de los años ochenta, los países de la Región fueron objeto de programas de estabilización y ajuste económico que tuvieron fuertes impactos, entre otros, sobre los programas sociales. Es así como, a lo largo de la “década perdida” de los 80s, la investigación urbana se interesó por analizar en qué medida los cambios sufridos por las políticas habitacionales eran una consecuencia del “ajuste estructural” de las economías exigido por el Fondo Monetario Internacional a las economías latinoamericanas, a raíz de la crisis económico financiera de 1982 (Pradilla, 1989; Schteingart, 1984; Sugranyes, 1991).

---

<sup>8</sup> A lo largo de 30 años, los créditos otorgados al gobierno mexicano por el Banco Mundial en materia de vivienda sumaron más de 2,300 millones de dólares (Boils, 2004).

<sup>9</sup> El monto de los empréstitos representó poco menos de 1.9% del total de la deuda exterior al inicio de 2002 (Boils, 2004: 350).

<sup>10</sup> Este Programa enunciaba como eje de la política habitacional la “*desregulación (..) de los procesos de producción, financiamiento y comercialización de la vivienda, en especial la vivienda social y popular*”

En primer término, y en contra de lo que se habría podido esperar, la intervención estatal en materia de vivienda, no siguió en todos los casos la misma política de reducción del gasto público, tal como ocurrió para los programas de salud y educación (Lungo y Piedra, 1991). La explicación del fenómeno ocupó varias tareas investigativas, de las cuales podemos extraer como principales conclusiones, las siguientes:

- ✓ La utilización de una rama industrial, la construcción, que se caracteriza por una muy baja composición orgánica de capital y un uso intensivo de mano de obra no calificada, constituyó una respuesta a los efectos negativos que tuvo sobre el empleo la reestructuración del aparato productivo.
- ✓ En varios países, la inversión "pública" en porcentaje del Producto Interno Bruto se mantuvo, y a veces se incrementó a pesar de la crisis,<sup>11</sup> gracias al hecho de que los recursos que manejan varias instituciones públicas de vivienda no constituyen en realidad un financiamiento "público", es decir que no provienen de la hacienda pública sino de particulares (Calderón, 1989; Pradilla, 1985; Coulomb, 1997<sup>a</sup>).<sup>12</sup> En cambio, en el caso de organismos que dependen del presupuesto del Estado, entonces sí conocieron una reducción en el financiamiento de sus programas de vivienda.
- ✓ El uso de los programas de vivienda social como un espacio de negociación con los sectores populares más organizados en las ciudades, en torno al salario indirecto, junto con la cuestión del abasto y la alimentación popular, impulsó la permanencia de ciertos programas, como en el caso del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO, en México (Coulomb, 1997<sup>b</sup>; Duhau, 1998).

En segundo término, la acción estatal a través de los organismos públicos de vivienda conoció una profunda transformación que se refiere a la estrategia general de reforma de las políticas sociales y de transferencia progresiva al sector privado de la producción estatal de ciertos satisfactores básicos. Por una parte, la brecha creciente entre los costos de producción y los ingresos de los beneficiarios llevó a revisar, a la baja, las características de las viviendas financiadas. Es así por ejemplo que, en el caso de los programas de vivienda terminada, se aceptó, aunque no en forma declarada, una reducción de la superficie promedio de las viviendas financiadas (Lovera, 1991; Echeverría, 2003; Coulomb y Schteingart, 2006).

---

<sup>11</sup> En México, esta proporción pasó de 1.3% en 1984 a 2.5% en 1992.

<sup>12</sup> Pueden ser fondos que provienen, en totalidad o en parte, de aportaciones patronales (casos del INFONAVIT y del FOVISSSTE en México; del Banco Central Hipotecario, BCH en Colombia, del Banco Nacional de la Vivienda, BNH, en Brasil, o del FONAVI en Argentina), o bien de las cuentas de ahorro o de los fondos de pensiones, en los casos de varias Instituciones Hipotecarias de la Región (la privatización de los fondos de pensiones ha dado un mayor dinamismo al sector financiero en el campo de la vivienda).

Por otra parte, empezaron a diseñarse una gran variedad de sistemas de subsidios, a veces diseñados de forma progresiva en función del ingreso del acreditado, a veces de forma indiscriminada, en beneficio de los sectores de ingresos medios, a veces estrictamente focalizados y dirigidos a los grupos “de alto riesgo”: madres solteras, viud@s, ancian@s, etc. (Caicedo, 2006; Simian, 2010). Las investigaciones no logran explicar con claridad a través de qué mecanismos los subsidios son financiados. Por lo general su fuente fiscal-presupuestal hace que se trate de una estrategia coyuntural y de escasa cobertura. Sin embargo el caso chileno muestra que se puede institucionalizar sobre el mediano y largo plazo. Se suele pensar que fue en Chile que se diseñó la innovación consistente en subsidiar la demanda, como estrategia “habilitadora” de un mercado de vivienda vinculado a la producción del sector inmobiliario privado (Navarro, 2005; Simian, 2010). El “modelo chileno” aparece en este sentido como el precursor de una política habitacional “facilitadora” del desarrollo del sector privado que se fue generalizando en América Latina a lo largo de las tres últimas décadas.

Sin embargo, tal vez no sea muy exacta la afirmación según la cual tiende a generalizarse en la Región una política habitacional construida sobre el subsidio. Nos parece que se trata de una estrategia, el subsidio, que fortalece una política habitacional cuyo eje estructurador es, en realidad, el crédito hipotecario. De hecho se ha generalizado en la Región el tránsito del subsidio a la oferta al subsidio a la demanda (aunque sea subsidiada de distinta manera).<sup>13</sup> En este tránsito, el “producto” de los organismos de vivienda ya no es la vivienda sino el crédito, y el “derecho a la vivienda” se vuelve el “derecho al crédito”, consagrado en la derechohabencia generada por ciertos Fondos, como en el caso de México, con el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, FOVISSSTE y el INFONAVIT, para trabajadores del sector privado.

Pero el “éxito” de esta política habitacional construida sobre el crédito hipotecario depende de la amplitud del mercado de trabajo, y por ende, es muy vulnerable a las crisis cíclicas que conoce América Latina desde 1982. En efecto, el acceso al crédito hipotecario, además de cierto nivel de ingreso, exige la inserción estable del acreditado en el mercado formal del trabajo. El desempleo y el subempleo agudizados por las distintas crisis económicas han excluido del acceso al crédito hipotecario a amplias masas de trabajadores (Pradilla, 1989). Independientemente de la existencia de créditos subsidiados, las reglas de

---

<sup>13</sup> El subsidio a la demanda se dirige “a hogares con capacidad de ahorro y acceso al crédito (...) funciona a través de la entrega de un *voucher*, o certificado de subsidio, para adquirir una vivienda” (Simian, 2010: 285).

operación de los organismos estatales de vivienda, con escasas excepciones<sup>14</sup>, exige del “sujeto de crédito” la comprobación, mediante ingresos estables, de su capacidad de pago.

A pesar de que la política habitacional se ha concebido como una política financiera, paradójicamente el criterio financiero no siempre ha jugado un papel significativo en el diseño y operación de los programas de vivienda. Connolly releva que, en el caso de México, *“el financiamiento se ha manejado mucho tiempo como un medio de inversión pública a fondo perdido”* con la excepción del Programa Financiero de Vivienda (FOVI) vinculado a la banca (Connolly, 1998: 51). Esta paradoja no ha sido objeto de muchas discusiones académicas. Por lo general se piensa que siguen permaneciendo ciertos espacios de gestión clientelista y corporativista en esta política del “no cobro” de los créditos; lo cual tiende a veces a generar una cultura del “no pago” (Connolly, 1998:52). En todo caso, este desinterés por la recuperación de los créditos por parte de ciertos organismos de vivienda no benefició a la población de menores recursos sino a los distintos sectores de la demanda solvente (Connolly, 1998: 51-52).

Sin embargo, bien sea bajo la presión de los organismos financieros internacionales, bien sea por la mezcla de recursos proveniente de la banca privada, los organismos estatales de vivienda han dado cada vez más importancia a la sostenibilidad financiera de su gestión (Coulomb, 2010). Lo que podemos denominar como proceso de “financiarización de las políticas de vivienda” ha tenido múltiples consecuencias, en particular, la generación de una nueva conflictiva en torno al reembolso de los créditos hipotecarios y a la cesión mercantil de la cartera vencida a firmas especializadas en juicios de desahucio; con los consecuentes procesos de desalojo, hoy bien conocidos a raíz de la crisis de los créditos *subprime* en los Estados Unidos de América y del descalabro de la “burbuja inmobiliaria” en distintos países europeos. Pero la mayor consecuencia debe encontrarse en el reforzamiento de la situación de exclusión en la cual se encuentran las mayorías urbanas, a pesar de ser amparadas por su derecho constitucional a una vivienda “digna”, “decorosa” o “adecuada” (Coulomb, 2010).

La imposibilidad de dar cumplimiento a la universalidad del derecho a la vivienda conduce, claro está, a las diferentes formas de producción irregular del hábitat, irregularidad a veces criminalizada, como en el caso de la recién promulgada “Reforma Penal Ambiental” en el Distrito Federal (ciudad de México).<sup>15</sup> Es decir, la aceptación de la autoconstrucción

---

<sup>14</sup> Como en el caso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO, en México; organismo creado en mayo de 1981 para atender la demanda habitacional de la población no asalariada de menores ingresos.

<sup>15</sup> La nueva formulación del Artículo 343 del Código Penal del Distrito Federal (27/06/2011) establece que *“Se le impondrán de tres a nueve años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente realice la*



como un “mal necesario” fue y sigue siendo muy relativa, no solo a la luz de cierta voluntad de pacificar la conflictiva urbana, sino también de las exigencias del negocio inmobiliario.

Como una alternativa, los estados latinoamericanos han desarrollado, a veces bajo el impulso de los mismos organismos internacionales como el Banco Mundial o HABITAT de las Naciones Unidas, una estrategia de abaratamiento del costo promedio de la acción habitacional de los organismos públicos de vivienda. Las políticas y programas empezaron a hablar más de “acciones de vivienda” que de “viviendas” propiamente dicho, incrementando el financiamiento de programas de “viviendas progresivas” y de “lotes y servicios”, o bien de acciones mínimas de “mejoramiento” de viviendas existentes, con montos de crédito muy por debajo de los otorgados para viviendas terminadas. El lema institucional de “Hacer más con menos” resume bastante bien este tipo de estrategia.<sup>16</sup> En su operación, estas políticas han promovido la capacidad de gestión de cooperativas o de grupos organizados de “solicitantes de vivienda”, pero también su aportación de mano de obra, dando prioridad a los programas de “ayuda mutua” o de “autoayuda comunitaria”.

Esta reorientación de la acción habitacional del Estado, que Sepúlveda y Fernández denominan “política de segunda generación” (Sepúlveda y Fernández, 2006), tuvo varios efectos negativos. Primero, al dejar el control de la producción habitacional subsidiada por el Estado, oficialmente al “libre” juego de la oferta y de la demanda, pero, en los hechos, a la fijación de precios en función de altas tasas de ganancia promocional, se elevaron significativamente los precios sobre el mercado formal de la vivienda. En segundo término, las acciones de vivienda no directamente articuladas con la industria de la construcción y/o la promoción inmobiliaria capitalista (vivienda progresiva, lotes con servicios, ayuda mutua, etc.) tuvieron cada vez mayores dificultades para captar volúmenes suficientes de financiamiento público.

¿En qué medida las distintas fracciones del Capital involucradas en la producción habitacional lograron ejercer determinadas presiones sobre el rediseño de las políticas habitacionales, en particular para frenar los programas de vivienda que no corresponden a sus estrategias de acumulación? Esta pregunta parece estratégica para interpretar la evolución de las políticas habitacionales de los estados latinoamericanos a partir de los años ochenta. Sin embargo, la comunidad científica no ha aportado muchas respuestas.

---

*ocupación o invasión de: I. Un área natural protegida o área de valor ambiental (...) II. El suelo de conservación en términos de lo establecido en el programa o programas de ordenamiento ecológico (...) así como en el Programa o Programas de Desarrollo Urbano”.*

<sup>16</sup> En el caso del FONHAPO en México, ese Organismo pudo realizar entre 1983 y 1988 el 17.6% del total de las acciones del Programa Nacional de Vivienda, con sólo el 4.1% de las inversiones (Duhau, 1998).

Por una parte, se entiende que la contribución a la reactivación económica y al empleo se logra en mayor medida a través de la vivienda terminada (edificada por la industria de la construcción) que con los programas de lotes con servicios, pies de casa o mejoramiento. Si bien es cierto que estos últimos programas son consumidores de materiales e incluso, en parte, de mano de obra pagada, es no menos cierto que la industria de la construcción y el capital promocional encuentran en la producción de vivienda terminada tasas de ganancia más significativas, y por lo tanto tienden a presionar para que esta línea de producción de vivienda siga dominando la política programática de los Organismos (Coulomb, 2010: 29).

Es bastante frecuente encontrar que los enunciados programáticos pretendan conciliar objetivos e intereses contradictorios: los de la población mayoritaria y los de la industria de la construcción y de la promoción inmobiliaria capitalista. Esta contradicción no es nueva. En México, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 subrayaba la necesidad de "*instrumentar con carácter preferente los programas de vivienda que contribuyan a la reactivación económica, a la protección del empleo y a la satisfacción de la demanda prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos sociales de escasos recursos*".<sup>17</sup>

Es en relación a lo anterior que tiene que analizarse la propuesta de la "producción social del hábitat", PSH, y de su incorporación al diseño de las políticas de vivienda. La PSH abarca un abanico de formas de producción y circulación bastante heterogéneo, según la defina cada legislación nacional, y según se establece en cada programa de vivienda. En ciertos casos, incorpora como tal el "derecho a construir" de las masas urbanas, defendido por John Turner (*Freedom to Built*), en otros, se centra en la alternativa de autogestión colectiva, ejemplificada por las cooperativas de ayuda mutua del Uruguay, que se difundió hacia otros países con distintos montajes institucionales, como el FONHAPO en México (Duhau, 1998) o las cooperativas de vivienda en diversos países de la Región.

Los términos de "autoconstrucción", "autoproducción" y "producción social" de la vivienda y del hábitat suelen usarse indistintamente; sin embargo, no refieren a los mismos procesos de producción y circulación de la vivienda.<sup>18</sup>

La "autoconstrucción", sólo abarca el aspecto constructivo del proceso de producción. Es una de las maneras posibles de realizar la fase de construcción de la vivienda o de producir los componentes del hábitat. Generalmente, más no siempre, se vincula con

---

<sup>17</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (1985) *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, México, Fondo de Cultura Económica, vol. 10: 126. El subrayado es nuestro.

<sup>18</sup> Utilizamos aquí el trabajo coordinado por Romero y Mesías (2004: 31).

prácticas de autoproducción. Se puede distinguir la “autoconstrucción organizada” de la “autoconstrucción espontánea” (Jaramillo, 1991)

La “autoproducción”, se refiere al proceso por medio del cual individuos, familias o grupos sociales llevan a cabo proceso de producción de viviendas, por su propia iniciativa y para su propio beneficio. Puede hacerse a través de la autoconstrucción, o bien mediante un proceso de edificación realizado por terceros, para la totalidad de la vivienda o bien en ciertas partes de la misma; por ejemplo cuando se requiere de mano de obra especializada. Es propia de la mayoría de la población que no tiene acceso a un crédito hipotecario; por ello el autofinanciamiento constituye una de sus principales características; lo mismo que la progresividad en el proceso de producción y consolidación de la vivienda. Se denomina “auto-producción” pues el usuario de la vivienda es, “al mismo tiempo, productor directo y concentra el control económico y técnico de la construcción” (Schteingart, 1989<sup>a</sup>: 119). La “producción por encargo” arriba mencionada en la tipología de Samuel Jaramillo es una forma de autoproducción.

La producción social del hábitat (PSH): refiere a distintas formas de autoproducción. Se trata de un concepto impulsado por la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés), dentro de la estrategia consistente en encauzar y potenciar los esfuerzos que realizan los pobladores al producir su propio espacio habitable. Es decir, se trata de una propuesta que propone rescatar aquellos aspectos positivos de la autoproducción en los llamados asentamientos populares (progresividad y flexibilidad, articulación vivienda/economía, adecuación a las posibilidades financieras de los hogares, etc.), y al mismo tiempo, superar las dificultades y carencias de estos asentamientos (falta de servicios urbanos, progresividad mal planeada, lentitud en el proceso de consolidación de la vivienda, precios elevados de los materiales constructivos, etc.).

Los impulsores de la PSH plantean que se trata de una forma alternativa de producción, ordenada y sistematizada, del hábitat de bajo costo, dentro de la planeación y la normatividad urbana vigentes; en donde el Estado juega un papel fundamental, pues la PSH no puede potenciarse sin el apoyo de políticas públicas, legislación adecuada, sistemas de financiamiento especialmente diseñados, asesoría técnica y social (Ortiz Flores, 2002). La utilización que se está haciendo de este concepto por parte de ONG, organizaciones sociales, organismos públicos de vivienda y/o investigadores suele generar bastante confusión en lo que se refiere a la alternativa que realmente se plantea. Es así como, en México, la fracción VIII del Artículo 4 de la Ley de Vivienda define a la Producción Social de Vivienda como la “*vivienda que se realiza bajo el control de auto productores y auto*

*constructores que operan sin fines de lucro y 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”.*

La promoción social de vivienda (PSV). En realidad, la PSH promovida por el HIC en varios países de América Latina refiere a una forma de promoción inmobiliaria alternativa a la promoción inmobiliaria capitalista. A veces caracterizada como “sin fines de lucro”, se trata de una promoción social de vivienda (PSV) que es ejercida por los que la Comisión Nacional de Vivienda en México denomina “desarrolladores sociales”, para distinguirlos de los “desarrolladores inmobiliarios” de vivienda, a los cuales las políticas públicas de vivienda han entregado la producción de los conjuntos habitacionales denominados “de interés social”. La PSV se articula con distintas formas socio-organizativas: cooperativas de vivienda, asociaciones civiles, etc. Ha sido institucionalizada en algunos países como Uruguay, Argentina, Chile o México, a través de cierto marco legislativo regulatorio y determinadas líneas de crédito, que han ido cambiando a lo largo del tiempo.

En Uruguay, la Ley Nacional de Vivienda 138 impulsó a partir de 1968 la creación de 300 cooperativas y la construcción de algo más de 15,000 viviendas. Entre 1970 y 1972 el Movimiento Cooperativo Uruguayo llegó a captar el 40% de las inversiones del Plan Nacional de Vivienda (Ríos Cabrera y Sepúlveda, 2004). Pero logró con penas sobrevivir a lo largo de la dictadura militar (1973-1985). En México, la política de otorgar créditos puente a desarrolladores sociales tuvo una breve vigencia a través del FONHAPO entre 1982 y 1988. En Buenos Aires, la Ley 341 que en el año 2000 reconoció a las organizaciones sociales como sujeto de crédito y ejecutoras de proyectos fue cancelada por el ejecutivo local en el año 2007, habiendo permitido la adquisición de 110 inmuebles (2,564 viviendas) en barrios céntricos de la ciudad (Rodríguez, Ma. C., 2007).

Mientras la promoción social de vivienda se encuentra en el centro de las propuestas de políticas formuladas por las ONG Hábitat, tiene una muy escasa presencia en la operatividad y en el financiamiento de los organismos públicos de vivienda de la Región; en varios países, su existencia depende en gran parte del apoyo financiero de ONG internacionales. Y ello por diversas y concurrentes razones:

a] Esta forma de promoción inmobiliaria descansa en gran parte sobre un acceso facilitado al suelo urbano, mediante la utilización de reservas territoriales de organismos

públicos de vivienda, pero estas son limitadas; o bien sobre la expropiación de inmuebles ocupados por organizaciones sociales, procesos limitados (tanto las ocupaciones ilegales, como las expropiaciones). Muy rápidamente, los promotores sociales se enfrentan a la escasez de suelo urbano con precio y localización accesibles dentro de la ciudad (Rodríguez, Ma. C., 2007).

b] La politización frecuente de los grupos de autogestión vivandista, de ayuda mutua, cooperativas o “solicitantes de vivienda” genera resquemor no solo por parte de los gobiernos nacionales o locales, sino también por parte de los partidos políticos que se esfuerzan por cooptarlos. Procesos que llevan la gestión de la PSA al campo de los clientelismos y/o de las corruptelas de los líderes-gestores.

c] Los sectores de la industria de la construcción y de la promoción inmobiliaria capitalista tienden a frenar el desarrollo de un nuevo agente que busca competir por los recursos financieros escasos destinados a la producción de la “vivienda social”.

d] Los costes socio-organizativos y de apoyo técnico son relativamente elevados, a veces no cubiertos por los financiamientos públicos; lo cual se vincula a una muy escasa capacidad de expandirse, en ciertos casos de reproducirse, por parte de las ONG Hábitat.

e] Muchos programas que utilizan la PSV no han superado los problemas de la morosidad y de la cartera vencida en el retorno de los créditos hipotecarios otorgados.

Que sea bajo su versión de “autoproducción” o de promoción social autogestiva, la Producción Social del Hábitat es una forma de abaratar la producción habitacional con el aporte de mano de obra, bien sea para la edificación misma (por autoconstrucción individual o por ayuda mutua), bien sea para las distintas actividades que exigen la promoción inmobiliaria autogestiva: búsqueda de suelo, administración de los créditos-puente para la edificación y gestión de los créditos hipotecarios, tramitación de las licencias y permisos, organización de la demanda y, por lo general, del ahorro previo. La participación de los usuarios se extiende a veces hasta la recuperación de los créditos hipotecarios y/o la administración de los conjuntos de vivienda. Es decir, la Producción Social del Hábitat es una forma de gestionar la escasez de recursos públicos y la debilidad de la economía de los hogares, que las políticas habitacionales han tenido que incorporar de alguna u otra forma, a pesar de representar no pocas dificultades en su implementación y de significar múltiples tensiones en el marco de políticas de vivienda cada vez más entregadas a la promoción inmobiliaria capitalista, con el apoyo “facilitador” del financiamiento público.

En este contexto sociopolítico conflictivo, ha sido poco valorado por la investigación urbana el papel que juegan varias organizaciones de la sociedad civil latinoamericana que,

como en el caso de las agrupadas en la Coalición Internacional del Hábitat, o bien en la red CYTED XIV-D<sup>19</sup>, elaboran diagnósticos y propuestas comunes, por ejemplo en el caso del “derecho a la vivienda”, de la promoción de la llamada “Producción Social del Hábitat” o, más recientemente del “derecho a la ciudad”. Muy poco se ha evaluado, por ejemplo, el papel de las ONGs Hábitat en la evolución que han tenido ciertos elementos de las políticas habitacionales en varios países de América Latina durante las últimas cuatro décadas, como tampoco el grado de impacto social y político que han podido alcanzar las organizaciones populares en la gestión habitacional en la Región (véase: Hardoy y Satterthwaite, 1987; Ortiz, 1990; Coulomb y Herrasti, 1998).

#### **4. La dimensión territorial en el análisis de las políticas habitacionales. La segregación residencial urbana y el problema de los “con techo”.**

Los organismos de vivienda se han limitado cada vez más a la gestión financiera, abandonando el control del producto-vivienda y de su localización, y han dejado las distintas decisiones de la producción habitacional a los promotores privados. El abandono de la función de promoción de los organismos de vivienda, que había consistido - entre otras acciones - en constituir reservas territoriales para el desarrollo de sus proyectos de vivienda, incrementó la desvinculación que ha caracterizado la acción habitacional del Estado con respecto a la planeación urbana y a las inversiones públicas en infraestructuras y equipamientos. La escasez de suelo se volvió uno de los cuellos de botella principales de la todavía llamada “política pública” de vivienda.

Hasta hace poco tiempo, tanto la formulación como el análisis de las políticas de vivienda tendían a priorizar la cuestión del financiamiento “público” a la vivienda social (Connolly, 1998: 53). Sin embargo, esta suerte de “financiarización”, ya no solamente de las políticas sino también de la investigación, se ha abierto a nuevas temáticas e interpretaciones. Hace tiempo ya que muchos investigadores se alejaron de los temas vinculados a la producción y financiamiento de la vivienda por parte del Estado, para interesarse en otras problemáticas más articuladas con la política urbana, la planeación territorial y/o la calidad de vida de los “beneficiarios” de la acción habitacional de los organismos públicos. Dar a la dimensión espacial su importancia permitió revisar, profundizar o matizar ciertas afirmaciones, por ejemplo en torno al necesario “laissez-faire” frente a la

---

<sup>19</sup> La Red de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) XIV-D declara tener como objetivo genérico el “impulsar la transferencia de información con respecto a la aplicación de políticas y programas para viviendas de interés social en Iberoamérica, que contribuyan a fortalecer la acción habitacional social”.

ocupación irregular (“ilegal”) de tierras urbanas, preguntando si la ubicación diferencial de las mismas en relación al mercado especulativo del suelo no determinó en muchos casos, bien sea la permisividad o por el contrario la criminalización y la represión.

La irrupción de la dimensión territorial en el análisis de las políticas habitacionales se generó, en parte, por la problemática medioambiental. Al calor del surgimiento y consolidación de la cuestión del desarrollo sustentable dentro de la agenda pública de los estados latinoamericanos, se ha impuesto progresivamente sobre la escena de la conflictiva urbana en América Latina el desafío de la llamada “sustentabilidad” urbana. La innegable vinculación entre producción habitacional y sustentabilidad ambiental empieza a generar cierto interés de la investigación urbana por los impactos de los programas habitacionales sobre las condiciones ambientales de las grandes ciudades, y su deterioro progresivo (Larrain y Molina, 1987), o sobre el agotamiento de los recursos naturales, como en el caso del recurso hídrico (Coulomb y Schteingart, 2006: 465 y ss.)

Es decir, las contradicciones generadas por el proceso de urbanización parecen estar llegado a su límite: pérdida de la función habitacional en las áreas céntricas de más antigua urbanización, extensión del área urbana muchas veces depredadora del medio ambiente, con una exigencia de nueva infraestructura cada vez más difícil de financiar por el erario público, con un gasto energético insostenible frente al calentamiento del planeta y un alejamiento excesivo de las periferias dormitorio en relación a los centros de empleo, etc. Los conceptos de “ciudad dispersa”, “ciudad difusa”, “ciudad fragmentada”, “ciudad expandida”<sup>20</sup> se entremezclan con los de “ciudad compacta”, “densificación” “ciudad en altura” para articular un discurso único en torno a una estructura urbana alternativa, en pro de la sustentabilidad urbana.

Sin embargo pocos políticos y/o investigadores vinculan estas nuevas conceptualizaciones con las (no tan) nuevas políticas de vivienda. Llama la atención la escasa comprensión de porqué la producción de una “ciudad compacta” implicaría una transformación radical de los actuales arreglos institucionales y normativos que, sosteniendo la apropiación privada de las rentas del suelo, producen un espacio habitable social y económicamente no sustentable. La necesidad enunciada de revertir (“reducir”, “controlar” o “desalentar”) el proceso de expansión espacial de las ciudades se contrapone a una necesaria localización mayoritariamente periférica de la producción habitacional periférica, pues se articula, desde tiempo atrás, con una triple racionalidad, según los actores involucrados:

---

<sup>20</sup> Otro ejemplo del uso del inglés (“*sprawl city*”).para el trabajo de conceptualización en la Región.

- la de los promotores inmobiliarios de vivienda (“desarrolladores”) que encuentran en la tierra periférica la posibilidad de asegurar la rentabilidad de los capitales invertidos mediante la captación de las rentas del suelo;<sup>21</sup>
- la de los organismos públicos promotores de vivienda (y de los promotores sociales) que casi siempre han buscado en una localización periférica la posibilidad de abaratar la incidencia del precio del suelo en el precio final de las viviendas;
- la de las masas urbanas que encuentran en los asentamientos periféricos el acceso a una tierra con un precio accesible para la autoproducción de su hábitat.<sup>22</sup>

La planeación territorial, al mismo tiempo que parece imprescindible, se revela como un instrumento de la gestión urbana bastante ineficaz, por no tomar en cuenta estos tres tipos de racionalidad, Los investigadores políticamente comprometidos hablan de la necesidad de democratizar la planeación territorial (Coulomb, 2010; Iracheta, 2010; Pradilla, 2011) con el fin de avanzar hacia su mayor eficacia, en pro de un espacio habitable económicamente menos ineficiente, y socialmente menos segregado. Los promotores inmobiliarios proponen, por lo contrario, eficientar el proceso de planeación con un ejercicio más autoritario y centralista del proceso planificador; lo que también puede llegar a facilitar sus corruptelas. Algunos practican de hecho una privatización de la planeación territorial, con o sin soborno de por medio, a nombre de una mayor congruencia entre producción habitacional y desarrollo urbano, aduciendo las limitaciones (financieras y en recursos humanos) de los gobiernos locales.

Pero por otra parte, cuando la política urbana se plantea, como en el caso de la ciudad de México, el freno al poblamiento periférico y la re-densificación de las áreas centrales, pone en evidencia una acción habitacional dependiente de la lógica de la renta del suelo, dirigida a la demanda solvente y por ende, productora de una mayor segregación residencial, proceso que se suele denominar de “gentrificación”.<sup>23</sup> En cierto sentido, se puede sugerir como hipótesis de investigación que la política urbana de densificación exagera la conflictividad urbana, mientras la expansión espacial del poblamiento periférico constituye un modelo de urbanización pacificador de los conflictos y de las luchas por la apropiación del espacio habitable.

---

<sup>21</sup> La promoción inmobiliaria actúa en áreas centrales solamente cuando puede captar niveles muy elevados de ganancia. Una forma de lograrlo es intervenir en barrios de renta baja y producir viviendas para una demanda de ingresos medios y altos (Para el caso de Santiago de Chile, véase: Sabatini *et al.*, 2001).

<sup>22</sup> Es decir, subyace una lógica común a los distintos actores-productores de espacio habitable: “el sometimiento de las decisiones a los mercados de suelo” (Sabatini y Arenas, 2000).

<sup>23</sup> Otra muestra de dependencia lingüística-conceptual.



En efecto, la doble política urbana de (re)densificación de áreas céntricas despobladas y de “reciclamiento” de estructuras urbanas obsoletas produce conflictos con las clases medias propietarias que se oponen a una política que les parece atentar en contra de su calidad de vida y de su patrimonio, como también del patrimonio cultural urbano. Después de cuatro décadas de silencio (con algunas excepciones generadas por los sismos en México, Centro América o Chile), el tema de la renovación urbana y habitacional vuelve a ocupar la investigación urbana, sin que por el momento se estén construyendo nuevos marcos teóricos interpretativos. Existe más bien una tendencia a importar interpretaciones que, como en el caso de la llamada “gentrificación”, buscan encontrar en la globalización neoliberal la razón de ser de un fenómeno del cual no siempre se demuestra la existencia con investigaciones empíricas sólidas.

Conviene aquí señalar que la investigación sobre las políticas de vivienda muy raras veces se interesó en evaluar las densidades habitacionales producidas, por ejemplo, en qué medida la correlación propuesta por la escuela de Chicago entre densidad, centralidad y valores del suelo está determinando el fracaso de una política de densificación habitacional de las áreas centrales. Se suele afirmar, y en ello coinciden extrañamente políticos y académicos, que la densificación provoca una elevación de los precios del suelo lo que impide la producción de vivienda social en las áreas centrales re-densificadas. Habría que empezar a plantear como hipótesis alternativa la desarrollada hace cuatro décadas por varios investigadores, a saber, que son las ganancias de la promoción inmobiliaria las que producen una elevación del precio del suelo (Pradilla, Connolly, Jaramillo, Schteingart)<sup>24</sup>, y que el capital inmobiliario encuentra en esta nueva política de renovación urbana la oportunidad de captar rentas diferenciales muy elevadas.

La investigación de las políticas de vivienda se articula todavía muy escasamente con el análisis territorial, lo mismo que los estudios que evalúan el mejoramiento de las condiciones habitacionales de un país determinado, mejoramiento supuestamente atribuible al “éxito” de determinadas políticas de vivienda, cuando cabría preguntarse cada vez más si la mayor calidad encontrada de las viviendas no va aparejada de una “peor localización” de las mismas (Simian, 2010: 318). Más generalmente, se suele dejar de lado tres variables de importancia: la normatividad impuesta por los planos de uso del suelo, la densidad del uso habitacional y los precios del suelo, que le permitirían entender mejor el papel de las rentas del suelo en la estructura habitacional segregada de las ciudades.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo: *“La alta tasa de ganancia realizada en el negocio inmobiliario impacta el precio de la tierra, causando su aumento generalizado”* (Connolly, 1977: 93).

Es difícil no coincidir con Lucio Kowarick en que cualquier análisis “*estaría incompleto si no abordase la cuestión de la tierra urbana*” (Kowarick, 1982: 228). Sin embargo, más allá del tema de las rentas del suelo, la cuestión del “suelo para la vivienda” presenta más sombras que luces en la investigación urbana ¿Cómo financian el acceso al suelo los promotores inmobiliarios, cuál es el origen de los capitales invertidos en la compra de terrenos, cuál es la cuantía de las ganancias, cuál es el papel de los dueños de la tierra (sujeción al capital, asociación, etc.)?: son preguntas poco respondidas.

Pero si bien la investigación urbana en la Región es bastante parca en desmontar los mecanismos “formales”, pero sobre todo “informales”, a través de los cuales se libra la lucha por la apropiación de las rentas urbanas en la producción de vivienda, no es así en cuanto al efecto que esta lucha produce sobre la estructura urbana residencial. Son numerosos los análisis de los procesos de segregación residencial que articulan los conceptos de exclusión social y de segregación urbana en pro de una interpretación en profundidad de la doble dinámica del proceso de urbanización y del poblamiento. Para Sabatini y Arenas (2000), sin embargo, la segregación residencial es un fenómeno mucho más complejo que una mera forma de exclusión social, como muchas veces se entiende.

Por una parte, la masiva producción de vivienda social con financiamiento estatal que conocieron varias ciudades ha favorecido la aglomeración geográfica de las familias pobres beneficiadas, hasta el punto de generar verdaderos nuevos *ghettos* (véase, entre otros: Sabatini *et al.*, 2001; Ducci, 1998; De La Vega, 2010): “*la ciudad de los pobres ha sido creada por el Estado, por la exitosa política de vivienda del Estado Chileno*” (Ducci, 1998: 165).

En ese sentido, y de forma bastante similar a los asentamientos producidos por la autoconstrucción, los conjuntos habitacionales de vivienda social se localización en terrenos eufemísticamente denominados por los urbanistas « poco aptos para el desarrollo urbano » : lejanía de los centros de actividad, en suelos de mala calidad, inundables o sujetos a hundimientos, o en zonas poco atractivas « por su cercanía a elementos urbanos molestos como basurales, cementerios, plantas de tratamiento de agua servida, etc.» (Ducci, 1998:166). Es el caso chileno, que sin embargo se sigue presentando en distintos ámbitos de las burocracias vivendistas de América Latina, como ejemplo de política habitacional exitosa en América Latina.

Los factores que explican el persistente predominio del modelo “gran conjunto” tienen que ver con la reducción al máximo posible de los costos de producción a través de desarrollar suelo barato y por consiguiente localizado en la gran periferia, con base en unos

pocos prototipos de vivienda producida en serie, con tecnología de avanzada y a bajo costo". (Duhau, 2004; Coulomb y Schteingart, 2006). El "sesgo *perifricador*" de las políticas habitacionales "ha permitido expandir el stock de viviendas rápidamente y a bajo costo, pero se han creado grandes bolsones de hogares de menores ingresos en los extremos de la ciudad. Esta situación disminuye la calidad de vida y el bienestar de los hogares beneficiados por estas políticas ya que deben vivir alejados de los lugares de trabajo y educación" (Simian, 2010: 305).

Para María Elena Ducci, se justifica asimilar los nuevos conjuntos de vivienda social en Santiago de Chile a *ghettos* por: a) su concentración de pobreza, b) su aislamiento, c) su acelerado proceso de deterioro, d) la insuficiencia y mala calidad de los equipamientos, e) el abandono de las áreas verdes, f) la importancia de la tierra baldía, g) la inseguridad y h) la pérdida de « capital social » debido a un sistema de asignación de las viviendas con criterios neutrales y computarizados que aleja a los hogares beneficiarios de la familia, de las amistades y otras redes sociales (Ducci, 1998: 173).

La reducción de costos se consigue también por medio de una mala calidad en los procesos de construcción y/o por la menor calidad de los materiales, particularmente en muros divisorios, lo cual genera problemas de privacidad. Algo similar, recoge Marian Pérez en el caso de las importantes inversiones del BAHVI en Costa Rica, entre 1987 y 1995, que financiaron el equivalente al 17% del parque habitacional existente en 1995, al mismo tiempo que produjeron un deterioro urbano importante debido a la falta de un nivel correspondiente de inversión pública en infraestructura, equipamientos y servicios (Pérez, 1998: 77)

Aparece entonces un nuevo desafío para la política de vivienda social: los "Con Techo" (Rodríguez y Sugranyes, 2005<sup>a</sup>). Varias investigaciones observan una disminución del tamaño promedio de las viviendas "de interés social" y un proceso de hacinamiento que es correlativo a fuertes problemas de salud (Ducci, 1998) y con impactos sociales negativos (Rodríguez y Sugranyes, 2005<sup>b</sup>). Para algunos investigadores es dable formular la interrogante de si toda política habitacional es una política social.

Las deficiencias de la vivienda social en término de localización, de superficie habitable y/o de calidad constructiva puede explicar tanto la morosidad que parece caracterizar varias carteras inmobiliarias de vivienda social e incluso estar a la raíz de un fenómeno que, por ejemplo en el caso mexicano, emerge como nuevo tema de investigación, que es el importante porcentaje de viviendas sociales desocupadas.

La cuestión de la (mala) calidad de la vivienda en un contexto de un incremento significativo de producción de vivienda social, no es nueva. A finales de la década de los

años setenta en México los ataques de los sindicatos hacia el INFONAVIT utilizaron el argumento de la mala calidad de las viviendas, aunque también la forma de asignación de las mismas, para reclamar la cancelación del carácter de promotor público de ese organismo. La diferencia es que ahora los organismos públicos financiadores descarguen las deficiencias de la oferta de la mercancía-vivienda sobre los productores capitalistas de la misma, y confían en que la ley de la oferta y la demanda irá “sacando del mercado” a los promotores inmobiliarios no competitivos (por deficientes). La ideología de la “libertad de elegir” sostiene la mercantilización de la producción de vivienda de “Interés social”, en sustitución de la “libertad para construir” que sigue animando ciertas formulaciones de apoyo a la “producción social” de la misma.

Por último, tiene que mencionarse la cuestión de la gestión descentralizada de las políticas habitacionales, aunque la investigación se haya interesado poco a esta reorientación de la gestión estatal, a pesar de que existen muy fuertes razones para pensar que no solamente la promoción inmobiliaria capitalista sino también la “producción social” pueden buscar (y a veces encontrar) en el espacio de la gestión local nuevos espacios de acción, como en el caso del gobierno del Frente Amplio en Montevideo (Carballal, 1998: 182-83), del Brasil “post BNH” ( Bonduki, 2008: 77), de la creación del Sistema Federal de Vivienda y la descentralización de los recursos del FONAVI en Argentina (Cuenya, 2000), o del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en la ciudad de México.

Como se sabe, la política de descentralización estuvo articulada al “ajuste estructural” a través de la “reforma del Estado” que lo acompañó. Sin embargo, la descentralización se asumió también como fuente de emergencia de la democracia local, como punto de partida para una gestión más cercana a los actores locales, y por ende más eficiente y eficaz, por ejemplo en materia de planeación territorial y de gestión del suelo para vivienda. Varios investigadores, con o sin adhesión al modelo neoliberal o a las supuestas virtudes de gobernanza, participación, gestión transparente e integralidad del proceso descentralizador, han reivindicado distintas bondades atribuibles a una política habitacional descentralizada (véase, para el caso de Mendoza: Lentini y Palero, 2001).

Sin embargo, la investigación debería alejarse de entusiasmos ideológicos y apercibir, en no pocos casos, algunos efectos perversos de la estrategia descentralizadora, por ejemplo: reforzamiento de los caciquismos y de los clientelismos, consolidación de las desigualdades socio-espaciales y de la segregación urbana (Bonduki, 2008: 103-104). Sin que por ello se busque descargar sobre “los procesos de globalización” la incapacidad del

proceso descentralizador de cambiar las lógicas subyacentes a la producción de un espacio habitable segregado (Lentini y Palero, 2001).

## 5. Reflexiones finales

La investigación sobre las políticas públicas de vivienda en las ciudades, y particularmente en las grandes ciudades, o regiones metropolitanas tiene hoy una doble tarea:

A] Analizar como los gobiernos gestionan el conflicto que puede calificarse de estructural derivado, por una parte de la escasez crónica de recursos públicos frente a las necesidades de vivienda y, por otra parte, de la entrega de la mayor parte del proceso de producción y circulación del suelo y de la vivienda urbana a las leyes del mercado. Los análisis deberían tomar en consideración que la acción del Estado en materia de vivienda debe evaluarse en relación con la universalización declarada constitucionalmente del “derecho a la vivienda”, y ratificado por la mayoría de los gobiernos nacionales por la firma de Convenios internacionales.

Dado que entre la mitad y las 2/3 partes (según los países y las ciudades) de la demanda no puede ser satisfecha en el marco de las actuales políticas públicas de vivienda, por lo que es objetivamente excluida del acceso a este derecho universal, este hecho debería llevar la investigación a preguntarse cuál es la función del reconocimiento de este derecho universal no aplicado en el posible diseño de políticas de vivienda alternativas. La hipótesis es que puede tener dos efectos contrapuestos:

- ser utilizado como presión para una acción habitacional de los estados latinoamericanos menos excluyente y entregada a las leyes del mercado y la especulación, bien sea, por lo contrario,
- dar un impulso a las distintas prácticas de autoproducción de la vivienda, a veces legitimadas por la propuesta de una “producción social del hábitat” democratizadora, vinculada al “derecho a la ciudad”.

B] Analizar por qué, a lo largo de la última década, el “derecho a la ciudad” ha venido ocupando cada vez más las agendas de las reuniones y el contenido de los documentos de organizaciones sociales, aunque constituidas inicialmente en torno al derecho a la vivienda. La elaboración de una “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” debe mucho a las múltiples actividades desplegadas por la *Habitat International Coalition* (HIC) en el marco de la “Cumbre de la Tierra” (ONU, 1992) y de las reuniones del Foro Social Mundial (Ortiz, 2010: 119).

En el preámbulo de su versión actual, la Carta define el derecho a la ciudad como “*el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social*”. Entendido como interdependiente de los demás derechos humanos, económicos, sociales y culturales, este “nuevo derecho humano de carácter colectivo” (Ortiz, 2010: 122) pretende articularse con el rechazo a distintos procesos tendientes a dificultar, e incluso cancelar, el acceso a una vivienda adecuada: desalojos forzosos, violencia inmobiliaria contra inquilinos, presiones especulativas sobre la tierra, segregación urbana, privatización de la producción y acceso a la vivienda de interés social (*id.*).

Para Henri Lefebvre, la cuestión de la vivienda y del hábitat contribuyó a “*encubrir los problemas de la ciudad y de la sociedad urbana*” (Lefebvre 1968: 159)<sup>25</sup>. ¿Hasta qué punto el movimiento social que se está construyendo en torno al “derecho a la ciudad” no está, de alguna forma, retomando el proyecto de cambio de sociedad (revolucionario), propuesto por Lefebvre en 1968, en donde “*lo urbano*” se concibe como “*prioridad del valor de uso, del intercambio y del encuentro*” (*op. cit.*: 132) por encima del “*valor de cambio y del mercado*” (*id.*: 161 -162)?

En consonancia con este tránsito que empiezan a llevar a cabo varias organizaciones sociales y ONGs, del “derecho a la vivienda” al “derecho a la ciudad”, la investigación sobre políticas habitacionales debería abandonar cierto “viviendismo” de los análisis, e inscribir con más fuerza sus interrogantes e hipótesis interpretativas dentro del análisis de las políticas urbanas de los gobiernos, nacionales y locales.

## Referencias bibliográficas

ARELLANO, José Pablo, 1983, “Políticas de vivienda 1975-1981: financiamiento y subsidios”, *EURE*, vol. X, núm. 28, Santiago, Chile.

BOILS, Guillermo, 2004, “El Banco Mundial y la política de vivienda en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm.2, abril-junio 2004, IIS-UNAM, México DF, México.

BONDUKI, Nabil, 2008, “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. São Paulo”. Universidad de St. Jude: *Revista eletrónica de Arquitetura e Urbanismo*, núm. 1, septiembre 2008, <http://www.usjt.br/arq.urb>.

CAICEDO, Julián Alberto, 2006, “Configuración y evolución del modelo de gestión habitacional en Chile y Colombia”. *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1 núm. 10., enero-diciembre 2006, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

---

<sup>25</sup> Las traducciones son del que escribe.

CALDERÓN COCKBURN, Julio, 1989, "Nuevos problemas de vivienda en el Área Metropolitana de Lima", en Martha Schteingart (Comp.), 1989, *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, Trillas, México DF, México.

CARBALLAL, Susana, 1998, "Política habitacional en Uruguay", en María Emilia Herrasti y Judith Villavicencio (Coord.), 1998, *La política habitacional en México y América Latina*, UAM-AZCAPOTZALCO, México DF, México.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), 2007, *Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe*, Medio Ambiente y Desarrollo N° 133, CEPAL, Santiago, Chile.

CONNOLLY, Priscilla (Coord.), 1977, *Las políticas habitacionales del Estado Mexicano. Investigación sobre vivienda III*. Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI), México DF, México.

CONNOLLY, Priscilla, 1988, "Sector popular de vivienda: una crítica al concepto", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 7, septiembre, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

CONNOLLY, Priscilla, 1998, "El financiamiento de vivienda en México", en María Emilia Herrasti y Judith Villavicencio (Coord.), 1998, *La política habitacional en México y América Latina*, UAM AZCAPOTZALCO, México DF., México.

CONNOLLY, Priscilla, 2006, "La demanda habitacional" en René Coulomb y Martha Schteingart (Coord.), 2006, *Entre el Estado y el Mercado. La Vivienda en el México de Hoy*, Miguel Ángel Porrúa y UAM AZCAPOTZALCO, México DF, México.

COULOMB, René, 1995, "La problemática de la vivienda en México. Evolución reciente y alternativa de política" en José Luis Calva (Coord.), 1995, *Distribución del ingreso y políticas sociales*, Tomo II, Juan Pablo Editores, México DF, México

COULOMB, René, 1997<sup>a</sup>, "La vivienda en la crisis. México, 1982-1997", *Diseño y Sociedad*, núm. 7, otoño 1997, UAM-XOCHIMILCO, México DF, México.

COULOMB, René, 1997<sup>b</sup>, "ONG y políticas sociales: una problematización desde el hábitat popular", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio 1997, UNAM, México DF, México.

COULOMB, René, 2010, "Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda", en Gustavo Garza y Martha Schteingart, 2010, *Los grandes problemas de México. Vol. II Desarrollo Urbano y Regional*, El Colegio de México, México DF, México.

COULOMB, René y Martha Schteingart (Ed.), 2006, *Entre el Estado y el Mercado. La Vivienda en el México de Hoy*, Miguel Ángel Porrúa y UAM AZCAPOTZALCO, México DF, México.

COULOMB, René y María Emilia Herrasti, 1998, "ONGs y políticas habitacionales en México", en José Luis Méndez (Coord.), 1998, *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa, México DF, México.

CUENYA, Beatriz, 1992, "Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina", *Vivienda, nueva época* vol. 3, núm. 3, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), México DF, México.

CUENYA, Beatriz, 1999, "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX", *Seminario Internacional Gestión Local y Política Habitacionales*, Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad de Mar del Plata y Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 18 y 19 de noviembre de 1999.

DE LA VEGA, Candela, 2010, "Política habitacional y ciudadanía: el programa 'Mi Casa Mi Vida' en la ciudad de Córdoba, Argentina", *Encrucijada Americana*, año 4, núm. 1, otoño-invierno 2010, Universidad Alberto Hurtado, Córdoba, Argentina

DUCCI, María Elena, 1998. "El lado oscuro de una política de vivienda exitosa", en María Emilia Herrasti y Judith Villavicencio (Coord.), 1998, *La política habitacional en México y América Latina*, UAM-AZCAPOTZALCO, México DF, México.

DUHAU, Emilio, 2004, "Políticas habitacionales e integración en México. Del Estado promotor a la promoción inmobiliaria privada", *Mundo Urbano (revista digital)*, núm. 23, junio-agosto, <http://www.mundourbano.unq.edu.ar>

DUHAU, Emilio, 1993, "Políticas y programas habitacionales", en René Coulomb y Emilio Duhau (Comps.), 1993, *Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos .Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, UAM-AZCAPOTZALCO y CENVI, México DF, México.

DUHAU, Emilio, 1998, *Hábitat popular y política urbana*, UAM-AZCAPOTZACO, México DF, México.

ECHEVERRÍA RAMÍREZ., María Clara, 2003, "Hábitat versus vivienda: mirada crítica sobre el viviendismo", Seminario Foro Internacional. La Construcción del Hábitat Popular: Experiencias de Intervenciones Urbano, Arquitectónicas, Tecnológicas y Pedagógicas, Bogotá, Colombia, 29-31 Octubre 2003 (no publicado).

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl, 2006, "Elementos para una visión crítica de las políticas habitacionales en América Latina" en Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2006, *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*, Ministerio de Planeamiento, Orçamento e Gestão. Brasília. Brasil.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl, 2004, "Construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat", revista *INVI*, núm. 50, mayo 2004, Santiago, Chile.

GARZA, Gustavo, 1996, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, El Colegio de México, México DF, México.

GARZA, Gustavo y Martha Schteingart, 1978, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México DF, México.

HARDOY, Jorge Enrique y David Satterthwaite, 1987, "Algunas reflexiones sobre el rol presente y futuro de las Organizaciones No Gubernamentales en la vivienda, los servicios básicos y el desarrollo comunitario", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 5, núm. 20, septiembre 1987, Buenos Aires, Argentina.

HERRASTI, María Emilia y Judith Villavicencio, (Comps.), 1998, *La política habitacional en México y América Latina*, UAM AZCAPOTZALCO, México DF, México.



IRACHETA CENECORTA., Alfonso. X. y Enrique Soto (Comp.), 2010, *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.

JARAMILLO, Samuel, 1982, "Las Formas de producción del espacio construido en Bogotá", en Emilio Pradilla (Comp.), 1982, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM XOCHIMILCO, México DF, México.

JARAMILLO, Samuel, 1989, "Colombia: los límites de una política de vivienda reformista", en Martha Schteingart (Comp.), 1989, *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, Trillas, México DF, México.

JARAMILLO, Samuel, 1991, "Tres momentos en la estructura de producción y la política de vivienda en Colombia", en Anna Sugranyes (Comp.) y Luis Camacho (Edit.), 1991, *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*, Guatemala: IDESAC / SIAP / SCUCA, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

JOLLY, Jean François, 2004, "Algunas aportes para la conceptualización de la política de vivienda de interés social, VIS", *Papel Político*, núm. 16, diciembre, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

KOWARICK, Lucio, 1982, "Explotación y reproducción de la fuerza de trabajo: el problema de la vivienda en Brasil", en Emilio Pradilla (Comp.), 1982, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM XOCHIMILCO, México DF, México.

LARRAIN, Patricio e Irene Molina, 1987, "Los programas habitacionales y su incidencia en los problemas ambientales que afectan a la ciudad de Santiago", *Ambiente y Desarrollo*, vol. III, núm. 1-2, abril-agosto 1987, CIPMA, Santiago, Chile.

LEFEBVRE, Henri, 1968, *Le droit à la ville*, Editions Anthropos, Paris, Francia.

LENTINI, Mercedes y Delia Palero, 2001, "Descentralización de la política habitacional y gestión territorial", *INVI*, vol. 16, núm. 42, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

LOVERA, Alberto, 1991, "Techos recortados: vivienda y ajuste económico en Venezuela", en Anna Sugranyes (Comp.) y Luis Camacho (Edit.), 1991, *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*, IDESAC / SIAP / SCUCA, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

LUNGO, Mario y Nancy Piedra, 1991, "Políticas habitacionales y reajuste de las economías centroamericanas en los 80s", en Anna. Sugranyes (Comp.) y Luis Camacho (Edit.), 1991, *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*, IDESAC / SIAP / SCUCA, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

NAVARRO, Mario, 2005, "Política de financiación de la vivienda en Chile: Los últimos 30 años", *Land Lines*, vol. 17, núm. 3, Julio 2005, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, USA.

NUÑEZ, Oscar, 1982, "INFONAVIT, un sistema corporativo para asalariados bajos", en Emilio Pradilla (Comp.), 1982, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM XOCHIMILCO, México DF, México.

NUÑEZ, Oscar, Emilio Pradilla y Martha Schteingart, 1982, "Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina", en Emilio Pradilla (Comp.), 1982, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América latina*, UAM XOCHIMILCO, México DF, México.

ORTIZ FLORES, Enrique, 1990, "Retos y perspectivas de los Centros de Apoyo (ONGs) frente a los procesos de vivienda y poblamiento en América Latina", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 8, núm. 32, septiembre de 1990, Buenos Aires, Argentina.

ORTIZ FLORES, Enrique, 2002, "La producción social del hábitat ¿opción marginal o estrategia transformadora?": En Ortiz Flores, E. y Zarate, L. (Comp.), 2002, *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México. UAM.

ORTIZ FLORES, Enrique, 2010, "El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: avances y desafíos", en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (Comps.), 2010, *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Habitat International Coalition, HIC, Santiago, Chile.

PÉREZ, Marian, 1998, "El sistema financiero nacional de la vivienda en Costa Rica", en María Emilia Herrasti y Judith Villavicencio (Coord.), 1998, *La política habitacional en México y América Latina*, UAM AZCAPOTZALCO, México DF, México.

PRADILLA COBOS, Emilio, 1982, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. UAM XOCHIMILCO, México DF, México.

PRADILLA COBOS, Emilio, 1985, *Contribución a la crítica de la 'Teoría Urbana'*, UAM-XOCHIMILCO, México DF, México.

PRADILLA COBOS, Emilio, 1987, *Capital, estado y vivienda en América Latina*, Fontamara, México DF, México.

PRADILLA COBOS, Emilio, 1989, "Degradación de las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas", en Martha Schteingart (Comp.) 1989, *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, Trillas, México DF, México.

PRADILLA COBOS, Emilio (Comp.), 2011, *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. Miguel Ángel Porrúa y UAM, México DF, México.

PUEBLA, Claudia, 2002, *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994*, El Colegio de México, México DF, México.

RIOS CABRERA, Silvio y Rubén Sepúlveda (Ed.), 2001, *Vivienda Cooperativa en Iberoamérica*, CYTED, Subprograma XIV, Asunción, Paraguay

RODRÍGUEZ, Alfredo y Gaitán Villavicencio, 1982, "El problema de la vivienda en América Latina: el caso de Guayaquil", en Emilio Pradilla (Comp.), 1982, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM XOCHIMILCO, México DF, México.

RODRÍGUEZ, Alfredo y Ana Sugranyes (Edit.), 2005<sup>a</sup>, *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones SUR, Santiago, Chile.

RODRÍGUEZ, Alfredo y Ana Sugranyes, 2005<sup>b</sup>, "Vivienda social y violencia intrafamiliar: una relación inquietante. ¿Una política social que genera nuevos problemas sociales?" *INVI*, vol. 20, núm. 53, Santiago, Chile.

RODRÍGUEZ, María Carla *et alii.*, 2007, *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*, Cuaderno de Trabajo N° 49,

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.

ROMERO, Gustavo y Rosendo Mesías (Coord.), 2004, *La Participación en el Diseño Urbano y Arquitectónico en la Producción Social del Hábitat*, CYTED / HABYTED, Red XIV.F. "La Participación en el Diseño Urbano y Arquitectónico en la Producción Social del Hábitat", México D.F., México.

SABATINI, Francisco y Federico Arenas, 2000, "Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile", *EURE*, vol. 26, núm. 79, Santiago, Chile.

SABATINI, Francisco, 2003, *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, serie azul N° 35, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

SCHTEINGART, Martha, 1984, "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", en Martha Schteingart (Comp.), 1984, *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, Trillas, México DF, México.

SCHTEINGART, Martha, 1989<sup>a</sup>, *Los productores del espacio habitable. Estado, empresas y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México, México DF, México.

SCHTEINGART, Martha, 1989<sup>b</sup>, "La investigación sobre vivienda en México (1950-1987)", *Ciudades*, núm. 3, julio-septiembre, Puebla, México.

SCHTEINGART, Martha y Marlene Solís, 1995, *Vivienda y familia en México: un enfoque socio espacial*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales / El Colegio de México / Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

SEPULVEDA, Rubén y Raúl Fernández W., 2006, *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*, Centro Cooperativo Sueco, San José, Costa Rica

SIMIAN, José Miguel, 2010, "Logros y desafíos de la política habitacional en Chile", *Estudios Públicos*, núm. 117, Santiago, Chile.

SUGRANYES, Ana, 1991, *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), IDESAC, Guatemala, Guatemala.

VALLADARES, Licia y Magda Prates Coelho, 1996, *La investigación urbana en América Latina. Tendencias actuales y Recomendaciones*, MOST, Documentos a debate N°4, UNESCO, Paris, Francia.

VILLAVICENCIO, Judith, Ana María Durán, María Teresa Esquivel y Ángela Giglia, 1998, "Vivienda social y condiciones de vida en la Ciudad de México. Los programas habitacionales de FONAHPO y FIVIDESU", en María Emilia Herrasti y Judith Villavicencio (Coord.), 1998), *La política habitacional en México y América Latina*, UAM-AZCAPOTZALCO, México DF, México.