

Un análisis crítico
de las políticas nacionales
de vivienda en América Latina



304.6

S4796a Sepúlveda Ocampo, Rubén Patricio
Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda
en América Latina / Rubén Patricio Sepúlveda Ocampo,
Raúl Eduardo Fernández Wagner. – 1 ed. – San José,
C.R. : Centro Cooperativo Sueco, 2006.
148 p. ; 22 X 28 cm.

ISBN:9968-9513-3-1

1. Vivienda – América Latina. 2. Política de Vivienda –
América Latina. I. Fernández Wagner, Raúl Eduardo.
II. Título.

Diagramación Estudio Gráfico

RECONOCIMIENTOS

Autores

Rubén P. Sepúlveda Ocampo
Raúl Fernández Wagner

Instituciones y personas que colaboraron con el proceso de recopilación de la información:

Argentina: Raúl Fernández Wagner y Andrea Echevarria
Brasil: Nabil Bounduki
Bolivia: PROCASHA: Pilar Pueyo Roy
Costa Rica: FUPROVI: Maria Esther Mejía/ Yesenia Morales
Chile: Rubén Sepúlveda Ocampo y Sandra Caquimbo
El Salvador: FUNDASAL: Edín Martínez.
Guatemala: IDESAC : Luis Estrada
Honduras: ICADE: Leonidas Ávila Chávez
México: Universidad Iberoamericana:
Lic. Elena Solís Pérez, Arq. Elena Tamés Cornisa.
Nicaragua: CEPRODEL: Miguel González Solórzano
Paraguay: CIPAE: Ramón Cardozo Torres/Cristina Vila.
Uruguay: FECOVI/FUCVAM

Colaboradores equipo consultor:

Sandra Caquimbo Salazar
Andréa Echevarria

El presente trabajo fue realizado por Rubén P. Sepúlveda Ocampo y Raúl E. Fernández Wagner como un aporte en el campo de la investigación en el marco del Programa Regional de Vivienda Popular y Hábitat que impulsa el Centro Cooperativo Sueco en asocio con organizaciones que operan en el varios países de América Latina.

El señor Fernández es destacado catedrático en la Universidad Nacional General Sarmiento, de Argentina. El señor Sepúlveda es también catedrático distinguido en La Universidad de Chile y actualmente se desempeña como Director del Instituto de la vivienda de Chile.

Tanto el Arquitecto Sepúlveda como el arquitecto Fernández cuentan con una vasta experiencia en temas de vivienda y hábitat, lograda a partir de la activa participación en diversas investigaciones, en procesos de formación universitaria y en la dirección de organizaciones e iniciativas en estos campos. Muchas de las responsabilidades que han avanzado las han realizado desde una perspectiva regional, lo que les facilita la comprensión y estudio de las políticas públicas en torno a la vivienda y el hábitat a nivel de América Latina.

En la experiencia del SCC, la solución de los problemas debe ser atendida desde varias perspectivas, donde el apoyo en la construcción de viviendas y barrios es solamente una parte, siendo también importante la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales en la construcción de marcos legales y políticas públicas que trasciendan los barrios, las comunidades y la sociedad. De ahí el interés en realizar una mirada crítica a las políticas gubernamentales que rigen la materia.

La investigación ha sido enriquecida con contribuciones a nivel país, donde se han incorporado aportes de organizaciones colaboradoras de: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Uruguay, Argentina y Brasil.

Aunque muchas organizaciones y personas han colaborado en la generación de este estudio, incluyendo el SCC, la autoría del mismo corresponde a los arquitectos Sepúlveda y Fernández. Así las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad de los autores.

ÍNDICE DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	1
1. Antecedentes teóricos-conceptuales básicos	5
1.1 El concepto de vivienda	7
1.2 Vivienda y ciudad	9
1.3 El Estado y la política pública de vivienda	10
1.3.1 La “vivienda social”	11
1.3.2 La noción de déficit de vivienda	12
1.3.3 Revisión de la definición de “vivienda”	12
1.3.4 La práctica y la definición operativa de “política de vivienda”	13
1.4 Las políticas actuales y los nuevos debates	14
1.4.1 El derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda	14
1.4.2 La regularización urbanística y dominial	16
2. Antecedentes históricos de las políticas habitacionales en América Latina	19
2.1 Organización de las políticas “de vivienda” en la Región	23
2.2 Las políticas de primera generación	23
2.3 Las políticas de segunda generación	26
2.4 Las políticas de tercera generación	27
3. Cambios estructurales acontecidos en la Región en los últimos 15 años	29
3.1 Globalización: redefinición de la relación centro-periferia	31
3.2 Ajuste estructural y reforma del Estado	32
3.3 Influencia de las agencias multilaterales de crédito en la política urbana	33
3.4 De las políticas de vivienda a las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat	34
3.4.1 La postura de las agencias multilaterales de crédito sobre política habitacional	34
3.4.2 Gobernabilidad urbana y la “lucha contra la pobreza” ¿un nuevo paradigma?	36
3.5 Los programas de regularización de asentamientos informales en América Latina	37
4. Elementos Conceptuales para una revisión crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina	41
4.1 El proceso de cambio histórico del habitar	43
4.2 Las dimensiones de la exclusión	44
4.3 Mercancías y mercados (las “demandas sociales” en dimensiones económica y espacial)	45
4.4 Las tres lógicas de producción del espacio urbano	46
4.5 La política y las demandas sociales	47

CAPITULO V: Situación de las Políticas Nacionales de Vivienda en América Latina	49
5.1 Situación habitacional y urbana en la región	52
5.1.1 Segregación residencial y violencia urbana	53
5.1.2 Pobreza urbana: transformaciones y su medición	55
5.2 Diagnóstico y medición del déficit habitacional	57
5.3 Constataciones del estudio respecto a la situación habitacional	63
5.3.1 Calidad de la vivienda pública producida y valores de mercado	63
5.3.2 Los servicios de saneamiento básico: Privatización y (re)mercantilización	64
5.3.3 Los eventos naturales: vulnerabilidad urbana y habitacional	66
5.3.4 Proceso de producción informal del suelo urbano y vivienda	67
5.3.5 Contexto político donde se desarrollan las políticas habitacionales	67
5.4 Sistema de Administración de la política habitacional	68
5.4.1 Formas alternativas de administración de políticas habitacionales	69
5.5 Perfil básico de los países considerados en el estudio, que ayude a contextualizar las políticas habitacionales implementadas	70
5.5.1 Legislación habitacional. Reseña de las leyes nacionales, regulaciones y normas habitacionales	70
5.5.2 Períodos históricos de la legislación habitacional	83
5.5.3 Sector financiero en la política habitacional	97
5.5.4 Principales programas habitacionales públicos en los países considerados en el estudio	99
5.6 Las políticas de regularización dominial en América Latina	112
5.6.1 Características generales de las políticas de regulación dominial Dificultades encontradas	113
5.7 Formas más relevantes de los procesos de ocupación irregular de suelo urbano	115
5.7.1 Ocupaciones de tierras urbanas	115
5.7.2 Procesos dentro del mercado informal	119
CAPITULO VI: CONCLUSIONES	121
6.1 Tendencias en las políticas habitacionales en América Latina en los últimos 15 años	123
6.2 Constantes y lugares comunes de la política habitacional latinoamericana	124
6.3 final: Construcción de un marco interpretativo para las políticas habitacionales	126
CAPITULO VII: RECOMENDACIONES	131
BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA	135

PRESENTACIÓN

Las políticas urbanas y habitacionales en América Latina que se han implementado en los últimos quince años -en el marco del proceso de inserción en la economía global- han generado nuevas modalidades de gestión urbana y habitacional. Por una parte, mientras aún subsisten políticas basadas en el financiamiento de la oferta, la promoción de la “facilitación” del mercado, ha impulsado preferentemente el modelo de subsidio directo a la demanda, que ha implicado desregular y privatizar las áreas de producción y servicios, disminuir la inversión del Estado y descentralizar o desconcentrar políticamente las competencias sobre estas áreas. Por otra parte en el contexto de la “lucha contra la pobreza” se han impulsado programas (basados en el financiamiento internacional) de regularización urbana y dominial de los asentamientos informales.

Esto tiene lugar mientras en Latinoamérica, los cambios económicos y políticos, tanto sean como consecuencia o adaptación a los procesos globales, se han traducido en un crecimiento sostenido de la urbanización. La expansión territorial de las ciudades avanza sobre las áreas rurales y semirurales de la periferia de los centros urbanos, con una variada oferta de productos inmobiliarios para estratos medios y altos, caracterizados por ser urbanizaciones cerradas en que los promotores garantizan seguridad, paisaje y un menor valor de la tierra (por ejemplo, parcelaciones de agrado, clubes de campo, barrios privados, etc.). Paradójicamente mientras el impuesto a la renta del suelo urbano en los países de la región es de los más bajos del mundo, se verifican importantes transformaciones de ciertas áreas de las ciudades. El proceso más frecuente es la decadencia poblacional y edilicia en áreas con buena dotación de servicios, lo que en materia de negocios inmobiliarios se denomina “áreas de oportunidad” generalmente vinculadas a los cambios en el uso de suelo, desatan inversiones del sector terciario avanzado, que se expresan en grandes edificios de diseño innovador y emblemático, con tecnologías constructivas de punta, que asociadas a la concentración de un espectro muy variado de productos y servicios (financieros, comerciales, salud, ocio y esparcimiento) provocan una completa transformación del área en poco tiempo. Estos procesos de renovación urbana, conllevan un proceso de “gentrificación” que inevitablemente acarrea graves consecuencias sociales, vulnerando derechos esenciales como el derecho a la ciudad y la vivienda (en varias ciudades Latinoamericanas los procesos de renovación urbana -Santiago de Chile, Buenos Aires, Montevideo, entre otras- han significado la expulsión de aquellas familias en situación de pobreza que habitaron sitios por muchos años).

Como contrapartida, los asentamientos informales se reproducen y las políticas habitacionales alcanzan a unos pocos. Incluso en aquellos países que han tenido mayor efectividad cuantitativa (como es el caso chileno), importantes sectores sociales residen en soluciones habitacionales ofertadas por el Estado de calidad insuficiente (que son nichos de acumulación de pobreza, el denominado problema de los “con techo”). Una parte de la población solo puede acceder por su propia cuenta a un techo informal, llamado chozas, favelas, chabolas, villas, etc., de una baja calidad residencial, con alto grado de inseguridad ciudadana, carencia de equipamientos públicos y sociales, inadecuados sistemas de vialidad y transporte, agua potable, eliminación y procesamiento de desechos, en un entorno de alto grado de vulnerabilidad a los fenómenos naturales.

Lo nuevo en los '90, ha sido la aparición de la denominada “nueva pobreza” con mucho dramatismo en algunos países Latinoamericanos. Producto de la drástica disminución del trabajo estructurado (asalariado), que conlleva aumento de la informalidad y precariedad laboral, aparecen problemas donde supuestamente no los había, con poblaciones que tienen vivienda pero no pueden afrontar las expensas de mantenimiento y servicios. Ello redundará en el registro de trayectorias habitacionales descendentes, que implican tanto de un deterioro de la calidad del alojamiento que se puede acceder, procesos

de nuevos hogares que resuelven el problema mediante formas de allegamiento familiar, o procesos donde tiene lugar la pérdida de propiedades.

Las políticas habitacionales generalmente han estado orientadas a disminuir físicamente el déficit centrando el foco en quienes estadísticamente “no tienen vivienda”. Se hacen efectivas mediante programas que no tienen un interés en la calidad integral del hábitat, sino en garantizar una producción sostenida de unidades habitacionales, en la mayoría de los casos sin políticas de suelos, operando en la expansión de las ciudades con periferias atomizadas, en lugar de propender a consolidarlas y densificarlas. Políticas que escasamente reconocen la participación de los habitantes, y no son capaces de valorar los innumerables recursos volcados en los mercados informales, políticas que con otra matriz, podrían producir importantes sinergias, articulando recursos, o generándolos por la imposición al parque edilicio, al suelo ocioso o mediante la captación de plusvalías. La accesibilidad a las distintas opciones de viviendas producidas por el Estado, en general suelen responder a sistemas clientelares, al tiempo que las del mercado están determinadas por las leyes de la oferta y demanda, dejando fuera importantes sectores de la sociedad.

Este trabajo de consultoría procura construir una mirada regional de las Políticas Habitacionales en una perspectiva latinoamericana a partir de ciertas premisas teórico-conceptuales básicas. En primer lugar, es de destacar que **las políticas habitacionales y urbanas –en tanto políticas públicas- constituyen el modo que el Estado tiene de regular la riqueza socialmente producida en el ambiente construido.**

La intervención del Estado en los procesos de configuración del ambiente construido, más allá del tradicional fin de resguardo ambiental y ordenamiento de funciones y usos, tiene –por acción u omisión- relación con los procesos de generación de renta y los modos de distribución o no de sus beneficios entre la población. La **política habitacional**, que particularmente **implica la desmercantilización de la vivienda (y otros servicios habitacionales) con fines sociales**, involucra numerosos agentes en los procesos de producción y administración, que componen un entramado de intereses altamente complejo. En tal sentido, el funcionamiento de la política habitacional llega mucho más allá de los objetivos enunciados, o los supuestos como política pública, conjugando en términos reales procesos de legitimación política, de obtención de rentas extraordinarias, de activación productiva, de consolidación del sistema de propiedad privada, de promoción social real, de reproducción de activos financieros, etc.

Los **objetivos planteados en este estudio** se han tratado de alcanzar desde la complejidad del proceso (territorial ambiental, socio cultural y político económico), ya que por ejemplo, no se puede analizar las políticas habitacionales sin observar la interacción con los mercados y submercados, con los procesos de reproducción o legitimidad política, con la forma como se configuran los entramados de intereses, con el impacto en los niveles de satisfacción de la población, etc. Ellos son:

- a.- Profundizar en el conocimiento sobre la situación en torno a las políticas públicas de vivienda de los países de la región.
- b.- Determinar las causas y factores tanto internos como externos que limitan, determinan u obstaculizan la construcción y definición de políticas de vivienda popular en los países de la región.
- c.- Definir las condiciones básicas requeridas para posibilitar el acceso a los bienes y servicios del hábitat con mayor justicia para amplios sectores de población y para el desarrollo de las formas sociales de producción.
- d.- Fijar las orientaciones, condiciones y estrategias necesarias para la articulación de acciones públicas sobre los mercados y la construcción de viviendas, tanto a nivel local como nacional.

En el actual contexto histórico, la información adquiere una importancia creciente, tanto en su incidencia en los procesos económicos globales, como en las formas de organización y estructuración de los sistemas espaciales y temporales. En tal sentido, el estudio aborda la construcción de una base de información, que más que ser exhaustiva, ha permitido interpretar la creciente complejidad de los procesos socio-territoriales, para poder abordarlos desde una perspectiva más integral.

Debe tenerse en cuenta que si bien nuestros países han estado afectados por procesos políticos comunes (dictaduras, reorganización democrática, globalización financiera, etc.) tienen matrices socio-políticas y trayectorias socio-económicas recientes, que en cada sociedad son en muchos sentidos distintas. Hay casos como Brasil y Colombia, que presentan situaciones bien diferentes al resto, en cuanto a marco jurídico e institucionalidad de las políticas urbanas. Hay casos como Chile que presentan una política de vivienda, con un diseño de financiamiento en el marco de la facilitación, desligadas de las políticas urbanas, con sistemas de asignación bastante transparente, lo que es muy distinto, por ejemplo a Argentina, que aún mantiene un fuerte sesgo clientelar en su política, o bien distinto a la tradición cooperativa de Uruguay, o los altos niveles de participación de la cooperación internacional, como en el caso de Bolivia y los países centroamericanos.

Es decir, la política habitacional en América Latina, ha realizado un recorrido reciente, que difiere en el abordaje del problema, por su propia tradición, y por los niveles que alcanza la institucionalidad política en cada caso. Sin duda, si bien los países tienen diferencias en el abordaje de lo habitacional y lo urbano, mantienen en común las profundas crisis que han atravesado sus economías y sociedades, como resultado del desarme del estado de bienestar y el advenimiento de la aplicación de los postulados del Consenso de Washington.

Este estudio, mediante el uso de información secundaria existente, debidamente sistematizada y comparada, permite obtener una visión de la realidad actual de las políticas habitacionales aplicadas en América Latina, enfatizando sus fortalezas y debilidades, en especial, en dar respuesta a la carencia habitacional de los sectores en situación de pobreza. Esta información es complementada por información primaria recopilada mediante un instrumento de recopilación de la información, en los países que conforman el universo de estudio: Uruguay, Paraguay, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Argentina, Chile, Brasil y México.

De acuerdo a los lineamientos propuestos, se ha organizado la información de los países analizados en Latinoamérica, de acuerdo a los aspectos siguientes:

Antecedentes históricos básicos de la política habitacional. Presentando los elementos constitutivos de la matriz institucional (socio-política) en cada país, a fin de contextualizar la respuesta al problema habitacional.

Breve reseña de las Leyes nacionales, regulaciones (código civil) y normas. Se analizan las bases constitucionales, la regulación del sistema de propiedad y los dominios, las leyes específicas relativas a la política habitacional, destacando los cambios acaecidos en estos 15 años. Dentro de ello, interesa observar la cobertura, vigencia y aplicación de las leyes, la regulación de los mercados, la legislación sobre suelo urbano y las normas urbanísticas.

El sistema de administración de la política. Partiendo de información que permita describir la institucionalidad del Estado y sus interrelaciones (Estado nacional, subnacional y local) se intenta analizar el nivel de madurez del sistema institucional (organismos, competencias, instrumentos de gestión, control y evaluación, etc.).

El sector financiero en la política. Se observa el marco regulatorio del sistema financiero, de que modo participa el sector público y el sector privado. La constitución de fondos, programas y estrategias. El funcionamiento del mercado de hipotecas, los formatos de financiamiento a la oferta o a la demanda, y los alcances sociales, así como la situación

del microfinanciamiento. Se presentan algunos aspectos del mercado financiero informal y las ayudas financieras de cooperación internacional.

- El proceso de ejecución de la política. Se analiza el entramado de actores de la política: Cámaras empresarias de la construcción, productores de materiales, sector inmobiliario, sindicatos, organizaciones sociales y religiosas, colegios profesionales, etc.; observando su funcionamiento y relaciones y trama de intereses.
- El proceso de producción informal – irregular de suelo urbano y vivienda. Se intenta observar aquí la producción informal de suelo, y los submercados de bienes y servicios: a) cuartos en inquilinatos, en hoteles pensión, en edificios tomados, y en villas; b) lotes en asentamientos, en barrios con expectativa de mejora, etc.; c) viviendas en conjuntos públicos. Situación de los procesos de regularización dominial y urbana, observando los conflictos e interacción con la política.
- Los servicios públicos. Interesa mirar también la situación y provisión de los servicios de infraestructura, su propiedad y administración, el proceso de privatización, y los problemas de planificación y disponibilidad. Se intenta analizar el impacto en el costo del habitar urbano, los conflictos y las propuestas de “tarifa social”.
- Influencias de los organismos internacionales. Un denominador común en la región son las influencias de la “facilitación” e interpenetración de los programas “enlatados” en la política de cada país. Se observan las recomendaciones en torno al funcionamiento del sector vivienda de parte de los organismos, y casos como los Programas de Mejoramiento de Barrios.
- Respuesta de las políticas a la demanda social. Para la evaluación del impacto de la política se toman algunos indicadores comunes: a) impacto urbano-ambiental de la política (consolidación urbana, calidad de espacio público, dotación de servicios y equipamientos, etc.), b) impacto social de la política (participación, promoción social, integración socio-urbana, constitución de identidades, etc.); c) impacto económico de la política (en el sector económico, en la economía de los hogares, en la renta urbana) impacto de la acción pública en el sistema político (nivel de legitimación, prácticas, conflictos, etc.)

La metodología de recopilación, procesamiento y análisis de la información contempló su sistematización mediante el uso de modelos (conceptuales y tipológicos), que dan cuenta de los aspectos principales de las políticas habitacionales, de sus relaciones e impacto, con la finalidad de realizar una síntesis de las variables del análisis. Esta propuesta pretende dar cuenta de los diversos subprocesos interrelacionados: institucionalidad, financiación, normas y leyes, población y participación, actores involucrados, coordinación con políticas sociales, territoriales y medio ambientales, incidencia del suelo y mercado inmobiliario, entre otras, que implican áreas de las políticas habitacionales que son susceptibles de independizarse y profundizarse en estudios posteriores.

Finalmente, se debe dejar constancia que el nivel de información primaria recopilada en los países que conforman el universo de estudio, presentan diversos grados de profundidad y enfoques. Por ello, se debe entender que este trabajo tiene en gran medida un carácter exploratorio o piloto, que se espera sirva para orientar futuros estudios y la profundización necesaria de algunas problemáticas.

Antecedentes
teóricos-conceptuales
básicos



CAPITULO 1: ANTECEDENTES TEORICOS CONCEPTUALES BÁSICOS

En las referencias contemporáneas en torno a las políticas “de vivienda” -y en tanto como cuestión “socialmente problematizada”- a “la vivienda”, es habitual encontrar problemas de definición, particularmente en términos teóricos. La vivienda, suele ser considerado un tema empírico, estrechamente vinculado a prácticas, y por lo tanto su campo teórico no se conoce en profundidad, o se lo considera subsumido en otros campos, a los cuales se le otorga más relevancia.

Como consecuencia de ello, a menudo tenemos la percepción que la problemática en torno a la vivienda, se presenta en forma un tanto simplista, con definiciones imprecisas e inadecuadas, o frecuentemente, mal enfocada. Muchos autores (Hans Harms, Peter Hall, Emilio Pradilla, John Turner, Peter Ward, Rod Burguess, Alan Gilbert, entre otros) han insistido en tomar cuenta del debate histórico del tema, que se inicia en el Siglo XIX (Principalmente a partir de Fredrich Engels) y se extiende hasta las discusiones de la década del '70. El abandono posterior de la construcción de conocimiento en este campo es llamativa, más aún cuando los inconvenientes derivados de los problemas de definición, tienen lugar en circunstancias donde se percibe que el problema asume más complejidad, particularmente en el contexto de la época que denominamos “globalización”. Cambio, que en esta materia, debe ser reinterpretado sobretodo a la luz de las transformaciones socio-espaciales recientes en el proceso de urbanización y a la evolución de las políticas públicas que abordan la problemática del hábitat, que se encuentran cada vez más afectadas por los procesos globales, particularmente por el incremento exponencial de la pobreza en el mundo.

Por ello, actualmente nos preguntamos si el problema de la vivienda sigue siendo el mismo que se abordaba en aquellas discusiones teóricas. Si convenimos que ha cambiado, parece entonces importante discernir cuales son las cuestiones que siguen constantes –donde podría ocurrir que ahora se presenten en forma diferente- y cuales son aquellas cuestiones que efectivamente han mutado o son sin duda nuevas. En ese caso, bajo las formas extremadamente complejas, en las que se puede percibir dicho cambio, claramente se advierte que no es simple encontrar respuestas a estas preguntas.

Una certeza importante que tenemos, es que el avance en las ciencias sociales en los últimos años, en relación a la comprensión de la espacialidad de los fenómenos sociales, nos otorga mejores herramientas en el intento de reubicar la cuestión de la vivienda en términos contemporáneos.

A continuación, revisamos algunas definiciones con la pretensión de organizar los acuerdos generales que se pueden tener hoy, sobre el estado del conocimiento del problema y las políticas públicas que lo abordan.

1.1. El concepto de vivienda.

Las acepciones o interpretaciones del concepto mismo de vivienda, connotan diferentes posiciones en su uso. Su definición, suele tener matices a veces muy distintos, según su referencia provenga desde los paradigmas profesionales, desde organismos internacionales, o desde los intereses sectoriales de cada actor involucrado (sector público, financiero, o productivo). Para poder distinguir su definición de aquellas que son ambiguas, parciales, o cambiantes, o superar aquellas concepciones “viviendistas”, es decir centradas en su condición física, es importante –para un abordaje sistemático y metódico- delimitar conceptualmente a la vivienda desde las ciencias sociales.

En tal sentido, es fundamental utilizar una definición que asuma, tanto la complejidad como su dimensión evolutiva, dado que su condición es parte consustancial al proceso de cambio social complejo, que genéricamente denominamos “desarrollo”. Toda definición, debiera considerar entonces los cambios culturales, sociales, políticos y económicos contemporáneos, en torno al problema del hábitat humano. Una de las definiciones más comprehensivas es la de Oscar Yujnovsky (1984) quien sostiene que “...la vivienda es una configuración de servicios –los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico...”. La preocupación central de Yujnovsky es confrontar la definición centrada en la “vivienda-objeto” o unidad física individual, que restringe toda interpretación sistémica y compleja.

Partiendo de esta definición –notablemente válida aún- intentaremos avanzar buscando una puesta al día del campo específico, a partir de considerar el modo en que sus componentes básicos están evolucionando inscriptos en un contexto de cambio temporal y espacial.

Previamente, conviene recordar que esta especie –la humana- acondiciona el medio físico para la vida mediante la producción de un ambiente artificial (construido) y lo hace mediante una articulación compleja con el ambiente natural, el cual genera entropías en diferentes grados, para poder crear un particular “ecosistema” que posibilita la vida, sin que la especie tenga que seguir mutando su fisiología, para adaptarse al medio.

Ubicado esto en la sociedad contemporánea, ello tiene lugar en un contexto donde tienden a imponerse definitivamente en todas las sociedades, las condiciones del desarrollo capitalista (occidental), lo cual implica que, el proceso de producción del medio construido tenga base en una apropiación privada y mercantilización del espacio y los medios de producción. Lo cual a su vez, se inscribe en un orden más complejo aún, donde el consumo de los bienes y servicios (como los del hábitat) adquiere una carga simbólica tal que transmuta lo estrictamente material, para convertirse primordialmente en un producto cultural.

Esta dimensión temporal –evolutiva- de la cuestión, se apoya en la existencia de tres constantes históricas, que inciden sobre el problema del habitar:

- a) El acelerado proceso de crecimiento demográfico (por ejemplo, en los últimos cincuenta años se duplica la población del planeta);
- b) Este crecimiento demográfico sufre una tendencia irreversible a concentrarse en las ciudades, acelerando el proceso de urbanización, en especial en los países menos desarrollados.
- c) El suelo urbano –producto de un proceso que conjuga propiedad privada y generación de renta- tiende por la sumatoria de las anteriores constantes, a ser escaso e incrementar sostenidamente su valor.

Las tres constantes asociadas, deben considerarse en la definición misma de vivienda. Veamos un poco más detenidamente esto. Si se considera que “los servicios habitacionales” no dependen solamente de cada unidad física, sino del modo en que las restantes unidades físicas se disponen en el espacio, la dotación de servicios, la accesibilidad, las distancias a los

equipamientos y empleos, las condiciones ambientales, el paisaje, el vecindario, etc., se puede afirmar que los servicios habitacionales, se conjugan en una configuración territorial compleja.

Esta configuración es en esencia urbana. Por ello, si se toman en cuenta el modo en que las tres constantes se articulan en nuestro tiempo, no puede ser abordada sin un análisis de la relación existente entre vivienda y estructura social. De este modo, el concepto de vivienda solo lo podremos definir en función de la estructura social, y muy particularmente su dimensión cultural. Hace tiempo ya, que Amos Rapoport (1972) lo definió de la siguiente manera: **“...La casa no es tan solo una estructura, sino una institución creada para un complejo grupo de fines. Porque la construcción de una casa es un fenómeno cultural, su forma y su organización están influidas por el milieu cultural al que pertenece.”**

1. 2. Vivienda y ciudad.

En la relación espacio-sociedad, debe considerarse que el espacio es un sustrato material, un medio, pero que a la vez, es el resultado de las acciones y relaciones sociales. Es decir que la espacialidad, no constituye el escenario donde los procesos sociales ocurren, sino el dominio dentro del cual –y a través del cual- las relaciones sociales se conjugan. Sin duda, que las ciudades son los ámbitos que concentran la máxima tensión en este sentido, pues en la ciudad históricamente se han manifestado dichas tensiones bajo formas que algunos autores (Coraggio, 1997) identifican en torno a tres lógicas: la acumulación y reproducción del capital, la acumulación y reproducción del poder político, y la reproducción de la vida humana. Estas lógicas tienen el territorio como objeto de disputa, confrontando e interpenetrándose, de modo que las posiciones de cada actor -en esencia el conflicto- se expresan constantemente en la configuración urbana.

En la urbanización capitalista, la vivienda es una mercancía muy particular, cuyo valor económico tiene una composición compleja y se conjuga en el mercado en diferentes formas, que para nosotros se verifican en una articulación de las tres lógicas, de los bienes y servicios habitacionales, particularmente en torno a las políticas, como veremos más adelante.

Veamos algunas precisiones respecto a su condición de mercancía. La ciudad se organiza a partir de una subdivisión de la tierra, cuya unidad reconocible y comerciable lo constituye “la parcela”, ella se dispone en una traza urbana que organiza una estructura parcelaria, donde se dividen los espacios comunes (públicos) y los espacios de dominio privado. Esta estructura (parcela y espacio público) es, a su vez, el resultado de un proceso de producción, que transforma el medio natural (tierra) en suelo urbano. Esta producción consiste en incorporación de atributos que la cualifican (mediante modificaciones físicas, servicios y equipamientos), los cuales constituyen una incorporación de valor. Dependiendo de las características de este valor agregado y de la localización, se consolidará un precio, un valor de mercado del suelo urbano, el cual constituye un “producto” muy singular, dado que no tiene reposición.

El mercado de bienes raíces, denota claramente al modo en que una sociedad traslada su estructura al territorio. Es decir, la propiedad del suelo constituye un modo de relacionamiento social, por ello cualquier “localización” en el medio urbano estará indefectiblemente ligada a una posición (acceso y permanencia) a esa estructura. El medio ambiente urbano, producido del modo que hacemos referencia, es parte de un sistema social donde identificamos al mercado como constituyente de una determinada construcción social, con procesos de oferta y demanda que son parte de un sistema que abarca diferentes agentes

y actores.¹ En términos globales, ello, tiene una pertenencia sistémica en un régimen de acumulación y un modo de regulación del capital.²

1. 3 El Estado y la política pública de vivienda.

Ahora bien, en nuestras ciudades las formas de producción del ambiente construido y el acceso a los bienes y servicios relacionados con el hábitat, tienen una correlación directa con una sociedad estratificada en segmentos socio-culturales. Según la posición de los individuos en la estructura social, el acceso a la ciudad, es decir, la posibilidad de aprovisionarse en tiempo y forma de los servicios habitacionales, se realiza en forma diferencial.

El presupuesto desde el discurso económico tradicional, es que el acceso es una cuestión de oferta y demanda, donde tiene lugar un escenario en el que se mueven individuos racionales que, en función de su interés y conveniencias económicas, toman decisiones que están fundamentalmente regidas por el sistema de precios. Pero dado que un amplio sector de población no tiene poder adquisitivo para participar plenamente en el mercado (formal), lo que ocurre es que, dicho sector de la sociedad sufre diferentes grados de penuria. De hecho, todo poblador urbano "se aloja" en algún sitio, pero las condiciones estructurales de dicho lugar va justamente relacionado con la calidad de alojamiento que cada individuo o grupo puede comprar en el mercado. Por lo tanto, si los productos estándares del mercado formal tienen un precio relativo alto, sin duda que coexisten un sinnúmero de submercados o cuasi-mercados de los bienes y servicios habitacionales, con precios más accesibles pero a costa de ser un producto "subestandard"³ (en tamaño, calidad, localización, legalidad, en zonas de riesgo ambiental, etc.) que constituyen para estos habitantes la forma posible de acceso al alojamiento (variadas acciones de ONGs u otras instituciones, a pesar de sus intenciones teóricas, terminan fortaleciendo este tipo de producto). Un mercado que no se compone solo de "viviendas", sino de las múltiples formas físicas que asume el espacio urbano habitable (o incluso no habitable en el caso de quien vive en la calle).

Esta disfuncionalidad estructural del mercado es lo que -en un proceso que adopta determinadas formas y trayectorias históricas- provoca que el Estado intervenga, a fin de corregir, compensar o atenuar dicho problema, en el marco del antagonismo de las fuerzas sociales, principalmente dado por la dada en las lógicas antes mencionadas, entre el proceso de acumulación y reproducción del capital y la reproducción de la vida.

La gestión de toda política pública de vivienda demanda de la existencia de algunos dispositivos, en pos de su legitimación y fines. Uno, es la noción -históricamente construida- de "vivienda social" y el otro es la noción de "déficit de vivienda". Ambos, tienen su función en la implementación de acciones públicas sobre los mercados de producción y modos de acceso a los bienes y servicios del hábitat, y ambos, implican definiciones de tipo operativo, que también pesan sobre la definición de vivienda, que estamos analizando.

¹ Es necesario diferenciar agentes de actores. Todos son actores (en el "escenario urbano") pero algunos de ellos son muy importantes -con un poder determinante- e influyen en el comportamiento de aquellos actores que no poseen tal poder.

² Apelamos aquí a la denominada "teoría regulacionista" (ver: Aglietta M. 1979 y Lipietz, A. 1989) donde en las formas de reproducción del capital se identifican por "régimen de acumulación" que en nuestro caso, comprende componentes como el régimen de propiedad privada, la forma de producción de plusvalías, etc.; y por "modo de regulación" podemos abarcar desde la tasa de interés, hasta la normativa urbana.

³ La condición de "subestandard" refiere a la insuficiencia de sus atributos en términos de calidad y/o prestación.

1. 3.1. La “vivienda social”.

La noción de “Vivienda social” se construye en el período que va desde las movilizaciones obreras de 1872 en Europa, hasta mediados de 1920 en Weimar, Alemania. Esto fue parte de un proceso donde el devenir de la industrialización trajo aparejado la masividad de población obrera habitando en la ciudad en condiciones de pobreza. La denominada “cuestión social” de su tiempo tendrá como componente principal las condiciones de la “compra” de alojamiento en la ciudad por parte de los trabajadores industriales. Su dificultad devendrá en penurias individuales y un gran problema socio-urbano (especulación, degradación, contaminación, pestes, etc.) que será caracterizado como la “cuestión de la vivienda”⁴.

Allí, se expresa con toda su fuerza la condición de mercancía de la vivienda urbana⁵ y el proceso de lucha social dará lugar al tratamiento de la vivienda como una cuestión socialmente problematizada. Lo que se reconoce como la cuestión social, a fines del Siglo XIX madurará hacia un involucramiento paulatino del Estado. Primero con la constitución de la Seguridad Social (seguros de pensión y salud), para luego posteriormente desarrollarse en otros campos, hasta configurar lo que se reconocerá luego como “Estado Social”, a inicios del Siglo XX, en los países europeos, (Ver Castel R., 1997; Rosanvallon P., 1995). El Estado social, constituirá “una mediación en la confrontación capital-trabajo” (como asegura Castel) promocionando la inclusión social, mediante la construcción paulatina de un sistema que procura redistribución de riqueza. Más allá de la seguridad social, el Estado pasará progresivamente a desplegar acciones importantes sobre el ambiente construido, primero muy especialmente sobre el espacio público, y luego realizando obra pública para el consumo individual.

El montaje de un Sistema de Provisión de la vivienda pública europea implicará el origen (operativo) de la Vivienda Social. Ello implica la construcción de un andamiaje legislativo, que otorga a los bienes y servicios esenciales para la vida, un carácter social, y por lo tanto concede responsabilidad al estado en su provisión. La condición de vivienda social, se reafirmará como tal, en tanto y en cuanto su accionar implique redistribución de riqueza.

La vivienda social⁶ entonces, constituye el “dispositivo” de una política que se propone afrontar el problema de los impedimentos originados en la condición de mercancía de la vivienda y por lo tanto, de las dificultades que tienen los hogares más pobres de abordar su precio de mercado. Este dispositivo tuvo sentido en las estrategias redistributivas de la política de vivienda, llevada a cabo, con mucha fuerza en los “años de oro” del estado del Bienestar.

En este caso, la alusión a “vivienda social” descontextualizado de los otros bienes y servicios habitacionales (en esencia urbanos) llevan a que la definición, tal como se formula, contribuya a acentuar el sesgo viviendista⁷, tan presente en las diversas políticas públicas aplicadas en la región.

⁴ Constituye un hito, lo que fuera el debate más resonante en su tiempo (1872-78) en este tema. Nos referimos al debate protagonizado por Friedrich Engels y seguidores de Proudhon, sobre el problema de la “escasez de vivienda”. Engels echará luz sobre la condición de mercancía de la vivienda. (Engels F., 1986)

⁵ Nos referimos a “vivienda urbana” en relación al debate del momento, pero sin duda que el proceso de valorización constante, será en esencia el del suelo urbano.

⁶ Esto no debe confundirse con la acepción (y práctica) actual que en muchos países adopta la noción de “vivienda social”, donde significa un producto desvalorizado en sus atributos físico-espaciales, en su valor simbólico, donde su sola mención conlleva el estigma de “vivienda para pobres” o una práctica que desde el poder conlleva alusiones paternalistas y muchas veces hasta autoritarias.

⁷ Por ejemplo, en algunas prácticas avanzadas que tienen lugar en América Latina, en lugar de trabajar con la noción de “vivienda social”, en las nuevas propuestas de políticas se trabaja con “áreas (urbanas) de interés social”.

1.3.2 La noción de “déficit de vivienda”.

La noción de déficit de vivienda es un producto propio de la planificación de la política pública. Nacida a la luz del sistema centralizado de gestión pública del período keynesiano, la tecnocracia del “Estado del bienestar” escudriñaba en la “problemática social” las necesidades y carencias mesurándolas con un conjunto de indicadores e índices, que permitían determinar prioridades en la asignación del gasto público.

En la práctica, la tendencia a validar la necesidad lleva a apelar a instrumentos de medición primordialmente cuantitativos, despreciando lo cualitativo, tratándolo más como un tema no- político, sino técnico. Lo cualitativo -por lo general con dificultades en su medición y manejo- aparte de considerárselo político, daba cuenta de complejidades que por lo general denotan los aspectos más importantes del problema. Por ello, hoy en día existen incipientes búsquedas con el propósito de tomar un camino más complejo, que permita abandonar el uso de la noción de déficit “de vivienda” para ser reemplazado por la noción de “déficit urbano”. (Catenazzi A. Di Virgilio M., 2005)

La noción de déficit urbano, introduce otra cuestión: la vivienda como valor de uso complejo (Coraggio 1999) donde es posible diferenciar cuatro dimensiones: a) la ciudad como sistema urbano y la vivienda como parte del mismo; b) el proceso de construcción de la ciudad (y el habitar siendo parte del mismo); c) La relación existente entre condiciones urbanas y productividad (de la que la vivienda es parte) y d) la ciudad como parte de representaciones y prácticas culturales.

1.3.3 Revisión de la definición de “vivienda”.

Volvamos entonces a las diferentes definiciones que hemos transitado. La original de vivienda de Yujnovsky que nos hablaba de “...configuración de... servicios habitacionales...”, creemos que a la luz de argumentos expuestos, debería considerarse adjuntar a la categoría servicios, la categoría “bienes” pudiendo quedar la definición como “bienes y servicios del hábitat”. Ello, sería en función de la calidad patrimonial que la vivienda, el suelo urbano e incluso ciertas formas de los servicios, tienen, en las formas que asumen los procesos socio-espaciales, en el marco de los sistemas de garantías jurídicas basados en la propiedad privada.

También debería considerarse en la definición, la dimensión urbana. De modo que una definición contemporánea de “vivienda”, podría considerar que se refiere a “bienes y servicios del hábitat en configuraciones territoriales complejas”. Es cierto que pareciera que hemos llevado tan lejos la definición, que ya no estamos hablando de vivienda. Sin duda, esa es la intención, pues se trata de dar cuenta de un proceso socio-espacial complejo.

Si asumimos esta definición, ¿que ocurre con la política..? Sin lugar a dudas también, la política –si bien aún se ejerce como “de vivienda”- no debiera considerarse así en modo exclusivo, sino que debería ser considerada parte indisoluble de una política socio-urbana. Una política que opera en forma simultánea en los mercados, mediante un conjunto de cambios en los estatus jurídicos⁸ que restrinjan la mercantilización de bienes y servicios; un conjunto de leyes y normas que regulen la

⁸ Por ejemplo la “función social de la propiedad” que se ha introducido en algunas constituciones en la Región, o servicios esenciales para la vida como el agua son considerados “bienes sociales”.

renta urbana y el destino de las plusvalías generadas y las formas de producción del ambiente construido; un conjunto de instrumentos de urbanismo que optimicen las funciones urbanas y los estándares constructivos, y por cierto la inversión pública en infraestructuras y equipamientos y la propia construcción de vivienda pública.⁹

1.3.4. La práctica y la definición operativa de “política de vivienda”.

Si lo analizamos a partir de la práctica real en nuestros países, la política de vivienda, ha venido constituyendo un tipo muy particular de política pública. Por un lado, es parte de la política de obras públicas que el Estado suele programar, donde la vivienda, al igual que las obras viales, las infraestructuras urbanas, y los equipamientos comunitarios, son parte de la ejecución sistemática y temporal de un presupuesto, en el seno de la administración pública.

Pero, el bien (inmueble) que esta obra pública produce (la vivienda), es un bien de uso individual, no de uso colectivo, público, por lo cual es un bien que demanda una asignación “social” específica, es decir que el Estado determine a quien se asigna. La condición de “social” implica entonces, un “recorte” de dicho bien, de las condiciones de circulación del mismo en el mercado libre. Ello, implica una desmercantilización parcial o total¹⁰, es decir una protección, una tutela de una parte de la población de dichas condiciones, respecto al acceso a determinados bienes y servicios, que el Estado considera esenciales para asegurar el proceso de “reproducción social”¹¹

Por ello, las políticas de vivienda, aparte de una cuestión de obra pública, también han venido siendo parte del conjunto de las políticas sociales que el Estado lleva adelante, donde, la tutela de un colectivo social que se considera sujeto de las políticas sociales, remite a las condiciones materiales y simbólicas, que aseguran su integración al cuerpo social en su conjunto¹².

El complejo de políticas sociales construido en el capitalismo industrial del Siglo XX, se ha denominado Estado Social, Estado de Bienestar o Estado Protector, y se basó principalmente en un sistema organizado en torno al trabajo, donde el empleo se constituía en garantía de la condición de “social”. Ello sin duda ha cambiado desde que se producen profundos cambios en la economía, la producción y el trabajo, en lo que se da en llamar “globalización”, a partir de lo cual se desregula el Estado del Bienestar y se avanza a políticas sociales de tipo compensatorio, no tutelares, que esencialmente se proponen garantizar gobernabilidad, al tiempo que la mercantilización, entra en una fase de formas más sofisticadas (re-mercantilización) de producción y circulación de los bienes y servicios, lo que implica una penetración del capital hasta esferas del cuerpo social y sus relaciones, nunca antes vista. Ello provoca un cambio profundo (que aún no terminamos de dimensionar y/o categorizar) en materia de políticas habitacionales.

⁹ Pierre Bourdieu (2001) define a las políticas de vivienda como “...una serie de interacciones cumplidas bajo una coacción estructural...” donde “...un conjunto de medidas reglamentarias (que son constitutivas de la política) regulan las interacciones entre agentes, dentro de estructuras de poder dadas...” Esta definición permite comprender como uno de los mecanismos de “coacción estructural” puede ser la adjudicación de un valor “social” al bien. En este caso, partiendo de reconocer que es el esfuerzo de la lucha colectiva la construye ciudad, cuyo beneficio debería ser distribuido más equitativamente.

¹⁰ Aunque es difícil sostener que la desmercantilización sea total.

¹¹ Se entiende por reproducción social el proceso de “producción y reproducción ampliado de la vida”.

¹² Según Robert Castel (1997), la integración social es un proceso de inscripción de los sujetos en la organización social a través del cual no solo se obtiene “un lugar” físico y simbólico, sino también el derecho a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso de los sujetos en ese “lugar”.

1.4 Las políticas actuales y los nuevos debates.

Las políticas de vivienda están en una importante transición en los países Latinoamericanos, dentro de la cual los programas de regularización urbana y dominial tienen una importante presencia. Ello implica que el Estado -y los organismos internacionales- han asumido la importancia que para la mayoría de la población tienen los modos de acceso a través de los mercados informales del suelo urbano. Estas políticas ponen en relevancia dos cuestiones teóricas. Por una parte, los derechos contraídos como producto del proceso de lucha social, y por otra parte la "legalidad" de la tenencia del suelo en propiedad (privada).

1.4.1. El derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda.

Nuestros países, tienen un sistema jurídico basado en una concepción de derecho a la propiedad, como cuestión "natural", sagrado, intocable, el cual se supone concebido en forma ahistórica. Por el contrario, en realidad ello se ha construido mediante un particular proceso histórico, donde el derecho napoleónico, en el Siglo XIX coincide con la exaltación liberal del individualismo (embuido con la concepción de la relación entre individuo y crecimiento económico de Adán Smith). Edesio Fernández (2002) señala que esta concepción *"todavía considera la tierra y el derecho de propiedad inmobiliaria casi exclusivamente en función de las posibilidades económicas ofrecidas a los propietarios individuales, cuya medida es determinada por los mismos, reduciendo sobretudo en el ámbito para la acción del Estado en el control de los procesos de uso y ocupación del suelo urbano para hacer compatibles los diferentes intereses existentes en torno al desarrollo urbano."*

De modo que, si nuestras ciudades son fragmentadas, excluyentes, segregadas, ineficaces, caras, contaminadas, peligrosas, injustas e ilegales, ello no es más que el resultado del fracaso del Estado en la reforma del orden jurídico liberal, ya que la lógica especulativa del mercado ve en la propiedad solamente un valor de cambio, es decir, solamente una mercancía y no se da cuenta de las cuestiones sociales y ambientales.

El principio constitucional de la función social de la propiedad¹³ es esencial para la propia caracterización y conformación del derecho de propiedad, calificando internamente las formas de uso, gozo y disposición de los bienes inmobiliarios. En ese sentido, el derecho de propiedad inmobiliaria deja de tener un contenido económico predeterminado -cuya medida sería dada por los intereses individuales del propietario- y pasa de tener un contenido económico a ser determinado por el poder público -a través de las leyes, planes y proyectos urbanísticos- una vez también considerados los otros intereses sociales, ambientales y culturales acerca de la utilización del suelo y de los bienes inmobiliarios.

Sin duda, el tratamiento jurídico del derecho de propiedad (inmobiliaria) debe ser considerado fuera del contexto individualista del Derecho Civil, de modo que pueda ser interpretado a partir de unos criterios más progresistas, en función del orden público, como es el caso del Derecho Urbanístico. En el campo urbanístico son muy limitadas las posibilidades y condiciones ofrecidas por el Derecho Administrativo tradicional para la promoción de una gestión urbana eficiente, justa y democrática. Los

¹³ Incorporado definitivamente en las reformas constitucionales de Brasil (1988) y Colombia (1991) y en otros países Latinoamericanos cuyas constituciones adhieren a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) -donde la función social de la propiedad esta planteada- comienza a desarrollarse jurisprudencia -no sin la existencia de un ríspido debate entre juristas- a partir de los fallos de algunos jueces que reconocen límites a la propiedad privada.

principios e instrumentos que se utilizan en la planificación burocrática, son limitados, restrictivos y formalistas. No tienen la necesaria flexibilidad y un alcance suficiente para manejar, y garantizar la seguridad jurídica. La importancia de la planificación urbana –a partir del reconocimiento del “derecho a la planificación urbana” concomitante con el derecho urbanístico- tiene en algunos países como Brasil donde las relaciones político-institucionales han venido transformándose rápidamente entre los distintos niveles gubernamentales, entre el Estado y la sociedad, y dentro de la sociedad (un campo mucho más fértil para el desarrollo de nuevas estrategias de planeamiento urbano. Por ejemplo, se han formulado con base en nuevas ideas de gestión urbana, propuestas como la promoción del suelo creado, la asociación público-privado en las operaciones urbanas (el Estado como socio en la generación de plusvalías) el desarrollo de operaciones interligadas (con asignación social predeterminada), privatización y tercerización de la prestación de servicios públicos, aparte del propio presupuesto participativo, etc.

El debate latinoamericano (en consonancia con el debate mundial sobre el derecho a la ciudad) tiene un creciente auge sobre el derecho a la vivienda. El punto de partida de la cuestión es el principio que la población –cualquiera sea su condición- tiene derecho a vivir en una vivienda “adecuada” (como los documentos de distintas organizaciones¹⁴ lo expresan). De acuerdo a la legislación internacional sobre derechos humanos, una vivienda adecuada –mucho más que la forma física de una vivienda- debe contemplar al menos lo siguiente:

- **Seguridad de la tenencia:** Constituye la piedra basal del derecho a una vivienda adecuada, dado que la seguridad debe proteger de desalojos forzados realizados en formas arbitrarias, con hostigamiento o maltrato.
- **Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras.** Una vivienda adecuada requiere acceso a agua potable, energía para cocinar, calefacción e iluminación, instalaciones sanitarias, almacenamiento de alimentos, disposición de desperdicios, drenajes y servicios de emergencia. Cuando uno o más de estos atributos están ausentes, el derecho a una vivienda adecuada está vulnerado.
- **Costeabilidad.** El principio de accesibilidad a la vivienda determina que los montos financieros que una persona o familia paga por una vivienda no debe comprometer la satisfacción de las otras necesidades básicas. Accesibilidad es un problema extendido en términos del mercado formal, por lo que muchas personas deben acceder en mercados informales.
- **Habitabilidad.** Para que una vivienda sea considerada adecuada debe ser habitable. Sus habitantes deben tener espacio) adecuado, protección contra el frío, calor, humedad, lluvia, viento y otros peligros para la salud.
- **Accesibilidad.** La vivienda debe ser físicamente accesible para todos. Tienen prioridad en su consideración los discapacitados, los ancianos, los niños y las víctimas de desastres. La Política y la Ley de Vivienda deben asegurar que las necesidades de estos grupos están contemplados, pues es frecuente en los mercados de la vivienda y de alquiler constituyan una barrera para el acceso a la vivienda, discriminando los grupos más desfavorecidos.
- **Localización.** Para que una vivienda sea adecuada la localización debe permitir el acceso a las distintas opciones de empleo, centros de salud, de educación y de cuidado de los niños. No deben estar emplazadas en áreas de contaminación.

¹⁴ Por ejemplo, el COHRE (Centre of Housing Rights and Evictions) ver www.cohre.org

- **Culturalmente adecuadas.** El derecho a la vivienda adecuada incluye el derecho a residir en viviendas adecuadas culturalmente. Ello significa que las políticas y los programas habitacionales deben tomar en cuenta los atributos culturales de la vivienda, que sitúan a ésta como expresión identitaria y factor de reconocimiento social y diversidad cultural.

1.4.2. La regularización urbanística y dominial.

Las respuestas que los gobiernos han dado en América Latina a los procesos de producción informal de suelo, varían desde una cierta tolerancia hasta la represión absoluta según el período histórico y, fundamentalmente, el contexto político. Los países que han implementado las primeras acciones con cierta sistematicidad al respecto han sido Perú (1961, Ley de Barrios Marginales) y México (1973, creación del CORETT; Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra).

Ya desde los ´80, el tema de la regularización se convirtió en reclamo de organizaciones de pobladores y movimientos sociales surgidos en la región en relación al acceso a la tierra. Así, por ejemplo, tras la reapertura democrática en la Argentina (1983), las organizaciones de pobladores de villas miseria comienzan a instalar, cada vez con más fuerza, el discurso de la “radicación”, en lugar de la “erradicación” que había propuesto la dictadura. También en las ocupaciones de tierras, producidas en el Gran Buenos Aires durante los ´80 y los ´90, se planteaba “*queremos pagar por nuestras tierras*”, como forma de acceder a la “legalidad” en la tenencia. Ya sobre el final de la década, la Unión de Movimientos de Moradia, en San Pablo, Brasil, propone programas de rehabilitación de edificios en áreas centrales, en los que contempla, también, la regularización de la tenencia.

Pero las políticas de regularización dominial fueron también fuertemente recomendadas desde los organismos internacionales de crédito durante los ´90. El documento de 1993 “Enabling markets to work” del Banco Mundial propone, ya desde su título, “facilitar el trabajo de los mercados” (traducción, en lo habitacional, del discurso neoliberal). Desde este documento, se propone la “reforma de políticas, instituciones oficiales y regulaciones para facilitar que el mercado de la vivienda trabaje en forma más eficiente, abandonando los proyectos limitados y puntuales que incluían la producción y el financiamiento (por parte del Estado) de la vivienda.”¹⁵

El papel del Estado se reduce entonces (como en tantas otras áreas) a eliminar cualquier tipo de obstáculo que afecte el accionar del mercado. Una de las medidas propuestas en este sentido es “desarrollar el derecho de propiedad”, que se supone relacionado con la inversión en mejoras por parte de las familias. Ello, además está en consonancia con uno de los postulados del Consenso de Washington, que recomienda “... Redefinir y hacer accesible al conjunto de la sociedad de los derechos de propiedad...”

En el 2000, el mismo organismo plantea en su documento “Cities in Transition”: “*Integrar comunidades marginales e informales como ciudadanos urbanos integrales, pagadores de impuestos y consumidores de servicios públicos, es una meta importante.*”¹⁶

¹⁵ El documento propone algunos instrumentos concretos:

En relación a la demanda. I) Desarrollo del derecho de propiedad (evitar las situaciones de tenencia irregular o insegura, que hace “que las familias no inviertan en mejoras”, facilitar el acceso a tierras para el mercado inmobiliario); II) desarrollo del crédito hipotecario; III) racionalizar los subsidios (focalizados, mensurables, transparentes y evitando que distorsionen el funcionamiento de los mercados)

En relación a la oferta. I) Proveer infraestructura para el desarrollo residencial de las tierras; II) regular el desarrollo de la tierra y la vivienda, evaluando costos y beneficios de las regulaciones, eliminando aquellas que obstaculicen la oferta de vivienda; III) organizar la industria de la construcción, favoreciendo la competencia y eliminando trabas. Como instrumento global, propone el desarrollo de un marco institucional adecuado para el tratamiento del “sector vivienda” como totalidad.

Banco Mundial. “Housing.: Enabling markets to work”, traducción propia.

¹⁶ **Banco Mundial** “Cities in Transition”, traducción y subrayado propios.

De este modo, las políticas de regularización (sin negar lo altamente valoradas que son por los pobladores), no se plantean como el reconocimiento del derecho universal a un lugar para habitar, sino como mecanismo de “integración al mercado”.

En Latinoamérica son ampliamente difundidas, también en este período, las ideas de Hernando de Soto. Este economista peruano plantea la relación directa entre regularización dominial y la superación (o mejora) de la situación de pobreza por la posibilidad de acceso al crédito (crédito con garantía hipotecaria), la disposición a mejorar las viviendas (ante la percepción de seguridad en la tenencia), etc.

La “tesis de Soto” encuentra un exponente claro en el estudio presentado en el documento de *Sebastián Galiano y Ernesto Schargrodsky titulado “Effects of Land Titling on Child Health”*, que el Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad de Harvard promocionan, como una investigación ampliamente demostrativa de los beneficios de la regularización y la entrega de títulos de propiedad como instrumento para “combatir” la pobreza.

Este estudio toma una porción de territorio, en una de las zonas del Gran Buenos Aires, donde proliferaron las “tomas de tierras” por parte de pobladores organizados, en 1981. Pobladores que luego de negociaciones con los propietarios, una parte (60%) logra tener títulos de propiedad y la otra (el 40% restante) no logran negociar. Ambos grupos son seleccionados por estar en la misma situación social con diferente situación respecto a los títulos. El trabajo de campo demuestra que la calidad de las viviendas fueron en un 25% mejor de quienes poseían títulos de los que no lo poseían.

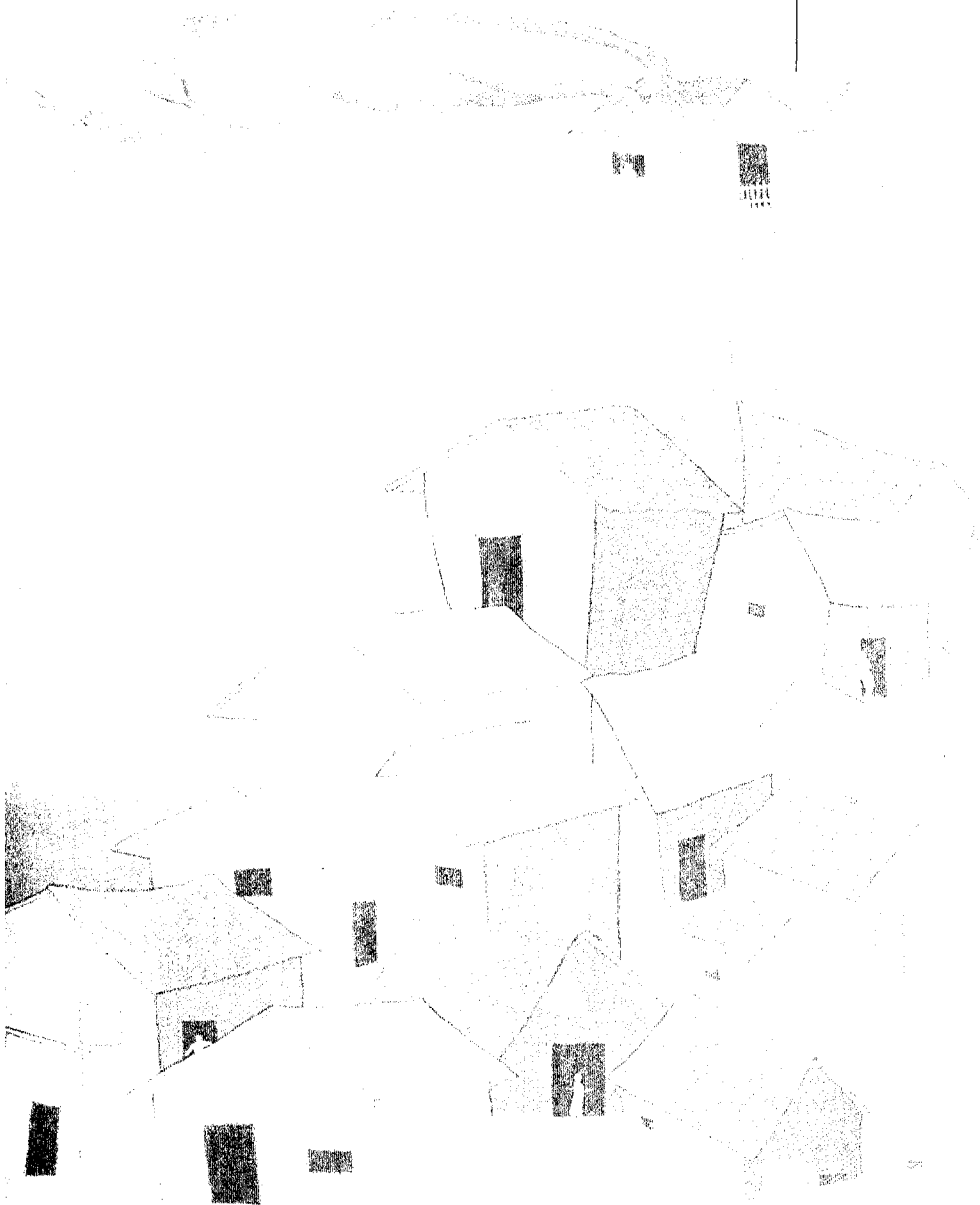
Del mismo modo la escolaridad secundaria fue de un 90% en la zona titulada, contra el 75% en la no titulada, y la repitencia escolar fue levemente mejor en la zona titulada que en la no titulada. En cuanto a embarazos adolescentes, se demuestra que un 7,9% de las niñas entre 14 y 17 años quedaron embarazadas en la zona titulada, contra un 20,8% en el área sin títulos. Para concluir este estudio con la sorprendente demostración que respecto al tamaño familiar, en las propiedades legales, el núcleo familiar tenía 1,1 persona menos que en el resto de las casas. Con lo cual se argumenta que “...una familia más pequeña se asocia con mayor riqueza...”.

Estas miradas economicistas –ingenuamente ideológicas y funcionales exclusivamente a la reproducción sin límites del capital- se basan en el recorte de unas pocas variables (en este estudio lo denominan “experimento natural”) de los complejos procesos socio-territoriales que tienen lugar en nuestras ciudades, donde se exalta que solo mediante la tenencia de títulos (en propiedad privada) se tienen las condiciones de seguridad. El debate propiedad-seguridad es muy antiguo (del Siglo XIX) y tuvo que existir un amplio proceso de lucha social para llegar a generar otras formas de seguridad, que estuvieran más allá de la propiedad privada (individual) del suelo. Como ejemplo, podemos citar las formas de usufructo (en muchos casos de por vida) de viviendas propiedad pública en los países europeos, o las experiencias de las Cooperativas Uruguayas, con formas de propiedad colectiva. En ambos casos, las condiciones de seguridad, y por lo tanto, unos mejores indicadores sociales, estuvieron garantizados.

Si siguiendo la “tesis de Soto” se otorgan solamente títulos individuales de propiedad, es seguro que no se producirá necesariamente la integración socio espacial pretendida por los programas de regularización, lo que justifica la inversión pública en expropiación y/o subdivisión de asentamientos en tierras de propiedad pública. En este tipo de programas de legalización no son los grupos pobres -sino los grupos económicos privados ligados al desarrollo de la tierra urbana- quienes una vez más se beneficiarían de la inversión pública en el mejoramiento de estas áreas, frecuentemente bien ubicadas y atractivas. Edesio Fernández (2003) afirma que “...*Legalizar lo ilegal requiere la introducción de estrategias jurídico-políticas*”.

innovadoras que compatibilicen el reconocimiento del derecho a la vivienda –que de ninguna forma se reduce al derecho de propiedad individual– con la permanencia de las comunidades en los asentamientos donde han vivido. Las nuevas políticas necesitan compatibilizar cuatro factores principales: instrumentos legales que creen derechos efectivos; leyes de planeamiento urbano de naturaleza social; agencias políticas e institucionales para la gestión urbana democrática; y políticas socioeconómicas destinadas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso...

Antecedentes
históricos de
las políticas
habitationales
en América Latina



CAPITULO II: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN AMERICA LATINA

El presente capítulo intenta trazar una reseña general del proceso vivido en América Latina en los últimos cincuenta años, en relación a la problemática del hábitat. Dejamos de lado aquí los antecedentes previos, es decir las políticas llevadas a cabo en la primera mitad del Siglo XX, por el hecho que no tuvieron una importancia cuantitativa de significación, ni involucrara tan plenamente al Estado, como ocurriría luego, a partir del proceso de industrialización sustitutiva.

Como se observará, subyace en este capítulo y el siguiente, una estructura que se compone de diferentes planos a través de los cuales el relato pasa sucesivamente, a fin de dar una idea más comprehensiva del proceso socio-habitacional. Estos planos comprenden desde la teoría del desarrollo (con sus agencias e instrumentos), la dinámica del proceso de urbanización, los procesos de privación material de las poblaciones, la problemática habitacional en si misma, y los procesos socio-culturales.

En trazos generales, las primeras políticas públicas en América Latina, datan de principios de Siglo XX. Ellas estuvieron centradas en el problema de los alquileres de cuartos en (corticos, inquilinatos, vecindades, etc.) por lo que sancionaron algunas leyes que regularon el precio de los alquileres¹⁷. Se organizaron algunos fondos para promover la construcción de algunas "viviendas obreras", o también llamadas "modelo", "higiénicas", pero con poco impacto cuantitativo. La villa obrera (en torno a la fábrica) fue el modelo del patronazgo industrial, en boga en esos años.

El Estado realmente intervendrá desde los años '50 en adelante, cuando la pobreza urbana comienza a tener presencia en forma masiva en su manifestación más visible: los asentamientos irregulares. Los cuales surgen como consecuencia del proceso de industrialización sustitutiva, que genera una migración campo-ciudad y pequeños poblados-ciudad, desatando un acelerado proceso de urbanización, principalmente en las capitales latinoamericanas, muchas de las cuales en un par de décadas, devendrían en regiones metropolitanas. Una gran parte de los nuevos habitantes urbanos, no encontrarían alojamiento adecuado, como había ocurrido cien años antes en la ciudad industrial del Siglo XIX en Europa. La "cuestión de la vivienda" en América Latina, se instalaría entonces, a partir de la problematización del nuevo fenómeno de la pobreza urbana, en los años 60s. Para afrontar su manifestación masiva, los Estados nacionales pondrían entonces, en marcha políticas habitacionales centradas en programas de construcción de viviendas públicas, lo cual configura una primera generación de políticas, de escala nacional, definida desde las superestructuras centrales.

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

Entre el fin de los años '80 y principios de los '90, sobreviene la crisis del desarrollo de los estado-nación latinoamericanos,

¹⁷ En respuesta a las crisis de los inquilinatos (huelgas en varias grandes ciudades Latinoamericanas, se sancionan las primeras leyes en Argentina (1921) en Brasil, con algunos antecedentes en los '20 y luego la "Lei do inquilinato" de 1942, que congelan los alquileres urbanos.

y las políticas, que superponían acciones de ambas generaciones, entran en una fase de crisis y transición, en la reforma del Estado que tiene lugar mediante la aplicación de las políticas de ajuste estructural siguiendo el Consenso de Washington. El fin del estado benefactor, provoca un paulatino abandono del principio de responsabilidad social en el problema, construido como resultado de casi un siglo de lucha social. Ello permite desvincular al Estado de la responsabilidad en la provisión de los servicios habitacionales, para dar lugar a una mayor transferencia al mercado, mediante la restitución del principio de responsabilidad individual, frente al problema del alojamiento. El debilitamiento o fin de los sistemas nacionales de provisión habitacional, en nuestros países, en gran medida corporizado por un sistema de financiamiento de la oferta, basado en el acuerdo del poder político con las cámaras de construcción, y asignación social de tipo clientelar, va a dar lugar a un proceso donde los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID principalmente), acrecientan su gravitación en los sectores financieros nacionales, promoviendo la resolución del problema en el mercado de hipotecas, basado en la tendencia al financiamiento de la demanda (cuyo estandarte en la región lo constituirá el sistema habitacional chileno). En los hechos, ocurrirá que a causa del aumento de la pobreza, que se produce en forma paralela -y/o como consecuencia- al desarme de algunos seguros universales del Estado del Bienestar, las estrategias centradas en el financiamiento de la vivienda y el mercado de titularización de hipotecas, a principios del nuevo milenio, demostrará sus tremendas limitaciones.

Paradójicamente, cuando la lógica del financiamiento “de la vivienda” lleva a centrar la mirada pública en el objeto en sí (la casa hipotecable) y al sistema a considerarse en términos de “sector vivienda” con un claro recorte económico, como porción de mercado, el problema estalla en lo urbano. Se advierte entonces que lo antes concebido como respuesta, en materia de políticas, ya no alcanza para responder unas demandas que se han vuelto mucho más complejas. Los cambios de época que tienen lugar en tiempo de la globalización son en gran medida la causa de ello. En primer lugar, porque la naturaleza misma del proceso generalizado de cambio económico, social y cultural, modifica las condiciones del habitar y, en segundo lugar, porque el nuevo escenario en las relaciones de poder y económicas mundiales, produce un desplazamiento del eje del problema a lo urbano.

Por ello se puede afirmar que asistimos a la conformación de un nuevo escenario en el campo del hábitat. El problema se ha vuelto extremadamente complejo y las acciones efectivas para poder enfrentar esta nueva dimensión del problema, son ahora mucho más difíciles. La pobreza urbana -más allá de su dramático aumento- presenta dimensiones nuevas a causa de su creciente heterogeneidad, movilidad, aparición de nuevos actores, consolidación de nuevos poderes y representaciones territoriales. Las dificultades para poder pensar y actuar sobre el problema tienen como actores fundamentales a las organizaciones globales, las agencias multilaterales, y a los consultores y especialistas. En este sentido, parece estarse consolidando un nuevo paradigma de actuación (global), el de la “lucha contra la pobreza” que consolida intervenciones directas en áreas “visibles” de pobreza, con el fin primordial de asegurar la gobernabilidad urbana. Estas influencias son efectivas y contundentes, dado que el financiamiento externo tiene por objetivo principal la regularización dominial y urbanística de los asentamientos irregulares (la forma más visible de la pobreza) lo cual empuja hacia repertorios de intervenciones específicas, que excepto en unos pocos países, tiende a desdibujar la posibilidad tener políticas nacionales mas comprehensivas. Como contraparte positiva, poco a poco se incrementa el peso de los gobiernos locales en la actuación habitacional, donde por fuerza tienden a posibilitar un abordaje más integral, en términos sociales y urbanos.

2.1. Organización de las políticas “de vivienda” en la Región.

Las políticas habitacionales en América Latina, como respuesta del Estado cobran forma –superando las anteriores prácticas filantrópicas y el patronazgo¹⁸ de la primera mitad del Siglo XX- en el contexto del proceso de industrialización sustitutiva que tuvo lugar entre los años ´50 y ´60, asociado a las teorías de la modernización impulsadas desde la nueva configuración de poder occidental que emerge de la posguerra. El proceso de industrialización –como había ocurrido cien años antes en Europa- estuvo acompañado de un proceso acelerado de urbanización, que se basó fundamentalmente en procesos de migración interna de nuestros países. La llegada de grandes masas de población provenientes de una producción agraria en crisis y de pequeños poblados, tuvo lugar por la atracción que ejercía la perspectiva de trabajos mejor remunerados, que ofertaba el naciente sector moderno de la industria y los servicios administrativos urbanos. Pero tales puestos y oportunidades de trabajo fueron realmente pocos y rápidamente se origina un nuevo problema social: la existencia de pobreza urbana en forma masiva. Estos nuevos sujetos sociales constituyeron rápidamente un verdadero ejército urbanizador, el cual como parte de estrategias de sobrevivencia configura una economía urbana alternativa a la de las grandes inversiones productivas y el comercio, denominada informal, economía cuyos principales activos giran en torno al proceso de construcción popular de la ciudad.

Las viejas estructuras y servicios urbanos, con un predominante patrón colonial en su traza y desarrollo, quedarían ampliamente desbordadas por un proceso de transformación socio-urbana derivado del crecimiento explosivo de las ciudades. Crecimiento configurado por las urbanizaciones regulares, las cuasi-regulares, las construcciones espontáneas, así como los asentamientos irregulares en tierras residuales o vacantes de bajo costo pero con mayor riesgo ambiental. En la mayoría de los casos estos nacieron como asentamientos transitorios o “de emergencia” que obviamente quedarían en forma definitiva. Este es el denominador común de lo que diferentes países se ha denominado como favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, barriadas, chabolas, cantegriles, etc.

2.2. Las políticas de primera generación.

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

Este tipo de políticas –que denominamos de primera generación- se basaban en las propuestas del urbanismo “moderno” desarrolladas en la década del ´20 en Europa. En la República de Weimar, se dio en el contexto de la primera organización europea de las instituciones del “Estado Social”¹⁹, con un fuerte impulso a la “vivienda social”, para ello se apeló a las formas

¹⁸ En la primera mitad del Siglo XX, las incipientes formas de respuesta al problema de la vivienda, estuvo dada por una parte, por las asociaciones filantrópicas, que construían unas pocas viviendas “higiénicas”. Por otra parte por los “patrones” de las industrias que construían sus barrios obreros (de su propiedad) en los alrededores de la fábricas. Las denominadas “villas obreras” obraron como instrumento disciplinador de la mano de obra y, con el paso del tiempo, develaron constituir un redituable negocio inmobiliario, el cual en muchos casos otorgó mayores beneficios que la propia industria.

¹⁹ Según la definición asignada a este concepto por Robert Castel (1997) nos referimos el conjunto de leyes que llevaron al nivel de derechos de ciudadanía las necesidades de habitación.

cartesianas de resolución de los problemas, desarrollándose aplicaciones tayloristas al espacio²⁰, donde la respuesta al problema, se sustentará en el trípode vivienda mínima–conjunto habitacional–ciudad dormitorio. Esto constituirá la base técnica de lo que en Europa se denominó el “sistema de provisión” de vivienda pública, que se concibe en este corto período entreguerras, y tendrá su auge en la reconstrucción de posguerra.

Como nota teórica cabe decir, que los antecedentes de la vivienda como mercancía y el posterior el rol del Estado en torno al problema, se remonta al proceso que se da en Europa del Siglo XIX, cuando la industrialización trajo aparejada la urbanización acelerada: El problema nuevo será la emergencia de un nuevo tipo de pobreza: la pobreza urbana. La cual se convertirá en “la cuestión social” de su tiempo, donde el componente principal es la necesidad de la “compra” de alojamiento en la ciudad por parte de los trabajadores industriales. Su dificultad devendrá en penurias individuales y un gran problema socio-urbano (especulación, degradación, contaminación, pestes, etc.) que será caracterizado como “la “cuestión de la vivienda”²¹. La condición de mercancía de la vivienda urbana²² entrará de allí en más en una escalada constante de valorización.

En términos históricos, este es el origen del tratamiento de la vivienda como una cuestión socialmente problematizada, situación que no variará hasta nuestros días, pero que mutará enormemente en sus características y escala ¿Como aparece el Estado? Si el trabajo aseguraba el salario, posibilitando la subsistencia y el acceso al alojamiento, la situación de no trabajo significaba la indigencia. Lo que se reconoce como la cuestión social, a fines del Siglo XIX madurará –junto con la lucha social emprendida por los trabajadores organizados- hacia un involucramiento paulatino del Estado. Primero con la constitución de la Seguridad Social (seguros de pensión y salud), para luego posteriormente desarrollarse en otros campos, hasta configurar lo que se reconocerá luego como “Estado Social”, a inicios del Siglo XX, en los países europeos, (Ver Castel R., 1997; Rosanvallon P., 1995).

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

En América Latina, se dará una conjunción de estos postulados técnicos, y en nombre de la “modernidad”²³ se forjarán las primeras respuestas organizadas al problema, erradicando los asentamientos precarios y realojando su población en “conjuntos habitacionales”, cuya construcción planifica y financia el Estado. En este período –correspondiendo con la organización sectorial de la administración pública- se crearán oficinas públicas de vivienda (por lo general con rangos de secretarías en los ministerios de Obras Públicas) los cuales, acompañados de bancos hipotecarios, fondos nacionales, cajas de crédito, etc., en diferentes modos tratarán de organizar un sistema de provisión de tipo universal, basado en una condición derechohabiente de la población.²⁴

Las formas productivas, en el contexto de una industrialización que organiza bajo el modo Fordista (un Fordismo por cierto

²⁰ En este sentido son notables los trabajos de Alexander Klein (Klein A., 197...) Los desarrollos del denominado “existenminimun” implicará complejas búsquedas espaciales de optimización de los recursos para una mejor distribución y asignación social.

²¹ Constituye un hito, lo que fuera el debate más resonante en su tiempo (1872-78) en este tema. Nos referimos al debate protagonizado por Friedrich Engels y seguidores de Proudhon, sobre el problema de la “escasez de vivienda”. Engels echará luz sobre la condición de mercancía de la vivienda. (Engels F., 1986)

²² Nos referimos a “vivienda urbana” por respeto al debate del momento, pero sin duda que el proceso de valorización ascendente será en esencia el del suelo urbano.

²³ Ello es totalmente concurrente en el marco de las teorías del desarrollo imperantes en ese tiempo: En el proceso político mundial de posguerra, se conoce como “teoría de la modernización”, al conjunto de recomendaciones (y financiamiento) impulsado por occidente, frente al temor que los países se sumen al bloque soviético.

²⁴ El derecho a la vivienda es reconocido –directa o indirectamente- en las reformas constitucionales de varios países de la región.

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

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

Las políticas basadas en la construcción de viviendas “llave-en-mano” tienen como principales características, que el tipo de intervención se basa en la “erradicación” de los asentamientos irregulares, el producto de reemplazo es la construcción de un conjunto habitacional sobre terreno libre. Siempre estuvo financiado por fondos públicos, con muy bajo o sin recupero, la decisión y planificación la realiza el Estado en forma centralizada, y la construcción las grandes empresas por licitación pública. La asignación social se realiza por listado de handicapología²⁵ de la población destinataria, y el usuario es un receptor pasivo, que no participa en la toma de decisiones.

Ahora bien, mientras se llevaban a cabo acciones encuadradas en estas políticas, estaban sucediendo cosas muy importantes en el campo social y político. Ello se dio mientras, en ese mismo tiempo (es decir a fines de los años sesenta y principios de los setenta) tenía lugar un fuerte debate que cuestionará profundamente las políticas mundiales de desarrollo²⁶, al comprobarse que si bien las economías periféricas crecían, la pobreza aumentaba. El debate demolió la tesis quimérica –o truculenta si se mira de otro modo- del “trickle down”, demostrando que las asimetrías y desigualdades –entre países y al interior de las sociedades- eran intrínsecas al modelo. En estos años, en el campo de los estudios urbanos y sociales tiene lugar una fuerte ebullición del debate. Los primeros estudios de la pobreza urbana son iniciados por los antropólogos²⁷ a fines de los ‘50, a los que se suman luego los trabajos de la sociología urbana francesa. De este modo, las ciencias sociales evolucionarán en la comprensión mucho más acabada a inicio de los setentas de los procesos sociales. La ciudad latinoamericana constituirá uno de los laboratorios preferenciales, de estos estudios.

A los debates teóricos se le suma la aparición en escena de importantes experiencias derivadas del trabajo en el campo –dentro de las urbanizaciones populares- que llevaban a cabo un conjunto de técnicos y practicantes, quienes se sumergían en aquellas comunidades que crecientemente se organizaban en el proceso de lucha por la mejora de sus condiciones socio-espaciales.

²⁵ Robert Castel denomina “handicapología” al tipo de listado de “pobres” –propio de la planificación de la política pública- que es ordenado por gravedad de penurias, por lo tanto por grado de ventajas que se otorgan respecto a lo considerado como “normalidad”.

²⁶ La crítica más punzante se iniciará con la “tesis Prebisch” acerca de las concatenaciones económicas entre los países periféricos y los centrales, y evolucionará en tres ramas. Una de ellas la de “redistribución con crecimiento” de la CEPAL, y las otras dos “la teoría de la dependencia” y la “teoría marxista del desarrollo nacional” que ejercerán una fuerte influencia en el análisis de las ciencias sociales de los setenta.

²⁷ Comienzan por Oscar Lewis y sus análisis de la “cultura de la pobreza”, para continuar luego con Mangin y otros.

Estos trabajos –que en América Latina tuvieron como pioneras a un grupo de ONGs- demostraron que la radicación, es decir consolidación y mejora de los asentamientos, es infinitamente más apropiado como solución.

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

2.3. Las políticas de segunda generación

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

Esto generará que mucho financiamiento internacional (de la cooperación para el desarrollo, y las ayudas caritativas) apoye mas fuertemente a las ONGs que trabajaban en este campo y así se desarrollarán muchas de las intervenciones de “radicación” de asentamientos irregulares. Su importancia no estuvo dada por el impacto cuantitativo, sino por su potencial como ejemplo y campo de desarrollo de metodologías participativas de lo que más recientemente se tiende a denominar como “producción social del hábitat”.

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

Las “Políticas alternativas” tienen como características salientes, que el tipo de intervención consiste en la “radicación” de los asentamientos irregulares. En este caso el tipo de producto es una construcción de baja y media complejidad (también de baja productividad) y el financiamiento puede ser con fondos públicos u otras fuentes, por lo general con recuperó parcial o total de la inversión. La decisión y planificación suele ser centralizada, pero se da con distintos grados de participación de la

población. La asistencia técnica es brindada por ONGs y/o los municipios para la construcción y la construcción la realizan pequeñas empresas locales, cooperativas, o los usuarios organizados. La asignación social, en este caso es preacordada dado que el proyecto es gestado en respuesta a una demanda específica. Por lo tanto el usuario se constituye en un receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

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

2.4. Las políticas de tercera generación

En los últimos 15 años, en la mayoría de los países de América Latina, si bien se han continuado implementando políticas habitacionales de primera o segunda generación, en el marco del profundo cambio que implica la globalización, emergen una constelación de nuevos problemas (fundamentalmente relacionados con la reconversión productiva y cambios en las condiciones del trabajo, la supremacía mundial del mercado financiero, la reforma del Estado).

Ello transforma en modo radical toda consideración de las políticas habitacionales. Por lo que hablar de una tercera generación de políticas, no es simple. Si existe una nueva tendencia, que gana fuerza, son las políticas de regularización. Ello esta generando un interesante espacio de reflexión teórica y práctica que se encuentra en pleno proceso, que seguramente en el futuro veremos con más claridad.

En el siguiente Capítulo, intentamos presentar las principales claves de la transformación epocal que significa la globalización. Desatando la importancia creciente de las agencias del sistema global, la profundidad de la “nueva cuestión social” y la relevancia que adquieren las ciudades en este proceso y el desarrollo reciente de las políticas sociales y las políticas urbanas, que paulatinamente subsumen las políticas habitacionales.

**Cambios
estructurales
acontecidos en la
Región en los
últimos 15 años**



CAPÍTULO III: CAMBIOS ESTRUCTURALES ACONTECIDOS EN LA REGIÓN EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS

3.1. Globalización: redefinición de la relación centro-periferia

El proceso que ha dado en llamar globalización o mundialización, cambia por completo el escenario mundial y las relaciones capitalistas. El fin del anterior sistema internacional, es decir de interrelaciones entre naciones –relativamente autónomas y/o soberanas- en el concierto mundial, da lugar al sistema global, que como sistema de acción político-económico, articula en modo diferente los territorios y su desarrollo. La globalización, por una parte, se caracteriza por la consolidación de un poder global, conformado por el Grupo de los Siete (luego “ocho”), por la influencia de sus intermediarios, es decir las agencias multilaterales de crédito, y el creciente imperio de un cada vez más concentrado grupo de corporaciones especializadas por rubro, que operan globalmente. En forma simétrica, la globalización se caracteriza por un debilitamiento y crisis de los Estados nacionales, y por una crisis y/o revalorización selectiva de los gobiernos locales. Este proceso progresivamente discrimina entre aquellos territorios que son competitivos y aquellos que no lo son. Ello, incentiva los procesos de fragmentación social y territorial, lo cual refleja en modo contundente quiénes son los perdedores de este proceso, hecho que se verifica en un aumento sistemático de la inequidad, la exclusión y la pobreza, a escala mundial.

Es un componente esencial en este proceso el cambio tecnológico y productivo, que aceleró el fin del paradigma de desarrollo Fordista-keynesiano, dominante en gran parte del Siglo XX. Etapa de acumulación capitalista basada primordialmente en la producción industrial de insumos semidurables, destinados al consumo interno, en un contexto de economías nacionales cerradas. El nuevo paradigma que lo reemplaza, se basa –en términos productivos- en la especialización flexible, y las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs). Ello, permite asegurar la reproducción del capital principalmente en el sistema financiero, los servicios especializados, y los productos sofisticados para el consumo diferencial, con gestores y productores que operan globalmente, en economías abiertas.

Esto implica una radical transformación de la relación tiempo-espacio, provocando que los territorios incrementen su importancia estratégica para el desarrollo. El espacio económico y cultural más calificado en la nueva economía son las ciudades. Estas albergan las funciones de comando del sistema económico, la mejor infraestructura de comunicaciones, los especialistas más calificados, la producción de conocimiento, la diversidad cultural, etc. (Sassen S., 1991 y 1994) El sistema urbano del norte del planeta, tenderá a fortalecer unos pocos grandes enclaves urbanos, que pertenecen a un sistema jerárquico de administración del capital global.²⁸ Las restantes grandes ciudades del mundo desarrollado se potencian como centros especializados en nichos y escalas intermedias. Esto genera un escenario donde las ciudades compiten por situarse en la economía global, presentándose atractivas o “fértils” para atraer inversiones. (De Mattos C., 1997).

Esto desatará una puja entre ciudades, que les obliga a desarrollar estrategias de marketing urbano para su promoción

²⁸ Ciudades como Nueva York, Londres y Tokio, articulan los mercados financieros continuos (on-line) las 24 horas

²⁹ La importancia estratégica de las ciudades en la globalización, esta dada porque articulan la economía global (conectan redes informacionales), Son centros de poder (concentran las funciones de comando), concentran las comunicaciones y los medios de comunicación, concentran el conocimiento (universidades, centros de investigación) y contienen la mayor capacidad simbólica y de creación de los mensajes dominantes. (S. Sassen, 1994)

global³⁰, las cuales centran el foco en su capacidad de innovación y su eficiencia, en la existencia de un plan de desarrollo, de una estrategia hacia el futuro, con objetivos a cumplir e hitos que jalonan su avance. Esta competencia por tener un lugar en la economía global, con el objetivo de atraer inversiones, provoca que busquen presentarse con proyectos futuros, eficientes, bien gobernados y administrados y con un involucramiento de la población en este proceso, de modo que garantice gobernabilidad.

En este entramado de intereses globales, las grandes ciudades y regiones metropolitanas de Latinoamérica, comenzarán a jugar con el potencial que les otorga el hecho de ser centros regionales importantes, por lo tanto, un cierto grado de privilegio en el nuevo escenario. Si bien ellas se presentan como el espacio más importante para la captación y reproducción de capitales, albergan mucha población pobre, enfrentan serios problemas ambientales, tienen servicios deficientes y administradores poco capacitados para conducir este proceso sin conflictos.

3.2 Ajuste estructural y reforma del Estado

En los países latinoamericanos, como otros países menos desarrollados, este proceso de transición y consolidación del nuevo paradigma, tiene lugar cuando atravesaban una de las fases más críticas de su historia. El modelo de desarrollo, promovido en torno a la “teoría de la modernización”, entre los años ‘50 y ‘70, por el poder internacional de la posguerra, que alentó el proceso de industrialización sustitutiva basado en el patrón Fordista, se encontraba en agonía. Este proceso tenía al Estado como principal protagonista cuando primaba la idea del “desarrollo nacional” y del control estratégico de la producción. Ello condujo a que el Estado fuera prácticamente el desarrollador y propietario de las infraestructuras más importantes (ferrocarriles, electricidad, gas, petróleo, vías de comunicación, flotas, puertos, etc.) y también de las producciones madre de la industria (fábricas de acero, de aluminio, destilerías, etc.).

Este Estado promotor del desarrollo económico, incentivó la formación de un empresariado industrial nacional, al tiempo que aseguró mediante la institución de algunos seguros y protecciones sociales del llamado Estado de Bienestar³⁰ un soporte de tipo Keynesiano a la demanda, es decir al consumo interno. Esto produjo un boom de las economías latinoamericanas en aquellos años, promoviendo la integración productiva –en el sector moderno- de los sectores populares, quienes habitaban mayoritariamente en áreas rurales o en poblados del interior.

La crisis se manifiesta cuando la inversión extranjera cesa y el crecimiento económico de América Latina se detiene promediando los ‘70. Para sostener los desequilibrios en la balanza de pagos y el déficit público, los países contraen préstamos externos, por lo que el flujo de capitales se va a revertir, afrontando pagos cada vez más onerosos y crecimiento de la deuda externa. Mientras Latinoamérica sufre el estancamiento en la década del ‘80, en los países centrales se producía la reconversión productiva y el establecimiento de los principales componentes de lo que hoy reconocemos como globalización. La influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) se fortalece por encima de las economías nacionales ya que la deuda externa habilita al monitoreo constante de las decisiones internas, y a la implantación del “ajuste estructural”.

El pilar principal del Ajuste Estructural es la llamada “reforma del Estado”. Se impone la necesidad de reducción del déficit

³⁰ Debe tenerse en cuenta que el Estado de Bienestar no fue consumado de igual modo en todos los países latinoamericanos. En el caso de Argentina –al igual que en el resto del Cono Sur- tuvo un desarrollo algo más acabado que otros países.

fiscal, en las negociaciones acordadas con el FMI para el refinanciamiento de la deuda o los nuevos préstamos. Hacia fines de los '80 y principios de los '90, la necesidad de profundizar la reforma del Estado, fue concurrente con la presión de los grupos financieros internacionales para acceder al negocio de compra o concesión de empresas estatales y o activos en petroleras, ferrocarriles, autopistas, telefónicas y las de provisión de servicios urbanos (luz, gas, agua, y residuos), etc. Esto significó la privatización de las empresas estatales y el desmantelamiento de un conjunto de bienes y servicios provistos por el Estado o la dramática reducción de aquellos servicios públicos no atractivos para la privatización en salud y educación.

En términos de políticas sociales se avanza –y en gran medida se consume- un proceso de desmontaje del sistema de seguros universales del Estado de Bienestar, de acuerdo al desarrollo que ello tuviera en cada país (Rosanvallon P., 1995). En su reemplazo se implementan programas “focalizados”, respondiendo al formato de los programas financiados principalmente por el BM y el BID, se desarrolla un sistema compensatorio de asistencia social, para aquellos más pobres, el resto accederá a los bienes y servicios necesarios para la vida, en el mercado. En este contexto el proceso explosivo de urbanización que se había concentrado en las grandes ciudades –que devinieron en industriales- generando una expansión violenta de su tejido y la urbanización espontánea, auto gestada y auto construida, irá quedando estacionada, inconclusa, con el advenimiento de la crisis.

3.3 Influencia de las agencias multilaterales de crédito en la política urbana

Como mencionamos, uno de los rasgos característicos de la globalización es el debilitamiento del Estado-nación de los países en desarrollo, en su calidad de líder del proceso de desarrollo y su rol planificador, y el fortalecimiento, en el nuevo contexto internacional, de las agencias multilaterales de financiamiento, las cuales, en los últimos 20 años han adquirido un rol de liderazgo del pensamiento global. En sus documentos se verifican constantes e influyentes recomendaciones de políticas, que destacan la importancia de las ciudades en la nueva economía.

El documento de política titulado “la agenda urbana para los '90”, del Banco Mundial (1991), desarrolla recomendaciones de política urbana centradas en el comportamiento de la economía urbana, donde los ejes son la productividad urbana, la protección del medio ambiente urbano, y la mitigación de la pobreza urbana, que llevan a fijar la atención en el gerenciamiento urbano y la gobernabilidad. La gestión urbana y las redes de ciudades se vuelven vitales, al igual que la importancia estratégica de la tierra urbana, y la eficiencia de la gestión urbana. Estos lineamientos otorgan un rol preponderante a los gobiernos locales, en su capacidad de generar plataformas para los desarrollos de capital concentrado, incentivar ventajas de localización, y consolidar el valor de la tierra, asegurando el transporte y el manejo ambiental.

La “Agenda urbana de los 90” del Banco Mundial, pone especial atención en que las ciudades alienten políticas urbanas que centren su foco en: a) lograr una mayor productividad urbana (más eficiencia en el funcionamiento de sus sistemas); b) propender a ser una ciudad ambientalmente sustentable (es decir, que su desarrollo no comprometa las generaciones futuras); y c) tener programas que logren una reducción efectiva de la pobreza (esencial para asegurar la gobernabilidad urbana). Es de destacar aquí, que por primera vez se reconocen dos límites al desarrollo, al considerar la variable ambiental y la social. Por lo que el mejor funcionamiento económico de una ciudad no podrá consumarse sino tiene en cuenta la sustentabilidad y una estrategia de reducción de la pobreza.

Ahora bien, durante los '90, el imperio de los principios de libre-mercado y el "Estado mínimo", generan un aumento dramático de la pobreza urbana, lo que provoca que en 1997, el Banco Mundial revise su posición reconociendo que no es bueno para la economía que el Estado se retire totalmente (Banco Mundial, 1997). Un poco después, el Banco lanza un nuevo documento urbano titulado "Ciudades en transición" (Banco Mundial, 2000), en el cual se revisa la agenda, a la luz de objetivos no alcanzados, sobretodo en materia de manejo ambiental y reducción de la pobreza. Si bien esta vez el Banco Mundial se concentra en recomendar la formulación de estrategias y planes de acción a nivel nacional, vuelve a destacar la importancia estratégica que las ciudades tienen para que en el ámbito nacional y global se alcancen objetivos de desarrollo sustentable.

El documento, contradictorio y cínico a la vez, realiza referencias constantes al problema de la pobreza en un marco donde se enfatiza que las ciudades sean administradas como una empresa. En tal sentido el Banco Mundial propone, por una parte, que se tenga una visión comercial en la administración de los servicios urbanos, destacando la importancia que se aliente el pasaje de la condición de usuario a la condición de cliente, es decir sujeto de crédito, en la prestación de servicios públicos. Por otra parte, propone que se aliente la integración en la economía de los habitantes que operan en la informalidad, promoviendo que sus actividades se realicen en blanco y que sean ciudadanos que pagan impuestos.

El pleno imperio del mercado se logrará si las ciudades logran confiabilidad financiera sobre la base de su eficiencia y buen gobierno. Como reafirmación de los postulados del Consenso de Washington, lo social se subordina al buen suceso del mercado, donde el pilar fundamental de la propuesta es la reducción e integración de la economía en negro y la informal, lo cual implica la integración de la población como ciudadanos urbanos plenos, como pagadores de impuestos y como clientes de los servicios urbanos. En este punto, el BM explícitamente expresa que lo más indicado para una buena administración es adoptar una visión comercial para los servicios y las funciones administrativas de la ciudad, sin dejar de lado las preocupaciones sociales.

La importancia estratégica que el Banco Mundial otorga a las ciudades, es sintomática de la preocupación del capital global, por encontrar soportes territoriales fiables y eficientes. Para que ello ocurra, los gobiernos deben asegurar una administración eficiente y sobretodo gobernabilidad, de modo que se pueda evitar todo tipo de crisis que pueda afectar el buen funcionamiento del mercado. La necesidad de plantearse el "alivio de la pobreza", es sin duda parte de ese objetivo.

3.4 De las políticas de vivienda a las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat

3.4.1 La postura de las agencias multilaterales de crédito sobre política habitacional

En los años '90 las agencias internacionales propician enérgicamente una nueva fórmula para políticas habitacionales, inscriptas en los procesos de reforma del Estado. La palabra clave de esta propuesta es "facilitación". Para Naciones Unidas, en los debates del Año Internacional de la Vivienda de 1987, facilitación significó el soporte a los procesos espontáneos, principalmente orientado al financiamiento de las pequeñas acciones, la asistencia técnica de la gestión habitacional, la flexibilización de las normas y reglamentos de construcción y la provisión de tierras apropiadas. De nuevo, a modo de instrumentación de los postulados del Consenso de Washington, el Banco Mundial, le dará un giro que implicará un Estado que desestime toda intervención directa (que implique construcción o regulación) en el mercado, y así la facilitación será del funcionamiento del mercado habitacional. La base de esta línea argumental, es que el mercado es el mejor asignador de recursos (Banco Mundial, 1993).

La “facilitación” constituye un sistema de nuevos principios rectores para las políticas. En consecuencia, el Banco Mundial recomienda “crear entornos propicios (facilitar) para que el mercado habitacional trabaje”. Ello se logrará mediante: el desarrollo de los derechos de propiedad (privatizar la vivienda pública y regularizar la tenencia de la tierra), la racionalización y dotación de mayor transparencia a los subsidios, no permitiendo los encubiertos, de modo de focalizar el financiamiento en los más pobres. También propone el suministro de infraestructuras con recupero de costos, la flexibilización de las normas urbanas y eliminación de la escasez artificial del suelo, el soporte al sector construcciones para una mayor eficiencia, eliminando prácticas monopólicas y fomentando empresas pequeñas, y establecer un marco normativo que de oportunidades al sector privado de equiparar al Estado en la provisión habitacional. En un marco favorable para los postulados neo-liberales –a principios de los ‘90- y en el contexto del ajuste estructural, esta propuesta tiene una fuerza arrolladora que penetra el discurso oficial.

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

Sin duda el país donde estos postulados se consuman en modo más acabado es Chile, que constituye el modelo paradigmático de las agencias de financiamiento internacional. En realidad, Chile tenía importantes antecedentes para desarrollar una política de este tipo (Bravo Heitmann L & Martínez Corbella C., 1993), con la consolidación de una estrategia financiera clara y un crecimiento sostenido de una producción habitacional. Ello ha impactado en la disminución del déficit habitacional a partir del financiamiento de la demanda, con base en el crédito hipotecario, al que se suma un ahorro previo efectuado por el habitante y el subsidio directo proporcionado por el Estado. Ahora bien, esta política considerada un éxito –y motivo de difusión como ejemplo paradigmático al resto de los países- está demostrando tener graves problemas. Por una parte, al bajo estándar del componente constructivo de las viviendas sociales producidas en el período de aplicación del modelo, se agregan las numerosas patologías relativas a las condiciones de habitabilidad y localización (por ejemplo, el fuerte crecimiento en extensión, producto de los programas de vivienda social ha concentrado a las familias en situación de pobreza en sectores de la ciudad donde el suelo urbano es de menor valor, lo que ha traído como consecuencia fuertes procesos de fragmentación y segregación). Por otra parte, cada día se dificulta más la concreción de las acciones habitacionales orientadas a los sectores más vulnerables, debido a la creciente escasez de oferta de suelo urbanizable a un costo accesible, que presenten una localización satisfactoria y sustentable³¹.

Se podría hablar que la facilitación inaugura una nueva etapa en las políticas. Su impacto es lo que estamos justamente evaluando en este informe. Lo que sabemos es que a lo que reconocemos como dos generaciones de políticas habitacionales que la preceden, la “facilitación” –que consiste en un conjunto de principios rectores que perforan el discurso y en parte la acción- se desarrollará en un contexto de actuaciones más fragmentadas, contradictorias y caóticas. Lo que ha venido ocurriendo en la mayoría de los países –excepto en el caso chileno, que como vimos la facilitación si se consume como parte de un sistema de financiamiento más integral- es la superposición de acciones de las dos generaciones de políticas. En

³¹ Por ejemplo, en el segundo semestre del 2002 en el Área Metropolitana de Santiago (AMS), los precios de suelo aumentaron, en promedio, de US\$ 128 a US\$ 177 por m². Este fenómeno incide en la provisión de vivienda social, por la fuerte incidencia en los costos de construcción que tiene el valor del suelo.

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

3.4.2 Gobernabilidad urbana y la “lucha contra la pobreza” ¿un nuevo paradigma?

A primera vista pareciera que los lineamientos de políticas centrados en objetivos de “reducción de”, “lucha contra”, “alivio de” la pobreza urbana, forman parte de una suerte de “cinismo institucionalizado” propio del doble discurso de las agencias multilaterales. Pues, mientras se promueven este tipo de estrategias, por otro lado alientan el libre mercado, principalmente sustentado en la eliminación de los derechos ciudadanos sobre los bienes y servicios más esenciales para la vida. Pero si se observa más en profundidad, se comprueba que esta forma de actuación tiene un claro objetivo que es la gobernabilidad urbana. Gobernabilidad que permite estabilidad, es decir que asegura condiciones favorables para el ingreso y reproducción de capitales en las ciudades, dentro de la lógica económica global.

Por ejemplo, la denominada “lucha contra la pobreza urbana”, crecientemente forma parte de las agendas más importantes desde fines de la década del '90. En nombre de ello, los programas de mejoramiento barrial³², constituyen el formato institucional preponderante –incluso como estandarte- de las acciones de lucha contra la pobreza urbana, en nuestros países. Estos programas –que operacionalizan la focalización social y espacial del gasto público- atacan el emergente más visible, es decir el asentamiento ilegal, irregular o subnormal, según se los denomine. De tal forma, su intervención asegura el éxito en la reducción de la pobreza, lo cual a su vez aporta en la reducción del conflicto –potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, con el consiguiente impacto positivo en la gobernabilidad urbana.

Tal vez la forma más consumada del acuerdo para una estrategia global en tal sentido, es la “Alianza de Ciudades” (The Cities Alliance) que fuera lanzada en 1999 por el Banco Mundial y UNCHS (Hábitat) quienes interesaron al grupo de países más ricos (G7).³³ El objetivo principal del CA es enfrentar los desafíos de las políticas destinadas a promover la superación de la pobreza y ciudades más prosperas sin asentamientos irregulares. El foco de acción se centra en la realización de mejoras en las condiciones de vida de los pobres urbanos mediante la promoción de amplia participación ciudadana en los programas de mejoramiento urbano, y las acciones a escala nacional, con los objetivos establecidos en la “iniciativa global” denominada “Cities Without Slums”, que constituye el plan de acción principal de “The Cities Alliance”, se propone el objetivo ambicioso de lograr la mejora de las condiciones de vida de 100 millones de personas en los próximos 20 años. Para el logro de este objetivo, como coalición de múltiples donantes, Cities Alliance se compromete a expandir el nivel de recursos que alcanzarán a los pobres urbanos, mediante la mejora y coherencia del esfuerzo en los programas urbanos en curso, catalizando los esfuerzos de los socios de forma que vayan más allá de ser programas individuales y una más directa relación con la cooperación financiera para el desarrollo urbano.

A esta orientación del financiamiento Internacional, se le suman la reorientación de la política de las agencias de cooperación

³² En realidad, la existencia de programas que desarrollan acciones de “mejoramiento barrial”, no constituyen nada nuevo, pues existen desde los inicios de políticas de radicación de asentamientos, que tuvo lugar en la segunda generación de políticas. Pero ahora este tipo de programas se presentan en forma más consistente y con resultados mucho más visibles. El éxito y efectividad que se les otorga, y por lo tanto su relevancia actual, tiene lugar más que, por una acertada acción en el campo de la vivienda en América Latina, como consecuencia de los procesos urbanos propios de la década del '90, los cuales se asocian a las consecuencias de la globalización.

³³ Ver página Web: www.citiesalliance.org

de los países desarrollados. Por ejemplo, USAID, denomina su estrategia “Making Cities Work” y sus programas se centran en la reducción de la pobreza, mediante la provisión de agua y desagües, y atención primaria a la salud y la educación.

Deliberadamente, hemos obviado comentar el documento de Hábitat II de 1996, porque interpretamos que no ha logrado ninguna contribución de importancia, dado que es un documento extenso y contradictorio, que sólo refleja la puja en torno a las cuestiones centrales, como los derechos a los bienes y servicios del hábitat. No han aparecido tampoco recientemente nuevos documentos de políticas que cambien el rumbo (y las contradicciones) aquí señaladas.

3.5 Los programas de regularización de asentamientos informales en América Latina

La existencia de irregularidad, ilegalidad y/o informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano ha sido dominante en las ciudades latinoamericanas, con proporciones que van desde el 50% al 70% de las nuevas superficies urbanizadas. Estas grandes extensiones de ciudad son mercados informales del suelo que se rigen por sus propias reglas, obviamente diferentes de las de la formalidad. La informalidad, que se define por lo que no es. No se puede entender sino se lo considera como lo espontáneo, como lo que surge como consecuencia de las estrategias de reproducción de la vida (la lógica de la necesidad) de aquellos sectores de la sociedad que no logran acceder a un lugar donde asentarse por la vía del mercado formal. Lo informal, es decir lo no integrado al sistema -a lo que se considera convencional- en la mayoría de los casos no cuestiona abiertamente a la formalidad, sino por el contrario se imbrica formalidad e informalidad de muy diversas formas (Riofrío, 2001), siendo frecuente que sea el sistema formal el que produce la informalidad.

En consecuencia, una política de regularización de lo irregular y/o informal -respecto de un sistema que es el establecido- parte de otorgar un reconocimiento de lo existente y se propone hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad, e integración plena de estas poblaciones al sistema de la propiedad del suelo. En términos específicos -para los organismos financieros- asumiendo que la propiedad significa para la población una posibilidad de acceso al crédito al mismo tiempo que coloca en el mercado una cantidad de capital que antes permanecía inactivo, siguiendo la tesis De Soto (Hernando De Soto, 2003).

En términos más generales, la regularización de los asentamientos informales toma importancia, a partir de las agendas de “lucha contra la pobreza” de los organismos internacionales. La política, en gran medida del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en menor medida del Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF o el Banco Mundial) aboga (y financia) en los últimos años, la instrumentación de programas de mejoramiento de barrios en todos los países Latinoamericanos, constituyendo -como en el caso del BID- estos programas un componente principal en su agenda.³⁴

Los primeros programas de este tipo estuvieron instalados en los gobiernos nacionales, con diseños centrados en la provisión de infraestructuras urbanas³⁵. En la segunda mitad de los '90, la búsqueda de posicionamiento de las ciudades en el sistema global, conduce a plantearse programas gestados por los gobiernos locales. En general estos programas tendieron a ser más

³⁴ El inicio estuvo dado por los programas de Chile, Brasil y Argentina. Más recientemente se extendió a Bolivia, Uruguay, Ecuador, Perú, Paraguay y los países centroamericanos.

³⁵ A esta generación pertenecen programas de mejoramiento como Chile Barrio de Chile y Promeba de Argentina.

comprensivos y a buscar el complemento con otros programas sociales, a fin de lograr respuestas integrales y duraderas³⁶. Por encima de la motivación contingente de garantizar gobernabilidad urbana, estos programas desarrollados por los gobiernos locales -dado que flexibilizan los formatos preestablecidos- están logrando en algunos casos, una más estrecha relación con los procesos locales de organización y participación popular. La integralidad de las acciones y las propuestas alternativas en los formatos de gestión, aportan muchos elementos nuevos frente a los modos tradicionales de actuación en este campo. (Ver debates en Urbared, Fernández Wagner R., 2002).

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

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

La experiencia latinoamericana muestra que no obstante los logros que estos programas presentan, en estos dos sentidos, distorsionan la dimensión real de los mismos. En general, se verifica que aún están muy lejos de lograr efectividad en la reducción de la pobreza, ya que al operar sobre los efectos, los programas tienen limitaciones en garantizar su real mitigación, en el contexto de la creciente mercantilización de los bienes y servicios habitacionales urbanos. Ello se comprueba porque tampoco logran asegurar un nivel aceptable de sustentabilidad³⁷.

Las intervenciones fallan en poder garantizar que al retirarse el programa, la situación de mejora social y económica lograda se puede sostener en el tiempo, de modo que doten a la comunidad involucrada de una base real para su desarrollo. Asociado a esto, se muestra muy débil aún la repercusión que estas acciones logran alcanzar en el conjunto del sistema barrial, sobretudo si la mejora es capaz de producir sinergias sobre el sistema de la economía local. Otra cuestión importante en situaciones de población empobrecida -como en Argentina- es que su modo de actuación focalizado³⁸ (circunscriptos al asentamiento) se generan serios conflictos con el entorno, operando un proceso de "discriminación positiva" de esta política, dados por la doble focalización de estos programas. Por una parte, la focalización social, concentrándose en población de extrema pobreza (en

³⁶ Quizás el programa emblemático de los promovidos por los gobiernos locales sea el programa "Favela-bairro" de la Prefeitura de Río de Janeiro, que está realizando un importante aporte en urbanización de las Favelas. Siguiendo el formato de Favela Bairro, recientemente (2001) se inicia el primer programa -con financiamiento BID- radicado en un gobierno local en Argentina. Este es el caso de Rosario-HABITAT, que es posible porque Rosario asegura confiabilidad en la gestión para el sistema financiero internacional.

³⁷ La experiencia del PROMEBA de Argentina demuestra que al retirarse el programa los hogares, recién conectados a las redes urbanas, no pueden afrontar el alto valor monetario de la tarifa de las empresas privatizadas. Por ello, el propio PROMEBA propone el debate para una sanción parlamentaria de una "Tarifa social".

³⁸ En la Región Metropolitana de Buenos Aires, el estudio de 6 intervenciones del PROMEBA, nos ha demostrado que en los Municipios de Moreno y San Fernando, hubo serios conflictos con la focalización socio-espacial de la intervención, demandando generar dispositivos adicionales de concertación de actores y/o demandando realizar inversiones adicionales en su entorno.

niveles de indigencia en la mayoría de los casos). Por otra parte, la focalización espacial, pues sus criterios de elegibilidad descartan toda otra situación que no sea un área homogénea, concentrándose sólo en los asentamientos irregulares.

La regularización de los asentamientos tiene dos dimensiones explícitas: la regularización dominial, y la regularización urbanística. Si bien existe una tercera dimensión (tácita), es decir, una suerte de “regularización social”, que indirectamente tendría lugar, ello es una problemática extremadamente compleja cuyos logros, no sólo serían de difícil comprobación, sino de una asimilación socio-cultural que seguramente implicaría la pérdida de otros valores y/o una asimilación al sistema dominante, que vulnera otros derechos. Así como antes explicitamos cómo la necesidad de mantener los flujos de capitales -que demandan gobernabilidad urbana- impulsa la regularización urbanística de los asentamientos, otro fundamento más de fondo, ideológico, que es esencial para la expansión del capital, impulsa la regularización de la tenencia.

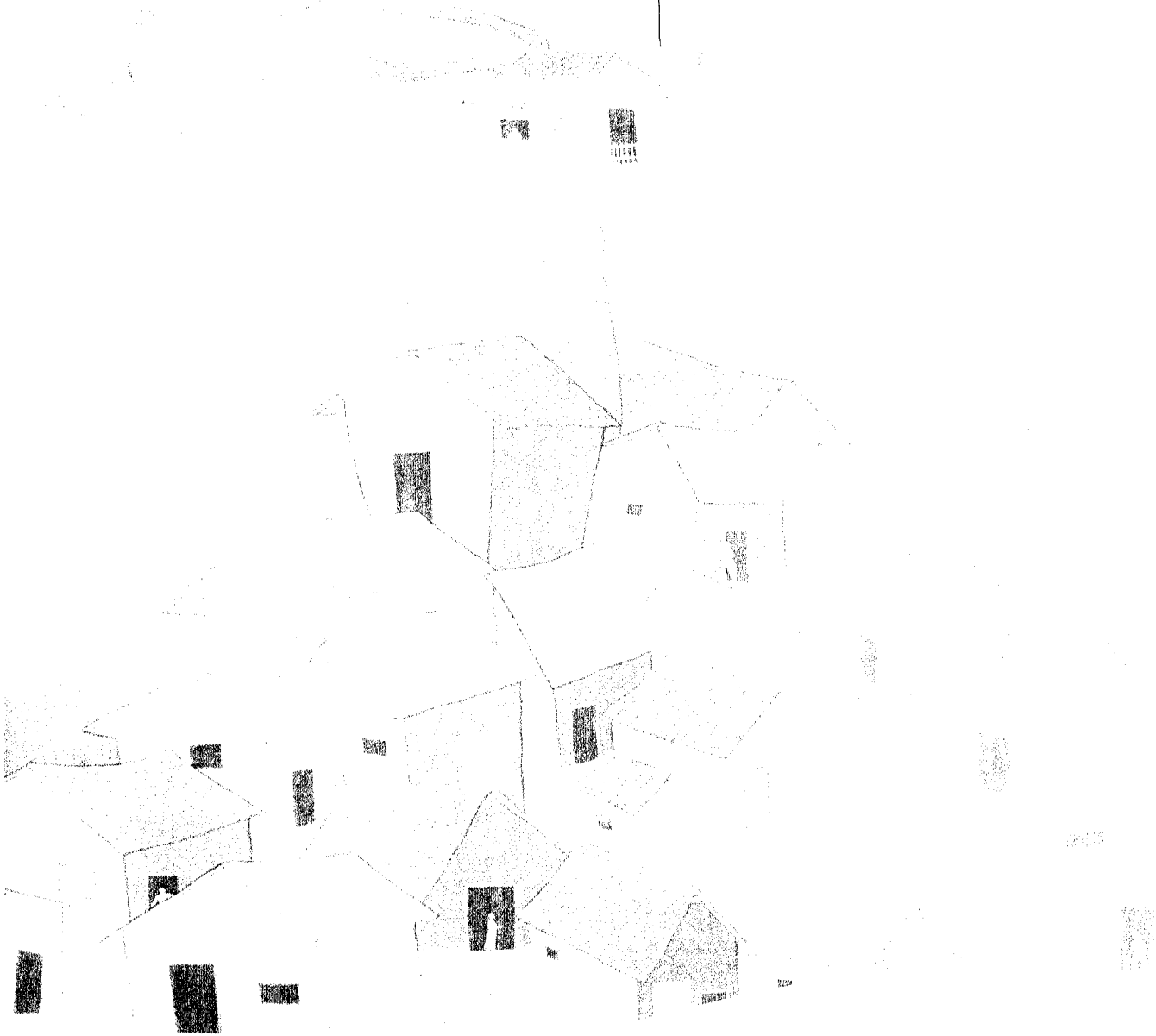
La pretensión explícita de formalizar lo informal, es decir de “regularizar” los asentamientos irregulares, de integrarlos plenamente al universo formal, regular, legal, se inscribe en la fuerte influencia que ha tenido, en los círculos de poder, la tesis de Hernando De Soto, donde aboga en el “El misterio del Capital” (2002), por la formalización de los asentamientos informales, asegurando que el derecho a la propiedad es la razón por la cual “el capitalismo triunfa en el occidente y fracasa en el resto del mundo”. Este razonamiento se basa en tres argumentos: a) la gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para poder invertir en mejoras a sus viviendas y negocios; b) la seguridad de tenencia y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos y negocios informales; y c) para proceder con la legalización, hay que suministrar títulos individuales de dominio absoluto, con obligaciones claras y derechos aplicables. Para De Soto sólo de este modo se logrará la erradicación de la pobreza de los países del tercer mundo.

Las críticas a esta influyente tesis son contundentes (Fernández, E., 2002; Gilbert A., 2001; Payne G., 2001) básicamente porque los procesos de los mercados informales (de los bienes y servicios del hábitat) son mundos mucho más complejos, donde no se cumple que los títulos por si solos garantizan la integración socio espacial de los más pobres. Sobre la primera afirmación, también se ha demostrado que la gente accede al crédito -por cierto no de instituciones formales- y acumula activos sin necesidad de tener títulos.

Como afirma Edesio Fernández (2002), a la posesión del suelo se le otorga gran importancia en América Latina porque históricamente al combinarse mercados de capital débiles, economías de alta inflación y sistemas de seguridad social deficientes, el suelo urbano es el principal mecanismo de capitalización. Por eso, en torno a su posesión ha existido una cultura de especulación, de patrimonialismo y de clientelismo político. Este proceso, además de promover la ilegalidad urbana, influye profundamente en las condiciones de acceso al suelo urbano y la vivienda, y en la distribución espacial de equipamientos y servicios públicos. El acceso y permanencia en la ciudad, por lo tanto en la economía urbana (lugares de trabajo, programas de ayuda, redes parentales o vecinales, etc.) se da a través de los mercados informales del suelo (Fernández E., 2002; Abramo P., 2003), a partir de la restricción creciente de los mercados formales, ya sea por elevación constante del precio del suelo, como por los requisitos legales.

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

**Elementos
Conceptuales
para una revisión
crítica de Políticas
Habitacionales en
América Latina**



CAPÍTULO IV: ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN AMÉRICA LATINA

Hasta aquí hemos desarrollado una crónica de lo acontecido en los últimos cincuenta años en América Latina en materia de políticas habitacionales. La tesis central del desarrollo analizado –en orden con lo expuesto en el capítulo 2- refleja el modo en que el poder constituido reproduce y acumula riqueza en el territorio por la vía del mercado, donde toda política (sobre los bienes y servicios del habitar) sólo es una asignación selectiva en función de la acumulación simbólica y el disciplinamiento social. En este caso el conflicto estará dado por el modo en que ésta (la política) confronta con el proceso extendido de lucha social, que comprende a las poblaciones urbanas de la región.

Veamos entonces algunos elementos que nos permitan organizar una revisión crítica de la actuación pública en materia de acceso a los bienes y servicios del habitar. Para ello, creemos importante tener en cuenta las siguientes cuatro cuestiones: 1) el cambio histórico en el habitar; 2) las dimensiones que comprenden la relación exclusión-acceso; 3) la condición de mercancía de los bienes y servicios del hábitat; y 4) las tres lógicas de producción del espacio urbano.

4.1 El proceso de cambio histórico en el habitar

Los cambios económicos, políticos y sociales, asociados a lo que corrientemente denominamos “globalización” como vimos anteriormente, sin duda están afectando de manera importante el problema de la vivienda. Problemas sociales de nuevo tipo –nunca antes vistos por su forma o escala- llevan a considerar la emergencia de una “nueva cuestión social”. Siguiendo la misma línea, hemos trabajado la consideración de la emergencia de una “nueva cuestión urbana” (Catenazzi A., Lombardo J. & Fernández Wagner R., 2003) dentro de la cual podríamos arriesgar la hipótesis que ello se interrelaciona, repercutiendo también con cambios históricos en los procesos del habitar, que conllevan problemas de nuevo tipo, y por ende nos enfrentan a la emergencia de una “nueva cuestión de la vivienda”.

En esta “nueva cuestión de la vivienda”... ¿Qué es lo verdaderamente nuevo? ¿Qué tipo de componentes redefinen la cuestión? ¿Qué cosas permanecen constantes y cuales si han cambiado? Sin duda, el acceso a la ciudad sigue siendo el mismo viejo problema del capitalismo industrial (para amplios sectores de población). Sin embargo, lo que definitivamente ha cambiado son las formas que éste asume, y principalmente que el problema masivo ahora –particularmente en las grandes ciudades- es la permanencia, en la ciudad. La permanencia en el sistema de la economía urbana. Mucho se debate aún en las ciencias sociales sobre la “exclusión”, que más allá de la tentación a una utilización dual del concepto, se trata de una condición transversal, que encuentra entre sus componentes principales el modo en que en los últimos 20 años, se modifica la representación social históricamente construida en torno al trabajo, por otra, ahora organizada crecientemente en torno al consumo.

Entonces, lo que denominamos como “cambio histórico del habitar”, parte de considerar que se asiste a un cambio político, económico y social, basado en una reestructuración productiva (global) y un cambio histórico en la relación Estado-Mercado. Procesos ambos, que asociados han causado en forma directa o indirecta una reconfiguración de lo público y lo privado. Ello provoca, polarización social y fragmentación socio-espacial, con tendencia a la creación de ámbitos de socialización diferenciada, que tiene un amplio reflejo en la ciudad.

Procesos en los que se destacan cuatro dimensiones:

- 1) El proceso de descentralización compulsiva del Estado y la transferencia al mercado de las funciones y la provisión los bienes servicios, que éste manejaba, claramente han provocado una crisis general en el Estado que repercute ampliamente en los gobiernos locales y castiga a la población con una remercantilización de los servicios urbanos, que está generando crecientes impedimentos en su acceso, elevando notoriamente el costo del *habitar urbano*.
- 2) En términos socio-espaciales el proceso de configuración y cualificación selectiva del espacio urbano, está provocando –especialmente en grandes ciudades- procesos de fragmentación socio-espacial, segregando los sectores de altos ingresos e insularizando los sectores de bajos ingresos.
- 3) El proceso de reestructuración productiva global, a su vez ha provocado en nuestros países, un proceso de desindustrialización que se asocia a una reindustrialización selectiva (algunos rubros, maquila, commodities, etc.), que genera un enorme ejército de desocupados, precarizados, en el sector moderno. El “fin del trabajo formal” y sus seguridades asociadas, provoca que se acentúe la creciente importancia que la vivienda –y en particular su enclave urbano, en tanto “capital locacional”³⁹ o lugar en la economía urbana- significa para los sectores de menos ingresos. En consecuencia, se puede afirmar que se reinstala y/o reestructura de este modo, con más fuerza el ciclo reproducción-producción en la esfera doméstica (en el “espacio vivienda” y en el entorno barrial inmediato).
- 4) El proceso de desempleo, subempleo y precarización laboral, se complementa con el fin de los seguros universales -con la consecuente merma o contradicción con ciertos derechos constitucionales- para instaurarse en su lugar políticas sociales basadas en programas focalizados. Ello viene provocando un proceso de profundos cambios intrafamiliares (composición, crisis, dispersión, allegamiento, fin del Jefe de Hogar “ganador del pan”, etc.) lo cual tiene múltiples implicancias en la cuestión de la vivienda⁴⁰.

4.2 Las dimensiones de la exclusión

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

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

En segundo lugar, hay que considerar que la vivienda no es lo que parece: un objeto con un valor de uso simple. Todo lo

³⁹ El influyente trabajo de Pedro Abramo “la teoría de la Favela.” (2003) coloca dos cuestiones centrales en este sentido. Por una parte, que el 65 % de las actividades económicas de los hogares “favelados” son desarrolladas en el interior de la favela. Por otra parte, que los pobladores lo que más valoran es la localización y el hecho que ello constituye una herencia para los hijos. Abramo llama a esto “capital locacional”.

⁴⁰ Son también componentes de los cambios intrafamiliares nuevas situaciones como la ausencia de la mujer en la casa, la reconfiguración de roles en la pareja, el alejamiento de ambos padres por migraciones a Europa o EEUU, las remesas, su influencia en la reconfiguración de los códigos generacionales, etc.

contrario, constituye un valor de uso complejo, que es parte de una configuración compleja, conformada por los bienes y servicios que posibilitan habitar la ciudad, en un marco de integración económica, social y política. Sin duda que ello puede tener múltiples formas y manifestaciones, donde se observan gradientes de acceso al mercado urbano, con diferentes bienes y servicios y con diferentes calidades de los mismos.

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

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

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

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

4.3 Mercancías y mercados (las “demandas sociales” en dimensiones económica y espacial)

Si partimos del hecho que las demandas sociales se basan en la incorporación y/o permanencia en la ciudad, es decir poder llegar a formar parte y continuar luego inserto en la economía urbana, teniendo presente que para una amplia franja de población el acceso a la ciudad constituye el acceso a los bienes y servicios básicos para la vida,⁴¹ es conveniente detenernos en el repaso de algunas definiciones básicas, en términos económicos y espaciales.

La ciudad se organiza a partir de una subdivisión de la tierra, en una unidad reconocible y comerciable que es “la parcela”. La

⁴¹ Esto aparece muy claro, en los casos extremos. Cuando, por ejemplo, en distritos de la segunda y tercera corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) hemos encontrado hogares que no perciben ingreso monetario alguno, pero que sobreviven utilizando la adscripción a programas alimentarios, de salud, los hospitales y escuelas públicas, chapas y ladrillos provistos por los municipios, y más recientemente pequeñas ayudas monetarias estatales (los planes Jefes y Jefas de hogares). Procesos donde la inserción (y pertenencia territorial) es crucial para el acceso a esos recursos indispensables para la vida.

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

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

El mercado es una construcción social, donde oferta y demanda son parte de un sistema que incluye diferentes agentes y actores.⁴² Ahora bien, en nuestras ciudades, con un amplio sector de población que no participa plenamente del formal, existe un sinnúmero de mercados y cuasi-mercados de lo que podemos identificar como bienes y servicios del habitar. Para estos habitantes, el mercado "real" de acceso al alojamiento, no se compone sólo de "viviendas", sino que se compone de múltiples formas que asume el espacio urbano habitable (o incluso no habitable en el caso de quien vive en la calle).

Por ejemplo, en Buenos Aires, una mirada a estos submercados, da cuenta de alquileres de cuartos en inquilinatos u hoteles pensión, de cuartos en viviendas tomadas, de apartamentos en edificios tomados, en las áreas centrales; de alquiler o compra de casillas en asentamientos irregulares (cuyo valor varía si hay expectativa de mejora), de casas autoconstruidas en tierras irregulares, en áreas inundables, o lugares públicos, de viviendas a medio construir en lote propio, en apartamentos degradados en conjuntos habitacionales públicos, etc. etc. Ello, es el reflejo de las formas que adopta el acceso a la ciudad, a la economía urbana. Si no se interpreta así es porque siempre nos toca lidiar con las estructuras que el poder construye (por ejemplo, mercado formal) y poco con la estructura real, que es indefectiblemente condenada ideológicamente y forzada a subsumirse desde la óptica del poder.

4.4 Las tres lógicas de producción del espacio urbano

En los estudios urbanos, por más de treinta años, se ha dado permanentemente cuenta de tres esferas muy nítidas de motivaciones para la transformación del ambiente construido.

⁴² Es necesario diferenciar agentes de actores. Todos son actores (en el "escenario urbano") pero algunos de ellos son muy importantes –con un poder determinante- e influyen el comportamiento de aquellos actores que no poseen tal poder.

Un primer campo es el que va de la economía política (marxista) hasta el de la sociología y economía urbana (neomarxista). Donde se han venido trabajando los modos en que la búsqueda de la optimización de la acumulación y reproducción del capital, tienen basamento en la producción del ambiente construido. Entonces, una tensión fuerte en las actuaciones sobre el territorio, lo tienen las motivaciones que giran en torno a las empresas (capitalistas) y el mercado (libre).

Un segundo campo es el que se destaca en muchos estudios de estos tiempos los cuales -partiendo entre otros de Weber y Durkheim- se desarrollan desde las ciencias políticas, la antropología y la sociología, sobre las formas de hacer política y su relación con lo territorial. Allí aparece también en forma nítida el modo en que la acumulación y reproducción de poder político, se relacionan con la producción del ambiente construido. La política de vivienda es una de las formas favoritas en que se manifiesta esta segunda tensión sobre las actuaciones del sistema político en el territorio.

Un tercer campo es el de los estudios relacionados con los procesos seguidos por los sectores populares urbanos en su lucha diaria por la subsistencia y las condiciones de vida en la ciudad. Aquí desde las ciencias sociales (en particular la antropología urbana, pero también desde la sociología, la economía y la geografía) mucho se ha estudiado en los últimos años, sobre los procesos que tienen lugar, principalmente motivados por la reproducción de la vida, sobre la producción del ambiente construido. La autogestión-autoconstrucción, de más del 60% del parque construido en la ciudad Latinoamericana, es un ejemplo claro de ello. Entonces, las diferentes formas que asume la economía popular urbana, sus estrategias de sobrevivencia, el modo en que los recursos tangibles e intangibles se usan, la organización, etc., constituyen una de las tensiones importantes de las actuaciones sobre el territorio.

4.5 La política y las demandas sociales

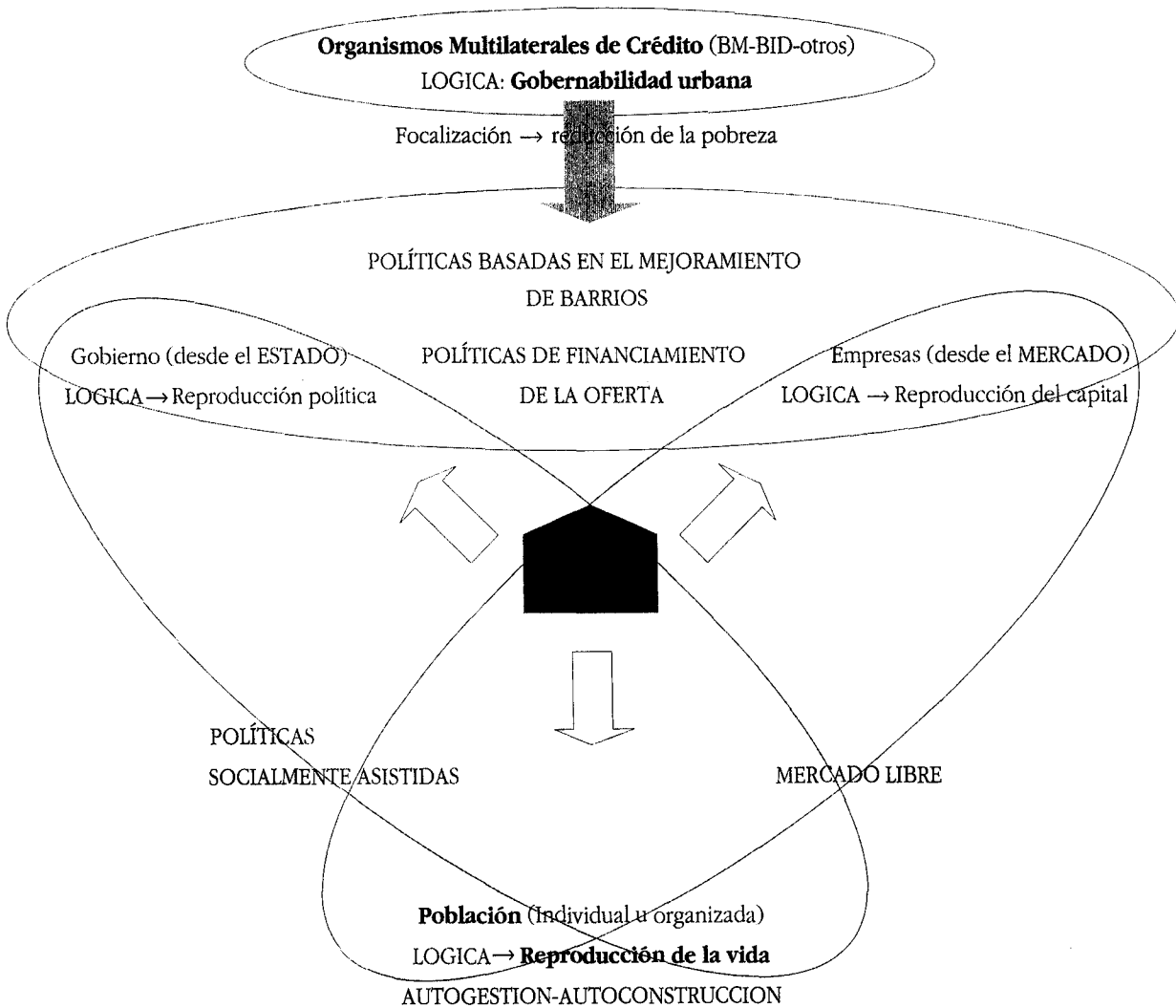
Si los bienes y servicios del hábitat constituyen mercancía, en las formas históricas y complejas que vimos, y si eso se da en los procesos políticos, económicos y sociales que analizamos, no queda duda que las políticas habitacionales en América Latina, hoy no dan cuenta de la noción -históricamente construida- de "lo social" en el acceso a los bienes y servicios, sencillamente porque su mención no alude a mecanismos redistributivos. En el caso de la vivienda, bajo el imperio de un sistema consolidado de derechos que priorizan la propiedad privada, con mayor o menor importancia en cada país, "lo social" designa a mercancías -servicios, vivienda, transporte, etc.- que en esencia están desvalorizadas en sus atributos físico-espaciales, y en su valor simbólico.

Por ejemplo, la "vivienda social" constituye por lo general un producto degradado⁴³, que desconoce valores urbanos y sociales primordiales, como la localización, la economía doméstica, o los cambios intrafamiliares. El significado de "vivienda social" se deconstruye por la visión que se le otorga desde el poder, que por lo general conlleva una alusión paternalista y muchas veces hasta autoritaria. Generalmente su sola mención conlleva el estigma de "vivienda para pobres". La imposición global de políticas habitacionales de "libre mercado", llevan a la contradicción fundamental, que si existen "condiciones de libre mercado" para los bienes y servicios del hábitat, en sentido estricto, no podríamos hablar de la existencia de una política habitacional. Se puede argüir que la no-política es una política, pero hay una construcción histórica que indica que, por fuerza, la sola existencia de una política conlleva condicionamientos a la libre comercialización de determinados bienes y servicios.

⁴³ La referencia a lo "degradado" alude a atributos tangibles e intangibles, que se encuentran por debajo de la media aceptable para una sociedad.

Si tomamos el modo en que Pierre Bourdieu (2001) define a las políticas de vivienda, se observa la limitación al libre mercado. Bourdieu afirma que son "...una serie de interacciones cumplidas bajo una coacción estructural...". "...Donde un conjunto de medidas reglamentarias (que son constitutivas de la política) regulan las interacciones entre agentes, dentro de estructuras de poder dadas..." Esta "coacción estructural" se origina en la adjudicación de un valor "social" al bien. En este caso basado en la existencia de un gran esfuerzo de lucha colectiva que transformó a la "cuestión de la vivienda", desde fines del Siglo XIX, en una cuestión socialmente problematizada. En el siguiente esquema superponemos elementos antes señalados para representar algunas de las formas que asumen las políticas, en relación a las tres lógicas:

ESQUEMA 1: Formas que asumen las políticas habitacionales



Situación
de las Políticas
Nacionales de
Vivienda en
América Latina



CAPITULO V: SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA

Este capítulo tiene por objetivo dar cuenta de la situación actual en materias habitacionales en América Latina, a partir de la información emanada de: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Esta información ha sido complementada con información secundaria de fuentes diversas, debidamente registradas en el capítulo referencias bibliográficas.

La información fue recopilada mediante un instrumento de recopilación de información enviado a los referentes del SCC en los países que conforman el universo del Estudio. Este instrumento contempló las siguientes partes:

- Antecedentes generales: relativas al país, institución responsable del llenado de la ficha y periodo que abarcan los datos.
- Perfil básico del país, que ayude a contextualizar las políticas habitacionales implementadas en el periodo de estudio.
- Antecedentes de la situación habitacional y su contexto
- Antecedentes históricos básicos de la política habitacional
- Reseña de las leyes nacionales, regulaciones y normas habitacionales (1990-2005)
- Sistema de administración de la política habitacional (1990-2005)
- Sector financiero en la política habitacional (1990-2005)
- Formas institucionales de implementación de la política habitacional (1990-2005)
- Proceso de producción informal del suelo urbano y vivienda (1990-2005)
- Servicios públicos, situación y provisión de servicios de infraestructura (1990-2005)
- Respuesta de la política habitacional a la demanda social (1990-2005)

A continuación se presenta un conjunto de cuadros comparativos, descriptivos y sintéticos de la situación en la Región, que permiten construir un diagnóstico preliminar de la situación actual, base para la construcción de las conclusiones que dan cuenta de los diversos subprocesos interrelacionados: institucionalidad, financiación, normas y leyes, población, componentes de participación, actores involucrados, coordinación con políticas sociales, territoriales y medio ambientales, incidencia del suelo y mercado inmobiliario, entre otras, que implican áreas de las políticas habitacionales que son susceptibles de independizarse y profundizarse en estudios posteriores.

5.1 Situación habitacional y urbana en la Región

Dentro de los países considerados en el universo de estudio, se observa una mayoría constituida por países con una estructura Política Administrativa de carácter unitario (Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Paraguay) y Estado Federal (Brasil, México y Argentina), con una mayor cantidad de habitantes Brasil y México y en el extremo opuesto, Uruguay.

América Latina en la actual coyuntura se caracteriza por un proceso de urbanización que se completa, como lo indican diversos estudios.⁴⁴ Se observan países con un proceso de urbanización avanzado (80% y más de su población urbana), por ejemplo, Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela; otros en pleno proceso de urbanización (Menos de 80% y más de 70% de población urbana), por ejemplo, Brasil, Colombia, Cuba, México; en proceso de urbanización moderado (entre 70% y 50% de su población urbana), por ejemplo, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y finalmente, en un proceso de urbanización rezagado (menos de 50% de población urbana), por ejemplo, Guatemala, Haití, Honduras.

En el contexto de la economía globalizada, en la Región se pasó de 6 metrópolis de mayor tamaño en 1990 a 7 en el 2000 (con 5 millones o más habitantes, concentrando el 15,1% de la población urbana), algunas de ellas son consideradas ciudades nodos, por su dimensión demográfica e importancia económica en un contexto globalizado. Estas ciudades son: Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima, Santa Fe de Bogotá y Santiago. Si bien se visualizan indicadores de crecimiento de población más bajos en el contexto urbano, lo que se explica por una transición demográfica avanzada y migración neta baja e incluso negativa, han integrado a otros núcleos urbanos contiguos, generando complejidades en su gestión, por la carencia de instrumentos adecuados de planificación y gestión, que coordinen la actuación de los gobiernos locales involucrados, a lo que se añade el impacto de políticas habitacionales centralistas, en que las decisiones son tomadas sin respeto a la rica diversidad y a la propia acción de los habitantes en su proceso de producción social del hábitat.

Por otra parte, las ciudades intermedias latinoamericanas (50.000 a 1.000.000 habitantes), mantuvieron un dinamismo demográfico sobresaliente. Varias de ellas reprodujeron algunos de los problemas de las ciudades de mayor tamaño y su grado de sustentación va a depender de su grado de inserción dentro de la lógica económica de este modelo global y su capacidad de relación, independiente del Estado-Nación donde se encuentra localizada. Es probable que en dichas ciudades en la medida que tengan un alto grado de dinamismo económico, se tenga que hacer frente a una gran cantidad de invasiones de terreno y por tanto, de una gran demanda de programas que apoyen los procesos de mejoramiento y consolidación barrial.

En algunas de nuestras ciudades intermedias se ha constatado un incremento de la informalidad, como en el caso de Bogotá con un 59% de las familias viviendo en asentamientos informales, en Caracas un 50% y según cifras conservadoras, en Buenos Aires un 10%.

⁴⁴ Consultar Documento CEPAL, 2000: DE LA URBANIZACION ACELERADA A LA CONSOLIDACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EL ESPACIO REGIONAL. Docto. CEPAL LC/2116 (CONF. 88/3). Conferencia Regional de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Octubre 2000.

5.1.1 Segregación residencial y violencia urbana

Como se mencionó en capítulos anteriores, el proceso de evolución y expansión del capitalismo, acentúa la importancia estratégica de las ciudades para la reproducción del capital (global), lo cual, desencadena un proceso mucho más acelerado de valorización del suelo y del parque construido. Lo cual indefectiblemente afecta en modo selectivo las condiciones del espacio residencial.

Un rasgo esencial de las ciudades latinoamericanas lo constituye la segregación y exclusión, expresada en una fragmentación del espacio urbano, en que los grupos de altos ingresos se concentran en ciertas zonas autosuficientes en cuanto a viviendas, servicios, trabajo, etc. generando nuevas formas de ocupación del espacio urbano, con barrios privados e incluso pequeñas ciudades privadas, con una escasa interacción con otros grupos de la sociedad y los sectores más pobres, concentrados en áreas alejadas de los servicios, equipamientos, lugares de trabajo, etc., ya sea por ocupación informal o como producto de políticas habitacionales, sin un adecuado acceso a la educación, salud, esparcimiento y recreación privatizados por el modelo económico vigente.

Esta ruptura de la convivencia urbana lleva al incremento de la violencia urbana en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, con sus propias peculiaridades, expresadas en las ciudades en un "urbanismo del amurallamiento", en los comportamientos de la población (fuertemente influenciados por una creciente percepción de inseguridad, que muchas veces no tiene relación real con los delitos denunciados), en la reducción de la interacción social (incremento de la individualidad, generación de nuevas formas de socialización, reducción del uso del espacio público) y formas de políticas policiales represivas, que afectan significativamente la vida de los habitantes de las ciudades. Los crímenes han adquirido niveles de impunidad y frecuencia alarmante: en 1990, 22.9 homicidios por cada 100.000 habitantes, comparado con el promedio mundial de 10.7, con variaciones importantes entre países (esto significa que la tasa de homicidios de Latinoamérica fue más del doble del promedio mundial)⁴⁵.

El BID en algunos estudios⁴⁶ ha estimado que cada año cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados, 54 familias sufren un robo por minuto, 28 millones al año y una pérdida de recursos de aproximadamente del 14.2% del PIB, que significan que "la violencia medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo" (Londoño, J. 2000).

Según la Organización Panamericana de la Salud, en 1998, Colombia tuvo una tasa de 54 homicidios por cada 100.000 habitantes, Venezuela 20, aunque aumentó a 33 en el 2000, Ecuador 15,1, Brasil 26 y México 15.7 por 100.000 habitantes⁴⁷. En todo caso, es relevante mencionar que algunas ciudades tienen tasas mucho más altas que el promedio de los países. Por ejemplo, Cali en Colombia, tiene 94 por cada 100.000 habitantes y Caracas en Venezuela, 71 por cada 100.000 habitantes. Este incremento de la violencia urbana ha contribuido a que la percepción de inseguridad haya aumentado, a lo que se suma la desconfianza creciente en la policía⁴⁸, como lo demostró el proyecto ACTIVA, en que los habitantes de diversas ciudades latinoamericanas fueron consultados sobre la eficiencia policial, la que consideraban mala o muy mala, en un 15.6% de los

⁴⁵ Al respecto se puede consultar: Buvinic, Mayra, Morrison, Andrew y Shifter, Michael, 1999, *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*, BID, Washington, DC.

⁴⁶ Ver LONDOÑO, Juan Luis, et. al.: *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Ed. BID, Washington, 2000.

⁴⁷ Se puede consultar a <http://Paho.org/English/HCP/HCN/VIO/violence-graphs.htm>

⁴⁸ Al respecto se puede consultar: Dammert Lucia, Malone Mary, 2002: "INSEGURIDAD Y TEMOR EN LA ARGENTINA: EL IMPACTO DE LA CONFIANZA EN LA POLICÍA Y LA CORRUPCIÓN SOBRE LA PERCEPCIÓN CIUDADANA DEL CRIMEN". En: *Desarrollo Económico*. Vol. 42 No 166 (Julio-Septiembre 2002), p. 285.

habitantes de Santiago de Chile, un 18.1% de San Salvador, un 25.1% de los habitantes de Cali, un 27.6% de los habitantes de Caracas y un 28.7% de Río de Janeiro.

Esta percepción de inseguridad, a su vez, es amplificada por los medios de comunicación de masas (por ejemplo, según antecedentes oficiales, en el caso Argentino, la percepción de inseguridad es del 92% y en el caso Chileno es de un 72%, en el caso Boliviano, ha generado la denominada “justicia comunitaria”, como sistema de defensa de la sociedad civil, en el que se dan linchamientos y ajusticiamientos a delincuentes de manera casi bárbara). Esta percepción de inseguridad ha traído aparejado un incremento sostenido de la “industria de la seguridad”, reflejado en la producción y venta de un sinnúmero de artefactos de seguridad, casetas de protección, “hombres de negro” y grupos de control de la seguridad ciudadana.

Algunos estudios correlacionan el incremento de los crímenes con los niveles de desempleo y desigualdad en la distribución de los ingresos, así como con patrones de comportamientos individuales, familiares, sociales y culturales. Además, la ocurrencia de delitos estaría asociada al tamaño de las ciudades, ya que las que superan el millón de habitantes tenderían a presentar tasas más altas (CEPAL, 2000).

Es importante relevar lo indicado por Carrión (Carrión F., 2004), que sostiene que la violencia se ha transformado coexistiendo una denominada tradicional, como expresión de una situación cultural o de una estrategia de sobrevivencia para ciertos sectores de la sociedad y una moderna, que se organiza con la voluntad explícita para cometer un acto violento, expresada en organizaciones con criterio empresarial, tecnología avanzada, transnacionalización de sus acciones e infiltración en el sistema social, que privilegia el espacio urbano, que según el autor mencionado, hace que “estamos viviendo un proceso de urbanización de la violencia, lo cual -bajo ningún punto de vista- significa que la ciudad sea fuente de violencia por sí misma. Con la urbanización acelerada tenemos que la mayor parte de la población vive en ciudades y que la mayor cantidad de delitos se concentran en las urbes” (Carrión F., 2004:71).

Finalmente, es importante mencionar que en la Región, los países que más invierten en seguridad, presentan los mayores niveles de inseguridad (por ejemplo, Colombia, Guatemala, El Salvador) y en aquellos que más invierten en políticas sociales, las tasas son más bajas (por ejemplo, Costa Rica, Uruguay y Chile).

La violencia tiende a privilegiar el ámbito urbano, especialmente si las ciudades son fragmentadas, excluyentes, segregadas o ineficaces, afectando la calidad de vida de los habitantes, especialmente, en la destrucción de sus espacios públicos, que afectan las posibilidades de interacción entre los componentes de la sociedad. Esto es particularmente grave en los resultados que demuestran aquellas políticas y acciones habitacionales de un carácter vivendista que se han aplicado en diversos países de la Región.

El tema de la segregación se ha tomado como prioritario por las agendas políticas, como se demuestra en el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (CEPAL, 2001b), en que se planteó la necesidad de programas de intervención que busquen la integración espacial y social del territorio urbano, especialmente en los programas de viviendas sociales, en que se enfatiza que la localización debe garantizar un acceso expedito al empleo y a los servicios urbanos. No obstante la importancia atribuida a esta situación, no se visualiza una experiencia significativa de políticas explícitas para atenuarla, salvo programas focalizados territorialmente, como es el caso de los Programas de Mejoramiento de Barrios (aplicados entre otros países, en Chile, Argentina, Bolivia, Perú), de los Programas Integrales de Saneamiento, Regularización Dominial, Equipamiento y Empleo (ejemplos de ello, son los programas Alvorada, Favela-Barrio, Chile-Barrio).

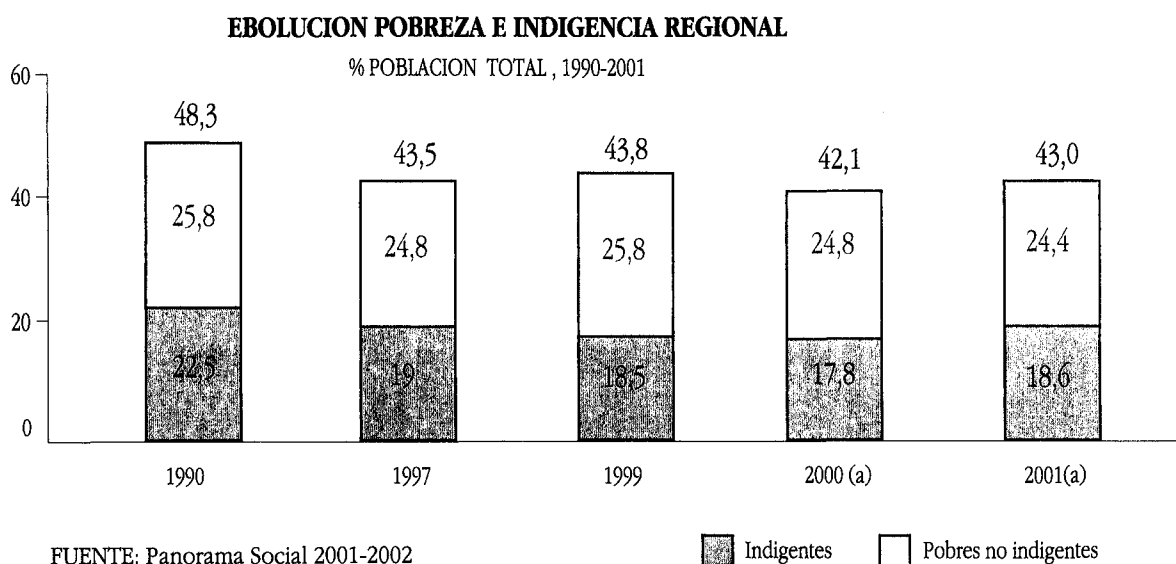
A estas acciones se suman numerosas experiencias realizadas por ONGs o fundaciones, que defienden el derecho de la población en situación de pobreza a localizarse en la ciudad, que generan acciones en una escala barrial, pero que no dan cuenta de los grandes equipamientos y servicios que debe brindar la ciudad (ejemplo de ello, son las experiencias realizadas en El Salvador, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú).

Las políticas habitacionales públicas han sido ejemplo de un instrumento que contribuye a la segregación y a procesos de exclusión y deterioro. Un caso, ya paradigmático, es la política habitacional chilena que ha incrementado en forma significativa la segregación socio espacial, a pesar de contener programas de subsidios a la renovación de áreas centrales deterioradas, de manera de aprovechar la infraestructura existente. En la Región Metropolitana de Buenos Aires, las 10 villas más grandes (que tienen un tamaño que van de 5.000 a 12.000 habitantes) tuvieron origen en una acción del Estado. O bien nacieron por el permiso estatal para instalarse provisoriamente en tierras fiscales a una población, o bien se originaron en torno a un conjunto habitacional producido por la política pública de los '60 y '70.

5.1.2 Pobreza urbana: transformaciones y su medición

La CEPAL estima que un 43% la población latinoamericana se encuentra en situación de pobreza con un 18.3% en situación de indigencia⁴⁹, que demuestra cómo el modelo económico actualmente imperante deja a grandes sectores fuera del círculo de reproducción del capital. Se ha producido un incremento sostenido del empleo informal (siete de cada 10 empleos generados, son en el sector informal) y la precarización del mismo, dentro del sistema formal, que lleva a la población a tener jornadas laborales excesivas, no cumplimiento de normas laborales, doble contratación por salarios mínimos, etc. como lo demuestran las numerosas denuncias al respecto, por ejemplo, en servicios y comercio, en actividades tales como la piscicultura y otras agroindustriales, forestales y mineras.

CUADRO 1: Evolución de la Pobreza e Indigencia en Latinoamérica



⁴⁹ De los 510 millones de habitantes de América Latina y el Caribe, unos 170 millones viven en la pobreza (definida como vivir con menos de US\$ 2 diarios) y de éstos, 70 millones viven en la extrema pobreza (vivir con menos de US\$ 1 diario).

En el universo considerado en este estudio, Chile encabeza los países donde ha habido una disminución sostenida de la población en situación de pobreza, desde el 38.6% en 1990 al 18.8% en el 2003⁵⁰, que se agrega a Uruguay (9.4%), Costa Rica (24%) y Brasil (35.13%); en el extremo opuesto se encuentra Honduras con un 75.6% de su población, Bolivia (58.6%), Guatemala (56.2%), Paraguay (49.3%) y Nicaragua (64%).

Es importante mencionar la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos que presentan algunos países de la Región, como queda consignado en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2004, en el cuál aparecen Brasil, Colombia y Chile dentro de las 10 economías con mayor grado de desigualdad en el planeta. Son ejemplo de desigualdad también, Venezuela, Paraguay, Honduras, Perú, Ecuador y El Salvador. Por ejemplo, en Chile el 20% de la población con menores ingresos, consigue el 3.3%, contrastado con el 62.2% que obtiene el 20% de la población más rica.

En América Latina y el Caribe, según antecedentes de CEPAL (CEPAL, 1999), se observa una evolución positiva del gasto público social, pero el gasto en vivienda sigue siendo menor que los otros componentes, de un carácter más residual y orientado a los sectores de la sociedad considerados más vulnerables. Con respecto a recursos públicos para políticas urbanas, particularmente en relación al uso del suelo y la regulación de densidades y las formas de incorporación de suelo urbanizado para fines residenciales, salvo el caso de Brasil y Colombia, el resto de los países apenas comienzan a plantearse.

La medición de la pobreza se realiza, en general, considerando el nivel de ingresos asociado a la capacidad de adquisición de alimentos y algunas otras necesidades definidas como 'básicas'. Sin embargo, resulta interesante destacar el método contemplado en Guatemala, el cual hace referencia a indicadores relacionados con "aspectos dramáticos de la exclusión", como: expectativa de vida, analfabetismo, dotación de servicios públicos y desnutrición.

Los antecedentes reafirman el aumento sostenido de la pobreza estructural, agravado por el hecho que sectores medios y medios-bajos, descienden también en su condición socio-económica ("nueva pobreza") y que ella es esencialmente urbana. Esto sucede como consecuencia de un proceso de cambio histórico en la condición del trabajo, donde prácticamente desaparecen la estabilidad y la integración social por esta vía, para grandes sectores de población, quedando el trabajo estable para los sectores medios altos (profesionales, especialistas técnicos, etc.) siendo el resto, parte de un mundo donde el trabajo posible se compone principalmente de condiciones de precariedad y movilidad.

Como consecuencia de ello (y otros factores culturales y demográficos) se producen profundas transformaciones familiares. Se asiste al fin del rol de jefe de familia "ganador del pan", al incremento de hogares con "jefe mujer", el incremento de hogares unipersonales, etc., que afectan seriamente la estructura de los hogares y los roles de sus integrantes. Ello conlleva a que las políticas habitacionales deben dar respuestas diversificadas a esta nueva demanda, que se traduce en propuestas habitacionales de una gran variedad, como punto de partida del proceso de producción social. Por ejemplo, en el caso chileno, en programas habitacionales públicos se han elaborado propuestas de vivienda-taller, viviendas para el Adulto Mayor y viviendas para aquellas personas que presentan algún grado de discapacidad. Por otra parte, el mercado ha detectado estos cambios en la composición familiar y oferta viviendas para núcleos unipersonales, estudiantes, parejas jóvenes, en que el condominio contempla una serie de funciones que antes estaban en la vivienda individual.

⁵⁰ Mayores informaciones se pueden obtener en www.mideplan.cl

5.2 Diagnóstico y medición del déficit habitacional

Respecto a los instrumentos de diagnóstico de la situación habitacional de la población, se constata en Latinoamérica, que existe una gran debilidad. Por una parte, son diagnósticos centrados en la vivienda, y no en la configuración más compleja de los bienes y servicios del hábitat. Por ejemplo, no forman parte de los diagnósticos las condiciones de acceso a los bienes y servicios en los mercados, situación crucial en tiempos de privatizaciones masivas. Incluso en lo específico de la vivienda, estos diagnósticos impiden un diseño de propuestas más acertadas, especialmente en lo referente a los déficit cualitativos, los cuales cada vez aparecen con una importancia más relevante y que tienen una escasa respuesta en las acciones habitacionales. Es importante tener claro las opciones metodológicas en la medición de la carencia, ya que ellas tienen directa relación con el diseño de políticas habitacionales.

En general, se asocia el déficit cuantitativo a la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir para aquellas familias “sin casa”, pero el concepto de déficit cualitativo, debiera referir a un universo mucho mayor, más apropiado al complejo mundo de la pobreza urbana, compuesto de trayectorias (de vida y habitacionales) y heterogeneidades socio-culturales (por ejemplo teniendo en cuenta las cosmovisiones de las diferentes etnias originarias de nuestros países).

Lo cualitativo sólo suele referirse a aquellas unidades del parque habitacional existente que no cumplen con los estándares mínimos requeridos por una sociedad en una coyuntura específica, presentando variaciones significativas entre lo considerado como vivienda buena (con condiciones materiales plenamente satisfactorias), mejorable (que requieren intervenciones específicas para convertirse en vivienda buena) e irrecuperable (en que la condición del alojamiento requiere su reemplazo).

Si consideramos lo que Arriagada C (Arriagada C., 2003) plantea acerca de la existencia de algunos problemas metodológicos para definir el déficit habitacional:

- Para el déficit cuantitativo se debe estimar las nuevas unidades necesarias para que exista una relación uno a uno entre viviendas adecuadas y familias carentes. Ello implica diferenciar en el parque habitacional existente, la vivienda estimada como adecuada e inadecuada, de acuerdo a ciertos estándares y determinar cuál es la demanda potencial de vivienda, que involucra variables referidas a la estructuración de hogares y núcleos familiares.
- Otra dificultad metodológica se refiere al tipo de variables utilizadas para detectar las carencias cuantitativas, que implica procesar información sobre la estructura de los hogares y la presencia de núcleos familiares secundarios.
- Metodológicamente también la interacción entre el déficit cuantitativo y el cualitativo presenta dificultades relativas a que puede existir superposición de ambos tipos, que se ejemplifica cuando en viviendas de mala calidad con familias allegadas, se da una doble contabilidad de la carencia.

Se puede agregar que en las miradas cuantitativas, la dimensión territorial y las características socioculturales no cuentan. Por ejemplo, a la pregunta ¿cuántas viviendas nuevas son necesarias? nunca se la complementa con la perspectiva del habitante urbano o rural, en el sentido de cuál es la localización en que efectivamente se requieren; por el contrario, dicha localización queda definida por la incidencia del valor del suelo en el costo de la solución habitacional. Ello condiciona en definitiva, el acceso a ciertos bienes y equipamientos, que contribuyen a mejorar la calidad de vida.

Respecto a la mirada cualitativa, las necesidades de construir variables, requiere incorporar otras consideraciones, más allá de la estructura y tipo de núcleos familiares. Este es el caso de la situación de los hogares en la economía urbana y el acceso a recursos que estos tienen. Por ello, la interacción entre el déficit cuantitativo y cualitativo, tiene una clara definición en la espacialidad, teniendo en cuenta la situación en la ciudad, y por lo tanto, la situación en la economía urbana de estos hogares.

La importancia de la cuantificación de la carencia habitacional es un elemento clave para el diagnóstico y planeación habitacional, que obviamente entraña sesgos hacia determinadas concepciones ideológicas y/o tecnocráticas que, por ejemplo, si conciben la gestión del sector como una función productiva, bastarán cifras agregadas de requerimientos que definan ciertas metas de producción. Pero debe tenerse en cuenta que la espacialidad de los procesos sociales demanda la incorporación de una apreciación de los submercados relacionados con el hábitat.

Es claro que la mayor parte de las políticas habitacionales públicas aplicadas en la región, se orientan a la construcción de viviendas nuevas (de manera de garantizar el negocio inmobiliario y constructivo), sin considerar los mercados del suelo, el parque construido -donde muchas viviendas se hallan en un proceso de mejoramiento progresivo, procurando alcanzar el nivel mínimo que define una sociedad como aceptable- con injerencia muy indirecta en los submercados financieros y de los productos de la construcción.

Como anteriormente se expuso, existe una dificultad metodológica para poder comparar los tipos de carencia habitacional en cada país. Al revisar el panorama latinoamericano se puede observar los diversos criterios aplicados para definir el déficit habitacional total, cuantitativo y cualitativo.

Esta debilidad de los instrumentos de diagnóstico habitacional, requiere avanzar en ciertos desafíos institucionales, que definitivamente permitan superar el enfoque viviendista, en el que tributan. Sin duda, es importante valorar el estado de un parque habitacional, pero -como antes consignamos- debe tenerse en cuenta que el universo socio-cultural es complejo, y considerarse un universo mucho más amplio de variables para tener una visión más acabada del problema.

A continuación se presenta un cuadro que resume las principales definiciones utilizadas en la Región:

CUADRO 2: CONCEPTO DE DEFICIT HABITACIONAL EN LATINOAMÉRICA

<p>ARGENTINA</p> <p>Déficit Absoluto. Abarca dos situaciones: I) Vivienda irrecuperable: Vivienda con déficit en los servicios y construida con materiales no durables; II) Hacinamiento de hogares: Más de un hogar comparten la misma vivienda (este aspecto no fue relevado por el censo 2.001).</p> <p>Déficit Relativo. Abarca también dos situaciones: I) Vivienda recuperable: Construida con materiales durables, pero con deficiencias, en general, ligadas a la falta de servicios sanitarios; II) Hacinamiento por cuarto: La relación entre personas y cuartos es mayor a dos. El déficit absoluto requiere de la construcción de nuevas viviendas, el relativo requiere de acciones de mejoramiento y/o ampliación de las unidades existentes.</p>
<p>BOLIVIA</p> <p>La magnitud del déficit cuantitativo resulta de la comparación del número de viviendas y el número de hogares, (...) puede estimarse con base en la diferencia entre el número de viviendas que anualmente se construyen y el incremento anual de hogares. Esta metodología no diferencia las distintos formas de tenencia tales como: en propiedad, inquilinato, anticrético, cesión, etc., como tampoco logra una aproximación al número de familias, puesto que el concepto de hogar se aproxima al de familia extensa o nuclear ampliada.</p> <p>El déficit cualitativo determina el número de viviendas que no cumple con las normas mínimas: i) de calidad de los materiales de pisos, muros y techos, ii) de espacios funcionales de la vivienda y, iii) de acceso a agua potable y saneamiento básico. Se trata por lo general de viviendas susceptibles de mejoras, o en algunos casos de ser sustituidas.</p> <p>(Lineamientos para una Política Nacional de Vivienda / Ministerio de Desarrollo Humano. Editado por L. Ramírez y G. Bazoberry. Año 1997. La Paz - Bolivia).</p>
<p>BRASIL</p> <p>Para un estudio sobre el déficit habitacional brasileño, Fundação João Pinheiro adoptó, los siguientes conceptos:</p> <p>Déficit habitacional - indica la necesidad de viviendas nuevas, para sustituir unidades habitacionales precarias o que son objeto de cohabitación familiar;</p> <p>Viviendas inadecuadas - las que presentan carencia o inadecuación de todos o de por lo menos uno de dos servicios de abastecimiento de agua, desagüe sanitario, energía eléctrica y recolección de basura, o las que presentan hacinamiento interno excesivo.</p> <p>Necesidades habitacionales es la sumatoria del déficit habitacional y las "moradias" inadecuadas.</p> <p>(Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Déficit Habitacional no Brasil. Brasília, 1995).</p>

CHILE

Déficit habitacional: "brecha entre demanda y oferta de viviendas en un momento y espacio determinado" (ARRIAGADA, 2003:7)

Déficit cuantitativo: Es asociado a la definición de "Requerimientos de Construcción de Nuevas Viviendas", entendidos como "la cantidad de viviendas que falta construir en el país para reponer las viviendas irrecuperables, para entregar alojamiento a los hogares allegados y para dotar de vivienda a los núcleos familiares, también allegados que enfrentan problemas urgentes de calidad de vida y están en condiciones de independizarse. Para efectuar el cálculo se ha diferenciado las viviendas que es necesario reemplazar, porque el estándar es inaceptable; más las viviendas que es necesario construir para dotar de vivienda a todos los hogares allegados y también las necesidades derivadas de los núcleos secundarios que comparten vivienda en condiciones hacinamiento domiciliario y que, desde el punto de vista socio-económico, pueden llegar a constituir un hogar independiente". (MINVU, 2004, El déficit: 12)

Déficit cualitativo: "se refiere a viviendas clasificadas como recuperables desde el punto de vista de una tipología de calidad del parque que consideró el procesamiento de datos de materialidad de construcción, tipo de vivienda y saneamiento. Se establecen necesidades de mejoramiento de saneamiento y/o mejoramiento de la materialidad". (MINVU, 2004, El déficit: 14)

Requerimientos de ampliación: "se refiere a requerimientos de expansión del número de recintos o superficie habitable de las viviendas. Incluye casos de allegamiento interno vulnerable, esto es habitadas por núcleos secundarios hacinados, pero que por carecer de posibilidades de autonomía deben ser atendidos en terreno; agregándose las viviendas buenas y recuperables sin allegamiento, pero igualmente afectadas por problemas de hacinamiento (las viviendas irrecuperables, afectadas o no por allegamiento, son descontadas dado que ya están incorporadas en el déficit cuantitativo)". (MINVU, 2004, El déficit: 14)

COLOMBIA

Los parámetros del **déficit cualitativo** mantienen los tres atributos básicos de la vivienda, cuales son, la estructura portante, el espacio interno adecuado a la composición familiar (3 o más personas por cuarto) y los servicios básicos (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras).

El **déficit cuantitativo** parte de que la unidad demandante de vivienda es una familia (padre, madre, hijos) tomando como unidad de análisis del déficit habitacional a este núcleo familiar. Al integrar ambos conceptos el déficit «cuantitativo» resultaría de sumar familias que viven en viviendas con materiales precarios y las familias de más de dos miembros que cohabitan en la misma vivienda con otras familias, las cuales suponen una vivienda adicional. (Boletín Desarrollo Urbano en Cifras).

COSTA RICA

Déficit Habitacional= Déficit Cuantitativo + Déficit Cualitativo.

Déficit Cuantitativo= Hogares Nuevos - Viviendas Nuevas,

Déficit Cualitativo= Vivienda Individual Ocupada Mala + Vivienda Hacinada en Buen Estado + Vivienda Hacinada en Regular Estado.

CUBA
Se considera vivienda deficitaria a aquella que se expresa a través de la cantidad de núcleos económicos que residen en viviendas no adecuadas. Se incluyen viviendas dispersas en zonas rurales.
EL SALVADOR
<p>Déficit total es la sumatoria de ambos déficit;</p> <p>Déficit cuantitativo el número de viviendas faltantes en relación al numero de familias que están allegadas a otras o hacinadas en viviendas y nuevos hogares que se conforman.</p> <p>Déficit cualitativo tiene que ver con las carencias que tiene una vivienda y la calidad de los materiales de construcción.</p>
GUATEMALA
<p>El Déficit cualitativo está comprendido por viviendas de mala calidad, viviendas hacinadas y ranchos.</p> <p>El Déficit cuantitativo está definido por viviendas nuevas que deben construirse, dotarse de servicios básicos y que demandan extensiones adicionales de suelo.</p>
HONDURAS
<p>Déficit Total: Acumula el déficit cuantitativo con el cualitativo.-</p> <p>Déficit Cuantitativo: Demanda insatisfecha de vivienda nueva y viviendas irrecuperables.-</p> <p>Déficit Cualitativo: demanda insatisfecha de mejores condiciones en vivienda existente recuperable (calidad, hacinamiento).</p>
MÉXICO
<p>Se le llama rezago, al déficit cuantitativo, necesidades de vivienda nueva y al</p> <p>Déficit cualitativo se le llama necesidades de mejoramiento, (Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006).</p>
NICARAGUA
<p>Déficit Total: Cantidad de viviendas necesarias producir o mejorar para que todas las familias vivan dignamente.</p> <p>Déficit Cuantitativo: Viviendas nuevas, a construir para familias sin techo, reponer precarias, obsoletas y ubicadas en zonas de riesgo.</p> <p>Déficit Cualitativo: Necesidades de mejoramiento en la edificación o en los servicios básicos conexos.</p>

PARAGUAY
El déficit cuantitativo es el hacinamiento. (b) el déficit cualitativo , cuando existe déficit de calidad, hacinamiento o insalubridad.
PERÚ
Aquella vivienda que acumula tres déficit en forma simultánea.
URUGUAY
Déficit absoluto. Número de viviendas que habría que construir instantáneamente para alojar a los que no tienen vivienda o reemplazar las que se consideren inutilizables según los niveles erigidos en el país. (Censo).
VENEZUELA
Déficit Estructural: constituido por aquellas viviendas que presentan problemas graves en su estructura (paredes, piso y techo), las cuales son calificadas como inaceptables. Déficit Funcional: constituido por aquellas viviendas necesarias para alojar a las familias complementarias y a aquellos grupos de personas que forman núcleos no familiares. CONAVI.

FUENTES: Fichas de recopilación de información - Octubre 2005./ -

Sepúlveda Rubén, Gill Emma (Editores), 1999: Hacia un Diagnóstico de la Vivienda Popular en Ibero América. Ed. Red CYTED XIV-D. Asunción, Paraguay. Pág. 38-39.

La carencia habitacional se ha visto agravada en los últimos años a consecuencia del incremento en aquellos países con un mayor dinamismo económico de las migraciones internacionales. Ya no es sólo la corriente migratoria fuera de la región (por ejemplo, desde El Salvador, Honduras, Ecuador, Cuba), sino hacia países que aparecen con economías en crecimiento. Las transformaciones en el marco del actual modelo económico han incrementado fuertemente los flujos migratorios internos en la región.

En esta nueva manifestación espacial, los países receptores no fomentan la inmigración, son producto de movimientos espontáneos asociados a las fluctuaciones de la economía. Originan dichos movimientos por una parte, las grandes diferencias en el nivel de vida y en el crecimiento económico entre los países de origen y de destino y por otra, la llamada "migración forzada", ligada a condicionantes políticas internas (por ejemplo, Colombia, Cuba), a las que se añade las migraciones desde el área rural hacia las ciudades producto de violencia civil generalizada, que han afectado o afectan ciertos países de la Región (por ejemplo, Colombia, El Salvador, Guatemala). Estos inmigrantes normalmente demandan nuevos alojamientos y servicios, ocupan zonas centrales deterioradas o invaden terrenos de alta vulnerabilidad y hacia los cuales, no se tiene respuesta en la acción del Estado.

5.3 Constataciones del estudio respecto a la situación habitacional

El déficit habitacional total con respecto al parque total de viviendas por país (con todas las observaciones metodológicas planteadas), muestra que los países que tienen un menor porcentaje corresponden a Uruguay (8%), Costa Rica (16.54%) y México (20%). En el extremo opuesto, se encuentran Nicaragua (60.92%), Bolivia (64.2%), Paraguay (55.7%) y Honduras (52.18%). En una situación intermedia, están Argentina (26.2%), Guatemala (28%), El Salvador (33.52%), Chile (37.81%) y Brasil (38.9%).

Es importante mencionar que una numerosa literatura⁵¹ indica que la carencia habitacional alcanza aproximadamente 38 millones de unidades en la región, de las cuales un 45% sería de tipo cuantitativo y el resto, necesidades de mejoramiento. Adicionalmente, se debe dejar constancia que en algunos países (por ejemplo, Chile, Argentina, Venezuela), la necesidad de reposición es significativa, por la mala calidad del parque habitacional o escaso mantenimiento, especialmente, en las soluciones entregadas a los más pobres, en que no han existido programas de mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación habitacional (o si han existido, su impacto es marginal), que aceleran el término de su vida útil y que han ido configurado lo que se denomina el problema de los “con techo”.

El hablar de calidad de la vivienda no es sólo preocuparse de los estándares constructivos, sino que lleva implícito entenderla como hábitat residencial, que en su dimensión territorial, obliga a considerar no sólo la unidad de vivienda y lote, sino también, el entorno inmediato, el conjunto habitacional y cómo facilita la generación de barrios, su localización y como construye tejido de ciudad. En el ámbito socio-cultural, implica determinar cuáles son los factores que potencian la constitución de redes sociales e identidades y en el ámbito político-económico, cómo se resuelve la relación oferta-demanda con lógicas normalmente contrapuestas, entre las necesidades habitacionales que son dinámicas y una oferta bastante estática, que supone una necesidad constituida por sujetos homogéneos, pasivos, unidimensionales, que son simples ahorrantes, receptores de un subsidio y/o pagadores de créditos.

Con respecto al tipo de déficit, la manera de clasificarlo es diversa, en general el cuantitativo se refiere a necesidad de vivienda nueva para familias u hogares nuevos o que habitan en condiciones no mejorables. Con relación al déficit cualitativo, principalmente se refiere a viviendas con problemas en la calidad de la edificación, carencias en servicios y hacinamiento. Desde estas condiciones, se observa mayor déficit cualitativo que cuantitativo en la Región.

5.3.1 Calidad de la vivienda pública producida y valores de mercado

Por otra parte, la producción de unidades nuevas en la región ha mantenido un ritmo menor que la formación de nuevos hogares. Esto tiene que ver entre otros factores, con lo destinado en vivienda en los presupuestos nacionales, la poca continuidad de las políticas habitacionales implementadas (políticas que su vigencia corresponde al período del gobierno de turno), las contradicciones de mantener políticas sectoriales más ligadas al Estado de Bienestar en el marco de una economía liberal.

⁵¹ Consultar Mac Donald J. et Al, 1998: Desarrollo Sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas Habitacionales y Urbanas de América Latina y el Caribe. Ed. CEPAL/LC/L1106. Santiago de Chile.

La superficie promedio de la vivienda nueva para los sectores de ingresos bajos más altas, están en Argentina (56m²), Uruguay (55m²), Paraguay (50m²) y las menores, en Chile (35m²), Brasil (28 – 50 m²) y México (45m²). Es altamente probable que las menores superficies promedio tengan que ver con la incidencia del valor del suelo y las obras de urbanización (especialmente importante en aquellos países en que el valor del suelo queda fijado por las leyes del mercado). En el caso de Bolivia, las menores superficies no han sido construidas por el Estado, sino más bien por los organismos internacionales, como Caritas Bolivia que construyó grupos de viviendas de 30 m² o el BID, que dotó de plataformas de cimentación en sus proyectos de lotes con servicios de 36 m².

Según la información proporcionada, los costos promedio de vivienda nueva por m² más altos de las soluciones para los sectores más pobres, corresponden a México (US\$ 453), Argentina (US\$ 400), Brasil (US\$ 300), Chile (US\$ 250) y Uruguay (US\$ 218). Los costos menores se observan en Paraguay (US\$ 100), Bolivia (US\$ 80) y Guatemala (US\$ 66). Es necesario realizar algunas aclaraciones metodológicas en estos valores, ya que se preguntó por el costo de la vivienda nueva (que incluye el valor del lote, las obras de urbanización y los costos de construcción) y no se especificó la incidencia de dichos componentes en el valor final de la vivienda, por ello en algunos casos, pueden existir distorsiones por no haber considerado alguno de dichos componentes.

El costo del alquiler en el caso de las viviendas para los sectores más pobres más alto, se observa en Chile (US\$ 137), México (US\$ 134) y Uruguay (US\$ 80), en el extremo opuesto, se encuentra Paraguay (US\$ 25), Bolivia (US\$ 20 – 40), Brasil (US\$ 50) y Nicaragua (US\$ 50-70).

El valor de un lote en un asentamiento informal fluctúa entre los US\$ 160 y US\$ 1000 según los países de la muestra que respondieron este ítem -de vital importancia para determinar como funciona este importante submercado informal- en todo caso, se debe aclarar que no se especifica la dimensión promedio del lote ni su localización, que puede distorsionar el valor indicado. Como un antecedente adicional, se puede mencionar que el valor de alquiler de porción de lote o habitación en un asentamiento informal, fluctúa entre los US\$ 10 y US\$ 70. Se pueden citar a modo de ejemplo, los casos de Paraguay (US\$ 15), Nicaragua (US\$ 10 – 20), Argentina (US\$ 16 - US\$ 70), Brasil (US\$ 50) y México (US\$ 53).

5.3.2 Los servicios de saneamiento básico: Privatización y (re)mercantilización

En la observación del grado de integralidad de las políticas habitacionales en la región, es vital revisar cual es la cobertura de los servicios de saneamiento básico. Ello, no solo es importante en las áreas urbanas, sino que es esencial en las áreas rurales, donde numerosas familias se deben proveer de agua en pozos, norias u otras fuentes, en que cada día se presentan más contaminadas o son más escasas debido a problemas climáticos. Esta situación se agrava en el caso de la eliminación de excretas, en que las carencias son mayores.

El estudio, por sus características no permitió conocer a fondo el estado del derecho al agua, ni evaluar las propuestas tecnológicas alternativas, que puedan existir tanto para su producción como también, para la eliminación de aguas servidas, que no aumenten los procesos de degradación ambiental. Se conoce por vías indirectas que en algunos países de la Región, son numerosas las experiencias alternativas que se han implementado en pequeña escala.

Lo que sí es casi unánime y sumamente crítico, respecto al acceso a los servicios básicos, es la avanzada privatizadora que coloca a las anteriores empresas públicas en unos pocos grupos transnacionales cuyas empresas se hacen cargo de la producción y de la distribución del agua. Ello tiene lugar bajo “estrictas reglas de mercado”, pero paradójicamente –por la condición no competitiva del bien- en condición monopólica. De este modo, el anterior “usuario” de un servicio público, pasa a la condición de cliente. Esto produce una remercantilización de un servicio esencial para la vida (social) por lo tanto, sujeto de derecho. El Estado asume una discreta regulación, mediante procedimientos legislativos y del control de la prestación a través de una institucionalidad especializada (por ejemplo, superintendencias, entes de control, etc.). La lógica mercantil se convalida con la existencia de formulas mixtas, como en los casos donde el Estado subsidia el valor de la prestación para aquellas familias en situación de pobreza (por ejemplo, el caso chileno o la “tarifa social” de Argentina, etc.). El tema de las privatizaciones ha encontrado una fuerte resistencia ciudadana, que han llevado a revertir procesos, un buen ejemplo de ello lo constituye la experiencia de Bolivia, con la “guerra del agua” llevada a cabo en Cochabamba.

La lógica mediante la cual, las empresas de servicios privatizadas tienen áreas de concesión solamente donde el negocio es altamente rentable, plantea un dilema con aquellas áreas que requieren cobertura, pero una gran inversión, que hace al negocio no tan atractivo. En esos casos, el Estado en el marco de una economía global, termina realizando dichas inversiones y posteriormente, privatizándolas o entregándolas en concesión a los privados, garantizándole la rentabilidad económica de la operación.

El porcentaje de población que cuenta con provisión de servicios de infraestructura básica, presenta valores diversos sin ninguna tendencia evidente comparativamente entre países. Se puede señalar eso sí, que en ningún caso, hay provisión de un 100% para ninguno de los servicios mencionados. Una mención especial se debe hacer al explosivo incremento de la telefonía celular, como lo muestran las cifras en Chile, México y El Salvador y el incremento paulatino de los servicios de Internet, que pueden generar nuevas formas de relacionamiento social, de un carácter transespacial, un ejemplo interesante es la experiencia de Villa El Salvador, en Lima.

De lo que no hablan estas estadísticas, es de las redes informales y –fundamentalmente- de la calidad del recurso. Respecto al agua potable, la lógica privatizadora no sólo afecta la extensión de las redes y las tarifas, sino la calidad del servicio.

Según la información recopilada, la generación de los servicios básicos sigue siendo mayoritariamente pública (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua), pero en el caso de Chile y Argentina, se han traspasado al sector privado. En cuanto a la propiedad de las empresas proveedoras de servicios en la mayoría de los países que constituyen el universo de estudio, se constata un traspaso paulatino al sector privado -a partir de la década de los noventa- principalmente, de los servicios de energía eléctrica, gas y telecomunicaciones.

CUADRO 3: ACCESO A LOS SERVICIOS BASICOS EN LOS PAISES CONSIDERADOS EN EL ESTUDIO

SERVICIOS	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COSTA RICA	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MEXICO	NICARAGUA	PARAGUAY	URUGUAY
Agua potable	69	71	82	91	89	66	85	88	85	70	56	65
Alcantarillado	65	68	48	90	89	42	80	46	75	22	7(*)	80
Electricidad	95	64	97	96	77	87	42	65	95	71	92	80
Gas	46	64	N/D	9	N/D	N/D	N/D	N/D	81	N/A	42	35
Telefonía Fija	57	24	23	51	N/D	N/D	N/D	N/D	47	N/D	27	60
Telefonía	27	N/D	11	51	43	59	N/D	5	35	N/D	52	N/D
celular	53	11	N/D	23	N/D	N/D	N/D	N/D	19	N/D	12	N/D
TV Cable	9	N/D	N/D	10	N/D	4	N/D	4	8	16	4	N/D

N/D No disponible, N/A No aplica

* 57% de pozo

FUENTE: -Fichas de recopilación de información enviada por colaboradores en cada país, Octubre 2005.

5.3.3 Los eventos naturales: vulnerabilidad urbana y habitacional

En la recopilación de información no se consultó con respecto a este punto, pero se estima importante considerarlo ya que tiene incidencia en los problemas que debe resolver una política habitacional de carácter integral. En Latinoamérica, existe un alto grado de vulnerabilidad frente a eventos de la naturaleza (terremotos, huracanes, aluviones, etc.)⁵², que han mostrado una cierta frecuencia como lo demuestran las estadísticas al respecto. Pero en estos últimos años, se observa un incremento de las repercusiones en el desarrollo social, económico y ambiental en los países afectados. En los países de menor desarrollo, la presencia de factores estructurales, tanto geográficos, económicos como políticos e institucionales, lo hacen más vulnerables al impacto de dichos fenómenos, asociado a una baja capacidad de enfrentar dichas situaciones y de mitigar los daños, que tienen que ver más con la fragilidad de la infraestructura urbana y productiva, calidad del parque habitacional, carencia de sistemas de alarma temprana y de institucionalidad adecuada para enfrentar las fases de emergencia y reconstrucción, etc. que con la magnitud del evento.

La población en situación de pobreza es la más afectada por estos fenómenos, ya que se encuentra viviendo en ciudades –de diversos tamaños- emplazadas en zonas geográficas sujetas a importantes amenazas naturales, en terrenos de un menor valor inmobiliario, inseguras desde un punto de vista ambiental, con edificaciones en un gran porcentaje mal construidas y con un escaso o nulo nivel de organización para enfrentar este tipo de situaciones.

⁵² Al respecto se puede consultar Simioni, Daniela, 2003: "La Ciudad Inclusiva". En: Cuadernos de la CEPAL No 88. LC/G.2210-P. Santiago, Chile. Noviembre o la serie de trabajos desarrollados por la Red de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) XIV-G "Hábitat en Riesgo" www.cyted.org

Lo anterior resalta la importancia de una revalorización del ordenamiento territorial, la planificación urbana, la implantación de normas para regular la expansión urbana, la adecuada participación de los habitantes para resolver los problemas y para tomar decisiones sobre política urbana y habitacional, como adecuadas políticas y programas para enfrentar situaciones de emergencia.

5.3.4 Proceso de producción informal del suelo urbano y vivienda

El acceso al suelo sigue siendo un problema esencial en las políticas habitacionales, sobre todo porque la disponibilidad se reduce por la ausencia de políticas que aseguren una distribución racional entre usos distintos y competitivos. Existe una fuerte presión debido a la demanda de viviendas, servicios, equipamientos, espacios para la recreación, terrenos industriales, redes viales y otros.

El crecimiento de la población y la migración han traído consigo rápidas expansiones de las principales ciudades de los países de la Región, con la consiguiente presión sobre la disponibilidad de suelo y el precio de los terrenos, que para viviendas orientadas a los sectores más pobres, se traduce en que se localicen en terrenos lejanos con insuficientes equipamientos y servicios. De hecho, las propias políticas habitacionales siguen favoreciendo la expansión urbana y la especulación en el mercado del suelo, al construir la vivienda social donde los precios de los terrenos son menores, empleando diseños extensivos de baja densidad.

Al revisar los antecedentes proporcionados para el estudio y de información secundaria complementaria, se observa que los resultados en este tema son limitados ya que las intervenciones directas en el mercado del suelo tales como la adquisición de tierras, la conformación de bancos de tierras o la regulación y el control de la especulación por parte de organismos públicos, han sido muy escasas o limitadas, debido a los fuertes intereses creados en el mercado inmobiliario, la baja capacidad de gestión de los gobiernos, la carencia de recursos públicos y la falta de voluntad política para realizar o permitir tales intervenciones. Se pueden relevar algunas experiencias interesantes en esta materia de gobiernos locales, como el caso de Curitiba y algunas iniciativas a nivel nacional, como es el caso de Colombia (en que se ha avanzado en traspasar a los dueños de los suelos parte de los costos generados por los gastos en infraestructura en que incurren los organismos públicos, a través del cobro de un porcentaje de la plusvalía de estos terrenos).

Aparecen como tareas clave del Estado en materias de planeamiento y ordenamiento, el generar una distribución equitativa de los recursos ligados a los procesos de urbanización, contribuir a la inclusión social garantizando el acceso equitativo al suelo urbanizado, generar sistemas de tributación inmobiliaria y territorial orientadas a incentivar un uso eficiente del suelo urbano, generar los espacios públicos adecuados al desarrollo de la vida urbana, proteger el paisaje, los espacios recreativos, sociales y verdes, establecer medidas dirigidas a compartir la plusvalía en el precio de terrenos, generar reservas de suelo para las viviendas sociales, entre otras.

5.3.5 Contexto político donde se desarrollan las políticas habitacionales

Es importante mencionar brevemente que en la actual coyuntura de la Región, se observa en este último tiempo, una serie de transformaciones en los planos políticos, sociales y económicos experimentados en algunos países, que reflejan un relativo

fortalecimiento del sistema democrático y una constante preocupación en torno a los derechos humanos (en la mayoría de los países de la Región, se establece en sus cartas fundamentales, el derecho a la vivienda, pero no existen líneas legislativas que permita instrumentar el ejercicio de él).

Como contrapartida, se puede constatar con preocupación, la falta de credibilidad en el sistema democrático por parte de la ciudadanía (ver Latín barómetro), cansada de políticas clientelares y de hechos de corrupción (como lo constata el índice de percepción de corrupción, preparado por “Transparency International”).⁵³

Por otra parte, se observan procesos de descentralización, que han generado espacios para la discusión y participación de un conjunto de actores en la construcción del hábitat residencial, pero en términos generales, se puede constatar un cierto debilitamiento del tejido social, aunque en algunos países han surgido movimientos ciudadanos que han logrado incidir en algunas propuestas innovativas de políticas habitacionales y urbanas.

5.4 Sistema de Administración de la política habitacional

Para la administración de las políticas habitacionales públicas -de acuerdo a CEPAL (CEPAL, 2000)- en Latinoamérica existen en la mayoría de los países, instituciones sectoriales (de vivienda) de rango ministerial, pero sus competencias y atribuciones dificultan el tratamiento integrado del hábitat. También, en la experiencia latinoamericana reciente se deben reconocer avances cualitativos en materia de descentralización, tanto por el traspaso de recursos y toma de decisiones a niveles subnacionales y locales, como de los esfuerzos de coordinación intersectorial para abordar un territorio determinado.

En el contexto de una globalización más allá del componente económico, es necesario valorizar cierto nivel de ritualidad internacional, que permite a las instituciones sectoriales de la Región convocarse en la Reunión de Ministros y Autoridades del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI)⁵⁴, que se han fijado como objetivos, los siguientes:

- Representar los intereses latinoamericanos y caribeños en lo relacionado con los temas del desarrollo sustentable de los asentamientos humanos;
- 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.
- Promover el intercambio y la divulgación de experiencias entre los países miembros en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano.
- Promover e implementar programas de trabajo comunes a los países de la región o de las sub-regiones.

⁵³ El Índice de Percepción de Corrupción (IPC) clasifica países en función de la medida en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos. La clasificación se refleja en una escala de 1 a 10 (altamente limpio). Los informes anuales están basados en 16 encuestas entre el sector empresarial, público en general y analistas de cada país, realizadas por 8 instituciones independientes.

⁵⁴ Al respecto se puede consultar www.minurvi.org

Mediante el Plan Regional de Acción sobre Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe, los países de la región acordaron adoptar medidas para reducir el déficit de viviendas, en especial de las familias en situación de pobreza, mediante subsidios transparentes, adecuada focalización del gasto social destinado a vivienda, una combinación de recursos públicos y privados y un marco regulatorio de la inversión privada.

En este Plan se considera que tanto la calidad de la infraestructura urbana y productiva como la calidad de la vida cotidiana de los ciudadanos son componentes de la competitividad de las ciudades, cuyas ventajas de complementación y especialización se deben aprovechar. De ahí surge el compromiso de adoptar medidas para evitar el daño al medio ambiente; dar mejor uso a los suelos urbanos y aumentar la densidad de las ciudades; evitar la congestión vial mediante el fortalecimiento prioritario del transporte público; ampliar el acceso a agua potable, y los servicios de alcantarillado y eliminación adecuada de desechos; adaptar tecnologías de desarrollo urbano y construcción a las condiciones climáticas, geofísicas y culturales específicas y propiciar la educación sobre el medio ambiente.

Para lograr los objetivos del Plan, se plantea la necesidad de generar marcos jurídicos e institucionales, que permitan la coordinación entre los diversos niveles gubernamentales y administrativos, para posibilitar la movilización de recursos del conjunto de la sociedad, la cooperación entre países y la producción de antecedentes estadísticos comparables y la construcción de indicadores.

Para medir el avance de los acuerdos contenidos en el Plan, Agenda Hábitat y Agenda 21, los organismos públicos han trabajado en la definición de instrumentos de monitoreo y evaluación (Global Urban Observatory – GUO: Indicadores Urbanos). Adicionalmente, sostienen por lo menos una reunión anual, en la que revisan el cumplimiento en sus respectivos países de las metas planteadas.

En consideración a que las políticas habitacionales en América Latina deben dar respuesta a significativos sectores de la sociedad con graves carencias no sólo de viviendas, las acciones habitacionales deben ser entendidas como un sistema complejo, que tiene un carácter de satisfactor sinérgico de dichas carencias. Por ello, se sostiene que efectivas políticas y actuaciones del poder público, dirigidas a garantizar el acceso a vivienda digna, sólo existe cuando dicho poder es capaz de generar alternativas concretas de financiación y programas intersectoriales participativos que rompan con una lógica asistencialista y autoritaria.

5.4.1 Formas alternativas de administración de políticas habitacionales

Como se indicó en el capítulo segundo, coexisten con las políticas habitacionales públicas un conjunto de acciones, normalmente de pequeña escala, con un alto nivel de participación de la comunidad involucrada, centradas preferentemente en el mejoramiento de asentamientos irregulares y también, en la producción de nuevas unidades habitacionales, que generan formas interesantes de administración por partes de instituciones involucradas tales como Fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas.

Con respecto al papel de las cooperativas en la producción social del hábitat en la región, en un período previo a la implementación del modelo de economía neoliberal, tuvieron un importante desarrollo como lo demuestra la experiencia uruguaya. El cambio del contexto político económico las ha afectado seriamente en su gestión, sumado a ciertos problemas

estructurales que han presentado⁵⁵. No obstante, son interesantes las experiencias recientes relativas a la construcción de hábitat residencial, implementadas en países como Uruguay, Paraguay, El Salvador, Honduras, Guatemala, Bolivia, Nicaragua y Costa Rica, entre otros⁵⁶.

Uno de los grandes desafíos que se les ha presentado a las organizaciones de este tipo, es discutir con los gestores de políticas públicas –en el contexto ampliamente descrito en capítulos anteriores- para lograr un marco normativo y de financiamiento adecuado. Según el propio SCC se han logrado avances importantes en este campo, en cinco países de la región.

Si bien es cierto que se ha fortalecido la gestión empresarial de las cooperativas, se han incentivado nuevas formas de gestión social, se han realizado numerosas capacitaciones e intercambio de experiencias, desde el punto de vista de políticas públicas, el tipo de solución sigue siendo de una construcción de baja y media complejidad, normalmente de una baja productividad y con un financiamiento que puede ser con fondos públicos u otras fuentes, por lo general, con recupero parcial o total de la inversión, pero todavía con un sesgo de entender el problema de la carencia habitacional que se resuelve con la unidad de vivienda sin dar cuenta de las dimensiones territorial, psicosocial y político-económica del hábitat.

5.5 Perfil básico de las políticas habitacionales implementadas

5.5.1 Reseña de las leyes nacionales, regulaciones y normas habitacionales

Con respecto a los inicios de la legislación habitacional, se observa que los países del cono sur (Argentina, Chile, Uruguay), fueron pioneros en generar el marco normativo para la actuación del Estado especialmente, en aquellas acciones orientadas a los más pobres, ya que en la primera década del siglo pasado dictaron leyes al respecto; complementariamente, dichos países generaron la institucionalidad pública adecuada, que otorga a los bienes y servicios esenciales para la vida, un carácter social, y por lo tanto, concede responsabilidad al Estado en su provisión. Como contrapartida se observa, que países como Costa Rica, México y Paraguay, presentan legislaciones habitacionales relativamente recientes, desde la década de los cincuenta.

La revisión de la legislación en los diversos países del universo en estudio, demuestran que en las constituciones políticas de cada país se menciona el derecho a la vivienda, como un factor “dignificante” del habitante, pero en general con un sesgo de objeto más que de proceso, inserto en un contexto urbano y rural. Es un elemento escasamente mencionado, el cómo la política de vivienda armoniza el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, ciudad y vivienda no están suficientemente enlazados.

Aparece en la legislación con respecto al uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, ciertos elementos comunes relativos a la regularización dominial de lotes urbanos para familias en situación de pobreza, que implican la entrega de títulos de dominio de la propiedad, normalmente individual, acompañados de Programas de Mejoramiento Barrial.

Adicionalmente, se observa una profusa legislación referida al ordenamiento y planificación territorial, especialmente en las dimensiones territoriales subnacionales y locales. Mención especial se debe hacer al caso de Brasil, que con la Ley 10257-

⁵⁵ Ver Sepúlveda R., Gill E. (editores), 2001: "PRIMERAS JORNADAS VIVIENDA COOPERATIVA EN IBEROAMÉRICA". CD editado por Red CYTED XIV-D. Asunción.

⁵⁶ Se puede consultar SCC, 2003: PROYECTO REGIONAL DESARROLLO DE ALTERNATIVAS PARA LA VIVIENDA POPULAR EN AMÉRICA LATINA.

2001 define el Estatuto de las Ciudades, estableciendo los principios generales de las políticas urbanas y los instrumentos urbanísticos, tributarios y de regularización, que permitan garantizar la función social de las propiedades en las ciudades.

Las leyes habitacionales presentan ciertos rasgos comunes, enfocados principalmente a definir mecanismos de financiamiento de la vivienda social, como por ejemplo, Fondo Nacional de la Vivienda (Argentina), Fideicomiso del 2% del Aporte Patronal al Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (Bolivia), Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal del 2001 (México), Fondo para Cooperativas de Vivienda (Paraguay), etc. y a la creación de la institucionalidad pública en los diversos niveles territoriales, tales como los Institutos Provinciales de Vivienda (Argentina), Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (Bolivia), Consejo Nacional de las Ciudades (Brasil), Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Chile), Consejo Nacional de la Vivienda (Paraguay).

La legislación más reciente tiene relación con la implementación del sistema de subsidio a la demanda, como lo demuestran la serie de decretos supremos que definen los programas de subsidio directo a la demanda (Chile), la Ley 7208 que eliminó la exigencia que los beneficiarios del subsidio habitacional suscribiesen hipotecas en segundo grado a favor del Banco (Costa Rica), La Ley 457 que define el concepto de subsidio habitacional (Nicaragua), etc.

En las diversas disposiciones legales escasamente se muestran postulados que consideren la vivienda como un elemento que contribuye a las políticas sociales en la superación de la pobreza, la sustentabilidad de la vivienda y su inserción en la ciudad, como la necesaria incorporación de la participación ciudadana.

A continuación se presenta una síntesis de las bases constitucionales relativas al desarrollo urbano y habitacional, leyes de regulación del sistema de propiedad y las disposiciones legales específicas relativas a la política habitacional en estos 15 años, de acuerdo a la información proporcionada.

CUADRO 4. LEGISLACIÓN HABITACIONAL

ARGENTINA	
Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente	La Constitución Nacional contempla en su artículo 14 el "Derecho a la Vivienda"; también, en su artículo 17, el derecho "a la propiedad privada". En cuanto al desarrollo urbano, en sus artículos 121 y 124 prevé que dicha función la asuman las provincias (no se delega en el poder central).
Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento municipal	<p>Decreto-Ley 8912/77. (Provincia de Bs. As.) Establece requisitos para el loteamiento de terrenos y su incorporación al tejido urbano. Define funciones de los municipios, particularmente respecto a la planificación territorial.</p> <p>Ordenanza municipal 33.387/77 (Código de Planeamiento Urbano - Ciudad de Bs. As.)</p> <p>Decreto 846/91 (Programa Arraigo - alcance nacional) Posibilita la regularización de asentamientos en tierras fiscales, a través del traspaso del dominio de los terrenos a entidades jurídicas representantes de las familias.</p> <p>Ley 24.374/94 (alcance nacional). Posibilita la regularización dominial para familias en lotes privados, siempre que cumplan con una serie de requisitos: que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, con causa lícita tres años antes de 1992.</p>
Principales Leyes habitacionales	<p>Ley 21.581/77 y su modificatoria 23.966/91. Régimen de Financiamiento del Fondo nacional de la Vivienda. Creación de los Institutos Provinciales de Vivienda.</p> <p>Ley 24.464/95 (Ley Federal de Vivienda). Creación del Sistema Nacional de la Vivienda. Fondo Nacional de la vivienda. Destino de los fondos. Control del destino de los fondos. Consejo Nacional de la Vivienda. Entes jurisdiccionales. Sistema de créditos. Regularización dominial. Otras disposiciones. Carteras hipotecarias.</p>
BOLIVIA	
Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente	<p>Título 6º, Régimen Municipal, Art. 200 de la Constitución Política del Estado, inciso II, otorga potestad normativa, ejecutiva y técnica en el ámbito de su jurisdicción y Competencias territoriales.</p> <p>Art. 206 de la Constitución Política del Estado, dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por ley, las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de Interés social.</p>
Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial	<p>Ley No 1333, Ley del Medio Ambiente de 23 de Marzo de 1992, alcance Nacional. Fortalecimiento de la capacidad Municipal en la toma de decisiones de Uso de Suelo, de los Recursos Naturales y la Ocupación del territorio, además fortalece el carácter normativo de uso del suelo y articulador de la ocupación del territorio.</p> <p>Ley No 2028, Ley de Municipalidades de 28 de Octubre de 1999 Nacional (Reglamenta competencias Municipales de alcance local)</p>

<p>Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial</p>	<p>Cap. VI, Art. 77 al 83. Referido a la planificación y establecimiento de las normas básicas, técnicas y administrativas del desarrollo Municipal. El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial comprende el área urbana y rural del Municipio, establece al menos la formulación de un esquema de ordenamiento territorial, con asignación de uso de suelo, patrones de asentamiento, normativas de edificación, urbanización y fraccionamiento, el plan estratégico que viabilice su ejecución, deberá estar dotado de un programa de inversiones, delimitación de áreas con servicios básicos, redes de salud, educación, equipamiento institucional, industrial, comercial público y privado.</p> <p>Resolución Suprema No 216961. de 23 de Mayo de 1997 Nacional (Reglamenta competencias Municipales de alcance local) Procedimientos y Metodologías de Planificación Municipal que Promueve la efectiva participación de Organizaciones Sociales en el diseño y gestión de su propio desarrollo. El Plan de Desarrollo Municipal.</p> <p>(PDM) establece el diagnóstico, visión estratégica y programación quinquenal ó de mediano plazo, además del seguimiento, evaluación y ajuste, debe estar integrado al Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES) y al Plan de Desarrollo Departamental (PDD).</p>
<p>Principales Leyes habitacionales</p>	<p>Decreto Supremo No 23261 de 15 de septiembre de 1.992. Nacional Establece el aporte laboral del uno por ciento (1%) destinado a vivienda de interés social administrado por el FONVIS, en cuentas individuales a nombre de cada uno de los trabajadores.</p> <p>Ley No 1788 de 16 de Septiembre de 1997, Nacional Instaura el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, responsable de formular ejecutar y controlar políticas y normas destinadas al desarrollo, construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social.</p> <p>Decreto Supremo No 24935 de 30 de diciembre de 1.997, Nacional Liquidación del FONVIS y creación del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV) con el aporte laboral y patronal para vivienda.</p> <p>Decreto Supremo No 25715 de 30 de Marzo de 2000, Nacional Crea el Fondo de Capitalización de Vivienda, conformado por cuentas individuales de ahorro para la vivienda.</p> <p>Decreto Supremo No 25958 de 21 de Octubre de 2000, Nacional Suprime el aporte laboral del 1%, liquida el Fondo de Capitalización Individual de Vivienda, establece la devolución de aportes laborales a partir de Noviembre de 1998. El Art. VIII, establece la Entidad Recaudadora y Administradora del Aporte Patronal del 2% de la Vivienda (ERA).</p> <p>Ley No 2434 de 21 de Diciembre de 2002, Nacional Creación de la Unidad Nacional de Fomento a la Vivienda (UFV), se calcula en base al índice de precios al consumidor que publica el INE.</p> <p>Ley No 2372 de 14 de Mayo de 2002, Nacional Ley de Regularización de Derecho Propietario Urbano. Establece formas y mecanismos para lograr la regularización de la propiedad privada y municipal.</p>

<p>Principales Leyes habitacionales</p>	<p>Ley No 2446 de 19 de Marzo 2003, Nacional Otorga al Ministerio de Desarrollo económico la función de formular, ejecutar y controlar Políticas y Normas destinadas al desarrollo, construcción y mejoramiento de vivienda social.</p> <p>Decreto Supremo No 26973 de 27 de Marzo 2003, Nacional El Ministerio de Desarrollo Económico a través del Vice ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda es el responsable del desarrollo del sector vivienda.</p> <p>Decreto Supremo No 27333 de 31 de Enero de 2004 Nacional Creación del programa de Financiamiento de Vivienda y del Programa de Registro y Titulación de Vivienda Urbana.</p> <p>Decreto Supremo No 27933 de 20 de Diciembre de 2004, Nacional Autoriza al Ministerio de Desarrollo Económico a suscribir convenios con ONG s para la ejecución de Proyectos del área de Solidaridad, (Vivienda Saludable, Fondo Rotatorio y Vivienda Social Productiva) del Programa de Financiamiento de Vivienda, bajo las mismas condiciones del Decreto Supremo No 27290 del 20 de Diciembre de 2003.</p> <p>Decreto Supremo No 27934 de 20 de Diciembre de 2004 Nacional Creación del Fideicomiso del 2% del Aporte Patronal al Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV).</p>
<p>BRASIL</p>	
<p>Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente</p>	<p>Capítulo II – Sobre la Política Urbana</p> <p>Art. 182. La política de desarrollo urbano, ejecutada por el poder público municipal, conforme a las directrices generales fijadas en la ley, tienen por objetivo ordenar el pleno desenvolvimiento de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El plan director, aprobado por la Cámara Municipal, es obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes, y es un instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana. 2. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenamiento de la ciudad expresadas en el Plan Director. 3. Las expropiaciones de inmuebles urbanos serán hechas con previa y justa indemnización en dinero. 4. Es facultado el poder público municipal, mediante ley específica para el área incluida en el plan director, exigir, en los términos de la ley federal, al propietario del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, que promueva su adecuado aprovechamiento, bajo pena, sucesivamente, de: <ul style="list-style-type: none"> I – parcelamiento o edificación compulsiva; II – impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo en el tiempo; III – Expropiación a ser pagada mediante títulos de la deuda pública con emisión previamente aprobada por el Senado Federal, con plazo de rescate de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, asegurados al valor real de la indemnización y los intereses legales. <p>Art. 183. Aquel que posea como suya un área urbana de hasta doscientos y cincuenta metros cuadrados, por cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, utilizándola para su habitación o de su familia, podrá adquirir el dominio, siempre que no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.</p> <p>El título de dominio y la concesión de uso serán conferidos tanto a hombre como mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Ese derecho no será reconocido al mismo poseedor más de una vez. 3. Los inmuebles públicos no serán adquiridos por usucapión.

<p>Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial</p>	<p>La Ley 6766 de 1979 y la Ley 9785 de 1999. Reglamenta el parcelamiento del suelo, a nivel nacional. Define el parcelamiento del suelo para fines urbanos. Establece condiciones y los requisitos urbanísticos para la implantación de loteamientos particulares, entre ellas el tamaño del lote mínimo, la infraestructura básica a ser colocada por el emprendedor y los % de área a ser donados al poder público.</p> <p>La Ley 10257 de 2001 – El Estatuto de la Ciudad. Reglamenta el apartado de Desarrollo Urbano de la Constitución, válida para toda la Nación. Reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución. Establece los principios generales de política urbana e reglamenta los instrumentos urbanísticos, tributarios y de regularización dominial que pueden garantizar la función social de la propiedad y de la ciudad.</p>
<p>Principales Leyes habitacionales</p>	<p>Decreto 5031 de 2004 (nivel nacional) Dispone sobre la composición, estructuración, competencias y funcionamiento del Consejo Nacional de las Ciudades. Es una instancia participativa de los principales segmentos de la sociedad, con poder de decisión sobre la política nacional de desarrollo urbano e de los segmentos Vivienda, saneamiento y transporte urbano.</p> <p>Decreto Ley 271 de 1967 y Medida Provisoria 2220 de 2001. Define la concesión del derecho real de uso, instituido a nivel nacional. Permite al Poder Público legalizar espacios públicos ocupados y utilizados para fines residenciales, con una presentación de ley municipal que autoriza la concesión. La medida provisoria posibilita el registro del contrato de concesión en el Catastro de Registros de Inmuebles dando garantías y documentación a la población.</p>
<p>CHILE</p>	
<p>Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente</p>	<p>No existe mención explícita en la constitución sobre el derecho a la vivienda o a la ciudad. Sin embargo, se puede rastrear la evolución del concepto de vivienda a nivel estatal a través de los principios formulados en las políticas habitacionales, considerando éstas como “las expresiones oficiales de los Gobiernos tendientes a orientar, encauzar o dirigir la acción habitacional” (HARAMOTO, 1983: 23).</p>
<p>Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial</p>	<p>Ley General de Urbanismo y construcción: “Contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción”. (Texto de la Ley, Título 1, Capítulo 1, Artículo 2o)</p> <p>Ordenanza Gral. De Urbanismo y Construcciones: Reglamenta la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, el proceso de urbanización, el proceso de construcción, y los estándares técnicos de diseño y de construcción exigibles en los dos últimos”. (Texto de la Ordenanza, Título I, Capítulo I, Artículo 1.1.1.)</p> <p>Plan Regional de Desarrollo Urbano: “Orientará el desarrollo de los centros urbanos de las regiones (...) será elaborado por la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respectiva, deberá someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, se aprobará por el Consejo Regional, y se promulgará mediante resolución del Intendente”. (Texto de la Ordenanza, Título 2, Capítulo 1, Artículos 2.1.5 y 2.1.6).</p> <p>Plan Regulador Ínter comunal: “Regulará el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales</p>

<p>Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial</p>	<p>de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana (...) será confeccionado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, con consulta a las Instituciones que integran la Administración del Estado que se estime conveniente". (Texto de la Ordenanza, Título 2, Capítulo 1, Artículos 2.1.7 y 2.1.9)</p> <p>Plan Regulador Comunal: Regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de cada comuna y es "confeccionado, en calidad de función privativa, por la Municipalidad respectiva (...) deberá incluir las disposiciones propias del Plan Regulador Ínter comunal que afecten el respectivo territorio comunal, pudiendo precisarlas" (Texto de la Ordenanza, Tít. 2, Cáp. 1, Art. 2.1.10)</p> <p>Plan Seccional: "En los casos (...) en que no exista Plan Regulador Comunal vigente, se podrán aprobar Planes Seccionales (...) consistirán en una memoria explicativa básica, en una ordenanza local que fije las condiciones mínimas de uso de suelo, de edificación y del trazado vial y en uno o más planos que grafiquen lo anterior" (Texto de la Ordenanza, Tít. 2, Cap. 1, Art. 2.1.15)</p>
<p>Principales Leyes habitacionales</p>	<p>A pesar de que no existe una Ley de Vivienda, el sector está regulado a través de una serie de Decretos Supremos que definen los programas de subsidio y de una estructura de leyes que norman principalmente aspectos técnicos y de diseño. A ello se agregan otros decretos y reglamentaciones complementarias de otros sectores gubernamentales.</p> <p>Ley General de Urbanismo y Construcción (ver punto anterior), Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (ver punto anterior).</p> <p>Ley de Copropiedad inmobiliaria: "Regula un régimen especial de propiedad inmobiliaria, con el objeto de establecer condominios integrados por inmuebles divididos en unidades sobre las cuales se pueda constituir dominio exclusivo a favor de distintos propietarios, manteniendo uno o más bienes en el dominio común de todos ellos". (Texto de la Ley, Título I, Artículo 1o). "Define claramente cuáles son los deberes y derechos de cada copropietario, los bienes comunes, los bienes exclusivos, los gastos ordinarios y extraordinarios, y las instancias a las cuales acudir en caso de conflicto. Sin embargo, también deja espacio de decisión para los copropietarios, específicamente en razón de cuáles serán las normas que regirán su vida en copropiedad, qué estará prohibido y permitido, siempre y cuando no el carácter obligatorio del reglamento de copropiedad, documento que contienen precisamente las normas que la propia comunidad decide tener para su condominio". (U. DE CHILE, FAU, INVI; ONG CORDILLERA; CORPORACIÓN HABITACIONAL, CCHC, 2004)</p> <p>Ley de Bases del Medio ambiente. "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley" (Ordenanza, Tít. I, Art. 1o)</p> <p>Bases de licitación. Instrumentos normativos a través de los cuales se establecen las condiciones administrativas y técnicas con las que el Estado licita la construcción de conjuntos habitacionales de vivienda social, son específicas a cada licitación y generalmente se presentan en dos tipos de antecedentes: Bases Administrativas Generales y Bases Técnicas Generales, con sus respectivos anexos.</p> <p>Normas técnicas oficiales. Normas técnicas específicas. "Su estudio y desarrollo por encargo de entidades del Estado o privadas, lo efectúa el Instituto Nacional de Normalización (INN). Dichas complementarias a la estructura normativa vigente, sin embargo, (...) su aplicación no tiene el carácter de obligatorio, salvo que sean expresamente citadas en dicha normativa", de lo contrario se consideran simplemente informativas. (CAQUIMBO, MARTÍNEZ, 2004:11)</p>

Costa Rica	
Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente	Sin Información
Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial	<p>La plataforma gubernamental del planeamiento urbano que opera actualmente descansa en un Consejo Interinstitucional para la Planificación Urbana y una Secretaría Técnica, encargados de la formulación y gestión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), pero estas instancias han carecido de recursos suficientes para avanzar efectivamente en la implementación de las políticas nacionales, su instrumentación y gestión (como un todo).</p> <p>Una serie de municipalidades de las áreas metropolitanas de la GAM han iniciado gestiones para abordar sus planes locales bajo el marco de lineamientos urbanos supra municipales, Los planes reguladores han sido exigidos por la legislación en materia de urbanismo y continúan hoy como principal instrumento formal del planeamiento urbano local.</p>
Principales Leyes habitacionales	<p>A mediados de la década de los ochentas se había contraído mucho la capacidad del sistema institucional público-privado para responder efectivamente, mediante financiamiento y construcción a las demandas de vivienda, manifestándose en un incremento importante del déficit habitacional. La búsqueda de una respuesta estructural, de largo plazo, motivó la creación del SFNV mediante la Ley 7052 del 6 de noviembre de 1986.</p> <p>En 1991 con la Ley 7208, se eliminó la exigencia de que los beneficiarios del subsidio habitacional suscribiesen hipotecas en segundo grado a favor del Banco y, segundo, en 1995 con la Ley 7558, se traspasó la función de supervisión y control de las entidades autorizadas a la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF).</p>
EL SALVADOR	
Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente	En la Constitución de 1950
Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial	Ley del control del desarrollo urbano. La constitución declara la vivienda de interés social.

<p>Principales Leyes habitacionales</p>	<p>1950-1970 Estado crea una serie de normas e instituciones, entre éstas, la que va a ejecutar proyectos de construcción de viviendas el IVU, La financiera Nacional de la Vivienda y el sistema de Ahorro y préstamos, la controladora del desarrollo urbano DUA.</p> <p>1971 a 1992, Se crea el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano que asume la planificación urbanística y de vivienda. En este periodo se da un cambio radical con el neoliberalismo se le otorga primacía al mercado y se extingue el IVU y el sistema de ahorro y prestamos.</p> <p>1993 a 2001: el mercado determina la actividad del sector de la vivienda, con el acontecimiento de los terremotos del 2001 el sector construcción toma auge con la inversión que se le inyecta producto de las donaciones económicas que llegan al país para la reconstrucción en que algunas ONG'S e Iglesias por su propias iniciativas se destacan en este proceso.</p>
<p>GUATEMALA</p>	
<p>Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente</p>	<p>Art. 67: Protección a las tierras de las cooperativas agrícolas indígenas. Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualquier otra forma de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del estado, asistencia crediticia y de técnica preferencia...</p> <p>Art. 105: Vivienda de los trabajadores. El Estado, a través de las Entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diversos programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que lleven las condiciones de salubridad. Los propietarios de las empresas quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos en la ley, viviendas que llenen los requisitos anteriores...</p> <p>Art.119: Obligaciones del Estado. Son Obligaciones fundamentales del Estado:... d) Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país procurando el bienestar de la familia;... g) Fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de vivienda adecuados a efectos de que el mayor número de familias Guatemaltecas las disfruten en propiedad. Cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente.</p>
<p>Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial</p>	<p>Decreto 84-2.002. Ley de adjudicación de Bienes inmuebles propiedad del Estado, el Gobierno o Nación, a favor de las familias en situación de pobreza y extrema pobreza.</p>
<p>Principales Leyes habitacionales</p>	<p>Decreto No 120-96, reformado por el 74-97. Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. El objeto principal de esta ley es "apoyar, fortalecer, fomentar y regular acciones del estado y los habitantes de la República, con el fin de desarrollar el sector Vivienda y Asentamientos Humanos para establecer las bases Institucionales, técnicas y financieras, que permitan a la familia acceder a una solución habitacional digna y adecuada". El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda es el ente rector y supervisor del sector, que debe ejercer el papel de facilitador del desarrollo habitacional del país, y es responsable de coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre entidades e Instituciones públicas y privadas, con el objeto de promover el desarrollo de la Vivienda y los Asentamientos Humanos.</p> <p>Acuerdo Gubernativo 101-95. Creación del FOGUAVI y su normativa.</p> <p>Observación: Dispersión en el sistema legal (39 leyes vinculadas al tema Vivienda) (Ver observaciones sobre políticas en cuadro anterior)</p>

Honduras	
Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente	La Constitución establece el derecho de los hondureños a la vivienda, específicamente contiene un capítulo (IX) dedicado a la vivienda, señalando que el Estado formulará y ejecutará programas de vivienda de interés social y apoyará y regulará sistemas y mecanismos para la utilización de recursos internos y externos a ser canalizados hacia la solución del problema habitacional.
Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial	<p>LEY SOBRE ZONIFICACION, URBANIZACION, LOTIFICACION Y CONSTRUCCION. Instrumento que regula el comportamiento de los diversos actores en los ambientes señalados.</p> <p>LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE URBANIZACIÓN es un instrumento que regula el comportamiento de los diversos actores en los ambientes señalados, en la cual se fundamentan las ordenanzas de los gobiernos locales.</p> <p>ORDENANZAS LOCALES.</p>
Principales Leyes habitacionales	<p>1957: INICIO DE LA LEGISLACIÓN HABITACIONAL.</p> <p>LEY DE LA PROPIEDAD Su propósito es el de fortalecer y otorgar seguridad jurídica a los titulares de la propiedad, desarrollar una política nacional que permita la inversión nacional y extranjera y el acceso a la propiedad.</p> <p>LEY DE INQUILINATO Regula las relaciones entre los usuarios y propietarios de edificios, cualesquiera sea su ocupación) y de predios en arrendamiento.</p>
México	
Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente	<p>Vivienda. Art. 4 consagra el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; Art. 123, fracción XII, establece la obligación de las empresas para proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, mediante la aportaciones que hagan a un fondo nacional de la vivienda a favor de sus trabajadores, con el fin de establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad las habitaciones.</p> <p>Desarrollo Urbano. Art. 27, párrafo 3, establece el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular su aprovechamiento en beneficio social tanto para distribuir equitativamente la riqueza pública como para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana. Para ello se dictarán medidas para ordenar los asentamientos humanos, establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Art.73, fracción XXIX-C Ordena expedir leyes de asentamientos humanos con la concurrencia de los 3 ámbitos de gobierno en el campo de sus competencias. Art. 115, fracción V Otorga facultades a los municipios para administrar el desarrollo urbano. Les compete formular, aprobar y administrar los planes de su jurisdicción y participar en los de la región, incidir en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones e intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros.</p>

<p>Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial</p>	<p>Ley General de Asentamientos Humanos. (alcance federal) Establece las reglas a las que habrán de someterse los tres ámbitos de gobierno y los particulares en el aprovechamiento del territorio y la propiedad de los inmuebles, para planear y regular la fundación, crecimiento y mejoramiento de los centros de población Su función es proporcionar los límites y supuestos básicos a los que habrá de someterse la legislación (planes de desarrollo urbano, zonificación y regulación de los usos de suelo estatales y municipales) y la acción de los órganos estatales en materia de asentamiento humanos.</p> <p>Ley Agraria (alcance federal) Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria. Privilegia el papel económico del ejido en el desarrollo del campo, sin embargo, en tanto que la mancha urbana incorporó de manera creciente suelo ejidal, en 1992 se realizaron modificaciones legislativas para reconocer el derecho de los ejidatarios a beneficiarse de la urbanización y regular la transformación de los usos del suelo de rural a urbano. Norma las facultades y ámbitos de concurrencia de los 3 ámbitos de gobierno en la esfera de desarrollo urbano en asentamientos formados en los ejidos, establece los procedimientos para transformar el suelo de agrario a urbano, simplificó el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública, determino los mecanismos de asociación entre ejidatarios, particulares y organizaciones civiles para realizar proyectos inmobiliarios productivos, faculta a las autoridades locales para regularizar la tenencia de la tierra.</p>
<p>\Principales Leyes habitacionales</p>	<p>Ley Federal de Vivienda (1984) En una Ley reglamentaria del artículo 4 Constitucional. Tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos de las dependencias y entidades del gobierno federal para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Precisa las formas de coordinación con los gobiernos de estados y municipios, la concertación con el sector social y privado, el marco programático del sector vivienda y diversos aspectos de la producción habitacional (suelo, materiales, normatividad y tecnología).</p> <p>Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT 1972) (alcance federal). Establece la creación del Instituto y sus objetivos.</p> <p>Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF 2001) (alcance federal). Es una Ley reglamentaria del sexto párrafo del artículo 4o. constitucional y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.</p> <p>Legislación estatal especializada en materia de vivienda en 5 de las 32 entidades federativas (Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco y San Luis Potosí) (alcance estatal) En 3 entidades federativas las leyes destacan por su amplitud y precisión. Refieren tanto a los procesos de poblamiento formales, como a los que tienen origen irregular, reconocen y fomentan la participación del sector social en la producción de vivienda; contemplan mecanismos específicos para el desarrollo progresivo de los desarrollos y acciones de vivienda, siendo congruentes con la realidad nacional. En las 27 entidades federativas que carecen de legislación especializada, las leyes de asentamientos humanos ó de desarrollo urbano hacen referencia al desarrollo habitacional.</p>

NICARAGUA	
Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente	Art. 64: "Toda familia nicaragüense tiene derecho a una vivienda digna. El Estado deberá promover ese derecho."
Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial	<p>Normas, pautas y criterios de ordenamiento territorial. INETER. Decreto de Ley. Prescribe características del suelo para ser declarado con aptitud para desarrollos habitacionales. Densidades de vivienda. Niveles de equipamiento según la jerarquía de los centros poblados.</p> <p>Ley 278 De la propiedad reformada urbana y rural. Mandata la legalización de la propiedad asignada por el Estado con ánimo de dueño en los años 80s y 90s. Involucra a más de 80 mil propiedades de lotes urbanos en barrios populares en las principales ciudades del país. Ha funcionado a un ritmo lento siendo éste un problema sentido de la gente para tener acceso al subsidio habitacional prescrito por el Estado.</p>
Principales Leyes habitacionales	<p>Ley 309. De los Asentamientos Espontáneos. Mandata a las Alcaldías Municipales a legalizar la propiedad ordenar físicamente el territorio, dotar de servicios básicos y preparar planes integrales de desarrollo humano que incluyan acciones de desarrollo económico y social. Prescribe procedimientos altamente participativos. Ha tenido poca aplicación por falta de voluntad política del gobierno central y locales para actuar coordinados.</p> <p>Ley 457 De funcionamiento, normativa y procedimientos del fondo social de viviendas. Define el concepto de subsidio habitacional. Establece los criterios y procedimientos para ser otorgado. Define como unidades ejecutoras a Entidades Auxiliares que pueden ser Alcaldías, Organizaciones Sociales y Comunitarias, Cooperativas y Micro financieros.</p>
PARAGUAY	
Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente	<p>Artículo 100. Por el cual se establece el derecho a la vivienda digna para todos los habitantes de la República. En la Constitución anterior (1967) no se establecía este derecho.</p> <p>Artículo 168. Por el cual se establece que el urbanismo es atribución municipal. Similar atribución para las municipalidades estaba en la Constitución anterior.</p>
Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial	<p>Ley N° 1.284/87, Orgánica Municipal, que le otorga potestad a la Municipalidad para dictar los Planes de Desarrollo Urbano. En la práctica, sin embargo, pocas municipalidades cuentan con un Plan de Desarrollo Urbano y la mayoría de los pocos existentes, no tienen vigencia práctica.</p> <p>Establece la potestad de los gobiernos municipales de dictar normas de construcción y edificaciones en áreas urbanas. Cuáles son las áreas habitacionales y cuáles son las áreas comerciales, industriales, etc. Establece tamaños mínimos de los lotes para viviendas: 360 m2, si bien la Ley 1.909/02, flexibilizó esta disposición, posibilitando que las urbanizaciones de interés social puedan tener lotes de menores dimensiones, lo que simplemente debe ser aprobado por la Municipalidad (la Junta Municipal).</p>

<p>Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial</p>	<p>Para uso de suelo, no hay ley. Debido a ello, las empresas inmobiliarias especulan libremente con el suelo rural, suburbano y urbano.</p> <p>Tampoco hay ley de ordenamiento territorial, por lo que los suelos agrícolas cercanos a las ciudades entran fácilmente en el circuito de la especulación inmobiliaria, pues ésta no está limitada por ningún tipo de ordenamiento territorial.</p>
<p>Principales Leyes habitacionales</p>	<p>Ley 118/90, que crea el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI). Ente autónomo, con capacidad para fijar la política habitacional y promover soluciones habitacionales para familias de limitados recursos económicos. No existe en el Paraguay un ministerio ni viceministerio de la vivienda. El único ente público con potestad para ello es el CONAVI, en forma de ente autónomo, dependiente de la Presidencia de la República (sin rango ministerial).</p> <p>Ley 2.329/03, que crea el Fondo para las Cooperativas de Vivienda. Crea el Fondo para las Cooperativas de Vivienda o los Departamentos de Vivienda que se creen en cualquiera de las cientos de cooperativas existentes en el país. El Estado está obligado a incluir en el Presupuesto de General de la Nación (PGN) fondos del Tesoro Público para financiar conjuntos habitacionales.</p> <p>Los (barrios) encarados por cooperativas de vivienda. Establece cuatro niveles socios económicos de subsidio directo (desde menos de 1,0 salario mínimo hasta 5,0 salarios mínimos), la posibilidad que el socio de la cooperativa aporte en efectivo, especie, mano de obra (ayuda mutua) o servicios, y que las cooperativas puedan ser de propietarios o de usuarios.</p>
<p>URUGUAY</p>	
<p>Referencia al desarrollo habitacional y urbano en la Constitución Nacional vigente</p>	<p>Sin Información al respecto</p>
<p>Uso del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial</p>	<p>La Ley Nacional de Viviendas (1968) crea la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINAMA) que funciona en la órbita del MVOTMA.</p> <p>Planes de Ordenamiento Territorial, a nivel municipal. El POT fue aprobado en Montevideo (capital) en 2001</p>
<p>Principales Leyes habitacionales</p>	<p>Ley Nacional de Viviendas (1968). Relevante logro legislativo que permanece vigente. Define la vivienda como un derecho principal de los ciudadanos, su carácter de “digna” y “adecuada” de acuerdo a las características de los núcleos familiares.</p> <p>Los regimenes de tenencia y producción posibles como por ejemplo las cooperativas de vivienda y el uso y goce dentro del sistema de propiedad colectivo etc. Contiene indicaciones sobre los sistemas de financiación, en particular crea la Unidad Reajutable (UR) que se ajusta con el Índice medio de Salarios como moneda para la estructuración de los préstamos y su repago.</p> <p>El Ministerio de Vivienda será el organismo encargado de la política en la materia .Se encarga del diseño y gestión de los diversos programas y líneas de acción. Gestiona y administra el Fondo Nacional de Viviendas (FONAVI).</p>

FUENTE: -Fichas de recopilación de información enviada por colaboradores en cada país, Octubre 2005.

De los cuadros anteriores se observa la existencia de un conjunto de disposiciones legales que sustentan una serie de acciones de tipo “activas”, lo que algunos autores⁵⁷ definen como “acciones urbanas directas”: construcción y adjudicación de viviendas, otorgamiento de créditos a través de la banca nacional, ejecución de obras públicas, etc., todo esto, con la concomitante creación de organismos planificadores y ejecutores de políticas, definición de mecanismos de financiamiento, diseño de operatorias, etc.

Por otro lado, el Estado interviene también de manera “indirecta” en el sector (“políticas implícitas”), a través de la legislación que busca regular el funcionamiento de los mercados y submercados vinculados a la temática: mercado de tierra urbana, de alquileres, créditos, etc.

Finalmente, es posible identificar un tercer grupo de leyes “correctivas”, es decir, que buscan regularizar (en sus distintos aspectos: dominial, urbano, social, económico) el territorio, tanto urbano como rural, producido informalmente.

Algunas leyes (como la “Ley General de Asentamientos” y la “Ley Agraria”, de México, el “Estatuto da Cidade”, de Brasil, o la “Ley General de Urbanismo y Construcción”, de Chile) se plantean como “leyes marco” para el sistema habitacional, por lo que contienen elementos de los tres tipos propuestos. No obstante, se las consideró como vinculadas a la intervención directa del Estado, en tanto posicionen a éste en un rol planificador.

5.5.2 Períodos Históricos de la legislación habitacional

A continuación se presentan las principales características de los diversos períodos históricos sucesivos, en los cuales se ha ido conformando el andamiaje jurídico-institucional con el que han operado las políticas habitacionales en los países que conforman el universo estudiado.

Para el ordenamiento de la información disponible, se han definido cuatro períodos históricos, cuyo inicio y término dependerá de la fase de desarrollo en que se encuentra cada país. Los rasgos principales de ellos son los siguientes:

Primer Período: Es caracterizado por la promulgación del conjunto de leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas y normas que van armando el andamiaje legal, institucional y financiero que permite la acción habitacional pública. En forma preferente, se dictan legislaciones para regular las acciones relativas al alquiler y la producción de viviendas nuevas, desde una perspectiva higienista y asistencialista.

Segundo Período: En este período se promulgan un conjunto de disposiciones legales que permiten operar dentro del Estado de Bienestar, especialmente para resolver las necesidades habitacionales de la población en situación de pobreza emplazadas en áreas urbanas, producto del proceso de industrialización sustitutiva, que genera una migración campo-ciudad y pequeños poblados-ciudad, desatando un acelerado proceso de urbanización. Normalmente, las disposiciones están

⁵⁷ Al respecto, ver, por ejemplo, TORRES, Horacio, 1993: El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Ed. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

orientadas a consolidar el sector vivienda de la estructura institucional del Estado, que permite el diseño de políticas nacionales de vivienda.

Tercer Período: Su rasgo principal es la generación de un conjunto de disposiciones legales que disminuyen la intervención del Estado como el gran productor habitacional, en el marco de las políticas de ajuste estructural siguiendo el Consenso de Washington. En forma progresiva se traspa al sector privado, con un sistema de financiamiento a la demanda y el mercado de titularización de hipotecas. También, se dictan legislaciones para abordar el problema de los asentamientos precarios, que permiten el accionar de programas de mejoramiento barrial, con financiamiento de agencias multilaterales.

Cuarto Período: Las disposiciones legales que se promulgan tienen que ver por una parte, con la consolidación del modelo de financiamiento a la demanda y por otra, de normas relativas a enfrentar la situación de pobreza, con el fin primordial de asegurar la gobernabilidad urbana. A su vez, se dictan disposiciones para que los gobiernos locales tengan un rol preponderante en la actuación habitacional, con una perspectiva más integral, en términos sociales, políticos y territoriales.

CUADRO 5: PERIODOS HISTÓRICOS DE LA LEGISLACIÓN HABITACIONAL

PERIODO	ARGENTINA
Inicio legislación	1905 - Ley 4.824 (de Casas Baratas) 1913 - Ley 3.487 (Creación de nuevos centros) 1915 - Ley 9.677 (Comisión de Casas Baratas).
Primer periodo	
Segundo periodo	
Tercer periodo	<p>1989 - 1999. Objetivos política habitacional: Siguiendo los lineamientos de los organismos internacionales, se focalizan -y reducen- los programas. En el caso del FONAVI, no obstante, la focalización no implicó que los sectores más pobres accedieran a las viviendas, sino que se siguieron beneficiando aquellos sectores que pueden demostrar determinado ingreso (clase media y media-baja). Se privatizan los servicios públicos: producción y distribución de energía eléctrica, gas, agua, cloacas, comunicaciones, transportes. Se privatiza el Banco Hipotecario Nacional.</p> <p>Política Urbana: Privatización de medios de transporte y principales vías de acceso (peajes). Construcción de autopistas, que privilegian los medios de transporte privados por sobre los públicos. Grandes proyectos urbanos (shoppings, Puerto Madero, Abasto), principalmente en manos de capital privado.</p> <p>HITOS. 1995 Ley Federal de vivienda. 1998. Privatización del Banco Hipotecario Nacional.</p>
Cuarto periodo	<p>2.000 - 2.002: Virtual paralización de los programas sobre el 2001.</p> <p>2.003 - 2.005: Un hecho destacable es que, desde el discurso oficial, se plantean como objetivos de la política habitacional “el mejoramiento del hábitat y la reactivación productiva”. La construcción de vivienda como forma de paliar el desempleo. Se reactivan programas (especialmente, obras con fondos FONAVI) y se crean nuevos.</p>

PERIODO	BOLIVIA
Inicio legislación	1927: Se dictaron las primeras disposiciones legales con relación a la vivienda de interés social. Creación del Fondo de Ahorro Obrero con destino a la vivienda. Formación de Barrios Obreros.
Primer periodo	<p>1936-1952: Se fijan categorías como límite del monto de alquiler y se exigen requisitos mínimos de habitabilidad, incluyendo la obligatoriedad de contar con servicios higiénicos aceptables, que las habitaciones sean salubres, bien ventiladas e iluminadas, se fijan las condiciones de desahucio, finalmente se crea el "Timbre del Inquilino" como recaudación destinada a las cajas de barrios obreros.</p> <p>Se crea un comité de abaratamiento de la vivienda, encargado a su vez de estudiar una nueva Ley Catastral, un proyecto de Ley de Inquilinato y un "Plan Financiero y Legal para la construcción de Barrios Obreros en las principales ciudades de la República.</p> <p>Inicio de la Explosión Urbana hacia La Paz ó centros mineros.</p> <p>Creación de Consejos de Vivienda Departamentales y un Consejo de Vivienda Superior.</p>
Segundo periodo	<p>1952-1984: Decreto Ley de la Reforma Urbana. Creación del Régimen de Vivienda Popular y el Instituto Nacional de Vivienda (INAVI).</p> <p>Objetivos principales de la política habitacional: Promover, dirigir y ejecutar la construcción de viviendas para los trabajadores. Orientar la política tendiente a la solución del problema del alojamiento de interés social. El INAVI se constituye como el brazo operativo técnico, con recursos provenientes de un fondo nacional de vivienda popular sustentado por aportes patronales.</p> <p>Objetivos principales de la política urbana: La Ley de Reforma Urbana es confiada a la administración municipal. Promover la función social del los latifundios urbanos sin edificar, para evitar la especulación del uso del suelo. Facultar a los Municipios para la reglamentación de afectaciones, fraccionamientos, venta y distribución de lotes. Dotación de tierras a través de la COMIBOL y Federación de Mineros.</p>
Tercer periodo	<p>1985-1990: Decreto 21060 de 1985 Decreto 21660 de 1987</p> <p>Objetivos principales de la política habitacional: Ajuste institucional del sistema de ahorro y crédito. Definición de políticas, planes y programas Fortalecimiento de inversiones con recursos provenientes de fuentes internas ó de cooperación internacional. La participación de los interesados en vivienda, al otorgarles la responsabilidad de la adjudicación de la empresa constructora, selección de la ICI (Institución Crediticia Intermedia), y determinar las características de los planes habitacionales. Financiar el sistema con aportes patronales y laborales al Fondo Nacional de Vivienda. Subsidio a la tasa de interés menor del sistema financiero y del mercado, con planes hasta de 20 años. Atención al sector formal y de trabajadores. Ejecución de planes habitacionales de autoconstrucción con sectores informales y de bajos ingresos, con financiamiento hasta de US \$ 2000.</p> <p>Objetivos principales de la política urbana: Dotar de infraestructura a los planes habitacionales.</p>
Cuarto periodo	2003: El Ministerio de Desarrollo Económico a través del Vice ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda es el responsable del desarrollo del sector vivienda.

PERIODO	BRASIL
Inicio legislación	Hasta 1930 , la acción habitacional del Estado se reducía al control de las condiciones sanitarias.
Primer periodo	<p>1930-1964. Proyecto nacional desarrollista (G. Vargas). Intervención directa del Estado en la producción habitacional y en la regulación de las relaciones entre locadores e inquilinos. Creación de Cajas de Jubilación y Pensión (Institutos de Aposentadoria Pensões - IAP 's), con autorización para producir vivienda para sus afiliados (50.000 viviendas - 150 conjuntos) y otorgar préstamos para la compra o construcción (70.000 préstamos).</p> <p>Construcción de conjuntos habitacionales pequeños y viviendas unifamiliares por la Fundación de vivienda Popular (Fundação da Casa Popular, 18.000 viviendas, 370 conjuntos).</p>
Segundo periodo	<p>1964-1986. Golpe militar, se suprimen las instituciones existentes. Se crea el Banco Nacional de Vivienda (Banco Nacional de Habitação) y el sistema Financiero de Vivienda (Sistema Financeiro de Habitação). Para ello, se crea el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, ahorro obligatorio para los trabajadores (aporte del 8% de los salarios).</p> <p>Política urbana: se crean organismos específicos, como el Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo (Serviço Federal da Habitação e Urbanismo - Serfhau) --> planes de desarrollo urbano en varias ciudades; Consejo Nacional de Desarrollo Urbano --> Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Programa de saneamiento básico (redes de agua).</p> <p>Programas: Construcción de Conjuntos Habitacionales Populares (única política para sectores populares - generó barrios dormitorios, segregados de la trama urbana); Cooperativas de Vivienda; Financiamiento de lotes con servicios (lotes urbanizados, con poco impacto cuantitativo); Financiamiento de material para construcción (poco alcance, dirigido a sectores medios); Promorar (poco alcance, productos flexibles: vivienda progresiva, urbanización de favelas, etc.); Financiamiento de Vivienda con recursos del Sistema Brasileiro de Ahorro y Préstamo (sectores medios).</p>
Tercer periodo	1990-2005 En 1995, reestructuración de la Política Nacional de Vivienda y creación de nuevos programas, priorizando el financiamiento dirigido directamente al beneficiario final para la adquisición de unidades de vivienda usadas o para material de construcción (en lugar de dirigirlo a empresas o al sector público).
Cuarto periodo	2003. Creación del Ministerio de las Ciudades y del Consejo Nacional de las Ciudades. El nuevo ministerio tiene como objetivo articular todas las áreas que actúan en el desarrollo urbano (vivienda, saneamiento, transporte urbano, planeamiento territorial), y convertirse en instancia de control y participación, responsable de debatir y aprobar las políticas nacionales, donde están representados los distintos sectores de la sociedad (poder público regional, municipal y nacional; entidades empresarias; profesionales, sindicatos, universidades, movimientos sociales, etc.).

PERIODO	CHILE
Inicio legislación	1906: Ley 1.838, de Habitaciones Obreras.
Primer periodo	1906 -1939. Ensayo Legislativo. Durante este periodo “surge la pregunta de si es el Estado o el sector privado quienes deben solucionar el problema habitacional. Las primeras iniciativas son privadas, pero a lo largo del siglo el Estado asumirá su rol, (...) impulsará la industria de construcción de viviendas populares”.
Segundo periodo	1939 - 1964. Institucionalidad del desarrollo. Durante éste periodo se continúa la labor directa del Estado en la construcción de viviendas económicas y “se estimuló la construcción habitacional por parte de los privados”.
Tercer periodo	<p>1964 - 1973. Participación Popular. Para el gobierno de Eduardo Frei Montalva “la política de vivienda debía mantener la actividad económica, responder a reivindicaciones urgentes y acrecentar la integración institucional de los marginales urbanos”. Además, se desarrollaron como componentes de la política habitacional: “la profundización de la racionalización de la producción habitacional, tanto en lo referente a la regulación del mercado productor como a la organización de la demanda”. Durante el gobierno de Salvador Allende, el gobierno asumió “la obligación de eliminar el déficit habitacional en un plazo prudente y sin pretender recuperar el costo que le significaba la construcción de las unidades (...) Cambió la noción habitacional señalando que la vivienda era un derecho de todas las familias. (...) en este periodo, junto con colocarse el objetivo de ‘que cada familia llegue a ser propietaria de su casa’, el gobierno propuso diversas medidas (...): revertir las tendencias segregativas hacia las periferias urbanas con que se decide la localización de las viviendas populares, mediante acciones orientadas a la remodelación de las ciudades y barrios sin expulsar a los residentes”.</p> <p>1973 - 1990. Dictadura militar. Un nuevo modelo de política habitacional, centrada en el instrumento de subsidio a la demanda y su complemento con el ahorro y crédito. (...) A fines de la década del 70, la política habitacional asumida en Chile tuvo los siguientes principios orientadores:</p> <p>Primero, (...) el Estado ayudaría a las familias más necesitadas suplementando su poder adquisitivo con subsidios directos, en tanto los bancos privados ofrecerían financiamiento suplementario; los sectores medios y altos debían conseguir financiamiento en los bancos privados. De esta forma ‘la construcción y el financiamiento de vivienda quedarían a cargo del sector privado y el gobierno sólo actuaría como facilitador’ (...)</p> <p>Segundo, nueva política urbana que liberalizó el mercado del suelo, en la idea que esta medida abarataría la vivienda por menores costos de suelo. (...)</p> <p>Tercero, reactivar la economía a través de la construcción de viviendas nuevas (...) [proveyendo] subsidios sólo para la compra de viviendas nuevas, no realizándose ningún esfuerzo para ‘apoyar’ la reventa. Debido a que “durante el año 1979 se suprime el límite urbano, aumentando el área urbanizable de Santiago en 64.000 hectáreas, y se deja en manos del mercado la definición de los usos del suelo. Esto suscitó una fuerte expansión de la ciudad desplazando la periferia en la que (...) se concentró la localización de la vivienda social.</p>
Cuarto periodo	<p>1990 - 2000. Gobiernos de la concertación. Ideas matrices: más vivienda para los más pobres y allegados; mejores barrios y ciudades; y diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales.</p> <p>Principios orientadores gobierno Patricio Aylwin: redistribución, favoreciendo los programas dirigidos a los más pobres sin descuidar el acceso de los sectores medios a instrumentos financieros y sociales; progresividad, más subsidios para soluciones de menor costo unitario y</p>

<p>Cuarto periodo</p>	<p>más focalización en la pobreza; regionalización; focalización y estímulo a la organización de los postulantes, ponderando factores socio - económicos y habitacionales para la entrega de viviendas; libre asociación, creación de modalidades de postulación colectiva; participación e integración urbana, mediante mecanismos de recuperación de sectores deprimidos y la incorporación de los beneficiarios de programas habitacionales a la red de servicios sociales urbanos.</p> <p>Principios orientadores gobierno Eduardo Frei Ruiz-Tagle: el ciudadano como centro de las políticas; equidad y solidaridad como sentido de la participación ciudadana; búsqueda de ciudades sustentables; consolidación de políticas integrales; promoción de un Estado activo, regulador, subsidiario y facilitador; búsqueda de mercados urbanos eficientes, explicitando subsidios y costos; y consolidación de modalidades participativas de hacer ciudad.</p> <p>Ambos gobiernos “se propusieron la absorción del déficit habitacional. Para lograr este objetivo, el MINVU se propuso una meta anual mínima de producción de 90.000 soluciones habitacionales”. Esta meta anual fue alcanzada.</p> <p>2001-2006. Política habitacional Presidente Ricardo Lagos, el MINVU “se ha planteado el desafío de generar políticas, planes y programas destinados a mejorar la gestión de la ciudad y el territorio, propiciando el desarrollo de ciudades funcionales, equitativas, eficientes, socialmente integradas, con viviendas que reconozcan la diversidad de la demanda, barrios con equipamientos y espacios públicos donde se generen posibilidades para el desarrollo de la cultura y el ejercicio de la democracia. En este marco ha orientado su accionar en focalizar los recursos de vivienda a los sectores más pobres; la consolidación del programa Chile Barrio, acelerando la solución de las familias de los asentamientos catastrados; rehabilitar los espacios públicos de valor patrimonial; avanzar en la modernización de la gestión urbana a través de la reforma de instrumentos.</p>
<p>PERIODO</p>	<p>COSTA RICA</p>
<p>Inicio legislación</p>	<p>Sin Información</p>
<p>Primer periodo</p>	
<p>Segundo periodo</p>	
<p>Tercer periodo</p>	<p>1986. Creación del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV). Este Sistema incorporó al Bono Familiar de Vivienda (BFV) como principal instrumento de una política de subsidio directo a las familias con ingreso familiar inferior a cuatro salarios mínimos de un obrero especializado de la construcción.</p> <p>También complementó al subsidio con créditos paralelos respaldados mediante hipotecas de primer grado a favor de la entidad autorizada que lo tramitaba, con un plazo máximo de 15 años y con un monto que resultaba de la diferencia entre el valor de la vivienda y el monto del subsidio.</p> <p>1998. La crisis financiera del sector cooperativo, a partir de 1998, debilitó aún más la estructura de entidades autorizadas y requirió importantes medidas para recuperar la estabilidad financiera del Banco Nacional Hipotecario (BANHVI).</p> <p>Programa ABC: Ahorro-Bono-Crédito: el beneficiario debe ahorrar parte de su ingreso para financiar la compra de una vivienda; a cambio, se le concede un BFV de monto superior a lo ordinario y se le garantiza, además, la obtención de un crédito hipotecario.</p>
<p>Cuarto periodo</p>	<p>Observación: El comportamiento del BFV en términos de su destino indica la preferencia que históricamente (1987-2003) se ha dado a las soluciones completas, basadas en terrenos y viviendas (29% para lote y construcción, 46% para construcción en lote propio, 17% para compra de vivienda existente, 5% para compra de lote) y, en contraste, la muy pequeña atención prestada a mejoras de la vivienda existente con base en ampliación, reparación y mejoras (3%).</p>

PERIODO	EL SALVADOR
Inicio legislación	1950: Ley del control del desarrollo urbano. La constitución declara la vivienda de interés social.
Primer periodo	
Segundo periodo	<p>1950 a 1970, el Estado crea una serie de instituciones entre estas la que va a ejecutar proyectos de construcción de viviendas el IVU, La financiera Nacional de la Vivienda y el sistema de ahorro y préstamos, la controladora del desarrollo urbano DUA. 1971 a 1992, Se crea el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano que asume la planificación urbanística y de vivienda que tenía el DUA, aparece la ANDA responsable de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados que atiende lo urbano y el Plan SABAR del Ministerio de Salud que se encarga de lo rural en cuanto a la dotación de agua, surge el Fondo Social de la Vivienda bajo el sistema de cotizaciones de asalariados de la empresa privada, con la reforma agraria surge el ISTA que va regular la entrega de tierras y la construcción de viviendas en el área rural. En este periodo se da un cambio radical con el neoliberalismo se le otorga primacía al mercado y se extingue el IVU y el sistema de ahorro y préstamos, el FSV ya no recibe cotizaciones, se estructura como una institución nueva, se crea FONAVIPO con los activos del IVU y FNV, así como también el ILP.</p>
Tercer periodo	<p>1993 a 2001: el mercado determina la actividad del sector de la vivienda, con el acontecimiento de los terremotos del 2001 el sector construcción toma auge con la inversión que se le inyecta producto de las donaciones económicas que llegan al país para la reconstrucción en que algunas ONG's e Iglesias por su propias iniciativas se destacan en este proceso. Hay insuficiencia de financiamiento de las viviendas de interés social por parte del Estado. Los fondos no provienen del Presupuesto Nacional sino de la cooperación internacional, son fondos donados o préstamos. Pero estos fondos se están agotando. Es un financiamiento coyuntural, lo que se necesita es un financiamiento de carácter estructural.</p>
Cuarto periodo	<p>2001- 2003: Los terremotos se vuelven una oportunidad para el sector de la vivienda y la construcción, ya que éstos se reactivan económicamente como producto de los fondos que llegan vía donaciones, lo que permite la realización de la recuperación de la infraestructura vial, educativa, de salud y la construcción de 103,000 viviendas hasta la fecha de abril de 2,004 (47,000 por el sector gobierno, y 56,000 por las Ong 's). Hay que destacar la participación protagónica de la sociedad civil en el programa de reconstrucción. La participación de los gobiernos locales fue también un importante factor de éxito. Se pudo lograr una coordinación entre los gobiernos locales y las Ong 's e iglesias, con el apoyo de las comunidades. Sin embargo la destrucción de viviendas fue de 164,000 , es decir el 12% del parque habitacional, y 108,000 viviendas fueron dañadas, es decir el 8% del total. Lo que se significa una brecha entre lo dañado y lo realizado por el programa de reconstrucción.</p>

PERIODO	GUATEMALA
Inicio legislación	1996: Decreto 120-96
Primer periodo	<p>1955: Creación del Instituto de la Vivienda Urbana de Guatemala, conocida con las siglas -IVUG- dejó de funcionar en 1957. Durante los dos años que funcionó, desarrolló cuatro proyectos habitacionales, que son: Colonia Miles Rock, zona 12; Primero de septiembre, zona 12; 17 de octubre, zona 1 y Colonia El Camarón, zona 8, todos en la Ciudad de Guatemala, habiéndose favorecido a 219 familias.</p> <p>En 1957 se crea el INSTITUTO COOPERATIVO INTERAMERICANO DE LA VIVIENDA –ICIV- que cerró operaciones en 1965. Durante la vigencia de este Instituto se construyeron 16 proyectos habitacionales, de los cuales 11 se desarrollaron en la Ciudad capital y el resto en los departamentos de Retalhuleu, Escuintla Mazatenango, Quetzaltenango y Antigua.</p>
Segundo periodo	<p>Con las experiencias ya obtenidas en el año 1965 se crea el INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA –INVI- el cual fue dotado con mayores recursos económicos y mayor cobertura para atender la problemática habitacional. Por tener la variable económica en la solución habitacional se cierra operaciones en el año 1973 para darle paso al BANCO NACIONAL DE LA VIVIENDA –BANVI- descentralizado y con autonomía para ejecutar proyectos.</p> <p>Por medio del Decreto 2-73 del Congreso de la República de fecha 24 de Marzo de 1973 fue creado el BANCO NACIONAL DE LA VIVIENDA –BANVI- con carácter de entidad estatal, descentralizada, autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.</p> <p>Con fecha 28 de Octubre de 1997, se publicó en el diario oficial el Decreto 89-97 del congreso de la Republica, que contiene la Ley para la extinción, liquidación y supresión del Banco Nacional de la Vivienda –BANVI-, por ser el tiempo insuficiente se decretaron, por parte del Congreso de la República los siguientes Decretos de ampliación del plazo de liquidación: Decreto 68-98, 1-2000, 30-2002, 71-2002 y el 28-2003 donde da el cierre del Banvi definitivamente el 31 del año 2003 y define a quién se le pasan sus responsabilidades, bienes y cartera.</p>
Tercer periodo	<p>El Viceministerio de la Vivienda fue creado mediante el Acuerdo Gubernativo No 100-95, dentro del Ministerio de Economía, pero en virtud del decreto No 74-97 del Congreso de la República, se estableció que el órgano superior de este Viceministerio sería el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, situación que debería mantenerse hasta la fecha, lamentablemente no es así, ya que sólo se queda de encargado de Vivienda.</p> <p>Luego nace la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, decreto No 120-96, reformado por el 74-97, ambos del Congreso de la República. El objeto principal de esta ley es “apoyar, fortalecer, fomentar y regular acciones del estado y los habitantes de la República, con el fin de desarrollar el sector Vivienda y Asentamientos Humanos para establecer las bases Institucionales, técnicas y financieras, que permitan a la familia acceder a una solución habitacional digna y adecuada”.</p>
Cuarto periodo	<p>Ha sido una constante el cambio en la institucionalidad y su actuar de acuerdo a los diferentes gobiernos de turno y funcionarios que dirigen dichas instituciones, p. ej. la creación y luego liquidación del INVI, BANVI, ahora UDEVIPO. Esto dificulta dar continuidad a las iniciativas de planificación urbana o a los programas de vivienda. A esto se suma el cambio de funcionarios pues en la administración anterior (2000 - 2003) hubo 7 diferentes viceministros encargados de la vivienda.</p>

PERIODO	HONDURAS
Inicio legislación	1957: Sin información de la norma legal.
Primer periodo	
Segundo periodo	<p>1957-1992: Producción y financiamiento de vivienda de interés social.- fondos nacionales e internacionales, hay redescuento con una instancia de segundo piso.</p> <p>Producción y financiamiento de vivienda de interés social.- fondos nacionales e internacionales, dotar de vivienda a los sectores de menores ingresos, sin embargo los mecanismos seleccionados son para la gran empresa constructora y el banco comercial privado.</p> <p>Programa de vivienda para la Gente. Financiamiento para la población necesitada de vivienda a través del banco comercial, hay un subsidio para los que califican según el nivel de ingreso se subsidia el valor de la vivienda en el componente de financiamiento.</p> <p>Régimen de Aportaciones Privadas para los empleados cotizantes al sistema, éste es un esquema en el que sólo se puede financiar la vivienda a través del banco.</p>
Tercer periodo	<p>1957-2005: El Estado abandona el enfoque de ejecutor y se convierte en facilitador e intermediando con otros actores privados.- Crea el Consejo Nacional para la Vivienda.</p> <p>El RAP es una Institución independiente de segundo piso que otorga préstamos hipotecarios a bancos comerciales a los que los trabajadores de menores ingresos aportantes no pueden acceder.</p> <p>FONAPROVI es el resultado de la fusión de dos programas dispares, operados hasta esa fecha por le Bco. Central de Honduras: el Fondo de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Crédito para el Desarrollo de la Producción.</p>
Cuarto periodo	<p>La actuación del Estado, a través de un ente descentralizado, que orienta sus políticas de vivienda a la formulación de programas y a la producción de viviendas, urbanas y rurales; básicamente se dedican a la producción de viviendas dependiendo del partido político de turno en el poder.</p> <p>El Estado ha venido actuando como facilitador en la creación de los fundamentos legales que permitan operar los diferentes programas y políticas de vivienda, como contraparte en la aportación de recursos cuando así se requiere, creando las instancia (pisos) de financiamiento, descuento y redescuento de créditos para vivienda, en la creación de fondos especiales destinados a vivienda, en el apoyo a mecanismos de análisis y discusión del problema.</p>

PERIODO	MÉXICO
Inicio legislación	1984: Ley Federal
Primer periodo	
Segundo periodo	<p>Periodo 1970-1992 Objetivos. En la primera mitad de la década de los 70 las políticas de vivienda tenían un marcado acento en la intervención del Estado como rector y proveedor de la acción habitacional. Asume la rectoría constituyendo el sistema nacional que cubre a diversos grupos de población con diferentes condiciones de ingreso y empleo: trabajadores asalariados (1972); sectores de bajos ingresos (1971) y grupos de ingresos medios que ya recibían con antelación financiamiento de la banca comercial. Como proveedor centra su actuación en la producción, financiamiento y el mantenimiento de la vivienda, los organismos para asalariados y el de bajos ingresos realizaban en un principio fundamentalmente promociones públicas.</p> <p>En la segunda mitad de los 70 's el Estado se empieza a transformar paulatinamente en un agente regulador y financiero, intervienen en mayor medida agentes privados, a excepción del organismo de bajos ingresos (1981) en donde actores diversos impulsan la acción habitacional.</p>
Tercer periodo	<p>Periodo 1992 a la fecha : Objetivos El Estado transita a un enfoque facilitador para mejorar la eficacia del mercado habitacional, el papel del gobierno se centra en la responsabilidad de formular la política, promover las reformas institucionales y crear y proteger los derechos de propiedad para facilitar el desarrollo del sector (Puebla 2002) Se impulsa una política dirigida a fortalecer el funcionamiento de un mercado libre regulado por la oferta y la demanda en donde se espera que los solicitantes accedan al crédito y elijan la vivienda que mejor responda a sus aspiraciones en cuanto ubicación calidad y costo.</p> <p>Todos los organismos que fueron creados a principios de los 1970 y 1980 siguen vigentes, sin embargo, progresivamente se transformaron en entidades financieras, readecuaron sus marcos regulatorios y el diseño institucional, otorgan crédito hipotecario a su población objetivo, para que adquieran la vivienda que producen agentes privados.</p> <p>Paralela y progresivamente se dismanteló el soporte institucional que favoreció soluciones habitacionales para la población de bajos ingresos.</p>
Cuarto periodo	<p>El gobierno abandona su papel de oferente de suelo (la adquisición se deja al mercado) se impulsa la industrialización y la producción a gran escala.</p> <p>Origen de los fondos. Para los trabajadores asalariados se mantienen las mismas fuentes de financiamiento, el apoyo del Banco Mundial se canaliza a través del organismo que administró los recursos provenientes del encaje legal (FOVI).</p> <p>La banca privatizada sale del mercado habitacional y partir de aprox. el 2003 empieza nuevamente a incorporarse para sectores de ingresos medios, en ese mismo año se impulsan fuentes alternativas de captación de recursos provenientes de los mercados de dinero y capital.</p> <p>La burzatilización de la cartera se vislumbra como una de las principales fuente de recursos del sector vivienda.</p>

PERIODO	NICARAGUA
Inicio legislación	1930: Creación Banco Hipotecario
Primer periodo	
Segundo periodo	
Tercer periodo	<p>Período 1979-1990: Atender las necesidades habitacionales de los sectores obreros del campo y la ciudad y de los pobladores de menores ingresos en áreas urbanas. Proyectos ejecutados con fondos propios ante bloqueo financiero impuesto a la RPS. Desarrollo de capacidades estatales para producir viviendas. Nacionalización del Sistema Financiero de Ahorro y Préstamo. Regularización masiva de la tenencia de la tierra en los asentamientos ilegales.</p> <p>Nuevos asentamientos rurales en todo el país vinculados con procesos de Reforma Agraria. Como actores principales el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, MINVAH, el Movimiento Comunal Nicaragüense, los sindicatos y asociaciones de empleados públicos.</p> <p>Se dio una atención preferencial a las áreas rurales, especialmente vinculadas a proyectos de desarrollo económico, a protección de la población en zonas de conflicto. Se atendieron también localidades pequeñas y medianas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vivienda para obreros agrícolas. Proyectos habitacionales para trabajadores de bananeras, arroceras. Formación de nuevos asentamientos rurales. - Legalización de repartos irregulares desarrollados por urbanizadores no autorizados y asentamientos espontáneos. Más de 400 barrios en las principales ciudades del país. - Urbanizaciones Progresivas. Nuevos desarrollos habitacionales al interior de la trama urbanizada.
Cuarto periodo	<p>2001 a la fecha: Desarrollar mecanismos de financiamiento (ahorro, subsidio y crédito) para promover la producción de vivienda para sectores de ingresos bajos y moderados.</p> <p>La política urbana tiene por objetivo atender asentamientos vinculados con zonas productivas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento habitacional para población de ingresos bajos. Financiamiento de proyectos habitacionales presentados por las Alcaldías mayoritariamente, y en menor medida por organizaciones sociales. Vivienda entre 30 y 42 m². Mayor atención a vivienda dispersa urbana y rural por falta de terrenos habilitados. Incluye ahorro y subsidio. - Financiamiento habitacional para población de ingresos moderados. Financiamiento de proyectos habitacionales presentados por organizaciones sociales. Se pretende abrirlo al sector privado e involucrar a micro financieras y bancos. Vivienda entre 36 y 54 m². Mayor atención a nuevos desarrollos habitacionales. Incluye ahorro, subsidio y crédito. <p>Es un hito de este periodo la Producción de viviendas Post Huracán Mitch.</p>

PERIODO	Paraguay
Inicio legislación	1964: Ley 970: Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU).
Primer periodo	
Segundo periodo	<p>1964-1989: De construcción de viviendas populares por el Estado sin participación (dictadura de Alfredo Strossner, 1954-1989). Objetivo públicamente expuesto. Proporcionar vivienda a los migrantes rurales que se desplazaban hacia la ciudad. Objetivo oculto. Proporcionar viviendas económicas a migrantes rurales adherentes a la dictadura, a fin de fortalecer sus bases sociales (se exigía afiliación al Partido Colorado, el que respaldaba la dictadura). Origen de los Fondos. Banca Multilateral, Tesoro Público. Población destinataria. Migrantes rurales asentados en las ciudades; familias sin vivienda de áreas urbanas; familias que vivían en ocupaciones o asentamientos espontáneos de las ciudades. Producto.</p> <p>Viviendas de baja calidad de una sola planta (excepcionalmente en apartamentos bajos, de hasta 3 pisos); de dimensión pequeña (45 m²). Principales actores involucrados: el Estado, a través del IPVU, como único actor visible, a más del Partido Colorado, como actor invisible pero permanente.</p> <p>No se puede decir que en el período indicado (1964-1989) haya existido una “política urbana”. Según la Ley Orgánica Municipal, son las municipalidades las encargadas de los Planes de Desarrollo Urbano en cada ciudad.</p>
Tercer periodo	<p>Período 1990-1993: Período construcción de viviendas por parte del Estado, con limitada participación de la sociedad civil. Con el fin de la dictadura estronista (1989), el nuevo gobierno, de “transición a la democracia”, promueve la Ley N° 118/90, que crea el Consejo Nacional de la Vivienda, CONAVI, entidad que hasta ahora pervive, si bien está en etapa de transformación, aún no exactamente definida. Este período es la continuidad de la construcción a través del Estado, con cierta participación de la sociedad civil a través del CONAVI.</p> <p>-Período 1993-98. Auge y quiebra del sistema de subsidio habitacional con participación de las sociedades de ahorro y crédito para la vivienda. El Estado abandona el rol de construir barrios a través de empresas privadas (como hasta 1993) y “terceriza” el crédito (principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, por 60 millones US\$) a través de la Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, a través de las cuales se otorgan los créditos y los subsidios habitacionales directos (subsidio de hasta el 90%).</p>
Cuarto periodo	<p>-Período 1999-2005. De quiebra del sistema habitacional público y privado. La quiebra de los fusionados programas del Estado (CONAVI) y de las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, dejó en este período al Estado sin respuestas al déficit habitacional. Comienza a construir viviendas la Secretaría de Acción Social (SAS), sin tener atribuciones para ello, a partir de donaciones de Taiwán y otras fuentes, sin control alguno y en medio de grandes escándalos de corrupción que involucran a organizaciones de “sin techo” y ONGs. A partir de 2003, el CONAVI vuelve a la política de 1989-93 (construcción a cargo de empresas), con una participación social limitada y con mayor transparencia, pero con recursos limitados.</p>

PERIODO	URUGUAY
Inicio legislación	Sin información de la norma legal
Primer periodo	
Segundo periodo	<p>1968: La Ley Nacional de Viviendas (1968) crea la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINAMA) que funciona en la órbita del MVOTMA.</p> <p>Ley Nacional de Viviendas (1968). Relevante logro legislativo que permanece vigente. Define la vivienda como un derecho principal de los ciudadanos, su carácter de “digna” y “adecuada” de acuerdo a las características de los núcleos familiares. Los regímenes de tenencia y producción posibles como por ejemplo las cooperativas de vivienda y el uso y goce dentro del sistema de propiedad colectivo etc.</p> <p>El Ministerio de Vivienda será el organismo encargado de la política en la materia. Se encarga del diseño y gestión de los diversos programas y líneas de acción. Gestiona y administra el Fondo Nacional de Viviendas (FONAVI)</p> <p>1990: Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, creado por la Ley 16. 112 del 30 de mayo de 1990.</p>
Tercer periodo	<p>En el marco de la Política Nacional de Vivienda 1991 – 1995, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente implementa el sistema integrado de Acceso a la Vivienda – SIAV, dentro del Programa de Apoyo al Sector Habitacional, financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo a través de los Préstamos 735 y 736 OC/UR suscrito con la República Oriental del Uruguay el 21/12/1992.</p> <p>A principios del año de 1993 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, instrumentó una línea de financiamiento a Cooperativas de Vivienda a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU).</p> <p>La ley 17.292 de 2001 y el decreto reglamentario 425 del 1o/11/2001, establecen las competencias del Ministerio de Vivienda y del Banco de Previsión Social respecto al programa de vivienda para pasivos, le transfieren al MVOTMA la responsabilidad de la administración y mantenimiento de las viviendas de pasivos y crean la Comisión Consultiva integrada por el MVOTMA y el BPS, para la evaluación de las políticas habitacionales para pasivos.</p> <p>2001: Planes de Ordenamiento Territorial, a nivel municipal. El POT fue aprobado en Montevideo (capital) en 2001.</p>
Cuarto periodo	<p>2005: Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 es el cuarto formulado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Con este Plan, un proceso de cambio a partir de considerar la misión del Ministerio (integrando los componentes de las tres Direcciones Nacionales) como generador de la política pública en materia de hábitat y como articulador de los diferentes actores y agentes en la construcción de esta política. A esto debe agregarse la consideración de las acciones de los agentes privados, canalizándolas, estimulando y promoviendo aquellas que converjan con los lineamientos que se establezcan en el plan de vivienda y controlando y desestimulando las contrarias.</p> <p>El objetivo central de esas políticas será mejorar las condiciones habitacionales de la población, considerada ésta en su diversidad (socio-económica, etaria, étnica, cultural, de género) a efectos de propender a garantizar un derecho ciudadano.</p>

FUENTE: -Fichas de recopilación de información enviada por colaboradores en cada país, Octubre 2005.

5.5.3 Sector financiero en la política habitacional

El componente financiero de las políticas habitacionales en la región, muestra que se ha ido transitando de fondos estatales propios a un financiamiento producto de instituciones internacionales, especialmente, para abordar las carencias habitacionales de la población en situación de pobreza. Son ejemplos de ello, los programas de mejoramiento barrial y regularización de títulos de dominio, acompañamiento urbano y ambiental (BID, cooperación internacional), programas de vivienda nueva evolutiva (financiamiento internacional) o de recuperación de áreas deterioradas, centros históricos o de interés patrimonial (Comunidad Europea). Comparativamente, las instituciones con mayor aporte en temas habitacionales en los países centroamericanos son el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el BCIE.

Para la población sobre la línea de pobreza, se observa la mayor participación del sector financiero privado, como lo muestran los programas subsidio directo a la demanda complementado con ahorro previo y crédito hipotecario, programa de renovación urbana (subsidio para compra o construcción de una vivienda económica en sectores declarados patrimoniales), créditos complementarios para una solución integral, entre otros.

Con respecto a los fondos estatales en términos de la inversión social ocupan lugares secundarios de una forma constante. Es necesario un incremento de dicha inversión. Las agencias de financiamiento Internacional, incluidas las agencias de cooperación definen las características que debe tener la acción habitacional.

CUADRO 6: FINANCIAMIENTO HABITACIONAL SEGUN PRINCIPALES PROGRAMAS IMPLEMENTADOS

	Población objetivo	Principales Programa Habitacionales	Financiamiento Principal
Población en situación de pobreza	Población de mínimos ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda unifamiliar completa más infraestructura (Argentina) • Programa Federal de Emergencia Habitacional "Techo y Trabajo" (Argentina). • Créditos hipotecarios con tasa de interés 0% (Bolivia). • Vivienda social dinámica sin deuda, subsidio de la etapa de una vivienda, (Chile). • Viviendas nuevas, adquisición de viviendas usadas, ampliaciones y mejoramiento de viviendas existentes (México). • Mejoramiento de viviendas existentes (mejoras y ampliaciones) (Nicaragua) • Infraestructura de servicios básicos (aplicado en diversos países de la Región). • Vivienda, por ayuda mutua (Paraguay) • Vivienda completa unifamiliar (Paraguay) 	Estatal Cooperación Internacional
	Población bajo la línea de la Pobreza, allegados o localizados en asentamientos precarios u ocupaciones irregulares en el ámbito urbano o rural.	<ul style="list-style-type: none"> • Regularización de títulos de dominio, acompañamiento urbano y ambiental (aplicado en diversos países de la Región). • Construcción, mejora o ampliación de un ambiente destinado a una actividad económica auto sostenible (Bolivia). • Entrega un conjunto de productos dirigidos a la urbanización de favelas, muturoes de construcción, vivienda semilla, etc. (Brasil). • Programa Favela-Barrio, acción plurisectorial de intervención (Brasil). • Provisión de materiales para la construcción (Brasil). • Fondo Solidario de Vivienda: construcción de vivienda nueva en terrenos vacíos, ya ocupados o en edificios a adaptar, adquisición de viviendas usadas (Chile). • Programa Chile Barrio, acción intersectorial integral, en el ámbito físico, social, ambiental y laboral (Chile). • Vivienda nueva, introducción de servicios de infraestructura y acciones de mejoramiento (El Salvador). • Legalización de tierras de comunidades marginales urbanas y rurales (El Salvador). 	BID Cooperación Internacional Estatal.

		<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos habitacionales gestados en el ámbito local (viviendas de 30-42 metros cuadrados) (Nicaragua). • Vivienda nueva auto producida. Incluye la participación de la población con un 25% del costo total de la vivienda (Guatemala). • Reasentamiento de población en riesgo, dotación de infraestructura básica y fortalecimiento de vida comunitaria (Guatemala). 	
		<ul style="list-style-type: none"> • Mantención de viviendas, sustitución parcial o total de componentes, ampliaciones. (Costa Rica). • Construcción, ampliación o reparación de viviendas, infraestructura de servicios, regularización dominial, asistencia técnica para organizaciones y proyectos comunitarios y equipamiento básicos (aplicado en diversos países de la Región). • Reordenamiento urbano, reasentamiento de población en riesgo, dotación de infraestructura básica y fortalecimiento de organización comunitaria (Nicaragua). • Viviendas por ayuda mutua, mediante cooperativas de ayuda mutua (Uruguay, Bolivia, Paraguay). 	
Población no pobre	Población de ingresos mínimos con capacidad de endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito hipotecario con una tasa de interés equivalente a 0% (Bolivia). • Créditos paralelos respaldados mediante hipotecas de primer grado (aplicado en diversos países de la Región). • Créditos complementarios para una solución integral (aplicado en diversos países de la Región). • Programa de Vivienda Nueva (36-54 m2) (aplicado en diversos países de la Región). • Bono Familiar de la Vivienda principal instrumento de una política de subsidio directo a las familias de ingresos mínimos (Costa Rica). • Vivienda sin Fronteras (El Salvador). • Ejecución de subsidios del FOGUAVI (Guatemala). 	Estatal Sector Privado Habitante.
	Sectores medios (Trabajadores de empresas públicas y privadas)	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio directo a la demanda complementado con ahorro previo y crédito hipotecario (aplicado en diversos países de la Región). • Subsidio (no reintegrable) a la primera cuota de pago de la vivienda (Bolivia). • Cooperativas Habitacionais - INOCOOP (Brasil) • Régimen de aportaciones privadas para los cotizantes del sistema; las viviendas se financian a través de la banca comercial (Honduras). • Programa de subsidio federal "Tu Casa" (México). • Programa de Cooperativas (Uruguay). • Programa para Pasivos (Uruguay). • Viviendas nuevas (30 m2) (aplicado en diversos países de la Región). 	Estatal Sector Privado Habitante.
	Sectores medios con capacidad de ahorro y endeudamiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Viviendas nuevas orientadas a los sectores medios del país (Brasil). • Subsidio directo a la demanda complementado con ahorro previo y crédito hipotecario (Chile). • Renovación Urbana (subsidio para compra o construcción de una vivienda económica en sectores declarados de renovación urbana o patrimoniales. Personas que prefieren vivir en zonas peri céntrica y céntrica de la ciudad (Chile). • Vivienda Nueva de una superficie promedio de 30 m2 y 70 m2 para sectores medios (Honduras). • Programa VIVAH (México). 	Estatal Sector Privado Habitante.

FUENTE: -Fichas de recopilación de información enviada por colaboradores en cada país, Octubre 2005

5.5.4 Principales Programas Habitacionales Públicos en los países considerados en el estudio

En los países que constituyen el universo de estudio, se observa una profusión de programas habitacionales de distinto orden, con un énfasis constante en el caso de la población en situación de pobreza, de los programas de mejoramiento de asentamientos precarios y regularización dominial y una creciente y sostenida presencia de programas con subsidio directo a la demanda, que demuestran la coexistencia de políticas habitacionales de primera y segunda generación, tal como se explicó en capítulos anteriores.

A continuación se presentan los principales programas públicos, la población a quienes están dirigido, el tipo de solución entregada, el origen del financiamiento y cómo se interrelacionan los diversos actores y agentes involucrados, de manera que se puedan visualizar el tipo de relaciones que se producen entre los diversos actores involucrados en la política habitacional, observando su funcionamiento y relaciones.

CUADRO 7: PRINCIPALES PROGRAMAS HABITACIONALES PÚBLICOS DEL SECTOR

País de muestra	ARGENTINA
<p>Definición de la población objetivo/alcance</p>	<p>1. FONAVI: Población con “nivel mínimo de ingresos”. Nacional</p> <p>2. Programa Federal de Solidaridad Habitacional. (Surge en 2.004) Población desocupada para incorporarse a la construcción. Beneficiarios de las viviendas, con “nivel mínimo de ingresos”, zonas NEA / NOA.</p> <p>3. Programa Federal de Emergencia Habitacional (Techo y Trabajo). (Surge en 2004) Población desocupada para incorporarse a la construcción. Beneficiarios de las viviendas, con “nivel mínimo de ingresos”, alcance nacional, en provincias que han suscripto convenio.</p> <p>4. PROMEBA. Población en barrios con 75% NBI y 75% bajo línea de pobreza, con factibilidad de regularización. Alcance Nacional (excepto Ciudad Bs. As.).</p> <p>5. PROPASA. Población en comunas rurales y núcleos periféricos urbanos, en situación de emergencia sanitaria o habitacional.</p>
<p>Solución entregada</p>	<p>1. Vivienda completa unifamiliar + infraestructura. Producción anual promedio (entre 1977 y 2003): 33.429 viviendas.</p> <p>2. Vivienda completa unifamiliar. Meta prevista: 18.000 viviendas en dos años (2.004-5).</p> <p>3. Vivienda unifamiliar completa + infraestructura.</p> <p>4. Infraestructura, regularización dominial, acompañamiento urbano, ambiental, social, legal.</p> <p>5. Infraestructura (agua y cloacas).</p>
<p>Actores que participan</p>	<p>1. Institutos provinciales de vivienda; empresas constructoras.</p> <p>2. Institutos provinciales de vivienda; empresas constructoras.</p> <p>3. Institutos provinciales de vivienda; municipios; INAES; cooperativas de trabajo.</p> <p>4. Unidad Coordinadora Nacional; Unidades ejecutoras provinciales; municipios. En algunos casos, se firman convenios con empresas de servicios.</p> <p>5. Municipios, empresas u ONG 's (pueden ser las ejecutoras de proyectos). En algunos casos, se firman convenios con empresas de servicios.</p>
<p>Origen del financiamiento</p>	<p>1. Alícuota del impuesto a los combustibles; recupero de cuotas de los beneficiarios.</p> <p>2. Nacionales; ocasionalmente, provinciales para la compra de terrenos.</p> <p>3. Nacionales.</p> <p>4. BID (60%, que luego devuelven en partes = Nación y provincia); fondos nacionales (40%).</p> <p>5. Nacionales (rentas generales del tesoro).</p>

País de muestra	BOLIVIA
Definición de la población objetivo/alcance	<p>1. Financiamiento a la Vivienda / subsidio a la cuota inicial. Dirigido a sectores medios: “trabajadores de empresas públicas y privadas que aporten a las AFP ‘s...”, “trabajadores por cuenta propia que aporten a las Administradoras de Fondos de Pensión... ..y tengan sus aportes al día...”</p> <p>2. Vivienda social productiva. Población pobre o de escasos recursos, que desarrolle una actividad productiva.</p> <p>3. Vivienda saludable. Población en zonas afectadas por Mal de Chagas, Malaria o Leishmaniasis.</p> <p>4. Fondo rotatorio: población de bajos ingresos, que no tienen acceso al crédito en las entidades del sistema financiero.</p>
Solución entregada	<p>1. Subsidio (no reintegrable) a la primera cuota del pago de la vivienda.</p> <p>2. Construcción, mejora o ampliación de un ambiente destinado a una actividad económica autosostenible.</p> <p>3. Mejoramiento de viviendas; sensibilización de la comunidad.</p> <p>4. Crédito hipotecario con una tasa de interés equivalente a 0%.</p>
Actores que participan	<p>1. Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Vcm. D. U. y V.). El beneficiario solicita el subsidio en forma individual, habiendo accedido a un crédito en el sistema bancario.</p> <p>2. Vcm. D. U. y V., Vcm. De Micro y Pequeño Productor, Municipios; ONG 's.</p> <p>3. Vcm. D. U. y V., Ministerio de Salud, Municipios, ONG 's.</p> <p>4. Vcm. D. U. y V. ONG 's.</p>
Origen del financiamiento	<p>1. 2% de los aportes patronales.</p>

País de muestra	BRASIL
Definición de la población objetivo/alcance	<p>Producción de Viviendas, a través del sistema nacional de vivienda, compuesto por el subsistema de vivienda de interés social y el subsistema de vivienda de mercado.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Construção de Conjuntos Habitacionais Populares- Cohab's 2.- Cooperativas Habitacionais - INOCOOP 3.- Financiamento de lotes urbanizados 4.- Financiamento de material de construção - FICAN 5.- PROMORAR 6.- Financiamento a Habitação com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE 7.- Programa Favela Barrio.
Solución entregada	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Construcción de viviendas nuevas en barrios segregados. 2.- Construcción de viviendas nuevas. 3.- Urbanización y Regularización de Lotes irregulares. 4.- Provisión de materiales para la construcción. 5.- Entrega un conjunto de productos dirigidos a la urbanización de favelas, mutiroes de construcción, vivienda semilla, etc. 6.- Viviendas nuevas orientadas a los sectores medios del país. 7.- Obras de Urbanización y equipamiento, como acciones de mejoramiento físico y social.
Actores que participan	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Estado Subnacional a través de las Compañías de Habitación, Municipios y Empresa Privadas. 2.- Estado, Cooperativas, Entidades Asesoras sin fines de lucro, Habitantes. 3.- Estado, Municipio, Habitantes. 4.- Sin Información 5.- Estado, Habitantes. 6.- Estado, privados. 7.- Participación de múltiples actores.
Origen del financiamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Financiamiento Estado Subnacional. 2.- Financiamiento cooperativo. 3.- Financiamiento Estatal. 4.- Sin Información. 5.- Financiamiento Estatal. 6.- Financiamiento compartido. 7.- Financiamiento multisectorial.
País de muestra	CHILE
Definición de la población objetivo/alcance	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vivienda Social dinámica sin deuda primeros quintiles de ingresos (sectores no atendidos por los programas tradicionales). 2. Programa nacional de parques urbanos. población de menores ingresos. 3. Renovación urbana y desarrollo prioritario (a partir 2.004, "Subsidio de interés territorial"). Sectores medios que prefieren vivir en zonas peri céntricas y céntricas de la ciudad, con capacidad de ahorro. 4. Chile Barrio. Habitantes de asentamientos precarios registrados por el catastro nacional de asentamientos irregulares. 5. Vivienda Básica. Familias de bajos ingresos. 6. Fondo concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios. Familias bajo línea de pobreza en grupos organizados.

<p>Solución entregada</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Subsidio para la 1ra etapa de una vivienda de 13 a 23 m2 en un sitio de 100 m². 2. Espacios para el deporte, la recreación, el libre esparcimiento y el reencuentro con la naturaleza al interior del espacio urbano. 3. Subsidio para compra o construcción de una vivienda económica (superficie edificada no superior a 140 m2), nueva o aquella que resulte de la reparación o alteración de edificios ya construidos en Zonas de Renovación Urbana. 4. Construcción, reparación o ampliación vivienda, infraestructura de servicios, regularización dominial, asistencia técnica (urbana y social) para organizaciones y proyectos comunitarios, equipamiento. 5. Vivienda completa, 34 a 40 m2 6. Construcción de vivienda nueva, en terrenos vacíos, ya ocupados (densificación) o en edificios a adaptar; mejoramiento de vivienda existente; espacios verdes; equipamiento comunitario; asistencia técnica (urbana y social).
<p>Actores que participan</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.- hasta el 2004, las viviendas son licitadas por el SERVIU (Regional) y ejecutadas por privados. 2. Niveles nacional y municipal. 3.- El MINVU otorga subsidios y los privados ofertan en áreas definidas por la institucionalizada pública. 4. Interviene la población organizada, el nivel municipal y regional, a partir de lineamientos del nivel central. 5. Las viviendas son; ejecutadas y financiadas por el sector privado (empresas constructoras) El SERVIU otorga subsidio a la demanda a los postulantes inscritos en los registros de este Sistema. 6. La población organizada es ejecutora de los proyectos.
<p>Origen del financiamiento</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Financiamiento: ahorro previo del habitante, subsidio de cargo estatal otorgado por el SERVIU. 2. Aporte fiscal a nivel sectorial. Financiamiento compartido en determinados proyectos propuestos por los municipios y/o región. 3. Ahorro, subsidio a la demanda y crédito hipotecario. 4. Ahorro de los habitantes (variable según el tipo de solución), Subsidio estatal y aportes complementarios (nivel local o regional). 5. Ahorro de los postulantes. Subsidio Directo del Estado; Crédito Hipotecario. 6. Subsidio a la demanda y ahorro de las familias.

País de muestra	COSTA RICA
Definición de la población objetivo/alcance	<p>1.- Programa RAMT (Reparaciones, Ampliaciones, Mejoras y Terminaciones): Marzo 2003, aunque ya existía se inicia una promoción fuerte por parte del Estado a partir de esta fecha.</p> <p>2.- El Bono Familiar de la Vivienda principal instrumento de una política de subsidio directo a las familias con ingreso familiar inferior a cuatro salarios mínimos de un obrero especializado de la construcción. También complementó al subsidio con créditos paralelos respaldados mediante hipotecas de primer grado a favor de la entidad autorizada que lo tramitaba, con un plazo máximo de 15 años y con un monto que resultaba de la diferencia entre el valor de la vivienda y el monto del subsidio.</p> <p>3.- Proyecto de Repoblamiento del Centro de San José.</p>
Solución entregada	<p>1.- mantención de viviendas, sustitución parcial o total de componentes, ampliaciones.</p> <p>2.- Vivienda nueva, de preferencia.</p> <p>3.- Desarrollo de proyectos residenciales y áreas de soporte para asegurar la sostenibilidad de la propuesta.</p>
Actores que participan	<p>1.- Estado nivel central</p> <p>2.- Estado nivel central, sector privado financiero e inmobiliario, habitantes.</p> <p>3.- Actor municipal y diversas instituciones del país.</p>
Origen del financiamiento	<p>1.- Financiamiento estatal.</p> <p>2.- Los fondos de implementación de la política habitacional provienen "principalmente del fondo de subsidio para la vivienda (FOSUVI) del BANHVI"</p> <p>3.- En relación con el rescate de centros urbanos, en el periodo 1994-2004, "con una donación de la Comunidad Europea, el Programa PRU-GAM recibe más impulso para proponer un ordenamiento en acorde con la problemática de la actualidad".</p>
País de muestra	EL SALVADOR
Definición de la población objetivo/alcance	<p>1.- Desarrollo y promoción habitacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> -reconstrucción de poblados denominados nuevos asentamientos humanos, se desarrollan en los municipios que proporcionan la tierra y el gobierno desarrolla lo habitacional. -viviendas sin fronteras para fomentar que los salvadoreños en el exterior inviertan en vivienda. -mejoramiento de barrios consiste en la introducción de servicios en las zona marginales urbanas. - promoción de la construcción de viviendas en altura. <p>2. Seguridad jurídica de propiedad inmobiliaria en terrenos localizados en derechos de vías que se encuentran en desuso.</p>

<p>Definición de la población objetivo/alcance</p>	<p>3.- Renovación legal Se adecuará el marco normativo del sector a la realidad vigente del país, revisando y elaborado la Leyes para darle institucionalidad al sector, será necesario conformar un tratado de legislación habitacional.</p> <p>4.- Modernización institucional que permita la certificación de loteadores para poder combatir las colonias ilegales y también para identificar a nivel de los municipios los riesgos ambientales</p> <p>5.- Participación y coordinación, se busca promover la participación activa de todos los sectores, logrando los acuerdos necesarios.</p>
<p>Solución entregada</p>	<p>1.- vivienda nueva, introducción de servicios de infraestructura y acciones de mejoramiento.</p> <p>2.- Legalización de tierras de comunidades marginales urbanas y rurales.</p> <p>3.- Nuevo marco formativo para el sector vivienda.</p> <p>4.- Certificación de loteadores.</p> <p>5.- Generación de Mesas de Concertación</p>
<p>Actores que participan</p>	<p>1.- Estado mediante FONAVIPO, Privados mediante la banca y empresas inmobiliarias y constructoras. En el caso de la reconstrucción de poblados, aporte municipal.</p> <p>2.- Participación de entidades como el ILP, CNR, y algunas ONG'S</p> <p>3.- Estado en el nivel central.</p> <p>4.- Estado en el nivel Central y Municipios.</p> <p>5.- Se buscará la participación de la empresa privada, municipalidades, Ong 's y comunidades, en conjunto con el nivel central.</p>
<p>Origen del financiamiento</p>	<p>1.- Financiamiento mediante FONAVIPO que hoy en día se ha convertido en un banco de segundo piso, en el sentido que no otorga ni créditos, ni subsidios de forma directa al habitante, sino que opera a través de una red de 35 instituciones financieras autorizadas, depende en casi su totalidad de donaciones, préstamos y algunos ingresos generados, sumados a un préstamo BID.</p> <p>2, 3, 4 y 5, Financiamiento sin especificar, aparentemente, el Estado</p>

País de muestra	GUATEMALA
Definición de la población objetivo/alcance	<p>1.- Mejoramiento Barrial Se ejecuta en la ciudad capital, con proyección de extenderse a todo el país. Se invierte para remodelaciones, mejoras o ampliaciones. Con este programa se contribuye a la reducción del déficit cualitativo, sobre todo en áreas de riesgo.</p> <p>2.- Apoyo a Programa de Vivienda con préstamo del BID, para programas de vivienda a nivel nacional, sobre todo para financiamiento de los subsidios del FOGUAVI. El préstamo es por un año.</p> <p>3.- Viviendas Nuevas con Acciones Integrales. Este programa atiende a población en situación de pobreza que puede acceder a crédito complementario para obtener una solución integral. En este programa intervienen el FOGUAVI y el FHA a través de las afianzadoras y entidades bancarias aprobadas. Estas entidades realizan el estudio socioeconómico de las familias y otorgan la elegibilidad del proyecto.</p> <p>4.- Ejecución de subsidios del FOGUAVI, el otorgamiento de subsidios por parte del FOGUAVI, prioriza a población del área rural. Estos subsidios son ejecutados por ONGs desarrolladoras de vivienda, pequeñas empresas constructoras y cooperativas. Incluye la participación de la población con un 25% del costo total de la vivienda, pero éste puede ser aportado en especie.</p> <p>5.- Programa Municipal Rescate centro histórico. Un caso ejemplar es el de Antigua Guatemala en Sacatepéquez.</p>
Solución entregada	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Remodelaciones, mejoras y ampliaciones de viviendas. 2.- Vivienda nueva 3.- Vivienda nueva 4.- Vivienda nueva auto producidas. 5.- normas de protección y acciones de recuperación.
Actores que participan	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Estado nivel central, municipios, empresa privadas, fundaciones, ONGs. 2.- Estado nivel central, empresa privadas. 3.- Estado nivel central, empresa privadas. 4.- Estado nivel central, municipios, fundaciones, ONGs, cooperativas, pequeños empresarios habitantes. 5.- Municipios, agencias de cooperación internacional, privados.
Origen del financiamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Financiamiento estatal a través del FOGUAVI, como Banco de segundo nivel y Ventanilla Social para la legalización de tierras. 2.- Financiamiento estatal producto de préstamo internacional, aporte de los habitantes en pago de crédito. 3.- Financiamiento estatal, aporte de los habitantes. 4.- Financiamiento estatal, ONGs, cooperativas, aporte de los habitantes. 5.- Municipios, cooperación internacional, privados.

País de muestra	HONDURAS
Definición de la población objetivo/alcance	<p>1.- Régimen de Aportaciones Privadas para los empleados cotizantes al sistema, este es un esquema en el que sólo se puede financiar la vivienda a través del banco comercial.</p> <p>2.- FONAPROVI Resultado de la fusión de dos programas dispares, operados hasta esa fecha por el Bco. Central de Honduras: el Fondo de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Crédito para el Desarrollo de la Producción.</p>
Solución entregada	<p>1.- Vivienda Nueva de una superficie promedio de 30 m2 para sectores de ingresos bajos y 70 m2 para sectores medios.</p> <p>2.- Vivienda Nueva de una superficie promedio de 30 m2 y 70 m2 para sectores medios.</p>
Actores que participan	1.- Estado, empresa privada financiera, inmobiliaria, constructora.
Origen del financiamiento	1.- Financiamiento nacional e internacional producto de cooperaciones y préstamos, aportes de los habitantes.
País de muestra	MEXICO
Definición de la población objetivo/alcance	<p>1. Trabajadores asalariados (INFONAVIT): Opera dos programas habitacionales: el de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales y el de créditos individuales con 4 líneas de préstamo: para adquirir vivienda a terceros, construir en terreno propio, ampliar o mejorar la vivienda y pago de pasivos. El programa más importante fue el de financiamiento para la construcción a familias de Bajos ingresos (FONHAPO). En el 2003 se incorporan:</p> <p>2.- Programa de subsidio federal "Tu Casa"</p> <p>3.- Programa VIVAH Ambos difieren en el nivel de ingreso y a la situación laboral de los habitantes. El subsidio se complementa con la aportación de los gobiernos estatales o municipales y el ahorro de los habitantes para que la población de bajos ingresos adquiera, construya o mejore vivienda de carácter progresivo.</p>
Solución entregada	<p>1.- Viviendas nuevas, adquisición de viviendas usadas, ampliaciones y mejoramiento de viviendas existentes.</p> <p>2, 3.- Los organismos financieros cuentan con una amplia cobertura programática para otorgar financiamiento en toda la gama de necesidades de vivienda, sin embargo el crédito se ha dirigido principalmente para adquirir vivienda terminada. En el periodo 1993-2002, la producción de vivienda completa alcanza el 47% mientras que los programas para atender las demandas de bajos ingresos para incidir en el déficit (lote y servicios y vivienda incompleta) logra el 10% del total, para mejorar la habitación alcanza el 43% de las acciones, los organismos subnacionales tienen un importante peso en el financiamiento de este último programa.</p>
Actores que participan	1, 2, 3.- Los organismos nacionales de vivienda otorgan crédito a su población objetivo para adquirir la vivienda, el sector privado organiza el proceso de producción a través de los promotores de vivienda privados e intermediaron, los financiamientos a través de la Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL 1994)

<p>Origen del financiamiento</p>	<p>1,2, 3.- Para los trabajadores asalariados se mantienen las mismas fuentes de financiamiento, el apoyo del Banco Mundial se canaliza a través del organismo que administro los recursos provenientes del encaje legal (FOVI) La banca privatizada sale del mercado habitacional y partir de aprox. el 2003 empieza nuevamente a incorporarse para sectores de ingresos medios, en ese mismo año, se impulsan fuentes alternativas de captación de recursos provenientes de los mercados de dinero y capital.</p> <p>La burzatilización de la cartera se vislumbra como una de las principales fuente de recursos del sector vivienda.</p>
<p>País de muestra</p>	<p>NICARAGUA</p>
<p>Definición de la población objetivo/alcance</p>	<p>1. Financiamiento habitacional para población de ingresos bajos. Financiamiento de proyectos habitacionales, gestados en el ámbito local.</p> <p>- Programa Multifase Programa de subsidio habitacional para familias de ingresos bajos (menos de 155 dólares mensuales), ingresos moderados (155 - 350 dólares). Bajo esquema de ahorro más subsidio y ahorro más crédito ejecutado por alcaldías municipales, ONG, cooperativas u organizaciones comunitarias. El programa es de 4 años (2002 - 2006) La escala de aplicación es nacional.</p> <p>2.-PRODEL: Mejoramiento habitacional con crédito y asistencia técnica, parte de un proyecto más amplio, con crédito a microempresa y dotación de infraestructura barrial. Opera en 12 municipios.</p> <p>3. Financiamiento habitacional para población de ingresos moderados. Financiamiento de proyectos habitacionales, ofrecidos por el mercado, ya que se abrió al sector privado e involucra a micro financieras y bancos.</p> <p>4.- Renovación Urbana (PRU), consiste en el mejoramiento físico de barrios con precariedad urbana, reordenamiento urbano, reasentamiento de población en riesgo, dotación de infraestructura básica y fortalecimiento de organización comunitaria. El programa es de 4 años 2002 - 2006 y su alcance es local (ciudad capital).</p>
<p>Solución entregada</p>	<p>1. Vivienda entre 30 y 42 m2. Mayor atención a vivienda dispersa urbana y rural por falta de terrenos habilitados.</p> <p>2.- Mejoramiento de viviendas existentes, Remodelaciones, mejoras y ampliaciones.</p> <p>3. Vivienda entre 36 y 54 m2. Mayor atención a nuevos desarrollos habitacionales.</p> <p>4.- Reordenamiento urbano, reasentamiento de población en riesgo, dotación de infraestructura básica y fortalecimiento de organización comunitaria.</p>
<p>Actores que participan</p>	<p>1. Se financian proyectos presentados por las Alcaldías y, en menor medida, por organizaciones sociales.</p> <p>2. Los proyectos son presentados por organizaciones sociales. Se pretende abrirlo al sector privado e involucrar a micro financieras y bancos.</p> <p>3.- Estado, sector financiero, inmobiliario y constructor privado, habitantes.</p> <p>4.- Municipios, fundaciones, comunidad</p>
<p>Origen del financiamiento</p>	<p>1. Ahorro y subsidio. 2, 3. Ahorro, subsidio y crédito. Aporte Estado, Cooperación Internacional, Habitantes. 4.- Préstamo BID</p>

País de muestra	PARAGUAY
Definición de la población objetivo/alcance	<p>1. Programa 1. (Rol constructor del Estado – desaparece en 1.993).</p> <p>2. Programa 2. Ayuda Mutua. Familias en ocupaciones precarias. Durante 1.999-2.005, el programa se afianza como Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua.</p> <p>3. Programa 3: Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. Dirigidas a población de sectores medios.</p> <p>4. Subsidio habitacional directo ⁵⁸ (1993-98).</p> <p>5. Programas de la Secretaria de Acción Social y CONAVI (1.999 – 2.005) Población en asentamientos con viviendas de baja calidad.</p>
Solución entregada	<p>1. Vivienda unifamiliar en una planta.</p> <p>2. Vivienda, por ayuda mutua.</p> <p>3. Ahorro para la vivienda individual.</p> <p>4. Crédito para la vivienda, con parte de subsidio.</p> <p>5. Viviendas.</p>
Actores que participan	<p>1. A cargo del CONAVI (Consejo Nacional de la Vivienda), sin participación de beneficiarios.</p> <p>2. ONG 's de Iglesia (Pastoral Social, Obra Salesiana); familias beneficiarias organizadas.</p> <p>3. Sociedades privadas. Durante el período 1993-98 se fusiona con Programa estatal del CONAVI.</p> <p>4. Sociedades de ahorro y Préstamo, Intermediarias Financieras.</p> <p>5. Secretaria de Acción Social (Nacional), CONAVI, organizaciones de pobladores (en casos, como mano de obra), ONG 's.</p>
Origen del financiamiento	<p>3. Fondos privados, ahorro previo de las familias.</p> <p>4. BID.</p> <p>5. Donaciones, especialmente de Taiwán.</p>

⁵⁸ El BID otorga un préstamo de 60 millones US\$ y el sistema cobra relativo auge, quebrando desde 1997 y 1998. Cada persona buscaba su vivienda en el mercado y solicitaba el subsidio habitacional. Los créditos (aún con subsidios de 90%) a través de las IFIs se volvieron a poco tiempo impagables, quebrando el sistema.

País de muestra	URUGUAY
Definición de la población objetivo/alcance	<p>1.- PIAI (Programa Integrado de Asentamientos Irregulares)</p> <p>2.- Cooperativas,</p> <p>3.- Sistema SIAV,</p> <p>4.- Proyecto Precio Terreno (PPT),</p> <p>5.- Viviendas para Pasivos.</p> <p>6.- MEVIR</p> <p>7.- Garantía de Alquileres.</p> <p>8.- Otros.</p>
Solución entregada	Los productos abarcan una gran variedad desde la garantía para alquileres hasta Viviendas nuevas, adquisición de viviendas usadas, ampliaciones y mejoramiento de viviendas existentes.
Actores que participan	Los principales actores son: El Estado a través del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Banco Hipotecario Uruguayo (BHU), los privados: empresas y organizaciones de cooperativas y la demanda en general. Los institutos de asistencia técnica (IAT) u Ong 's actúan como asesores técnicos etc.
Origen del financiamiento	Los fondos se forman con un impuesto a las retribuciones personales de activos y pasivos (2%), el FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización).

FUENTE: -Fichas de recopilación de información enviada por colaboradores en cada país, Octubre 2005.

Al revisar los principales programas habitacionales implementados en los países considerados en el estudio, se puede observar un conjunto de elementos comunes y otros que son escasamente mencionados, que se pueden sintetizar en el cuadro siguiente:

CUADRO 8: ELEMENTOS COMUNES EN PRINCIPALES PROGRAMAS HABITACIONALES

Elementos Comunes	Elementos escasamente mencionados
Las acciones habitacionales están orientadas a un déficit habitacional, que se pretende abordar mediante acciones dirigidas a cierta población objetivo.	No existe una determinación de una demanda habitacional, con especificación de nuevos grupos carentes (adultos mayores, jóvenes, inmigrantes, etc.).
Las acciones habitacionales cumplen un rol secundario en tanto paliativo de crisis económica (incentivo economía local). Existe una disminución del papel del Estado, desde un rol ejecutor a uno de financista de subsidios directo a la demanda. Creciente participación del Sector Privado.	Considerar las acciones habitacionales como un eje constitutivo de un desarrollo sociocultural, político-económico y territorial integrado. Una redefinición del papel del Estado y su institucionalidad en el marco de una economía de mercado o mixta.
El financiamiento del sector vivienda es bajo en relación a otros componentes del gasto social. Un incremento de la dependencia del financiamiento internacional.	Escasamente se mencionan formas de recuperación de renta urbana para financiamiento de vivienda social.
No se menciona la relación con una política de suelos y recuperación de suelo vacantes en las áreas urbanas.	Regulación del suelo para la producción habitacional.
Se orienta la gestión habitacional hacia el nivel local, sin claridad de formas de financiamiento que logren sostenibilidad de las acciones.	No existen definiciones para una acción intersectorial, que concerté los niveles nacionales, subnacionales y locales.
Enfoque sectorialista, que enfatiza la producción de unidades habitacionales y no la construcción de barrios.	No existen acciones integradoras de tejido urbano.
Se priorizan acciones habitacionales para las zonas urbanas, escasamente se mencionan programas para el área rural.	Escasas acciones para las zonas rurales, como de incentivos para el empleo de tecnologías socialmente apropiables.
Para las familias en situación de pobreza se incentivan los programas de radicación y mejoramiento de asentamientos precarios, incentivando la ayuda mutua y la autoconstrucción.	En las fundamentaciones de las acciones habitacionales la temática de la participación se incentiva, pero en la práctica es bastante limitada.
Las acciones habitacionales se orientan a la propiedad individual de las unidades habitacionales.	Escasas acciones habitacionales relativas al alquiler, comodato u otras formas de tenencia de las viviendas.
Énfasis en la producción de unidades habitacionales nuevas.	Escasas acciones orientadas al mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación del parque habitacional construido (resolver el problema de los con techo),
Escasa definición de estándares de habitabilidad relativa a un mejoramiento de la calidad residencial y no sólo constructiva.	Definición de estándares de bienestar habitacional.

FUENTE: -Fichas de recopilación de información enviada por colaboradores en cada país, Octubre 2005.

5.6 Las políticas de regularización dominial en América Latina

En consonancia con el discurso de los organismos internacionales, la mayor parte de los países estudiados, crea o implementa nuevos programas de regularización dominial durante el período, como se observa en el cuadro siguiente

CUADRO 9: PRINCIPALES PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL

PAIS	PROGRAMA/ORGANISMO	AÑO	DESCRIPCION
México	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)	1973	Tierras fiscales - CORETT Tierras privadas - organismos subnacionales
Brasil	Papel Passado (Ministerio de las ciudades)	2003	Objetivo: mejorar las condiciones de habitabilidad de los asentamientos precarios a través de la regularización dominial. Capacitar a estados y municipios para llevar adelante ese tipo de proyectos. Abarca tierras fiscales y privadas.
Chile	Programa Extraordinario de Saneamiento (MINVU)		Objetivo: Resolver la situación planteada por gran cantidad de títulos de dominio pendientes de entrega a los asignatarios de viviendas obtenidas a través de programas.
Uruguay	PIAI	1999	Objetivo: mejorar la calidad de vida de los residentes de los Asentamientos Irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. Incluye obras de infraestructura con localización focalizada (mejoramiento de barrios). Con fondos BID.
Nicaragua	Ley 86. Oficina de Titulación Urbana	1990	Fundamentalmente, indemniza a antiguos propietarios confiscados durante el período sandinista. Con fondos del Banco Mundial, PNUD y nacionales.
Paraguay	Plan de compra de tierras privadas en Gran Asunción		El gobierno negocia con los propietarios un precio, o los expropia, luego vende a los ocupantes en cuotas, con garantía hipotecaria.
Argentina	Programa "Arraigo"	1991	Regularización a favor de sus ocupantes de tierras fiscales. Cede la propiedad a una entidad jurídica (mutuales o cooperativas) que representa a las familias ocupantes. Luego, dicha organización debe hacerse cargo de la subdivisión y el traspaso del dominio de cada lote generado a la familia que lo habita.
	Ley 23.374	1994	Permite regularizar la situación dominial de familias ocupando terrenos privados. Para esto, la ley marca como requisito acreditar "la posesión pública, pacífica y continua, con causa lícita, tres años antes de 1992".
Bolivia	Ley de Regularización del Derecho Propietario	2002	Objetivo: acceso a títulos de propiedad y a créditos en el sistema financiero.
Guatemala	Acuerdo gubernativo 50/98 – Ventanilla Social (Ministerio de Comunicación, Infraestructura y Vivienda)	1998	Objetivo: legalización de la tenencia de tierras de origen estatal (muchas de ellas productos de invasiones a terrenos del BANVI durante los '70, tras terremoto).

FUENTE: -Fichas de recopilación de información enviada por colaboradores en cada país, Octubre 2005.

-Morales Schechinger, Carlos, 2004: "Políticas de regulación urbana y vivienda social; Concepción, Chile.

Al listado anterior pueden agregarse los programas de mejoramiento barrial, con financiamiento de organismos internacionales, que incluyen la regularización de la tenencia de la tierra como uno de los aspectos. (Favela Bairro, en Brasil; PROMEBA, en Argentina; el mencionado PIAI, en Uruguay).

5.6.1 Características generales de las políticas de regulación dominial. Dificultades encontradas

Un primer aspecto común a destacar es la preponderancia otorgada al plano jurídico de la regularización por sobre el urbanístico y el social. Muchos de los programas mencionados basan su accionar en la entrega de títulos de propiedad (como en el caso de Bolivia, el programa Arraigo y la ley 23.374 en Argentina, o la oficina de Titulación Urbana en Uruguay).

Los programas de regularización desde una concepción más “integral”, resultan onerosos para los países latinoamericanos. Por otra parte, en algunos de ellos se señalan dificultades y carencias a nivel de la estructura y la capacidad de los gobiernos locales para encarar este tipo de proyectos. En los casos en que la regularización jurídica de la tenencia se acompaña de obras que tiendan a la integración urbana de los barrios, se trata generalmente de los programas mencionados, con fondos internacionales (BID, Banco Mundial): PIAI en Uruguay, PROMEBA en Argentina, Favela Barrio en Brasil, etc. No obstante, se trata de intervenciones sumamente focalizadas y que atienden sólo determinadas “categorías” de informalidad, obviándose las múltiples características que ésta puede asumir.

En algunos países se registra una “superposición” de organismos y metodologías. En el caso de México, por ejemplo: La regularización de tierras de origen estatal o ejidal se realiza a través del CORETT. La regularización de tierras de origen privado se realiza a través de organismos subnacionales.

De este modo, se establece un marco regulatorio diferente en cada caso (según la dependencia), lo que determina condiciones diferentes en el costo de regularización. Se han dado casos en que pobladores de lotes contiguos o separados por una calle pueden pagar un valor distinto, no obstante que compartan las mismas condiciones de precariedad urbana. El organismo del gobierno central que regulariza los terrenos de origen ejidal, se rige por los valores que determina el Instituto Nacional de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, mientras que los predios de origen privado, titulados por un organismo que depende de los gobiernos subnacionales, generalmente se rigen por la Ley de Ingresos de la entidad.

Cada organismo aplica reglas distintas para intervenir atendiendo el grado de ocupación de los asentamientos, en el organismo del gobierno central la norma es hacerlo cuando se tiene aproximadamente el 80% de la ocupación mientras que en los organismos de los gobiernos locales puede ser en un rango entre el 30% y 70%. Esto evidentemente genera graves problemas para controlar el ordenamiento urbano.

Se verifica superposición de títulos de propiedad, lo que genera conflictos, retrasos y gran incertidumbre. Las sentencias judiciales derivadas de juicios mercantiles son inscritas por el Registro Público de la Propiedad como propiedad privada, mientras que en el Registro Agrario las sigue considerando suelo de origen ejidal, así una dependencia dice que es suelo privado y otra que es social.

Las tramitaciones para la regularización jurídica suelen ser engorrosas, y muy lentas. Esto genera descreimiento entre la población, dificultad para encarar procesos largos, y pone, en muchos casos, a la población a merced de manejos clientelares.

Los programas de regularización no se basan, en la mayoría de los casos, en diagnósticos precisos de las características que presentan las distintas formas de producción irregular del suelo.

Tal es el caso de la Ley 23.374 en Argentina. En 1994, se sancionó la Ley 23.374, que permite regularizar la situación dominial de familias ocupando terrenos privados. Para esto, la ley marca como requisito acreditar “la posesión pública, pacífica y continua, con causa lícita, tres años antes de 1992”. Entre las múltiples dificultades que la implementación de esta ley presentó, está su ambigüedad: cada autoridad judicial entiende algo muy diferente como “causa lícita”. En general, esta Ley tuvo escasa aplicación para regularizar barrios. Permitió regularizar la situación de aquellas familias que, habiendo comprado un lote, no habían llegado a registrar el traspaso de dominio (escritura), ya sea por dificultades económicas, fallecimiento del vendedor, etc.

La falta de diagnósticos, especialmente de las consecuencias sociales y económicas de las acciones implementadas, conduce a situaciones en las que los mismos programas refuerzan mecanismos de segregación socio espacial. En ocasiones, una vez concretada la regularización, la carga impositiva y de servicios resulta difícil de sobrellevar para las familias más pobres, que terminan vendiendo (o mal vendiendo) su terreno, y mudándose a otros barrios más lejanos, o en peores condiciones de habitabilidad, generalmente re-alimentando los procesos inscriptos en el mercado informal de tierras (que quizá serán, luego, destinatarios de nuevos programas de regularización dominial).

En ocasiones, los programas deben enfrentar las presiones del “lobby” vinculado al mercado inmobiliario. Tal es el caso de Paraguay. El plan de compra de las tierras privadas ocupadas precariamente en el Gran Asunción fue cuestionado por el oligopolio de las inmobiliarias, que cuestiona al Gobierno tildándolo de “populista”, y a los ocupantes de “delincuentes”. Incluso se han promovido falsas denuncias contra dirigentes, con estas intenciones.

Como caso con características especiales, corresponde mencionar la propuesta de un importante sector de las cooperativas de vivienda uruguayas, que plantean formas de propiedad colectiva. Dentro de la propuesta de FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), la cooperativa es la propietaria del conjunto de viviendas. Cada socio firma un “contrato de uso y goce”, por la cual la cooperativa le concede ese derecho sobre una vivienda concreta. Este sistema permite, además, evitar la especulación con las ventas. Si uno de los socios decide retirarse, recibe de la Cooperativa su parte social, y luego es ésta quien comercializa la casa. La propiedad colectiva, asegura la FUCVAM, da un sentido de unidad, o “conciencia colectiva” que no dan otros sistemas de tenencia, como la propiedad individual.

Finalmente, cabe señalar la casi inexistencia de una política “preventiva” que, en materia de acceso al suelo urbano, debería necesariamente acompañar a las políticas descriptas, que revisten un carácter “paliativo” o “curativo”.

5.7 Formas más relevantes de los procesos de ocupación irregular de suelo urbano

Entendemos como producción “irregular” del suelo y la vivienda, a aquélla que no se encuadra (en todas sus etapas, o en algunas de ellas) en las normas jurídicas (fundamentalmente, las vinculadas a la propiedad y su forma de registro y transferencia) y/o urbanísticas vigentes (ABRAMO, SMOLKA, 2004). Es decir que, en un primer acercamiento, la “irregularidad” estaría definida por la “ilegalidad”. En este sentido, cabe señalar que se trata de una definición que presenta no pocas variantes, ya que se trata del ajuste –o no- a normas urbanas vigentes, que varían en cada país y en cada período histórico.

En la región, existen diversos procesos de ocupación irregular del suelo urbano. El desarrollo urbano informal en nuestros países no aparece como un “síntoma indeseable” de un modelo, sino como parte del modelo mismo. Se pueden visualizar las siguientes tipologías:

5.7.1 Ocupaciones de tierras urbanas

La información recolectada para el presente informe, además de diversos estudios (Azuela A., 1990) señalan que la mayor parte de estos procesos de ocupaciones de tierras se han producido en áreas periféricas de las ciudades, muchas veces en los límites de la zona urbanizada. Zonas que presentan espacios libres, pero, a la vez, portan la ventaja de la relativa accesibilidad a la ciudad, o al menos, la expectativa de ser incorporados al conglomerado urbano en un futuro cercano. En ocasiones, se trata de terrenos desvalorizados, ya sea por su ubicación o por tratarse de zonas inundables, bajo cota, o utilizados anteriormente como basurales, etc. En estos casos, los terrenos suelen valorizarse pasados algunos años por el trabajo de los mismos ocupantes (a través del relleno, nivelación, saneamiento, limpieza y desmalezamiento, etc.) y por el Estado, que, también a instancia de la presión de los pobladores, comienza a servir la zona con infraestructura.

Las viviendas suelen ser producto de la autoconstrucción, en la que participan el grupo familiar y allegados. Por este mismo motivo, suelen exhibir un alto grado de precariedad al principio (partiendo de una estructura de materiales muy precarios al momento de la ocupación) y van consolidándose a medida que se consolida también el barrio, y la perspectiva del desalojo se aleja.

Como se mencionó, las ocupaciones de tierras suelen producirse en áreas sin acceso a servicios básicos (agua, energía eléctrica, drenajes). Los mismos son resueltos en un primer momento por los ocupantes en forma precaria (pozos, bombas, cursos de agua cercanos, etc.) o clandestina (conexiones ilegales a redes existentes), a la par que se reclama al estado local para su instalación. La gestión de servicios, junto con la regularización dominial, suelen convertirse en disparadores de la organización barrial, en tanto su resolución escapa a las posibilidades de la familia individual y requiere de la acción colectiva.

Las ocupaciones de tierras asumieron durante el período de referencia formas diversas, teniendo en cuenta niveles de organización, características de los terrenos ocupados, dimensiones, etc. No obstante, es posible identificar algunas modalidades:

- Tomas de parcelas colectivas (más de un lote) en forma colectiva, con desarrollo de formas organizativas previas al momento de la ocupación. Las tareas organizativas previas incluyen, generalmente, averiguaciones sobre la situación dominial de los terrenos, la organización del espacio, etc. En estos casos, más aun cuando las tierras en cuestión tienen un mayor valor económico, la simultaneidad en el momento de la ocupación es necesaria para reducir los riesgos de desalojo. Se pueden citar como ejemplos los casos siguientes:
 - Argentina: Ocupaciones en el Gran Buenos Aires. En el partido de La Matanza, se producen tomas de tierras en Isidro Casanova (asentamiento José Luís Cabezas, 1995) y González Catan (Costa Esperanza y Costa Azul, 1997). Los mismos son organizados tomando como referencia las tomas producidas durante la década anterior (barrio El Tambo, 22 de enero y 17 de marzo, en 1986), lo que da cuenta de la transferencia de una experiencia organizativa. (De hecho, muchos de los tomadores de los noventa, son hijos de los tomadores de los ochenta, que formaron sus familias y necesitan superar el hacinamiento familiar).
 - Chile: Toma de Peñalolén, Santiago, en 1999 un grupo de pobladores se organiza con el fin de trabajar en torno a un objetivo común: “tener un lugar donde vivir”. La tarea que se proponen es tomarse un terreno en la Comuna de Peñalolén, la cual se materializa el día 5 de Julio del año 1999 con 500 familias. Hoy son 1.835 las familias que ocupan el terreno de un empresario privado y que lograron que el Estado le entregara una solución definitiva, consistente en un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada de un valor de US\$10.000.- (ahorro más subsidio más un bono adicional o una segunda alternativa, con un crédito hipotecario preaprobado).
 - México: Colonia 5 de marzo en San Cristóbal de las Casas, asentamiento irregular de invasión promovida por el EZLN en 1994. Consta de 450 lotes de 200 m², que en términos de servicios cuenta con 18 hidrantes y en algunos predios se conectaron clandestinamente al drenaje. 23% de los lotes regularizados por el Instituto de Vivienda de Chiapas entre 2001 y 2004 tenían su origen en invasiones derivadas de este conflicto armado.
 - Nicaragua: Población organizada se tomó 5 mil lotes en el centro de la ciudad, con un alto valor, ocupado por simpatizantes de partidos hegemónicos. Hialía (PLC). Memorial Sandino (FSLN).
 - Paraguay: Marquetalia, asentamiento organizado, compuesto por 2.000 familias. Como particularidad, cabe señalar que en este país, en algunos casos, las familias investigan si el terreno pertenece a una persona de la dictadura que se enriqueció ilícitamente, lo que da legitimidad a la ocupación y evita un inmediato desalojo.
- Tomas de parcelas colectivas (más de un lote) en forma colectiva, donde sólo un núcleo se ha reunido previamente: la toma se extiende luego con la llegada, más o menos espontánea de nuevas familias, que “desbordan” la planificación inicial. En esos casos, suelen desarrollarse formas organizativas o al menos alguna forma de articulación entre familias inmediatamente después de la ocupación, para garantizar la organización del espacio (trazado de calles, etc.). Son ejemplos representativos los siguientes:

- Argentina: Barrio “La Matera” o 31 de marzo: 2.600 familias toman terrenos en la localidad de San Francisco Solano (Quilmes, en el sur del Gran Buenos Aires) en el 2.000. Los mismos estaban destinados a un programa habitacional (“asentamiento planificado”) ejecutado por la provincia de Buenos Aires y paralizado desde hacía algunos años. La zona presenta dificultades ambientales (inundaciones y contaminación del arroyo San Francisco), subsanables con infraestructura. Un grupo de familias se habían organizado previamente, fundamentalmente a instancias de sectores político-partidarios. Al momento de la toma, se suman cientos de familias, lo que generó, por ejemplo, que se ocupen zonas demasiado próximas al arroyo San Francisco.
- Brasil: Se presentan situaciones similares en distintas ciudades.
- Nicaragua: La ciudad rural de Posoltega se transformó en un conglomerado urbano, sin planificación y diseño, en la zona adyacente en la carretera panamericana.
- Tomas de parcelas colectivas (más de un lote) en forma individual, las familias “se van instalando” una a una, aunque el control del uso del espacio se organiza en forma colectiva (se preservan espacios para calles, equipamiento, se respetan las medidas de los lotes, etc.). Se desarrollan formas organizativas (con distinto nivel de formalidad) después de instaladas las familias. En estos casos, las tierras suelen tener escaso valor económico, o no están muy bien localizadas, lo que genera cierta “permisividad” por parte de los gobiernos locales hacia estos procesos. Se pueden citar como ejemplos:
 - Tomas de parcelas individuales (o “lotes sueltos”), en forma individual. No requiere de organización previa ni posterior, aunque muchas veces incluye formas de trabajo familiar (cooperación de familiares para ocupar el terreno e instalar una vivienda precaria).
 - Densificación de barrios irregulares ya existentes. Durante el período de estudio (1990-2005) se densifican en varios países barrios irregulares, originados en épocas anteriores, como las villas miseria, en Argentina, y las favelas, en Brasil. Este crecimiento se produce por llegada de familias en forma individual (en ocasiones, ligadas al “allegamiento”: un familiar que actúa como referencia). En un primer momento, se ocupan los espacios libres hasta el límite del área; luego, comienza a densificarse el barrio, a través de la subdivisión de terrenos o la construcción de viviendas de más de un piso.
 - Argentina: Villas miseria de grandes ciudades, como Rosario, Córdoba, Buenos Aires. En ésta última, mientras que la población total se mantuvo estable entre 1.991 y el 2.001, la población en villas se duplicó. Durante dicho período, el área que ocupan estos barrios prácticamente no se modificó, por lo que se produjo un incremento altísimo de la densidad. En el caso de la Villa 31, en Retiro (zona céntrica de Buenos Aires), se identifican varios edificios de viviendas con tres y hasta cuatro pisos. (Este barrio incrementó su población de 5.668 habitantes, según el censo 1991, a 12.242 habitantes en el 2001).
 - Brasil: Grandes favelas con millares de habitantes, como Rocinha, en Río de Janeiro, Heliópolis o Paraisópolis, en São Paulo, Allegados, en Salvador de Bahía.

- Ocupaciones de edificios en áreas centrales y periféricas. Se trata de grandes edificios desocupados (muchos de ellos de propiedad estatal, o en situación dominial no resuelta o en litigio), que son ocupados para constituir viviendas familiares. Éstas resultan, generalmente, de dimensiones reducidas, por la subdivisión de ambientes. Como factor común, puede identificarse en este proceso la prioridad otorgada por sus habitantes a la localización (cercanía al centro) por sobre la cantidad de espacio disponible por familia. Presentan cierto grado de conflictividad social, lo que dificulta la consolidación de formas de organización interna y de cooperación entre familias. Esto genera, entre otras consecuencias, la dificultad –o incluso, imposibilidad- de afrontar el mantenimiento del edificio, verificándose un importante deterioro de los mismos.
 - Argentina. El fenómeno surgió en Buenos Aires en la década del '80, cuando se ocupan, en primer término, las viviendas que habían sido expropiadas por el Gobierno Militar para la construcción de la Autopista 3 (que nunca se concretó) y luego edificios de departamentos, viejas fábricas y hospitales abandonados, estructuras de hormigón que las familias completan precariamente. Durante los '90, el fenómeno se intensifica, dando lugar también a alquileres informales.
 - Brasil: São Paulo. Ocupación del edificio en la Rua do Ouvidor n. 63 por el MMC (Movimiento de Moradias no Centro). Este edificio perteneciente al gobierno de São Paulo, estuvo más de 7 años deteriorado por el abandono. Fue ocupado por habitantes del Movimiento, en el año 1997, que se instalaron en condiciones precarias, subdividiendo los espacios para cada familia con madera y compartiendo los servicios sanitarios. A pesar de las innumerables promesas de transformación del edificio en vivienda social, las familias continúan en el edificio en condiciones de habitabilidad precarias. Los movimientos de habitantes de conventillos y los "sin techo" defienden su derecho a vivir en áreas centrales de las ciudades, dotadas de infraestructura urbana consolidada, con fácil acceso al transporte público, e intensificaron durante los últimos 10 años las ocupaciones organizadas de edificios ociosos como forma de reivindicación de una política pública habitacional dirigida a la promoción de la vivienda en barrios centrales.
 - Chile: Departamentos de la Villa El Volcán de Puente Alto. A causa del deterioro originado por un temporal de lluvia en 1997 en un barrio de viviendas construidas por el Estado, muchos departamentos de esta población fueron deshabitados y posteriormente ocupados de forma irregular, a pesar de sus deficientes condiciones de habitabilidad, por grupos de familias con carencias habitacionales.
 - Uruguay: Procesos de tugurización en zonas céntricas de Montevideo.
- Otros casos. Existen otras situaciones no citadas anteriormente, que se visualizan en los ejemplos siguientes:
 - México: Tierras ejidales. Las reformas al artículo 27 constitucional (1992) establecieron nuevas condiciones para la desincorporación de suelo ejidal, mismas que afectaron a la producción informal porque se encareció tanto el precio de venta como la regularización de la tenencia. En general, las ciudades están rodeadas de ejidos por lo que la reserva para el crecimiento se encuentra en suelo de ese origen. Tradicionalmente, esas tierras habían sido de bajo costo, se sabía que eran transacciones al margen del marco legal porque ese suelo sólo podía usarse para usufructo, así también, para regularizar la tenencia,

el precio de las expropiaciones se fijaba con base en su valor agrícola. A raíz de las modificaciones al artículo 27 constitucional, las expropiaciones se tasan con base en su valor comercial y los ejidatarios tienen la opción legal de privatizar sus terrenos e incorporarlos al mercado formal de suelo, condición que ha propiciado que los ejidatarios que cuentan con tierras bien localizadas comercialicen sus terrenos a precios más altos.

- Paraguay: En áreas rurales o urbanas, con consentimiento del propietario, el ocupante está en la tierra para labrarla o tener una vivienda. La ley (de usucapión) prevé que el ocupante puede reclamar la propiedad, de pleno derecho, a los 20 años de ocuparla.

5.7.2 Procesos dentro del mercado informal

Una de las características que asumen estos procesos y que los diferencian de los hasta aquí descritos es la figura del propietario, o de quien dice actuar en nombre de tal. La distinción no es meramente académica. Si bien, tanto las distintas formas de ocupación directa (de lotes o de edificios), como la adquisición de lotes irregulares o el alquiler en el submercado informal son situaciones que presentan algún tipo de "ilegalidad", constituyen fenómenos diferentes, que se traducen en distinto tipo de conflictos entre la población y el gobierno local, y que deben, por lo tanto, recibir respuestas diferentes (AZUELA, Antonio, 1990).

Durante el período de referencia, particularmente durante los últimos años del mismo, las ocupaciones masivas de tierras han disminuido en varios países de la región (México, Brasil, Argentina). Si consideramos que, paralelamente, durante el mismo período, el mercado formal ha presentado cada vez más restricciones a familias cuyos salarios se han visto cada vez más deteriorados, y tampoco el Estado ha generado políticas de promoción de acceso al suelo urbano, es posible afirmar que cada vez más familias pobres resuelven sus necesidades habitacionales en el mercado informal (ABRAMO, SMOLKA, 2004).

Son ejemplos, de estas situaciones la compraventa de lotes con o sin mejoras (hay ejemplo de ello, en la mayoría de los países del universo estudiado), la compraventa de viviendas sociales sin autorización del Estado (al igual que en la situación anterior, en la mayoría de los países hay casos de ello) y el alquiler informal (en Argentina un buen ejemplo, es el caso de los denominados falsos hoteles en la zona céntrica de Buenos Aires o en Brasil, el inquilinato en las zonas céntricas de las grandes ciudades).

Conclusiones



CAPITULO VI: CONCLUSIONES

6.1 Tendencias en las políticas habitacionales en América Latina en los últimos 15 años

La observación comparada –que emerge de la información consignada en este estudio- da una clara señal que las políticas habitacionales –salvo algunos pocos países- tienden a seguir operando en un contexto institucional aún bastante poco desarrollado o maduro. Esto significa, la existencia de una política errática, circunstancial, donde cada gestión gubernamental organiza unos programas que luego tienen poca vida, o son sectoriales, o responden a formatos determinados por el financiamiento internacional. Por el contrario, se requiere de una política de Estado concebida en el largo plazo, con una consecuente base jurídica, que consista en un despliegue de instrumentos de intervención en los mercados debidamente coordinados, es decir, que apunte a proteger de la mercantilización de los bienes y servicios del hábitat a la población en general, políticas que no estén centradas solamente en el objeto vivienda, sino en la complejidad del hábitat.

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

La tendencia es que, respecto al mercado del suelo, existen en muy pocos países (Brasil y Colombia) instrumentos apropiados para el manejo, con fines sociales. Respecto al mercado financiero, no es casual que en varios de los países estudiados entre fines de los '80 y principios de los '90 se privaticen los bancos hipotecarios nacionales (o sus carteras), a favor de la banca internacional. Recuérdese que ello era parte de los postulados del Consenso de Washington. Respecto al sector construcciones, la existencia de políticas centradas casi exclusivamente en el incentivo de la construcción de vivienda nueva, significa un retraso estructural (un sesgo viviendista) por el hecho de centrar la acción en la vivienda despreciando las acciones indirectas y/o integrales, en el complejo de bienes y servicios habitacionales, de los cuales la vivienda es sólo una parte.

Una conclusión importante que este estudio arroja -si bien faltaría afinar más la información respecto al peso relativo de los distintos programas y su impacto cuantitativo- es que parecería no haber relación entre el tipo de programa (con acento en la construcción de viviendas) y el tipo de déficit predominante.

Otra tendencia que se observa es que en muchos países tienen lugar importantes discontinuidades en la política. En la mayoría de los casos, ello ocurre con los cambios de administración gubernamental, lo que afecta el sostenimiento de una política de Estado. Salvo Chile, Costa Rica y Brasil, los demás países dan cuenta de apariciones y desapariciones periódicas de programas. Ahora, aquí también hay que destacar que ello, no casualmente se da, cuando la institucionalidad (sistema de leyes normativas y regulaciones sobre la propiedad y el suelo urbano) es más débil. En los casos de Argentina y Guatemala (habría que profundizar datos sobre los demás), se registra cierta discontinuidad de las políticas, evidenciada en la constitución de organismos gubernamentales sectoriales que

duran unos pocos años, que luego son reemplazados por otros con similares características. Cambios que estarían relacionados con los cambios de gobierno.

Pero, aquí también cabe destacar que las agencias internacionales (particularmente el Banco Mundial y el BID) han incentivado la actuación por programas (“enlatados”) como es el caso de los de mejoramiento de barrios, lo cual en buena medida, ha distorsionado las políticas nacionales.

Este tipo de programas, que forman parte del paradigma de “lucha contra la pobreza” tal como señalamos son promovidos a fin de regularizar lo irregular. Es una constante en los distintos países que la política va por detrás del proceso de urbanización popular (o de producción social de la ciudad). Es decir, que se trataría más que nada de políticas más bien correctivas, que programas de tierras o de promoción de acceso al suelo. Es sabido que estas políticas transfieren renta a los especuladores del suelo urbano, y convalida la urbanización en áreas ambientalmente en riesgo.

Un aspecto que es dificultoso verificar directamente, es el comportamiento (“lobby”) de los actores económicos, y en relación a ello también ver –aunque, por la descripción de los programas, podemos esbozar la hipótesis que es mínima- los niveles de participación de los “habitantes” de las viviendas (o las mejoras, o los lotes). La existencia de movimientos y organizaciones sociales con demandas al respecto no garantiza por sí misma esta participación. Un indicador interesante sería, en qué momento de todo el proceso de un programa está prevista (y se efectiviza) la participación de la población.

6.2 Constantes y lugares comunes de la política habitacional latinoamericana

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

1. Todas las políticas nacionales de vivienda -en mayor o menor medida- han sido influidas fuertemente por la “facilitación” (del funcionamiento del mercado) donde constituyen un buen ejemplo, el programa de Subsidio Habitacional Directo en Paraguay, los programas habitacionales chilenos y mexicanos. En el contexto de políticas económicas que -a partir del fuerte endeudamiento externo de los países de la región- siguieron el Consenso de Washington, produciendo una fuerte reforma de su economía (Ajuste Estructural) que se tradujo principalmente en el desmontaje de las instituciones del Estado del Bienestar. Ello significó el fin de los mecanismos de tutela del Estado sobre la problemática social, desmontado parcialmente o totalmente (según los países) el sistema de seguros sociales de las políticas universales. A causa de ello, la inversión que demanda la política social fue considerada como un gasto.
2. Se evidencia una preeminencia de acciones habitacionales dirigidas a la vivienda nueva, ya sea a través del Estado como facilitador, mediante subsidios a la demanda y el acceso al crédito, que no da cuenta del gran déficit cualitativo existente en la Región, la modalidad predominante es la ejecución mediante licitaciones y/o

contratación de empresas constructoras. Existen excepciones tales como, el Programa de Emergencia Habitacional (Techo y Trabajo) de Argentina (con un alcance muy limitado en cuanto a cantidad de vivienda y de inversiones) y las experiencias de Ayuda Mutua de Paraguay (impulsadas desde la Iglesia Católica) con interesantes resultados cualitativos, pero cuantitativamente menores.

3. Las políticas sociales pierden sus anclajes sistémicos (su base jurídico-administrativa) para ejecutarse direccionada –mediante la focalización socio-territorial- a grupos de población específicos, instrumentadas fundamentalmente con programas de financiamiento internacional. En tal sentido, se observa que en la mayoría de los países analizados proliferan los programas habitacionales “focalizados”, es decir, dirigidos a determinados grupos de población o barrios muy específicos.
4. Se privatizan los bancos hipotecarios nacionales o se transforman los fondos de operación y financiamiento bancario de la vivienda en los países que existían (por ejemplo, Argentina, México, Honduras), lo cual disminuye sensiblemente o totalmente la oferta de crédito blando para sectores medios bajos. Al tiempo que el mercado financiero –impulsado por las recomendaciones de los organismos multilaterales- sale agresivamente a expandir el mercado de hipotecas, basado en la banca privada y particularmente, la banca transnacional. Esto es coincidente con la expansión del mercado de las titulaciones de hipotecas a nivel global, donde se configura un mercado global, que pareciera comportarse en forma complementaria al de los fondos de pensión. Se podría afirmar que en América Latina se ha desarrollado, en los últimos quince años, una “fertilización” de los mercados nacionales para la atracción de fondos globales, que tiene su base en la vivienda, mediante el instrumento del crédito hipotecario. Expansión que se logra con el viraje de las políticas hacia el financiamiento a la demanda.
5. Al mismo tiempo, en el mercado financiero se alienta también la micro financiación de las acciones de los sectores de más bajos ingresos, y/o que las políticas públicas cuando realicen subsidios, lo hagan en forma explícita. La banca internacional alienta la expansión del micro-financiamiento, sobre la base que los sectores más pobres son excelentes pagadores. Algunas experiencias han demostrado un interesante desarrollo e impacto (como el desaparecido Programa 21, llevado a cabo en los noventa en Argentina) pero debe alertarse que por lo general, la tasa de interés de los préstamos suele ser muy elevada.
6. Se alientan programas de regularización urbana y dominial de los asentamientos informales en toda América Latina. Por una parte, prima el tratar de reducir el conflicto que representa la presencia de la pobreza urbana. Ello mayoritariamente persigue el objetivo de asegurar la gobernabilidad urbana. Por otra parte, la regularización urbana, y en particular la dominial, persiguen el fin explícito de regularizar lo irregular o formalizar lo informal. La regularización dominial alienta la entrega de títulos de propiedad a los más pobres (como solución a la pobreza), siguiendo la tesis ampliamente promocionada por Hernando de Soto.
7. Crecen notablemente en importancia los programas de financiamiento de los organismos internacionales, frente al peso de los programas nacionales, que incluso en algunos casos desdibujan la política nacional. En este caso, se destacan los Programas de Mejoramiento de Barrios impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo, que prácticamente abarca a todos los países. Son buenos ejemplos el PROMEBA de Argentina, Mejoramiento Barrial en El Salvador, Programa Favela Barrio en Brasil, Mejoramiento de Barrios en Guatemala, el Programa de

Renovación Urbana (PRU) en Nicaragua, el Programa Integrado de Asentamientos Irregulares (PIAI) en Uruguay. Es importante mencionar que parte del diseño del Programa de Mejoramiento de Barrios financiado por parte del BID, consideró la experiencia chilena al respecto, que en los inicios de la década de los ochenta, implementó una línea de trabajo, a la que posteriormente, se sumó el BID con un primer préstamo.

8. Otra de las políticas abrumadoramente dominante en los años '90 son las privatizaciones de los servicios públicos (agua potable, alcantarillados, gas, transporte, etc.), donde países como Chile y Argentina son pioneros en el traspaso de empresas estatales a grandes grupos económicos nacionales y transnacionales. Este proceso no estuvo exento de grandes conflictos sociales (recuérdese la llamada “guerra del Agua, de Cochabamba, Bolivia).
9. Con respecto a la acción de empresas sociales en la región, la acción de los actores privados se ha concentrado en la ejecución de viviendas nuevas y el mejoramiento habitacional, a través de acciones integrales. Se destaca en casi todos los países la labor de las ONGs, como instituciones que realizan a la vez, estudios para identificar y concientizar sobre problemas habitacionales y ejecutan proyectos orientados a dar soluciones a éstos problemas, a través de alternativas que involucran a las comunidades y que plantean una mirada integral al tema habitacional.

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

Sin duda, como antes señalamos, el objeto de nuestra observación -las políticas habitacionales en América Latina- han tenido un cambio, que allí señalamos como el advenimiento del imperio de la “facilitación” (noción preferida del neoliberalismo) que en el contexto de los postulados del Consenso de Washington, hibridan aún más las políticas habitacionales en el subcontinente, mixturando actuaciones que aún conservan alguna rémora del Estado de Bienestar, con un amplio universo de “programas” o formatos que focalizan la asignación social, cuando la hay.

6.3 Reflexión final: Construcción de un marco interpretativo para las políticas habitacionales

Lo observado respecto de las políticas habitacionales de los países latinoamericanos seleccionados en este estudio, se presenta como un universo mucho más heterogéneo de lo que a simple vista parece.

El estudio nos otorga una serie de datos -como los recabados en las fichas por países- que permiten dar cuenta de las principales características que éstas tienen. Pero, si se intenta realizar un análisis comparativo que vaya más allá de una simple exposición de similitudes, diferencias, características particulares, etc. cabe preguntarse si es posible

establecer un análisis guiado con ciertos parámetros teóricos o políticos. O si es posible leer la información con la intención de dar cuenta de algo más que la tendencia, similitudes o particularidades.

Es decir, si es posible realizar una observación comparada de la institucionalidad de la política, de la forma en que se organizan los objetivos y recursos, del modo en que se involucran a los actores, o que adoptan los productos que constituyen el objeto de la política, a fin de definir algo que genéricamente podemos denominar “tipo” o “estilo” de la política.

Ello, los proponemos a modo de ejercicio con el fin de reinstalar el plano político, con el propósito de romper el cerco tecnocrático –en el que en gran medida estamos inmersos- el cual suele quitarnos perspectiva para un análisis más integral.

El “estilo de las políticas”

Con un sentido cercano al ensayo, desarrollamos entonces las siguientes especulaciones. El análisis comparativo por países, de las políticas habitacionales en América Latina, propone que se observe el recorrido temporal de las mismas, donde dicho “estilo” combina dos dimensiones claves. Nos referimos, por una parte al nivel de construcción institucional de la política, y por otra parte a la articulación de agentes y actores, (distribución de poder) que las mismas han desarrollado. Dicho estilo de las políticas debería dar cuenta al menos, del modo en que las diferentes lógicas se articulan en el entramado de actores que en torno a la política se da, y el modo en que la política interpela los mercados.

El nivel de institucionalidad

Por nivel de institucionalidad de la política, se entiende el entorno institucional construido, tanto como marco o anclaje de las actuaciones, o tanto como posibilitante para su gestión. La institucionalidad abarca dos dimensiones: a) por una parte, la construcción institucional basada en leyes, normas y regulaciones, tanto sea para definir el grado de intervención en los mercados, como para regular el funcionamiento de la política; y b) por otra parte, comprende los niveles de descentralización⁹⁹ de la política. Es decir, el modo que los diferentes niveles tienen injerencias, responsabilidades y/o competencias en la ejecución de la política.

En tal sentido, (en términos operativos), se reconocen cuatro niveles: gobierno e instituciones nacionales, gobierno e instituciones provinciales o regionales, gobierno e instituciones locales y comunidad organizada en las esferas barriales.

El grado de intervención en los mercados

A los fines de esquematizar la profundidad de la intervención de la política en los aspectos estructurales de las formas de producción y distribución de los bienes y servicios del hábitat, definiremos tres grados: bajo, medio y alto. Si se tiene en cuenta que al respecto identificamos cuatro submercados; el del suelo urbano, el del parque

de viviendas existentes, el de los materiales y componentes de construcción y el financiero. Se puede organizar el siguiente esquema a fin de situar el estilo de la política.

CUADRO 10: TIPOLOGIA DE POLITICAS HABITACIONALES APLICADA EN LA REGION

D E S C E N T R A L I Z A C I O N	Población organizada						POLITICA REDISTRIBUTIVA
					P/ ejemplo PAIS "D"		
	Gobierno Local						
				POLITICA COMPENSATORIA			
	Gobierno regional o provincial		P/ ejemplo PAIS "A"				
	Gobierno Nacional	POLITICA LOBBISTA-CLIENTELAR		P/ ejemplo PAIS "B"			P/ ejemplo PAIS "C"
INSTITUCIONALIDAD	Baja			media			Alta
	GRADO DE INTERVENCION EN LOS MERCADOS						

Una posible definición del “estilo”

Es bastante claro identificar un tipo de políticas, como las que mencionamos antes de “primera generación” es decir centradas en la construcción de viviendas, en acuerdo entre el lobby empresarial de la construcción, y los objetivos de acumulación política de los niveles gubernamentales nacionales. Este estilo lo podemos denominar LOBBISTA-CLIENTELAR, y se caracteriza por tener una baja institucionalidad, compuesta de un sistema de comando altamente centralizado, y una construcción jurídica que pone el acento en la regulación del funcionamiento del sistema constructor (centrada en el origen, manejo y destino de los fondos) que suele denominarse “ley de vivienda”.

Existe otro tipo de políticas, más maduro en términos de construcción jurídico-institucional, una política que suele asignar fondos con mucha más transparencia, que selecciona grupos de población a atender (focaliza) que suele dejar participar a un número mayor de agentes y actores, de distintos niveles, que no es exclusivamente “viviendista” y atiende con algún grado de integralidad otros aspectos o se articula con otras políticas sociales. Este estilo de política lo podemos denominar COMPENSATORIA, pues se caracteriza por tener madurez institucional y niveles más o menos logrados de llegada a la población, pero no afecta aspectos estructurales de la relación espacio-sociedad, es decir de las relaciones en los mercados.

Esto sería el límite que traspasaría, lo que denominamos un estilo de política más evolucionado, es decir, socialmente más justo que denominamos como REDISTRIBUTIVA, es decir, aquella política que se propone como objetivo intervenir en los mercados controlando la obtención de rentas, redireccionando –en sentido social- tanto los recursos a asignar como la riqueza producida, tendiendo a producir condiciones acceso a los bienes y servicios del hábitat mucho más equitativos e integradores. Una política que no tiene actores subordinados, sino actores articulados por objetivos que son parte de diferentes acuerdos o concertaciones de intereses. Una política que tiene como punto de partida el reconocimiento del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda.

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

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

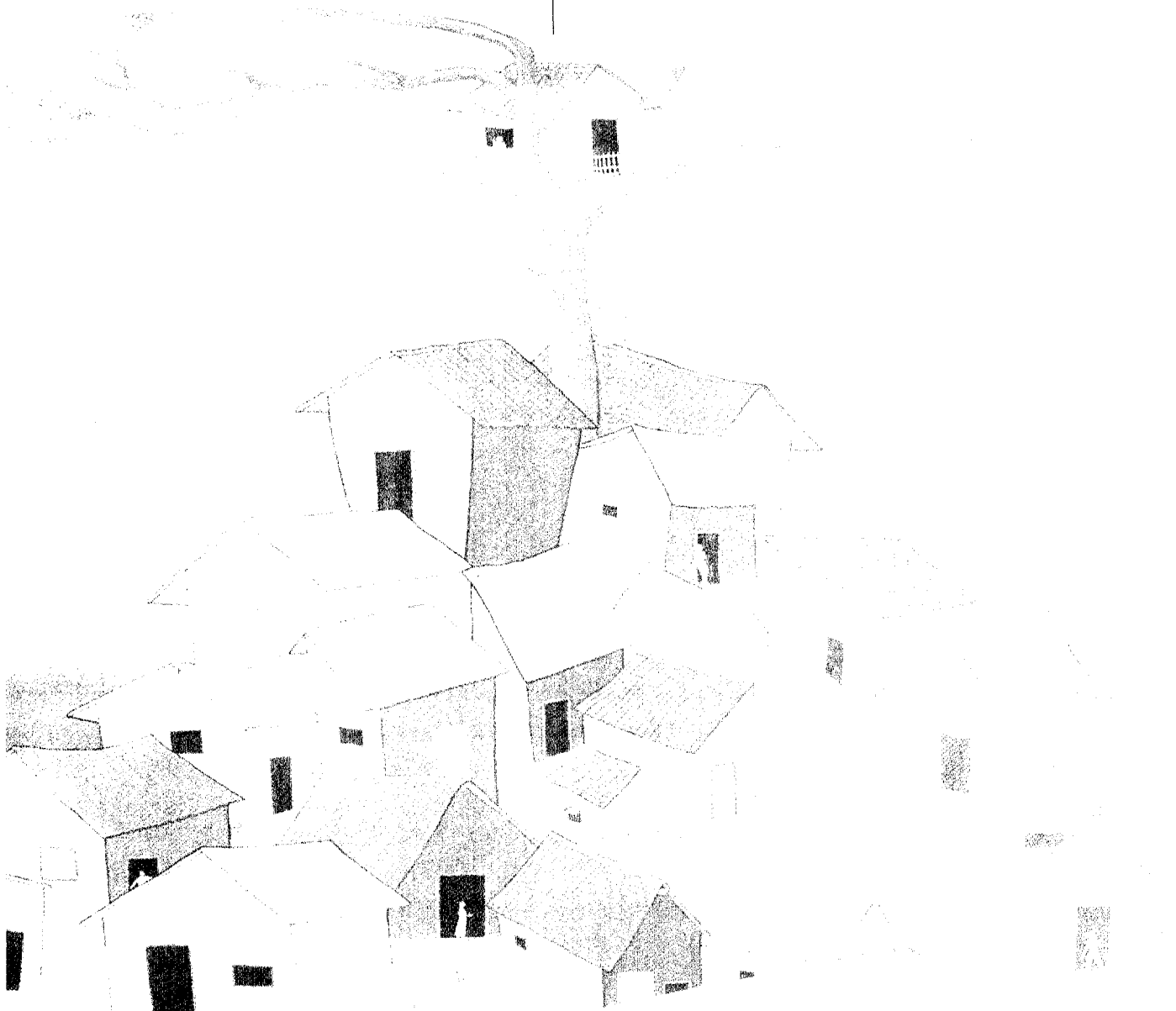
A diferencia de ello, una política de tipo REDISTRIBUTIVA, se plantea las desigualdades en el acceso por la vía del mercado libre, y su impulso estará dado por una fuerte voluntad de operar sobre las causas, interviniendo fundamentalmente sobre los procesos de generación y distribución de la renta generada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

Algunas características que se pueden identificar en estos tres estilos son:

CUADRO 11: CARACTERISTICAS DE LA TIPOLOGIA DE POLITICAS HABITACIONALES APLICADA EN LA REGION

		LOBISTA-CLIENTELAR	COMPENSATORIO	REDISTRIBUTIVO
D I M E N S I O N E S	ECONOMICO	Centrada en la gran empresa. Activa mercados informales.	Centrada en gran empresa. Trata de limitar el impacto en los mercados informales.	Centrado en agentes económicos locales. Promueve el desarrollo local.
	URBANO	Construye una ciudad de baja calidad urbana.	Le preocupa la calidad urbana que construye aunque suele tener poco éxito al no abordar lo estructural.	Construye una ciudad de mejor calidad urbana.
	SOCIAL	Heteronomía. Comportamiento condicionado de actores. Genera conflictos sociales. Profundiza la segregación.	Existe un comportamiento más comprometido de los agentes. Se basa en niveles de participación acotados.	Autonomía. Comportamiento libre de actores por intereses concertados.

Recomendaciones



CAPITULO 7: RECOMENDACIONES

La elaboración del presente estudio llevó a los autores a realizar una recorrida por la problemática de las políticas habitacionales en América Latina que permitió comprobar la existencia de interesantes trabajos académicos, de organismos públicos, de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales, sobre la cuestión. Esta indagación ha posibilitado al mismo tiempo, comprobar también, la existencia de enfoques y/o problemáticas poco desarrolladas, los cuales demandan profundización de los estudios y debates para una mejor comprensión y abordaje.

Algunos denominadores comunes que encontramos se describen sucintamente a continuación:

a) Respecto al estado del conocimiento de la problemática, en el transcurso del trabajo se detectó que:

- Se encuentran escasamente desarrollados estudios que den cuenta de los procesos contemporáneos de cambio en las formas de habitar.
- Existen problemas de puesta a punto en la utilización de conceptos y/o definiciones. Más allá de las comprensibles diferencias entre países, las distancias existentes entre algunos conceptos y términos demuestran que aún no existe un suficiente grado de avance e intercambio, en los estudios sobre el problema.
- Tanto en el discurso como en la práctica, prevalecen aún los enfoques sectoriales de la problemática del hábitat. Los abordajes “viviendistas”, se verifican en la permanente referencia al “problema de la vivienda” y por lo tanto, como respuesta siempre se considera en términos de “políticas de vivienda” o, en cuanto a su medición siempre se lo aborda en términos de “déficit de vivienda”.
- Son aún muy débiles las aproximaciones al problema habitacional -y particularmente en términos de políticas- que se realizan desde la perspectiva de los derechos (el derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda). Los debates teóricos y de procedimientos y gestión sobre las políticas de regularización urbanística y dominial, son incipientes. Es importante profundizar sobre esto, pues por aquí seguramente pasará buena parte del futuro de las políticas socio-urbanas. A lo anterior, se agrega que las cuatro dimensiones de estas políticas (la urbana, la social, la económica y la jurídica) tienen aún una incipiente investigación integradora y de análisis de sus implicancias teóricas y prácticas.

b) Respecto a la gestión habitacional y otros aspectos instrumentales de las políticas, se detectó:

- Que la participación no constituye un aspecto central en los programas públicos y proyectos analizados. Cuando se la considera, suele enunciársela pero no siempre implica transferencias o delegación de poder decisorio, sino convalidación de decisiones tomadas en esferas superiores.

- Que la descentralización –al igual que ocurre con la participación- si bien ha conllevado transferencia de incumbencias –y cierto poder decisorio- siempre se verifica que ello ha sido con escasos recursos y desarrollo de capacidades.
- Que los niveles de institucionalidad en la región aún son débiles.
- Que las relaciones de gestión y producción alternativas (a la empresa de capital concentrado) basadas en lo comunitario, la pequeña escala, donde no prima la obtención de lucro, sino la provisión de un bien de uso, las búsquedas tecnológicas y/o de bajo impacto ambiental, no están seriamente evaluadas y consideradas en los programas públicos.

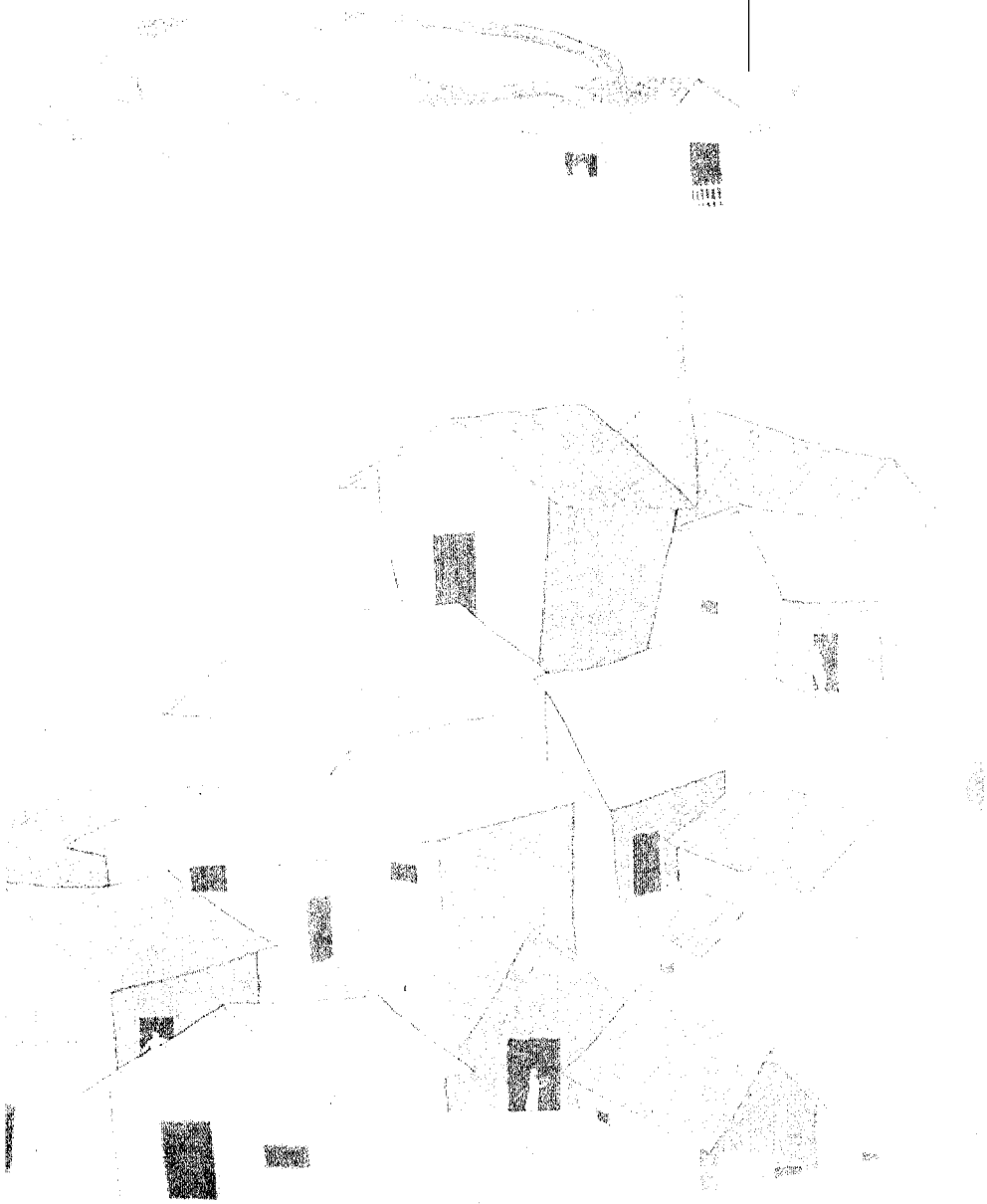
En correspondencia a lo percibido en los puntos (a y b), se sugieren las siguientes líneas para el desarrollo de estudios complementarios y/o de profundización del presente.

- Profundizar el conocimiento de las nuevas formas que asume el habitar urbano, para poder desarrollar nuevos lineamientos para políticas –o políticas alternativas o innovadoras- que tengan en cuenta las dimensiones sociales y espaciales y la complejidad que tiene actualmente la problemática habitacional.
- Si se asumen los nuevos enfoques y las nuevas dimensiones del problema, sin duda existe una clara demanda sobre el desarrollo de nuevas definiciones operativas del problema. Por ejemplo, el concepto de “Déficit urbano”, o el de “gestión local del hábitat”.
- Tomando el debate propiciado por HIC-AL⁶⁰ (sobre el Derecho a la Ciudad) y los estudios realizados en algunos países por el COHRE⁶¹ (sobre el Derecho a la Vivienda) se propone avanzar con estudios particularizados sobre la situación de los derechos.
- Merece especial atención y cierta urgencia el profundizar los estudios comparativos de las políticas de regularización urbanística y dominial.
- Respecto a la problemática de la participación, es importante profundizar los estudios desde la perspectiva de los mecanismos decisorios, y desde la perspectiva de la descentralización “real”, con énfasis en “lo local”. Es importante llenar esto de contenidos, abordando las estrategias e instrumentos para una efectiva gestión local del hábitat, con un abordaje que conjugue política social con política urbana, y poder reemplazar definitivamente el limitado abordaje como “política de vivienda”.
- Desde la perspectiva de las ciencias políticas y el análisis del Estado, es importante desarrollar nuevos estudios que permitan echar luz a las debilidades y fortalezas institucionales. Ello es concurrente sin duda, con la legislación respecto a los derechos (y el grado de intervención de los mercados) y con la regulación de la descentralización y niveles de implicación de la población en los mecanismos de toma de decisión sobre la producción y gestión del ambiente construido.

⁶⁰ Habitat International Coalition de América Latina

⁶¹ COHRE Centre of Housing Rights and Eviction (www.cohre.org)

**Bibliografía
de Referencia**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, Pedro, Smolka, Martín, 2.004: Reportaje publicado en la Revista Acceso Legal, Porto Alegre, RS, Brasil, Mayo 2004.

Aglietta M. 1979: Regulación y crisis del capitalismo. Siglo Veintiuno Editores, Madrid.

Angel, S. and Keare D. 2002: Housing policy reform in a global perspective. Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy, Abril: 8-11.

Arditi C. Et Al, 2003: Gestión del Suelo Urbano para la Producción de Vivienda de Interés Social. Ed. INVI. FAU. U. de CHILE. Santiago, Chile.

Arraigada Camilo, 2003: América Latina: Información y Herramientas Sociodemográficas para Analizar y Atender el Déficit Habitacional. ED. CEPAL. Serie Población y Desarrollo N°. 45. ISBN 92-1-322255-6. Santiago de Chile. Octubre.

Arraigada Camilo, Rodríguez Jorge, 2003: Segregación Residencial en Áreas Metropolitanas de América Latina: Magnitud, Características, Evolución e Implicaciones de Política. ED. CEPAL. Serie Población y Desarrollo N°. 47. ISBN 92-1-322273-4. Santiago de Chile. Octubre.

Azuela de la Cueva, Antonio, 1990: Los Asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. Documento mimeo.

Banco Mundial, 1991: Política urbana y desarrollo económico. Un programa para el decenio de 1990. Documento de política / Washington.

Banco Mundial, 1993: Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional. Documento de política / Washington.

Bourdieu Pierre, 2001: Las estructuras sociales de la economía. Ediciones Manantial, Buenos Aires.

Buvinic, Mayra, Morrison, Andrew y Shifter, Michael, 1999: La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción, BID, Washington, DC.

Carrión Fernando, 2004: Ciudad y Violencias. Ponencia en Seminario "Construyendo Ciudad con Todas las Voces". Ed. ONG Cordillera. Santiago de Chile.

Catenazzi A., Lombardo J., Fernández Wagner R., 2003: "La nueva cuestión urbana...."

Castel Robert, 1997: La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Editorial Paidós. Buenos Aires.

Castells M., 1989: The informational City. Information technology, economic restructuring and the urban-regional process. Blackwell / London.

Catenazzi A. & Di Virgilio M., 2004: La ciudad como objeto de la política social. Mimeo, UNGS, Buenos Aires

CEPAL, 1999: Consensos Urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y El Caribe sobre Asentamientos Humanos. Docto. Preliminar para discusión. La Habana. Octubre 1999.

CEPAL, 2000: De la Urbanización Acelerada a la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y El Caribe: El Espacio Regional. Docto. CEPAL LC/2116 (CONF. 88/3). Conferencia Regional de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Octubre 2000.

CEPAL, 2001: El Espacio Regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Ed. CEPAL LC/G2116/Rev I-P. ISBN 92-1-321828-1. Santiago de Chile. Mayo.

CEPAL, 2001b: Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Ed UN LC/G.2143. Santiago de Chile.

Coraggio J., 1999: Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad, Miño y Dávila Editores, Madrid 1999

Dammert Lucia, Malone Mary, 2002: Inseguridad y Temor en la Argentina: El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción sobre la Percepción Ciudadana del Crimen. En: Desarrollo Económico. Vol. 42 No 166 (Julio-Septiembre 2002), p. 285.

De Mattos C., 1997: Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana. Hacia un planeta de archipiélagos urbanos. Revista EURE / Santiago de Chile.

De Soto H., 2002: El misterio del Capital. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Fernández E., 2002: La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto. Land Lines, January 2002, Volume 14, number 1.

Fernández E. 2003: Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica”, Revista Vivienda Popular 12, pp. 5-16, Agosto 2003, Facultad de Arquitectura, Uruguay.

Fernández Wagner R., 2001: La agenda global y la gestión local del hábitat. Materiales del postgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas, en: Biblioteca Urbared. Disponible en: www.urbared.ungs.edu.ar.

Fernández Wagner R., 2002: Portafolios de Experiencias 2, de debate en Urbared sobre Programas de Mejoramiento de barrios en América Latina, Revista Urbared N° 1 (2002) Buenos Aires / También disponible en: www.urbared.ungs.edu.ar.

Fernández Wagner R.; Varela O. & Silva M. R., 2004: Supuestos versus evidencias en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires. Ponencia presentada en el 2do. Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Cuyo y Asociación Argentina de Políticas Sociales, Mendoza.

Fiori J. & Ramírez R., 1992: Notes on the self-help housing critique: Towards a Conceptual Framework for the Analysis of Self-Help Housing Policies in Developing Countries. In Mathey K. (Ed.) "Beyond Self- Help Housing", Mansell, London.

Galiano S. & Schargrodsky E., 2004: Effects of Land Titling on Child Health. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires (disponible en www.iadb.org/publications).

Gilbert, Alan 2001: On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: What difference does legal title make?. Trabajo presentado en el Taller N-AERUS en Leuven, Bélgica (junio).

Gilbert, A. 2003: Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda. En Boletín INVI No 47. Volumen 18. Ed. INVI FAU U. Chile. Santiago, Chile. Mayo 2003. Pág. 133 a 156.

Hall P. 1997: Ciudades del Mañana. Editions Del Serbia, Madrid.

Harms Hans, 1982: Historical perspectives on the Practice and purpose of self-help housing. Publicado en Ward P. (ed.) / 1982 / Self-help housing: a critique / London / Mansell.

Jones G. & Ward P., 1994: The World Bank's New Urban Management Programme: Paradigm Shift or Policy Continuity? / Habitat International, vol. 18, Nro. 3, pp. 33 – 51.

Lipietz A., 1989: Towards A New economic order. Postfordism, Ecology and democracy. Polity Press, Cambridge.

Londoño, Juan Luís, et. Al, 2000: Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina. Ed. BID. Washington.

Mac Donald J. et Al, 1998: Desarrollo Sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas Habitacionales y Urbanas de América Latina y el Caribe. Ed. CEPAL. Docto. LC/L1106. Santiago de Chile.

Morales Schechinger, Carlos, 2004: "Políticas de regulación urbana y vivienda social; el bando número dos en México, Distrito Federal" ponencia presentada en el "Seminario internacional sobre integración residencial y mercados de suelo urbano: Debatiendo experiencias, imaginando propuestas", organizado por la Universidad de

Concepción, la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Lincoln Institute of Land Policy, 5 al 9 de Enero de 2004, Concepción, Chile.

Payne, Geoffrey, 2001: The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Habitat Debate (September) 7 (3): 23.

Pradilla E. (Comp.), 1982: Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina. Colección Ensayos / Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco / México.

Pugh C., 1994: The idea of enablement in housing sector development. The political economy of housing for developing countries. Cities, vol. 11, Nro 6, pp. 357 – 371

Pugh C., 1995b: The role of World Bank in housing. In: Aldrich B. & Sandhu R. / 1995 / "Housing the Urban Poor. Policy and Practice in Developing Countries" / Zed Books / London.

Rapoport A., 1972: Vivienda y Cultura. Ed. Gustavo Gilí, Barcelona.

Rodríguez A., Sugranyes A., 2004: Aportes para el Debate. Mejoramiento del Stock de Vivienda Social. Ponencia presentada en Seminario "Críticas y lecciones sobre los problemas urbanos y sociales de los "con techo": 25 años de política de vivienda social en Chile". Organizado por SUR CONSULTORES y Secretaria General de HIC. Santiago de Chile. Junio del 2004. 19 Pág.

Rosanvallon P., 1995: La nueva cuestión social. Repensar el estado Providencia. Editorial Manantial, Buenos Aires.

Sassen S., 1991: The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton University Press / Princeton.

Sassen S., 1994: Cities in a world economy. Pine Forge Press / California.

SCC, 2003: Proyecto Regional Desarrollo de Alternativas para la Vivienda Popular en América Latina. Ciudad de Guatemala.

Sepúlveda Rubén, Gill Emma (Editores), 1999: Hacia un Diagnostico de la Vivienda Popular en Ibero América. Ed. Red CYTED XIV-D. Asunción, Paraguay. 226 páginas.

Sepúlveda Ocampo Rubén, 2000: Situación de los Asentamientos Humanos En América Latina y El Caribe. El Caso Chileno. En Boletín INVI No 40. Volumen 15. Ed. INVI FAU U. Chile. Santiago, Chile. Pág. 7 a 20.

Sepúlveda R., Gill E. (editores), 2001: Primeras Jornadas Vivienda Cooperativa en Iberoamérica. CD editado por Red CYTED XIV-D. Asunción.

Sepulveda Ocampo Rubén, 2004: Integralidad e Intersectorialidad, Ejes Claves en la Producción del Hábitat. Reflexiones a partir de la Experiencia Chilena. En: Revista INVI No 50 Ed. INVI. FAU U. de Chile. ISSN: 07-16-5668. Santiago. 17 Pág.

Simioni, Daniela, 2003: La Ciudad Inclusiva. En: Cuadernos de la CEPAL No 88. LC/G.2210-P. Santiago, Chile. Noviembre.

Solares Humberto, 1999: Vivienda y Estado. Políticas habitacionales y producción del hábitat popular en América Latina. IIA-LCHS (PROMESA) Cochabamba.

Torres, Horacio, 1993: El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Ed. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

Turner J. F. C. & Fichter R (Comp.), 1976: Libertad para Construir. Siglo XXI Editores. Barcelona.

Turner John F. C., 1980: Vivienda: Todo el poder al usuario. Ed. Blume, Barcelona.

World Bank , 2000: Cities in transition. World Bank urban and local government strategy. Washington.

Yujnovsky O. 1984: Claves políticas del problema habitacional Argentino. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Acrónimos

SCC:	Centro Cooperativo Sueco
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CA:	The Cities Alliance
UNCHS:	Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas
USAID:	Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos
G7:	Grupo de los 7 países más desarrollados del mundo (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón)
ONG's:	Organizaciones no gubernamentales
CORETT:	Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
TIC's:	Tecnología de la Información y la Comunicación
FMI:	Fondo Monetario Internacional
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina