

HÁBITAT RESIDENCIAL



HÁBITAT RESIDENCIAL

Margarita Greene y Rodrigo Mora

Ediciones ARQ
Escuela de Arquitectura
Pontificia Universidad Católica
de Chile

El Comendador 1936, Piso 1
Providencia
Santiago, Chile
CP 7520246
Tel. (56 2) 2686 5630

libros@edicionesarq.cl
www.edicionesarq.cl

Revista ARQ
revista@edicionesarq.cl
www.scielo.cl/arq.htm
ventas@edicionesarq.cl
export@edicionesarq.cl

Librería ARQ Lo Contador
El Comendador 1936, Piso 1
Providencia
Santiago, Chile
CP 7520246



ARQ
ediciones

Editado por Ediciones ARQ
Escuela de Arquitectura
Pontificia Universidad Católica de Chile

Director Escuela de Arquitectura UC
Luis Eduardo Bresciani L.

Editor General Ediciones ARQ
Francisco Díaz P.

Derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún medio, sea este electrónico, químico, mecánico, óptico o de fotocopia, sin previa autorización escrita de Ediciones ARQ.

HÁBITAT RESIDENCIAL

Editores: Margarita Greene y Rodrigo Mora

© Edición: Margarita Greene, Rodrigo Mora,
© Edición: Ediciones ARQ
© Textos: los autores
© Imágenes: indicadas en los créditos

Edición de textos:
Margarita Greene, Rodrigo Mora, Juan de Dios Ortúzar

Producción editorial:
Mariana Andrade

Edición gráfica:
Carolina Valenzuela

Corrección de estilo:
Gabriela Cancino

Diseño:
Rocío Camacho

I.S.B.N.: 978-956-9571-87-9

Impresión
Andros Ltda.
Diciembre de 2020

HÁBITAT RESIDENCIAL

Margarita Greene y Rodrigo Mora

ÍNDICE

- | | | | |
|----|--|-----|---|
| 8 | AGRADECIMIENTOS
Margarita Greene, Rodrigo Mora | 90 | HÁBITAT PRECARIO E INFORMAL
Joan Mac Donald |
| 10 | INTRODUCCIÓN
Margarita Greene, Rodrigo Mora | 112 | ATLAS DE CASOS |
| 16 | HABITANTES Y HOGARES
Camilo Arriagada | 146 | SEGREGACIÓN RESIDENCIAL
Sonia Roitman |
| 48 | POLÍTICAS DE VIVIENDA
Margarita Greene, Rodrigo Mora | 166 | FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA
Eduardo Rojas |
| | | 196 | BIOGRAFÍAS |

AGRADECIMIENTOS

Margarita Greene
Rodrigo Mora
Diciembre de 2020

Este libro se realizó en el marco del Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, aprobado por Resolución Exenta W 3044 (V. y U.), de 2001. Queremos agradecer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile por el apoyo entregado. También agradecemos al Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, CEDEUS, ANID/FONDAP 15110020 y al Proyecto FONDECYT 1190850 por su constante apoyo a nuestra labor de investigación. Agradecemos especialmente a los cuatro académicos, Camilo Arriagada, Joan Mac Donald, Sonia Roitman y Eduardo Rojas, que dedicaron valioso tiempo en traducir parte de su enorme experiencia en estos capítulos. Por último, queremos agradecer a Mariana Andrade que colaboró con nosotros con entusiasmo, especialmente en el capítulo sobre planes y programas, a Gabriel Oyarzún que realizó la búsqueda y selección del "Atlas de Casos" y a Juan de Dios Ortúzar que revisó la consistencia de todo el material y fue nuestro primer editor en la sombra del proyecto.

INTRODUCCIÓN

Margarita Greene
Rodrigo Mora

Este libro tiene la intención de dar inicio a la colección de libros de estudio –Tópicos de Sustentabilidad Urbana– que entregará contenidos básicos y actuales sobre temas relevantes de sustentabilidad urbana, con la mirada puesta en Latino América y El Caribe (LAC), nuestro barrio, al sur del Río Grande. Esta región, una de las más urbanizadas del mundo, comparte una historia común, aspectos culturales, tradiciones similares y muchas formas de hacer, y también de ser, que nos permiten reconocernos como vecinos. Asimismo, tenemos problemas parecidos y grandes desafíos que necesariamente deberemos abordar durante el siglo XXI. Más importante aún, la región ha acumulado un bagaje de ricas experiencias y aprendizajes que consideramos pertinente compartir con el resto del mundo.

Este libro se dedica al primer tema que nos convoca, la vivienda social urbana, indudablemente un tema de primera importancia y que afecta profundamente la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de la población. Más allá de ello, la razón principal que nos llevó a seleccionar esta temática para iniciar esta colección es que a pesar de que es un área de estudio donde se han hecho importantes innovaciones, se siguen teniendo grandes carencias y necesidades; incluso, se podría decir que hemos tropezado más de una vez con la misma piedra.

Aunque los ejemplos de problemas y soluciones innovadoras que surgen en la memoria son muchos, en general involucran una buena cuota de ingenio, trabajo colaborativo y, muchas veces, salirse de los marcos formales. Estas van, por ejemplo, desde el trabajo colaborativo de la minga chilota, tradicional en el sur de Chile, donde la comunidad completa ayuda a una familia a trasladar o construir una casa, recibiendo como única retribución una gran fiesta al término de la acción; hasta las cooperativas uruguayas que han permitido acceder a una vivienda a miles de familias. También es fácil recordar los asentamientos informales colgando de los cerros, con variados materiales, muchos reciclados e ingeniosos sistemas de abastecimiento, en prácticamente todos los países de la región; así como los

ascensores y escaleras eléctricas de Medellín, construidos más recientemente, para integrar barrios otrora marginados a la ciudad formal.

Uno de los aspectos que caracteriza la impronta habitacional latinoamericana es su fuerte vinculación con la organización ciudadana y su posterior desarrollo. En efecto, uno de los mayores avances en este tema a nivel mundial nace de una experiencia en Perú recogida por el inglés John Turner en su libro *Freedom to Build* (1972), que tuvo una fuerte influencia no sólo en LAC, sino que en el mundo entero. Reconocer la construcción informal de los pobladores no sólo por sus resultados físico materiales en el entorno construido, sino también como un proceso que genera y consolida el tejido social permitió entender que los asentamientos informales no eran el problema, sino parte de la solución. Esto condujo a una serie de programas de radicación de asentamientos precarios, muchos de los cuales se han consolidado y hoy forman parte de la ciudad formal. Además, permitió entender que la vivienda no era un producto cerrado –la casa–, sino que implica un conjunto de respuestas a necesidades tanto generales como específicas de sus habitantes, a partir de una serie de atributos que ella y su entorno poseen. Esto condujo a la diversificación de programas habitacionales y a la generación de programas progresivos e incrementales, que han sido significativos en la producción de viviendas en el mundo entero. En palabras de Joan Mac Donald, quien diseña e implementa el Programa de Vivienda Progresiva en Chile el año 1990, “en momentos de un déficit de vivienda que se torna difícil de abordar a corto plazo, estos programas entregan a los pobladores lo que no pueden hacer por sí solos, por ejemplo, seguridad de permanencia, alcantarillado, red de agua potable, pavimentación o iluminación de las calles”.

Desde aquí parece pertinente plantearse algunas preguntas básicas, cuya respuesta esperamos se esboce o aclare, en algún grado, después de leer este libro: ¿qué es una solución habitacional? ¿Cuándo es una vivienda? ¿Qué implica el derecho a la vivienda? ¿Cómo se vinculan con los derechos a la ciudad?

No cabe duda que, en primera instancia, la vivienda es el lugar donde podemos resguardarnos de la intemperie, esto es, un refugio frente a las fuerzas de la naturaleza. En este sentido, es muro, piso y techo con infraestructura mínima (red de agua potable, energía y disposición de excretas) para constituir un espacio habitable: el soporte físico de los hogares. Desde esta condición, la vivienda permite la vida individual y familiar, y es donde realizamos la serie de actividades domésticas de reproducción cotidiana que llenan buena parte de nuestros días. Así, además de refugio es el principal espacio de reproducción social. Es donde nos relacionamos con nuestros padres, hijos, hermanos o parejas, aprendemos de ellos o enseñamos a otros a aprender de nosotros, reflexionamos sobre nuestras vidas, o simplemente descansamos. En este espacio es donde se transmite buena parte de los valores, creencias y principios de la sociedad. Es, además, el refugio emocional de nuestras vidas, el lugar que permite hacer frente a los avatares de la existencia, donde desarrollamos buena parte de nuestra identidad y creamos nuestros estilos de vida. Es por ello que la concepción de refugio o cobijo, asociada a la vivienda, requiere cualidades

materiales y espaciales que aseguren condiciones de habitabilidad mínima, donde se puedan dar las actividades y funciones sociales descritas.

En segunda instancia, la vivienda debe tener asociada una condición de seguridad para que las actividades de reproducción individual y social puedan llevarse a cabo en forma adecuada. Nos referimos a la seguridad de tenencia o permanencia, a mediano o largo plazo; a la seguridad de vivir en un medio ambiente libre de riesgo (quebradas, incendio, marejadas, etc.) y a la seguridad de un barrio libre de violencia, donde pueda darse la interacción con los vecinos y la ciudad en general.

En tercera instancia, la vivienda urbana no termina en la casa ni en el hogar, sino que debe estar inserta en un barrio y ciudad con acceso a bienes, servicios y oportunidades urbanas. En los barrios y en la ciudad los vecinos interactúan y socializan, se educan y controlan su salud, encuentran oportunidades laborales, conocen otras culturas y se desarrollan como personas. En las aceras, como decía Jane Jacobs en su icónico libro *The Death and Life of Great American Cities* (1961), hace ya 60 años, ocurre la mayor parte de la vida colectiva de los barrios y son estos los que finalmente dan vida a la ciudad. A las dimensiones anteriores, entonces, se le debe sumar accesibilidad a los equipamientos, servicios urbanos y oportunidades que deben ofrecer barrio y ciudad; es decir, salud, educación, trabajo, cultura, recreación y esparcimiento. El proceso de urbanización, que hemos vivido aceleradamente en LAC, promete el acceso a las oportunidades que ofrece la urbe, pero más que cercanía, se requiere accesibilidad.

Cada una de las dimensiones anteriores subraya la importancia de la vivienda para la vida tanto de las personas como de las ciudades. Por esto, el derecho a la vivienda y a la ciudad debe entenderse desde aquí. En la medida que las condiciones de habitabilidad, seguridad y accesibilidad se cumplan, será posible que las personas puedan transformarse en ciudadanos plenos y gozar de los beneficios y oportunidades que ofrece la urbe. Asimismo, en la medida que nuestras ciudades alberguen ciudadanos, nuestros países podrán desarrollarse de forma sustentable y florecer armoniosamente social, política, económica y medioambientalmente (CEDEUS, 2018).

Así, este libro busca ofrecer ciertos contenidos básicos sobre vivienda y barrio para todo tipo de actores en el área –estudiantes, voluntarios, profesionales, funcionarios del sector público, privado u organización no gubernamental, pobladores y trabajadores– que deseen familiarizarse con los principales debates sobre el tema. El libro persigue impulsar este aprendizaje a través de un análisis comparado de las experiencias habitacionales de una selección de países latinoamericanos. Para ello, invitamos a un grupo de expertos a abordar distintos aspectos.

Después de esta breve introducción, el primer capítulo escrito por Camilo Arriagada trata sobre habitantes y hogares en la región. Comienza familiarizando al lector con una serie de conceptos básicos sobre el tema hábitat residencial: desde tipos de hogares a necesidades habitacionales, incluyendo definiciones y formas de calcular el déficit habitacional. Además,

describe y analiza los procesos de transición demográfica y de urbanización, y sus manifestaciones en la región, terminando con un análisis de la situación de tres grupos de especial vulnerabilidad en lo relativo al hábitat residencial: niños, migrantes y adultos mayores.

El segundo capítulo, por estos mismos editores, trata sobre las políticas y programas de vivienda social implementadas en la región latinoamericana. Se busca dar cuenta del proceso vivido en LAC, marcado por grandes vaivenes políticos que han cambiado el rol asignado al Estado y al mercado en la provisión de vivienda, tipo de programas habitacionales implementados, y forma de integrar a la comunidad en el diseño y construcción de soluciones habitacionales. Se hace un breve recorrido del camino que ha seguido la vivienda social en LAC, desde sus orígenes y su institucionalización hasta los marcos normativos. Se presenta también una batería de programas habitacionales agrupados en cuatro grandes etapas o fases experimentadas en la mayoría de los países de la región una primera, de grandes conjuntos habitacionales; una segunda, de incrementalidad; una tercera, donde se retira el Estado a un rol subsidiario; y la cuarta y actual, que privilegia programas integrales y diversos.

En el tercer capítulo, sobre hábitat precario, Joan Mac Donald nos invita a reflexionar para entender y evaluar objetivamente la producción de asentamientos informales que llevan adelante los sectores de escasos recursos. Analiza su desarrollo en el contexto de la acelerada urbanización que experimentó la región en la segunda mitad del siglo pasado y comenta características a considerar para potenciar su eficacia. Concluye que la formación de asentamientos precarios es aún la principal forma que tienen los pobres urbanos latinoamericanos para instalarse y permanecer en las ciudades. Termina por proponer la promoción de procesos de consolidación habitacional y barrial encabezados por las propias comunidades, que cuenten con el respaldo de los respectivos gobiernos urbanos, para superar los problemas de precariedad y exclusión en LAC.

El cuarto capítulo, escrito por Sonia Roitman, se refiere al fenómeno, quizás uno de los más graves, que se repite prácticamente en todos los países de LAC: la segregación residencial. La autora parte con una discusión analítica de los principales enfoques frente a este problema, para luego referirse a la situación actual en la región, donde identifica los roles del Estado, del sector privado y de la ciudadanía. Termina por vincular la segregación con las desigualdades sociales, aclarando que ello en ningún modo significa cuestionar la diversidad, la cual enriquece la vida urbana. Así, sostiene que el desafío para las políticas públicas es fomentar la diversidad, el intercambio y la integración social.

El quinto capítulo, por Eduardo Rojas, se aboca al financiamiento de viviendas, entendido como formas de movilización de recursos para construir ciudades equitativas y diversas. Analiza las formas de organizar la convergencia de recursos institucionales, las habilidades del Estado y de las comunidades para proveer viviendas con acceso adecuado a los servicios del barrio y ciudad. Se describen los mecanismos de movilización de varios tipos de recursos observados en LAC y la contribución de los distintos actores sociales involucrados en cada caso.

Por último, quisimos mostrar varias propuestas habitacionales desarrolladas en Latinoamérica en los últimos cuarenta años, que ilustran la diversidad morfológica, de materialidad, de gestión y financiamiento desarrollada para responder al tema habitacional. La selección, desarrollada por el arquitecto Gabriel Oyarzún, busca relevar la variedad e innovación en cada uno de estos ámbitos con especial énfasis en el diseño arquitectónico como forma de dar solución a los desafíos habitacionales que enfrenta nuestra región.

Finalmente, sólo nos queda por decir que el desafío habitacional en Latinoamérica exige una acción decidida por parte de los gobiernos, tanto central como regional y local, en donde la participación de la sociedad civil y los beneficiarios es fundamental. Y si bien no hay respuestas únicas ni fáciles, como vecinos de este gran barrio llamado Latinoamérica podemos aprender unos de otros. Este libro busca iniciar esta conversación.

HABITANTES Y HOGARES

Camilo Arriagada

Departamento de Urbanismo,
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad de Chile

INTRODUCCIÓN

Este capítulo busca familiarizar al lector con una serie de conceptos básicos en el tema de hábitat residencial –hogar, hacinamiento, déficit cuantitativo y cualitativo, y necesidades habitacionales– y reflexionar sobre los componentes culturales de cada uno de ellos, así como con factores asociados a la demanda por vivienda. También se discuten una serie de cambios en el mundo y en América Latina en los últimos años, que afectan tanto la demanda habitacional como el tipo de solución requerida. Específicamente, se explican los grandes cambios ocurridos en la estructura demográfica de la población latinoamericana durante las últimas décadas, en base a notables cambios en las familias y hogares de sus países y ciudades, destacando tendencias que tienen grandes impactos sobre las necesidades de vivienda y entorno.

En particular, los cambios demográficos, sociales y culturales de los últimos años han hecho variar la demanda del hábitat residencial. La tradicional concepción de "a cada familia una vivienda" ha sido ampliamente superada por la realidad, donde no sólo encontramos múltiples tipos de hogares, sino que también viviendas que cumplen funciones distintas que las tradicionalmente domésticas.

Por último, se consideró necesario incluir un acápite acerca las nuevas vulnerabilidades presentes en los habitantes urbanos. En particular, se profundiza sobre la situación de tres grupos humanos mencionados en la *Nueva Agenda Urbana* (ONU-Habitat, 2017) como grupos objetivos relevantes para políticas de integración urbana: los niños, los inmigrantes y los adultos mayores.

CONCEPTOS BÁSICOS

Para abordar el tema del hábitat residencial, uno de los primeros conceptos a definir es el de hogar. Este concepto alude al grupo de personas que habitan juntos, con o sin relaciones de parentesco, comparten gastos y esencialmente un presupuesto de alimentación, cuya manifestación es generalmente que cocinan juntos. El hogar puede, y en muchos casos así lo hace, coincidir con la familia. En esos casos, la unidad habitacional y familiar son lo mismo; no obstante, hay también hogares que incluyen a más de una familia u hogares que albergan a varias personas que no tienen vínculos de parentesco. Más aún, también es posible que en una misma vivienda habiten uno o más hogares.

Esta variedad de situaciones hace que las funciones o necesidades mínimas que debe satisfacer la vivienda puedan variar significativamente dependiendo de las características del hogar u hogares que albergue, y que estas funciones puedan alterarse en el tiempo de acuerdo a los cambios producidos en el o los hogares y/o del entorno en que se ubique la casa.

TIPOS DE HOGARES

De acuerdo a normas censales y encuestas socioeconómicas gubernamentales, los hogares se caracterizan en tipos definidos de acuerdo a la relación de parentesco entre sus miembros con la persona identificada como jefe de hogar. La Figura 1 muestra cómo se han definido los siguientes tipos de hogares (INE, 2018):

- Hogar unipersonal, integrado por una sola persona.
- Hogar nuclear, mono o biparental con o sin hijos, integrado por el padre y/o la madre y uno o más hijos.
- Hogar compuesto, constituido por un hogar mono o biparental, con o sin hijos, que además incluye uno o más parientes del jefe de hogar.
- Hogar extenso, constituido por un hogar mono o biparental, con o sin hijos, que además incluye uno o más no parientes del jefe de hogar.
- Hogar sin núcleo, constituido por otros parientes o no parientes del jefe de hogar

Hasta hace poco, en el mundo occidental contemporáneo el hogar mayoritariamente se componía del núcleo familiar (uno o los dos miembros de una pareja con sus hijos) y en América Latina además se incluían, con mucha frecuencia, otros parientes (nietos, sobrinos, abuelos) y con menor frecuencia, no parientes. Sin embargo, al aumentar la urbanización, varios censos desarrollados en la región han permitido constatar que los hogares en América Latina (y en Chile en particular) aumentaron su nuclearización; esto es, aumentó el número de hogares conformados por uno o ambos miembros de una pareja junto a sus hijos, en reemplazo de hogares más extendidos que incluyen otros parientes e incluso no parientes. Más recientemente, también han aumentado significativamente los hogares unipersonales (Arriagada, 2003a; 2005).

	Jefe de hogar	Cónyuge, conviviente	Hijos solteros	Hijos con cónyuge / conviviente	Yernos, nueras	Nietos	Padres / suegros	Otros parientes	No parientes
Hogar unipersonal	●	—	—	—	—	—	—	—	—
Hogar nuclear monoparental	●	—	●	—	—	—	—	—	—
Hogar nuclear biparental con hijos	●	●	●	—	—	—	—	—	—
Hogar nuclear biparental sin hijos	●	●	—	—	—	—	—	—	—
Hogar compuesto	●	○	○	○	○	○	—	—	—
Hogar extenso	●	○	○	○	○	○	○	○	—
Hogar sin núcleo	●	—	—	○	○	○	○	○	○

● Inclusión forzosa
 ○ Inclusión optativa de una de las dos opciones
 □ Inclusión de al menos una de las opciones
 — Exclusión de la opción

Figura 1: Tipología de familias según parentesco.
Fuente: elaboración de los editores en base a Mac Donald (1994)

ALLEGAMIENTO

En los casos en que personas individuales o núcleos familiares comparten una vivienda con otros debido a la incapacidad de tener acceso a una vivienda propia surge el concepto de *allegamiento*¹. Se trata de un fenómeno de coresidencia entre familias muy extendido en varios países de la región, que se define como la coexistencia, dentro de una misma vivienda, de hogares o núcleos familiares distintos del hogar y/o núcleo principal (Greene, 1993; CELADE, 1996; Arriagada, 2003a), diferenciándose de hogar compuesto o incluso extenso por la imposibilidad de tener acceso a una vivienda independiente.

En particular, el *allegamiento externo* alude a la presencia de dos o más hogares en una misma vivienda y el *allegamiento interno* a la presencia de dos o más núcleos familiares dentro de un hogar. Sin embargo, en estudios que apuntaban a dimensionar el déficit habitacional, se hizo necesario diferenciar entre *allegamiento interno funcional* y *allegamiento interno disfuncional*; el

primero se entiende como una forma de habitar por opción o conveniencia, que se describe como cohabitación de personas o familias en un hogar compuesto y es la expresión de una familia extendida permanente (i.e. hogar extenso u hogar compuesto), mientras el segundo se entiende como una situación que expresa una demanda insatisfecha por vivienda, por parte de una persona o núcleo familiar (CELADE, 1996; Arriagada, 2003a; 2003b).

De esta forma, una situación que puede ser funcional a las necesidades de un grupo habitacional puede ser leída, por un lado, como expresión de formas de habitar, redes de apoyo o ayuda mutua; y, por otro, como carencia de vivienda. Este es el clásico caso de un adulto mayor, o pareja de adultos mayores, que convive con una familia nuclear (mono o biparental) y que cuida a los niños mientras los padres trabajan; pero también puede tratarse de una familia nuclear que se ve obligada a cohabitar con sus padres, otros parientes o no parientes, porque no tiene acceso a una vivienda independiente (Greene, 1993).

En Chile, Ffrench-Davis et al. (2013) mostraron que 76,5% del allegamiento se debía a razones económicas, pero el resto de la cohabitación se explicaba por preferir vivir allegado debido a los múltiples beneficios asociados a esta forma de coresidencia (cuidado de niños, estudio, empleo o cohesión familiar). De hecho, gran parte de los allegados no postulaba a algún programa de vivienda. Esta situación, contraintuitiva, se explica porque en las grandes urbes, los allegados prefieren seguir viviendo en los hogares de parientes (en barrios centrales y pericentrales), cerca de servicios sociales, redes familiares y trabajos, y no postulan a los planes de vivienda porque la única alternativa que ofrecen es moverse a la periferia (Tabla 1).

Allegamiento externo	I	II	III	IV	V	Total
Cuidar niños, enfermos, ancianos	4,3	4,6	5,0	3,0	7,4	4,6
Razones económicas	79,4	81,1	76,9	73,5	59,8	76,5
Razones de estudio	3,3	1,7	1,9	1,4	3,5	2,3
Razones laborales	1,1	0,4	0,7	1,0	5,8	1,3
Por emergencia	3,3	2,4	3,1	4,4	2,0	3,1
Prefiere vivir así	2,7	2,9	4,4	8,4	6,5	4,5
Costumbre o tradición familiar	2,9	3,4	4,3	4,7	9,9	4,3
Otra	2,9	3,5	3,6	3,6	5,1	3,5
Total	100	100	100	100	100	100

Tabla 1: ¿Cuál es la principal razón para compartir esta vivienda con otro hogar? Hogares allegados clasificados por quintil de ingreso autónomo del hogar.

Fuente: Ffrench-Davis et al. (2013) con base en Casen

HABITABILIDAD Y NECESIDADES HABITACIONALES

Dada la gran variedad de tipos de hogares, resulta complejo definir genéricamente que es una vivienda adecuada y, más aún, una vivienda mínima. De hecho, la vivienda es una solución físico-material que nos protege de la intemperie y acoge una serie de funciones mínimas del ser humano. Entre estas se incluyen tanto funciones físicas (comer, dormir, aseo personal y otras) como funciones sociales (apoyo emocional, socialización primaria, recreación y estudio, entre otras.) Desde aquí surgen conceptos como *habitabilidad*, que considera las condiciones o atributos que debe cumplir una vivienda para atender las necesidades habitacionales del hogar que la habita.

Hasta fines del siglo pasado se consideraba que la vivienda debía proveer cuatro atributos:

- espacio habitable*, es decir una superficie mínima por persona que permitiera cierta privacidad y una situación sin hacinamiento;
- protección ambiental*, que a través de un piso, muro y techo entregará un mínimo de confort ambiental;
- saneamiento sanitario*, esto es, suministro de agua potable y electricidad, y evacuación de excretas; y
- seguridad*, referida tanto a residir en zonas exentas de peligros naturales como a una tenencia que otorgara un mínimo de estabilidad.

Desde esta postura se diseñaron programas que permitieran cubrir cada una de estas necesidades habitacionales. Así, en muchos casos se generaron barrios completos que hoy día son considerados precarios, porque no satisfacen necesidades que actualmente se consideran mínimas; la mayoría de las cuales son resueltas a nivel de barrio o de ciudad. Por ejemplo, Greene y Rojas (2008) describen el proceso de vivienda incremental a través de atributos que se iban implementando en el tiempo en fases sucesivas; la primera, a nivel de vivienda, incluía los atributos mencionados, la segunda, a nivel de barrio, incorporaba calles de acceso, iluminación pública, servicios de educación y salud, áreas verdes y zonas deportivas. Actualmente, a nivel de ciudad sería necesario agregar al menos transporte público y fuentes de trabajo.

De hecho, en reconocimiento a esto, algunos países en América Latina han implementado programas que vienen a suplir todas o parte de las necesidades habitacionales que hace 30 años no estaban consideradas. Ejemplo de esto es el caso del Programa Quiero Mi Barrio en Chile (Mora et al., 2019).

EL DÉFICIT HABITACIONAL

Considerando el grupo habitacional, las necesidades habitacionales y el parque habitacional existente, es posible establecer cuál es la situación habitacional o residencial de un país, es decir, determinar si existe o no un déficit habitacional. Al respecto, es importante señalar que existen dos importantes tipos de déficit habitacional: el déficit *cuantitativo*, que contabiliza el diferencial entre las

viviendas existentes y las necesarias para atender a toda la población; y el déficit *cualitativo*, que contabiliza las viviendas que no cumplen con entregar las condiciones mínimas de habitabilidad definidas por la sociedad, y que requieren de acciones de reparación, mejoramiento o saneamiento.

Arriagada (2005) estudió el déficit habitacional cuantitativo (o viviendas faltantes) para los dos mayores países de América Latina utilizando los censos de 1990 y 2000. Advirtió un explosivo aumento de los núcleos familiares secundarios (allegamiento interno), mucho más numeroso que lo registrado a nivel de hogares allegados (allegamiento externo). Esto se explicaba, fundamentalmente, por un fuerte aumento del allegamiento de hijos (emparejados o casados, con o sin niños) en las casas de sus padres.

El déficit cualitativo (viviendas a mejorar) considera viviendas posibles de ser recuperadas con mejoras puntuales de materialidad y/o saneamiento. Otra forma de déficit de calidad se refiere a la falta de recintos habitables para corregir problemas de hacinamiento. Mac Donald (2003) construyó un índice de necesidades habitacionales insatisfechas (NHI) contando el número de carencias que presentaban las viviendas habitadas por pobres urbanos en 15 países latinoamericanos, de acuerdo a los cuatro factores que definen el déficit cualitativo: materialidad (muros, techo y piso); espacio (hacinamiento); servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.) y tipo de vivienda. Su estudio mostró que, a fines de la década del 90, las carencias habitacionales que afectaban a los pobres reconocían dos subgrupos importantes (Tabla 2): 33,4% de los pobres urbanos vivía situaciones complicadas (dos o más carencias), pero a 40,6% de los hogares sólo les faltaba corregir una NHI para llevar su vivienda a una habitabilidad adecuada. Lamentablemente, en la mayoría de los casos, los gobiernos no ofrecían subsidios o planes de mejoramiento.

	Total pobres urbanos	Pobres metropolitanos	Pobres resto urbano
0 NHI	25,9	27,9	25,2
1 NHI	40,6	42,5	39,8
2 NHI	22,7	20,8	23,5
3 o más NHI	10,7	8,8	11,6
Total	100	100	100

Tabla 2: Grado o cantidad de NHI en hogares urbanos pobres de 15 países en América Latina (1990-1999). Fuente: Mac Donald (2003)

LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN

Para comprender la realidad actual de América Latina, y para proyectar sus dilemas y soluciones, es necesario explicar cuatro procesos fundamentales, de largo plazo, que han modelado la región particularmente durante el transcurso del siglo XX: (i) la transición demográfica; (ii) la transición espacial o proceso de urbanización; (iii) la transición de la familia y los hogares; y (iv) la “metropolización” desigual.

LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

La cantidad de hogares y familias que se forman cada año, así como la cantidad de hogares en una sociedad (ya sea con o sin acceso a una vivienda adecuada), varían en el tiempo y en relación a cambios en la población, la economía y la urbanización (Arriagada, 2003a). La teoría de la *transición demográfica* (Laundry, 1909; Kirk, 1996), generada a partir del estudio del proceso empírico iniciado por la revolución industrial en Europa, sugiere que la tasa global de fecundidad (número de hijos vivos por mujer) y la tasa de mortalidad (número de muertes por cada mil habitantes) de la población europea se redujeron al mismo tiempo que los países se industrializaron, urbanizaron y desarrollaron.

El proceso de transición demográfica (TD) es de largo plazo, con etapas que favorecen la reducción del ritmo de crecimiento de la población y el cambio de la estructura de edad, reduciendo el porcentaje de niños y aumentando el porcentaje de personas en edad activa. Ha sido descrito en cuatro fases:

- Fase I, que se caracteriza por altas tasas de mortalidad y de natalidad;
- Fase II, donde se observa una natalidad alta, pero donde la mortalidad experimenta una fuerte disminución, lo que se traduce en un fuerte aumento de la población;
- Fase III, en que la natalidad inicia una disminución progresiva, pero como la mortalidad continúa reduciéndose, el crecimiento demográfico sigue siendo alto y
- Fase IV, donde la natalidad y la mortalidad se reducen aceleradamente hasta llegar a valores bajos, por lo cual el crecimiento de la población se hace lento; esto generalmente favorece aumentos importantes del ingreso promedio por habitante (Chackiel y Martínez, 2004).

En paralelo a la reducción de la velocidad de crecimiento de la población aumenta el ingreso disponible por habitante. Así, históricamente el proceso coincide con la aceleración del crecimiento económico y con la urbanización e industrialización de los países (Kirk, 1996). Por lo mismo, la TD configura un proceso de cambio conjunto de la población y el desarrollo, con un fuerte efecto modernizador, incluyendo mejores condiciones de vida y salud de la población.

Chackiel y Martínez (2004) adaptaron esta teoría al proceso de cambio que acompañó la urbanización de América Latina y plantearon que el descenso sostenido de las tasas de mortalidad y de fecundidad, desde niveles iniciales altos y estables, fue un proceso mucho más acelerado, especialmente en Sudamérica, que el de la revolución industrial europea, y fue favorecido por la rápida urbanización ocurrida en la región desde 1950 en adelante.

América Latina, hasta antes de 1950, se caracterizaba, en promedio, por altos niveles de mortalidad infantil y alta fecundidad, con tasas de crecimiento aceleradas de la población y pirámides de edad muy anchas en su base: muchos niños y pocos adultos mayores. A partir del primer cuarto del siglo XX, gracias a la expansión de los servicios sociales, al rápido avance de la urbanización

(o porcentaje de la población residiendo en ciudades) y a la modernización productiva se redujo la mortalidad infantil y neonatal. En décadas sucesivas, la mujer pudo completar sus ciclos básicos de educación e integrarse paulatinamente al trabajo, lo que cambió su horizonte de vida, ocasionando un descenso acelerado de la fecundidad y las labores de crianza (Mertens, 1996; Rodríguez, 2000; CEPAL, 2014).

El estado de avance de la TD y, por ende, de los procesos concomitantes de urbanización y desarrollo social fue muy variable en Latinoamérica, desde Bolivia y Haití (rezagados hasta hoy), con mayor pobreza y ruralidad que el resto de la región, hasta Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, que entrando al siglo XXI fueron los países más avanzados en cambio demográfico y, a la vez, más urbanizados. La Tabla 3 muestra claramente que los países más adelantados en la transición demográfica reportaban en 2008 mayor producto económico (o riqueza por habitante), mayor gasto social por habitante, mayor importancia relativa de la población en edad de trabajar y, comparativamente, menores tasas de pobreza e informalidad laboral.

	Grupos I y II	Grupo III	Grupo IV	
Fase transición demográfica	TD retrasada	TD plena	TD avanzada	
Países	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú	Colombia, México, Venezuela	Argentina, Brasil, Chile, Uruguay	Promedio o América Latina
PIB (US\$ per cápita) 2008	1.975	5.320	6.601	4.074
% Población de 15 a 64 años	31,7	55,5	47,1	39,1
% Pobreza 2008	52	35	19,5	38,4
% Población económicamente activa informal	65,3	55	42	55,7
Gasto social (US\$ per cápita)	181	619	1.209	597

Tabla 3: Fase de la TD e indicadores económicos, sociales y demográficos al año 2008. Fuente: elaboración del autor en base a Cuadro VI.1 CEPAL (2014)

La TD predice o se correlaciona empíricamente con otra serie de cambios estructurales que explican lo ocurrido en el siglo XX. Mertens (1966) precisa que el cambio en la dinámica y estructura de la población reúne tres transiciones interdependientes:

- la transición demográfica, o cambio de fecundidad y mortalidad;
- la transición espacial, o cambio de población desde áreas rurales a urbanas, también llamada proceso de urbanización y

—la transición de la fuerza de trabajo, o cambio de la base económica y empleo, desde el sector primario a los sectores secundario y terciario.

De esta forma, los diferentes ritmos de crecimiento de la población a nivel país obedecerían a su grado de avance en el proceso de TD y, si bien la importancia que cobran los problemas de habitabilidad puede estar mediada por varios factores, el proceso mismo permite explicar el rango de diversidad observado, desde situaciones críticas a otras de mayor bienestar y recursos de la población.

PROCESO DE URBANIZACIÓN

Junto al proceso de transición demográfica y a la reducción del crecimiento de la población se produce también el proceso de urbanización, caracterizado por el cambio de residencia rural por urbana, mejoras de acceso a los servicios sociales y escuelas, empleos de mayor productividad, y modernización junto con un mayor crecimiento económico, y mejora de las condiciones de vivienda y acceso a servicios básicos (Arriagada, 2003a)

Como ya se señaló, América Latina se urbanizó a una velocidad y profundidad mayor que los países europeos y Estados Unidos después de su revolución industrial. Sin embargo, este proceso no condujo a los mismos niveles de riqueza e industrialización a que arribaron Europa y Estados Unidos en la década de los 70.

La Figura 2 muestra cómo, por ejemplo, Estados Unidos y Dinamarca, dan cuenta de índices de urbanización menores a los alcanzados por Brasil, México y Chile (que, además, no se han modificado mucho en comparación a los años 70), mientras que en los países latinoamericanos hubo alzas relevantes en el mismo período.

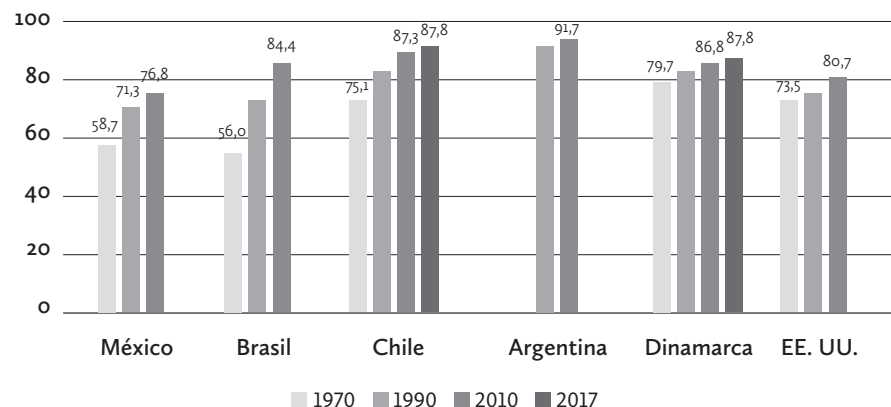


Figura 2: Evolución del porcentaje de población urbana 1970-2010/2017 en cuatro países latinoamericanos en comparación a Dinamarca y Estados Unidos.

Fuente: elaboración del autor en base a datos del Banco Mundial

Además, la Figura 3 muestra que Latinoamérica reporta una correlación inversa importante entre nivel de urbanización y porcentaje de pobreza urbana. En particular, las tasas de pobreza urbana más elevadas tienden a corresponder a

los países más rurales (Honduras y Guatemala) y se reducen en los países más urbanizados (Argentina, Brasil y Chile).

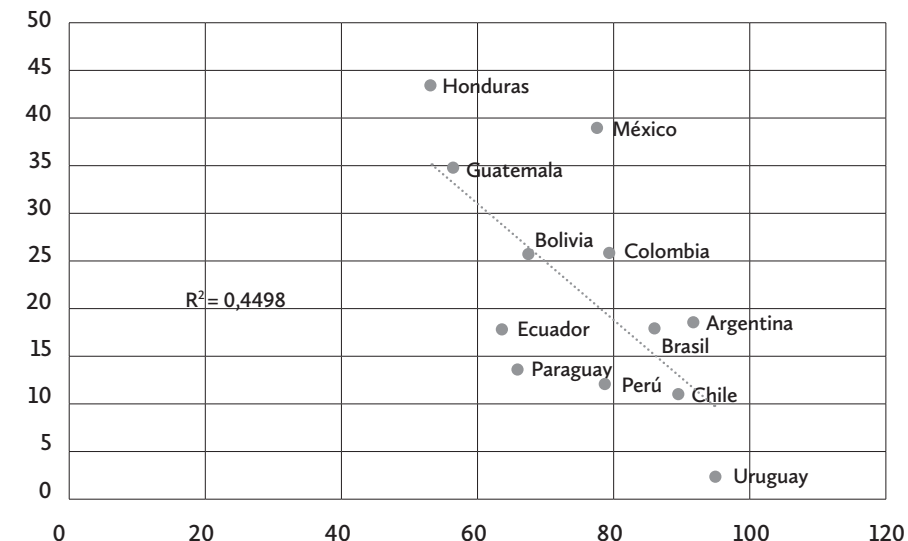


Figura 3: Porcentaje de pobreza urbana versus porcentaje de urbanización alrededor de 2017.

Fuente: elaboración del autor en base a datos de CEPAL (2019)

En primera instancia, como resultado del desarrollo económico y de la modernización de pautas culturales que acompañó al proceso conjunto de urbanización y transición demográfica, las familias y hogares en la región también mutaron, reduciendo su tamaño y la complejidad de los parentescos involucrados.

Sin embargo, pronto surgió un proceso más complejo, que puede explicarse a través de la teoría de la *segunda transición demográfica* (Van de Kaa, 1987). Esta describe tendencias de disolución de la familia en países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial, cuyos cambios ya no sólo se expresaban en pautas y niveles de fecundidad, sino que en procesos de individuación. Estos marcaron un cambio en los patrones de reproducción, nupcialidad, divorcio, vínculos de pareja y tipo de familia, notándose incrementos de la soltería, retraso del matrimonio, aumento de uniones consensuales sucesivas, expansión de nacimientos fuera del matrimonio y alza de las rupturas familiares (Van de Kaa, 1987; Rodríguez, 2000).

Por otro lado, existe un cuadro de cambios generales en el acceso a la vivienda, y las formas de familia y cohabitación en Norteamérica, que esconde dos tendencias contrapuestas. Primero, una clara reducción de la formación de arreglos de cohabitación matrimoniales y la postergación de roles adultos asociados a la prolongación de estudios y trabajos temporales. Segundo, varias situaciones que incluyen la dependencia económica de sus hogares de origen en la modalidad de hogares multifamiliares (Blazheski, 2016).

En Canadá, por ejemplo, se advierte una prolongación de formas de vida independiente, no maritales a largo plazo, con arreglos de convivencia no convencionales en jóvenes integrados al empleo; pero, asimismo, una corriente de retorno al hogar como dependientes o semidependientes, producto de las restricciones de empleo y costo de vida propios de sociedades globalizadas y desindustrializadas (Hulchanski y Shapcott, 2004). En Estados Unidos, por otro lado, se ha destacado el alza del fenómeno de los *homeless* jóvenes (<https://homelessworldcup.org/homelessness-statistics/>), esto es, jóvenes al margen del empleo y educación, correlacionado con problemas de salud mental, consumo de drogas y alcohol, fenómeno que se inicia en la juventud.

La teoría de la segunda transición demográfica desplaza el foco de atención desde la población al cambio de formas de coresidencia y familias. Se trata de una perspectiva importante para entender la tendencia de cambio de las familias y hogares latinoamericanos, al menos para el caso de sectores de ingreso medio y alto, integrados a la economía y con pautas culturales globalizadas. Esta teoría postula un cambio en la conformación de la convivencia y en la noción de familia, más que en la estructura de edad de la población. Así, se pasa de la *familia nuclear* (padre, madre, con o sin hijos) a variados proyectos familiares donde la unión se disocia del tener hijos o directamente aumenta el porcentaje de personas sin proyecto familiar, que buscan priorizar su desarrollo individual. Esto da como resultado un alza de los hogares unipersonales y también de los hogares formados por no parientes, según se advierte en censos más recientes, por ejemplo, en Chile.

Los cambios descritos permiten entender una serie de procesos contemporáneos en América Latina, asociados a las grandes urbes y que se caracterizan por priorizar proyectos de vida individuales, en detrimento de la institución familiar. Pero también deben considerarse otras facetas, peculiares a la región, que expresan, por un lado, el grado de desigualdad que afecta el cambio en los hogares modestos hacia formas más vulnerables de estructuración, como también la ancestral tendencia de los sectores más pobres a desarrollar estrategias adaptativas, o de sobrevivencia, basadas en familias y formas de residencia extensas como el allegamiento; esto se expresa, frecuentemente, en hogares y familias encabezadas por mujeres solas (Katzman, 1992)

Así, en América Latina y en especial en las ciudades de los países más avanzados en cuanto a transición demográfica y modernización, la formación de familias y hogares ha transformado las pautas de coresidencia. Esto es parte de un proceso cuya complejidad y diversidad de expresiones trasciende al descenso general de la fecundidad y la reducción de los tamaños de hogar y familia (Katzman, 1992).

En esta línea, Rodríguez (2000) señala que durante la segunda mitad del siglo XX se pueden destacar los siguientes fenómenos:

- la acelerada nuclearización de la familia;
- la emancipación más temprana de los jóvenes (ya sea para estudiar y/o

- trabajar) en los sectores de ingreso medio y alto (versus la prolongación de la residencia en el hogar paterno en sectores de menor ingreso);
- la multiplicación de los hogares y familias unipersonales como estructuras transitorias o permanentes y
- la expansión de los hogares y familias a cargo de mujeres (que se explica por fenómenos muy diferentes, como el embarazo adolescente y viudez en sectores populares) versus el alza de separaciones y divorcios en clases medias y altas.

La formación de hogares se acelera cuando aumenta el porcentaje de personas en edad intermedia o edad de trabajar, esto es de 15 a 65 años (Arriagada, 2003a). Así, el ritmo de crecimiento de la unidad consumidora de vivienda y habitabilidad supera al crecimiento de la población en diferentes países de la región durante las últimas décadas, e incluso se acelera en momentos de plena transición demográfica. De esta manera, la presión por la construcción de viviendas incluso se expande y diversifica por efecto del desarrollo económico.

CONCENTRACIÓN EN GRANDES URBES

Desde 1950 a la fecha, América Latina ha sufrido un acelerado proceso de urbanización, experimentando un alza significativa en el porcentaje de población urbana, especialmente en países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela. La Tabla 4 confirma que el avance de la urbanización se correlaciona, de forma importante, con menores tasas de pobreza por ingreso en países con datos recientes (2015-2017).

	% Urbano en 1950	% Urbano en 2017	% Pobreza	% Sin agua potable	% Sin WC	Primacía	Índice Gini urbano
Argentina	Mayor a 50%	91,8	18,7	0,2	29,6	51	39
Bolivia	30 a 50%	69,1	25,4	12,1	36,6	46	40
Brasil	30 a 50%	85,7	18,0	7,0	24,8	27	53
Chile	Mayor a 50%	88,9	10,9	0,4	3,0	46	45
Colombia	30 a 50%	79,4	25,9	4,5	6,6	29	49
Ecuador	Menor a 30%	64,4	18,0	4,9	17,9	28	42
Guatemala	Menor a 30%	56,0	34,9	23,5	29,6	49	51
Honduras	30 a 50%	53,6	44,0	8,9	35,0	40	45
México	30 a 50%	77,3	38,9	3,9	10,7	28	49
Paraguay	30 a 50%	66,4	13,8	42,4	84,7	64	47
Perú	30 a 50%	78,7	12,4	8,3	14,1	45	48
Uruguay	Mayor a 50%	95,3	2,7	2,0	34,1	62	39

Tabla 4: Índices de urbanización, pobreza, NBI, primacía y desigualdad del ingreso. Fuente: CEPAL (2019)

Sin embargo, en el caso latinoamericano este proceso también se ha caracterizado por el crecimiento desmesurado de grandes áreas metropolitanas. De hecho, la región cuenta con cinco ciudades que superan los 10 millones de habitantes: Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro y Lima. Para medir este proceso de concentración de población se utiliza el concepto de *primacía* definido como la razón entre la población de la ciudad mayor y la población urbana de un país (ONU, 2018). Si bien la mejora en las condiciones de vida debido a la urbanización es indudable en el largo plazo, dadas las economías de escala y redes propias de la urbanización, América Latina reporta una paradoja respecto a la desigualdad. En efecto, la distribución del ingreso urbano se caracteriza por su concentración en los grupos de mayor riqueza, ocurriendo que el índice Gini es mayor en los países con mayor urbanización de la región y en los países con mayor concentración urbana en sus grandes ciudades (CEPAL, 2019). Además, aunque no hay una correlación elevada entre primacía y concentración del ingreso, la desigualdad tiende a aumentar cuando aumenta la primacía (Figura 4).

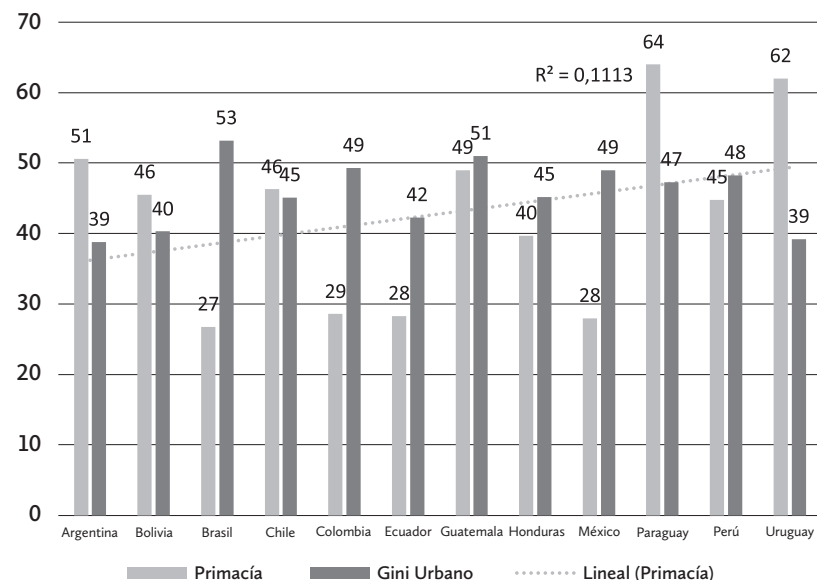


Figura 4: Nivel de primacía urbana y coeficiente Gini urbano alrededor del 2017.
Fuente: CEPAL (2019)

¿Por qué las grandes ciudades favorecen el desarrollo social y la mejora de habitabilidad, pero sufren alzas en la desigualdad? Polese (1998) explica que las ciudades son espacios que favorecen la riqueza al producir aglomeración y concentración. A su vez, esto permite reducir los costos de transporte, incrementar las economías de escala en la producción de bienes y servicios, generar economías de localización de grupos de empresas, y economías de expansión de las redes de urbanización e infraestructura.

La desigualdad que tiende a acompañar a la urbanización de las grandes ciudades se debe a que su concentración de la población tuvo un ritmo más rápido que el crecimiento del PIB industrial y el empleo productivo. Asimismo, las metrópolis tienden a tener niveles mayores de segregación (concentrando la demanda y oferta de empleo de mejor calidad en zonas más acomodadas), mientras los hogares de menores recursos se concentran en zonas periféricas subequipadas y con menor accesibilidad a empleos modernos. (Arriagada, 2013; 2019).

PROVISIÓN Y ACCESO A LA VIVIENDA

La provisión y acceso a la vivienda es considerada una responsabilidad del Estado en prácticamente todos los países, esto es, una necesidad mínima. Para ello, los distintos gobiernos requieren asegurar una producción habitacional acorde al crecimiento de los hogares y familias (cada vez más acelerado), y al mismo tiempo asegurar que todos los habitantes, especialmente los grupos más vulnerables, puedan tener acceso a viviendas sin carencias en cuanto a servicios, materialidad o hacinamiento.

PRODUCCIÓN HABITACIONAL

La disponibilidad de viviendas en los diferentes países de la región, a lo largo de varias décadas, ha ido mejorando junto con la reducción del crecimiento demográfico. Esto es precisamente lo que predice la transición demográfica, esencialmente debido a mayores tasas de inversión habitacional, que han permitido mayor desarrollo económico. La Figura 5 muestra cómo Argentina, Chile y México han incrementado sus índices de viviendas cada 100 habitantes entre 1970 y 2010, con diferencias a favor de Chile y Argentina debido a su mayor, y más temprano, avance en la transición demográfica. Sin embargo, estos índices aún se encuentran distantes de los de países desarrollados como Dinamarca, caracterizado por un régimen de bienestar socialdemócrata.

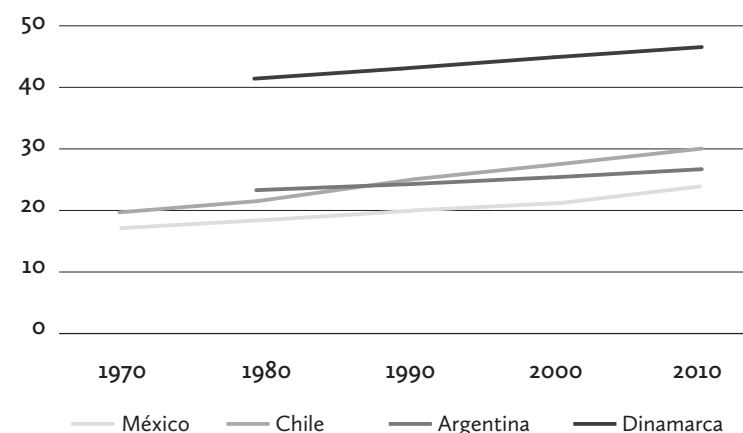


Figura 5: Producción de viviendas al año cada 100 habitantes.
Fuente: elaboración del autor con datos del Banco Mundial

La reducción de la velocidad del crecimiento demográfico alivió la presión sobre una serie de necesidades sociales como educación y salud materno-infantil, favoreciendo el crecimiento económico al aumentar el porcentaje de la población en edad de trabajar. Sin embargo, este proceso no benefició al sector vivienda de igual manera, ya que su demanda se relaciona directamente con la formación de familias, que reaccionan a pautas de formar parejas y hogares que, incluso, se aceleran durante la fase de plena transición demográfica; más aún, si crecen los ingresos.

Esta particularidad de la demanda de vivienda, ya señalada anteriormente, se ilustra en Figura 6, donde se ve que la tasa de crecimiento medio anual de la población declina, acentuadamente, en tres países de diferente grado de desarrollo (Chile, México y Estados Unidos) mientras que la tasa de aumento de hogares (que se aceleró en los años 70 en Chile y en los 80 en México), se mantiene alta. Finalmente, la tasa de crecimiento de viviendas sigue a la curva de aumento de los hogares, pero la regla es que los hogares crezcan más rápido que las viviendas (Arriagada, 2003a).

Además, lo observado en América Latina deja ver qué si bien la reducción del ritmo de crecimiento demográfico ha favorecido las condiciones de vida, el crecimiento progresivo de la población continúa en términos absolutos (esto es, el número total de habitantes). Esta dinámica exige un esfuerzo enorme a los gobiernos, que tiende a ser minimizado, debido a que el crecimiento demográfico se ha ralentizado en comparación con décadas anteriores. De hecho, el crecimiento neto de los hogares sigue superando la producción de viviendas en los tres países analizados en la Figura 6, incluso en un país tan rico como Estados Unidos.

GRUPOS VULNERABLES

La habitabilidad de las personas y hogares transcurre en el tiempo, cambiando de acuerdo al ciclo de vida individual y familiar, donde se modifica la probabilidad de tener carencias o acumular activos. En términos del ciclo familiar, las unidades reproductivas proceden desde su formación hasta su expansión, decrecimiento y desaparición, en etapas definidas por la edad de los padres y de los hijos. En términos individuales o biográficos, el ciclo de vida de las personas reconoce las siguientes grandes etapas (UNFPA, 2019):

- infancia, con especial atención puesta en los niños en condiciones de marginalidad habitacional y sanitaria;
- edad activa, marcada por la coyuntura de inserción en el mercado de trabajo, estructuración de la residencia, con especial atención a las condiciones de vivienda y ciudad de los inmigrantes (cuya magnitud y vulnerabilidad se ha expandido tanto en la región como en el mundo desde el año 2000) y
- envejecimiento, con especial atención en las demandas de habitabilidad de las personas mayores, solas o en pareja, diferenciadas residencialmente de sus descendientes (una de las tendencias que se ha visto aumentar al tenor de la transición de la familia y la cohabitación).

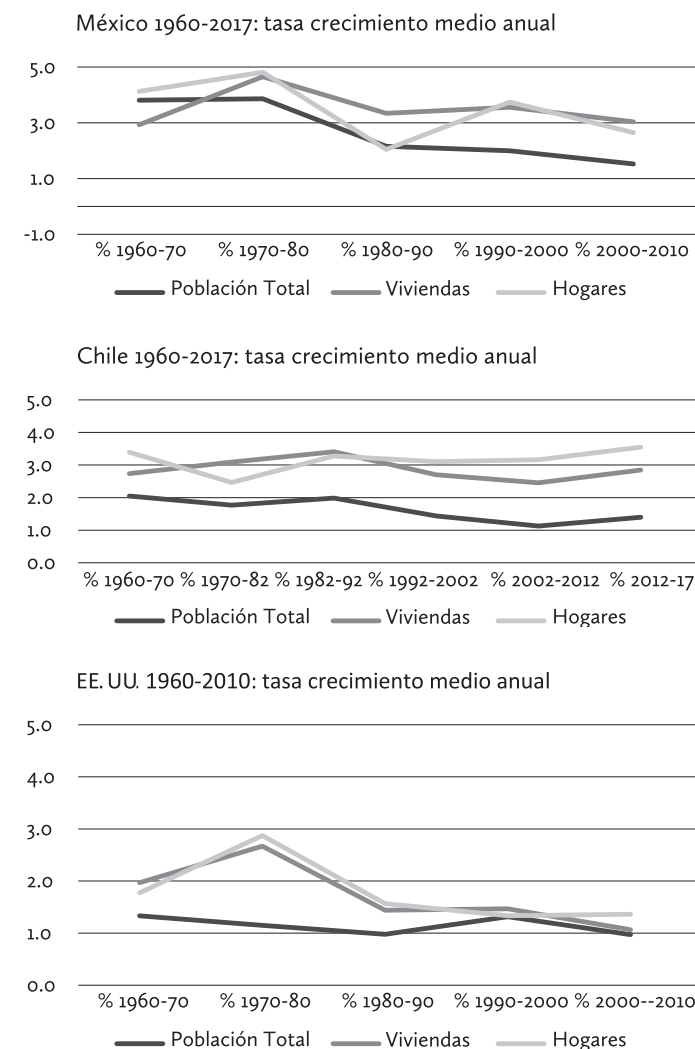


Figura 6: Tasas de crecimiento de población, hogares y viviendas en tres países.
Fuente: elaboración del autor

El nivel de bienestar, o en su defecto de carencias habitacionales, asociado a cada fase de este ciclo vital (sea individual o familiar) depende en gran medida del grado de avance del país en su transición demográfica. Esta, a su vez, se expresa en diferentes pirámides o estructuras de edad, con diferentes niveles de desarrollo relativo y, por tanto, diferentes capacidades o recursos de la sociedad para satisfacer dichos requerimientos.

Según Llorente (2012), las tendencias de cambio demográfico como el cambio de la familia nuclear a las diversidades residenciales y de cohabitación, la creciente emancipación y migración de jóvenes como factor de demanda de vivienda en el

centro, o el incremento del porcentaje de viviendas sin ascensores para la tercera edad, junto con el aumento de los inmigrantes que buscan trabajo, motivaron una nueva oferta de tipologías de vivienda en Barcelona. Esta tenía la capacidad de responder preferencialmente a las personas mal alojadas o con barreras de acceso, y permitieron mejorar el parque existente, desarrollando una verdadera renovación urbana. En esta línea, el Ayuntamiento de Barcelona generó una serie de programas diseñados para grupos específicos y evitar la exclusión de pobres, tales como el *Programa de Vivienda Joven*, con cuotas de viviendas en alquiler para jóvenes sin recursos para su emancipación y ayudas para el alquiler; los programas de vivienda para mujeres víctimas de la violencia machista, el plan de cesión de viviendas, y otros. Todos estos programas buscaban retener la población afectada por alzas en los precios de las viviendas (y crisis inmobiliarias sucesivas) en el centro de las ciudades (AB, 2009; 2013).

Otro ejemplo de este tipo es la *Política Local y Metropolitana de Gestión de Vivienda* en Canadá, donde surgió con fuerza –a nivel provincial– la necesidad de asistir a personas con problemas de autovalencia en cuanto a vivienda y a las personas sin casa, junto con intentar contener la gentrificación de barrios atractivos (Hulchanski y Shapcott, 2004).

En Gran Bretaña, después de años de recortes del gasto social, el gobierno consensuó la necesidad de recuperar el sector público de vivienda y descentralizarlo para reactivar la vivienda social mediante acciones dirigidas a personas sin casa y diseñando un nuevo trato para las personas de tercera edad y migrantes (HM Government, 2011).

En el año 2008, Nueva York enfrentó una crisis de disponibilidad de vivienda debido al estancamiento de los salarios de los arrendatarios y a sucesivas alzas de los precios de arriendo y venta. Esto se agravó por las crecientes demandas de localizarse en barrios tradicionales por parte de nuevos residentes de alto ingreso y proyectos comerciales conducentes a gentrificación. Para responder a esta crisis, la ciudad planteó una política de vivienda decenal con las siguientes características (De Blasio y Glen, 2014):

- apoyar a los residentes, de cualquier grupo de ingreso, con medidas de protección o ayudas diferenciadas;
- proteger barrios donde los residentes antiguos quisieran poder permanecer, articulando planes para mantener barrios diversos;
- mejorar la calidad del parque de viviendas, producir nuevas viviendas accesibles en sitios subutilizados;
- utilizar tierra pública para insertar viviendas económicas y reutilizar edificios no habitacionales.

A) NIÑOS, DERECHO A LA VIVIENDA Y MARGINALIDAD HABITACIONAL²

La marginalidad habitacional de los asentamientos informales o *slums* tuvo su cúspide décadas atrás, cuando América Latina transitó de sociedades mayoritariamente rurales a urbanas, que coincidió con las fases álgidas de

la migración rural a las ciudades. Este proceso, motivó grandes esfuerzos por atender la irregularidad de tenencia, falta de saneamiento y exclusión de la ciudad formal durante los años 80 y 90 (Brakarz et al., 2002; Arriagada, 2003c). Hoy, los asentamientos precarios han cedido importancia frente al allegamiento o cohabitación en la mayoría de países (Figura 7). No obstante, esta expresión de informalidad y marginalidad sigue siendo un problema de habitabilidad visible, que oscila del 9% (Chile) hasta cifras superiores al 50% (Centroamérica y Caribe).

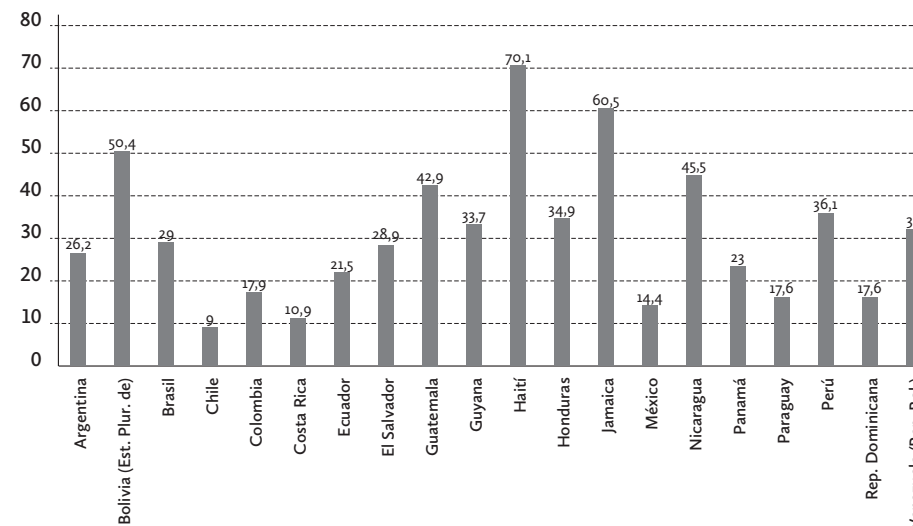


Figura 7: Porcentaje de hogares en asentamientos precarios en América Latina, 2005.
Fuente: Jordán y Martínez (2009)

En este sentido, interesa subrayar la sobrerrepresentación de los niños en viviendas de grupos vulnerables, en razón de la mayor fecundidad de las mujeres en extrema pobreza y, en especial, debido a su muy alto grado de vulnerabilidad respecto a los efectos de carencias extremas en esta fase de la vida. Asimismo, notar su prioridad para la agenda internacional, y la factibilidad y oportunidad de desarrollar estrategias focalizadas que busquen erradicar la afectación de niños, dado que se trata de una situación acotada o moderada relativamente fácil de detectar (ver, por ejemplo, MINVU-CELADE, 1998).

En este sentido, la agenda internacional es amplia y diversa. En 1989, la convención sobre Derechos del Niño (Artículo 27) reconoció el derecho de todo niño “a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. Además, los derechos de la infancia incluso han generado planes nacionales. En Chile, por ejemplo, el 2006 se implementó un sistema de protección a la infancia³ “destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de niños y niñas desde su gestación hasta el fin del primer ciclo de enseñanza básica” y un Consejo Asesor Presidencial cuyo diagnóstico de factores

protectores y vulnerabilidades de la infancia incluyó a la vivienda declarando “[...] una vivienda amigable con niños y niñas, se entiende como un eslabón fundamental de la cadena que influirá en su salud física y mental”.

Sin embargo, Kaztman (2011) argumenta la existencia de una *deuda infantil* de los gobiernos por no haber logrado identificar un programa que permita una lucha concreta contra la pobreza infantil, sino genéricamente a través de las metas de servicios sociales y programas de pobreza. De hecho, solamente los sectores de salud y educación son más específicos en sus programas de cobertura por edad.

Así, a la hora de mirar carencias en el hábitat de la infancia, se pueden reconocer zonas donde se ubican concentraciones (*hot spots*) de pobreza infantil que presentan, además, sobremortalidad infantil. Por lo tanto, existe la necesidad de definir programas de hábitat no para los hogares en general, sino para los hogares con niños focalizados en el territorio (Tabla 5). Se estima que 15% de los niños en la región vive en territorios de alta criticidad, donde sería posible hacer una georreferenciación y formular proyectos rápidos.

	Niños 0-17 en <i>hot spots</i> de pobreza infantil (%)
Mesoamérica	10,6
América del Sur	17,1
América Latina	14,5
México	10,4
Argentina	12,0
Bolivia	26,9
Brasil	21,2
Honduras	9,0
Nicaragua	14,6
Ecuador	15,8

Tabla 5: Porcentaje de niños en *hot spots* de pobreza infantil.
Fuente: Kaztman (2011)

El estudio de MINVU-CELADE (1998) detectó que si bien los niños en tugurios tendían a estar cubiertos por el sistema escolar de su municipio, 32% de los que tenían entre 5 y 6 años no habían asistido jamás a la escuela. Además, planteó que existía un riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza, porque las mujeres adultas de esos asentamientos tenían menor escolaridad y eran menos activas. Por otro lado, las estadísticas habitacionales regulares no registran adecuadamente las viviendas de asentamientos precarios (Arriagada, 2003c). Afortunadamente, existen ejemplos de esfuerzos por suplir la falta de datos para generar políticas focalizadas. Por ejemplo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile hizo un catastro nacional de campamentos en 1997 (no estaban registrados en el Censo ni en la encuesta socioeconómica nacional, CASEN) y el

estado de São Paulo creó un sistema de información sobre favelas, asentamientos urbanizados, asentamientos irregulares y *slums* en zonas de riesgo. En general, los censos de población y vivienda son la gran oportunidad para localizar los asentamientos irregulares con niños y ayudar a planificar intervenciones rápidas en casos más urgentes (Kaztman, 2011).

B) MIGRACIÓN INTERNACIONAL, EMPLEO URBANO Y VIVIENDA

Desde el 2010, la población migrante internacional superó los 200 millones de personas y alcanzó flujos de 243,7 millones el año 2015 (OIM, 2018). La Figura 8 identifica los países latinoamericanos con mayor atracción y generación de migrantes internacionales, destacando en términos absolutos Brasil, Colombia, México y Venezuela y, en términos relativos (generalmente en cuanto a generación de emigrantes), algunos países caribeños como El Salvador y Paraguay.

A esto se debe agregar que la expansión y visibilidad creciente de los migrantes en la región está planteando un desafío en cuanto a políticas locales prointegración. Los estudios de Latinobarómetro, por ejemplo, muestran que la percepción de conflictos entre nativos y forasteros es relevante y creciente en América Latina (Tabla 6).

El crecimiento de la migración, y su heterogeneidad, plantea nuevos desafíos en las distintas dimensiones del desarrollo socioeconómico, además de eventuales efectos negativos en términos de bienestar e integración (OIM, 2018). La migración internacional asume un carácter eminentemente urbano, demandando la creación de políticas inclusivas con una componente migratoria, para acoger a los inmigrantes y aprovechar sus potencialidades para un desarrollo urbano más integral. El proceso de asentamiento de migrantes en los espacios urbanos constituye un fenómeno complejo, principalmente debido a las limitaciones de la sociedad receptora y a pautas locales de interacción e integración social limitadas. Ejemplo de esto es la ausencia de una gobernanza urbana efectiva para inmigrantes y población local (OIM, 2018).

La *Nueva Agenda Urbana* (ONU-Habitat, 2017), aprobada en *Hábitat III*, Quito, hace un llamado a garantizar que la ciudadanía tenga igualdad de oportunidades y acceso a los beneficios que ofrecen sus ciudades, teniendo en cuenta las necesidades de migrantes en igualdad de derechos:

- El Compromiso 20 plantea poner fin a las formas de discriminación que enfrentan los migrantes, independiente de su situación migratoria;
- El Compromiso 28 establece el pleno respeto a los derechos humanos de los refugiados, desplazados internos y migrantes, con independencia de su situación migratoria, y también brindar apoyo a las ciudades que los acogen;
- El Compromiso 31 se refiere a promover políticas de vivienda que luchen contra toda forma de discriminación e impidan los desalojos forzosos arbitrarios;
- El Compromiso 37 promueve la creación de espacios públicos que sean zonas multifuncionales para la interacción e inclusión social, y para la

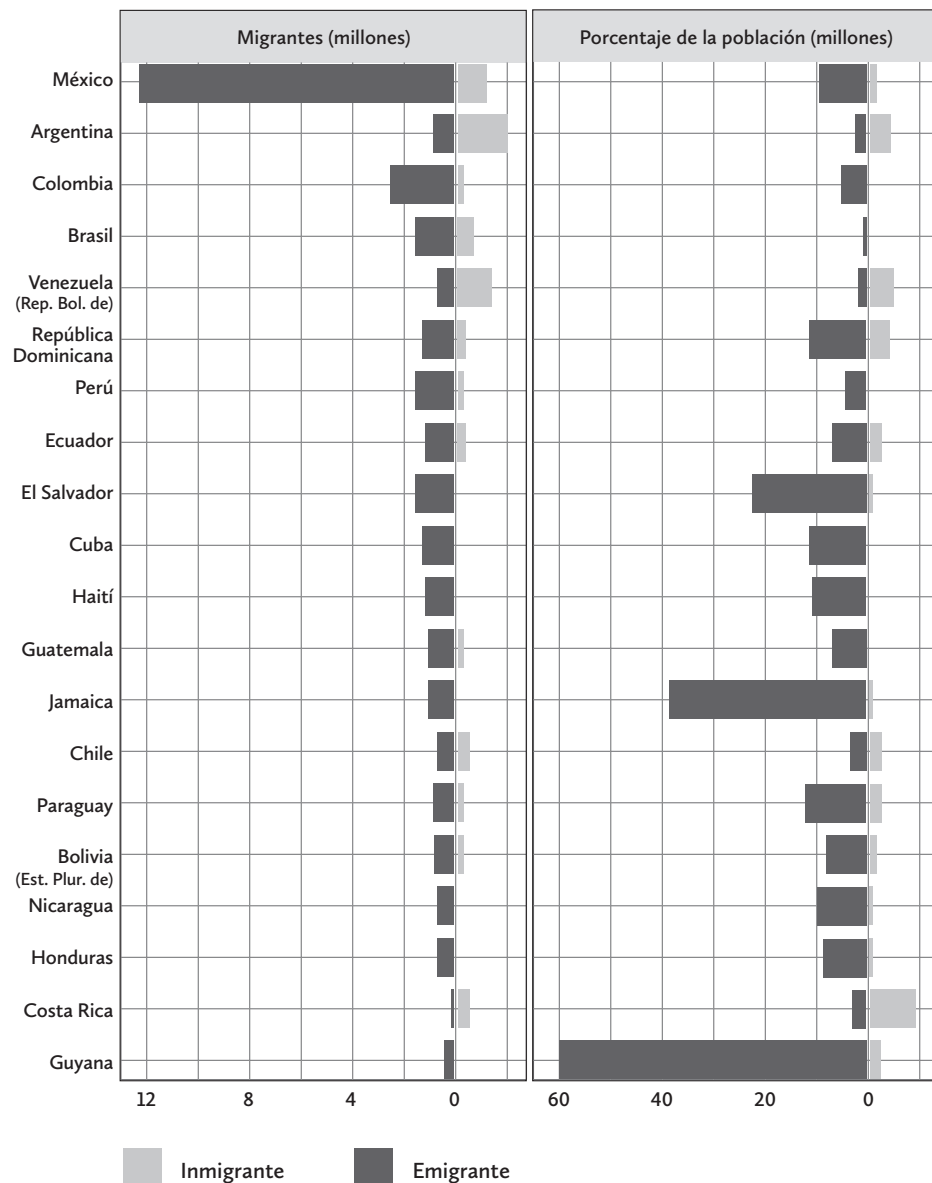


Figura 8: Los 20 principales países en cuanto a inmigración y emigración en América Latina y el Caribe en 2015. Fuente: OIM (2018)

expresión cultural y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas, entre otras funciones;
 —El Compromiso 42 compromete el apoyo a los gobiernos subnacionales y locales en el cumplimiento de sus funciones de interfaz, ofreciendo

	[32%] Argentina				
	2007	2008	2009	2010	2017
Conflicto entre nacionales y extranjeros					
Muy fuerte	10%	21%	20%	17%	19%
Fuerte	40%	49%	40%	39%	33%
Débil	35%	19%	29%	27%	26%
No existe conflicto	14%	11%	11%	17%	22%
(N)	1.146	1.161	1.170	1.171	1.167

	[76%] Brasil				
	2007	2008	2009	2010	2017
Conflicto entre nacionales y extranjeros					
Muy fuerte	21%	18%	15%	16%	14%
Fuerte	37%	40%	37%	34%	39%
Débil	29%	30%	31%	32%	31%
No existe conflicto	13%	12%	17%	18%	16%
(N)	1.145	1.150	1.162	1.160	1.126

	[76%] México				
	2007	2008	2009	2010	2017
Conflicto entre nacionales y extranjeros					
Muy fuerte	21%	22%	24%	36%	35%
Fuerte	44%	45%	41%	37%	39%
Débil	26%	26%	24%	18%	16%
No existe conflicto	10%	8%	12%	9%	11%
(N)	1.143	1.143	1.106	1.152	1.166

Tabla 6: Percepción de conflictos entre locales y extranjeros, Argentina, Brasil, México (2007-2017). Fuente: elaboración del autor en base a Latinobarómetro online <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>

oportunidades de diálogo y prestando especial atención a las posibles contribuciones de los migrantes y
 —El Compromiso 159 se refiere a apoyar a gobiernos nacionales, subnacionales y locales en cuanto a la recopilación y análisis de datos para la gobernanza empírica, usando bases de datos desglosadas por situación migratoria a diferentes escalas.

Respecto a los problemas de habitabilidad de los migrantes, en este acápite se quiere destacar cómo los elevados precios de vivienda afectan a los extranjeros, quienes requieren localizarse en zonas cercanas a posibles fuentes de empleo. Sin embargo, en este proceso sufren discriminaciones y problemas de habitabilidad notorios. Las encuestas a hogares en la región, que permiten analizar la tenencia de vivienda controlando por ingreso, gastos en arriendo y problemas de habitabilidad, muestran que la gran mayoría de los migrantes internacionales habitan viviendas arrendadas caras y con problemas de habitabilidad (Arriagada y Jeri, 2020).

En Chile, de un total de 772 mil migrantes controlados en la encuesta CASEN de 2017, 627 mil eran arrendatarios (437 mil arrendaban con contrato y 190 mil informalmente). Más aún, el aumento experimentado en los arriendos, como forma de tenencia habitacional de los migrantes, ha sido exponencial. Entre 2015 y 2017, la encuesta CASEN registra un alza de 230 mil nuevos arrendatarios con contrato y 80 mil sin él, lo que explica la expansión del arrendamiento habitacional en Chile (Tabla 7); en efecto, el arriendo de viviendas con contrato creció en 311 mil personas en todo el país y las sin contrato en 52 mil personas (Arriagada y Jeri, 2020).

	2015		2017		Diferencia 2015-17
	Número	%	Número	%	Número
Migrantes					
Propia	109.187	23,8	104.719	13,6	-4.468
Arrendada con contrato	206.873	45,0	437.349	56,6	230.476
Arrendada sin contrato	109.631	23,9	190.547	24,7	80.916
Cesión, usufructo, irregular, otra	33.680	7,3	39.710	5,1	6.030
Total	459.371	100,0	772.325	100,0	312.954
Migrantes recientes					
Propia	32.372	14,8	30.890	6,0	-1.482
Arrendada con contrato	119.240	54,6	332.221	64,8	212.981
Arrendada sin contrato	50.851	23,3	128.110	25,0	77.259
Cesión, usufructo, irregular, otra	15.777	7,2	21.809	4,3	6.032
Total	218.240	100,0	513.030	100,0	294.790
Total personas					
Propia	11.406.367	65,1	10.981.587	61,7	-424.780
Arrendada con contrato	2.209.217	12,6	2.520.705	14,2	311.488
Arrendada sin contrato	1.115.057	6,4	1.167.302	6,6	52.245
Cesión, usufructo, irregular, otra	2.798.919	16,0	3.117.750	17,5	318.831
Total	17.529.560	100,0	17.787.344	100,0	257.784

Tabla 7: Migrantes internacionales en hogares según tenencia, Chile (2015 y 2017).
Fuente: Arriagada (2019)

c) ADULTOS MAYORES⁴

La tercera y cuarta edad son parte de la preocupación sobre los nexos entre envejecimiento y ciudad que surgieron desde el *Plan de Madrid* (CEPAL, 2002). Este planteó, dentro de sus orientaciones prioritarias, la creación de un entorno propicio y favorable para el envejecimiento. El plan se planteó con la idea de que las personas pudieran envejecer en la comunidad en que habían vivido; además, buscaba mejorar el diseño ambiental y de la vivienda para promover la independencia de estas personas, incluyendo discapacitados. En materia de *adecuación de la vivienda*, se destacaba la necesidad de contar con sistemas de alojamiento vinculados a servicios de protección social, diseño de viviendas adaptado a las necesidades de los adultos mayores y facilidad de acceso a edificios y espacios públicos

Por otro lado, la *Declaración de Brasilia* (CEPAL, 2007) estableció la puesta en práctica de iniciativas para mejorar la accesibilidad al espacio público, adaptar las viviendas a las necesidades de hogares multigeneracionales y unipersonales compuestos por personas de mayor edad, y facilitar el envejecimiento en el hogar con medidas de apoyo a las familias, y en especial a las mujeres, en las tareas de cuidado (CEPAL, 2007).

Un concepto fundamental en este problema es la *adecuación habitacional* que conlleva reconocer la diversidad de necesidades y preferencias de los adultos mayores, incluida la opción de envejecer en casa, como también las situaciones de fragilidad que exigen cuidados y formas especiales de residencia (Ferraro y George, 2015). La vivienda para este grupo de edad debe conjugar la satisfacción de necesidades de autonomía e independencia, ofrecer seguridad en el amplio espectro de situaciones vitales que afectan a las personas mayores y posibilitar su bienestar. Al respecto, los factores habitacionales y urbanos son efectivamente una variable fundamental, dado que pueden deteriorar la seguridad e integración social, accesibilidad a redes de apoyo familiar y social, aislamiento físico, oportunidades de uso del tiempo libre, y espacio comunitario del adulto mayor. La vivienda puede ser considerada una herramienta de fomento del nivel de salud y calidad de vida de las personas mayores, y varían en su grado de adecuación respecto a una población, adulta mayor, heterogénea.

Las políticas sociales dirigidas a la vejez, bajo el influjo de la teoría de la desvinculación (*disengagement theory*), han concebido a la tercera edad como un problema, favoreciendo por esta vía la percepción de esta etapa como terminal (Arriagada, 2003c). La teoría de la actividad, en cambio, postula el mantenimiento de las capacidades y actividades propias de la edad adulta, prolongando roles y espacios de integración social en la ancianidad a fin de evitar riesgos de desestructuración y vulnerabilidad (Aranibar, 2001). En este sentido, los programas habitacionales y urbanos pueden contribuir significativamente a este propósito.

Otro concepto fundamental es que el problema de vivienda de las personas mayores debe ser visto en el contexto de su inserción en la estructura familiar. Esto es, se debe tomar en cuenta que si bien hay personas mayores que residen

en hogares independientes, también existen arreglos o formas extendidas de cohabitación. Por esto, es importante que la oferta de esquemas habitacionales considere tanto la necesidad de vivienda propia, para personas mayores solas o en pareja, como una gran diversidad de posibles requerimientos habitacionales para arreglos de cohabitación intergeneracional; es importante que la reflexión sobre esquemas habitacionales para mayores posibilite preservar esquemas de vida familiar que contribuyan a su cuidado (Ferraro y George, 2015).

El estudio de las condiciones de habitabilidad y la demanda de políticas habitacionales específicas para adultos mayores requiere manejar indicadores relativos al tamaño de esta población y su rol en los hogares. Las personas mayores pueden desempeñar funciones de jefatura de hogar, pero también ser miembros secundarios en hogares multigeneracionales. Por lo general, los estudios de vivienda se han referido al primer grupo y no se han preocupado de captar la situación habitacional de adultos mayores que integran hogares con otros parientes. A manera de ejemplo, la Figura 9 sólo diferencia seis de las posibles categorías de hogares con alguna presencia de personas mayores, al segmentar la estructura de este tipo de hogares, en relación a hogares donde ninguno de sus miembros se encuentra en este grupo etario.

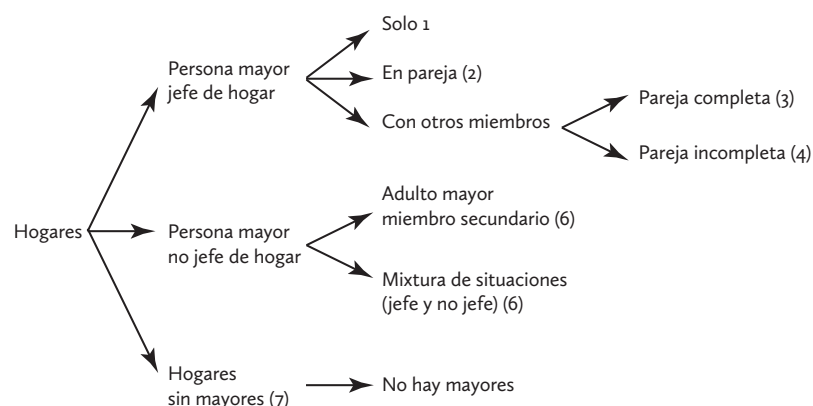


Figura 9: Tipología de hogares con presencia de adultos mayores.
Fuente: Arriagada (2003c)

En todos los países, residir en vivienda propia es la pauta generalizada de las distintas categorías de hogares con adultos mayores. La residencia en viviendas con muros regulares o deficitarios, esto es, que requieren mejoramiento o reemplazo, supera el 60% de los hogares con adultos mayores en Bolivia, Guatemala y Perú, y es más del 40% en Nicaragua y Paraguay (Arriagada, 2003c).

Por otro lado, las carencias de saneamiento (alcantarillado y fosa séptica) en hogares con personas mayores supera el 60% en Bolivia y el 40% en Panamá (Arriagada, 2003c). En la mayoría de los casos estudiados, este tipo de hogares reporta niveles de cobertura de saneamiento mejores que el promedio nacional respectivo, mostrando comparativamente una mejor habitabilidad de los

adultos mayores. Sin embargo, en México y Chile, países de elevada cobertura de saneamiento nacional, ocurre que los hogares con adultos mayores superan levemente el promedio de carencias de alcantarillado y/o agua. En particular, los hogares unipersonales de personas mayores reportan la situación más desmedrada dentro de los diferentes tipos de hogares que albergan adultos mayores en todos los países con datos.

Por su parte el hacinamiento, medido por el indicador de más de tres personas por dormitorio, afecta más del tercio de los hogares con adultos mayores en Guatemala, Nicaragua, Perú, mientras que los indicadores más favorables corresponden, quizás paradójicamente, a países más envejecidos (Brasil, Chile y Uruguay). El hacinamiento afecta más intensamente a determinados arreglos generacionales, a saber, matrimonios o parejas de adultos mayores con otras personas y también hogares con adultos mayores en calidad de allegados o miembros secundarios.

La Tabla 8 clasifica a trece países según un índice promedio de carencias habitacionales en hogares con personas mayores y su grado de envejecimiento al año 2000.

Índice de envejecimiento a escala de países	Índice de carencia habitacional* de hogares con personas mayores		
	Baja (índice menor a 15)	Media (15 a 30)	Alta carencia (más de 30)
Bajo (hasta 15,5)	-	-	Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay
Medio (19,4 a 23,0)	Costa Rica Venezuela	México Ecuador	-
Alto (25,0 a 70)	Uruguay, Chile	Brasil, Panamá	

Tabla 8: Países de América Latina según índice de carencia habitacional para personas mayores, por grado de envejecimiento.

(*) Índice de carencia habitacional: promedio simple que combina el % de hogares en vivienda no-propia con un índice de materialidad (% promedio de carencias de piso y muro), el % sin agua dentro de la vivienda, y el % en vivienda hacinada.

Fuente: Arriagada (2003c)

El análisis de las cifras nacionales muestra que los hogares con personas mayores reportan mejores indicadores entre los países con urbanización y envejecimiento más avanzado en la región (Brasil, Chile y Uruguay), y también en Venezuela y Costa Rica. Entre los países de envejecimiento medio, uno de cada dos hogares con personas mayores reporta un acceso bueno al agua potable dentro del alojamiento, mientras que las coberturas decrecen entre las personas mayores de países con envejecimiento moderado y urbanización inestable (Bolivia, Nicaragua y Paraguay).

Cuando se profundiza la situación según tipologías de hogar con adultos mayores, para dos países con distinto grado de envejecimiento, se advierte que

los indicadores más desmedrados corresponden a los hogares unipersonales (Bolivia y Uruguay) y al caso de parejas solas con adultos mayores (Bolivia); esto es, situaciones que debieran ser consideradas en una política de focalización (Arriagada, 2003c).

CONCLUSIONES

La reducción del ritmo de crecimiento de la población experimentada por los distintos países de América Latina al tenor del avance del proceso de transición demográfica, urbanización y modernización cultural – largamente explicado en este capítulo – generaron la falsa impresión de que las demandas sectoriales reducían su importancia. En el caso de la demanda por vivienda esto no es así, ya que la formación de hogares puede incluso acelerarse y a esto se agregan una serie de procesos de cambio en las pautas familiares y de cohabitación que multiplican las demandas por alojamiento independiente. Estas tendencias fueron documentadas para una serie de países muy distintos, incluyendo países del mundo desarrollado, y la pauta emergente es que los hogares siguen creciendo más rápido que la producción de viviendas. A esto también conspira el alza pronunciada de los precios de suelo y vivienda en las grandes ciudades más integradas a la economía global, fenómeno que ha generado un grave problema de asequibilidad (*affordability*).

Los fenómenos de envejecimiento y alza de la inmigración internacional, junto a la persistencia de problemas de bienestar de la infancia destacados en este capítulo, son ejemplos concretos de la complejidad del análisis y gestión del sector habitacional, que trasciende por mucho los conocimientos tradicionales de la formación de arquitectos y urbanistas. La compleja realidad cambiante de la población y hogares, con relación al alojamiento en un contexto urbano y vecinal, demandan una visión integral del tema *vivienda*, que considere desde su acondicionamiento físico-ambiental hasta problemas de localización, distribución del ingreso y sentido de pertenencia e identidad barrial.

Contrario a lo que se creyó por mucho tiempo, no sólo las *necesidades habitacionales* son cambiantes y se definen culturalmente, sino que también sus estándares, y pautas de implantación urbana y comunitaria. La vivienda es, en este sentido, un blanco móvil que va cambiando su propia definición adecuada conforme cambian las expectativas y desarrollo de la población que la demanda. Así, la definición de qué es una vivienda mínima adecuada cambia de país en país y en el tiempo. Ser capaz de detectar y dar respuesta a estos cambios debiera ser tarea de universidades, ministerios y gobiernos locales.

Notas

- 1- Si bien este es un concepto propio de Chile, otros países tienen sus propios modismos (*arrimados* en México y *no villeros* en Argentina, por ejemplo).
- 2- Este acápite está adaptado de Kaztman (2011), investigación que contó con la colaboración del autor.
- 3- Decreto 72, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 31 Mayo 2006, Gobierno de Chile https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=250007.
- 4- Tomado de Arriagada (2003a).

Referencias

- AB (2009) Plan de Vivienda Barcelona 2008-2016. Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.
- AB (2013) Barcelona Gestión Urbana y Social. Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.
- Aranibar, P. (2001) Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina. *Serie Población y Desarrollo 21*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Arriagada, C. (2000) Pobreza urbana en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo 27*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Arriagada, C. (2003a) La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina. *Serie Población y Desarrollo 33*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Arriagada, C. (2003b) América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional. *Serie Población y Desarrollo 45*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Arriagada, C. (2003c) Diagnóstico y propuestas de política sobre envejecimiento, vivienda y entornos físicos en América Latina. Informe de Consultoría en el marco del proceso preparatorio de la Conferencia Regional sobre Envejecimiento y Desarrollo de seguimiento del Plan Mundial de Madrid 2002, CEPAL, CELADE, ONU.
- Arriagada, C. (2005) El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos mega ciudades, estudios con los Censos 1990 y 2000. *Serie Población y Desarrollo 62*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Arriagada, C. (2011) Evaluación de la experiencia censal reciente sobre vivienda y hogar. *Serie Población y Desarrollo 101*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

- Arriagada, C. (2013) *Mega Ciudades Globales Emergentes y Formación de Nuevas Clases Sociales, y su Relación con Nuevas Formas de Segregación*. Tesis Doctoral, Programa de Ciencias Sociales, FLACSO Argentina.
- Arriagada, C. (2019) Regreso al centro con fragmentación urbana: efectos del repoblamiento inmobiliario sobre el centro histórico de Santiago. En J. Calderón y S. Aguiar (eds.), *Segregación Socio Espacial en Ciudades Latino americanas, 171-198*. Editorial Teseo, Buenos Aires.
- Arriagada, C. y Jeri, T. (eds.) (2020) *Sistema de Arriendo Protegido para Migrantes Vulnerables en Areas de Alta Accesibilidad a Empleos*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile y Fondo de Universidades MINVU, Santiago.
- Blazheski, F. (2016) Multifamily vs. single family housing trends. U.S. Economic Watch, BBVA Research <https://www.bbva.com/en/publicaciones/u-s-multifamily-vs-single-family-housing-trends/>
- Brakarz, J., Greene, M. y Rojas, E. (2002) *Cities for All: Recent Experiences in Neighbourhood Upgrading Programs*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- CCHC y Neourbanismo (2013) Políticas de vivienda y barrio: bases para una propuesta. *Documento de Trabajo Consejo Nacional 166*, Consejo de Políticas de Vivienda y Barrio, Cámara Chilena de la Construcción, Santiago.
- CELADE (1996) Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología. *Serie B CELADE 114*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- CEPAL (2002) *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/env_plandeaccion2002.pdf
- CEPAL (2007) *Declaración de Brasilia*. Segunda Conferencia Regional de Envejecimiento Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21505/S2007591_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Jordán, R. y Martínez, R. (2009) Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas. *Serie Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Santiago.
- CEPAL (2014) *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- CEPAL (2019) *Panorama Social de América Latina 2018*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Chackiel, J. y Martínez, J. (2004) La dinámica demográfica en América Latina. *Serie Población y Desarrollo 52*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- De Blasio, B. y Glen, A. (2014) *Housing New York: A Five-Borough Ten-Year Plan*. Housing and Economic Development. The City of New York, Nueva York. https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/report-de_blasio.pdf
- Ferraro, K. y George, L. (eds.) (2015) *Handbook of Aging and the Social Sciences*. Octava Edición, Academic Press, Nueva York.
- Ffrench-Davis, R., López, E. y Arriagada, C. (2013) Crecimiento desigual económico y urbano: desafíos de políticas pro-equidad para las ciudades de las próximas décadas. En E. López, C. Arriagada, P. Jirón y H. Eliash (eds.), *Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile, 149-167*, Editorial Universitaria, Santiago.
- HM Government (2011) *Laying the Foundations: A Housing Strategy for England*. Communities and Local Government Department, Ministry of Housing, Londres.
- Homeless World Cup Foundation (2020s) *Global Homelessness Statistics*. (<https://homelessworldcup.org/homelessness-statistics/>)
- Greene, M. (1993) Allegamiento: aspectos conceptuales y cualitativos. En Sur Profesionales (ed.), *Allegados: Caracterización y Propuestas para una Política de Vivienda*. División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional (DITEC), MINVU, Santiago.
- Greene, M. y Rojas, E. (2008) Incremental construction: a strategy to facilitate access to housing. *Environment & Urbanization 20*, 89-108.
- Hulchanski, J.D. y Shapcott, M. (eds.) (2004) *Finding Room: Options for a Canadian Rental Housing Strategy*. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- INE (2018) *Síntesis de Resultados Censo 2017*, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago.
- Kaztman, R. (1992) ¿Por qué los hombres son tan irresponsables? *Revista de la CEPAL 46*, 87-97.
- Kaztman, R. (2011) Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano. *Documentos de Proyectos 431*, CEPAL-UNICEF, Santiago.
- Kirk, D. (1996) The demographic transition. *Population Studies 50*, 361-387.
- Laundry, A. (1909) Les trois théories principales de la population. *Scientia 6*, 3-29.
- Llorente, L. (2012) Rehabilitación Residencial por la Junta de Andalucía. *Revista Planeo 1* <http://revistaplaneo.cl/2012/03/01/rehabilitacion-residencial-por-la-junta-de-andalucia/>
- Mac Donald, J. (2003) Pobreza y ciudad en América Latina. En R. Jordan y D. Simioni (eds.), *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Mac Donald, J. (1994) ¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional. Documento 16/94, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, Santiago.
- MINVU-CELADE (1998) Población y vivienda en asentamientos precarios: diagnóstico nacional urbano/rural. *Serie Política Habitacional y Planificación 299*, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.
- Mertens, W. (1996) Crecimiento de la población y desarrollo económico. *Cuadernos de la Cepal 75*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Mora, R., Greene, M., Gaspar, R. y Morán, P. (2019) Exploring the mutual adaptive process of home-making and incremental upgrades in the context of Chile's Progressive Housing Programme (1994 - 2016). *Journal of Housing and the Built Environment 35*, 243-264.

- OIM (2018) *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.
- ONU (2018) *The World Cities in 2018*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Organización de Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU-Habitat (2017) *Nueva Agenda Urbana*. Secretariado de Hábitat III, ONU Hábitat, Nairobi <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Pearlman, J. (2019) Ciudades sin tugurios, ciudades sin alma. Repensando los conceptos y las consecuencias de la marginalidad en la favelas de Río de Janeiro. *Andamios* 16 <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v16i39.680>
- Polese, M. (1998) *Economía Urbana y Regional. Introducción a la Relación entre Territorio y Desarrollo*. Libro Universitario Regional (EULA/GTZ), Cártago.
- PNUD/GHEL (2018) *La Dimensión Humana en el Espacio Público: Recomendaciones para el Análisis y el Diseño*. Serie Espacios Públicos Urbanos, División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.
- Rodríguez, J. (2000) Vulnerabilidad demográfica una faceta de las desventajas sociales *Serie Población y Desarrollo* 5, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- UNFPA (2019) Población. Fondo de Población de Naciones Unidas <https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard>
- Van de Kaa, D.J. (1987) Europe's second demographic transition. *Population Bulletin* 42, 1-59.

POLÍTICAS DE VIVIENDA

Margarita Greene

Escuela de Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos,
Pontificia Universidad Católica de Chile,
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, CEDEUS

Rodrigo Mora

Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, CEDEUS

INTRODUCCIÓN

Las políticas de vivienda en Latinoamérica y el Caribe (LAC) han transitado por diferentes etapas en los últimos 80 años, reflejando los profundos cambios políticos experimentados por la región y el mundo en este período. Estos cambios van desde el desarrollo de movimientos populares en la década de los 60, resultantes de la influencia de la Revolución cubana a fin de los 50, la interrupción de la democracia en buena parte de los países de América del Sur en los 70 y 80, la restauración democrática posterior en la mayoría de los países de la región, y el establecimiento de gobiernos de distinto signo en varios de sus países más populosos desde mediados de la década pasada. Estos vaivenes han impactado las políticas de vivienda y se han visto reflejados, en mayor o menor medida, en el rol asignado al Estado y al mercado en la provisión de vivienda, el tipo de programas habitacionales implementados, o las formas en que se ha integrado a la comunidad en el diseño y construcción de soluciones habitacionales. Como resultado de estos procesos, LAC ha sido y sigue siendo un gran laboratorio de experiencias sobre políticas y programas de vivienda, cuyo análisis no sólo es de interés académico, sino que también fuente de inspiración y buenas prácticas para otros países.

Así, las políticas de vivienda en la región han, por un lado, moldeado las ciudades y sociedades de cada país y, por otro, reflejado los cambios políticos producidos al interior de cada uno de ellos, actuando como un barómetro de los avances culturales, políticos y económicos que ha experimentado LAC en su conjunto.

Este capítulo busca dar cuenta de este proceso mostrando las primeras iniciativas de vivienda desarrolladas en países latinoamericanos, su progresiva institucionalización a lo largo del siglo XX y buena parte de los programas habitacionales surgidos en la región en los últimos 40 años. El afán de este esfuerzo es entender las diferencias y resaltar los aspectos comunes respecto de la vivienda, los contextos políticos que sustentan lo anterior, y los posibles aprendizajes para el sector vivienda en las próximas décadas.

Para llevar a cabo esta misión se seleccionaron seis países de la región – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú – que en su conjunto representan casi el 80% de los habitantes de la región, cuyas trayectorias en política habitacional fueron analizadas a modo de ejemplo en las dos primeras secciones. La primera sección presenta el proceso de institucionalización de las políticas habitacionales en estos países, su inicio y toma de conciencia, la creación de instituciones que permitieron llevar a cabo políticas habitacionales a mayor escala y el conjunto de leyes que cada país ha definido para implementar dichas políticas. En una segunda sección se abordan los diferentes programas habitacionales que han sido implementados en ellos, diferenciando cuatro grandes etapas que reflejan, en mayor o menor medida, las concepciones en torno a la vivienda imperantes en cada contexto histórico: una etapa de grandes conjuntos producidos por el Estado, la adopción de modelos incrementales de vivienda, el retroceso del rol de la planificación y la subsidiariedad del Estado, hasta la etapa actual de programas integrales y diversificados. En la tercera sección se presenta la agenda internacional en las políticas habitacionales de la región; para terminar en una cuarta sección con unas breves conclusiones.

LA VIVIENDA SOCIAL EN LAC

El desarrollo del tema vivienda social en América Latina y el Caribe puede dividirse en dos grandes etapas. La primera, que se inicia en el primer cuarto o primera mitad del siglo XX, donde producto de los procesos de urbanización y la mala calidad de la vivienda urbana, el tema surge con una visión higienista, como una *cuestión social*. En la segunda, que se inicia a principios del siglo XX, los gobiernos asumen, en distinto grado, un compromiso por la producción y financiamiento de viviendas que se institucionaliza de distintas formas.

LOS ORÍGENES DE LA CUESTIÓN HABITACIONAL

Las políticas habitacionales en LAC han surgido como resultado de los procesos de urbanización en cada país. La aparición de grupos proletarios al interior de las ciudades hizo, por un lado, patente la *cuestión urbana* como problema social y de salubridad, y avivó el surgimiento de movimientos sociales de corte socialista que abogaban por el derecho a la vivienda. Lo anterior significa que las primeras leyes de vivienda en América Latina se dictaron en aquellos países con mayor cantidad de población urbana y con áreas metropolitanas más desarrolladas, esto es, los países que estaban experimentando de manera más apremiante la *cuestión social*.

En Chile, el censo de población de 1907 mostró que el 43,7% de la población vivía en ciudades, mientras que en Argentina el censo de población de 1914 mostraba una tasa de 52,7%. De hecho, Buenos Aires tenía casi 2,2 millones de habitantes en 1932, mientras que Santiago tenía 606 mil habitantes en 1930 (Almandoz, 2008). Esto contrastaba con el resto de Latinoamérica, donde sólo una de cada cuatro personas residía en ciudades. El proceso de urbanización trajo la dictación de las primeras leyes de vivienda y esto ocurrió antes en los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) que en el resto de la región.

El resto de los países latinoamericanos comienza a definir las primeras leyes de vivienda en la década del treinta, a través de entidades que financian la vivienda, primero, a partir de conjuntos ejemplares y de pequeña escala –de manera similar al caso chileno y argentino– y, segundo, a través de formas de financiamiento más formales que permitían la construcción de grandes conjuntos de vivienda.

A) ARGENTINA

Las primeras acciones políticas en torno a la vivienda en Argentina tuvieron que ver con la fundación, en 1905, de la Cooperativa de Consumo, Edificación y Crédito Hogar Obrero, que tenía como objetivo entregar créditos a sus asociados para construir viviendas individuales en una primera instancia y, más adelante, conjuntos habitacionales (Cravino, 2016). Estas viviendas se caracterizaron por la racionalidad en el uso de materiales y espacios, y por representar ideas modernistas acerca de las necesidades de una clase media baja en ascenso (Kullock y Murillo, 2010).

En forma paralela, en 1907 se creó el primer barrio construido por el Estado, gracias a la Ley Irigoyen (o de casas baratas), y en 1915 se crea la Comisión Nacional de Casas Baratas. Esta última prohibió los desalojos, congeló los alquileres, e impulsó la construcción de viviendas hechas por particulares o empresas, siempre y cuando respetaran montos de arriendo o venta y características constructivas determinadas por ley (Lecuona, 1998). En este periodo fue frecuente la construcción de conjuntos de vivienda obrera con aportes de las industrias que buscaban que sus trabajadores vivieran cerca de las fábricas (Kullock y Murillo, 2010). En cuanto al financiamiento de la vivienda, la acción estatal de mayor alcance surgió en 1919 con la creación del Banco Hipotecario Nacional (BHN), que otorgaba créditos a empleados

B) BRASIL

La primera ley de vivienda se dictó en 1920, mientras que la primera institución que proveía viviendas, la Caixa de Aposentadoria de Pensão –dirigida a trabajadores de ferrocarriles–, comenzó su operación tres años más tarde (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010). Estas instituciones eran, en última instancia, cajas de pensiones que usaban, inicialmente, los fondos de sus asociados para financiar viviendas (Bonduki, 2012), adquiriendo con el tiempo responsabilidades en torno a la construcción de ellas y formando, en

1930, asociaciones de cajas de pensiones (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010). Tres años más tarde, y siempre vinculados al manejo de fondos de pensiones, se crearon los Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS), que operaban comprando y urbanizando grandes paños de terreno en las ciudades, construyendo viviendas económicas y finalmente arrendando esas viviendas a sus afiliados (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010). No obstante, a pesar de la importante labor ejecutada por los IAPS, su capacidad de acción se limitaba a un pequeño número de trabajadores, los afiliados a estas cajas de pensiones, que recibían viviendas de relativa buena calidad (Bonduki, 2012).

Hasta mediados del siglo pasado, las inversiones estatales estuvieron orientadas a la vivienda en propiedad para los beneficiarios, bajo la idea de la casa propia como sustento de seguridad social y económica. Esto, sumado al gran déficit habitacional que vivía el país, llevó a un fuerte aumento de la ocupación ilegal de terrenos y a masivas autoconstrucciones de vivienda. En este contexto, en 1947 se creó la Fundação da Casa Popular, orientada a fomentar el acceso a la vivienda mediante modalidades de compra o autoconstrucción, y en esa misma línea, en 1947, se creó la Comissão para Extinção de Favelas (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010). Sin embargo, no fue sino hasta 1964 que el problema de la vivienda dejó de tener un carácter asociado a la cuestión social y se volvió una política de Estado (Bonduki, 2012).

C) CHILE

Durante la primera mitad del siglo xx surgió la preocupación estatal por la vivienda debido a las malas condiciones experimentadas por los más pobres (Hidalgo, 1999). A inicios de siglo, los pobres urbanos se agolpaban en conventillos, o edificios arrendados por piezas a una o más familias, sin condiciones de habitabilidad mínimas en cuanto a materialidad e higiene. A raíz de esto, y en concordancia con las corrientes ideológicas imperantes en Europa a principios del siglo xx, se comenzó a alertar sobre la necesidad urgente de mejorar las condiciones de los más pobres desde el ámbito de la salud (De Ramón, 1992).

Concurrentemente, se produjo una serie de condiciones políticas que justificaron una discusión a fondo sobre el problema de vivienda obrera (Hidalgo, 2007). De hecho, en 1903 se crea una comisión para estudiar este tema y tres años más tarde se sancionó la primera ley en la materia –una de las primeras en el continente americano– que creó los Consejos de Habitaciones Obreras. Las áreas de operación de estos consejos eran tres: construcción directa para ofrecer viviendas en arriendo a quienes lo necesitaran, demolición de viviendas existentes y normalización de beneficios (MINVU, 2004). Las repercusiones de esta iniciativa fueron más políticas que prácticas, ya que durante sus casi veinte años de vigencia sólo se construyeron dos conjuntos por parte del Estado; aunque también se implementó una serie de iniciativas privadas acogidas a beneficios tributarios (De Ramón, 1990). Tipológicamente, la mayoría de estas soluciones se inscribía dentro de la modalidad del *cité*¹ y el *pasaje* (Hidalgo, 2007), y se ubicaban en las proximidades del centro histórico de Santiago.

Si bien la implantación de la nueva ley sensibilizó a la opinión pública y a la clase política sobre la necesidad de una acción más enérgica del Estado, en la práctica agravó la situación de las clases más desfavorecidas (Hidalgo, 2007), ya que el acento estuvo en la higienización urbana y no en la construcción de viviendas. Se demolieron más viviendas precarias (conventillos) que las que se construyeron y esto, sumado al crecimiento vegetativo de la población y al fuerte flujo migratorio campo-ciudad, hizo que el problema se agudizara.

D) COLOMBIA

Similar a los casos anteriores, se desarrolla un primer período higienista entre 1918 y 1942. Este comienza con la adopción, en 1918, de una ley que prohibía el arriendo de habitaciones que no contaran con las condiciones higiénicas necesarias y establecía que los municipios con más de 15.000 habitantes debían destinar un 2% de sus recaudaciones a la construcción de viviendas en propiedad (Congreso de Colombia, 1918).

Más adelante, con la fundación en 1932 del Banco Hipotecario Nacional se buscó promover el sector de la construcción vía el otorgamiento de créditos hipotecarios. Siete años más tarde, en 1939, se abrió el Instituto de Crédito Territorial (ICT) para mejorar la vivienda rural. A inicios de los 40, esta institución ya contaba con una rama dedicada a vivienda urbana, que planificaba y construía proyectos de vivienda pública y, a la vez, otorgaba créditos hipotecarios a las clases más pobres a una tasa fijada por el Estado (Perdomo, 2013). El ICT cumplió esta función durante más de 50 años, ampliando su ámbito de acción para incluir, con el tiempo, medidas de apoyo al desarrollo urbano (Chiappe de Villa, 1999).

E) MÉXICO

En la Constitución de 1917 ya aparecía la obligación de los patrones de otorgar a sus trabajadores “habitaciones cómodas e higiénicas”. Dicha determinación se inscribía en las políticas de derechos laborales de los obreros y eximía al Estado de la responsabilidad de proveer vivienda (García, 2010; Leal, 2012). Luego, en 1925, se creó la Dirección de Pensiones Civiles que, respecto a la vivienda, tenía como finalidad entregar créditos a los trabajadores estatales para la compra o construcción de viviendas (Sánchez, 2008).

Sin embargo, no fue hasta los años 30 que se dio inicio formal a las primeras acciones de desarrollo de vivienda (López Estrada y Leal Iga, 2012), cuando, producto de la fuerte presión migratoria del campo a la ciudad, se crearon los primeros conjuntos residenciales (de escala reducida) para obreros en Ciudad de México. En este contexto, en 1933 se creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y en 1934 se autorizó al Departamento del Distrito Federal la construcción de viviendas para los trabajadores con menores ingresos (Sánchez, 2008). No obstante, los mecanismos de financiamiento formal de la vivienda recién ocurren una década después, en 1947, cuando el Banco Nacional Hipotecario destinó recursos para la construcción de más de mil viviendas sociales, el primer conjunto a gran escala (Villavicencio y Durán, 2003).

F) PERÚ

Si bien durante los años 20 los municipios empiezan a establecer algunas regulaciones frente a la acción privada de los urbanizadores (Calderón, 2019), las primeras leyes de vivienda comienzan en la década del 30 con la creación del Servicio de Inspección de la Vivienda Obrera cuya labor se refería fundamentalmente a aspectos de salubridad (Maldonado y Torre, 2010). La construcción de viviendas se realizó a través de diversas agencias, como la Beneficencia Pública de Lima, que construyó 22 edificios en la capital entre 1928 y 1942, o la Dirección de Obras Públicas del Ministerio de Fomento, que construyó otros cuatro conjuntos entre 1936 y 1939 (Quispe Romero et al., 2005).

No obstante, a grandes rasgos, la vivienda era abordada de forma privada, a través de mercados formales e informales que fomentaban modalidades de alquiler en tugurios para los sectores de menores ingresos y pequeñas urbanizaciones para la clase media (Calderón, 2019). La institucionalidad peruana recién se vino a consolidar en 1948 con la creación de la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV) que, a diferencia de los intentos anteriores, buscó mejorar las condiciones de vivienda de la población en términos de higiene, y acceso a mejoras técnicas y financieras (Meza, 2016).

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA VIVIENDA

La institucionalización de la vivienda en Latinoamérica comenzó en las décadas del 50 y 60, cuando los países ya llevaban tres o cuatro décadas enfrentados al problema de proveer lugares donde vivir a grandes masas de la población. A mediados de siglo, coincidente con la creciente migración campo-ciudad y la consiguiente formación de periferias informales pobres en las grandes ciudades (que generaban presión política por una solución de mayor coordinación y alcance), la mayoría de los países de la región decidió implementar sistemas de financiamiento y planificación de la vivienda a mayor escala. Esta nueva institucionalidad estuvo acompañada de cuerpos técnicos a cargo del tema, la puesta en marcha de sistemas de postulación para la población demandante, y la generación de mecanismos normativos para planificar y ejecutar programas de vivienda en los diferentes países.

Hacia 1970, la mayoría de los países había adquirido la capacidad institucional para administrar el problema habitacional, incluyendo la creación de ministerios, sistemas de financiamiento para la vivienda administrados por el gobierno, y corporaciones de vivienda dependientes del gobierno central o regional en diferentes modalidades. En algunos países con tradición más descentralizada, los gobiernos locales y regionales también desarrollaron la capacidad institucional para implementar programas habitacionales con recursos propios o usando transferencias del gobierno central. Estas últimas instituciones desarrollaron un abanico amplio de políticas habitacionales y programas.

A) ARGENTINA

La primera etapa de la historia de la política habitacional giró en torno a la acción privada, para luego pasar a ser abordada por una acción estatal más

decidida a fines de la década de los 30 (Lecuona, 2001). A partir de 1955 se destaca la institucionalización del accionar estatal, período en que se sientan las bases del desarrollo urbano de las grandes ciudades del país con énfasis en el acceso a la vivienda. En dicho año se crea la Comisión Nacional de Vivienda, en 1959 se organiza el Fondo Federal de la Vivienda y en 1965 se forma la Secretaría de Estado de Vivienda, dependiente primero del Ministerio de Economía y luego del Ministerio de Bienestar Social.

Cabe mencionar que como en Argentina la institucionalidad habitacional es más descentralizada, dado el carácter federal del país, las provincias han jugado un rol clave en la implementación de políticas habitacionales, e incluso algunas provincias (por ejemplo, Mendoza o Catamarca) pusieron en marcha institutos provinciales de vivienda antes de que se crearan los sistemas nacionales de financiamiento habitacional (Granero et al., 2019).

A nivel nacional, la institucionalización de la política habitacional Argentina comienza en 1977, cuando se pone en marcha el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que buscaba financiar, total o parcialmente, la construcción de viviendas económicas para estratos pobres, y la construcción de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento complementario asociados a los conjuntos de vivienda. La planificación y distribución de recursos de las obras proyectadas por el FONAVI a nivel nacional estaban a cargo de la Secretaría de Vivienda, mientras que a nivel provincial su ejecución quedaba en manos de los Institutos de Vivienda (Martínez, 2003).

B) BRASIL

La puesta en marcha de la institucionalización de la vivienda comienza en 1964, cuando se crea el Banco Nacional de Habitación (BNH) y el Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que llevaron a cabo una estrategia de construcción intensiva de casas para venta a los sectores de menores ingresos a través de las Compañías de la Habitación (COHAB). Con ello, el país pasa de un sistema más bien desarticulado de provisión de viviendas, a través de varias entidades dirigidas a trabajadores de sectores específicos, a una aproximación más integral que incluye la coordinación de la política de vivienda con la de urbanización y saneamiento, una redistribución de las inversiones en el área, un aumento de los estándares de las edificaciones y la creación de polos de desarrollo en zonas rurales (Bolaffi, 1985).

C) CHILE

En 1953, casi 30 años después de la puesta en marcha de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, se crea una nueva institucionalidad, la Corporación de la Vivienda (CORVI), dependiente del Ministerio de Obras Públicas. A diferencia de las instituciones precedentes, la CORVI contó desde sus inicios con atribuciones mucho mayores; entre éstas se contaban la posibilidad de expropiar, urbanizar remodelar, subdividir y permutar terrenos, además de la responsabilidad de construir viviendas económicas por cuenta propia o de terceros. La CORVI alcanzó

las distintas regiones del país y diversificó las soluciones arquitectónicas en pos de beneficiar a distintos grupos sociales, principalmente estratos medios y bajos (Raposo 1999). Además, por primera vez se contó con un presupuesto para implementar políticas habitacionales (Bravo, 1959). La labor de la CORVI no sólo se circunscribía al desarrollo de soluciones habitacionales, sino que también alcanzaba el espacio urbano inmediato asociado a las viviendas. Su rol debe ser entendido dentro de una lógica desarrollista de la acción estatal que buscaba dar solución a una de las necesidades más apremiantes de la sociedad a través del progreso tecnológico.

Más adelante, en 1965, se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), aunando una serie de corporaciones existentes con roles específicos –la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), que se preocupaba de los más pobres, la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la Corporación de Obras Urbanas (COU) y la CORVI– desde donde se lidera la acción gubernamental en materia urbana y de vivienda (MINVU, 2004). En 1976 se crean las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU), en el MINVU, con el fin de planear y ejecutar la acción regional a lo largo del país.

D) COLOMBIA

A diferencia de los casos anteriores, en este país la consolidación de la institucionalidad habitacional ocurre recién a principios de los setenta. En efecto, durante poco más de tres décadas el Banco de Crédito Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT) llevaron a cabo la construcción de viviendas fuertemente subsidiadas, que eran ofrecidas a grupos focalizados de población de menores ingresos a través de créditos a ser pagados en cuotas iguales (Arango, 2001). En 1972, sin embargo, la política del Estado como proveedor y constructor de viviendas comienza a cambiar con la introducción de mecanismos financieros que fomentaban la participación del sector privado en el sistema habitacional. Así, en 1972 se crean las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVS) y, además, un mecanismo financiero destinado a mantener el valor del dinero similar a la Unidad de Fomento (UF) chilena, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).

E) MÉXICO

A mediados del siglo XX surgen las primeras instituciones gubernamentales encargadas de fomentar la producción de vivienda; por ejemplo, en 1943 se crea el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) para atender la seguridad social de los trabajadores y en 1954 se funda el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), que tenía por objetivo apoyar a los sectores más vulnerables de la población para solucionar sus problemas habitacionales (Connolly, 1997).

Tras el cambio constitucional de 1972, en México se estableció un aporte obligatorio de los empleadores del 5% sobre el salario de los trabajadores para fondos nacionales solidarios de vivienda; así nació el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que facilitaba el acceso a crédito

de los trabajadores de menos recursos, y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), que buscaba financiar y producir vivienda para los trabajadores (Leal, 2012).

F) PERÚ

Hasta mediados de los años 40, la construcción de vivienda para sectores populares se realizaba principalmente en conjuntos habitacionales (llamados barrios obreros) de tamaños que fluctuaban entre las 44 y 371 unidades (Meza, 2016). El costo de las viviendas, que excedía la capacidad de pago de los sectores de menores ingresos (Quispe et al., 2005), sumado a la escasa producción de soluciones habitacionales en relación a la demanda, agravó el problema de vivienda, especialmente en Lima. En este contexto, en 1948 se creó una nueva institución, la Corporación Nacional para la Vivienda (CNV), cuya misión incluía no sólo construir viviendas, sino también formular e implementar planes de urbanización, planes de reconstrucción y saneamiento, emisión de bonos hipotecarios y la emisión de créditos a terceros para adquirir viviendas. Incluso, tenía la facultad de expropiar terrenos o inmuebles para llevar a cabo las obras (Meza, 2016).

Sin embargo, la labor de la CNV resultó insuficiente para cubrir la demanda por vivienda que era muy superior. Así, en 1962, e influenciado por la labor de la Alianza por el Progreso, que buscaba impedir la propagación de las ideas de la Revolución cubana en el resto de América Latina, se creó el Banco de la Vivienda del Perú. Este, a diferencia de su predecesora, enfocó su accionar principalmente en proveer financiamiento para la construcción de viviendas mediante capitales públicos y privados, promoviendo el desarrollo de Cajas de Ahorro y Préstamo para Vivienda y de Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda (Meza, 2016). Un año más tarde, esta institucionalidad se completó con la creación de la Junta Nacional de la Vivienda, que vino a reemplazar la CNV, y que tenía la capacidad de planificar y ejecutar planes de vivienda para los sectores pobres de la sociedad peruana. En 1969, finalmente, se crea el Ministerio de Vivienda y en 1979 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), dentro del Banco de la Vivienda del Perú, que se basaba en los aportes de empleadores y trabajadores, y tenía como objetivo la producción de viviendas para trabajadores a ser entregadas en propiedad o en alquiler.

MARCOS NORMATIVOS

Junto con la institucionalidad de la vivienda, en varios países de la región aparecieron marcos normativos que buscaban regular los procesos constructivos para el levantamiento de edificaciones, en pos de garantizar condiciones de habitabilidad mínima y requisitos para la urbanización de territorios, como la subdivisión y uso de suelo. La idea era intentar ordenar el proceso de crecimiento de las ciudades, que en LAC ocurrió mayoritariamente en forma espontánea a través de la ocupación ilegal de suelo o las subdivisiones ilegales. Así estos marcos normativos buscaban establecer principios rectores

que guiaran la acción de los instrumentos de planificación urbana, tales como planes reguladores o planes regionales, y la de los tomadores de decisión y autoridades políticas en las ciudades.

A) ARGENTINA

Dado su carácter federal, en Argentina no existe una normativa única que regule los procedimientos para levantar nuevas construcciones a nivel nacional, o que defina los requisitos para nuevas urbanizaciones, y estas regulaciones quedan definidas a nivel provincial (Lanfranchi et al., 2018).

B) BRASIL

Los cambios normativos han formado parte de proyectos políticos donde se buscaba revertir algunos problemas de inequidad social de larga data en pos de democratizar el acceso a los bienes públicos urbanos. Así, Brasil estableció en 2001 el renombrado Estatuto de la Ciudad, que establece una serie de principios rectores para el funcionamiento urbano, especialmente en lo relativo al derecho de propiedad. Este caso es especialmente relevante para Latinoamérica, porque representa una modificación sustancial que proviene de la promulgación de la Constitución Federal de 1998, donde se consolidó la idea de que la propiedad tenía una *función social* que excede sus beneficios privados y se creó una institucionalidad nueva para aplicar las normas urbanas, el Ministerio de las Ciudades en 2003 (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010).

C) CHILE

En este país, muchas iniciativas han sido gatilladas por los terremotos que han asolado su territorio a lo largo de la historia. En 1929, un año después del terremoto de Talca, se promulgó la Ley General de Urbanismo y Construcciones, primera ley que venía a regular el urbanismo y la construcción, aunque no fue hasta 1936 que comienza su implementación al promulgarse la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). Estos instrumentos estipulan la obligación de solicitar un permiso de edificación para construir en zonas urbanas y se establece la figura de planos de las ciudades, a través de los cuales se determinaba el trazado y ancho de las calles, la altura máxima de edificación y otras normas de contenido urbanístico (Fernández Richard, 2012). En 1944 se promulga la Ordenanza Especial de Urbanización y Construcciones Económicas, que precisó estándares de altura, número de recintos, superficie, materialidad y número de pisos para este tipo de construcciones.

En esos años se inauguró una nueva etapa en la acción del gobierno, caracterizada por la diversificación de los mecanismos de financiamiento para la vivienda económica y los agentes participantes en su construcción. El sector privado entró fuertemente a la construcción de viviendas sociales, impulsado por innovaciones legislativas como La Ley Pereira, en 1948, que otorgaba franquicias tributarias a quienes compraban este tipo de viviendas (Congreso Nacional, 1948) y fue reemplazada en 1959 por el Decreto con Fuerza de Ley 2 (DFL2), aún vigente.

No obstante, estos resultados fueron insuficientes para atender el incremento de la población urbana, principalmente por la disponibilidad real de recursos que debían llegar de distintas entidades del aparato estatal (Valenzuela, 2007).

Desde los años 60, a partir de la nueva institucionalidad provista por el MINVU, se debió responder a planes mayores tanto en relación al territorio nacional (Planos Comunales), como en relación a metas a nivel nacional. Sin embargo, estos instrumentos siguieron siendo de carácter general, sin alcanzar a guiar el desarrollo urbano ni menos considerar preocupaciones contemporáneas como la sostenibilidad.

Como políticas de alcance nacional, son importantes la Política Nacional de Desarrollo Urbano, de 1979, que establece al suelo urbano como un recurso no escaso cuyo uso queda definido por su mayor rentabilidad, dando prioridad a las dinámicas de mercado en la orientación de las normativas urbanas; la Política Nacional de Desarrollo Urbano, de 1985, que establece instrumentos normativos de planificación territorial a nivel regional, interurbano y urbano, y la Política de Desarrollo Territorial de los años noventa, que establece los Comunales como instrumentos de ordenamiento territorial. Más adelante, la Reforma Urbana iniciada en 2001 buscó construir ciudades más integradas y solidarias, poniendo a la persona y la familia como centro de las estrategias (Giménez y Gazitúa, 2012). Finalmente, recién en 2014 se promulga la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que incorpora temáticas contemporáneas como la equidad urbana, la movilidad sostenible, la conservación del patrimonio y el uso del espacio público.

D) COLOMBIA

El derecho a la vivienda se estableció constitucionalmente en 1991, mediante el artículo 51 de la Constitución Política, que establece que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna” y que “el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (Constitución Política de Colombia, 1991). La normativa urbana quedó definida en 1989 a través de la Ley de Reforma Urbana, que aunó una serie de políticas de desarrollo territorial individuales que habían sido planteadas desde los años 70 y que tocaban tanto la edificación como el desarrollo urbano. Más adelante, teniendo como base la Política Urbana de Salto Social de 1995, esta ley fue modificada a través de la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997, que permitió afianzar el proceso de descentralización y de autonomía territorial de los municipios, consolidando el aparato jurídico para el desarrollo ordenado del territorio (Arbouin-Gómez, 2012). Finalmente, cabe mencionar que esta ley fue complementada, en 2011, con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que define, entre otras cosas, las competencias específicas de cada unidad administrativa (nación, departamentos, distritos, municipios y áreas metropolitanas) en materia de ordenamiento territorial (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2011).

E) MÉXICO

En esta república federal se estableció la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976, lo que marcó un primer intento por planificar el desarrollo territorial del país. Esta ley tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural en un contexto de fuertes migraciones campo-ciudad (Zamorano, 2015). Más tarde, en 1988, se aprueba la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (reformada en 1996), que buscaba plasmar directrices, en torno a la sustentabilidad, a ser respetadas por el desarrollo de asentamientos humanos; sin embargo, no contaba con las herramientas necesarias para llevar a la práctica estos lineamientos y tampoco incorporaba los criterios de la LGAH o las normativas locales (Zamorano, 2015). Es decir, se volvió un instrumento de planificación confuso que no llegó a tener el impacto esperado en los asentamientos urbanos (Azuela, 2009). En 1993, la LGAH fue modificada, sentando las bases para resolver la planificación urbana a nivel nacional, manteniéndose vigente por más de 20 años para, en 2016, ser finalmente derogada y reemplazada por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

F) PERÚ

Las iniciativas para regular el ordenamiento territorial en este país parten en 2002 con la promulgación de la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley 27795), que define los lineamientos para asegurar la organización racional del territorio peruano y establece circunscripciones territoriales para elaborar planes de desarrollo a nivel local, regional y nacional (Congreso Nacional de la República de Perú, 2002a). Esto continuó, en 2010, con la dictación de la Política de Ordenamiento Territorial (Azpur, 2012) y en esta misma línea se promulgó en 2018 la Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible, que busca “normar los procesos de cambio demográfico, social, económico y ambiental para el desarrollo urbano sostenible e inclusivo” (Dirección Nacional de Urbanismo, 2011). Por otra parte, respecto a la regulación específica de las edificaciones urbanas, en 2007 se aprobó la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, que estableció la regulación jurídica para urbanizar terrenos y desarrollar proyectos, y los roles y responsabilidades de los actores involucrados en dicho desarrollo.

TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS HABITACIONALES

En esta sección se presenta un conjunto de programas habitacionales que responden a diferentes políticas, agrupados en las cuatro etapas recorridas por la mayoría de los países de LAC.

La primera la hemos llamado ‘grandes conjuntos producidos por el gobierno’, aludiendo a una producción de vivienda gubernamental a gran escala que incluía equipamiento urbano desde su concepción. Se trata de una etapa en que los gobiernos, desde una visión optimista, proponían producir vivienda de

calidad para todos sus habitantes. Desde esa perspectiva, consideraban que los asentamientos irregulares eran producto de un error que sería solucionado en la medida que se produjera suficiente vivienda formal. Por ende, fue una etapa en que se demolieron los asentamientos informales en pos del progreso y la higienización de las ciudades.

La segunda, la hemos llamado ‘vivienda incremental’ y representa un profundo cambio frente a la etapa anterior. Aquí se tomó conciencia de que la capacidad de producción de vivienda formal era limitada por lo que los “asentamientos informales no eran un problema, sino que parte de la solución”. Así, se instauraron programas que entregaban soluciones mínimas que serían terminadas por sus propios habitantes. Es la etapa en que los asentamientos informales son radicados y equipados con infraestructura sanitaria.

La tercera etapa, del estado subsidiario, vuelve a representar un cambio total de giro. En esta, se considera que el Estado no ha sido capaz de proveer ni distribuir viviendas eficientemente, por lo que la planificación pierde importancia y se da un rol prioritario al mercado. Finalmente, la cuarta etapa vuelve a reconocer la necesidad de intervención gubernamental, así como la integralidad de las soluciones habitacionales, que no sólo involucran casas, sino también la provisión de servicios y equipamiento urbano. Asimismo, reconoce la importancia de abordar el tema con estrategias diversificadas. Estas cuatro etapas no son simultáneas ni idénticas, y ni siquiera parecen estar con igual intensidad en todos los países de LAC, pero hay una tendencia claramente identificable de la cual se puede aprender mucho, pues reflejan la concepción en torno a la vivienda en cada momento histórico.

GRANDES CONJUNTOS PRODUCIDOS POR EL GOBIERNO

Acercándose a mediados del siglo pasado, América Latina y el Caribe venía sufriendo un acelerado proceso de urbanización, y el mundo se enfrentaba a una etapa de industrialización y optimismo que prometía lograr bienestar para todos. En mayor o menor grado, los gobiernos incorporaron la necesidad habitacional como una de sus preocupaciones esenciales.

A) ARGENTINA

A mediados de los años 40 se puso en marcha la acción estatal respecto a temas habitacionales. Se trató de un período caracterizado por la expansión de la población y una creciente industrialización (Ballent, 2019). La provisión de viviendas estuvo marcada por la participación del Estado como garante de derechos sociales y proveedor de viviendas mediante licitaciones de obras con la participación del sector privado. La bonanza económica del período 1945-1955 permitió que los trabajadores adquirieran terrenos suburbanos para construir sus viviendas, alcanzando la condición de propietarios de manera individual. Las políticas estatales fueron clave en estos procesos, ya que permitieron mantener los salarios altos, regular las tarifas de transporte –haciendo posible que los trabajadores vivieran alejados de sus lugares de

trabajo– y fomentar el acceso al crédito para la compra de inmuebles a través del Banco Hipotecario Nacional (Ballent, 2019).

Además, dentro de la acción del Estado se llevaron a cabo conjuntos habitacionales que contaban con infraestructura básica y equipamiento comunitario, y que se ubicaban principalmente en las zonas menos favorecidas de las ciudades. Aquí surgieron los conjuntos monobloques, como barrios de vivienda colectiva, y los conjuntos de chalet, como barrios de viviendas individuales.

Este período de construcción de grandes conjuntos se mantiene en Argentina hasta avanzada la década del 70. En 1977 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), financiado por el Gobierno Nacional (de ahí su carácter redistributivo), que era ejecutado por las provincias (descentralizado) para resolver la demanda habitacional de la población de bajos recursos. La principal producción de viviendas en este período fue de grandes conjuntos de viviendas terminadas “llave en mano”, donde los IPV contrataban la construcción de viviendas con empresas privadas, la mayoría de las veces en terrenos públicos o adquiridos por los institutos, ubicados fuera del tejido urbano, que necesitaron grandes inversiones en infraestructura producto de su ubicación (Martínez, 2003).

B) BRASIL

En este país, también afectado por la fuerte migración rural-urbana, comienza la intervención del Estado en la producción y venta de vivienda social entre los años 40 y 50. Ante el déficit habitacional, que se reflejaba en la aparición de asentamientos informales (favelas), en 1946 se crea la Fundação da Casa Popular que buscaba garantizar el acceso a la vivienda ya sea mediante compra o construcción. Luego, en 1947, comienza a operar la Comissão para Extinção de Favelas y, en 1952, el Serviço de Recuperação de Favelas, que tenían como objetivo abordar el tema de la vivienda informal en Río de Janeiro. Hasta la década de 1950, las inversiones del gobierno tendieron a producir viviendas en propiedad; es decir, se fomentó la idea de la casa propia como sustento de la seguridad social y económica de las familias, lo que conllevó, por una parte, a la disminución de iniciativas de vivienda en alquiler y, por otra, al aumento de la autoconstrucción y de los loteos ilegales de terrenos (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010).

A partir de 1964, con la apertura del Banco Nacional de Habitação (BNH) y el Sistema Financeiro de Habitação (SFH), se desarrolló una estrategia para la construcción intensiva de casas para la venta mediante las Compañías de la Habitación (COHAB), que se encargaban de la producción y venta de viviendas para sectores de menores ingresos (Raboroux, 2013). Los fondos destinados a estas inversiones provenían principalmente del Fondo de Garantía por Tempo de Servicio (FGTS), al que llegaba un 8% del salario de la mayoría de los trabajadores brasileños (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010). La necesidad creciente de abaratar los costos de la vivienda hizo que, con el tiempo, los terrenos adquiridos para la construcción de conjuntos estuvieran más alejados de las ciudades, lo que desmejoró la calidad de vida de los receptores de estas soluciones (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010).

C) CHILE

En la década del 40 el país aumenta rápidamente su población y pasa de ser básicamente rural a predominantemente urbano. El énfasis del gobierno en esos años era educar y reformar el aparato productivo del país creando empresas estatales en áreas prioritarias de producción. Sin embargo, a raíz del devastador terremoto de Chillán en 1939, que destruyó más del 95% de las casas de la ciudad, se vio forzado a abordar el tema de la vivienda, creando la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. Esta última buscó reconstruir las viviendas dañadas, ya sea vía concesión de créditos a damnificados para su reparación o reconstrucción, o a través de terceros vía licitaciones; también operó, en forma paralela, a la Caja de Habitación Popular hasta 1953 (MINVU, 2004). La labor de esta última produjo un cambio cualitativo en las ciudades chilenas; el carácter nacional de su accionar, unido al hecho de contar con amplias atribuciones y capacidades de financiamiento, hicieron posible la construcción de conjuntos habitacionales de alta calidad arquitectónica y urbana, que mantienen su vigencia hasta hoy (Valenzuela, 2007).

D) COLOMBIA

En 1939 se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT), con el objetivo de mejorar la vivienda tradicional rural. Sin embargo, para los primeros años de la década siguiente contaba con una sección dedicada a la vivienda urbana, en cuyo contexto se encargaba de planificar y ejecutar los proyectos de vivienda pública enfocados a sectores de bajos ingresos de la población (Perdomo, 2013). Este rol estatal en torno a la provisión de vivienda se consolida un poco más tarde, en las décadas del 60 y 70, cuando el Estado asume un rol de constructor de viviendas a través de grandes conjuntos multifamiliares para clases medias y programas masivos de vivienda mínima para las familias más vulnerables. Si bien el Estado ofreció soluciones habitacionales, con el fin de obtenerlas a bajo costo se sacrificó la ubicación y calidad de las construcciones (Moreno, 2012). Aun así, no se logró solucionar el déficit habitacional, lo que llevó a que cerca de la mitad de la producción habitacional entre 1940 y 1970 fuera ilegal (Arango et al., 1995).

E) MÉXICO

Entre las décadas del 40 y 50, ciudades como Monterrey y Ciudad de México crecieron aceleradamente (García, 2010), delineando la necesidad de suelo y de viviendas urbanas. En este contexto, el Banco Hipotecario Nacional fomentó la construcción del primer conjunto de vivienda social en Ciudad de México, donde entre 1947 y 1948 se construyeron 1.080 viviendas. Los conjuntos de vivienda construidos entre 1950 y 1970 fueron promovidos por instituciones públicas de seguridad social, tenían varios pisos, contaban con departamentos de superficies entre 60 y 120 m², áreas verdes y equipamiento comunitario; fueron promovidas principalmente como viviendas en alquiler para los trabajadores (Connolly, 1997). Además, especialmente en la Ciudad de México, se fomentó el loteo de áreas suburbanas que no contaban con infraestructura ni servicios urbanos (García, 2016).

En la década del 60, fomentados por la Alianza para el Progreso, las políticas habitacionales pasaron de la vivienda en alquiler al fomento de la vivienda en propiedad. En 1963 surgió el Programa Financiero de Vivienda (PFV), que promovió la construcción y mejora de las viviendas sociales mediante el otorgamiento de créditos de la banca privada (Sánchez, 2008). En este contexto surge el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI), para fomentar, apoyar y coordinar las acciones del PFV (García, 2016).

A partir de 1973, INFONAVIT ayudó a fortalecer la industria de la construcción donde el promotor privado se asociaba a un sindicato para gestionar el proyecto y la distribución de los créditos (Connolly, 1997). En esta época se fomenta la construcción de grandes conjuntos habitacionales en los que la asignación de la vivienda y los respectivos créditos se hacían por sorteo, pero no individualmente, sino que dentro de una organización social representada por un líder (García, 2016). Así, INFONAVIT contribuyó al aumento del parque habitacional y benefició a la población de más bajos ingresos (Connolly, 1997). Sin embargo, la escasa regulación urbana en este período permitió la construcción de grandes desarrollos habitacionales en sectores sin infraestructura ni servicios (Sánchez, 2008).

Cabe destacar, también, que en estos años se llevaron a cabo planes de erradicación de asentamientos irregulares o tugurios, dentro de los que destaca la modalidad de *renovación bulldozer*, mediante la que se eliminaron manzanas y barrios completos declarados insalubres. En algunos casos, sobre esos terrenos se construyeron grandes urbanizaciones en base a macromanizaciones, pero desalojando al mismo tiempo a los habitantes de los tugurios ubicados en la zona. Si bien se trataba de conjuntos destinados originalmente a familias de menores ingresos, en la práctica generó una expulsión forzosa de los habitantes informales que, debido al alto costo de las nuevas viviendas, no pudieron acceder a ellas (Monterrubio, 2009).

F) PERÚ

En 1948 el Estado asume la responsabilidad de construir viviendas a través de la creación de la Corporación Nacional de la Vivienda (CNV), que fomentó el desarrollo de unidades vecinales que operaban como barrios residenciales autónomos de gran tamaño, provistos de equipamiento como consultorios de salud, comisaría, mercados, escuelas, centros comunales, iglesia, área recreativa y varias áreas verdes (Meza, 2016). Al igual que en los otros países latinoamericanos, el crecimiento urbano del área metropolitana de las grandes ciudades, como Lima, estuvo marcado por la aparición de asentamientos informales ubicados en zonas marginales (Quispe Romero, 2005).

En 1962 se crea el Banco de la Vivienda del Perú, encargado de financiar la ejecución de programas habitacionales y promover el desarrollo de Cajas de Ahorro y Préstamo para Vivienda y de Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda (Meza, 2016). Al año siguiente se crea la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), que reemplazaría la CNV, y cuya principal iniciativa fue el Proyecto Experimental de Vivienda (PREVI) de Lima, que buscaba explorar distintas

soluciones habitacionales en una misma urbanización que respondieran a las necesidades de densificación de la misma (Meza, 2016). En esa década se construyeron núcleos urbanos aislados de los sectores productivos, industriales y comerciales que, al igual que en toda Latinoamérica, no lograron solucionar el déficit habitacional (Quispe Romero, 2005).

VIVIENDA INCREMENTAL

A pesar de que en los años 50 aparecen los primeros programas de autoconstrucción en LAC, no es hasta avanzados los 60 cuando estos se masifican y se consideran realmente parte de la solución. El período se caracteriza por una transición entre las políticas de vivienda centradas en la construcción de un número discreto de soluciones habitacionales, de relativa buena calidad y, en general, insertas en la trama urbana, a una que buscó aumentar el número de soluciones mediante la incorporación de la autoconstrucción. En este sentido, se pasa de un Estado que confiaba en ser capaz de proveer de viviendas a toda la población –incluso inicialmente con buena ubicación y equipamiento urbano– a uno que reconoce el creciente déficit y, en aras de la cobertura, privilegia la entrega de soluciones habitacionales mínimas a ser terminadas por los propios habitantes.

Esto se debió al crecimiento demográfico unido a un acelerado proceso de urbanización y centralización en las grandes ciudades. Ante la escasez de vivienda urbana, la mayoría de los migrantes tendió a establecerse en sus periferias, dando origen a invasiones masivas de terrenos privados y a la proliferación de asentamientos irregulares que eran la cristalización de tomas espontáneas surgidas de las necesidades de la población (De Ramón, 2007; Hidalgo, 1999). Asimismo, esta época se caracteriza por la emergencia de un movimiento social que vio en la vivienda un campo fértil para sus reivindicaciones. El contexto internacional era propicio para ello: los movimientos pacifistas y contraculturales alcanzaron su apogeo en la segunda década de los 60.

Las políticas habitacionales en este período estuvieron inicialmente influenciadas por la Alianza para el Progreso (MINVU, 2004), impulsada por Estados Unidos y en la cual participaron varios países latinoamericanos. Los gobiernos buscaban dar atención preferente a los segmentos más postergados de la población a través de la construcción de viviendas; no obstante, también tenía el objetivo de impulsar la cooperación comunitaria entre los beneficiarios de las soluciones, haciéndola coexistir con la actividad económica privada.

No obstante, lo que caracteriza a este período es la introducción de programas de vivienda incremental y el cambio de giro respecto a los asentamientos informales, en los que se pasó de programas de erradicación a programas de saneamiento y radicación. Esto representa un cambio profundo en la política de vivienda, pues supone una modificación del principio que el Estado debe proveer viviendas definitivas, emergiendo la idea de que la solución al problema habitacional debe ser gradual e involucrar a los propios beneficiarios. Se

buscó, así, dar respuesta a la creciente presión social por viviendas por parte de los inmigrantes rurales, desplazando gradualmente el eje de las políticas habitacionales desde una esfera técnica a una política y desde una cualitativa a una cuantitativa.

A) ARGENTINA

Como respuesta al aumento masivo de asentamientos informales en sectores marginales de las grandes ciudades, en 1967 se delinean los Planes de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), materializados bajo la acción del Ministerio de Bienestar Social, y que consideraban tres instancias: la erradicación, la vivienda transitoria y la vivienda definitiva (Ochsenius et al., 2016). Para el caso de Buenos Aires, los PEVE consideraron la erradicación y alojamiento de 70.000 habitantes en Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), que eran un paso obligatorio antes de acceder a viviendas definitivas y que tenían como fin *educar* y *civilizar* a los villeros para que pudiesen pasar luego a viviendas definitivas. Sin embargo, este traspaso no se materializó y los núcleos terminaron convirtiéndose en formas precarias de vivienda permanente (Ochsenius et al., 2016). La política de erradicación de villas de emergencia se volvió más violenta entre 1976 y 1983, durante la dictadura militar, cuando se llevaron a cabo operativos de *congelamiento*, *desaliento* y *erradicación* que lograron por una parte, disminuir significativamente la población villera de la ciudad de Buenos Aires (Snitcofsky, 2018) pero, por otra, agravar la segregación de los sectores más pobres.

A partir de los años 80, y tras el fin de la dictadura, la política habitacional cambió hacia medidas de retorno de las familias expulsadas de la ciudad, lo que nuevamente generó un aumento en la población de asentamientos informales. Se fomentó la radicación definitiva de las villas miseria, como el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, que buscaba integrar física y socialmente a los habitantes de ambos tipos de *conjuntos* a la ciudad, incentivando el crecimiento, integración y mejora de lo existente, pero respetando las normativas urbanas vigentes. Este último punto hizo que inicialmente se pudieran materializar muy pocas intervenciones, ya que el uso de suelo residencial no correspondía al emplazamiento de dicha población. Sin embargo, más tarde, mediante el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados, de 1989, se permitió el cambio de uso del suelo y el traspaso del dominio de terrenos estatales a los pobladores, lo que permitió efectivamente la radicación de muchas villas de emergencia (Martínez, 2003).

Por su parte el FONAVI, después de abocarse a la producción de viviendas llave en mano, generó nuevas estrategias para disminuir el déficit habitacional. Por ejemplo, se buscó estabilizar el mercado de alquileres a través del Banco Hipotecario Nacional, se impulsaron políticas de consolidación y vivienda progresiva para las villas miseria, se construyeron viviendas con distinto grado de terminación (vivienda progresiva, vivienda cáscara o vivienda mínima ampliable). Además, se volvió a dar acceso a los beneficios de vivienda a través de cooperativas y mutuales, y se consolidaron soluciones de lotes con servicios, separando el

problema habitacional entre suelo y construcción. Con ello comenzó a disminuir la responsabilidad, por parte del Estado, de responder de forma estructural al problema habitacional (Barreto, 2018).

Por otro lado, también se impulsaron planes como el Plan Eva Perón (continuación del Plan de Viviendas de Interés Social, VIS) y el Plan 17 de Octubre (continuación del Plan Viviendas Económicas Argentinas, VEA), que consistían en la entrega de préstamos individuales a propietarios de terrenos o a entidades intermedias que contaran con terreno para construir viviendas económicas y el Plan Alborada, enfocado en las erradicaciones a continuación del PEVE. De esta manera, se comienza a fomentar iniciativas de autoconstrucción como respuesta al déficit habitacional del país.

B) BRASIL

Durante la década de 1970 se realiza una reestructuración y revitalización de las Compañías de la Habitación (COHAB) que buscaron la producción masiva de viviendas para la clase media. Esto sucedió como respuesta a un aumento de los asentamientos irregulares en las periferias de las grandes ciudades y la autoconstrucción como única manera en que las familias más vulnerables pudieran acceder a la vivienda (Motta, 2011; Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010). En este contexto se crea la Secretaría de Vivienda y el Programa de Asistencia Técnica à Moradia Econômica (ATME), gracias a los que surgen numerosos programas habitacionales orientados a la autoconstrucción para combatir el déficit de vivienda de los sectores más pobres. Ejemplos de esto son el Programa de Financiamiento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), que entregaba la infraestructura básica y drenaje de sitios, dejando la construcción de viviendas a las familias; el Financiamiento a la Construcción, Conclusión, Ampliación o Mejoramiento de la Vivienda de Interés Social (FICAM), que buscaba facilitar la autoconstrucción habitacional a través de la entrega de financiamientos individuales; el Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), que promovió la urbanización de las favelas incluyendo, además, los dos programas anteriores, PROFILURB y FICAM, que promovían la permanencia de las poblaciones en los terrenos ocupados.

Entre 1980 y 1985 las invasiones de tierra siguieron multiplicándose. En la misma línea de la autoconstrucción, en 1984 se lanzó el Programa Joao de Barro, que tuvo una duración de tres años y en que el BNH financiaba el material de construcción, el gobierno estatal gestionaba la adquisición y/o regularización del terreno y la implementación de infraestructura, y las familias aportaban la mano de obra (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010). El mismo año se creó el Plano Nacional de Moradia (PLAMO), que permitía acceder a un régimen transitorio de alquiler a familias que no estuvieran en condiciones de comprar una vivienda. En 1986, tras el regreso a la democracia, se pone fin al BNH que fue absorbido por la Caixa Econômica Federal (Caixa). Además, se crea la Secretaria Especial de Ação Comunitária, que incorporó el tema vivienda popular a sus iniciativas, implementando el Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, la Urbanização

de Favelas y la Urbanização de Lotes (Oliveira de Araujo y Braga Fernandes, 2010). En general, el estímulo a la autoconstrucción durante estas décadas aumentó la cantidad de beneficiarios de las políticas de vivienda estatales; sin embargo, la mala calidad de los materiales y la ausencia de asesoría técnica agravaron los problemas urbanos y de habitabilidad de los sectores más vulnerables.

C) CHILE

El Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, de 1951, fruto de un convenio de cooperación técnica entre Estados Unidos y Chile, consistió en la entrega de un sitio urbanizado con servicios sanitarios en una primera etapa y una vivienda de 49 m² (por autoconstrucción en bloque de cemento con asesoría técnico-administrativa) en la segunda. El programa buscó dar solución rápida y masiva al problema de los cada vez más numerosos asentamientos informales.

En 1967, el plan original de viviendas terminadas fue reformulado, generándose uno que apostó a crear 360 mil *soluciones habitacionales* a través de la Operación Sitio. En la práctica, estas soluciones inicialmente consistieron en la entrega de lotes urbanizados de 180 m² provistos de una caseta sanitaria; sin embargo, a poco andar la solución fue reducida en su estándar y se entregaron paños carentes de casetas sanitarias con una urbanización incompleta. Hacia finales del gobierno, en 1970, la presión social hacía muy difícil la asignación ordenada de soluciones habitacionales; de hecho, entre 1967 y 1972 hubo 312 ocupaciones ilegales que involucraron a más de 50 mil familias (MINVU, 2004). En 1970, el nuevo gobierno, de orientación socialista, declara que “la vivienda es un derecho irrenunciable, es obligación del Estado proporcionar vivienda a su pueblo y ella no puede ser objeto de lucro”, diseñándose un ambicioso programa de construcción pública de viviendas. Este incluía el desmantelamiento parcial de las políticas habitacionales previas, específicamente del programa de autoconstrucción que era considerado discriminatorio contra los trabajadores (Greene, 2004).

Otro aspecto central en las políticas habitacionales implementadas por el gobierno socialista chileno fue su relación ambivalente con las tomas de terreno. Dado que el discurso político consideraba a la vivienda como un derecho de los trabajadores, se dio un tácito apoyo a la ocupación ilegal de terrenos a través del Sub Departamento de Campamentos creado al interior del MINVU en 1971, que tenía como finalidad abordar la solución habitacional de sus pobladores. Así, se produce una operación de urbanización masiva a través de las tomas de terreno y campamentos apoyados por la acción ministerial. Las periferias de las grandes ciudades chilenas se poblaron de cordones de asentamientos irregulares que el gobierno iba apoyando y regularizando con infraestructura y servicios mínimos en la medida de su capacidad.

Con la llegada de la dictadura militar, en 1973, este proceso es detenido y a fines de los años 70 se implementó una medida de erradicación forzada de 29 mil familias de estrato bajo (aproximadamente 150 mil personas) desde sectores de ingreso medio y medio-alto hacia comunas ubicadas en la periferia pobre de

las ciudades. Sin embargo, a inicios de la década del 80 y con apoyo del BID se inicia una línea de Programas de Mejoramiento de Barrios, de radicación de antiguos campamentos y operaciones sitio, que buscaba mejorar las condiciones de habitabilidad de pobladores en distintas ciudades del país, principalmente a través de la provisión de servicios básicos y entrega de títulos de propiedad (Greene, 2011).

D) COLOMBIA

En la década del 60 se proyecta el Plan General de Tugurios, que contaba con cuatro líneas de acción: (i) la Prevención del Tugurio, que buscaba detener el problema urbano que suponían estos asentamientos mediante la aplicación de normativas legales, financieras, administrativas y técnicas; (ii) el Mejoramiento de Barrios, que dotaba a los barrios de servicios públicos, equipamientos y vivienda mediante procesos de autoconstrucción; (iii) la Rehabilitación de Tugurios, que consistía en generar procesos de rehabilitación de barrios informales, ya consolidados, manteniendo la ubicación de sus habitantes, y (iv) la Erradicación de Tugurios (PET), que trasladaba a los habitantes de asentamientos ubicados en sitios no urbanizables a otros sectores de la ciudad, en barrios construidos al alero del mismo programa bajo la modalidad de autoconstrucción y ayuda mutua dirigida, en que la familia aportaba la mano de obra –medida en un número determinado de horas de trabajo a la semana– y un ahorro mínimo (Perdomo, 2013).

Por otra parte, dentro de los Planes y Programas de Desarrollo, 1969-1972, se plantearon tres modalidades de operación para enfrentar el problema de la vivienda: la Vivienda de Interés Social, la Vivienda Comercial y la Acción Cooperativa Integral. Esta última tenía como objetivo promover la autoconstrucción de vivienda progresiva, aseguraba la tenencia de los sitios y prevenía las invasiones de terrenos. Así, se proponía que las personas se organizaran en torno a la vivienda: las desempleadas en cooperativas, para producir insumos que les permitieran la autoconstrucción de viviendas y las empleadas, con el fin de conseguir apoyo de las empresas para la construcción (Romero, 2013).

A mediados de los años 70, dentro del Plan Para Cerrar la Brecha (1975-1978), se desarrolló el Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria de Zonas Marginales Urbanas, que buscaba mejorar las condiciones de los asentamientos informales mediante programas de erradicación, planes de vivienda e instalación de servicios públicos. Específicamente, este programa buscaba proteger a las familias mediante la atención preferencial de la infancia y la juventud, crear empleo a través de los bancos de trabajo y fomentar la organización de empresas comunitarias para incrementar los ingresos de la población y crear un fondo de mejoramiento habitacional que facilitara el acceso al crédito para invertir en las viviendas de estos asentamientos informales (Romero, 2013).

E) MÉXICO

En la línea de erradicación cabe mencionar los programas de sustitución de vivienda tugurizada en renta por edificios de departamentos en condominio

que se llevaron a cabo entre 1972 y 1985. Dentro de estos destacan el Programa de Sustitución de Vecindades y el Programa Unidad Familiar Base, que tenían como objetivo eliminar los tugurios del centro de Ciudad de México y realojar a los hogares demolidos en departamentos nuevos mediante subsidios estatales; lo que permitía entregar vivienda en propiedad a los antiguos inquilinos. Sin embargo, debido a los altos costos de las nuevas viviendas y a la desaparición del arriendo asequible para familias de bajos ingresos, lo que realmente se llevó a cabo fue un proceso de erradicación de las familias de bajos ingresos hacia grandes conjuntos habitacionales periféricos (Monterrubio, 2009)

Estas políticas continuaron hasta 1985, cuando, tras el terremoto que azotó la capital, se llevó a cabo el Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP), que contemplaba la construcción masiva de viviendas populares (Delgadillo, 2008), muchas en los barrios centrales de la Ciudad de México. La idea era permitir que los habitantes originales recuperaran sus viviendas, fortaleciendo sus lazos comunitarios (Esquivel y Castro, 2012). Estas viviendas fueron financiadas a través de instrumentos de créditos del Banco Mundial, recursos públicos y aportes de organizaciones internacionales como la Cruz Roja (Delgadillo, 2008). Se trató de un programa innovador que contaba con actividades de diseño participativo para las soluciones habitacionales y que permitió que muchas familias de bajos ingresos continuaran habitando sectores céntricos de la ciudad. Sin embargo, tuvo un alto costo para el Estado, pues contemplaba altas tasas de subvención (alrededor del 50%) e iniciativas de expropiación de inmuebles y predios que repercutieron en la disminución de la superficie de las viviendas y que mantuvieron o empeoraron los niveles de hacinamiento previos al terremoto (Delgadillo, 2008).

Algunos años antes, en 1982, se creó el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), que tenía como objetivo financiar viviendas populares para la población de más bajos ingresos. A diferencia de períodos anteriores, se diversificó la modalidad de entrega de viviendas y se generaron distintas líneas de acción, dentro de las que se encontraba la vivienda terminada, vivienda progresiva, lotes con servicio y mejoramiento de vivienda (Connolly, 1997). Dentro de los programas del FONHAPO cabe destacar el Programa de Autoconstrucción y Crédito a la Palabra, que permitía adquirir materiales básicos para viviendas progresivas e intervenciones de mejoramiento (Cantú et al., 2015) y el Programa Tu Casa, que entregaba un subsidio para adquirir, construir, ampliar y mejorar las viviendas de habitantes de escasos recursos en el contexto de las unidades básicas de vivienda (UBV), programa que también se enmarcaba en las políticas de vivienda progresiva (Salinas Arreortua y Soto Delgado, 2019). Dentro de las características del accionar del FONHAPO se encuentra la descentralización y fortalecimiento de instituciones locales de vivienda, el impulso a las organizaciones sociales (cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos) como autogestores de proyectos habitacionales y la consolidación de profesionales capacitados para llevar a cabo dichos proyectos. Hasta 1990 el fomento a la autoconstrucción permitió el acceso a la vivienda

a alrededor del 65% de los mexicanos, muchas veces teniendo como origen asentamientos informales y, por ende, sin contar con una tenencia legal de los terrenos (Imilan et al., 2016).

F) PERÚ

La creación del Banco de Materiales (BANMAT) en 1980 buscó apoyar el mejoramiento de la vivienda básica mínima a través de la provisión de materiales de construcción (Congreso Nacional de la República de Perú, 2002b). La producción de vivienda de INFONAVIT no había sido suficiente para disminuir la población que vivía en barriadas, que para el caso de Lima constituía un 32% de la población en 1984 (Calderón, 2019). En la década del 90, el BANMAT desarrolló un programa de apoyo a la autoconstrucción que contaba con tres modalidades: (i) Inicio solo, que incluía materiales, mano de obra y asistencia técnica, y cubría una o dos habitaciones completas sin techo; (ii) Techo solo, que incluía materiales, mano de obra y asistencia técnica para techar hasta 70 m²; (iii) Inicio con techo o módulo cerrado habitable, que incluía materiales, mano de obra y asistencia técnica para construir y techar un área de hasta 40 m² (Quispe Romero, 2005).

ESTADO SUBSIDIARIO

Entre las décadas de los 70 y 90 varios países de Latinoamérica entraron en una visión de estado subsidiario, donde el rol gubernamental aspiraba a intervenir un mínimo, solamente corrigiendo grandes inequidades, con la convicción de que el mercado y la competencia entre privados eran los mecanismos más eficientes para producir y distribuir bienes y servicios. En esta línea, en 1989 se formuló el Consenso de Washington que definió recomendaciones para los países en vías de desarrollo en la búsqueda de un modelo económico liberal y abierto (Martínez Rangel y Reyes Garmendia, 2012). Con esto, las lógicas de mercado entraron en la ciudad que fue reestructurada a través de la revalorización del suelo urbano siguiendo estrategias de mercado, alineando las políticas urbanas a la producción inmobiliaria y privilegiando la inversión privada sobre la estatal (Brites, 2017).

A) ARGENTINA

Desde los años 90 cambió la política habitacional con el Estado volviéndose facilitador de la participación del sector privado en la solución de la demanda de vivienda. En este contexto, se promovió la mercantilización de la vivienda social y se privatizó el Banco Hipotecario Nacional, que hasta entonces regulaba los precios de préstamos e hipotecas (Barreto, 2018), el transporte público, y la provisión de saneamiento, electricidad y comunicaciones. En este período también surgieron los Programas de Autogestión de la Vivienda (PAV), que otorgaban subsidios o créditos a individuos u organizaciones socioterritoriales para obtener viviendas. Estos subsidios podían utilizarse en la compra de terreno urbano, en el pago de honorarios para equipos técnicos y en la construcción directa de las viviendas (Molinatti, 2008).

B) BRASIL

La diversificación de los programas orientados a los sectores de ingresos más bajos y la preponderancia de modalidades de acceso al crédito para adquirir vivienda acentuaron la orientación de los recursos a familias de ingreso medio que, entre 1995 y 2003, recibieron un 78% de los recursos habitacionales del país a través del Programa Carta de Crédito Individual, mientras que sólo un 8,4% fue recibido por familias con rentas inferiores a tres salarios mínimos (Bonduki, 2012).

Más adelante se crea el Proyecto Moradia (PM), que buscaba dar prioridad al uso de los recursos habitacionales para los segmentos de menores ingresos. Para esto propuso medidas que permitiesen ampliar y dinamizar el mercado privado de vivienda para las clases medias que, de esta manera, dejarían de utilizar el Fondo de Garantía do Tempo de Servicio que era la base de la inversión estatal en vivienda. En este sentido pareciera que Brasil fue uno de los países de LAC que pasó más débilmente por la etapa de neoliberalismo y rol subsidiario del Estado.

C) CHILE

A partir de 1977, y siguiendo los lineamientos de la agenda neoliberal implementada en la economía chilena, se introdujeron varias políticas urbanas relacionadas con mecanismos de financiamiento de la vivienda. Una de las primeras fue la abolición, en 1979, del límite urbano de Santiago. El razonamiento fue que aumentando la cantidad de suelo susceptible de ser urbanizado, su precio disminuiría y esto abarataría la solución habitacional. Sin embargo, entre 1979 y 1984, fecha en que el límite urbano fue nuevamente restaurado, el precio no bajó y Santiago creció de 38 mil a 64 mil hectáreas (Sabatini, 2001).

La segunda política implantada por el régimen militar fue el sistema de subsidios o *vouchers*, que buscó traspasar la provisión de viviendas al sector privado. El sistema de subsidio habitacional, que ha sido considerada la contribución más original y de mayor impacto del régimen militar (Gilbert, 2002), consistía en una ayuda, no reembolsable, del Estado a las personas carentes de vivienda que tuvieran ahorros dedicados a fines habitacionales para que compraran una solución habitacional en el mercado. Así, se dejaba en manos privadas la construcción de viviendas y el rol del Estado se replegaba a la administración y provisión de subsidios a las personas.

Desgraciadamente, con esto prácticamente se abandonó la planificación urbana y se delegó la construcción masiva de viviendas en la empresa privada, ya que se pensaba que esta sería capaz de proveer vivienda de mejor calidad y a menor costo que el Estado (Gilbert, 2002). Por otro lado, se creía que el sistema de subsidios activaría la economía al delegar en el sector privado la responsabilidad de construir viviendas. El tercer punto que sostenía el sistema de subsidios era la responsabilidad familiar y la iniciativa individual. Se postulaba que el ahorro previo, requisito para acceder al subsidio, estimularía la responsabilidad de las personas al ofrecer una recompensa al esfuerzo de las familias ahorrantes. Por último, la definición de reglas transparentes y universales

eliminaría el clientelismo en la asignación de soluciones habitacionales, concepto que ya se había aplicado en materia impositiva y arancelaria.

El sistema de subsidio a la demanda era promovido por las Naciones Unidas y por los bancos de desarrollo internacionales (BID, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) como un enfoque efectivo para solucionar problemas habitacionales en países desarrollados y en desarrollo. No obstante, se sospechaba que sería incapaz de proveer soluciones habitacionales para los más pobres, principalmente porque dicho segmento tenía y tiene serias dificultades para cumplir con un ahorro previo como el requerido por el subsidio y porque su precariedad laboral dificultaba el otorgamiento de créditos hipotecarios.

En el caso chileno, este período significó un incremento del déficit habitacional. Debido a que el gobierno militar no permitió tomas de terrenos, la expresión de dicho déficit se dio a través del *allegamiento*, vale decir, una situación en que una persona o familia se ve forzada a compartir la vivienda o sitio con familiares o amigos por no tener acceso a una vivienda propia (Castañeda y Quiroz, 1986; Mac Donald, 1994; Necochea, 1987). Cuando Chile recupera la democracia en 1990, la vivienda vuelve a ser un tema prioritario para el gobierno no sólo porque se postula que “dar acceso a una solución habitacional” era una obligación inalienable del Estado, sino también porque se temía que, dada la magnitud estimada del déficit habitacional, reaparecerían las antiguas tomas de terrenos y esto podría desestabilizar al naciente gobierno democrático.

Enmarcado en un contexto de crecimiento económico sostenido y normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el período de fines del siglo pasado se caracterizó por la continuidad de las políticas habitacionales implantadas por el régimen militar y por haber logrado el mayor dinamismo en términos de construcción habitacional en Chile, provenga esta del área privada o pública. Para ello, se utilizó el sistema de subsidio a la demanda y la acción directa en que el MINVU –a través de su rama ejecutora, el SERVIU– contrató viviendas a ser construidas y las asignó a postulantes según un mecanismo de puntajes. Si bien los números muestran un especular aumento en la producción de vivienda (superaron la meta de 100 mil unidades por año), comenzaron a aparecer dificultades ligadas a una periferia socialmente homogénea, con unidades de pequeño tamaño inmersas en grandes conjuntos, distante de los servicios y las redes sociales de las personas (Rodríguez y Sugranyes 2004).

D) COLOMBIA

A diferencia de los casos anteriores, hacia 1989 las políticas habitacionales estaban orientadas a que los gobiernos locales tuvieran la capacidad de intervenir en el mercado de suelo, estableciéndose, mediante la Ley de Reforma Urbana, la prevalencia del interés público sobre el privado, mediante los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes de Renovación Urbana.

En 1991 se reestructura la política habitacional colombiana (Moreno, 2012) estableciéndose que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna.

El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (Constitución Política de Colombia, 1991).

A partir de esto, se reemplazó el Instituto de Crédito Territorial por el Sistema Nacional de Viviendas de Interés Social, que buscaba facilitar el acceso a la vivienda a través del subsidio familiar y la gestión de las Cajas de Compensación Familiar, que operarían y administrarían los subsidios (González et al., 2013). El subsidio cubría un 40% del monto de la vivienda, el resto debía ser complementado con un préstamo hipotecario. En la práctica, esto generó una inclinación del mercado hacia la clase media, pues para obtener el subsidio era necesario demostrar pobreza y para obtener un crédito que lo complementara era necesario lo contrario (Cuervo y Jaramillo, 2009). Así, a pesar del desarrollo del modelo económico neoliberal que había generado políticas de subsidio a la demanda, se mantuvo la idea de que el Estado debía corregir las deficiencias del mercado (Calderón, 2019).

E) MÉXICO

Desde 1983, el gobierno adoptó políticas neoliberales que se caracterizaron por privatizar el sector semipúblico y liberar la economía a las reglas del mercado. A partir de los años 90, el Estado reduce su presencia en el ámbito habitacional y busca mejorar el funcionamiento de las instituciones de vivienda, fomentando que los beneficiarios eligieran libremente las viviendas en el mercado (Connolly, 1997). Esto fue posible gracias a la privatización del ejido (propiedades rurales de uso colectivo), que permitió revertir la tenencia ilegal de suelo incorporándolo al mercado inmobiliario que, por ende, entró a un mercado privado capitalizando parte importante de la autoconstrucción de vivienda (Imilan et al., 2016). En este contexto de liberalización, en 1992 se creó el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, que buscaba precisamente disminuir el papel regulador del Estado en este ámbito, transfiriendo además una mayor participación a los gobiernos municipales (Connolly, 1997).

Durante los primeros años del siglo XXI y gracias a la liberación del suelo urbano llevada a cabo en la década anterior, se promovió la construcción masiva de nuevos conjuntos habitacionales (Salinas Arreortua y Soto Delgado, 2019). Entre los años 2000 y 2006 se dinamiza la industria inmobiliaria, otorgando mayor cantidad de créditos para la obtención de vivienda nueva, consolidándose como el período con más soluciones habitacionales en la historia mexicana. Sin embargo, esto produjo un crecimiento desmedido de la periferia urbana carente de servicios e infraestructura (Instituto Nacional del Suelo Sustentable, 2020). Se construyeron principalmente conjuntos de vivienda unifamiliares, que continuaron con la exclusión de las familias de menores ingresos tanto en el área rural como urbana (Instituto Nacional del Suelo Sustentable, 2020).

F) PERÚ

En la década del 90 se llevó a cabo una serie de cambios en las políticas públicas de vivienda, eliminando el Ministerio de Vivienda, el Banco Central Hipotecario, el Banco de la Vivienda del Perú y el Fondo Nacional de la Vivienda, entre otros. Además, en 1993 la Constitución restringió el rol económico del Estado, generando procesos de privatización y, en 1995, con la Ley de Tierras, se liberalizó el mercado de suelo aumentando los precios del terreno urbano, produciendo escasez de suelo para vivienda social y privilegiando su uso para construcciones orientadas a clases medias y altas. Finalmente, con el subsidio a la demanda autorizado entre 1997 y 1998 se puso la producción de vivienda al servicio de la productividad económica (Calderón, 2019).

PROGRAMAS INTEGRALES

La aplicación del modelo neoliberal, que redujo la acción del gobierno cediéndole espacio al mercado, pronto dejó ver que la calidad de las viviendas no siempre era adecuada, y que se estaban construyendo sin el equipamiento y servicios necesarios que permitieran el desarrollo apropiado de una vida urbana. Al mismo tiempo, los cambios en la composición sociodemográfica debido tanto a la segunda transición demográfica (ver la discusión en Arriagada, 2020 en capítulo 1 de este libro) como al aumento de las migraciones entre países latinoamericanos hicieron ver la necesidad de diseñar programas más integrales y diversificados. Por un lado, era necesario abordar las necesidades de quienes habían recibido viviendas sin servicios adecuados y, por otro, responder a las nuevas necesidades habitacionales.

A) ARGENTINA

En los años 90 se comienzan a implementar los Programas de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) a nivel nacional y el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares, en Rosario, que se enfocaban no sólo en el problema de vivienda, sino en mejorar las condiciones de su entorno, a través de la provisión de equipamiento e infraestructura que ayudara a consolidar los barrios irregulares.

A partir de 2001 surgen otros programas, en Córdoba y Rosario, que buscaban dar una solución habitacional a los sectores más vulnerables asentados en villas de emergencia (Molinatti, 2008), pero con enfoques diferentes. Mientras en Córdoba el programa se basaba en el traslado masivo de los villeros a conjuntos de vivienda estandarizada ubicados en la periferia de la ciudad, el de Rosario (Rosario Hábitat) buscaba la permanencia de los habitantes en sus lugares de residencia actuales a través de estrategias de mejoramiento de las viviendas y del entorno urbano. En este último caso, la participación de las familias era clave y formaba parte central de la toma de decisiones.

El programa Rosario Hábitat se ha transformado en una experiencia emblemática en la provisión de vivienda social, debido a sus buenos resultados a nivel físico, social, económico y urbano. El programa contemplaba intervenciones de infraestructura, servicios y viviendas, además de medidas de protección social

para la comunidad. Se distinguían tres fases para su implementación: organización y planificación participativa, ejecución, y posejecución; la última daba continuidad a las intervenciones en educación, sociales y de trabajo. El seguimiento constante de la comunidad y la comunicación entre pobladores e instituciones fue clave para el éxito del programa (Maceratini, 2013)

En 2004 se aprueba el Programa Federal de Construcción de Vivienda y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir, que tenían como principal objetivo reactivar la actividad económica y reducir el déficit habitacional (Barenboim y Elinbaum, 2018). En este contexto se implementaron programas masivos de construcción de viviendas nuevas y de mejoramiento habitacional, ambos a cargo de empresas privadas. El período entre 2004 y 2007 fue el de mayor producción habitacional pública de la historia argentina (Barenboim y Elinbaum, 2018). También cabe destacar el Programa de Crédito Argentino (PROCREAR), cuyo objetivo es precisamente reactivar la economía y disminuir el déficit de vivienda, y que contempla la formación de equipos de profesionales provenientes del ámbito académico (docencia e investigación) en las áreas de arquitectura, ingeniería, economía y derecho, en la elaboración y ejecución de proyectos (Barenboim y Elinbaum, 2018). PROCREAR cuenta con dos líneas básicas de crédito, una para quienes tienen un terreno propio (que contempla modalidades de construcción, ampliación y refacción) y otra línea para personas sin terreno, que propone modalidades de compra de terreno y construcción de viviendas (para más información acerca del financiamiento de este programa, similar al de INFONAVIT en México y otros similares, ver Rojas, 2020 en capítulo 6 de este libro).

En la actualidad, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, dentro del Programa Mi Casa cuenta con tres líneas de acción: (i) Vivienda Nación, que financia proyectos presentados por institutos provinciales de vivienda, municipios, provincias y organizaciones sociales para mejorar la calidad de vida de hogares vulnerables; se consideran viviendas nuevas, urbanas o rurales, mejoramientos habitacionales, unidades habitacionales para emergencias, rehabilitación de conjuntos habitacionales, regularización de dominio de tierra, lotes con servicios, promoción de planificación urbana y promoción del alquiler social; (ii) Vivienda Sustentable, en el marco de la Estrategia Nacional de Vivienda Sustentable, que promueve el desarrollo de soluciones de vivienda integrales, asequibles y sostenibles que incorporen criterios de eficiencia energética y sustentabilidad urbana; (iii) Mejor Hogar, que permite acceder a créditos para el mejoramiento de las viviendas y la conexión a servicios básicos.

B) BRASIL

Dentro de los programas llevados a cabo en las últimas décadas, destacan: (i) el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), de 2004, dirigido a construir viviendas nuevas para el arriendo y que tras 15 años de alquiler mensual pueden ser adquiridas definitivamente por las familias; (ii) el programa Pro-Vivienda, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de personas vulnerables, para lo cual entrega fondos para el mejoramiento de barrios, mejoramiento de

viviendas y construcción de las mismas; (iii) el Programa Morar Melhor y Nosso Barrio, que integra iniciativas de mejoramiento de vivienda, saneamiento e infraestructura en barrios vulnerables; (iv) el Programa Carta de Crédito, que ofrece modalidades de crédito directo a los ciudadanos, es decir, sin necesidad de pertenecer a una cooperativa o pasar a través de municipios y (v) el Programa Minha Casa Minha Vida, que a partir del año 2009 ha buscado incentivar la construcción y adquisición de viviendas, mejoramiento de inmuebles urbanos y producción y mejoramiento de viviendas rurales (Saccucci, 2017). Este interesante y exitoso programa contempla distintas modalidades de financiamiento, una enfocada a vivienda social y familias de bajos ingresos, y otra para viviendas de mercado y beneficiarios de ingreso medio. Las viviendas pueden ser pagadas en un plazo de 30 años y, en caso de ser necesario, existe la posibilidad de un subsidio extra por parte del gobierno (Teles y González, 2013). En este caso, el Estado adoptó el rol de facilitador y fiscalizador de la ejecución de los proyectos de vivienda, dejando en manos de las empresas constructoras su ejecución; no obstante, los municipios tuvieron el rol de delimitar las áreas de posible intervención para el programa, que se insertaban dentro de Zonas Especiales de Interés Social previamente definidas (Saccucci, 2017).

C) CHILE

La primera década del nuevo siglo encontró al país con la necesidad de continuar con la reducción del enorme déficit cuantitativo proveniente de la década anterior. Sin embargo, los avances en la construcción de viviendas observados desde mediados de la década de los 90, sumados a los nuevos enfoques surgidos de la agenda *Habitat II* de 1996, significaron que las políticas de vivienda de la década del 2000 pusieran mayor énfasis en la calidad, diversificación y complejidad de los programas habitacionales. Esto quedó de manifiesto en la creación de programas dirigidos a grupos específicos demandantes de vivienda; por ejemplo, a aquellos que buscaban vivir en el centro o en sectores patrimoniales, quienes deseaban densificar su predio o arrendar una vivienda.

Al mismo tiempo, ocurre un reconocimiento explícito de que las soluciones previas no habían sido capaces de proveer una solución integral de vivienda. Los conjuntos previos al Estado subsidiario presentaban evidentes problemas de deterioro físico en el espacio público y envejecimiento demográfico, mientras que los más recientes se encontraban inmersos en rápidos procesos de obsolescencia física y social. El nuevo panorama manifestó una nueva vulnerabilidad apodada como los "con techo" (Rodríguez y Sugranyes, 2004), *periferias interiores* (MINVU, 2009) y la *nueva pobreza urbana*, entre otros. El factor común identificado era que si bien la necesidad de un techo estaba resuelta, la carencia de equipamiento y el deterioro del espacio público minaban las opciones de las personas de menores recursos para acceder a los beneficios de la ciudad. Todavía existía la necesidad del apoyo del Estado.

En ese contexto, en 2007 se lanzó el programa Quiero Mi Barrio, pionero en la realidad chilena, que buscaba regenerar barrios deteriorados y vulnerables,

producidos por las políticas de vivienda previa, mediante el involucramiento de la comunidad, el mejoramiento del espacio público y la introducción de equipamiento. Así, mediante un trabajo participativo, Quiero Mi Barrio vinculó al gobierno local, central y la población organizada de cada lugar bajo un mismo proyecto (Greene et al., 2019; Mora et al., 2018). La aparición de este programa y otros de similar naturaleza (Programa de Regeneración de Condominios Sociales) o intervenciones mayores en barrios críticos recientes (Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales) pone en evidencia el vuelco hacia la búsqueda de calidad en esta etapa de las políticas de vivienda en Chile. La mera provisión de vivienda ya no era suficiente y no llegaba a todos los grupos necesitados. El allegamiento, por ejemplo, no mostró disminuciones relevantes en la última década, y se ha mantenido estable y cercano al 30% (Tapia et al., 2012).

En la misma línea, el brutal terremoto de 2010 en la zona central del país y el incendio en la ciudad de Valparaíso en 2014 propiciaron innovaciones que diversificaron aún más las opciones de vivienda. Rápidamente se pusieron en marcha nuevas herramientas, como reajuste de tierras, condominios pequeños (copropiedad de más de tres familias) y la eliminación de trabas burocráticas, con el fin de superar las situaciones de emergencia, para luego pasar a forma parte de las políticas regulares.

D) COLOMBIA

En 1991, reconociendo las dinámicas de producción de vivienda en el país, se plantearon distintas modalidades para la aplicación de subsidios: construcción o adquisición de viviendas, compra de lotes urbanizados o con potencial de urbanización, construcción de unidades básicas y de viviendas progresivas, mejoramiento de viviendas y del entorno de unidades existentes, que poco a poco se fueron reduciendo hasta centrarse en la provisión de viviendas nuevas (Escallón, 2011). El 2001 se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), que reemplazó al INURBE en el rol de asignar y gestionar subsidios de vivienda.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, planteó, dentro de la estrategia de Ciudades Amables, tres programas integrales transversales, de los cuales dos se orientaban directamente a la vivienda: el Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) y los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) para vivienda e infraestructura (CONPES, 2009).

El MIB data de la década del 90. En Medellín, por ejemplo, se implementó el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales (PRIMED), que permitió mejorar la calidad de vida de los habitantes de 51.000 viviendas entre 1993 y 1998 (CONPES 2009). El PRIMED incrementó el acceso a servicios básicos, a equipamientos de educación, deporte, salud y recreación, promovió la participación comunitaria y fomentó la legalización de predios, entre otras acciones. En 2003 se concluyó la construcción del Metrocable, proyecto que buscaba conectar el centro de la ciudad con sus zonas periféricas y que abrió la puerta al desarrollo de los Programas Urbanos Integrales (PUI), que consistían en intervenciones urbanas estratégicas para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas más vulnerables de

la ciudad. Dentro de los ejemplos más conocidos se encuentra el PUI Nororiental, desarrollado entre 2004 y 2008, que incluyó parques biblioteca, colegios y centros de desarrollo empresarial (Alcaldía de Medellín, 2006).

Por su parte, los MISN son macroproyectos de vivienda desarrollados por la FONVIVIENDA que tienen como objetivo garantizar la habilitación de suelo para la construcción de viviendas y la provisión de infraestructura, servicios públicos, áreas verdes y equipamiento para la población con el fin de reducir el grave déficit habitacional (Coronel, 2018).

En la actualidad, cabe destacar el Programa de Viviendas, 100% subsidiadas, que en 2012 surgió de la iniciativa 100 mil viviendas gratis, cuyo objetivo era construir dicha cantidad de viviendas libre de pago para los habitantes de extrema pobreza y para hogares afectados por desastres naturales (Coronel, 2018). También son interesantes el programa Mi Casa Ya, que busca beneficiar a familias sin casa y facilitar la adquisición de viviendas nuevas urbanas de las categorías VIS y VIP; el programa de Arriendo Social que surge el año 2015 y está destinado a la adquisición de viviendas nuevas para familias de escasos recursos, que pasarán a ser propiedad del titular sólo cuando se termine de pagar el contrato de arriendo, en un plazo de 5 a 30 años (Minvivienda, 2020c); el programa Casa Digna, Vida Digna que contempla el mejoramiento de las viviendas y su entorno, y la titulación de viviendas de sectores vulnerables (Minvivienda, 2020a); y el programa Semillero de Propietarios, del año 2019, orientado a los pobres, ayudándolos a suscribir contratos de alquiler con opción de compra tras 24 meses de copagar la cuota de arriendo y un ahorro mensual para optar posteriormente a un subsidio (Minvivienda, 2020b).

E) MÉXICO

A finales de la primera década de los 2000 surge la *Guía de Redensificación Habitacional de la Ciudad Interior*, dentro del Programa Nacional de Vivienda 2008 – 2012, que puso el tema de la redensificación en el discurso del desarrollo de la vivienda. Dentro de los programas que fomentaron este lineamiento se encuentra Arrendavit de INFONAVIT, que ofrece modalidades de acceso a vivienda en alquiler para las familias de menores ingresos.

Entre los actuales programas nacionales de vivienda en México destacan el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH), que busca apoyar a las familias que viven en asentamientos informales en localidades urbanas para regularizar la tenencia jurídica de sus lotes, contribuyendo a la consolidación de dichas áreas y a la dotación de infraestructura y servicios básicos (Fondo Nacional de Habitaciones Populares, 2012); el Programa de Apoyo a la Vivienda, que otorga subsidios a través de la FONHAPO a hogares en situación de pobreza para construir, ampliar o mejorar sus viviendas; y el Programa Piso Firme, creado el año 2000, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables que vivan, preferentemente, en zonas rurales, a través de la instalación de un piso de concreto y que para 2005 ya había entregado más de 34.000 soluciones habitacionales (Titiunik et al., 2007).

A nivel municipal, el Programa de Vivienda en Conjunto de la Ciudad de México entrega financiamiento a los proyectos de vivienda para personas en condición de vulnerabilidad, con énfasis en aquellos habitantes de asentamientos informales, en zonas de riesgo o inmuebles patrimoniales. Este programa cuenta con siete modalidades: vivienda nueva terminada, adquisición y rehabilitación de viviendas en inmuebles catalogados, adquisición y rehabilitación de viviendas en inmuebles no catalogados, vivienda progresiva, adquisición de vivienda, arrendamiento con opción de compra y condominio familiar (Sánchez, 2008).

Por último, cabe destacar los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), que contemplan áreas de desarrollo integralmente planeadas que buscan ser un motor de desarrollo a partir de la incorporación de equipamiento, servicios y vivienda, generando proyectos mixtos en los que se conjugue la participación del gobierno (en sus distintas escalas), los desarrolladores inmobiliarios y los propietarios, todo esto con el fin de construir proyectos integrados tanto social como espacialmente a los centros urbanos ya consolidados (Sánchez, 2008).

F) PERÚ

Dentro de los programas ejecutados a partir de los años 2000 se encuentra el Programa Techo Propio (PTP), que buscaba facilitar la adquisición de vivienda de interés social (VIS) para las familias con menos recursos y cuenta con tres modalidades (Fondo Mivivienda, 2020): adquisición de vivienda nueva (AVN), construcción en sitio propio (CSP) y mejoramiento de vivienda (MV). Este fondo se puede combinar con el programa Renovación Urbana, que tiene como objetivo llevar a cabo rehabilitaciones integrales de microzonas (Quispe Romero, 2005). Además, se considera la existencia del Bono Familiar Habitacional (BFH), creado en 2002, que consiste en un subsidio otorgado por única vez a las familias, al que pueden postular en forma individual o colectiva y con cuyo dinero pueden optar a modalidades de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda (Meza, 2016).

Por otra parte, el Subsidio Fondo Mivivienda, permite financiar la adquisición y/o construcción de VIS mediante un crédito hipotecario orientado a familias de bajo ingreso, pero que en la práctica ha beneficiado a las clases medias (Calderón, 2015). El programa Banco de Materiales entrega préstamos para apoyar la construcción de núcleos habitacionales, ampliaciones o mejoramiento de viviendas de los sectores más vulnerables (Instituto Peruano de Economía, 2002), y el Crédito Mi Vivienda, dirigido a segmentos medios y bajos, entrega tasas preferenciales para la adquisición de créditos hipotecarios y cubre unidades nuevas de vivienda (Quispe Romero, 2005).

En el ámbito de la vivienda rural se encuentra el Programa Integral de Mejoramiento de Viviendas y Pueblos Rurales, que a través de la iniciativa Mejorando Mi Pueblo ejecuta proyectos integrales de recuperación del entorno rural, y desarrollo productivo y social; este programa, a través del Bono Familiar Habitacional en Área Rural (BFHR), ayuda a proveer vivienda de interés social

para las familias pobres o indigentes en áreas rurales, y entre sus modalidades se encuentran las de Construcción en Sitio Propio y Mejoramiento de Vivienda (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2006).

Por último, el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), del mismo ministerio, busca contribuir a mejorar la calidad de vida de la población urbana a través de intervenciones integrales de dotación de servicios, infraestructura y equipamiento, intervenciones de acompañamiento institucional y social, fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, e integración económica y social de la población de los barrios. Específicamente, ayuda a financiar loteos de recreación multiuso, centros comunales comerciales, espacios públicos verdes, espacios públicos cívicos y pasajes peatonales (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2019).

LA AGENDA INTERNACIONAL EN LAC

Los últimos treinta años de políticas de vivienda en Latinoamérica han sido particularmente interesantes donde han convergido una serie de agendas internacionales permeando tanto el quehacer como el discurso de estas políticas en la región. Así, han aparecido nuevas temáticas, enfoques y aproximaciones al tema de la vivienda, que han impactado el tipo de programas implementados. Por ejemplo, concebir a la vivienda como un derecho humano se ha ido incorporando progresivamente en la agenda internacional. Hacia 1996, esta idea fue formulada por la Agenda de Hábitat y comenzó a ser discutida por otros instrumentos internacionales, para convertirse en un elemento protagónico de la Nueva Agenda Urbana- NAU.

Al centro de la NAU está la idea de no dejar nadie atrás, provyendo vivienda adecuada y accesible para todos, al tiempo de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de conjuntos de vivienda precaria existentes. Así, el problema de la vivienda se convierte en uno de los desafíos principales de la sostenibilidad urbana, pues implica superar la pobreza y avanzar en la sostenibilidad ambiental.

Uno de los siete elementos del Derecho por la Vivienda Adecuada, que forma parte de los acuerdos adoptados por Naciones Unidas, significa que todas las personas tienen derecho a vivir en paz y dignidad, y tener acceso a una vivienda adecuada; esto incluye, privacidad, seguridad en la tenencia, espacio interior y aspectos de acondicionamiento físico-ambiental como iluminación, confort y materiales adecuados, además de buena localización e infraestructura, a un precio razonable y accesible para la población. Tanto la agenda de Hábitat en 1996 como la *Nueva Agenda Urbana* de 2016 señalan que el acceso a una vivienda adecuada a precio razonable y accesible es un asunto de derechos humanos de la población.

Para viabilizar el derecho a una vivienda adecuada, Naciones Unidas ha puesto a la vivienda en el centro de la agenda urbana. Con esto se establece su rol fundamental en el desarrollo al estimular la economía, contribuir a reducir la pobreza, y promover la inclusión en las ciudades. Esta visión asume que la vivienda es más que un techo y las paredes que lo soportan; es, más bien, el derecho a vivir de manera segura, digna y en paz. Además, el debate actual también incluye

integrar a las políticas y programas de vivienda la provisión de servicios de barrio y ciudad tales como acceso a parques, acceso a transporte público y, en general, acceso a los equipamientos y servicios urbanos de la ciudad.

Se busca, así, una nueva generación de políticas y estrategias de vivienda que fomenten la inclusión residencial y nuevas formas de utilización y ocupación del suelo, transformando la vivienda en un instrumento para combatir la urbanización informal y revertir la expansión urbana periférica y fragmentada. En concordancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11 de la Agenda 2030 firmada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2016, este enfoque busca lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Así, la nueva generación de políticas de vivienda y barrio ha tendido a enfatizar la rehabilitación de inmuebles por sobre la producción de unidades habitacionales, priorizando soluciones más ajustadas al perfil de los grupos que demandan vivienda. Asimismo, han surgido nuevas formas de intervención, centradas en acoger nuevos patrones residenciales y familiares, y nuevas prácticas de movilidad. Estas nuevas formas de política buscan cambiar el modo de organizarse alrededor de productos masivos segmentados por nivel de ingreso y validados por sus impactos macroeconómicos hacia políticas centradas en las personas y lugares, que se validan por su impacto sobre el desarrollo y la calidad de vida. Al mismo tiempo, las políticas de vivienda en varios países han diversificado su abanico de instrumentos, incluyendo modalidades como el subsidio al arriendo o el mejoramiento del parque habitacional existente.

CONCLUSIONES

El recorrido de las políticas de vivienda implementadas en los más de cien últimos años en Latinoamérica y El Caribe muestra un campo rico de experiencias. Si bien los caminos de los diferentes países divergen, también presentan importantes similitudes.

Los procesos de urbanización, con la consiguiente presión demográfica y alta migración hacia las ciudades forzaron a los Estados a tomar un rol protagónico en la construcción de viviendas para la población. En los países con urbanización temprana surgieron las primeras leyes de vivienda entre 1900 y 1920, mientras que en aquellos con urbanización más tardía aparecieron después de 1930. La definición de marcos normativos para la vivienda, sumados a una institucionalidad cada vez más robusta, dieron como resultado la creación de varios tipos de programas habitacionales desde los años 50 en adelante. Los programas tenían racionalidades específicas que reflejaban, en buena medida, las tendencias políticas que experimentaba la región en cada época.

La segunda mitad del siglo XX encuentra a la mayoría de los países de LAC con una institucionalidad de vivienda y marcos normativos establecidos, permitiéndoles asumir un compromiso con la producción y financiamiento de viviendas. Los distintos países de la región comparten los caminos trazados –los grandes conjuntos financiados desde los gobiernos, los procesos incrementales

con autoconstrucción y la emergencia del sector privado en la construcción de viviendas con proyectos de desarrollo neoliberales—, viéndose afectados en mayor o menor grado.

Sin embargo, el proceso tuvo diferentes formas de consolidarse dadas las particularidades de cada nación. En países altamente centralistas, como Chile, tanto la institucionalidad como los marcos normativos tuvieron un carácter nacional y de baja flexibilidad hacia los territorios. Además, el cuerpo normativo que regula la construcción de vivienda tomó un carácter operativo con escasa voluntad de afectar cuerpos normativos más universales, como la Constitución. En Colombia, por su parte, se estableció la prevalencia del interés público sobre el privado a través de la Ley de Reforma Urbana, un concepto que no comparten todos los ordenamientos legales de la región. En países con institucionalidades federales, como Argentina o Brasil, tanto la institucionalidad como los marcos normativos tuvieron un carácter más local y flexible, llegando a afectar cuerpos legales más amplios, como la Constitución de la República.

El debate actual sobre la vivienda se encuentra permeado por el cuidado del medio ambiente y la reducción de la profunda inequidad urbana que caracteriza a la región. A su vez, el problema de vivienda comienza a ser visto como un asunto que debe ser incorporado a nivel constitucional en varios países y se empieza a cuestionar la agenda neoliberal en el tema habitacional, que prevaleció en los años 90. En este sentido, tres ideas parecen ser fundamentales en esta discusión: (i) la primacía del interés público sobre el privado a nivel urbano, (ii) el derecho a una vivienda digna y (iii) el derecho a la ciudad. Las tres ideas parecen responder a una idea mayor: para crear sociedades más inclusivas e integradas es necesario que las ciudades también lo sean. En la práctica, esto significa que el Estado no sólo debe garantizar el acceso a una vivienda equipada e integrada en su barrio, sino también el acceso a bienes y servicios urbanos (tales como áreas verdes y movilidad) para toda la población.

Este debate involucra al rol del Estado en la vivienda y en la planificación urbana, y progresivamente ha perfilado el problema habitacional como un asunto de derechos que debieran ser garantizados por el Estado en su carta fundamental. Lo anterior plantea interesantes debates sobre la capacidad de los gobiernos de garantizar estos derechos y el tipo de estructura económica de cada país para hacerlo. Pasados cien años desde que el tema vivienda fuera materia de ley, las sociedades latinoamericanas parecen no haber terminado de escribir la última palabra al respecto.

Notas

- 1- El 'cité' es una tipología arquitectónica de vivienda económica característica de Santiago. Se trata de un conjunto de casas, normalmente de edificación continua, que enfrentan un espacio colectivo tipo pasaje desde donde se accede.

Referencias

- Alcaldía de Medellín (2006) *Proyecto Urbano Integral en la Zona Nororiental de Medellín*. Convenio Alcaldía de Medellín-BID, Medellín.
- Almandoz, A. (2008) Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. *EURE* 34, 61-76.
- Arango, G. (2001) La vivienda en Colombia en el cambio de siglo: herencias y retos. En P.C. Brand (ed.), *Trajectorias Urbanas en la Modernización del Estado en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Arango, G., Pelaez, P.P. y Wolf, G. (1995) Los cambios en la vivienda en Colombia: discursos y percepciones. Centro de Estudios de Hábitat Popular (CEHAP), Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Arbouin-Gómez, F. (2012) Derecho urbano y desarrollo territorial colombiano. *Universitas* 124, 17-42.
- Arriagada, C. (2020) Habitantes y hogares. En M. Greene y R. Mora (eds.), *Hábitat residencial*. Ediciones ARQ, Santiago.
- Azpur, J. (2012) Análisis de la legislación sobre la planificación territorial en el Perú. *Cuadernos Descentralistas* N° 27, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.
- Azuela, A. (2009) El ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En J. Delgadillo (ed.), *Política Territorial en México. Hacia un Modelo de Desarrollo Basado en el Territorio*. IIC-UNAM, SEDESOL, México.
- Ballent, A. (2019) Estado, política y vivienda entre dos peronismos: los grandes conjuntos habitacionales y las acciones en villas miseria en Buenos Aires, 1946-1976. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe* 29, 34-59.
- Barenboim, C.A. y Elinbaum, P. (2018) Plan Pro.Cre.Ar como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Area Metropolitana Rosario, Argentina. *Documento de Trabajo WP18CB1SP-rev*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Barreto, M.A. (2018) La política habitacional de Cambiemos: el retorno a la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos* 33, 401-436.
- Bolaffi, G. (1985) Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. En FINEP-GAP (ed.), *Habitação Popular: Inventário da Ação Governamental*. Garilli Artes Gráficas e Editora, Rio de Janeiro.

- Bonduki, N.G. (2012) Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula. En J. Eraso Espiñosa (ed.), *Políticas de Empleo y Vivienda en Sudamérica*. Colección Hacedores de Ciudades, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, FLACSO, Quito.
- Bravo, L. (1959) *El Problema de la Vivienda a Través de su Legislación (1906-1959)*. Editorial Universitaria, Santiago.
- Brites, W. (2017) La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. Urbe. *Revista Brasileira Gestão Urbana* 9, 573-586.
- Calderón, J. (2015) Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *EURE* 41, 27-47.
- Calderón, J. (2019) Policy of housing and management of urban land. Cases of South Korea, Colombia and Perú (1990-2015). *Territorios* 40, 201-226.
- Cantú, J.S., Garza, P., Ibarra Salazar, J. y López de Arcos, C. (2015) Evaluación del programa de ahorro y subsidio para la vivienda Tu Casa en el estado de Zacatecas. *Gestión y Política Pública* 24, 169-227.
- Castañeda, T. y Quiroz, J. (1986) Las políticas de vivienda en Chile y su impacto redistributivo en 1969 y 1980-1983. Estudios Públicos N° 22, *Centro de Estudios Públicos*, Santiago.
- Chiappe de Villa, M.L. (1999) La política de vivienda social en Colombia en los noventa. Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago.
- Congreso de Colombia (1918) Ley 46 de 1918. En *Diario Oficial* <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019009>
- Congreso de la República de Perú (2002a) *Ley de Demarcación y Organización Territorial*. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%Bo-27795.pdf>
- Congreso Nacional (1948) Ley 9135, 30 de octubre 1948. Ministerio de Hacienda, Ley Chile, Biblioteca del Congreso Nacional. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25937>
- Congreso Nacional de la República de Perú (2002b) *Ley 23220 Banco de Materiales en el Sector Vivienda y Construcción* <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/2900DFE1EA8B23EB05256D25005CF9CD?opendocument>
- Connolly, P. (1997) El financiamiento de vivienda en México. En M.E. Herrasti y J. Villavicencio (eds.), *La Política Habitacional en México y América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- CONPES (2009) Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios-MIB. *Documento 3604*, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Constitución Política de Colombia (1991) *Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia*. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-51>
- Coronel, L. (2018) El programa de las 100 mil viviendas gratis y su impacto en la dinámica social, cultural y ambiental de los beneficiarios de proyectos del municipio de San José de Cúcuta, periodo 2013-2015. *Respuestas* 23, 81-85.
- Cravino, A. (2016) Historia de la vivienda social. Primera parte: Del conventillo a las casas baratas. *Vivienda & Ciudad* 3, 7-24.
- Cuervo, N. y Jaramillo, S. (2009) Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. Universidad de los Andes. *Documento CEDE 2009-31*, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- De Ramón, A. (1990) La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. *EURE* 16, 5-17.
- De Ramón, A. (2007) Santiago de Chile, 1541-1991: Historia de la Sociedad Urbana. Catalonia, Santiago.
- Delgadillo, V. (2008) Mejoramiento habitacional en las áreas urbanas centrales de América Latina. Del combate de tugurios a la rehabilitación habitacional progresiva. *Revista INVI* 23, 89-119.
- Escallón, C. (2011) La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos. *Revista de Ingeniería* 35, 55-60.
- Esquivel, M.T. y Castro, J. (2012) A dos décadas y media de renovación habitacional popular: evaluación de hábitat popular. En R. Coulomb, M.T. Esquivel y G. Ponce (eds.), *Hábitat y Centralidad en México: Un Desafío Sustentable*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, México.
- Fernández Richard, J. (2012) Historia del derecho urbanístico chileno. *Revista de Derecho Público* 77, 79-97.
- Fondo Mivivienda (2020) *¿Qué es Programa Techo Propio (PIP)?* Fondo Minivivienda, S.A., Lima.
- Fondo Nacional de Habitaciones Populares (2012) Programa Vivienda Digna. Gobierno de México <https://www.gob.mx/fonhapo/acciones-y-programas/programa-vivienda-digna>
- García, B. (2010) Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 3, 34-49.
- García, B. (2016) La Vivienda y el Estado Mexicano Durante el Siglo xx. *Un Enfoque desde la Economía Política*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gilbert, A. (2002) Power, ideology and the Washington Consensus: the development and spread of Chilean housing policy. *Housing Studies* 17, 305-324.
- Giménez, P. y Gacitúa, G. (eds.) (2012) *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*. MINVU-PNUD, Santiago.
- González, M.H., Prieto, V.A. y Neuta, Z.A. (2013) Evolución de la Política de Vivienda en Colombia. Documento de Investigación, Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Politécnico Granacolombiano.
- Granero, G., Barreda, M.P. y Bercovich, F. (2019) La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. *Documento de Trabajo N° 181*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.

- Greene, M. (2004) El programa de Vivienda Progresiva en Chile 1990-2002. Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago.
- Greene, M. (2011) Desafíos y estrategias en vivienda y urbanismo en Chile: un proceso de innovación en desarrollo. En A. Calvo (ed.), *80 Años de Políticas de Vivienda en Venezuela 1928-2008*. Ediciones Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Greene, M., Cortese, C., Reyes, J.P. y Wagemann, E. (eds.) (2019) Sustentabilidad a Escala de Barrio. *Re-visitando el Programa Quiero Mi Barrio*. CEDEUS, MINVU, Santiago.
- Hidalgo, R. (1999) La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Scripta Nova* 45 <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>.
- Hidalgo, R. (2007) Cien años de política de vivienda social, cien años de expulsión de los pobres a la periferia de la ciudad de Santiago. En M. J. Castillo y R. Hidalgo (eds.), *1906/2006, Cien Años de Políticas de Vivienda en Chile*. Universidad Andrés Bello, Santiago.
- Imilan, W., Olivera, P. y Beswick, J. (2016) Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neo liberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI* 31, 163-190.
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable (2020) *Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH)*. Instituto Nacional del Suelo Sustentable, Gobierno de México.
- Instituto Peruano de Economía (2002) El Funcionamiento de Programas de Vivienda, Subsidios Habitacionales y la Formalización de la Propiedad Privada en el Perú. Documento de Investigación, Instituto Peruano de Economía.
- Kullock, D. y Murillo, F. (2010) *Vivienda Social en Argentina. Un Siglo de Estrategias Espontaneas y Respuestas Institucionales 1907-2007*. Eucasa, Salta.
- Lanfranchi, G., Granero, G. y Duarte J. I. (2018) Hacia una legislación del hábitat en Argentina. *Documento de Políticas Públicas 207*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.
- Leal, J. (2012) La política de vivienda social en México desde la perspectiva funcional gubernamental. *Innovaciones de Negocios* 9, 341-365.
- Lecuona, D. (1998) Políticas habitacionales: marco histórico social. *Revista INVI* 13, 32-38.
- Lecuona, D. (2001) Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del siglo XX. *Boletín del Instituto de la Vivienda* 42, 7-59.
- López Estrada, R.E. y Leal Iga, J. (2012) Política de vivienda social en México: el caso de una colonia periférica de Monterrey. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 5, 262-277.
- Mac Donald, J. (1994) ¿Cuántas Casas Faltan? El Déficit a Nivel Nacional y Regional. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- Maceratini, E. (2013) Buenas prácticas de intervención integral en asentamientos informales. El caso del programa Rosario Hábitat. *Bitácora Urbano Territorial* 23, 85-93.
- Maldonado, H. y Torre, J. (2010) Los barrios obreros de la Junta Pro Desocupados: nuevas formas de plantear lo urbano en Lima en la década del 30. *Investigaciones Sociales* 14, 189-208.
- Martínez, C. (2003) Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires. *Mundo Urbano* 19 <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2003/53-numero-19/75-redefiniciones-de-la-politica-de-radicacion-de-villas-de-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Martínez Rangel, R. y Reyes Garmendia, E. (2012) Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura* 37, 35-64.
- Meza, S.K. (2016) *La Vivienda Social en el Perú. Evaluación de las Políticas y Programas sobre Vivienda de Interés Social. Caso de Estudio: Programa "Techo Propio"*. Tesis de Master, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Cataluña.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2006) *Plan Nacional de Vivienda 2006-2015 "Vivienda para todos"*. Gobierno del Perú.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2019) *¿Qué hacemos? Programa Mejoramiento Integral de Barrios*, Gobierno del Perú <https://www.gob.pe/6976-programa-mejoramiento-integral-de-barrios-que-hacemos>.
- Minvivienda (2020a) Casa Digna Vida Digna – Programa Minvivienda. <http://casadignavidadigna.minvivienda.gov.co/>
- Minvivienda (2020b) Portal Minvivienda - ABC Semillero de Propietarios. <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/programas/semillero-de-propietarios/abc-semillero-de-propietarios>
- Minvivienda (2020c) Portal Minvivienda - Arriendo Social. <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/programas/arriendo-social>
- MINVU (2004) Chile, Un siglo de políticas en vivienda y barrio. Departamento de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional-DITEC, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.
- MINVU (2009) Seminario Internacional. *Ciudad y deseo, exclusión y diversidad: del barrio a la metrópolis*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.
- Molinatti, F. (2008) Programas de vivienda e informalidad urbana: los casos "Mi casa, mi vida" y "Rosario Hábitat". *V Jornadas de Sociología*, Universidad de La Plata. <https://www.aacademica.org/000-096/532>
- Monterrubio, A. (2009) *Hábitat Popular, Renovación Urbana y Movimientos Sociales en Barrios Céntricos de la Ciudad de México 1985-2006*. Tesis Doctoral, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Moreno, B. (2012) La vivienda de interés social en Bogotá: análisis de la apropiación social del espacio en dos modelos de intervención estatal. *Ciudad Paz-Ando* 5, 65-80.
- Mora, R., Greene, M. y Reyes, A. (2018) Uso y percepción del espacio público en dos barrios vulnerables: un análisis comparativo de dos barrios. *Revista AUS* 24, 53-60.
- Motta, L. D. (2011) A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana-A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf
- Necochea, A. (1987) Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda. *EURE* 39, 85-99.

- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2011) *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-de-colombia>
- Ochsenius, F., Carman, M., Lekerman, V. y Wertheimer, M. (2016) Políticas hacia villas y casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires: tensiones entre la inclusión y la exclusión. *Revista INVI* 31, 193–215.
- Oliveira de Araujo, H. y Braga Fernandes, R. (2010) Las políticas de vivienda en Brasil. En R. Goycoolea (ed.), *Monográfico sobre Derecho a la Vivienda y la Ciudad, Cuadernos Electrónicos de DD.HH.* N° 6, Universidad de Alcalá.
- Perdomo, R. (2013) El plan de erradicación de tugurios en Bucaramanga. *Historia 2.0* 6, 44–62.
- Quispe Romero, J., Arias Avila, T. y Maquet Makedonski, P. (2005) El problema de la vivienda en el Perú, retos y perspectivas. *Revista INVI* 20, 20-44.
- Rabaroux, P. (2013) La regularización en Recife. En A. Azuela y F. Tomas (eds.), *El Acceso de los Pobres al Suelo Urbano*. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". *EURE* 30, 53-65.
- Rojas, E. (2020) Financiamiento de viviendas. Una forma de construir ciudades equitativas y diversas. En M. Greene y R. Mora (eds.), *Hábitat residencial*. Ediciones ARQ, Santiago.
- Romero, C. (2013) De la erradicación al mejoramiento integral de barrios. El caso de Bogotá. *Historia 2.0* 6, 44–62.
- Sabatini, F. (2001) The social spatial segregation in the cities of Latin America. Social Programs Division, Sustainable Development Department, Inter American Development Bank, Washington, D.C.
- Saccucci, E. (2017) Análisis del programa Mi Casa Mi Vida en Córdoba y São Paulo. *Territorios* 37, 157-177.
- Salinas Arreortua, L. A. y Soto Delgado, L. (2019) Política de vivienda en México: entre la expansión y el retorno al centro. *Investigaciones Geográficas* 99 <http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/rig/article/view/59751>
- Sánchez, J. (2008) *La Vivienda "Social" en México: ¿Pasado-Presente-Futuro?* JSA, México, D.F.
- Titiumik, R., Martínez, S., Gertler, P.J., Galiano, S. y Cattaneo, M.D. (2007) Housing, health, and happiness. Policy Research Working Papers, The World Bank, Washington, D.C.
- Snitcofsky, V. (2018) La erradicación de villas en la ciudad de Buenos Aires: características específicas y contexto general (1976-1983). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sobre Memoria* 5, 54–75.
- Tapia, R., Araos, C. y Salinas, C. (2012) Condominios familiares. Una alternativa de solución residencial para las familias allegadas en lotes tipo 9×18. En *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Teles, R. y González, M.S. (2013) Social housing enlargement - case of study: Ivoti-Brazil. *Revista Ingeniería de Construcción* 28, 237–250.
- Valenzuela, L. (2007) La Caja de Habitación Popular: el rostro cambiante de la vivienda en Chile, 1936-1952. En M.J. Castillo y R. Hidalgo (eds.), *1906/2006, Cien Años de Políticas de Vivienda en Chile*. Universidad Andrés Bello, Santiago.
- Villavicencio, J. y Durán, A.M. (2003) Treinta años de vivienda social en la Ciudad de México: nuevas necesidades y demandas. *Scripta Nova* 7 [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(028).htm)
- Zamorano, L. (2015) Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y Oportunidades de la Iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio. cts Embarq México, México.

HÁBITAT PRECARIO E INFORMAL

Joan Mac Donald

Arquitecta

Consultora en Asentamientos Humanos

INTRODUCCIÓN

Para poder vivir y progresar en la ciudad, las personas necesitan una vivienda que, además de proporcionar cierto confort, esté disponible y conectada a las redes de servicios. Debería estar, además, localizada en un lugar relativamente seguro para que la vida familiar y vecinal transcurra sin demasiados sobresaltos e imprevistos. Muchos habitantes de la ciudad contemporánea no pueden acceder a un alojamiento con estas características porque carecen de recursos o no logran ser incluidos en los programas públicos y privados encargados de proveer dichas viviendas. Sin más alternativa que arreglárselas por su cuenta, construyen sus albergues fuera de los márgenes físicos o institucionales de la ciudad, o en terrenos que los demás ciudadanos consideran inhabitables. Son los llamados asentamientos precarios o informales

Más de mil millones de personas alojan hoy en asentamientos precarios e informales de las ciudades del mundo en desarrollo (ONU-Habitat, 2006). Estos asentamientos suelen ser calificados como un gran problema, debido a su naturaleza irregular y al predominio que en ellos tienen la precariedad y la pobreza. A partir de la idea, bastante generalizada de que sólo la producción formal de hábitat asegura una adecuada calidad urbana y habitacional, muchos piensan que es necesario esforzarse por construir buenos barrios con suficientes unidades habitacionales de calidad para trasladar a ellas a los habitantes de asentamientos informales. Para otros, en cambio, los asentamientos precarios representan la forma en que las propias comunidades pobres logran concretar su aspiración de formar parte de la ciudad, por lo que valdría la pena apoyar su consolidación. Desde su perspectiva, los habitantes de asentamientos informales hacen un aporte

valioso al propósito de construir las ciudades incluyentes y sostenibles que hoy enuncian las agendas internacionales.

En América Latina se destinan cuantiosos recursos al reemplazo de asentamientos precarios por soluciones convencionales. Sin embargo, la cantidad de población que aún vive en ellos no disminuye¹. En lugar de lamentarnos por este hecho, o de insistir en revertirlo por medio de los programas vigentes, parece oportuna una reflexión que permita entender y evaluar objetivamente la producción de asentamientos informales que llevan adelante los habitantes de tugurios. Con tal propósito, se analiza su desarrollo en el contexto de la acelerada urbanización que experimentó la región en la segunda mitad del siglo pasado y se comentan algunas características que podrían ser consideradas para potenciar su eficacia. Se concluye que la formación de asentamientos precarios es aún la principal forma que tienen los pobres urbanos latinoamericanos para instalarse y permanecer en las ciudades. La promoción de procesos de consolidación habitacional y barrial encabezados por las propias comunidades, que cuenten con el respaldo de los respectivos gobiernos urbanos, podría ser un camino acertado para superar de manera gradual los problemas de precariedad y exclusión en ciudades de América Latina.

CONCEPTOS Y ENFOQUES

URBANIZACIÓN

La urbanización es un proceso según el cual importantes grupos de la población se trasladan progresivamente desde las áreas rurales a las urbanas. El nivel o grado de urbanización de un determinado territorio da cuenta de la proporción de la población total que habita en ciudades, expresada en porcentaje. Hace algunos años el nivel de urbanización del mundo superó al 50% (ONU, 2018).

Los cambios que experimenta anualmente el nivel de urbanización en el territorio se expresan como la tasa de aumento o disminución de la urbanización. Por lo general, en territorios donde la urbanización es incipiente o está en pleno desarrollo, esta tasa suele ser más rápida que en aquellos en que está avanzada.

PRECARIEDAD E INFORMALIDAD

Se considera que las personas o grupos viven en condiciones de *precariedad urbana* cuando sus viviendas y/o barrios presentan carencias materiales importantes. En verdad, con más precisión se debería denominar *precariedad residencial* a este tipo de precariedad urbana, pues también existen otros tipos, como la *precariedad laboral* (Díaz y Gálvez, 2015).

Los conceptos de precariedad e informalidad urbana se usan con frecuencia sin distinguir entre ellas. Esto no es totalmente correcto, ya que la primera tiene que ver con las características de viviendas y barrios, mientras la segunda se refiere, más bien, a la manera en que estos fueron generados. El hábitat informal es generalmente producido por sus propios habitantes fuera de los marcos normativos y legales que regulan los procesos de transformación del suelo y la construcción. Una vivienda informal puede no ser precaria, mientras que otra, de carácter formal, sí podría tener carencias materiales graves.

Los barrios en que se concentra la precariedad residencial suelen denominarse *tugurios*. Sin embargo, en América Latina es usual que también se los llame *asentamientos, favelas, ranchos, barriadas, villas miseria o campamentos*, entre otros. En este texto se emplean indistintamente los términos *tugurio, asentamiento precario y asentamiento informal*.

Para dimensionar la precariedad urbana a nivel mundial y de países se considera el volumen de población que habita en barrios de tugurios y condiciones precarias como proporción de la población urbana total. Para ello se contabilizan las personas afectadas por una o más carencias de acuerdo a cinco aspectos considerados básicos para ser aceptables (ONU-Habitat 2018): (i) acceso a una fuente de agua mejorada, es decir, protegida de contaminación exterior (en particular de materia fecal); (ii) acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas que separen higiénicamente el desecho del contacto humano; (iii) durabilidad de la vivienda, por estar localizada en un sitio seguro y tener una estructura permanente; (iv) suficiente área habitable para los miembros del hogar; y (v) tenencia segura, esto es, que dé protección efectiva ante desalojos arbitrarios.

DESARROLLO PROGRESIVO

El desarrollo progresivo o incremental del hábitat sucede cuando la producción de la vivienda y/o su entorno se aborda como un proceso. En lugar de ejecutar de forma simultánea –o en un período acotado– todas las obras y acciones necesarias para que un proyecto se concrete, estas tareas se parcelan para poder realizarlas gradualmente. De esta forma no se requiere contar con todos los recursos al momento de iniciar la obra, sino que se puede adecuar el avance a su disponibilidad (Tapia y Mesías, 2002).

A la mayoría de las familias que habitan en asentamientos precarios les resultaría imposible construir sus viviendas de una sola vez; menos aún si aspiran a vivir en alojamientos que cumplan con buenos estándares de tamaño y calidad. Así, a partir de refugios de materialidad precaria van agregando atributos y mejoras según sus particulares expectativas y posibilidades.

La producción progresiva o incremental de hábitat puede operar a diferentes niveles (desde la vivienda, al barrio y a la ciudad) y si bien está generalizada en los procesos informales, también ha sido aplicada excepcionalmente en programas de vivienda social (Ortiz, 2012). Los proyectos de desarrollo progresivo que han formado parte de las políticas habitacionales latinoamericanas también contemplan un avance gradual en la construcción de la vivienda, aunque la libertad de la familia para decidir cómo y a qué ritmo completará su vivienda es más reducido. Debido a las restricciones que impone la formalidad del programa, la progresividad puede terminar en una construcción convencional ejecutada por etapas.

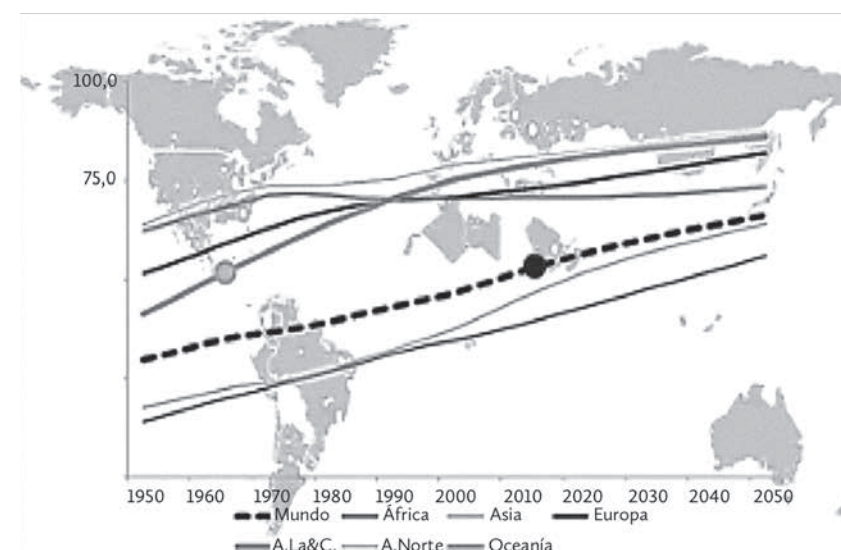
En la alternativa informal, las comunidades y familias deciden y controlan el proceso de consolidación de su hábitat, aunque la ausencia de acompañamiento técnico puede poner en riesgo el resultado de las obras. Por el contrario, en los

programas públicos de vivienda incremental un mayor control externo podría permitir mejores resultados en términos de calidad comprobable, pero desmotivar la participación de los habitantes, elevar los costos y complicar la ejecución.

AUTOPRODUCCIÓN DEL HÁBITAT

Este concepto se refiere tanto al proceso como al producto que resulta del esfuerzo individual o grupal de los hogares y comunidades pobres para construir y mejorar sus viviendas y asentamientos. Al emplear los términos *autoproducción o autoalojamiento*, en lugar de autoconstrucción, se está enfatizando la importancia de que los habitantes mantengan el poder para decidir y controlar el proceso, aun cuando no participen en la construcción misma; como es frecuente, esto sucede sobre todo en las grandes ciudades de la región. Allí, los habitantes pueden preferir contratar la construcción a algún vecino o pequeño emprendedor local en vez de ejecutarla ellos mismos.

A su vez, el concepto de *producción social del hábitat y vivienda (PSH)* se desarrolló en América Latina en los años 70 (Ortiz, 2012). Esta versión, un tanto más profesionalizada de la autoproducción de hábitat, implica una producción colectiva y solidaria de la vivienda y su entorno por parte de grupos organizados y capacitados para este fin, que muchos consideran una alternativa ventajosa frente a los programas que hoy operan en materia de vivienda social (HIC-AL, 2017).



Urbanización en diferentes regiones del mundo.

Fuente: ONU (2018)

CIUDAD Y HÁBITAT PRECARIO

NUEVAS OPORTUNIDADES

A lo largo de los dos últimos siglos, la urbanización ha sido un importante motor del crecimiento económico. Además ha permitido que millones de personas salgan de la pobreza, y posibilitado enormes avances en diversos campos como la salud y la educación. La constatación generalizada de que en los centros urbanos se vive mejor y se progresa más rápido que en áreas rurales sigue motivando a muchos a trasladarse a las ciudades. Desde comienzos del 2010, más de la mitad de la población mundial es urbana (ONU, 2018). No obstante, la urbanización está lejos de completarse y sigue planteando enormes desafíos a las ciudades, en cuanto a proporcionar suficiente suelo, infraestructura y viviendas para quienes acuden a ellas.

América Latina alcanzó tempranamente un alto nivel de urbanización. Ya en torno a 1960, los habitantes de ciudades eran más numerosos que quienes aún residían en áreas rurales (ONU, 2018). Hoy, es una de las regiones más urbanizadas del mundo: 540 millones de personas viven en sus centros urbanos, lo que representa un nivel de urbanización superior al 80%.

La progresiva concentración de población en ciudades de gran tamaño es un patrón destacado de la urbanización en la región. Mientras que en 1960 sólo 11% de la población urbana habitaba en centros de más de 5 millones de habitantes, hoy lo hace un 21% (Figura 1) y menos de la mitad permanece en aquellos de menor tamaño².

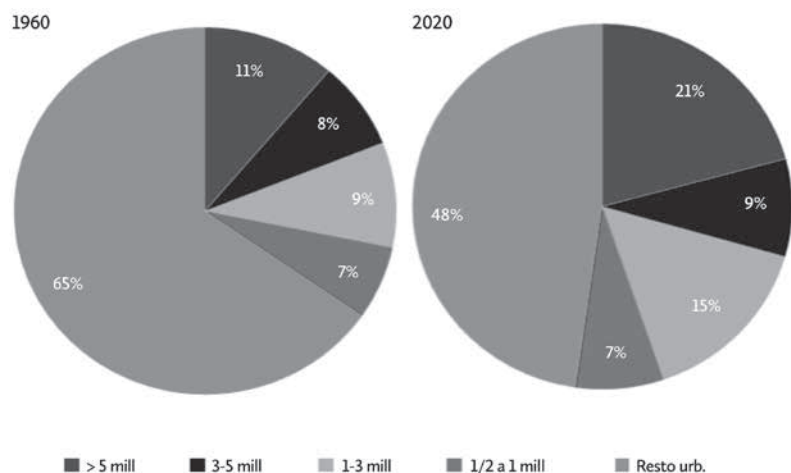


Figura 1: Distribución de población urbana según tamaño de centros en América Latina y el Caribe (1960 y 2020)
Fuente: ONU (2018)

UNA CIUDAD, DOS REALIDADES

En América Latina, la temprana urbanización y el surgimiento de grandes ciudades durante la segunda mitad del siglo pasado plantearon complejos

desafíos de gestión urbana. Mientras en el resto del mundo en desarrollo aún predominaba ampliamente la ruralidad, en los países latinoamericanos el aumento explosivo de la población urbana ponía a prueba la capacidad de las ciudades para proveer suelo, viviendas e infraestructura a sus nuevos habitantes. Los gobiernos encararon el manejo de sus ciudades inspirados, en gran medida, en visiones, prácticas y normativas urbanísticas que operaban en el norte desarrollado. Esta aproximación pudo funcionar para la ciudad formal –aquella en que viven, conviven y trabajan los sectores con ciertos recursos–, pero no permitió atender las masivas necesidades de terreno, servicios y alojamiento que planteaban los más pobres. Los mecanismos predominantes de acceso al suelo que utilizaron para instalar sus asentamientos y alojamientos fueron sobre todo la ocupación de tierras y, en menor grado, los fraccionamientos ilegales.

Así, la ciudad latinoamericana se configuró a partir de dos realidades muy diferentes. Por una parte, barrios atractivos para la inversión social y privada, habitados por personas con buenas viviendas y acceso a equipamientos y servicios, quienes aprovechan los beneficios y oportunidades que ofrece la urbanización. Por otro lado, asentamientos y vecindarios construidos trasgrediendo normas urbanísticas y legales vigentes, donde se instalaron los grupos de menos recursos y en los que no se lograba la calidad de vida que esperaban encontrar en la ciudad.

120 MILLONES EN TUGURIOS

Unos 1.160 millones de personas (uno de cada tres habitantes de las ciudades del mundo en desarrollo) viven en precariedad según cálculos y criterios acordados a nivel internacional (ONU-Habitat, 2018). En América Latina, la cantidad de población urbana que habita en esta situación –unos 120 millones de personas– no ha disminuido, si bien su proporción en la población urbana total se redujo desde un 33,7% en 1990 a un 21,1% en 2010³, y el nivel de precariedad varía entre los países de la región (Figura 2). Es mayor donde la urbanización está menos avanzada (Haití, Nicaragua o Bolivia) que donde ya se está completando (Argentina, Chile o Uruguay). A su vez, en países con presencia sostenida de políticas habitacionales, como Costa Rica y Chile, hay menos precariedad urbana, ya que los programas de vivienda social han podido atender a una proporción importante del sector popular. La mayor o menor apertura demostrada por la sociedad a la informalidad también puede influir en su presencia: mientras en Perú y Bolivia la autoconstrucción individual y comunitaria es parte de la tradición y cultura de las comunidades indígenas, en los países del Cono Sur ha sido en gran medida desplazada por la construcción convencional.

Sobre la base de las cinco condiciones anteriores, consideradas exigibles para que una vivienda sea adecuada, es posible distinguir diferentes tipos y grados de precariedad en la región. Mientras en materia de acceso a fuentes de agua mejorada la región exhibe una cobertura relativamente alta y uniforme en sus áreas urbanas, el porcentaje de hogares sin acceso a saneamiento mejorado es muy variable, desde valores inferiores al 10% en ciudades de Brasil, Chile,

Colombia y México, a otros cercanos al 60% en los centros de Guatemala, Nicaragua o Paraguay. A su vez, alrededor de la mitad de las viviendas en zonas urbanas de Guatemala y Nicaragua tienen durabilidad material insuficiente y en una de cada cuatro se vive en hacinamiento (BID, 2017).

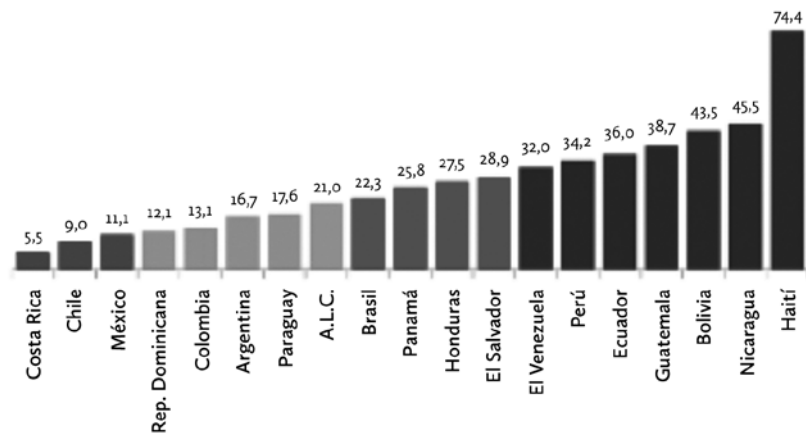


Figura 2: Población urbana en barrios marginales en América Latina y el Caribe (aproximadamente 2014). Fuente: CEPALSTAT – Estadísticas e Indicadores Sociales

A medida que avanza la urbanización, la población que habita en tugurios tiende a disminuir (Recuadro 1). Además, existen indicios de que la precariedad del hábitat podría ser más importante en ciudades de menor tamaño que en las áreas metropolitanas y urbes mayores, donde se ha concentrado gran parte de los recursos públicos en la materia, y cuyos habitantes tienen más posibilidades para presionar y exigir avances (CEPAL, 2004). En estas metrópolis latinoamericanas, en particular, la nítida diferenciación territorial entre ciudad formal y asentamientos precarios que existía en décadas pasadas ha cambiado debido a la dinámica inmobiliaria, las presiones del mercado del suelo, y las políticas públicas de vivienda e infraestructura, entre otros hechos urbanos. Si bien persisten – e incluso se acentúan – las barreras físicas y sociales entre ambas realidades, el territorio se fragmenta en espacios más reducidos y favorece la proximidad de barrios formales e informales.

A diferencia de lo que aún sucede en las ciudades de otros continentes en desarrollo, donde la informalidad urbana abarca simultáneamente una dimensión residencial y otra laboral, en las grandes ciudades de América Latina hay quienes habitan en la ciudad formal y sobreviven gracias a un empleo informal, mientras que otros residen en asentamientos informales y trabajan en el ámbito formal. A su vez, la precariedad del hábitat no va siempre de la mano de la pobreza; ella también afecta a otros grupos que presentan vulnerabilidades, tanto permanentes como transitorias, y deja de estar confinada en los tugurios para extenderse por el espacio urbano en múltiples expresiones (Mac Donald, 2004).

RECUADRO 1 URBANIZACIÓN Y PRECARIEDAD

Con el avance de la urbanización tiende a disminuir la precariedad en las ciudades, como lo demuestra la evolución de ambos procesos en tres subregiones del mundo en desarrollo. El año 2014, la proporción de la población urbana que habitaba en tugurios era sustancialmente menor en América Latina (donde el nivel de urbanización casi alcanzaba el 80%) que en África Subsahariana y Asia Sudoriental, dos regiones con mayor presencia de población rural. En estas tres regiones, el avance de la urbanización entre 1990 y 2014 ha ido acompañado de una reducción de la población en tugurios. En África Subsahariana, por ejemplo, 70% de la población urbana habitaba en asentamientos precarios en etapas tempranas de urbanización; aunque esta proporción disminuyó a 56%, sigue siendo significativa. Por el contrario, en Asia Sudoriental la drástica reducción de la proporción de población en tugurios durante el período analizado podría deberse en parte a una mejor capacidad de respuesta a la demanda por vivienda e infraestructura en las ciudades de esa región.

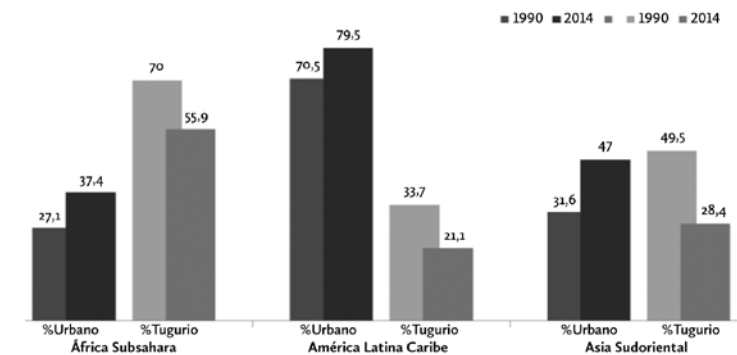


Figura 3: Fuentes: ONU (2018); ONU-HABITAT (2018)

EL HÁBITAT PRECARIO COMO OPORTUNIDAD

En la producción de la ciudad latinoamericana operan, sobre todo, el sector privado (desde el negocio inmobiliario y la construcción) y el sector público (principalmente a través de inversiones en vivienda social, equipamiento e infraestructura). Ambos sectores se ciñen, en general, a las reglas establecidas de planificación y edificación urbana; y si bien sus visiones e intereses respecto del desarrollo de la ciudad no siempre coinciden, logran resolver sus conflictos como protagonistas validados en el escenario urbano. Además, tienden a estar de acuerdo en que los tugurios y asentamientos precarios constituyen un grave problema que sólo instancias técnicamente calificadas –y no los propios habitantes– pueden y deben encarar, mediante la provisión de viviendas permanentes en un marco de legalidad.

Sin embargo, la acción de los gobiernos y el sector privado no ha sido suficiente, hasta ahora, para detener la formación de tugurios y barrios precarios

y mucho menos para acabar con los que ya existen. En la práctica, la solución de los problemas de precariedad del hábitat depende sobre todo de los esfuerzos que puedan y deseen realizar los propios afectados, aunque estos carecen de recursos para encararlos en sus diferentes dimensiones.

La actitud crítica de los productores convencionales de ciudades ante la autoproducción de ciudad y vivienda por parte de los pobres urbanos no ha permitido reconocer plenamente sus aspectos positivos. Dada la escala alcanzada, la producción informal ya no puede ser considerada un parche inevitable debido a la incapacidad del sector formal para hacerse cargo del crecimiento de las ciudades, sino como un modelo de producción de ciudad propio de esta región (ver Salas et al., 2010). Desde una perspectiva cualitativa, la producción informal de ciudad y vivienda es un proceso complejo, organizado e impulsado por los hogares y comunidades de menores recursos a partir de enfoques y prácticas de singular interés y actualidad que intentaremos describir a continuación (ver Recuadro 2).

CONQUISTAR UN LUGAR EN LA CIUDAD

Una primera reflexión se refiere al punto de partida del proceso informal (Figura 4). El inicio de un asentamiento precario o informal puede ser de diferentes maneras: a partir de la ocupación organizada de tierras públicas o privadas, la instalación espontánea y gradual de familias en terrenos intersticiales, la compra de sitios en loteos irregulares o la densificación y ampliación de asentamientos ya existentes. En la mayoría de estos casos, lo que motiva a una comunidad a crear un nuevo tugurio (o a una familia a instalarse en uno que ya existe) es lograr una buena inserción a la ciudad y no necesariamente obtener una vivienda definitiva. Conforme a ese propósito, asegurar una buena localización es el primer paso para lograr la ansiada pertenencia urbana. Ante varias opciones posibles, se privilegiará la cercanía o accesibilidad a fuentes de sobrevivencia, asumiendo riesgos y costos que para otros habitantes de la ciudad resultarían inaceptables. Al asentarse en zonas que implican, por ejemplo, peligro ante desastres, invadir terrenos que no les pertenecen o instalarse junto a basurales o vertederos donde es posible trabajar u obtener algún ingreso, estos autoconstructores informales no necesariamente desconocen los inconvenientes de tales ubicaciones, sino que están dispuestos a aceptarlos a cambio de lograr una radicación ventajosa en la ciudad⁴.

La forma de organizar su proceso habitacional también da cuenta de la prioridad y urgencia asignada a la inserción urbana. Los constructores *formales* de viviendas, sean del sector público o privado, emplean un tiempo considerable en confeccionar el proyecto respectivo, obtener los permisos necesarios, realizar las obras y tramitar las certificaciones antes de poner en uso las viviendas. En cambio, los constructores *informales* inician el proceso ocupando el lugar donde han decidido habitar y recién cuando esté asegurado este primer enclave habrá tiempo para la construcción individual o colectiva de los alojamientos.

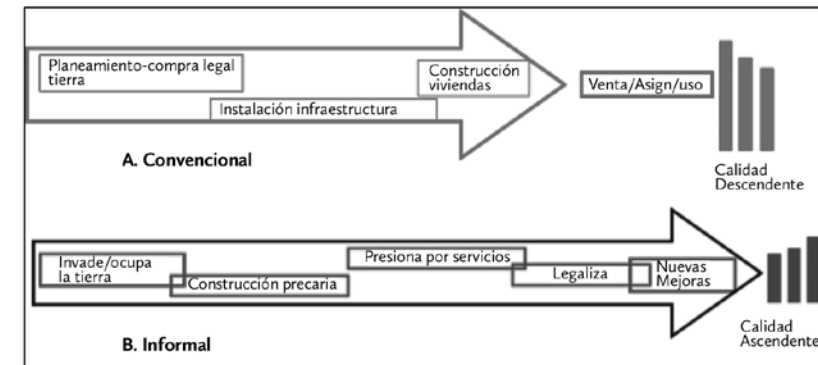


Figura 4: Producción de hábitat convencional e informal. Comparación esquemática de los procesos de acondicionamiento.

Fuente: elaborada por los autores

AVANZAR PASO A PASO

Uno de los rasgos más visibles del tugurio es su precariedad material que, sin duda, causa graves problemas a las familias. Sin embargo, en muchos casos la percepción de las deficiencias puede ser más negativa para quien observa esta realidad desde fuera que para quienes la sufren. Dado que el propósito central del proceso de alojamiento informal es lograr insertarse en la ciudad, la calidad material no constituye necesariamente una prioridad para ellos. Desde esa perspectiva, la precariedad de las viviendas podría no deberse a una limitación insalvable de la producción informal (asociada a la escasez de recursos o a la incapacidad de los habitantes para construir viviendas adecuadas), sino a una priorización estratégica diferente de los desafíos a enfrentar.



Figura 5: Precariedad material frecuente en tugurios. © Seyma Sgz <https://unsplash.com/s/photos/slum>

La calidad material de la vivienda se concibe, valora y obtiene de forma diferente dentro y fuera del hábitat precario. Quienes pertenecen al mundo formal consideran precaria a toda vivienda que no posea atributos como los cinco que se han mencionado, que se consideran indispensables para alojar bien a una familia. Entonces, la población podría dividirse, de manera dicotómica, entre los que viven en alojamientos adecuados y los que lo hacen en precariedad. Se suele pensar, además, que estos últimos permanecerán en dicha condición hasta que se les pueda dotar de viviendas adecuadas (Recuadro 2).

Por el contrario, desde el interior del tugurio se tiene otra visión. Sobre todo en la etapa inicial del proceso, en que importa conquistar un lugar en la ciudad: la vivienda sirve, principalmente, para marcar y defender ese lugar. Sus características como estructura física no son importantes por el momento. Más adelante, cuando ya se inicie la construcción incremental, las carencias físicas se irán superando y sus ocupantes podrán reconocer que “aún les falta” porque “están empezando”, pero confiarán en que “más adelante llegarán a ser buenas viviendas”. La autoproducción de hábitat, siempre progresiva, podrá tener un comienzo reconocible (por ejemplo, el momento de la *toma* u ocupación de un terreno), pero rara vez un término de obra definido, ya que evoluciona según los tiempos en que sus habitantes decidan y logren sumar atributos a sus viviendas y vecindarios.

RECUADRO 2

PROGRESIVIDAD ESPONTÁNEA Y PROGRAMAS INCREMENTALES

Para los involucrados en un proceso habitacional progresivo, la autonomía para manejarlo tiene central importancia y no impide que se esfuercen en conseguir apoyo externo para sus proyectos. Las comunidades latinoamericanas han desarrollado notables habilidades para conseguir recursos. Por ejemplo, un desastre natural podría generar, además de consecuencias negativas, oportunidades para acceder a ayuda para mejorar o ampliar sus viviendas. Algo similar sucede con contactos institucionales y políticos que faciliten el acceso a oportunidades de cooperación. Es importante, sin embargo, que la ayuda no ponga en riesgo el protagonismo de la comunidad en el proceso. En programas públicos de vivienda incremental, los espacios de decisión son más acotados. Los funcionarios, arquitectos y constructores habrán planeado el proyecto y tratarán de controlar que todo suceda según lo previsto. Esto puede complicar el proyecto y dificultar su real apropiación por la comunidad. Si las familias optan por seguir construyendo según sus gustos y posibilidades, es probable que *ensucien* el cuidadoso diseño de los especialistas. Mientras no surjan sinergias efectivas entre los que participan en el proceso, la vivienda progresiva y su complejo proceso de acompañamiento no logrará coberturas significativas para validarse como alternativa realista ante la fluidez con que operan los masivos programas de vivienda *llave en mano* subsidiada.

UN HÁBITAT ESENCIALMENTE COLECTIVO

Finalmente, destacamos la fuerte presencia que adquiere la dimensión colectiva en los barrios informales.

El asentamiento precario suele ser percibido por sus habitantes como un hábitat compartido. Con frecuencia se le da un nombre de contenido simbólico para sus integrantes, que recuerda su origen, sus líderes, fechas significativas o sueños compartidos. Esta percepción del asentamiento precario como un



Figura 6: Espacio público y privado en la ciudad informal. ©Richard Cordones <https://unsplash.com/@richardcordones>

territorio compartido conlleva una particular manera de tratar sus bordes y umbrales internos y externos. Mientras en la ciudad formal prevalece la zonificación precisa, la demarcación y conformación nítida de terrenos y edificios, y se instalan barreras físicas y visuales para protegerse de quienes son diferentes, en los asentamientos precarios la propia escasez de recursos colabora para que se prefiera conectar en vez de fragmentar, y delimitar con bordes difusos y umbrales más que con muros y rejas. La distinción entre espacio privado y público no es definitiva: calles, veredas, sitios eriazos, antejardines y las propias viviendas acogen actividades de comercio, cultura, desplazamiento, y asumen usos privados como cocinar o lavar, según sean las necesidades o prioridades del momento (Figura 6).

Dentro de este espacio colectivo, la diversidad no es un problema, sino una oportunidad. Sobre todo en los tugurios más populosos y densos, la cercanía entre viviendas con muy diferentes niveles de consolidación promueve complementaciones, compensaciones y sinergias que no ocurren en la ciudad formal. Los alojamientos más precarios hacen uso de los muros de casas vecinas más avanzadas y estas, a su vez, anuncian que se está construyendo un buen barrio. En los asentamientos urbanos de tradición andina, las comunidades construyen o completan las viviendas de grupos familiares más vulnerables (por ejemplo, de mujeres solas o ancianos) para asegurar que no queden rezagados.

Al decidir dónde colocar su vivienda en el asentamiento, las familias buscan lograr proximidad con quienes comparten origen, tiempo de permanencia, etnia, lazos familiares, etc. De esta forma, serán posibles las interacciones cotidianas

y el uso compartido de espacios y servicios (Araos, 2019). En contraste, la asignación de viviendas por parte de los programas públicos no considera deseable, necesariamente, la proximidad residencial entre hogares emparentados al presuponer que podría afectar la independencia y autonomía que requiere un hogar para salir de la pobreza.

En síntesis, asuntos como el hábil manejo de procesos, la incrementalidad, naturaleza colectiva del hábitat, o la preferencia por los umbrales a los límites, de la diversidad a la homogeneidad, de los espacios flexibles a las zonificaciones rígidas, presentes en esta modalidad de producción de ciudad dan cuenta de estrategias quizás más actuales y apropiadas para lograr ciudades inclusivas, que las empleadas por la gestión urbana tradicional.

EL HÁBITAT PRECARIO COMO PROBLEMA

En América Latina, una gestión urbana de rasgos más bien elitistas ha dificultado enormemente la posibilidad de encarar con realismo los desafíos que plantea la pobreza a las ciudades y ha favorecido una estigmatización de la producción informal y precaria del hábitat. Si bien en determinados momentos hubo un apoyo explícito a los procesos informales de producción de ciudad (Salas, 2005), ha predominado la idea de que los tugurios y barrios informales constituyen un problema que se encara a partir de su formalización y reemplazo. Revisamos a continuación algunas expresiones de la relación entre gobiernos y productores informales de ciudad.

COLABORACIÓN

La urbanización acelerada y el traslado masivo de población rural a las ciudades en los años 60 y 70 multiplicaron los procesos espontáneos de producción de vivienda y ciudad en la región. Al constatar la incapacidad propia (y del sector privado) para proveer suficientes viviendas a los sectores vulnerables por la vía convencional, los gobiernos terminaron por apoyar la producción informal de hábitat, facilitando el acceso al suelo, instalando servicios básicos, proporcionando componentes prefabricados para la construcción de viviendas o entregando asistencia técnica y financiera a las comunidades (MINVU, 2004).

Una experiencia que tuvo un importante impacto cuantitativo y que aún suscita opiniones encontradas es la Operación Sitio que se implementó en Chile a fines de los años 60. Para enfrentar uno de los desafíos más importantes que tienen los pobres urbanos, el acceso al suelo, este programa entregó lotes unifamiliares a cerca de 71.000 familias para que iniciaran su proceso habitacional⁵. Pese a las críticas que recibió el programa, por no asegurar la entrega de soluciones definitivas y convencionales, no solo logró apoyar el desarrollo incremental de estos barrios, sino que además introdujo una cierta orientación al proceso de autoalojamiento, planificando la localización y el trazado de los lotes en los asentamientos.

Las numerosas iniciativas de carácter participativo que surgieron tanto en el área pública como privada dieron origen al concepto de *producción social de hábitat* (PSH) en la región, que luego se difundió a nivel mundial. Reconocida su

efectividad durante la primera cumbre de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos -Hábitat I (Vancouver, 1976)- y legitimada en la región por un contexto sociopolítico favorable a la organización y participación popular, la producción social del hábitat pasó a ser una alternativa válida de acceso a la vivienda que contó con el apoyo de los gobiernos. Múltiples experiencias, desarrolladas en la mayoría de los países de la región, como la autoconstrucción asistida, la construcción incremental o los bancos de materiales (HIC-AL, 2017) dan cuenta de esta colaboración entre gobiernos, organismos de desarrollo y productores informales de hábitat en los años 70.

Aún después de que cesara la apertura generalizada hacia los proyectos solidarios, los grupos y colectivos que adhirieron a este enfoque siguieron ejecutando proyectos bajo esa modalidad, aunque en menor escala y alcance, incorporando nuevas dimensiones de la temática urbana como la sostenibilidad, el rol de la mujer y la promoción y defensa de los derechos humanos; en especial, el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Para dar cierta continuidad a la producción social de hábitat en la región se han conformado redes regionales para documentar e intercambiar conocimientos y experiencias, capacitar a nuevas generaciones de líderes y técnicos en la materia, y luchar por reponer la construcción solidaria como alternativa a los enfoques de rasgos individualistas y mercantiles que prevalecen en las políticas habitacionales⁶.

CONTROL Y REEMPLAZO

A partir de las dos últimas décadas del siglo pasado, las políticas habitacionales de la región optaron por resolver la carencia de viviendas mediante la provisión directa de unidades permanentes construidas por el sector privado que los beneficiarios financiaban por medio de la fórmula A+B+C (ahorro más bono más crédito). En este contexto, existen pocas posibilidades de articular una colaboración con la producción informal de vivienda y ciudad. Aunque los dos principales productores de la ciudad *formal* latinoamericana (sector privado, desde el negocio inmobiliario y sector público, básicamente a través de sus inversiones en vivienda social, equipamiento e infraestructura) consideran a los asentamientos precarios un problema que sólo instancias técnicamente calificadas (y no sus habitantes) pueden solucionar, hasta ahora no han logrado detener la formación de tugurios y barrios precarios, ni acabar con las graves carencias que prevalecen en ellos. Así, más allá de casos aislados, en que se ha logrado controlar la aparición de algún tugurio, o el reemplazo de otro por construcciones formales, la evolución de los asentamientos informales y precarios sigue estando en manos de sus habitantes.

REGULARIZACIÓN

Ante la imposibilidad de corregir la precariedad urbana de manera drástica, los gobiernos han optado por introducir mejoras y condiciones básicas en los asentamientos, que permitan una gradual incorporación a la ciudad formal. Las intervenciones más frecuentes han sido la regularización legal, la regularización

urbano-ambiental y el mejoramiento barrial (ONU-Habitat, 2003; Salas et al., 2010). La regularización legal de la tenencia de la tierra tiene por objeto otorgar una cierta garantía a los habitantes del asentamiento que su permanencia en el lugar -con frecuencia lograda a partir de una ocupación ilegal- no se verá afectada. Los programas de titularización han sido aplicados extensamente en algunos países. Aunque son bien acogidos por las comunidades, no siempre han sido efectivos para lograr su inclusión social y aliviar la pobreza de asentamientos precarios. Se menciona, por ejemplo, que el uso preferente de una asignación en propiedad de lotes individuales pudo haber debilitado los procesos solidarios, o que la sola propiedad del lote no basta para dar acceso a oportunidades de progreso (Salas et al., 2010) y se sugiere que emplear modalidades más flexibles, que refuercen la cohesión social y se ajusten a la dinámica realidad urbana, podría ser más adecuado para lograr la inclusión en los tugurios⁷.

A su vez, la regularización urbana y/o ambiental contempla diferentes componentes, desde la provisión de redes de agua y desagües cloacales a la instalación de vialidad interna y accesos desde la ciudad (Clichevsky, 2008). Complementadas con la regularización legal, estas intervenciones han logrado buenos resultados tanto en materia de habitabilidad interna como de inclusión urbana.

De origen más reciente, los programas de mejoramiento barrial agregan a las mejoras anteriores la dotación de equipamiento social, tales como escuelas, centros de salud o centros comunitarios y, en algunos casos, mejoras en las viviendas. En algunos programas de mejoramiento barrial de carácter más integral se incluyen además componentes *blandos* como el acompañamiento social, el fomento de la participación ciudadana y la generación de empleos, que favorece su potencial para superar la precariedad urbana y la pobreza⁸.

Desde la perspectiva de la producción formal de ciudad, los programas de regularización y mejoramiento de tugurios representan una aproximación realista a la masiva presencia de asentamientos precarios en la región e incorporan condiciones para su integración socioespacial de manera gradual. Sin embargo, también demuestran limitaciones. Al tratarse de intervenciones que se deciden e implementan desde lógicas muy distintas a las de la autoproducción de ciudad, no siempre acogen las prioridades y expectativas de los habitantes. A su vez, proveer de manera eficiente y rápida determinados bienes y servicios a un asentamiento puede ser difícil de conciliar con los tiempos y actividades que demanda el acompañamiento del proceso habitacional. Por último, una cobertura insuficiente y la ausencia de estrategias de intervención a nivel de la ciudad han llevado a enfrentar la precariedad de forma aislada y dispersa, con resultados menos favorables que si se aplicara una aproximación más estructural al problema en los centros urbanos (ACHR, 2014).

HÁBITAT PRECARIO E INCLUSIÓN URBANA

Sacar de la precariedad a los 120 millones de latinoamericanos que habitan en asentamientos informales de nuestras ciudades en plazos razonables puede ser una

tarea imposible de cumplir con los programas disponibles. Sin embargo, una aproximación desde la producción informal de hábitat entrega un cuadro más optimista. En lugar de una enorme cantidad de individuos castigados por una precariedad que sólo puede ser corregida desde fuera, vemos en él a familias y grupos *reales* que intentan consolidar sus viviendas y barrios según sus particulares necesidades, capacidades y expectativas, a pesar de enfrentar condiciones muy desfavorables y una fuerte restricción de recursos. Considerando la cobertura limitada y los resultados discretos de muchos programas vigentes, sería mejor no insistir en controlar o corregir los procesos de autoproducción de hábitat, sino abrir espacios de encuentro y colaboración con los productores informales para lograr una ciudad más inclusiva. Ello sería posible en la medida que exista la voluntad genuina, desde la ciudad formal, por articular acciones con quienes habitan en los asentamientos precarios y que, a su vez, estos se encuentren debidamente empoderados para participar como actores validados.

UNA APERTURA NECESARIA

La preocupación expresada por las autoridades de los países latinoamericanos en materia de hábitat por la persistencia de asentamientos precarios en las ciudades y su compromiso con el desafío de lograr ciudades inclusivas, libres de pobreza y desigualdad (CEPAL, 2017) permitiría anticipar un mayor esfuerzo por parte del sector público para abordar el hábitat precario en los próximos años. La notable presencia de la producción informal de ciudad en la región justifica por sí misma que se la considere de manera importante al momento de renovar nuestra gestión urbana y habitacional.

Si bien los enfoques más ortodoxos de política habitacional descartan a esta modalidad en la mayoría de los países, el avance de la urbanización y el crecimiento urbano han obligado a flexibilizar las políticas sectoriales para dar respuesta a nuevos desafíos. Una serie de programas urbano-habitacionales atienden problemáticas de similar naturaleza a la existencia de tugurios como, por ejemplo, la obsolescencia del parque habitacional social, el abandono de áreas centrales y pericentrales, el deterioro del tejido urbano o la ausencia de espacios y servicios públicos en determinados barrios (MINVU, 2014). Estas iniciativas comparten muchos rasgos con los programas de regularización y mejoramiento de asentamientos precarios. Al igual que ellos, tienen un enfoque centrado en el territorio, demandan una fuerte coordinación multisectorial y multiescalar, y dan especial relevancia al rol del municipio y a la participación comunitaria. Como sucede en materia de regularización de tugurios, la ausencia de una aproximación estructurada a nivel de ciudad ha sido identificada como causa de una efectividad reducida en la mayoría de estos programas.

Una articulación de estas líneas programáticas para operar de manera concertada a nivel de cada ciudad permitiría abordar concertadamente los problemas de exclusión e inequidad que las afectan, mediante procesos de negociación y priorización entre los habitantes de asentamientos precarios, y otros grupos y actores relevantes (Figura 7).

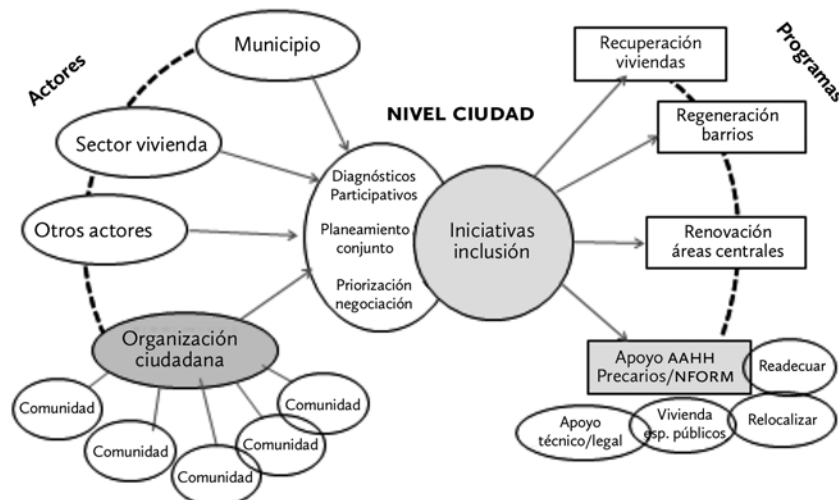


Figura 7: Articulación para una inclusión a nivel de ciudad.
Fuente: elaborada por la autora en base a ACHR (2014)

CONCERTACIÓN A NIVEL DE CIUDAD

Otra condición esencial para una actuación concertada entre los productores informales y los demás actores del escenario urbano es la presencia de comunidades y líderes populares motivados y capacitados para actuar en contextos urbanos cada vez más complejos.

Es necesario recordar que los asentamientos precarios enfrentan, sobre todo en las grandes ciudades, complejidades de orden legal, urbanístico, tecnológico, etc., que demandan apoyo externo. Las comunidades requieren estar técnicamente empoderadas para calibrar las opciones técnicas y tomar buenas decisiones, y complementar las capacidades y destrezas endógenas (que, en general, se refieren a la construcción) con otras que les permitan abarcar nuevas tareas, como el mapeo y perfilamiento de sus asentamiento, la preparación de proyectos, el control de obras o la negociación de acuerdos⁹.

Por otra parte, hoy se reconoce que disponer de recursos propios confiere a las comunidades independencia financiera y poder para negociar la puesta en marcha de sus proyectos. Los mecanismos de ahorro comunitario que operan en otras regiones, aún en niveles críticos de pobreza, permiten acumular importantes montos de dinero para respaldar y cofinanciar iniciativas. En América Latina, la adopción generalizada de prácticas de ahorro comunitario podría ser más difícil, aunque necesaria para fortalecer actitudes de responsabilidad individual y colectiva que el *ambiente de subsidio* puede haber debilitado¹⁰.

Por último, resulta importante corregir una de las principales limitaciones que han tenido hasta ahora las intervenciones orientadas a aliviar la

precariedad del hábitat en ciudades de la región. Si se espera avanzar desde una actuación dispersa y aislada sobre determinados asentamientos precarios en la ciudad a operaciones que abarquen territorios más amplios, será necesario elaborar modelos más complejos que permitan articular tanto a los actores urbanos como a las líneas programáticas en torno a iniciativas respaldadas por un amplio consenso ciudadano. Para ello, las comunidades requieren organizarse no sólo para mejorar su propio hábitat, sino para abordar junto con otras organizaciones los desafíos que se presentan a otros niveles del hábitat¹¹.

RESUMIENDO

En contraste con los resultados, relativamente discretos, logrados hasta ahora por las políticas habitacionales, urbanas y sociales para terminar con los tugurios, en América Latina los propios *afectados* han logrado avanzar –en condiciones muchas veces adversas– desde niveles de precariedad críticos a una materialidad relativamente adecuada. Para ello, emplean prácticas y conceptos desarrollados a través de los años, y que luego adoptaron algunos gobiernos, centros académicos y profesionales para desarrollar la llamada *producción social de hábitat PSH*, una versión más profesionalizada de la autoproducción informal de asentamientos. Si bien la PSH redujo drásticamente su presencia en los años 80, como alternativa validada en el campo de la vivienda y la ciudad, las comunidades más pobres continúan hasta hoy construyendo sus propias viviendas y barrios para posibilitar su instalación en la ciudad latinoamericana.

El análisis de algunos rasgos especialmente interesantes de la autoproducción informal y espontánea, por un lado, y de la discutible eficacia que han demostrado los gobiernos para reemplazarla por programas convencionales de vivienda, por otro, sugieren que sería oportuno dejar de considerar la formación y persistencia de tugurios como un problema con escasas posibilidades de solución. Más conveniente parecería buscar nuevas claves para encarar el reto de la inclusión en los procesos que los generan y extienden. Estas podrían indicar que no se trata necesariamente de construir más y mejores calles, servicios, espacios públicos o viviendas en los tugurios, o de reemplazarlos por conjuntos de viviendas definitivas, sino de reconocer su potencial y concertar un amplio esfuerzo a nivel de cada ciudad para abordar los desafíos del hábitat precario. (Sverdlik et al., 2019)

A partir de una articulación con otras iniciativas programáticas innovadoras, que abordan otros desafíos urbano-habitacionales, la experiencia de muchas comunidades en materia de consolidación y mejoramiento de asentamientos precarios e informales podría ser un aporte central para una gestión urbana más proactiva, flexible y auténticamente democrática, que se necesita con urgencia en las ciudades latinoamericanas.

Notas

- 1- Si bien la proporción de población urbana que habita en asentamientos informales ha ido disminuyendo en la región, el volumen de personas en esa condición se mantiene más o menos constante (<https://urban-data-guo-un-habitat.hub.arcgis.com/>).
- 2- La concentración poblacional en grandes ciudades, característica de la región, podría relacionarse con las mejores condiciones que estas ofrecen a sus habitantes en muchos ámbitos. A modo de ejemplo, en la mayoría de los países latinoamericanos el nivel de pobreza en las ciudades metropolitanas es significativamente menor que el que prevalece en las demás ciudades (CEPAL, 2020).
- 3- Según informó el Programa de Mejoramiento de Barrios Precarios (<https://www.mysup.org/>) en Nairobi, el 28 de mayo de 2019, unos 1.000 millones de personas habitarían en tugurios. Proyecciones para 2019, a partir de las últimas cifras disponibles (2010) a tasa compuesta de crecimiento (base 1990-2010), indicarían que hoy habitan en tugurios cerca de 1.160 millones de personas. Un cálculo similar para América Latina y Caribe a 2019 sugiere que aproximadamente 120,8 millones de latinoamericanos habitarían en tugurios.
- 4- La importancia asignada por los habitantes de tugurios a una buena localización urbana explica el rechazo que generan las propuestas de relocalización a terrenos *seguros* y viviendas *permanentes*, en lugares más alejados desde una perspectiva urbana, en muchas comunidades.
- 5- Para proveer oportunamente suelo a gran cantidad de postulantes, la Operación Sitio entregó en ocasiones lotes sin urbanización bajo el supuesto de que esta se instalaría en el futuro próximo. Esto le valió ser denominada *Operación Tiza* por sus detractores y ser descartada por inadecuada en gobiernos posteriores.
- 6- A partir de una conceptualización renovada de la autoproducción grupal y solidaria de hábitat, la Oficina Regional de HIC para América Latina documentó y sistematizó recientemente diversas experiencias de construcción urbana solidaria como alternativa al sistema establecido de atención habitacional (HIC-AL, 2017).
- 7- Modalidades utilizadas en otras regiones, como los derechos colectivos y comunitarios, el derecho al uso y el arrendamiento del suelo por tiempos pactados, combinadas con prácticas como el *reblocking*, la compactación de tugurios o la relocalización negociada, permiten enfrentar mejor la regularización de tugurios (Patel et al., 2001).
- 8- Por ejemplo, el programa Favela-Barrio, en Río de Janeiro, favoreció a 500.000 habitantes (unas 110.000 viviendas).
- 9- Las comunidades africanas y asiáticas, por ejemplo, se encargan de generar y manejar información actualizada sobre sus asentamientos. Al producir y acumular un importante volumen de material en plataformas virtuales, disponible para todos los habitantes del hábitat precario, se legitiman ante otros actores relevantes como protagonistas de su propio desarrollo, capaces de elaborar y fundamentar propuestas técnicas para resolver los problemas de su hábitat.

10- Para descartar la factibilidad de prácticas de ahorro comunitario se suelen emplear argumentos como, por ejemplo, "los pobres no pueden ahorrar", "para qué ahorrar si se puede acceder a subsidios estatales para resolver los problemas", o "los ahorros informales son inseguros, conviene más el ahorro individual en el sistema formal".

11- En otros continentes, la articulación de organizaciones comunitarias opera, además, a nivel de países y regiones. *Slum Dwellers International* (SDI) es una red de organizaciones de habitantes de asentamientos precarios que se generó en tugurios africanos. Opera en 33 países y 478 ciudades de África, Asia y América Latina. A su vez, *Asian Coalition for Housing Rights* (ACHR) está formada por organizaciones comunitarias y de desarrollo de 19 países y ciudades de Asia y Oceanía.

Referencias

- ACHR (2014) *215 Cities in Asia*. Fifth Yearly Report of the Asian Coalition for Community Action Programme, Asian Coalition for Housing Rights, Bangkok.
- Araos, C. (2019) *Rapprochements - Proximité Résidentielle, Parenté Pratique et Conditions de Vie à Santiago, Chili*. Thèse de Doctorat, Université de Recherche Paris Sciences et Lettres, Paris.
- BID (2017) *Harmonized Household Surveys of Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- CEPAL (2017) *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- CEPAL (2020) *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2019*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Clichevsky, N. (2008) Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial* 1, 63-88.
- Díaz, E. y Gálvez, T. (2015) Informalidad laboral: conceptos y mediciones, Parte 1. Taller de Coyuntura, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- HIC-AL (2017) *Utopías en la Construcción - Experiencias Latinoamericanas de Producción Social del Hábitat*. Grupo de Trabajo de PSH, Habitat International Coalition, América Latina, México, D.F.
- Mac Donald, J. (2004) Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe. *Manuales de la Cepal* 33, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- MINVU (2004) *Chile, un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.
- MINVU (2014) *La Recuperación de Barrios a lo Largo de Chile*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.
- ONU (2018) *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. División de Población, Organización de Naciones Unidas, Washington, D.C.

- ONU-Habitat (2003) *Mejoramiento de Asentamientos Precarios. Condiciones para el Desarrollo de Programas de amplia escala en América Central*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), Río de Janeiro.
- ONU-Habitat (2006) *State of the World's Cities 2006*. Earthscan y ONU-Habitat. Londres.
- ONU-Habitat (2018) *Participatory Slum Upgrading Programme: Slum Almanac 2015 2016*. ONU-Habitat, Nairobi.
- Ortiz, E. (2012) *Producción Social de la Vivienda y el Hábitat. Bases Conceptuales y Correlación con los Procesos Habitacionales*. Primera Edición, Coalición Internacional para el Hábitat, México, D.F.
- Patel, S., Burra, S., D´Cruz, C. (2001) Slum/shack dwellers international (SDI) - foundations to treetops. *Environment and Urbanization* 13, 45-59.
- Salas, J. (2005) *Mejora de Barrios Precarios en Latinoamérica. Elementos de Teoría y Práctica*. Escala, Bogotá.
- Salas, J., Gesto, B., Gómez, G., Oteiza, I. y Sánchez, G. (2010) *Las Tomas de Tierras Urbanas en Latinoamérica: Problema o Solución*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- Sverdlik, A., Mitlin, D. y Dodman, D. (2019) *Realising the Multiple Benefits of Climate Resilience and Inclusive Development in Informal Settlements*. International Institute for Environment and Development (IIED), Londres.
- Tapia, R. y Mesías, R. (2002) *Habitat Popular Progresivo. Vivienda y Urbanización*. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED, Santiago.

ATLAS DE CASOS

- 1 Laboratorio de vivienda
Apan, México
- 2 Crecimiento interior
Apan, México
- 3 Casa de sargazos
Casa Angelita, Puerto Morelos, México
- 4 Módulo de ampliación
Temixco, México
- 5 Intervención en la quebrada
Quebrada Juan Bobo, Medellín, Colombia
- 6 Habitar el centro
Medellín, Colombia
- 7 Habitación en altura
Plaza La Hoja, Bogotá, Colombia
- 8 Vivienda de reconstrucción
Los Horconcitos, Ecuador
- 9 Vivienda para todos
Proyecto Chacras, El Oro, Ecuador
- 10 PREVI Lima
Lima, Perú
- 11 Vivienda para tercera edad
Complejo Residencial Vila dos Idosos, São Paulo, Brasil
- 12 Habitando con el agua
Parque Novo Santo Amaro V, São Paulo, Brasil
- 13 Vivienda para arriendo
Conjunto Justicia Social, Santiago, Chile
- 14 Autoconstrucción popular
Villa La Reina Santiago, Chile
- 15 Radicación en el centro
La Villa 31, Buenos Aires, Argentina
- 16 Cooperativa de vivienda
Cooperativa Tacuabé, Montevideo, Uruguay



1 Laboratorio de vivienda

Apan, México, 2019

Actores:

Institución mandante y ejecutora:

INFONAVIT

Auditoría: MOS Architects y CIDS

(junto a otras 32 oficinas

de arquitectura)

Financiamiento:

INFONAVIT

Por encargo de INFONAVIT, la oficina MOS diseñó un centro de estudio y un plan maestro para albergar 32 prototipos de vivienda en la pequeña urbanización de Apan, cercana a Ciudad de México. Cada prototipo debía corresponder a una de las nueve zonas climáticas de México identificadas por el Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible (CIDS). Además, debían tener referentes de arquitectura vernácula y un potencial de crecimiento de acuerdo a diversas estrategias (agregación, repetición, adición u otra). Cada prototipo fue realizado por una oficina de arquitectura diferente.

El Laboratorio de Vivienda buscaba encontrar nuevas soluciones para la vivienda social desde el punto de vista material, formal y conceptual con un enfoque sustentable. Entre otros aspectos considerados, se intentó romper el paradigma de la monotonía por repetición excesiva, asociado a la vivienda social en el inconsciente colectivo. Los proyectos fueron diseñados sin contexto, por lo que debían tener una capacidad de adaptación a diversos espacios, tanto urbanos como rurales.



2 Crecimiento interior

Apan, México, 2019
Actores:
INFONAVIT, MOS arquitectos
Arquitectura: Frida Escobedo
Financiamiento:
INFONAVIT

Este proyecto de Frida Escobedo, desarrollado en el contexto del Laboratorio de Vivienda de INFONAVIT, logra una espacialidad única al construir una gran doble altura que posibilita hacer un segundo piso. Para ello, se dejan dos cadenas de hormigón en los muros laterales con un bajo relieve, permitiendo instalar fácilmente un envigado de madera que soporte un eventual nuevo nivel. A diferencia de otras tipologías de vivienda incremental, como con esta estrategia el espacio potencial es parte de la vivienda, el usuario puede dar uso y habitar la totalidad del volumen. Así, los habitantes cuentan, en su forma ampliada, con más superficie habitable, y con el lujo espacial que otorga el cielo alto y abovedado en su forma original.



© Rafael Gamo



© Rafael Gamo



© Rafael Gamo

3 Casa de sargazos

Casa Angelita, Puerto Morelos,
México, 2018

Actores:

Omar Vázquez Sánchez

Financiamiento:

Autoconstruida con materiales reco-
lectados en la playa

Varias playas del Caribe mexicano han sido invadidas por el sargazo, alga que se ha transformado en una plaga (debido a su apariencia sucia y a la pestilencia que la caracteriza), generando miles de toneladas de desecho. Omar Vázquez Sánchez, un lugareño de Puerto Morelos, vio en esto una oportunidad y decidió hacer adoquines con el alga. Posteriormente, en sólo 15 días levantó la casa que se muestra la derecha, utilizando 20 toneladas de sargazo.

El proceso de autoconstrucción se realiza con muy poca agua y no necesita adhesivos. De esta forma, un proceso experimental, iniciativa de una persona ajena al mundo de la construcción o la arquitectura, se transforma en un prototipo para construir viviendas con muy pocos recursos, duraderas (los bloques fueron testeados por la UNAM) y sustentables.



© Omar Vázquez Sánchez



© Omar Vázquez Sánchez



© Omar Vázquez Sánchez



© Omar Vázquez Sánchez

4 Módulo de ampliación

Temixco, México, 2017
Financiamiento:
INFONAVIT

Este proyecto, impulsado por INFONAVIT, buscaba dar respuesta a una política habitacional que generó graves problemas de hacinamiento al financiar la construcción de 820.000 viviendas de un solo dormitorio entre 2004 y 2011. La propuesta considera un subsidio para construir una habitación suplementaria, de al menos 9 m², en las viviendas donde existe hacinamiento. La primera fase partió con cinco prototipos, diseñados por prestigiosas oficinas de arquitectura, que debían proponer soluciones energéticamente sustentables, estructuralmente viables, con aporte estético y que no entorpecieran el funcionamiento de la vivienda original.



5 Intervención en la quebrada

Quebrada Juan Bobo, Medellín, Colombia, 2015

Actores:
Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín

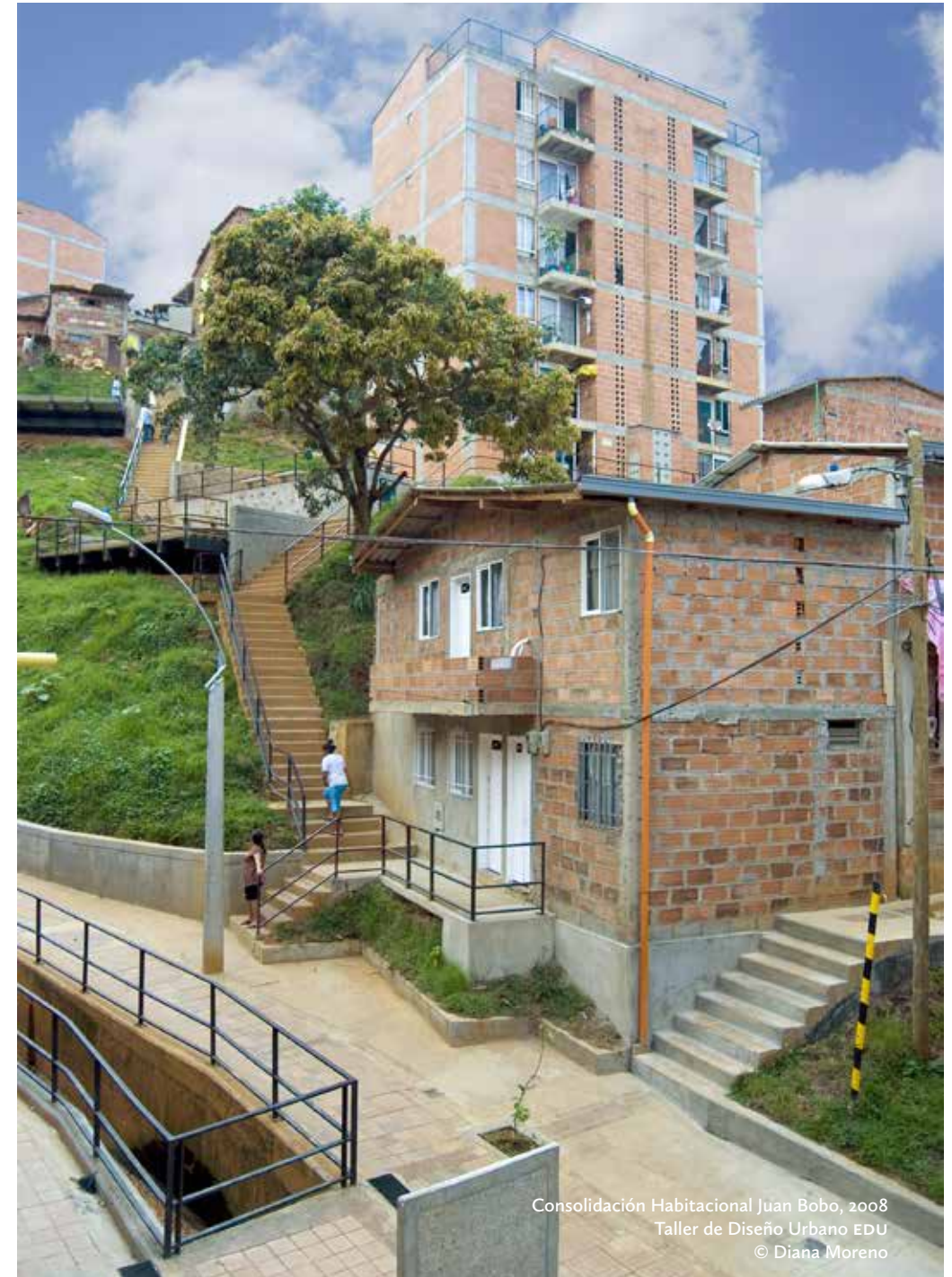
Financiamiento:
Empresa privada estatal

La Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín realizó una intervención en la quebrada de Juan Bobo, desplazando a 1.260 habitantes que vivían en situación de alto riesgo, reubicándolos en viviendas nuevas en el mismo barrio. Esto permitió recuperar el valor medioambiental de la quebrada, dotar de espacios públicos de alta calidad a las viviendas, y proveer, además, un sistema de circulación.

El proyecto adoptó una estrategia de participación ciudadana que permitió a los pobladores expresar sus necesidades, y estas fueron consideradas en el desarrollo de la intervención.



Paseo Urbano Andalucía, 2006
Taller de Diseño Urbano EDU
© Diana Moreno



Consolidación Habitacional Juan Bobo, 2008
Taller de Diseño Urbano EDU
© Diana Moreno

6 Habitar el centro

Medellín, Colombia, 2004

Actores:

Concreto, CI Loreto

Arquitectura: Ana Elvira Vélez y Juan

Bernardo Echeverri

Financiamiento:

Operación de préstamo

A diferencia de la mayoría de los conjuntos de vivienda social que se ubican en la periferia, este proyecto de 254 departamentos de 52 m² se ubica en el centro de la ciudad. Además, tiene otras dos particularidades que vale la pena destacar. La primera es que se trata de un proyecto de iniciativa totalmente privada, que muestra cómo es posible llegar a soluciones rentables y de gran calidad, en conjuntos de mediana altura, mediante beneficios tributarios y subsidios para adquirir viviendas. En segundo lugar, se celebra el cuidado por generar espacios públicos de calidad y una estética de buenas terminaciones. Esto fue posible al dejar a las unidades habitacionales inacabas en sus interiores, permitiendo que los usuarios configuraran los espacios a su gusto y acorde a sus necesidades.



7 Habitación en altura

Plaza La Hoja, Bogotá,
Colombia, 2015

Actores:

Proyecto liderado por Metrovivienda

Constructora: Arpro

Arquitectura: MGP Arquitectura y

Urbanismo

Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)

Financiamiento:

Gobierno Distrital

Este conjunto de 457 viviendas de interés prioritario (VIP), en pleno centro de Bogotá, fue uno de los proyectos emblemáticos del alcalde Gustavo Petro y demuestra la factibilidad de densificar y construir viviendas de interés social integradas a la ciudad y sus servicios.

Si bien la oficina MGP Arquitectura y Urbanismo no quedó conforme con la falta de programas públicos a nivel del suelo, como se contemplaba en el concurso original, es importante destacar el proyecto en tanto acción público-privada.



© Rodrigo Dávila



© Rodrigo Dávila

8 Vivienda de reconstrucción

Los Horconcitos, Ecuador, 2016
 Actores:
 Arquitectos: Al Borde, El Sindicato
 Arquitectura, ENOBRA,
 Maestro Miguel Ramos,
 Familia Viteri Hidalgo
 Financiamiento:
 Cofinanciamiento
 Familia Viteri Hidalgo

La oficina de arquitectura Al Borde desarrolló un doble proyecto utilizando los mismos materiales. El primero permitió albergar al pabellón alemán del Foro de Hábitat III, y el segundo la construcción de cuatro prototipos de vivienda social para la reconstrucción de la ciudad posterior al terremoto del 16 de abril del 2016.

Con esta estrategia la oficina, que se especializa en trabajar con el mínimo de recursos en sus proyectos, logró diseñar viviendas de alta calidad a muy bajo costo, respetando las técnicas tradicionales de la ruralidad ecuatoriana.



© Carlos Cuenca



© Al Borde Arquitectos



© Al Borde Arquitectos

9 Vivienda para todos

Proyecto Chacras, El Oro,
Ecuador, 2016
Actores:

Arquitectos: Futura Arquitectura
Colectivo de gestión cultural:
Cronopios-El Oro
Financiamiento:
Voluntarios y donaciones

Esta casa, construida en la provincia de El Oro, tenía el propósito de dar techo a una familia que había perdido su casa con el terremoto que azotó a Ecuador en 2016. La vivienda se construyó con recursos mínimos, ya que se donó la totalidad de los materiales y la mano de obra fue proporcionada por voluntarios.

Las fundaciones de cemento y ladrillo sirven de soporte a una estructura hecha casi enteramente por *pallets*. La casa busca generar diferentes condiciones al ser habitada; por ejemplo, incorpora puertas especiales a ras de piso para niños dando lugar a situaciones que fomentan un uso fluido del espacio. Por otro lado, se construyó un huerto y se enseñó técnicas básicas de construcción al futuro dueño para las que pudiera utilizar posteriormente.



10 PREVI Lima

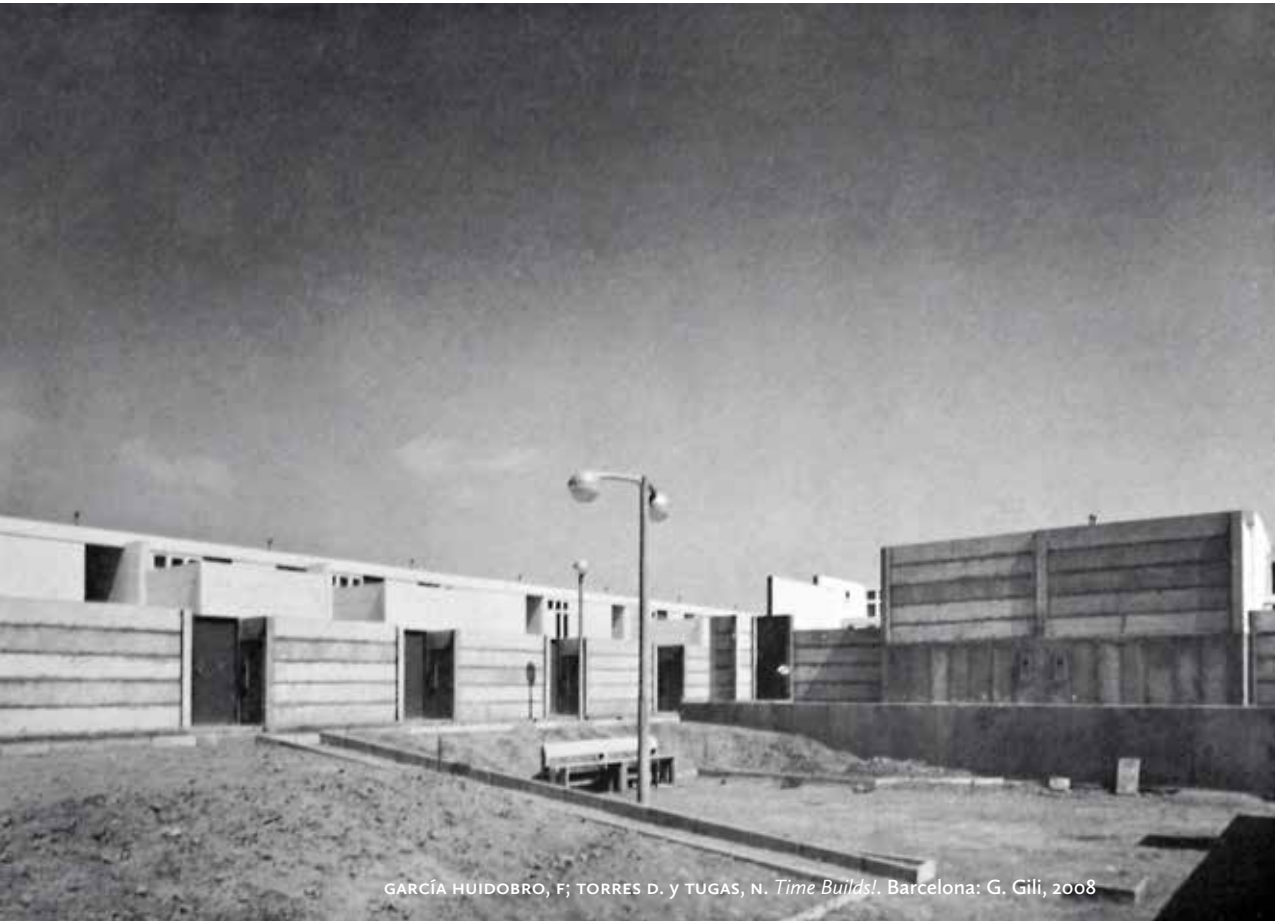
Lima, Perú, 1967-1970
Actores:

Gobierno de Perú (liderado por su presidente y arquitecto Fernando Belaunde Terry), el PNUD, Peter Land como arquitecto asesor y 26 arquitectos concursantes.

Financiamiento:
Banco de la Vivienda del Perú

PREVI surgió, a mediados de los años 60, como un proyecto experimental de vivienda piloto. Se enmarcó en una iniciativa del gobierno peruano que buscaba hacer frente al gran déficit de vivienda manifestado con la proliferación de asentamientos informales. En este contexto, se hizo un llamado a concurso en que se seleccionaron 26 propuestas, dando nacimiento a un conjunto de 500 unidades habitacionales que tenían como condición básica ser flexibles e incrementales.

Este ha pasado a ser uno de los proyectos de vivienda incremental más emblemático de Latinoamérica, construyendo un testimonio vivo hasta hoy.



GARCÍA HUIDOBRO, F.; TORRES D. y TUGAS, N. *Time Builds!*. Barcelona: G. Gili, 2008



© Peter Land



GARCÍA HUIDOBRO, F.; TORRES D. y TUGAS, N. *Time Builds!*. Barcelona: G. Gili, 2008

11 Vivienda para tercera edad

Complejo Residencial Vila dos
Idosos, São Paulo, Brasil, 2007
Actores:

Arquitecto: Vigliecca & Asociados
Instituciones del Gobierno

Metropolitano: SEHAB, COHAB
Mantención del edificio y del cuidado
de las ancianos: Diagonal Urbana y
Limpurb

Financiamiento:
Fondo Municipal Habitacional

En el marco de un programa de alquiler social emprendido por la ciudad de São Pablo, en que se construyeron cerca de 800 unidades habitacionales, destaca el conjunto Vila dos Idosos. Este fue encomendado por la Compañía de Vivienda Metropolitana (COHAB) y, al igual que los restantes conjuntos del programa, ofreció a sus residentes una buena ubicación en la ciudad.

Este complejo de 145 unidades habitacionales se definió para un público objetivo mayor de 60 años. Además, los habitantes debían pertenecer a familias que no tuviesen ingresos superiores a tres sueldos mínimos y se les cobraba un arriendo de 10% a 15% del ingreso del grupo familiar. De igual forma, como parte del proyecto se estipuló disponer un servicio de aseo semanal y cuidados especiales para las personas mayores de la Vila.



© Vigliecca & Asociados



© Vigliecca & Asociados

12 Habitando con el agua

Parque Novo Santo Amaro V,
São Paulo, Brasil, 2012
Actores:
Município de São Paulo,
Mananciais Consortium, Construbase
+ Engeform
Arquitecto: Vigliecca & Associados
Financiamiento:
Subvenciones de inversión y
financiamiento del Gobierno Federal

Este proyecto, de 200 unidades habitacionales, se ubica en un barrio periférico de São Paulo. Su objetivo era radicar a los habitantes del lugar a viviendas formales definitivas. Lo destacable es que no se limitó a sólo construir viviendas, sino que también dotó a los residentes de acceso a servicios como canchas deportivas, juegos para niños, pista de patinaje y una escuela.

El proyecto se integró de forma armoniosa mediante una estrategia que buscó respetar la morfología del lugar y seguir un curso de agua (que estaba contaminado por alcantarillados) que fue refaccionado e incorporado al proyecto. Como resultado, se logró que el conjunto habitacional se constituyera como una real mejora para la calidad de un barrio que carecía de servicios.



13 Vivienda para arriendo

Conjunto Justicia Social,
Santiago, Chile, 2020
Actores:

Municipalidad de Recoleta,
Inmobiliaria Popular
Arquitecto: Juan Sabbagh
Financiamiento:
Gobierno central y municipal

El conjunto Justicia Social de Recoleta, diseñado por el arquitecto Juan Sabbagh, se emplaza en una comuna del pericentro de Santiago. A partir de un proyecto piloto en otras dos comunas de la ciudad, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en asociación con el municipio decidieron financiar la construcción de un conjunto de viviendas para arriendo. Este caso es el primer ejemplo chileno de esta fórmula de financiamiento gubernamental. De esta forma se logró asegurar valores de arriendo asequibles para los residentes, evitando la especulación con el bien inmueble, o cambios de valor debidos al aumento de la plusvalía de los departamentos.

Con 38 departamentos, en cinco pisos, el conjunto ofrece viviendas sociales en arriendo con precios no mayores que 25% del sueldo de sus residentes, atendiendo a la población más vulnerable de la comuna. Los postulantes deben ser beneficiarios del subsidio de arriendo otorgado por el MINVU.



© Corporación Innova Recoleta



© Corporación Innova Recoleta



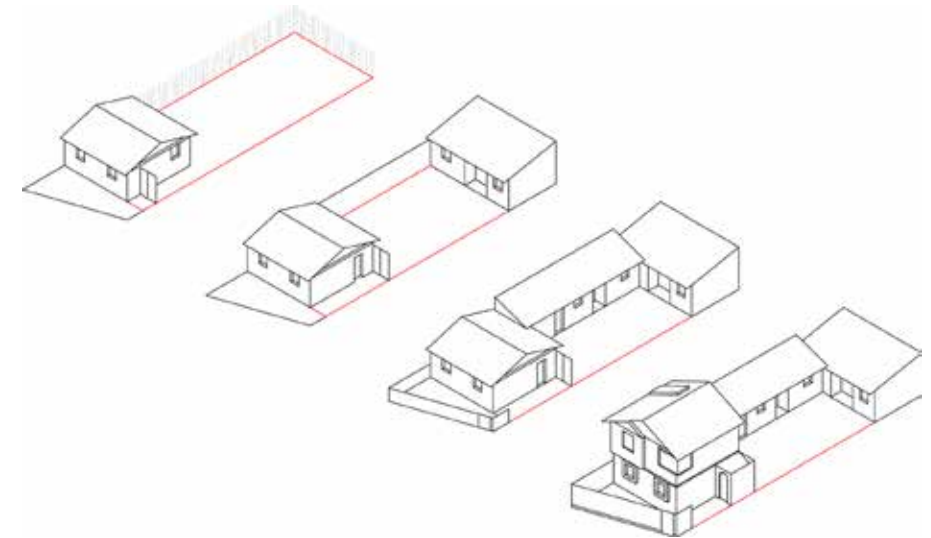
© Corporación Innova Recoleta

14 Autoconstrucción popular

Villa La Reina Santiago, Chile, 1973
 Actores:
 Municipalidad de la Reina, pobladores,
 Pontificia Universidad Católica de Chile
 Arquitecto y alcalde
 de La Reina del momento:
 Fernando Castillo Velasco
 Financiamiento:
 Estatal

Villa la Reina es un proyecto que fue liderado por el arquitecto y exrector de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Fernando Castillo Velasco, entonces alcalde de La Reina. Considera 1.592 casas autoconstruidas por sus futuros pobladores, incluyendo espacios públicos, equipamiento y alcantarillado.

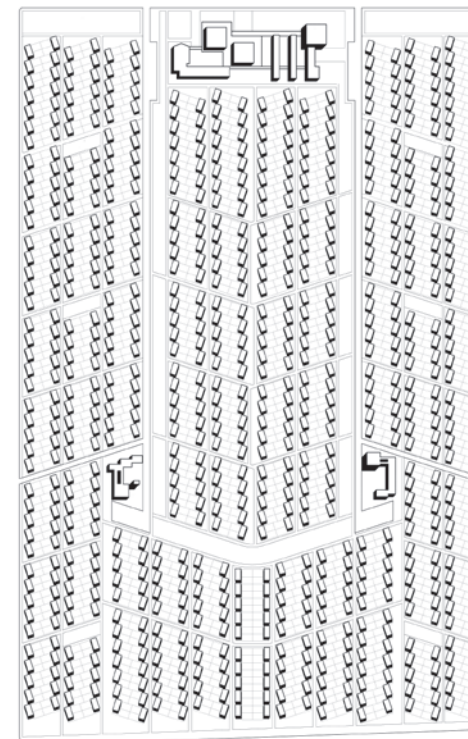
Como fue uno de los procesos de autoconstrucción asistida más grandes de Latinoamérica, el conjunto se ha transformando en un icono de la vivienda autoconstruida. Hoy (con ya casi 50 años de antigüedad) es un barrio bien constituido, con identidad propia y buena accesibilidad a servicios.



Dibujo: Francisco Quintana



© Stephannie Fell



Dibujo: Francisco Quintana



© Jorge Alvarado



© Jorge Alvarado

15 Radicación en el centro

La Villa 31, Buenos Aires,
Argentina, en curso

Actores:
Pobladores, BID, Gobierno nacional.
Financiamiento:
BID, Gobierno Ciudad
de Buenos Aires

La Villa 31 es el barrio informal, autoconstruido por sus habitantes, más emblemático de Argentina, teniendo 43 mil habitantes en 32 hectáreas situadas en un barrio central de Buenos Aires.

Junto a varias autoridades y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2018 se puso en marcha un proyecto de integración social y mejoramiento urbano integral del barrio. Este cuenta con varias etapas que tienen como objetivo dotar a las 74 manzanas con alcantarillado, así como mejorar las fachadas de las viviendas y sus estructuras de manera innovadora. Para esto último se trabajó con la oficina de arquitectura liderada por Solano Benítez y Gloria Cabral.

Las etapas posteriores del proyecto consideraron una serie de grandes intervenciones que incluyen espacios públicos de calidad, establecimientos educacionales, la construcción del Ministerio de Educación y una sede del BID en el entorno cercano.



Fotogramas del video del Banco Interamericano de Desarrollo. *De asentamiento informal a barrio: Integración social y urbana de la Villa 31 de Buenos Aires. 2019.* Bajo Licencia Creative Commons.



16 Cooperativa de vivienda

Cooperativa Tacuabé,
Montevideo, Uruguay, 2001
Actores:

Pobladores: Sindicatos de trabajadores,
ex exiliados
y ex presos políticos
Asesoría: INVIPO, FUCVAM

Uruguay es sin duda el país latinoamericano en que mejor ha proliferado el sistema de cooperativas como forma de dar acceso a vivienda a la población. Desde los años 70 se han constituido cerca de 400 cooperativas en el país como parte de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM). Estas han llevado a construir cerca de 17.000 viviendas. El caso de Tacuabé destaca en este sistema colaborativo y de autogestión para generar viviendas.

Esta cooperativa, conformada por sindicatos de trabajadores, ex exiliados y ex presos políticos, tiene un tamaño pequeño: sólo 42 viviendas. Pero es interesante detenerse en este caso de autoconstrucción, que con la asesoría de INVIPO enriqueció la construcción mediante soluciones como una cobertura de agua en las techumbres, que funciona como aislación térmica sustentable.



© Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)



© Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)



© Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

Sonia Roitman

The University of Queensland

INTRODUCCIÓN

La *segregación social urbana* es un fenómeno que caracteriza a la mayoría de las ciudades del mundo (Caldeira, 1996; 2000; Herbert, 2011; Roitman, 2013). Se le ha llamado de varias otras formas, quitando y poniendo adjetivos (ej: segregación, segregación urbana, segregación socioespacial, segregación social de grupo) hasta llegar a un concepto de apariencia más acotado, *segregación residencial* (Katzman, 2001; Sabatini et al., 2001; Torres, 2001; PNUD, 2009; Bourne y Walks, 2011; Marques, 2015; Marengo y Elorza, 2016), que es actualmente la definición más usada. No obstante, algunos autores han preferido utilizar una connotación ‘menos negativa’ del problema y por este motivo hablan de *diferenciación residencial* (Bourne y Walks, 2011). A pesar de las múltiples denominaciones, en realidad no existen grandes diferencias conceptuales.

La segregación social urbana responde a diferentes causas y existen diferentes formas de abordarla, pero su característica central es la separación de grupos sociales en el espacio urbano. Como esta separación es un proceso, la segregación no puede entenderse como un fenómeno estático, sino como uno dinámico que cambia constantemente de acuerdo a factores estructurales e individuales.

La segregación social de las ciudades viene siendo tema de creciente preocupación para los gobiernos de la región. En efecto, el Reporte Regional de Hábitat III para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2017), documento que compiló las acciones de los gobiernos de la región para la cumbre *Hábitat III* realizada en Quito en 2016, señalaba la urgencia de disminuir la inequidad que caracteriza a la región y que se expresa en una aguda segregación de las grandes urbes. Disminuir la segregación social urbana, se sostiene, no sólo es clave para generar sociedades más cohesionadas e inclusivas, sino también para poder afrontar los desafíos del cambio climático y precariedad habitacional, que afectan

especialmente a los sectores más vulnerables. El deseo de vivir en asentamientos humanos y ciudades que sean seguras, inclusivas, resilientes y sustentables (tal como lo señala el Objetivo de Desarrollo Sustentable 11) requiere políticas tendientes a disminuir la segregación social urbana y las formas en que las inequidades sociales se manifiestan espacialmente.

A continuación, se presentan los principales enfoques de análisis sobre la segregación urbana desde sus inicios en 1940 hasta nuestros días. Luego se revisa la situación actual de la temática y finalmente se discuten los principales desafíos que deben abordar las ciudades latinoamericanas para disminuir la segregación socioespacial.

PRINCIPALES ENFOQUES ANALÍTICOS

ESCUELA DE CHICAGO Y EL ENFOQUE ESPACIAL CUANTITATIVO

La Escuela de Chicago (y en particular su grupo de Ecología Humana) postulaba antes de 1940 que la ciudad está dividida en áreas naturales que cuentan con determinadas características físicas y culturales. Cada una de estas áreas actúa como un organismo vivo que atrae a ciertos individuos y repele a otros, produciendo procesos de segregación basados en diferencias sociales, económicas y culturales (entre ellas, la lengua hablada por los residentes, las profesiones, etnias y los ingresos de los hogares). Por ejemplo, Robert Park (1970), uno de sus integrantes, habla de la ciudad como “un mosaico de pequeños mundos que se tocan, pero no están interconectados”. De esta forma, según esta escuela de pensamiento, la ciudad está dominada por procesos de competencia, dominación, invasión o secesión entre grupos o individuos y los diferentes grupos sociales se localizan en diferentes áreas de la ciudad de acuerdo a su clase social. Louis Wirth (1938), otro representante de esta línea, sostenía que un grupo social se segrega de otros porque sus necesidades y modos de vida son incompatibles con los de los restantes.

Los postulados de la Escuela de Chicago han sido posteriormente utilizados por investigadores que aplican un enfoque cuantitativo para intentar medir la segregación a través de diversos índices. Massey y Denton (1988) lideraron el análisis urbano usando índices de segregación en Estados Unidos, postulando que la distancia geográfica o espacial estaba relacionada con la distancia social entre individuos o grupos en la ciudad. Así, la segregación residencial sería un fenómeno multidimensional que puede analizarse de acuerdo a cinco dimensiones:

- La *desigualdad* se refiere a la distribución diferencial en el espacio de un grupo minoritario en relación a otro grupo social;
- La *exposición*, cuyo polo opuesto es el aislamiento, se refiere al potencial contacto entre los miembros de dos grupos sociales que habitan en la misma zona geográfica;
- El *agrupamiento* se refiere a la cercanía espacial de diferentes grupos minoritarios y en qué medida ellos están expuestos solamente a otros miembros de grupos minoritarios;

- La *concentración*, y su opuesto, la dispersión, se refiere al porcentaje de espacio físico ocupado por un grupo minoritario; se considera que si un grupo comparte un área física muy reducida, se encuentra altamente concentrado;
- La *centralización* se refiere a la cercanía de un determinado grupo social a áreas centrales de la ciudad consideradas –en el caso de ciudades de Estados Unidos– como áreas deficientes en cuanto al acceso a servicios e infraestructura; esta categoría no resulta adecuada para el análisis latinoamericano, ya que en general las zonas centrales se caracterizan por elevadas rentas urbanas y mayor diversidad de usos de suelo.

Massey y Denton (1988) sostenían que la mejor manera de estudiar los procesos de segregación era a través de estos cinco índices. Se trataba de un análisis descriptivo, cuantitativo y que atendía fundamentalmente a aspectos de la distribución espacial de las personas en el territorio, dejando de lado aspectos más subjetivos del problema, dificultando su comprensión en profundidad y toda su complejidad.

Siguiendo esta línea de análisis, White (1983) enfatiza la distinción entre *segregación sociológica* y *segregación geográfica*. La primera se refiere a la ausencia de interacción entre grupos sociales, mientras que la segunda se refiere a la desigual distribución de grupos sociales en el espacio. Si bien un tipo de segregación no implica la existencia del otro, generalmente se encuentran relacionados.

En América Latina, Francisco Sabatini y su equipo de investigación han estudiado los procesos de segregación en varias ciudades chilenas y principalmente en la capital, Santiago (Sabatini, 1998; Sabatini et al., 2001). Postulan que se debe analizar la segregación de acuerdo a tres variables: (i) concentración espacial (grado de concentración en el espacio de un grupo en determinadas áreas de la ciudad); (ii) homogeneidad social (grado de homogeneidad socioeconómica en las diversas áreas residenciales) y (iii) dimensión subjetiva de la segregación (percepción de los residentes sobre las otras dos dimensiones, consideradas como “dimensiones objetivas”).

Estos autores argumentan que, en el caso de Chile, lo que se observaba hacia fines de los años 90 era una disminución en la escala de la segregación. Así, mientras antes la segregación era a gran escala (por ejemplo, la zona oriente de Santiago era rica y las zonas sur y poniente pobres), desde el final del milenio se produce un cambio a una escala geográfica o espacial más reducida. Grupos económicos de ingreso medio y medio-alto se trasladan a zonas tradicionalmente más pobres, en la modalidad de barrios cerrados, o condominios residenciales, con acceso controlado y que comparten espacios comunes. Esto se ha denominado “cerca, pero divididos” por un muro (Roitman, 2013). La proximidad espacial no implica interacciones sociales entre grupos de diferente nivel socioeconómico. De hecho, Sabatini (1998) habla de una “ruptura histórica en los patrones de segregación social del espacio en Santiago”. También enfatiza que la segregación

a escala reducida puede generar mayores oportunidades de integración social urbana, por ejemplo, a través del desarrollo de nuevas fuentes laborales que surgen porque los nuevos residentes de urbanizaciones cerradas demandan nuevos servicios. Sin embargo, otras investigaciones han mostrado que, desgraciadamente, las urbanizaciones cerradas otorgan muy reducidas oportunidades laborales para los residentes de sus zonas aledañas (Roitman, 2013).

Resumiendo, la corriente espacial cuantitativa considera a la segregación como un fenómeno espacial multidimensional que sucede en la ciudad y que posee consecuencias tanto para los que llegan como para los antiguos residentes. Así, se prioriza el análisis de las características de los grupos sociales que habitan en diferentes zonas sin ahondar en las causas que explican la lógica de localización, tales como los precios del suelo.

ESCUELA MARXISTA Y POSMARXISTA

Muchos autores han criticado la *naturalización* de la segregación como simplemente una consecuencia de la división social del espacio (PNUD, 2009; Netto et al., 2015) y hablan de la influencia de otros factores como, por ejemplo, la renta urbana.

En este sentido, el análisis del sistema capitalista es el principal foco de análisis de la escuela marxista y posmarxista. En el primer grupo, los dos autores más importantes han sido Henri Lefebvre y Manuel Castells (este último en su primera etapa de trabajo intelectual). Entre los postmarxistas, los autores más importantes han sido Peter Marcuse, Iris Young (aunque su trabajo está más relacionado con cuestiones políticas y feministas, y no tanto urbanas) y, en América Latina, Martha Scheingart.

Para Lefebvre (1996), la ciudad genera procesos contradictorios al integrar y separar al mismo tiempo. La integración se produce al tratar de vincular todos los elementos que configuran la ciudad en un todo, pero al mismo tiempo la sociedad genera procesos segregacionistas en donde diferentes grupos sociales se localizan en determinados espacios. Así, reconoce al gueto como máximo exponente de la segregación en la ciudad y sostiene que hay guetos para gente pobre y también para gente rica (haciendo referencia a las urbanizaciones cerradas).

En su análisis de los guetos, Wacquant (2010) explica la connotación de marginación y segregación que estos adquieren, y la influencia de aspectos sociales y culturales (clase social, etnia, religión) y económicos (en general bajos ingresos) que conllevan a un confinamiento en el espacio, estigmatización, coacción y enclaustramiento institucional, los cuatro elementos que caracterizan a un gueto. Asimismo, el gueto cumple la función de ser un medio eficiente de subordinación para el beneficio material del grupo dominante (mano de obra de escaso valor que puede cumplir con las necesidades de grupos de mayor ingreso), pero al mismo tiempo ofrece un espacio protegido donde el grupo subordinado puede tener sus propias reglas, organización y autonomía cultural.

Por su parte, Scheingart (2001) también se refiere a procesos de unidad y separación, o de integración y conflicto, en la ciudad. Sostiene que la segregación

se refiere a la distancia espacial y social que se establece entre una parte y el resto, y puede tratarse tanto de grupos de ingreso bajo o alto; es decir, la *villa miseria* o *campamento*, en el primer caso, y la urbanización cerrada, en el segundo. Según esta corriente analítica, los factores estructurales inherentes a diferencias socioeconómicas y acceso a recursos materiales y no materiales explican los procesos de segregación. Para Schteingart (2001), por ejemplo, la estructura social y económica, así como el acceso al mercado laboral y el funcionamiento del mercado inmobiliario, son condicionantes de procesos segregativos. Pero, al mismo tiempo, existen aspectos individuales que tienen que ver con preferencias familiares o individuales y su libertad de elección en el mercado, que contribuyen a la segregación urbana. Castells (1977) también considera que la reproducción del mercado laboral y las relaciones que se establecen a partir de su funcionamiento son determinantes en los procesos de segregación urbana.

Estos autores de base marxista consideran que las divisiones sociales en la urbe no son un elemento nuevo, pero la ciudad va adquiriendo nuevas formas y, en muchas ocasiones, las divisiones se hacen más profundas. Para Marcuse (2000), las ciudades actuales muestran extremos de pobreza y riqueza, y mientras las áreas ricas se aíslan de su entorno, ya sea acuartelándose en elevadas torres con servicios de alta calidad o en áreas suburbanas alejadas, las áreas pobres están marginadas y desconectadas de la vida social y económica de la urbe que las rodea. Marcuse (2000) también menciona otras áreas de la ciudad que incluyen otros usos urbanos (industriales, comerciales, de gobierno, zonas de oficinas y áreas recreativas) y, en consecuencia, apunta no sólo a la fragmentación urbana, sino al *acuartelamiento* en la ciudad. Este proceso lleva a una reducción de las posibilidades de interacción social entre grupos diferentes y al debilitamiento del uso del espacio público como lugar de expresión ciudadana e intercambio social. Por otro lado, Young (2002) examina la desigual distribución de bienes y servicios en la ciudad de acuerdo al nivel socioeconómico de la población. Para ella, los procesos de segregación tienden a homogeneizar los niveles de ingreso, ocupación laboral y estilo de vida de los ciudadanos.

La escuela de pensamiento marxista considera que el espacio urbano es producto de la interacción de procesos económicos, políticos y sociales. Así, los procesos de segregación no son el resultado inevitable de las diferencias que puedan existir entre grupos sociales, sino que responden a estructuras de poder y jerarquías de privilegios históricas asociadas con el sistema capitalista. Los cambios en las estructuras sociales, producto de un aumento en la desigualdad urbana y mayor distancia social entre grupos socioeconómicos, se manifiestan en una mayor fragmentación del espacio urbano y una mayor segregación de los grupos (Torres, 2001). En el caso particular de América Latina, se argumenta que las sociedades más desiguales, como la mexicana y la brasileña, presentan formas de segregación más arraigadas y consolidadas que en otros países, y que en sociedades como la argentina o la uruguaya, donde la matriz de integración social fue muy fuerte hasta los años 70, las formas de segregación en el espacio aparecen como más novedosas (Prévôt Schapira, 2001).

ENFOQUE SOCIOESPACIAL CUALITATIVO

De forma similar a lo que plantea Sabatini (1998) en Chile, Borsdorf (2003) hace un análisis geográfico-espacial para mostrar que en América Latina se dio primero un crecimiento en la periferia, que era habitada por grupos sociales de ingreso bajo que no podían solventar los altos precios del suelo urbano en áreas centrales. En los años 70, las ciudades comienzan a polarizarse aún más, con zonas claramente diferenciadas pero alejadas entre sí. Finalmente, hacia principios del nuevo siglo, se consolida un modelo de *ciudad fragmentada* con el desarrollo de *shopping malls*, *business parks* y urbanizaciones cerradas en su periferia, los que aumentan la segregación urbana.

Desde una perspectiva etnográfica, Caldeira (1996; 2000) analiza la segregación en relación a dos fenómenos: (i) la reclusión de los grupos de ingreso medio-alto y alto en urbanizaciones cerradas (llamados *condominios fechados* en Brasil) y (ii) las prácticas sociales de los grupos de ingreso bajo en su intento por pertenecer y ser parte de la ciudad. En relación al primer fenómeno, Caldeira (2000) expresa que al optar por formas residenciales privadas y cerradas, los habitantes de ingreso alto se retiran de la esfera pública y política, y recurren a la satisfacción de sus necesidades a partir de servicios e infraestructura privada. Esto conlleva una pérdida de interés por *lo público* y tiene consecuencias en los procesos democráticos, y en el significado atribuido al concepto de *ciudadanía*. Se postula que habría cinco elementos que justifican por qué los grupos sociales de alto ingreso eligen vivir en urbanizaciones cerradas: seguridad, reclusión, homogeneidad social, amenidades (infraestructura) y servicios. La autora agrega que el *discurso del miedo* sirve para justificar el uso de muros y la distancia espacial como elementos físicos detrás de prejuicios raciales y de clase.

Caldeira (2000) estudió cómo la ciudad de São Paulo, en Brasil, experimentó varios procesos de cambios espaciales relacionados con procesos de segregación en el siglo xx. Desde fines del siglo xix y hasta los años 40, São Paulo era una ciudad compacta donde diferentes grupos sociales se ubicaban en áreas residenciales de acuerdo a los valores del suelo urbano y la vivienda. La segregación estaba asociada al tipo de vivienda (nivel de formalidad de la tenencia de la tierra y características edilicias). Entre los años 40 y 80, el modelo espacial cambia hacia un modelo centro-periferia. Los sectores de ingreso más elevado residen en las áreas más centrales de la ciudad, mientras que las zonas periféricas son habitadas por grupos sociales de ingreso bajo con servicios e infraestructura de calidad precaria o inexistentes. Finalmente, a partir de los años 80, los diferentes grupos sociales vuelven a acercarse espacialmente, porque aparecen las urbanizaciones cerradas que se localizan en la periferia urbana. Este proceso, denominado *nueva segregación urbana* (Caldeira, 1996), es similar al observado en ciudades chilenas (Sabatini, 1998) y argentinas (Svampa, 2001; Roitman, 2005; 2013; Roitman y Phelps, 2011).

En sus estudios más recientes, Caldeira (2014) analiza los procesos de segregación vinculados a procesos de exclusión en la ciudad y a la desigualdad en la forma en que sus habitantes pueden ejercer sus derechos. Ella estudia las

prácticas sociales de grupos de ingreso bajo que viven segregados en la periferia paulista y, en especial, las prácticas culturales de la juventud, usadas para expresar su disconformidad con la forma de hacer ciudad y con los procesos de toma de decisión manipulados por la elite gobernante. Estos grupos sociales, que han sido segregados hacia la periferia, retoman el espacio público como lugar para expresar su desconformidad social a través de manifestaciones artísticas como los *graffiti*, *pixação* (pintadas en muros que expresan mensajes sociales y políticos) y *saraus* (tertulias literarias).

Por su parte, Marques (2015) analiza la segregación en relación a la pobreza urbana, utilizando las redes sociales como dispositivo analítico y encuentra que las redes sociales de grupos de bajo ingreso que viven en São Paulo y Salvador (Brasil) son más reducidas y menos diversas (y, en general, se refieren principalmente al ambiente local y de socialización primaria) que las de los grupos de ingreso medio y medio-alto. Asimismo, explica que cuanto más precarias son las condiciones socioeconómicas de las personas, sus redes sociales son más aisladas y existe mayor segregación. Por esto, propone combinar el análisis de segregación urbana con el análisis de redes sociales, ya que estas últimas pueden constituirse en instrumentos para superar las barreras espaciales.

Debido al auge de los estudios de movilidad urbana en las últimas dos décadas, algunos autores han propuesto vincular el análisis de la movilidad y trayectorias urbanas como dispositivos analíticos que permitan ver a la segregación no desde una perspectiva puramente estática y espacial, sino en relación a redes, contactos sociales y encuentros en la ciudad (Netto et al., 2015), y a ritmos cotidianos que muestran prácticas de movilidad urbana segmentadas según clase social. Así, el análisis de diversas formas de movilidad urbana daría cuenta de las estrategias desarrolladas por los ciudadanos para vincular, en una línea temporal, espacios urbanos fragmentados (Jirón y Mansilla, 2014). Habiendo explicado diferentes enfoques analíticos para entender los procesos de segregación socioespacial, la próxima sección considera la situación actual de segregación en América Latina.

EL CONTEXTO ACTUAL

En los últimos 20 años, gran parte de la investigación latinoamericana relacionada con el problema de segregación urbana ha estado ligada al análisis del desarrollo de urbanizaciones cerradas (*gated communities*) debido al enorme aumento de este tipo de desarrollo residencial en muchas ciudades de la región. Se trata de un proceso de segregación voluntaria (Marcuse, 2000; Roitman, 2005), ya que las personas eligen este tipo de hábitat residencial, donde consciente o inconscientemente sus habitantes establecen distancias espaciales con los grupos sociales que habitan las zonas circundantes. Los dispositivos de seguridad de estos complejos residenciales, que incluyen muros, barreras de acceso, cámaras y guardias de seguridad, son el vehículo que posibilita este distanciamiento. El énfasis está puesto, por un lado, en crear grupos homogéneos (en cuanto al nivel de ingreso) al interior de estos desarrollos habitacionales, creando lazos de afinidad con “los que

ganaron”, es decir, aquellos individuos y grupos familiares considerados exitosos en el sistema capitalista (Svampa, 2001). Esta afinidad es contrastada con la mayor diversidad de la *ciudad abierta* y ayuda a aumentar los procesos de distinción social (Caldeira, 2000), que caracterizan a la segregación simbólica (Herbert, 2011).

Por otro lado, los dispositivos de seguridad cumplen la función de poner una distancia física con *el otro* (es decir, con ciudadanos que son diferentes en cuanto a su capital económico, cultural y social) y con los fenómenos de pobreza urbana bajo la justificación de la inseguridad. Esta última es generalmente más un sentimiento (percepción de inseguridad) que un aumento objetivo de la victimización del grupo poblacional residente en urbanizaciones cerradas. Los límites físicos impuestos por estas urbanizaciones, así como otros límites espaciales que regulan el espacio cotidiano, contribuyen a enfatizar relaciones de poder en el espacio. Esto mismo puede aplicarse a las políticas de zonificación urbana, que exacerban las diferencias físicas en la ciudad (Herbert, 2011). La zonificación urbana, consolidada a través de normativa y legislación, incrementa las divisiones espaciales en la ciudad (Marcuse, 2000).

SEGREGADORES Y SEGREGADOS

El concepto de segregación tiene dos connotaciones muy distintas (Sabatini, 1998; Bourne y Walks, 2011). Por un lado, un sentido positivo referido al acto de vivir con iguales, desarrollando comunidad para compartir intereses o estilos de vida comunes, y para desarrollar un sentido de afinidad y ayuda mutua. Ejemplos de esto son los barrios de inmigrantes, que tienden a concentrar población originaria de un lugar determinado y donde se encuentran muchas manifestaciones culturales de ese lugar de origen (vestimenta, comida, danzas e idioma). El segundo es un sentido negativo, que tiene que ver con excluirse como grupo social para alejarse de otros o ser excluido como grupo social. Los aspectos más perversos de esta segregación negativa tienen que ver con el fenómeno de la *guetoización* (*ghettoisation*), explicado anteriormente.

Además de esta primera clasificación, también se puede distinguir entre segregación voluntaria e involuntaria (Marcuse, 2000). En el primer caso, los habitantes toman la decisión de vivir entre iguales (por ejemplo, grupos étnicos o residentes de urbanizaciones cerradas), privilegiando determinados estilos de vida. En el segundo, las personas son discriminadas y, así, aisladas espacialmente (por ejemplo, quienes viven en un gueto) de acuerdo a divisiones raciales o de clase. La segregación voluntaria está determinada individualmente; es decir, los propios individuos deciden su localización y grupo de pertenencia. Por el contrario, la segregación involuntaria se determina socialmente, ya sea a partir de factores sociales (determinadas razones por las que se aísla a un grupo social) o económicos (valor del suelo y vivienda).

Una distinción muy importante en el caso de América Latina está relacionada con quiénes son los grupos sociales que se segregan o son segregados en el espacio urbano. Hasta fines de los años 90, los principales trabajos de investigación urbana sobre esta temática analizaban los procesos de segregación

y exclusión de grupos de ingreso bajo (Pearlman, 1976; Turner, 1977; Clichevsky, 2000; Kaztman, 2001). En este caso, ciudadanos que recibían ingresos bajos o nulos buscaban barrios pobres, asentamientos informales o *villas de emergencia* (también llamadas *favelas*, *callampas* y *campamentos*) como lugar de residencia. Aquí también se radicaban los migrantes extranjeros y los que llegaban desde zonas rurales en busca de mejores oportunidades laborales (Kaztman, 2001). Generalmente, estos barrios estaban ubicados en la periferia urbana, pues sus habitantes no podían afrontar los gastos financieros asociados a habitar en zonas de alta renta con servicios e infraestructura de calidad. Así, estos grupos poblacionales debían localizarse en áreas donde la calidad de las viviendas era deficiente, no existía regularización de la tenencia de la tierra y los servicios e infraestructura eran escasos o inexistentes. No se trataba de una elección, sino de la única alternativa disponible para estos grupos sociales.

Además del concepto de segregación, los estudios de esa época hablaban de *exclusión social* y *marginalidad urbana*, siendo este último concepto el más utilizado. Autores como Germani (1980) hablaban de marginalidad urbana en relación a las condiciones de los grupos sociales de ingreso bajo *marginados* del funcionamiento del sistema capitalista y que no eran tenidos en cuenta al elaborar e implementar políticas urbanas (Prévôt Schapira, 2001). Sin embargo, es importante enfatizar la fuerte (y determinante) connotación espacial que tiene el concepto de segregación social (Sabatini et al., 2001) a diferencia de los conceptos de exclusión social y marginalidad urbana.

A partir de los años 90, y principalmente en la primera década del nuevo milenio, las urbanizaciones cerradas (barrios o condominios cerrados) aparecieron con gran fuerza como nueva alternativa residencial para los grupos sociales de ingreso medio-alto y alto. Estos grupos se autosegregaron, tomando la decisión de habitar en espacios homogéneos en cuanto al nivel adquisitivo de las familias residentes. Cabe destacar que estos procesos de autosegregación, no son totalmente nuevos como fenómeno urbano, ya que se asemejan al desarrollo de los suburbios anglosajones después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en el caso de América Latina se trató de un fenómeno nuevo, porque produjo el desplazamiento de grupos de ingreso alto hacia áreas de la periferia no urbanizadas o habitadas por sectores de ingreso bajo. A comienzos del nuevo siglo, Giglia (2001) argumentaba que lo nuevo en relación a la autosegregación de grupos de ingreso medio-alto y alto eran las consecuencias de este desplazamiento hacia la periferia en relación a aspectos tales como la integración socioespacial, los vínculos de proximidad y los procesos de identificación urbana.

De esta manera mientras los grupos de ingreso bajo eran segregados debido a situaciones estructurales, como el valor de la tierra urbana y las viviendas en relación a sus ingresos, los grupos de ingreso alto se autosegregaron por razones individuales (o subjetivas) al optar por el estilo de vida de las urbanizaciones cerradas.

ACTORES SIGNIFICATIVOS EN LA SEGREGACIÓN URBANA

Hay tres actores significativos que colaboran con los procesos de segregación: el Estado, el sector privado (principalmente desarrolladores inmobiliarios) y los residentes (ciudadanos). La segregación a través de regulaciones y normativas de zonificación por parte del Estado es considerada una *segregación formal*, mientras que la *segregación informal* corresponde al resultado de las acciones de otros actores y grupos sociales en forma menos explícita (Herbert, 2011).

A) ROL DEL ESTADO

El Estado contribuye con los procesos de segregación mediante políticas de vivienda, infraestructura y normativa urbana. A través de sus políticas de vivienda y en especial planes de vivienda social ha colaborado con la persistencia de la segregación, ya que los conjuntos habitacionales que financia tienden a estar ubicados en zonas periféricas donde los servicios e infraestructura no son de buena calidad y donde, en su mayoría, los habitantes tienen bajos ingresos. La tierra urbana es un elemento cada vez más escaso en las ciudades y, por lo tanto, su valor económico es muy alto. El precio del suelo es más elevado mientras mejores condiciones de acceso a servicios e infraestructura posea. El Estado, por razones de costo, reproduce la lógica del sector privado en cuanto a localización de grupos sociales en el espacio urbano, dejando las áreas menos favorables para los sectores más desprotegidos (Schteingart, 2001).

De hecho, parecería existir una relación estrecha entre viviendas sociales y procesos de segregación social. McAuliffe (2019) analizó el programa habitacional *Mi casa, mi vida* (*Minha casa, minha vida*) desarrollado en Brasil a partir de 2009 (y actualmente detenido), que tenía como objetivo reducir el déficit habitacional. Si bien el programa fue exitoso, en cuanto a que se construyeron y mejoraron más de 3,5 millones de viviendas, una consecuencia no deseada fue el incremento de la segregación urbana. Esto se debió a que los nuevos complejos de vivienda social fueron construidos en la periferia de las ciudades, donde el suelo era de bajo valor y no existía provisión de servicios e infraestructura urbana. Además, los habitantes necesitaban mayores tiempos de traslado hacia las áreas centrales de la ciudad para sus actividades laborales. Estos complejos habitacionales, en altura, tienen gran densidad, albergando en algunas ocasiones cerca de 200 departamentos por bloque en un terreno reducido. Así, se crean enclaves habitacionales densamente poblados que alojan sólo población de ingreso bajo.

Una situación similar se observa en otros países latinoamericanos. En el caso de Córdoba, en Argentina, los programas habitacionales han contribuido a segregar a las familias de menores ingresos en la periferia urbana, reproduciendo condiciones de pobreza y marginación (Marengo y Elorza, 2016). En el caso chileno, dado el enorme déficit habitacional a fines de la dictadura militar, desde 1990 la política urbana privilegió la producción cuantitativa de viviendas, con la consiguiente baja de estándares en tamaño y materialidad de las unidades habitacionales y, especialmente, una localización periférica que generó grandes consecuencias negativas para sus residentes. Así se produjeron enormes

extensiones de zonas residenciales pobres sin equipamiento, servicios urbanos ni fuentes de trabajo, alejadas del resto de la ciudad. Esta situación fue descrita por Rodríguez y Sugranyes (2005) como los "con techo" aludiendo a que ahora el problema ya no era los que no tenían casa, "los sin techo", sino los beneficiarios de vivienda social.

Una crítica importante al accionar del Estado respecto a la segregación urbana es el énfasis dado al *valor de cambio* (valor monetario) del suelo, ya sea como parte de su propio poder económico (al ser propietario de grandes parcelas urbanas) y/o al colaborar con la actividad del sector privado a través de las normativas de planificación urbana. El valor de cambio se prioriza sobre el *valor de uso* o función social de la tierra. Este último aspecto ha sido parte de los reclamos experimentados en muchas ciudades latinoamericanas en la última década en relación al derecho a la ciudad y al derecho al *disfrute de la ciudad*, encabezado por organizaciones de la sociedad civil.

Ciudad de México sancionó, en 2010, la Carta de la Ciudad, un documento que sostiene que "se debe contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable", donde se prioricen los intereses colectivos de la ciudadanía por sobre la concepción de la ciudad como una mercancía, y donde se reconozca y promueva "el derecho de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil a participar activamente y al más alto nivel posible en la determinación de las políticas públicas" (Gobierno Ciudad de México, 2010). Además, entre otros principios, este documento reconoce que se debe dar "atención primaria a personas y colectivos en situación de discriminación" y se entiende por población en situación de discriminación a "personas o grupos que sufren marginación, segregación o exclusión por causa de su origen, género, cultura, edad, condición física, orientaciones religiosas, políticas y sexuales, o por las condiciones económicas y de vida que enfrentan" (Gobierno Ciudad de México, 2010). Un precedente de este documento es el *Estatuto de la Ciudad* (Ley Federal 10.257), aprobado en Brasil en 2001, que requirió 10 años para su aprobación; esta ley estableció la función social de la propiedad y de la ciudad, considerando un equilibrio entre intereses individuales y colectivos (Fernandes, 2004).

El título de propiedad de la tierra y sus efectos ha sido también un elemento importante en el debate de políticas urbanas. Se discute si los programas de regularización de la tierra son positivos, al otorgar un título de propiedad, o negativos, al generar más especulación financiera que conduce a segregación, exclusión social y desalojos (Payne, 2001; Fernandes, 2004). La planificación urbana reproduce procesos de desigualdad y contribuye a segregar al aplicar reglamentaciones sobre dominios parcelarios que parecen no responder a la lógica de supervivencia de los sectores sociales más carenciados. La falta de regularización de dominios lleva, en muchos casos, a la exclusión de oportunidades para mejorar infraestructura y servicios en zonas carentes de títulos de propiedad, con el consecuente aumento de las diferencias entre áreas con buena dotación de servicios (que se convierten en áreas estratégicas para

la inversión privada) y áreas con servicios deficientes, que son consideradas simplemente como *zonas residuales* y olvidadas por los actores que toman decisiones sobre el desarrollo de la ciudad (Torres, 1998; 2001). Así, "el escenario urbano resultante continúa poniendo en evidencia una diferencia cada vez más nítida entre las partes más ricas y más pobres de cada ciudad" (de Mattos, 2008). El retraimiento del Estado como proveedor de servicios básicos y la privatización de servicios lleva también a nuevas desigualdades en el territorio y al cambio desde usuarios con derecho al acceso a estos servicios a clientes de estos servicios (Fernández Wagner, 2012).

Además, el Estado también puede incrementar la segregación urbana a través de políticas de infraestructura que favorezcan ciertas prácticas y a ciertos grupos sociales. Por ejemplo, en el caso de Buenos Aires, la construcción y mejoramiento de autopistas públicas en los 90, que luego fueron privatizadas, favoreció el crecimiento de los municipios periféricos del Área Metropolitana, como Pilar y, por ende, la actividad privada inmobiliaria, principalmente a través de la construcción de urbanizaciones cerradas (Svampa, 2001; Roitman y Phelps, 2011). En su rol de facilitador de las actuaciones del sector privado, el Estado avaló la construcción de urbanizaciones cerradas a través de la aprobación de sus planes urbanos a nivel local y/o regional. Por su parte, en Santiago de Chile las nuevas autopistas urbanas concesionadas no sólo cercenaron la ciudad y por ende en la práctica *alejaron* territorios, sino que promovieron el no-contacto entre habitantes de distintos barrios. Las personas que circulan por el sistema de autopistas concesionadas pierden contacto con los barrios que atraviesan, mientras los que circulan por el sistema de calles y avenidas sin pago pierden conectividad con la ciudad global (Greene y Mora, 2005). En todos los casos se debilita la idea de la ciudad como espacio social y se favorece la reclusión de los habitantes en barrios que ya estaban socialmente estratificados, aumentando así la segregación urbana.

B) ROL DEL SECTOR PRIVADO

El sector privado (principalmente el inmobiliario) es otro actor responsable de los procesos de segregación urbana al llevar adelante edificaciones que sólo buscan satisfacer las necesidades habitacionales, recreativas y laborales de los sectores de ingreso medio y alto. Aparecen así nuevos artefactos urbanos como *shopping malls*, edificios inteligentes y/o sostenibles, nuevos hoteles de lujo y urbanizaciones cerradas. Este tipo de construcciones pone en evidencia la creciente importancia de los capitales móviles, nacionales y extranjeros en la economía global de un país y pasan a jugar un rol central en la transformación de las ciudades (de Mattos, 2008). El sector privado *fragmenta* el espacio urbano determinando zonas de inversión de capital financiero, y zonas que son olvidadas y abandonadas a todo tipo de mejora física (Torres, 2001).

C) ROL DE LA CIUDADANÍA

Este tercer actor contribuye con procesos de segregación relacionados con tres tipos de hábitat residencial: asentamientos informales, barrios de inmigrantes

y urbanizaciones cerradas. En primer lugar, los habitantes de asentamientos informales -instalados tras una ocupación ilegal del suelo urbano o instalados en un terreno público o privado cedido informalmente- contribuyen a la segregación al crear lugares que se encuentran alejados de la interacción con otros grupos sociales. En segundo lugar, los habitantes de barrios de inmigrantes también contribuyen a la segregación al habitar asentamientos que tienden a ser social y económicamente homogéneos. En tercer lugar, las familias que deciden habitar en urbanizaciones cerradas también contribuyen con procesos de segregación al decidir resguardarse de los otros construyendo muros y dispositivos de seguridad que funcionan como obstáculos para el intercambio social o interacción entre grupos diversos. Aquí, como se comentó, los roles del Estado y del sector privado son determinantes al fomentar este tipo de decisiones. Por ejemplo, en muchas ciudades latinoamericanas la oferta habitacional más desarrollada para los grupos sociales de ingreso medio-alto y alto es en urbanizaciones cerradas; de hecho, puede resultar mucho más difícil acceder a oferta habitacional *abierta* o socialmente mixta, ya que no son comúnmente ofrecidas por el sector privado.

SOBRE CÓMO MEDIR LA SEGREGACIÓN

La segregación social urbana puede analizarse a partir de cuatro grandes focos de análisis, instrumentos y tipos de datos: (i) datos cuantitativos, a través de la construcción de índices de segregación; (ii) datos gráficos, a través de mapas; (iii) datos cualitativos sobre políticas urbanas y (iv) datos cualitativos sobre prácticas, percepciones y el capital espacial de la ciudadanía.

El primer tipo de análisis proviene originalmente de la Escuela de Chicago y posteriormente de otros investigadores en Estados Unidos. Como se mencionó al inicio de este capítulo, considera cinco dimensiones de la segregación, cada una de las cuales utiliza un índice (Massey y Denton, 1988):

- El *índice de disimilitud*, que varía entre 0 y 1, compara la desigualdad de dos grupos sociales; el índice indica cuál es la proporción de miembros del grupo minoritario que debería cambiar su lugar de residencia para lograr una distribución igualitaria; así, mientras más alto su valor, más disímil o diferente es el grupo social en relación a la población que habita en esa área geográfica;
- El *índice de interacción*, que mide la exposición o potencial contacto entre dos grupos, uno minoritario y otro mayoritario;
- El *índice de aislamiento*, que mide lo contrario, es decir, en qué medida hay agrupamiento entre los miembros de un grupo minoritario y por ende están expuestos solamente a otros miembros del mismo grupo y no a los miembros del grupo mayoritario;
- El *índice de concentración espacial*, que mide la proporción en que un grupo social comparte un área física reducida; así, mientras más pequeña es el área, más concentrado se encuentra el grupo y

- El *índice de centralización*, que se refiere a la cercanía al centro urbano.

En América Latina, Sabatini et al. (2001) recuperaron este análisis cuantitativo para entender los procesos de segregación en Santiago de Chile, reconociendo las dificultades metodológicas asociadas a trabajar con estos índices (White, 1983; Massey y Denton, 1988); por ejemplo, el índice de disimilitud tiene una deficiente capacidad de mostrar la dimensión espacial de la segregación y no permite dar cuenta de la escala espacial del proceso de segregación. Por su parte Schteingart (2001), en referencia a ciudades mexicanas, utilizó análisis factorial para estimar la diferenciación social urbana sobre la base de datos censales.

El segundo enfoque para analizar la segregación es a través de la representación gráfica mediante mapas construidos con datos cuantitativos. Estos *mapas sociales* permiten el análisis visual comparativo de las ciudades (Buzai, 2014).

El tercer enfoque tiene que ver con el análisis de políticas urbanas y funcionamiento del mercado a través de datos cualitativos recolectados mediante entrevistas, análisis de documentos y archivos (Caldeira, 2000; Roitman, 2005; PNUD, 2009). El foco de análisis, en este caso, es el accionar del sector público y privado en la construcción de la ciudad, y en incentivar procesos de segregación. Se realiza un análisis de contenido de datos de documentos y narrativas de los entrevistados.

El cuarto enfoque para entender la segregación utiliza datos cualitativos que provienen del análisis de prácticas sociales y percepciones ciudadanas, así como también de su *capital espacial* (Prévôt Schapira, 2001); este se considera como la interiorización de las formas de relación individual con el espacio físico (usos, experiencias y representaciones). El análisis de las percepciones y prácticas sociales de los habitantes de urbanizaciones cerradas y de las interacciones con los residentes de zonas aledañas es uno de los enfoques más utilizados en América Latina (Caldeira, 2000; Svampa, 2001; Roitman, 2013).

COHESIÓN SOCIAL Y SEGREGACIÓN URBANA

El interés por entender los procesos de segregación se relaciona con la búsqueda de estrategias para reducirlos y mitigar sus consecuencias negativas en la ciudad; estas incluyen carencia de contacto social entre *diferentes*, carencia de servicios e infraestructura, desvinculación política, estigmatización, y surgimiento de conflictos sociales y políticos.

La segregación lleva a la carencia de comunicación y cualquier otro tipo de contacto entre grupos sociales diferentes, aun si están cerca desde el punto de vista espacial. Así, *el ideal de la ciudad moderna*, como espacio de intercambio, encuentro y convivencia entre intereses e identidades diferentes, tiende a desaparecer (Giglia, 2001; Schteingart, 2001). El distanciamiento voluntario se da por querer aislarse de personas percibidas como diferentes y cuyas diferencias las tornan peligrosas. Así, los grupos sociales llegan a habitar en contextos de

socialización e interacción socialmente uniformes que pasan a ser considerados naturales (PNUD, 2009).

Los grupos de ingreso bajo, que se ubican en la periferia, no tienen acceso a servicios e infraestructura de buena calidad en su lugar de residencia. Así, la segregación los afecta más, pues la falta de acceso a educación, uno de los servicios más importantes para lograr equidad social, tiene un efecto negativo de largo plazo en su inserción laboral y social, disminuyendo las posibilidades de movilidad social ascendente. Los procesos segregativos, en especial cuando suceden a consecuencia de procesos de relocalización residencial, ocasionan el rompimiento de lazos sociales y familiares, y el deterioro de oportunidades laborales y de estrategias de subsistencia. Además, ignoran las necesidades y voces de los grupos marginados (Herbert, 2011). Esto último conlleva, a veces, a un aspecto positivo que consiste en impulsar a los grupos marginados a lograr mayor cohesión y a organizarse internamente como una fuerza política que puede aportar una visión diferente a la ofrecida por los grupos dominantes (Herbert, 2011).

La segregación urbana también produce situaciones de estigmatización en donde la concentración de pobreza y la distancia social con otros grupos (que se vuelven cada vez más ajenos y menos empáticos sobre las necesidades de los primeros) ocasiona la aparición de imaginarios sociales tales como *marginales*, *delincuentes*, *peligrosos* y *villeros* (PNUD, 2009). Asimismo, la falta de involucramiento político de los grupos sociales de ingreso alto, que se repliegan en urbanizaciones cerradas, lleva a que se retraigan de sus responsabilidades colectivas de velar por el interés público y exigir servicios públicos de calidad. Además, disminuye el uso del espacio público como impulsor de interacción social (Giglia, 2001; Kaztman, 2001).

Finalmente, es necesario considerar aspectos negativos en cuestiones de salubridad, higiene y salud individual. La actual pandemia mundial de la COVID-19 (coronavirus) ha puesto en evidencia cómo el virus afecta más a los países donde habitan grupos de ingreso bajo en condiciones de hacinamiento, y con deficiente acceso a agua potable y saneamiento. La COVID-19 ha puesto de manifiesto las tremendas desigualdades sociales y espaciales no sólo en América Latina, sino en todo el mundo.

LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI

Como se ha mostrado en este artículo, la segregación urbana está directamente relacionada con desigualdades sociales. En el caso de América Latina, una de las regiones más desiguales desde hace décadas, estas son principalmente desigualdades de clase (étnicas y de ingreso). El acceso diferencial a servicios e infraestructura urbana y, en general, al derecho a disfrutar de la ciudad está siendo cada vez más evidente. En el caso de ciudades chilenas, el grave y extenso conflicto político y social experimentado a fines de octubre de 2019 comenzó como resultado aparente del aumento de las tarifas del transporte público en Santiago de Chile. Si bien el aumento no era significativo, fue la punta de un *iceberg* que desencadenó la furia de grupos sociales que habían estado

marginados y segregados por las políticas neoliberales de los últimos 40 años en Chile. Es un conflicto social que involucra, aunque no exclusivamente, al *pueblo* y a *las masas* que habitan la periferia urbana y dependen de un transporte público relativamente poco accesible espacial y financieramente. Para avanzar en la definición de políticas públicas que permitan revertir la aguda segregación de nuestras ciudades es necesario comprender, a cabalidad, los componentes espaciales, geográficos y simbólicos que la generan.

También es necesario repensar aspectos centrales relacionados con el ordenamiento jurídico de las ciudades. En efecto, han sucedido otros conflictos sociales en otras ciudades latinoamericanas, como las casas tomadas y los desalojos en Buenos Aires (Fernández Wagner, 2012). Esto ha llevado al surgimiento de nuevos movimientos sociales que demandan mayor igualdad en el *acceso a la ciudad y el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos*. Así, se pone de manifiesto la necesidad de que exista una *función social de la propiedad* y considerar a los grupos de ingreso bajo, que son segregados, como verdaderos actores con un papel central en la *construcción de la ciudad* (Fernandes, 2004; Fernández Wagner, 2012). Por otro lado, también se demanda un rol regulador por parte del Estado, diseñando marcos legales donde se puedan dar los derechos sociales de acceso a la ciudad, la vivienda y los servicios, en pos de una ciudad más justa social y espacialmente (Gobierno Ciudad de México, 2010; Fernández Wagner, 2012). Algunos países de la región han sido pioneros en discutir y aprobar normativas legales que promueven un acceso más equitativo a la ciudad. En Bolivia, por ejemplo, la Constitución Política del Estado Plurinacional, sancionada en 2009, reconoce por primera vez el derecho de la ciudadanía al acceso a un hábitat y vivienda adecuados, y el acceso universal y equitativo a los servicios básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad, gas y telecomunicaciones (Arévalo et al., 2012).

La crítica a la existencia de procesos de segregación urbana en Latinoamérica no tiene que ver con cuestionar la diversidad (todos somos diferentes), sino las diferenciaciones por clase, género, etnia y poder. La diversidad enriquece nuestra vida cotidiana, dando lugar a la posibilidad de establecer interacciones sociales que tiendan al entendimiento con *el otro y lo diferente*. Siguiendo a Marcuse (2000), la materialización de las diferencias se convierte en un problema cuando da lugar a relaciones de poder diferenciadas que implican la dominación de un grupo social sobre otros. Así, el desafío para las políticas públicas es fomentar la diversidad, el intercambio y la integración social. A partir de estas diferencias, es posible desarrollar y construir lugares de comunicación, solidaridad, y apertura. Estas políticas deben llevar a valorar el rol del espacio público, promoviendo diversas interacciones sociales que integren la amplitud de la ciudadanía urbana.

Para ello es necesario tener una nueva visión del Estado. Este debe adquirir un rol fundamental en garantizar que la ciudad deje de verse simplemente como una mercancía y se enfatizen sus aspectos integrativos. Políticas e instrumentos de planificación urbana que incentiven más equidad en el acceso y uso de los bienes y servicios de la ciudad son imprescindibles. El Estado debe regular el mercado

de suelo urbano para disminuir los procesos especulativos y lograr un uso más equitativo de la tierra. Así, instrumentos inclusivos de captura de plusvalía, contribución compensatoria o *mezcla social*, en donde los desarrolladores inmobiliarios sean obligados a construir en el mismo espacio viviendas para diferentes grupos sociales, deben ser estimulados. Cabe mencionar que varias de estas medidas han sido impulsadas en países como Colombia (para el caso de la recuperación de plusvalías) o Chile (para el caso de la diversificación social en conjuntos residenciales).

El Estado debe también revisar la normativa urbana que castiga a los sectores pobres a través de imposiciones legales para la regularización de dominios que, lejos de mejorar sus condiciones de vida, los pone en situaciones de mayor vulnerabilidad como consecuencia de las presiones de los inversionistas urbanos. Estas medidas pueden servir para entender que, aún cuando la segregación urbana tiene una gran trayectoria en las ciudades de América Latina, no se trata de un producto natural, sino de la consecuencia de un sistema capitalista avalado por políticas urbanas excluyentes. Lograr ciudades más inclusivas implica mejorar los procesos de construcción del espacio urbano.

Referencias

- Arébalo, M., Bazoberry, G., Blanco, C., Díaz, S., Fernández Wagner, R., Florian, A., García Quispe, R., González, G., Landaeta, G., Manrique, D., Miyashiro Tsukazan, J., Nahoum, B., Olsson, J., Ortiz Flores, E., Pessina, L., Sugranyes, A. y Vila, C. (2012) La producción social del hábitat en Bolivia. En *El Camino Posible. Producción Social de Hábitat en América Latina, 127-150*. Centro Cooperativo Sueco y Editorial Trilce, San José de Costa Rica y Montevideo.
- Borsdorf, A. (2003) Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE* 29, 37-49.
- Bourne, L.S. y Walks, A. (2011) Segregation. Part I. En J. Agnew y J. Duncan (eds.), *The Wiley-Blackwell Companion to Human Geography*, 534-546. John Wiley & Sons, Chichester.
- Buzai, G. (2014), *Mapas Sociales Urbanos*. Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Caldeira, T.P.R. (1996) Fortified enclaves: the new urban segregation. *Public Culture* 8, 303-328.
- Caldeira, T.P.R. (2000) *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. University of California Press, Berkeley.
- Caldeira, T.P.R. (2014) Gender is still the battleground: youth, cultural production and the remaking of public space in São Paulo. En S. Parnell y S. Oldfield (eds.), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, 413-427, Routledge, Londres.
- Castells, M. (1977) *The Urban Question. A Marxist Approach*. Edward Arnold, Londres.
- De Mattos, C. (2008) Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En M. Córdova Montúfar (ed.), *Lo Urbano en su Complejidad: Una Lectura desde América Latina*, 35-62, FLACSO, Quito.
- Clichevsky, N. (2000) Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* 28, Comisión Económica para América Latina, Santiago.
- Fernandes, E. (2004) Del código civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XXXVII, 41-69.
- Fernández Wagner, R. (2012) Argentina. La producción social del hábitat en la ciudad injusta. En *El Camino Posible. Producción Social de Hábitat en América Latina*, 59-76. Centro Cooperativo Sueco y Editorial Trilce, San José de Costa Rica y Montevideo.
- Germani, G. (1980) *El Concepto de Marginalidad*. Editorial Nueva Visión, Buenos Aires.
- Giglia, A. (2001) Introducción: la nueva segregación urbana. *Perfiles Latinoamericanos (Flaco-Mexico)* 19, 7-12.
- Gobierno de la Ciudad de México (2010) *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. Gobierno de la Ciudad de México, México D.F.
- Greene, M. y Mora, R. (2005) Las autopistas urbanas concesionadas. Una nueva forma de segregación. *ARQ* 60, 56-58.
- Herbert, S. (2011) Segregation. Part II. En J. Agnew y J. Duncan (eds.), *The Wiley-Blackwell Companion to Human Geography*, 547-558. John Wiley & Sons, Chichester.
- Jirón, P. y Masilla, P. (2014) Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile. *EURE* 40, 5-28.
- Kaztman, R. (2001) Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL* 75, 171-189.
- Lefebvre, H. (1996) *Writings on Cities*. Blackwell, Oxford.
- Marcuse, P. (2000) Cities in quarters. En G. Bridge y S. Watson (eds.), *A Companion to the City*, 270-281. Blackwell, Oxford.
- Marengo, M.C. y Elorza, A.L. (2016) Vivienda social en Córdoba: efectos de la segregación residencial y crecimiento urbano (1991-2008). *Revista INVI* 31, 119-144.
- Marques, E. (2015) Urban poverty, segregation and social networks in Sao Paulo and Salvador, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research* 39, 1067-1083.
- Massey, D.S. y Denton, N.A. (1988) The dimensions of residential segregation. *Social Forces* 67, 281-315.
- McAuliffe, D. (2019) *Social Housing and Urban Segregation in São Paulo: Understanding the Impact of Minha Casa Minha Vida*. MSc Thesis, School of Social Science, The University of Queensland.
- Netto, V.M., Soares Pinheiro, M. y Paschoalino, R. (2015) Segregated networks in the city. *International Journal of Urban and Regional Research* 39, 1084-1102.
- Park, R.E., Burgess, E.W. y McKenzie, R.D. (1970) *The City*. The University of Chicago Press, Chicago.

- Payne, G. (2001) Urban land tenure policy options: titles or rights? *Habitat International* 25, 415-429.
- Pearlman, J. (1976) *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. The University of California Press, Berkeley.
- PNUD (2009) *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina / 2009. Segregación residencial en Argentina*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Prévôt Schapira, M.F. (2001) Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos (Flacso-Mexico)* 19, 33-56.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (eds.) (2005) *Los con Techo. Un Desafío para la Política de Vivienda Social en Santiago de Chile*. Ediciones SUR, Santiago.
- Roitman, S. (2003) Barrios cerrados y segregación social urbana. Scripta Nova VII [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(118\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(118).htm)
- Roitman, S. (2005) Who segregates whom? The analysis of a gated community in Mendoza, Argentina. *Housing Studies* 20, 303-321.
- Roitman, S. (2013) Close but divided: how walls, fences and barriers exacerbate social differences and foster urban social group segregation. *Housing, Theory and Society* 30, 156-176.
- Roitman, S. (2016) Urbanizaciones cerradas a escala planetaria Prospectiva. *Revista de Trabajo Social e Intervención Social* 21, 13-22.
- Roitman, S. y Phelps, N. (2011) Do gates negate the city? Gated communities. Contribution to the urbanisation of suburbia in Pilar, Argentina. *Urban Studies* 48, 3487-3509.
- Sabatini, F. (1998) Transformación urbana y dialéctica entre integración y exclusión social: reflexiones sobre las ciudades latinoamericanas y notas sobre Santiago de Chile. *Serie Azul* 19, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001) Residential segregation pattern changes in main Chilean cities: scale shifts and increasing malignancy. Artículo presentado en el *International Seminar on Segregation in the City*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Schteingart, M. (2001) La división social del espacio en las ciudades. *Perfiles Latinoamericanos (Flacso-Mexico)* 19, 13-31.
- Svampa, M. (2001) *Los que Ganaron. La Vida en los Countries y Barrios Privados*. Biblos, Buenos Aires.
- Torres, H. (1998) Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites. Ponencia presentada en el *Seminario de Investigación Urbana "El Nuevo Milenio y lo Urbano"*, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Torres, H. (2001) Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE* 27, 33-56.
- Turner, J. (1977) *Vivienda, Todo el Poder para los Usuarios*. Hermann Blume Ediciones, Madrid.
- United Nations (2017) *Habitat III Regional Report: Latin America and the Caribbean*. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Wacquant, L. (2010) Las Dos Caras de un Gueto. *Ensayos Sobre Marginalización y Penalización*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Wirth, L. (1938) Urbanism as a way of life. *American Journal of Sociology* 44, 1-24.
- White, M.J. (1983) The measurement of spatial segregation. *American Journal of Sociology* 88, 1008-1018.
- Young, I.M. (2002) Residential segregation and regional democracy. En I.M. Young (ed.), *Inclusion and Democracy*, 196-235. Oxford University Press, Oxford.

FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

Eduardo Rojas

Stuart Weitzman School of Design,
University of Pennsylvania

A large part of the world's urban population is facing a housing crisis because they cannot afford to buy, build or rent legal housing. Half, or even more, of the urban population of many countries are currently living in illegal housing in what the UN defines as slum conditions. For many people, this is the only practical alternative to living in the cheapest legal housing available, which often they have great difficulty affording and which is usually in poor condition and far from labour markets. One of the most evident paradoxes in many successful cities is that the cheapest types of legal housing available in them are usually too expensive for many members of their low-income workforce and service providers on whom the success of their local economies depend (United Cities and Local Governments, 2019)¹.

INTRODUCCIÓN

La vivienda es un bien complejo en cuya producción, uso y mantención confluyen las acciones de una multiplicidad de actores sociales, como los hogares que compran, arriendan o usufructúan de ella, y los empresarios inmobiliarios o entidades públicas que las construyen y distribuyen. Pero también incluye a hogares que no encuentran una solución a sus necesidades en el mercado formal de viviendas y no tienen más opción que invadir terrenos y construir su hábitat en forma incremental. La constatación del acceso desigual a la vivienda ha conducido a los Estados a intervenir en su producción y consumo con el fin de promover un acceso más igualitario a los servicios que esta provee.

El proceso de producción de viviendas –tanto formal como informal– requiere la movilización de gran diversidad de recursos de los hogares, empresas y la comunidad. En su construcción, venta y mantención se necesitan tierra

urbanizada; financiamiento para la construcción; diseño, coordinación, habilidades y materiales de construcción para su producción; financiamiento para su compra; y recursos y financiamiento para su mantenimiento. En la producción informal se movilizan tierra para construir (legal o ilegalmente adquirida u ocupada); el trabajo de los miembros del hogar en la construcción y mejoramiento de la vivienda; la ayuda comunitaria en este proceso y, también, los recursos públicos utilizados para regularizar y mejorar los asentamientos informales.

En sociedades altamente urbanizadas, como las de América Latina, los servicios requeridos por los hogares no son plenamente provistos por las viviendas, sino que por los barrios y la ciudad donde éstas se localizan (por ejemplo, acceso a empleo, servicios de salud y educación, y servicios de recreación).

En consecuencia, la producción, uso y mantención de viviendas no es sólo un problema de construcción de casas y su financiamiento, sino que un desafío de movilización de recursos provenientes de una amplia gama de actores sociales, públicos y privados para satisfacer gran variedad de necesidades. Requiere de recursos institucionales, y habilidades del Estado y de las comunidades para proveer a los hogares abrigo y privacidad, y también acceso a los servicios del barrio y la ciudad. Se trata de un desafío complejo y multidimensional que requiere la convergencia de muchas acciones individuales y colectivas, y múltiples fuentes de financiamiento a través de diferentes procesos sociales y económicos. Existen distintas formas de organizar esta convergencia. En las secciones siguientes de este capítulo se analizan las formas observadas en América Latina, describiendo sus mecanismos y la contribución de los distintos actores sociales involucrados en cada una. Se adopta una perspectiva amplia, posicionando los mecanismos de movilización de recursos financieros en el contexto de la movilización de todos los otros recursos requeridos para proveer a la población de los servicios residenciales que requiere.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA VIVIENDA

El concepto de *movilización de recursos* en el contexto de este análisis se refiere a la dimensión de la gobernanza de una sociedad (instituciones, reglas y prácticas) que organiza y regula las contribuciones de los actores sociales a la consecución de un bien privado o de interés social o a la provisión de servicios a la comunidad. En este caso, se trata de los servicios residenciales que requiere la población para tener una vida sana, feliz y productiva. Abarca, además de los recursos financieros, la capacidad institucional, conocimiento y esfuerzo empresarial e individual que aportan los distintos actores sociales públicos, privados y semipúblicos.

LA VIVIENDA Y LOS SERVICIOS URBANOS

Todas las personas necesitan un lugar seguro donde protegerse y tener privacidad, que son las funciones esenciales de una vivienda. En las ciudades, la localización de viviendas también determina cómo sus ocupantes acceden

a una multitud de servicios, incluyendo empleo, salud, educación, recreación y seguridad ciudadana (Rojas, 2017). Las viviendas proveen a sus ocupantes de una dirección legal que les da acceso a los servicios urbanos públicos y al ejercicio de sus derechos ciudadanos. El Estado provee a los propietarios seguridad de tenencia, que les garantiza estabilidad en el acceso a todos los servicios enumerados. Para muchas familias, la vivienda es también su lugar de trabajo o a través del cual obtienen ingresos (por arrendamiento) y, para la mayoría, la vivienda es un componente significativo de su patrimonio.

Una vivienda es más que una casa. Como se puede observar en la Tabla 1, de la diversidad de servicios requeridos para llevar adelante una vida sana y productiva sólo una parte es provista por la casa y el resto es provisto por el barrio, la ciudad o el Estado nacional. Considerando los actores involucrados en la provisión de estos servicios, se observa que sólo una parte depende de la acción de los individuos y hogares, y que la mayoría depende de acciones de la comunidad, los gobiernos centrales o de la ciudad.

Territorio	Servicio	Proveedor
Vivienda	Lote de uso residencial	Vivienda
	Protección de las inclemencias del tiempo y riesgos del lugar	
	Acceso a baño y cocina (conexión a agua potable y saneamiento)	
	Espacio para actividades domésticas	
	Electricidad	
	Privacidad	
Subdivisión	Espacio de trabajo	Lote de uso residencial
	Vías de acceso	
	Alumbrado público	
	Áreas verdes comunitarias	
	Conexión a la red de agua potable	
Barrio	Conexión a la red de alcantarillado	Municipio, empresas de utilidad pública, servicios sociales de la nación
	Drenaje de aguas lluvias	
	Recolección de residuos sólidos	
	Servicios de salud	
	Servicios de educación	
Ciudad	Equipamiento deportivo y de recreación	Gobierno urbano o metropolitano
	Parques	
	Transporte público	
País	Seguridad ciudadana	Gobierno central
	Seguridad de tenencia del suelo	
	Seguridad de transacciones	

Tabla 1: Servicios prestados a los hogares por una vivienda.
Fuente: Rojas (2016)

Existe gran diversidad en las características de las viviendas que la población prefiere o puede adquirir. El tipo de vivienda varía dependiendo del ciclo de vida de las personas y familias, y de sus preferencias y recursos financieros. En una ciudad, estas deben satisfacer las necesidades de hogares urbanos muy diversos, que incluyen desde los unipersonales hasta los multifamiliares con allegados, pasando por unifamiliares con o sin hijos y familias extensas. Asimismo, algunos hogares prefieren una casa en barrios de baja densidad en la periferia de la ciudad, en tanto otros optan por viviendas en condominios de mayor densidad localizados en áreas más centrales. Existen hogares que prefieren arrendar a tener una vivienda en propiedad, valorando la flexibilidad que ofrece el sistema de arrendamiento. Hay también muchos hogares que, por falta de recursos, sólo pueden arrendar o vivir allegados a otras familias.

Esta diversidad conduce a múltiples formas de acceso a una vivienda y a múltiples carencias en los hogares que no pueden acceder a ellas. Dada la multiplicidad de servicios provistos por las viviendas, muchos países las consideran como un *bien de mérito*, esto es, un bien económico que presta servicios que todos los miembros de la sociedad debieran consumir, al menos en un mínimo. En algunos países de América Latina, como Argentina y Ecuador, se considera que el acceso a la vivienda es un *derecho básico*, concepción que compromete al Estado a proveer estos mínimos a toda la población. Ambas concepciones del rol social de la vivienda llevan a que el Estado se deba involucrar en los procesos económicos y sociales de producción y acceso a viviendas, agregando complejidad a los mecanismos de movilización de recursos de la sociedad.

FORMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA

La vivienda es un producto complejo cuya elaboración requiere muchos insumos (tierra urbanizada, materiales de construcción, mano de obra especializada) y la participación de gran variedad de actores sociales que proveen las habilidades y servicios (gestión empresarial, servicios financieros, supervisión pública) requeridos para su producción y distribución. Además es un bien costoso que consume un volumen significativo de recursos de las familias; en América Latina, el costo de una vivienda mínima (la vivienda de más bajo costo producida por el sector privado en las ciudades de la región) consume entre 12 y 45 meses de los ingresos totales de un hogar de ingreso promedio (Bouillon et al., 2012).

La producción y consumo de viviendas se da a través de varios mercados interrelacionados que transan casas terminadas, nuevas y usadas, terrenos para uso residencial, materiales de construcción, mano de obra y capacidad de gestión empresarial, y financiamiento para la compra y mejoramiento de casas en propiedad o arrendamiento. Algunas de las actividades tienen lugar dentro del mercado formal (que se enmarca en la legislación vigente) y otras son más informales (funcionan al margen del marco legal). También varía la forma en que las personas acceden a una vivienda: desde aquellas que pueden adquirir una casa terminada, que satisface todas sus preferencias, hasta aquellas que sólo podrán

hacerlo gradualmente ocupando ilegalmente un terreno y erigiendo en el tiempo una casa a partir de un refugio inicial. Otras preferirán arrendar y los hogares de menores ingresos, a menudo, apenas podrán vivir allegados a otros en viviendas que escasamente satisfacen la necesidad de protección de la intemperie.

En prácticamente todos los países de Latinoamérica, el mercado formal no provee suficientes viviendas para toda la población. Ello obliga a que los hogares no atendidos busquen soluciones en los mercados informales, que históricamente han provisto una de cada cuatro viviendas en promedio (en algunos países dos de cada cuatro, Acevedo et al., 2012). Respondiendo a la condición de bien de mérito o derecho básico, los gobiernos intervienen en los mercados de vivienda con regulaciones, apoyo financiero y construcción directa de viviendas económicas. Se configuran así cinco formas de acceso a la vivienda en América Latina:

- (1) Vivienda propia formal, producida por el sector privado;
- (2) Vivienda propia formal, producida (o apoyada) por el sector público;
- (3) Construcción incremental de viviendas: formal e informal;
- (4) Arriendo: formal e informal; y
- (5) Allegamiento y autorización no onerosa de uso.

MODALIDADES DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA VIVIENDA

En América Latina se observan distintas modalidades de movilización de recursos de financiamiento para proveer a toda la población de acceso a los servicios residenciales. El análisis irá más allá de la discusión de instrumentos financieros para vivienda, tópico que ha dominado la discusión por muchos años, incluirá las intervenciones de gobierno que los afectan, e intentará entender las distintas formas en que la diversidad de recursos requeridos para la producción y uso de viviendas confluyen y determinan su calidad.

Este análisis permite estudiar las dimensiones financieras del acceso a la vivienda en sus distintas manifestaciones desde la *titulización* de hipotecas (*securitization*) en los mercados financieros internacionales hasta la contribución de trabajo por los integrantes de un hogar que construyen su vivienda en forma incremental. Permite, asimismo, estudiar la forma en que los diversos actores sociales hacen sus aportes al proceso incluyendo los hogares; los mercados de capital; las entidades públicas de los gobiernos central y subnacional que apoyan la construcción de vivienda y proveen servicios públicos; y las múltiples empresas y entidades privadas que construyen viviendas y proveen los servicios urbanos privados que requieren los hogares.

Estas formas de movilización de recursos serán analizadas distinguiendo entre las formas de acceso en propiedad (modalidades 1, 2, 3 descritas en la sección anterior) y la provisión de vivienda en arrendamiento (modalidad 4). Dado que el allegamiento y la autorización no onerosa de uso –que son comunes entre las familias de bajos ingresos– no requieren de la movilización directa de recursos de financiamiento, no serán analizadas.

MERCADOS FORMALES

En los mercados de viviendas formales, los operadores incluyen promotores de suelo y constructores de casas que se rigen por las normas de subdivisión de tierras y los controles de construcción del gobierno, además de los bancos que proveen préstamos hipotecarios y las entidades financieras que transan instrumentos respaldados por estos títulos de deuda en el mercado de capitales. Tomando en cuenta la totalidad de los servicios demandados por la población para una vivienda (Tabla 1) es posible identificar, entre los actores formales, propietarios de tierra y promotores de suelo urbanizado para uso residencial; empresas de servicios públicos que suministran infraestructura básica; entidades gubernamentales que proveen vías y servicios urbanos directamente o a través de concesiones; constructores habitacionales; instituciones de financiación inmobiliaria; compradores de vivienda de diferentes niveles de ingreso; y las entidades públicas que construyen, distribuyen y financian viviendas terminadas y terrenos residenciales (Tabla 2).

ACTORES SOCIALES	ACTIVIDADES
Sector privado	
Propietarios del suelo	Venden suelo para uso residencial (generalmente con título)
Desarrolladores de suelo	Subdividen suelo para usos residenciales (generalmente de acuerdo con las regulaciones)
Emprendedores inmobiliarios	Invierten en viviendas nuevas para venta en los mercados formales
Empresas constructoras	Construyen viviendas nuevas para venta en los mercados formales, rehabilitan o reparan viviendas existentes
Instituciones de financiamiento	Proveen préstamos a constructores y compradores de viviendas (préstamos hipotecarios). Transan títulos de deuda respaldados por préstamos hipotecarios en el mercado de capitales (titulización)
Corredores de propiedades	Facilitan la compra y venta de viviendas
Compradores de viviendas	Compran casas con ahorros y préstamos hipotecarios
Arrendadores	Arriendan viviendas (generalmente con contratos de arriendo)
Allegados	Viven en las casas de familiares o amigos (generalmente en forma temporal)
Sector público y semipúblico	
Empresas de utilidad pública	Proveen electricidad, agua potable, alcantarillado y disposición de residuos sólidos (empresas públicas o privadas bajo el régimen de concesión)
Entidades de gobierno (local, regional, o nacional)	Proveen calles, autopistas, drenaje, disposición de residuos sólidos, educación, salud y recreación
Instituciones públicas de vivienda	Construyen, distribuyen y financian directamente viviendas terminadas y lotes residenciales, en cumplimiento de políticas y programas públicos de vivienda (la construcción de viviendas puede ser contratada con empresas privadas). Proveen apoyo financiero a hogares de ingreso bajo para adquirir viviendas producidas por el sector privado

Tabla 2: Actores sociales en la producción y consumo formal de viviendas.
Fuente: Rojas (2016)

Los recursos movilizados por estos actores incluyen tanto el ahorro y la capacidad de pago de los hogares como el apoyo que otorgan los gobiernos al financiamiento del hábitat a fin de hacerlo más asequible a toda la población y asegurar la provisión de los servicios urbanos que requieren los hogares para aspirar a una buena calidad de vida. Estos apoyos pueden ser monetarios (por ejemplo, transferencias directas a los distintos actores sociales) o no monetarios (exenciones de impuestos o ventajitas regulatorias).

MODALIDADES INFORMALES

En la producción y uso de viviendas se observan dos formas principales de informalidad. Primero, la que ocurre cuando los hogares no pueden comprar o arrendar una vivienda en el mercado formal privado (incluso con apoyo del gobierno) y se ven forzados a construir albergues de bajo estándar en tierras ocupadas o adquiridas fuera de los estándares formales de subdivisión y registro de propiedad. Segundo, cuando los hogares de cualquier nivel de ingreso amplían, mejoran y usan las viviendas sin atenerse a las normas urbanísticas. Aquí se analiza solamente la primera forma, que es la más generalizada y la que suele tener mayores consecuencias negativas desde el punto de vista social y urbanístico. En este caso los actores actúan fuera de una o más esferas de la estructura legal, fundamentalmente en las regulaciones que controlan la subdivisión y uso del suelo; el registro y venta de terrenos urbanos; impuestos que gravan la producción y venta de viviendas; leyes que rigen las operaciones de empresas inmobiliarias y códigos tributarios de los gobiernos (central y local).

Los actores informales incluyen invasores de tierras; vendedores y compradores ilegales de suelo; autoconstructores mejorando sus hogares en tierras legales o ilegales, arrendatarios de espacio en estas casas y parientes que viven en ellas o usuarios de pago de estas instalaciones (Tabla 3).

Existen diversos grados de formalidad e informalidad en estos mercados. No es inusual que las viviendas construidas y vendidas formalmente sean ampliadas en forma informal o arrendadas sin contrato. Asimismo, muchos programas de regularización de asentamientos informales sólo se ocupan de mejorar la infraestructura de los barrios y regularizar la tenencia del suelo y no de mejorar las viviendas autoconstruidas para llevarlas al estándar mínimo requerido por la legislación urbanística. Existen también diversas formas de allegamiento o usufructo autorizado de viviendas en ambos mercados.

En la producción informal, las soluciones de vivienda son el resultado del esfuerzo e iniciativa de hogares de bajo ingreso actuando individualmente o como comunidades organizadas, lo que les permite acceder en forma gradual a una solución a sus problemas de vivienda.

Greene y Rojas (2008) distinguen tres fases principales en este proceso. La primera es el acceso a suelo de uso residencial que puede ser el resultado de compra en subdivisiones ilegales o de invasiones de tierras (generalmente públicas). Una vez instalados en los terrenos, con alguna seguridad de que no serán expulsados, los hogares se abocan a la segunda fase consistente en

ACTORES SOCIALES	ACTIVIDADES
Hogares	
Hogares	Usan los albergues Expanden los albergues mediante autoayuda o ayuda comunitaria Pagan los microcréditos para compra de materiales y contratación de mano de obra especializada
Familia y comunidad	Proveen mano de obra en el proceso de autoconstrucción Proveen financiamiento
Organizaciones	
Organizaciones de la comunidad	Proveen mano de obra en el proceso de construcción a través de miembros de la comunidad Organizan la demanda por suelo, materiales de construcción o microcrédito Representan a los hogares autoconstructores ante las agencias de gobierno Adminstran los bancos comunitarios de materiales de construcción Adminstran programas de microcrédito con garantías comunitarias
Organizaciones de la sociedad civil	Apoyan a las organizaciones de la comunidad Proveen asistencia técnica a los constructores incrementales Adminstran los bancos comunitarios de materiales de construcción
Sector privado	
Desarrolladores inmobiliarios legales	Proveen tierra de uso residencial que se ajusta a las normas urbanísticas y otorgan un título de propiedad legal
Desarrolladores inmobiliarios ilegales	Proveen tierra de uso residencial que se no se ajusta a las normas urbanísticas y no otorgan un título de propiedad legal
Minoristas de materiales de construcción	Venden materiales de construcción Proveen crédito de corto plazo para compra de materiales de construcción Proveen asistencia técnica a constructores incrementales financiada por industria de materiales
Instituciones financieras	Proveen microcréditos para mejoramiento de viviendas
Pequeñas empresas de la construcción	Ejecutan las operaciones de construcción más complejas bajo contrato de hogares individuales u organizaciones de la comunidad
Industria de la construcción	Producen materiales de construcción tradicionales. En algunos casos, desarrollan nuevos materiales adecuados a la autoconstrucción Proveen asistencia técnica a autoconstructores a través de sus redes de distribución de materiales
Academia	
Institutos de investigación y escuelas de formación profesional	Desarrollan estudios especializados en los procesos urbanos, sociales y económicos, diseño de arquitectura, ingeniería estructural, diseño y planificación urbana relativos a la construcción incremental de viviendas
Sector público	
Municipalidades	Proveen asistencia técnica a los autoconstructores Facilitan la provisión de tierra de uso residencial a hogares de bajo ingreso Supervisan el cumplimiento de las regulaciones de uso del suelo y edificación Proveen servicios de salud, educación, y servicios sociales a los hogares en asentamientos de autoconstrucción Adminstran los servicios de saneamiento, agua potable y recolección y disposición final de residuos (a través de concesiones o provisión directa de los servicios)
Gobierno central (o estadual)	Determinan y ponen en práctica los marcos regulatorios de vivienda, desarrollo urbano y gestión del sector financiero urbano Proveen de financiamiento a las municipalidades para mejorar la infraestructura y los servicios urbanos en el territorio de su jurisdicción Proveen subsidios directos de apoyo a la adquisición de viviendas a los hogares de bajos ingresos
Instituciones internacionales de cooperación técnica	Análisis y diseminación de estudios de buenas prácticas en construcción incremental de viviendas Desarrollan estudios comparados de soluciones habitacionales
Bancos multilaterales de desarrollo	Proveen préstamos para financiar programas públicos y privados en apoyo a la construcción incremental de viviendas Proveen asistencia técnica para la reforma y desarrollo del sector

Tabla 3: Actores sociales en el proceso de construcción informal e incremental de viviendas.

Fuente: elaboración del autor, con base en Greene y Rojas (2018)

construir un albergue básico para lograr protección del clima y un mínimo de privacidad. Una vez consolidada esta segunda fase se inicia un largo proceso de consolidación, expansión y mejora del albergue, y la lucha (generalmente comunitaria) por conseguir seguridad de tenencia y acceso a los servicios básicos de agua potable, evacuación de residuos, drenaje y servicios sociales (salud, educación, recreación) de parte de la ciudad. Este proceso puede tomar 10 años o más, período en el cual los hogares viven en condiciones precarias.

Este proceso informal de acceso a la vivienda es financiado fundamentalmente por los hogares. La fase inicial, de acceso al suelo, se financia con ahorros propios (o en algunos casos con préstamos otorgados por operadores informales, generalmente con tasas de interés usurarias) cuando se hace a través de subdivisiones ilegales. En el caso que se acceda al suelo bajo la forma de invasiones no hay pagos monetarios iniciales; sin embargo, los hogares deben hacer esfuerzos para evitar ser desalojados a través de resistencia social y presión política a los órganos de gobierno. En las últimas décadas, los gobiernos de América Latina han invertido recursos importantes en la regularización urbanística y tenencia de asentamientos irregulares a través de los programas de mejoramiento de barrios. Estos programas han sido la principal fuente de recursos movilizados por esta modalidad de acceso a la vivienda (Brakarz et al., 2002; Rojas, 2010; Herzog, 2019).

La construcción del albergue básico se financia, fundamentalmente, con ahorro de los hogares y ayuda familiar. Generalmente usan materiales de segunda mano trasladados desde su lugar de residencia anterior o incluso de desecho. La precariedad de los resultados de esta fase y sus efectos posteriores sobre la calidad final de las viviendas han movido a muchos gobiernos de la región a implementar programas financiados enteramente por el Estado, que además de proveer tierra urbanizada (como lo hacían los programas de *lotes con servicios*, comunes en los años 70 y 80) proveen un albergue básico expandible. Asimismo, muchos programas de mejoramiento de barrios –tradicionalmente orientados a mejorar la infraestructura y tenencia del suelo– incluyen esta prestación en la actualidad. Estos programas, generalmente llamados de apoyo a la vivienda incremental, se financian con recursos del erario nacional (o subnacional, en algunos casos) y entregan soluciones habitacionales con una contribución inicial mínima de los beneficiarios. Estos programas dan a los gobiernos la oportunidad de expandir su cobertura de apoyo a los grupos de menor ingreso dado el relativamente bajo costo de las soluciones y su mejor focalización en la población objetivo (Cuenin et al., 2012).

La fase de ampliación y mejoramiento del albergue inicial es la más larga. Generalmente los hogares la financian con recursos propios bajo dos modalidades complementarias: acumulando materiales (nuevos o de desecho) por largos períodos, hasta tener lo suficiente para un proyecto (por ejemplo, la construcción, ampliación o mejoramiento de una habitación); y ejecutar las obras por medio de autoayuda o ayuda comunitaria. Greene y Rojas (2008) argumentan que este proceso se puede acortar, con mejores resultados,

mediante microcréditos y asistencia técnica. Las múltiples experiencias exitosas de pequeños préstamos (a veces con garantía comunitaria) (Ferguson, 1999; Herzog, 2019) y de asistencia técnica (incluso algunos financiados por empresas privadas como CEMEX en México, UCLG, 2019) en apoyo a constructores incrementales apuntan en esa dirección.

APOYO PÚBLICO AL ACCESO A UNA VIVIENDA

Sólo una minoría de los hogares puede pagar una vivienda de su preferencia con sus ahorros, la gran mayoría requiere de alguna forma de financiamiento adicional. Los hogares de ingreso alto o medio-alto pueden complementar sus ahorros con financiamiento privado cuando está disponible. Estudios realizados en América Latina a fines de la primera década del siglo XXI indican que una vivienda mínima producida por el sector privado es inaccesible para una parte significativa de la población (que va desde el 80% en Caracas, Venezuela, hasta el 29% en San José en Costa Rica). En la gran mayoría de las 40 ciudades estudiadas por Bouillon (2012), la mitad de la población no podía acceder a una vivienda mínima producida por el sector privado y requería apoyo para hacerlo. En las últimas décadas, este fenómeno se ha agudizado como resultado de que el precio de las viviendas ha aumentado más rápido que los ingresos de la población (UCLG, 2019).

En la mayoría de los países, este apoyo viene de parte del Estado a través de viviendas financiadas y construidas por entidades públicas o subsidios directos o indirectos para adquirir viviendas nuevas o usadas. El apoyo público se justifica por el carácter de bien de mérito que tiene la vivienda. En América Latina, el Estado contribuye en forma directa o indirecta a financiar entre el 20% (en Argentina) y el 50% (en Chile) de las nuevas viviendas en el mercado formal (Cuenin et al., 2012).

Aún así hay muchos hogares que, al no tener acceso a estas ayudas públicas, recurren a la ocupación o compra ilegal de suelo y a la construcción incremental de viviendas, aceptando vivir en condiciones menos que óptimas por largos períodos (Greene y Rojas, 2008) en lugar de estar forzados a vivir como allegados con otros hogares. Como se mencionó anteriormente, la contribución de esta forma de acceso a la vivienda en América Latina es significativa y persistente en el tiempo. A largo plazo, los ocupantes ilegales de suelo terminan recibiendo apoyo del Estado a través de los programas de mejoramiento de barrios, en tanto que los allegados eventualmente forman parte de los beneficiarios de los programas públicos de nuevas viviendas. Cabe destacar que existen muy pocos programas públicos o privados que apoyen a los autoconstructores de viviendas en la región.

INSTRUMENTOS DEL MERCADO FORMAL

Son muy pocos los hogares en América Latina que pueden financiar una vivienda propia, de su elección, solamente con ahorro. La gran mayoría requiere financiamiento complementario. En el mercado formal, este complemento puede

provenir del sector financiero o del gobierno, mientras que en el mercado informal el financiamiento surge básicamente del ahorro gradual en materiales y del valor monetario equivalente representado por el aporte en mano de obra no remunerada de los hogares autoconstructores (ver Tabla 4). Algunas veces, estos recursos son complementados por distintas formas de microfinanciamiento otorgado por instituciones especializadas. La oferta de vivienda en arriendo, por su parte, ha sido tradicionalmente una actividad financiada por los ahorros de individuos que invierten en vivienda para arriendo como una forma de renta de largo plazo. También ahorran, con este fin, los arrendadores informales. En los últimos años y en algunos países de América Latina se observa un interés del capital comercial en invertir en viviendas de arriendo generalmente para hogares de ingreso alto y medio-alto (por ejemplo, Chile) y una creciente entrada de recursos de los mercados financieros globalizados para inversiones inmobiliarias y préstamos hipotecarios (observable en Chile, Colombia, México, Panamá).

FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO

Cuando existe estabilidad macroeconómica (tasas de inflación bajas y estables), los países tienen instituciones que dan seguridad financiera (bajos niveles de corrupción o incertidumbre legal) y existe interés de ahorrar de parte de la población (acumulación de recursos disponibles para inversión a largo plazo), también crece la participación de las instituciones financieras privadas en el financiamiento de viviendas a través de créditos hipotecarios. Estos pueden ser préstamos a largo plazo (entre 5 y 30 años) a tasas de interés fijas (en las economías más estables) o variables (más comunes en economías con mayor volatilidad macroeconómica) y que se otorgan con el respaldo de los bienes inmobiliarios adquiridos (u otros) puestos en garantía.

En América Latina, el financiamiento hipotecario a largo plazo está poco desarrollado, como lo muestra la baja participación de la deuda hipotecaria en el Producto Interno Bruto (PIB), que apenas supera el 20% en Panamá y Chile (los países con mayor volumen de deuda hipotecaria), muy por debajo de Europa Occidental y América del Norte, donde en la mayoría de los países este indicador supera el 50% del PIB (Rebucci et al., 2012). Entre los factores que explican el menor desarrollo del financiamiento de hipotecas están el bajo ingreso de la población, que reduce el número de hogares elegibles para crédito; la difícil ejecución de las garantías en caso de no pago de las deudas, que en algunos países pueden consumir hasta el 30% del valor adeudado, con procesos que pueden tomar más de dos años; y el escaso desarrollo de los sistemas de emisión y refinanciamiento de hipotecas (Cohen et al., 2007). Los préstamos hipotecarios otorgados benefician a un segmento reducido de la población, fundamentalmente los hogares que pueden demostrar que el servicio de la deuda consumirá menos del 30% de sus ingresos mensuales (y que estos son estables y comprobables). Estos son, fundamentalmente, hogares asalariados de ingreso medio-alto y alto.

En algunos países, como Argentina, Brasil y México, existen instituciones auspiciadas por el gobierno que hacen préstamos hipotecarios usando los

MODALIDAD	DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS
Ahorro de las familias	Ahorro del hogar cubre el costo de una vivienda provista por el sector privado formal	En la mayoría de los países menos del 1% de la población está en condiciones de financiar una vivienda con ahorros propios
Ahorro + crédito hipotecario privado	Crédito hipotecario complementa los ahorros del hogar para adquirir una vivienda provista por el sector privado	Satisface las necesidades de los hogares con ingresos suficientes, estables, y comprobables (generalmente en el décimo decil* de ingresos) para financiar la compra de una vivienda producida por el sector privado.
Ahorro + crédito hipotecario público	Crédito hipotecario público complementa los ahorros del hogar para adquirir una vivienda provista por el sector privado	Forma usada en países con sistemas financieros poco desarrollados para financiar viviendas asequibles a hogares de ingreso medio alto y medio (usualmente pertenecientes a los deciles 9 y 10 de la estructura de ingreso) que podrían pagar un crédito hipotecario. A menudo los créditos incluyen un subsidio cuando las tasas de interés son menores que las del mercado.
Ahorro + bono público + crédito hipotecario privado	Un bono (no reembolsable) provisto por el Estado complementa los ahorros de los hogares, en un monto tal que les permite acceder a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda provista por el sector privado	Mecanismo usado por algunos países para permitir a hogares de ingreso medio y medio bajo (usualmente en los deciles 7 y 8 de la estructura de ingreso) comprar viviendas producidas por el sector privado, reduciendo el monto del préstamo hipotecario a montos compatibles con su capacidad comprobada de pago.
Ahorro + bono público	El Estado provee un bono (no reembolsable) de un monto suficiente para que un hogar de bajos ingresos adquiera una vivienda mínima producida por el sector privado. La adjudicación del bono es condicionada a que el hogar provea un monto de ahorro mínimo.	Permite el acceso a una vivienda mínima a hogares cuyos ingresos no les permitan acceder a ningún sistema de financiamiento hipotecario, incluso los públicos. El bono (no reembolsable) del Estado se otorga cuando los hogares demuestran haber ahorrado un mínimo (generalmente equivalente a menos de 10% del costo de la vivienda). Mecanismo dirigido a hogares de bajo ingreso (usualmente en los deciles 5 y 6 de la estructura de ingreso).
Vivienda provista por el Estado + autoayuda o ayuda comunitaria	El Estado provee una vivienda mínima con potencial de expansión.	Permite a los hogares de muy bajo ingreso (usualmente en los deciles 2 a 4) acceder a una solución habitacional mínima (sin contribución inicial) mejorable en el tiempo mediante esfuerzo propio o ayuda comunitaria. En algunos países existen sistemas de microcrédito y asistencia técnica gestionados por organizaciones no gubernamentales, o de las empresas de materiales de construcción, para apoyar los procesos de autoconstrucción.
Compra de terreno legal + vivienda básica construida por empresas y mejorada por autoayuda, ayuda comunitaria y microcrédito	Los hogares compran terrenos de uso residencial a desarrolladores operando en el mercado formal con recursos propios individualmente o a través de una organización comunitaria (cooperativa, asociación de vecinos) y construyen incrementalmente sus viviendas con ahorros propios.	Hogares de ingresos medios bajos o bajos (usualmente en los deciles 4 al 6) compran terrenos subdivididos legalmente por desarrolladores y emprenden la construcción de viviendas (individualmente o en grupos). Esta modalidad es usada por hogares con empleo por cuenta propia y con ingresos que, aunque suficientes para financiar una vivienda, son o inestables o difíciles de documentar, por lo que no son sujetos de crédito hipotecario privado o de entidades públicas.
Compra de terreno ilegal + vivienda básica construida por autoayuda, ayuda comunitaria y microcrédito	Los hogares compran terrenos de uso residencial a desarrolladores operando en el mercado informal con recursos propios a través de una asociación de vecinos; construyen incrementalmente sus viviendas con esfuerzo propio o ayuda comunitaria y microcréditos.	Hogares de bajo ingreso (generalmente deciles 2 y 3) adquieren terrenos en subdivisiones ilegales para construir y mejorar sus viviendas por autoayuda o ayuda comunitaria. En algunos países, el Estado apoya <i>a posteriori</i> mediante programas de mejoramiento de barrios, que resuelven los problemas de tenencia de la tierra y los déficits de infraestructura.
Invasión de terrenos + vivienda por autoayuda o ayuda comunitaria	Los hogares invaden terrenos (usualmente públicos y ocasionalmente privados) y construyen incrementalmente sus viviendas con esfuerzo propio o ayuda comunitaria	Hogares de bajo ingreso (generalmente deciles 1 al 3) invaden y subdividen terrenos para construir y mejorar sus viviendas por autoayuda o ayuda comunitaria. En algunos países, el Estado nuevamente apoya <i>a posteriori</i> mediante programas de mejoramiento de barrios que resuelven los problemas de tenencia de la tierra y los déficits de infraestructura.

Tabla 4 Principales formas de financiamiento de viviendas.

Fuente: Elaboración propia

*Un decil se utiliza principalmente para definir sectores socioeconómicos según ingreso per cápita familiar, es decir, según el total de dinero que aporta el o los integrantes de un hogar, dividido por su número de miembros. El decil de ingreso se calcula ordenando la población (de una región, país, etc.) desde el individuo más pobre al más adinerado, para luego dividirla en 10 partes de igual número de individuos; con esto se obtienen 10 deciles ordenados por sus ingresos. Esto permite diferenciar a la población por nivel de ingreso según integrante de la familia, siendo el decil 1 el que representa a la población con la condición socioeconómica más vulnerable y el decil 10 a las personas de mayor ingreso del país.

ahorros previsionales de los trabajadores del sector formal de la economía. En la mayoría de los casos, estos préstamos involucran subsidios cruzados que buscan ayudar a los deudores (Rebucci et al., 2012). Los beneficiarios de estos préstamos son, generalmente, los asalariados participantes de instituciones de ahorro previsional con mayores ingresos. Al subsidiar la tasa de interés, los subsidios son regresivos ya que benefician más a los hogares que tienen más capacidad de endeudamiento y son pagados por los ahorrantes a través de los menores retornos que reciben por sus ahorros previsionales. El volumen de recursos a prestar en estos sistemas auspiciados por el gobierno –al no financiarse en el mercado de capitales– se limita a los montos ahorrados por los participantes, lo que representa una limitación estructural para aumentar sus niveles de actividad y atender toda la demanda.

INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN
Instrumentos monetarios de financiamiento de viviendas	
Provisión directa y gratuita de viviendas a hogares	Construcción y distribución sin costo de viviendas asequibles por parte de entidades públicas
Préstamos concesionales por parte de entidades públicas a hogares	Préstamos a plazos mayores y tasas de interés menores a los ofrecidos en el mercado privado de financiamiento hipotecario por parte de entidades públicas financiadas por el presupuesto nacional
Transferencias a gobiernos subnacionales para provisión de viviendas asequibles	Fondos del presupuesto nacional transferidos a municipalidades o gobiernos regionales para la provisión de viviendas asequibles
Subsidios para la compra de viviendas a hogares elegibles (subsidio a la demanda)	Transferencia a hogares elegibles para aumentar sus ahorros y permitir acceso a financiamiento hipotecario privado para la compra de viviendas
Préstamos concesionales a hogares por parte de entidades semipúblicas	Préstamos con altos niveles de apalancamiento o a tasas de interés menores a los ofrecidos en el mercado privado de financiamiento hipotecario financiados con ahorros de los trabajadores por parte de entidades administradoras de fondos de seguridad social
Préstamos concesionales a constructores	Préstamos con altos niveles de apalancamiento o a tasas preferenciales para incentivar a los constructores a producir viviendas asequibles
Participación de capital público en empresas mixtas de vivienda asequible	Aportes de capital público a empresas de capital mixto dedicadas a la construcción de viviendas asequibles
Provisión de capital semilla a empresas y organizaciones privadas para la provisión de vivienda asequible	Aportes al capital inicial de organizaciones o empresas sin fines de lucro, o con objetivos sociales o misión de producir viviendas asequibles, para apoyar su creación y desarrollo
Provisión de microcréditos para la ampliación y mejoramiento de viviendas de construcción incremental	Créditos individuales o comunitarios para la ampliación o mejoramiento de viviendas incrementales por parte de entidades de gobierno, bancos especializados o proveedores de materiales con apoyo público
Subsidios de arriendo a hogares elegibles	Suplementa los recursos de los hogares elegibles para viviendas de arriendo reducido
Subsidios de operación y mantenimiento para arrendadores de viviendas asequibles	Reduce el canon de arriendo cobrado a los hogares elegibles cubriendo los costos de operación y mantenimiento de viviendas de arriendo reducido

Tabla 5: Instrumentos monetarios y no monetarios de apoyo público a la provisión de viviendas asequibles. Fuente: elaboración del autor, con base en Ferguson et al. (2013)

Instrumentos no monetarios de financiamiento de vivienda	
Provisión de tierra pública de uso residencial	Reduce la incidencia del costo del suelo en el costo final de las viviendas al proveer tierra de uso residencial sin costo o a precios por debajo del mercado para proyectos de vivienda asequible
Zonificación y uso del suelo	Normas de uso y ocupación de suelo especiales para proyectos que proveen vivienda asequible, permitiendo una mayor ocupación del suelo debido a mayores densidades o volúmenes de construcción
Reajuste inmobiliario	Consolidación y subdivisión de tierra urbanizable o reciclable en asociación con los propietarios para proveer servicios e infraestructura para uso residencial con recurso públicos; reparto de suelo urbanizado entre los participantes en proporción a sus aportes; entidades públicas usan suelo para vivienda asequible
Mejora crediticia	Entidades públicas proveen garantías directas o contingentes del riesgo financiero de préstamos a proveedores privados o comunitarios de viviendas asequibles
Reducción de impuestos de bienes raíces	Reducción o exención de impuestos de bienes raíces a viviendas asequibles
Beneficios tributarios directos a proyectos de construcción de viviendas asequibles	Reducción de impuestos devengados por empresas en la ejecución de proyectos de vivienda asequible. Rebajas pueden incluir al impuesto al valor agregado o a utilidades generadas por el proyecto
Transferencia de beneficios tributarios generados por la construcción de viviendas asequibles	Créditos tributarios transables otorgados a empresas por la construcción de viviendas asequibles
Reducción de costos municipales	Reducción o exención de tasas municipales para proyectos de vivienda asequible
Provisión de asistencia técnica a constructores incrementales	Provisión de servicios de asistencia técnica o contratación de servicios especializados a constructores incrementales
Provisión de servicios urbanos	
Provisión de infraestructura troncal	Construcción, con financiamiento público, de vías, redes de agua potable, alcantarillado, drenaje, y electricidad en áreas de expansión urbana para incrementar la oferta de tierra de uso residencial
Provisión de infraestructura de sitio	Construcción, con financiamiento público, de vías, redes de agua potable, alcantarillado, drenaje, y electricidad, en subdivisiones de suelo para vivienda asequible
Transferencias a gobiernos subnacionales para la provisión de servicios residenciales	Aporte de recursos del presupuesto nacional a municipios y gobiernos regionales para la provisión de suelo, servicios urbanos e infraestructura para proyectos de vivienda asequible
Financiamiento de programas de mejoramiento de barrios	Financiamiento público (nacional o subnacional) de proyectos de regularización de tenencia, infraestructura básica y servicios urbanos, en asentamientos informales o con carencias
Precios concesionales para los servicios de utilidad pública	Provisión, a precios reducidos, de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, recolección y disposición de residuos sólidos a viviendas asequibles

Tabla 5: Instrumentos monetarios y no monetarios de apoyo público a la provisión de viviendas asequibles. Fuente: elaboración del autor, con base en Ferguson et al. (2013)

INSTRUMENTOS MONETARIOS DE APOYO PÚBLICO

Muchos países de América Latina han adoptado sistemas de ayuda a la población basados en subsidios directos, que toman la forma de bonos no reembolsables otorgados por el Estado, que aumentan los ahorros de los hogares en cantidad suficiente para reducir su necesidad de endeudamiento y montos que pueden

pagar usando como máximo entre el 25% y 30% de sus ingresos. Esta forma de ayuda pública al financiamiento de vivienda forma parte del conjunto de apoyos estatales monetarios presentados en la Tabla 5. El funcionamiento adecuado de esta forma de ayuda pública al acceso a vivienda en propiedad requiere del desarrollo paralelo de los sistemas financieros que expanden la disponibilidad de préstamos hipotecarios privados a los hogares elegibles y el desarrollo de la industria privada de construcción de viviendas para atender la demanda (Pardo, 1999). Este enfoque llamado de *facilitación de mercados o subsidio a la demanda* fue iniciado en Chile a fines de los años 70 (Morandé y García, 2004) y luego promovido por las Naciones Unidas (ONU-Hábitat, 1988), el Banco Mundial (1993) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1995).

Una de las ventajas de este enfoque es que las instituciones financieras privadas que obtienen recursos en los mercados de capitales no enfrentan las limitaciones de financiamiento que afectan a las instituciones públicas (dependientes de los ahorros de trabajadores o aportes del presupuesto público). Además, la atomización de préstamos entre instituciones financieras y prestatarios reduce el riesgo político que encaran las entidades públicas: esencialmente altos niveles de mora en el pago de los préstamos y eventual cartelización de los prestatarios localizados en grandes conjuntos habitacionales financiados por una sola entidad. Sin embargo, no todos los hogares elegibles para apoyo público –que por su nivel de ingreso pueden optar al subsidio– logran adquirir una vivienda. Esto se debe fundamentalmente a no disponer de ingresos regulares o no poder comprobar que el monto real de sus ingresos otorgue suficientes garantías a los bancos. Este es un problema que afecta principalmente a los cuentapropistas y microempresarios de ingreso medio. En la práctica, el enfoque facilitador de mercados ha servido hasta ahora para hogares asalariados de ingreso medio, que son los preferidos por la banca privada por presentar un bajo riesgo comercial. El resto de la población no es atendida por esta forma de subsidios (Gilbert, 2004; Cuenin et al., 2012) y depende de otras formas de apoyo directo del Estado, principalmente la provisión de viviendas por parte de entidades públicas.

INSTRUMENTOS NO MONETARIOS DE APOYO PÚBLICO

El Estado tiene mecanismos no financieros para apoyar la producción de viviendas asequibles a la población de bajo ingreso. Estos incluyen la provisión directa de suelo o apoyo a su adquisición a precios bajos; normas especiales de uso y edificación que permitan reducir los costos de edificación; participación pública en sociedades de capital mixto para vivienda asequible; y estímulos tributarios o financieros para producir viviendas. Estos instrumentos permiten que el Estado haga contribuciones fuera del presupuesto de las entidades públicas (o del balance de empresas públicas o semipúblicas) que si están bien estructuradas, pueden significar una contribución importante en términos de promover la construcción de viviendas asequibles para hogares de menor ingreso (Ferguson et al., 2013). En América Latina se ha hecho poco uso de estos

instrumentos, en parte por su complejidad de ejecución, pero fundamentalmente debido a la preferencia de muchos gobiernos por intervenciones directas, como bonos no reembolsables de apoyo a la demanda, la provisión de préstamos hipotecarios directos a los hogares y créditos a constructores a tasas de interés, montos y plazos concesionales.

La provisión de tierra a bajo costo es un instrumento de uso común para reducir la incidencia del valor del suelo en el costo de las viviendas. Comúnmente los gobiernos aportan suelo de su propiedad para construir viviendas y, en otros casos, desarrollan operaciones de reajuste inmobiliario con la participación de los propietarios y de empresas de utilidad pública. Estas operaciones permiten que el Estado obtenga tierra a valores menores que los del mercado como retribución a sus aportes para la generación de suelo urbanizado apto para usos residenciales. Este suelo, que pasa a propiedad pública, puede ser destinado a la producción de viviendas asequibles (Torres et al., 2010). Cuando funcionan adecuadamente, estos proyectos conducen la creación de barrios de usos múltiples e integrados socialmente, donde el sector privado desarrolla los emprendimientos comerciales con recursos propios y contribuye a la construcción de vivienda de interés social. No obstante, cuando el Estado no es capaz de asegurar la provisión de viviendas asequibles, estos esfuerzos públicos de provisión de tierra urbanizada a bajo costo sólo terminan aumentando las utilidades de los emprendedores inmobiliarios.

Es común que las municipalidades adopten ordenanzas especiales de subdivisión y uso del suelo para proyectos de vivienda asequible; estas, a menudo, también benefician a proyectos mixtos que contienen viviendas a precios de mercado y otros usos. Este tipo de ordenanzas busca reducir el costo de producir viviendas a través de dos mecanismos regulatorios: la constructibilidad y los estándares de urbanización. El primero aumenta el volumen de construcción permitida en el suelo a través de mecanismos como otorgar mayores coeficientes de ocupación en primer piso y aumentar la relación de volumen edificado sobre el tamaño del predio; aumentar la altura máxima de edificación y permitir formas de agrupación de las viviendas que promuevan mayor densidad de uso del suelo. Los estándares de urbanización, por su parte, permiten menores tamaños de lotes legalmente subdivididos; reducen los estándares iniciales de vías, áreas verdes y otros servicios (en la expectativa de mejorarlos en el tiempo) y, en algunos casos, la ocupación de viviendas con títulos de propiedad no perfeccionados (por ejemplo, títulos provisionales, permisos de uso de duración específica, certificados de propiedad comunitaria del suelo).

El Estado también puede promover la creación de empresas dedicadas a la producción de viviendas asequibles y sus servicios complementarios. Su participación en estas empresas puede tener diversos objetivos. Entre los más comunes se incluyen demostrar la factibilidad de la provisión sostenible de vivienda asequible en contextos donde el mercado no muestra inclinación a hacerlo o donde otras entidades públicas han tenido sólo resultados parciales; dar confianza a los agentes privados asumiendo parte de los riesgos

financieros y comerciales de estos emprendimientos; ejecutar los proyectos de reajuste inmobiliario requeridos para generar suelo de uso residencial a precios asequibles, y promover el desarrollo o redesarrollo de áreas urbanas específicas. Estas empresas pueden ser de capital mixto, donde el Estado se asocia con entidades financieras, desarrolladores inmobiliarios, o entidades especializadas públicas o semipúblicas, hace aportes de capital (en dinero o tierra), y los socios privados proveen, además de capital, conocimiento del sector, de sus formas de financiamiento y comercialización. En América Latina es más común la formación de empresas enteramente controladas por el sector público generalmente para proyectos de desarrollo urbano en tierras públicas que a veces incluyen viviendas asequibles y otros servicios urbanos residenciales².

Algunos países ofrecen estímulos tributarios a la producción de viviendas asequibles. A los productores se les ofrecen distintas combinaciones de exención o reducción de, por ejemplo, costes municipales, impuesto al valor agregado (IVA) o impuestos a las utilidades de los proyectos. A los adquirentes de viviendas económicas se les ofrece exención (total o parcial, permanente o por plazos definidos) de los impuestos territoriales, a la herencia, o a las rentas de arrendamiento de viviendas que cumplan con las características de tamaño y costo (o avalúo) que definen a una vivienda asequible en el contexto local. Estos beneficios tributarios reducen los costos de producción, comercialización y mantención de las viviendas, lo que contribuye a hacerlas efectivamente más asequibles (Ferguson et al., 2013).

FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS PRODUCIDAS POR EL SECTOR PÚBLICO

Para hacerse cargo del carácter de bien de mérito (o derecho básico) adscrito a la vivienda, muchos gobiernos proveen directamente viviendas a la población necesitada. Para estos efectos, crean entidades públicas especializadas –inisterios, institutos, corporaciones o empresas públicas– financiadas con recursos del presupuesto nacional (o estadual en países con sistema federal). Usando los fondos que anualmente les traspasa el gobierno, estas entidades construyen viviendas que luego son asignadas a los hogares según diversas formulas diseñadas para medir la necesidad y elegibilidad, y determinar formas de repago (usualmente a largo plazo y con subsidios significativos). Los resultados indican que, en la mayoría de los casos, estos sistemas no han sido capaces de producir el número de viviendas requeridos para alojar a toda la población elegible; tampoco han logrado recuperar el costo de las viviendas por parte de los beneficiarios y, en muchos casos, las viviendas fueron entregadas a hogares de mayor ingreso que el de la población objetiva, usualmente empleados públicos o privados bajo el padrino de los gobiernos de turno (Cuenin et al., 2012).

La gran mayoría de los programas públicos de producción de viviendas sufren de escasez crónica de fondos. Nunca han logrado capturar recursos suficientes del presupuesto público como para cubrir todas las necesidades de la población objetivo. Además, han experimentado grandes variaciones en el volumen de recursos que se les destinan dependiendo de la situación fiscal de los

países. Bien financiados (recursos suficientes y estables) y bien administrados (mecanismos claros de focalización en la población necesitada, control de costos, gestión proba), estos sistemas de financiamiento de vivienda podrían lograr sus objetivos, pero esta no ha sido la experiencia histórica en América Latina.

En muchos países, estas formas de producción directa de viviendas por parte del Estado siguen en uso. En parte, los Estados las mantienen por inercia a pesar de sus graves limitaciones, con el fin de dar solución a las necesidades de vivienda de hogares de ingreso bajo. En otros casos, esta forma de producción ha sido la única disponible para atender las necesidades de hogares que no califican para financiamiento privado (incluso con bonos de gobierno). Una de las formas más efectivas de esta modalidad de financiamiento, basada en recursos públicos, es la provisión de viviendas básicas mejorables a hogares de ingreso bajo y muy bajo, los que emprenden su expansión y mejoramiento en forma incremental con recursos propios, microcréditos, asistencia técnica, autoayuda y ayuda comunitaria. En muchos casos, este proceso de autoconstrucción asistida conduce, en el tiempo, a viviendas que satisfacen las necesidades de sus usuarios a pesar de forzarlos a vivir en condiciones subóptimas por períodos extensos de tiempo (Goethert, 2019).

LA VIVIENDA EN ARRIENDO

Un mercado de vivienda que funcione correctamente necesita una oferta sustancial de viviendas de alquiler para hogares de todos los niveles de ingreso. Las viviendas en alquiler sirven a hogares que prefieren no comprar viviendas (por la fase en que se encuentran en el ciclo de desarrollo familiar), requieren movilidad residencial en la búsqueda de oportunidades en el mercado laboral, o no pueden financiar una vivienda propia. Los hogares de mayor ingreso arriendan en el mercado formal y los de menor ingreso lo hacen en el informal. El alquiler de espacios en asentamientos informales, además de contribuir a proporcionar refugio a quienes no pueden acceder a una casa propia, proporcionan ingresos adicionales a los propietarios informales (Naciones Unidas, 2003). A principios del siglo XII, sólo el 17% de los hogares de América Latina arrendaba vivienda, una proporción que es relativamente baja en comparación con los países europeos, donde 30% de los hogares arrienda vivienda (Bouillon, 2012).

EL ARRIENDO FORMAL

La proporción de viviendas en arriendo en América Latina (algo menos del 20% del parque habitacional hacia fines de la década del 2000) está por debajo de la de países desarrollados con economías de mercado (33% en Estados Unidos y Canadá, 29% en Europa), aunque por encima de Asia y África (Blanco et al., 2014). Esta situación es en parte el resultado de políticas de vivienda que en los últimos 50 años han privilegiado la vivienda en propiedad y protegido a los arrendatarios en desmedro de los arrendadores (Gilbert, 2003). En América Latina, estas políticas públicas explican el escaso desarrollo, o incluso

decrecimiento, del arriendo comercial. En la mayor parte de los países de la región, arrendar vivienda es una actividad familiar conducida por individuos que ahorran y compran viviendas para asegurarse un ingreso futuro con los arriendos. La oferta de vivienda en arriendo se ha financiado fundamentalmente con ahorros individuales y está sujeta a diversos riesgos, incluidos los de reposición de viviendas ante el no pago del canon, proceso que en muchos países es aún lento y costoso.

Esta situación está cambiando en algunos países, donde se observa una incipiente participación de grandes inversionistas en la provisión de viviendas en arriendo. Este desarrollo responde tanto a estrategias de gestión de portafolios financieros como a la oportunidad de satisfacer nuevas demandas en los mercados de vivienda. En grandes ciudades de países como Brasil, Chile, Colombia y México, capitales ligados a actividades económicas altamente rentables diversifican sus portafolios de inversión a través de compañías inmobiliarias dedicadas a proveer vivienda en arriendo. Esta nueva oferta responde a tendencias del mercado, expresadas en el aumento de los hogares unipersonales y de hogares que valoran la flexibilidad que ofrece la vivienda en arriendo. Esta oferta está destinada fundamentalmente a hogares de mayor ingreso, aunque también hay empresas privadas operando en el mercado de ingreso medio y medio-alto. La derogación de las leyes de protección de arrendatarios también contribuye al aumento de esta forma de arriendo. Las normas reformadas facilitan la recuperación de viviendas en caso de mora y promueven una mayor transparencia del mercado de arriendo. También contribuyen al desarrollo de este mercado la mayor estabilidad del ingreso de los grupos medio y medio-alto, y la más fácil evaluación de su capacidad de pago por parte de los actuales sistemas de información financiera.

No obstante, en América Latina aún no se desarrolla una oferta significativa de arriendo formal asequible a los hogares de ingreso medio-bajo y bajo. En parte, esto es el resultado de las políticas de vivienda que han predominado en la región, que favorecen la creación de propietarios ocupantes y, por otra parte, es una consecuencia de la baja rentabilidad y alto riesgo comercial del arriendo a hogares de bajo ingreso. Los gobiernos de la región no han desarrollado programas de provisión pública de vivienda en arriendo dadas las dificultades encontradas por este tipo de programas en países como Gran Bretaña y Estados Unidos, que los llevó a abandonarlos. Tampoco han intentado subsidios de arriendo, debido al alto costo para el Estado y la incertidumbre sobre la oferta adecuada de vivienda en arriendo.

En la región existe espacio para experimentar nuevas formas de provisión de vivienda asequible en arriendo, incorporando las lecciones de países que están apoyando a organizaciones sin fines de lucro y a inversionistas orientados a objetivos sociales (*mission investors*) interesados en satisfacer esta demanda. En algunas experiencias se otorgan subsidios a la inversión de capital para este tipo de instituciones, contra la provisión, en sus proyectos, de un número de arriendos asequibles por un período determinado. Otra opción es formar

empresas de capital mixto orientadas a proveer este tipo de viviendas. El sector público participa con contribuciones de capital, subsidios a la operación y mantenimiento de las viviendas, y supervisión de las operaciones. Los inversionistas privados aportan capital y capacidad de administración de viviendas asequibles en arriendo.

EL ARRIENDO INFORMAL

Los mercados de arriendo informales en la región son diversos y tienen gran impacto social. Hay dos variantes principales, con distinta operatoria y mecanismos de financiamiento. En áreas centrales de grandes ciudades es común encontrar edificaciones arrendadas por piezas, compartiendo servicios sanitarios escasos y de baja calidad. Estos arriendos son tomados por una variedad de hogares e individuos que, al beneficiarse de la localización central del espacio arrendado, les hace aceptar las deficiencias de los servicios. En algunos casos se trata de inmigrantes recientes, cuya prioridad principal es el acceso a fuentes de empleo. En otros casos (como el de los Cortiços de São Paulo en Brasil), son residentes de barrios periféricos de la ciudad, que trabajan en el centro y arriendan estas piezas (generalmente en grupos) para dormir durante la semana y no enfrentar diariamente el largo viaje a sus hogares.

Estas formas de arrendamiento suelen operar como subarriendos, donde un agente económico (generalmente un individuo, aunque existen casos de carteles dedicados a este negocio) arrienda la propiedad a sus dueños (habitualmente individuos de mayor ingreso que se relocalizaron en barrios emergentes de la periferia) y se beneficia del diferencial entre el ingreso por arrendar las piezas y el costo de arrendar la propiedad completa. Como estas viviendas casi nunca reciben mejoras, la contribución de estos agentes al financiamiento de esta oferta de arriendo es mínima o nula. Así, aunque deficiente y creando muchos problemas públicos, esta práctica es difícil de erradicar debido a la alta demanda por los servicios que provee. Una posibilidad es canalizar recursos públicos hacia esta forma de provisión de vivienda para resolver sus problemas sanitarios y de hacinamiento, con la contraprestación de parte de los propietarios de mantener las propiedades, transparentar las formas de arrendamiento y eliminar las diversas formas de explotación que conllevan. Una tarea nada de fácil.

La otra forma de oferta informal de vivienda en arriendo se da en los asentamientos informales, donde los asentados amplían sus viviendas para acoger a otros hogares o individuos. Esta oferta surge tanto de la necesidad de proveer espacio para un pariente (por ejemplo, hijos con familia propia) como de obtener un ingreso adicional. Cuando los dos hogares comparten cocina se da una situación de *allegamiento*, en el caso contrario se ajusta a la situación de arriendo. El financiamiento para esta oferta de espacio residencial en arriendo proviene generalmente de los ahorros de los hogares y, en menor medida, de microcrédito comunitario u otra forma de ayuda de la comunidad. La informalidad de la relación entre arrendador y arrendatario no los favorece, ya que no provee formas legales de resolver conflictos. Por ejemplo, no penaliza

el no cumplimiento del pago del canon por parte del arrendatario y no impide la provisión de viviendas de baja calidad por parte del arrendador. Así, el mejoramiento de las condiciones de este mercado es otra tarea pendiente de difícil solución.

LA PROVISIÓN DE SUELO Y SERVICIOS URBANOS

Como se describe en la Tabla 1, las viviendas proveen sólo una parte de los servicios residenciales demandados por las familias, el resto lo proveen los barrios o la ciudad. En la mayor parte de los países de América Latina, la acción de los mercados y las políticas de vivienda no ha tomado en cuenta esa realidad. La producción y consumo de vivienda opera y ha sido intervenida por las políticas públicas con independencia de los procesos de mercado y las acciones públicas orientadas a proveer servicios de transporte, salud, educación, recreación y otros que satisfacen muchas necesidades residenciales. Salvo contadas excepciones, como Medellín en Colombia (Brand y Dávila, 2011) o Curitiba en Brasil (Vassoler, 2007) –donde el gobierno de la ciudad (municipio) ha coordinado en forma efectiva la oportuna provisión de muchos de estos servicios en el territorio– en la mayoría de las ciudades de la región esta coordinación no se produce y la construcción de viviendas se desarrolla sin mayor preocupación por la provisión de otros servicios. Esta descoordinación en la provisión de servicios prestados a los hogares por los barrios y la ciudad, en el tiempo y espacio, tiene su origen en la forma en que se asignan los recursos y se estructuran las instituciones que los proveen.

FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS

Las políticas de vivienda en la región se han caracterizado por una preocupación preeminente por aumentar el acervo de viviendas formales tanto a través de su producción directa por el Estado como mediante el uso de subsidios directos a la demanda. Las políticas de vivienda, casi sin excepción, han concebido el acceso a la vivienda como un logro individual de los hogares a los que el Estado ayuda, ya sea porque se le considera un bien de mérito o un derecho básico. El esfuerzo se ha centrado en financiar o producir el máximo posible de nuevas viviendas, dejando a otros organismos sectoriales del gobierno central o de las ciudades la tarea de proveer los servicios urbanos.

América Latina es una región donde la gestión pública está muy centralizada. Salvo excepciones, como Argentina, Brasil, y Colombia, donde las entidades subnacionales deciden sobre la asignación de más del 50% del gasto público, en la gran mayoría de los países los gobiernos centrales controlan casi dos tercios de los recursos (Daughthers y Harper, 2007; Bahl et al., 2013). También influye una arraigada cultura de silos en la gestión de recursos sectoriales, que no favorece la coordinación entre ministerios y entidades públicas sectoriales. Por ejemplo, es usual que en las ciudades coexistan diversos planes sectoriales elaborados por entidades responsables: planos reguladores de urbanismo, elaborados por los municipios; planes de carreteras urbanas, generalmente a cargo de los

ministerios de obras públicas; planes de expansión de las redes de agua potable y saneamiento, elaborados por las empresas de utilidad pública (a menudo empresas privadas operando bajo contratos de concesión que les otorgan gran autonomía en sus decisiones de inversión y provisión de servicios); programas de expansión de servicios de salud secundaria y terciaria, administrados por agencias del gobierno central (ministerios o servicios de salud pública); sistemas de transporte público, controlados por empresas públicas o privadas y regulados por ministerios sectoriales de transporte. Cada plan tiene fuentes de financiamiento y organismos sectoriales de administración que sólo a veces coinciden con el territorio de jurisdicción de los gobiernos municipales.

Frecuentemente, los planes de desarrollo urbano se centran en un número limitado de aspectos relacionados con el crecimiento de las ciudades. Los usualmente normados incluyen normas de subdivisión del suelo; usos del suelo urbano y medidas de protección ambiental; trazado de la vialidad estructurante y condiciones de edificación. En muchos municipios se definen también planes de desarrollo socioeconómico local, que usualmente cubren el período de gobierno del alcalde de turno (usualmente entre 2 y 5 años). En la mayoría de los casos, las entidades sectoriales nacionales no están obligadas a coordinar sus planes y programas con los órganos territoriales, o los mecanismos de coordinación son débiles (mesas o comités de coordinación) y mayormente inefectivos, sin asegurar la adecuada dotación de servicios.

El efecto combinado de los problemas enumerados es la frecuente ausencia de servicios esenciales para los hogares en amplias áreas de las ciudades, particularmente en las de expansión reciente y en aquellos sectores donde terminan residiendo los hogares de bajo ingreso. En la gran mayoría de los países de la región, las políticas de vivienda no se hacen cargo de estos problemas y descansan en la acción de entidades sectoriales o de gobiernos con responsabilidad sobre el territorio urbano para proveer los servicios. En México, por ejemplo, en los últimos decenios las entidades semipúblicas que administran los fondos que financian los préstamos hipotecarios han desarrollado amplios programas de financiamiento de viviendas para abordar el déficit cuantitativo que enfrenta el país. El sector privado ha respondido a este financiamiento construyendo, masivamente, viviendas en los rangos de precio financiados por estos programas. Una estrategia adoptada por los inversionistas inmobiliarios para reducir el costo de las viviendas ha sido localizarlas en tierras alejadas de los centros de empleo y servicios, forzando a los ocupantes a largos viajes (CIDOC, 2012). Una situación similar se presentó en Brasil con el programa Mi Casa Mi Vida, que financia la construcción masiva de viviendas económicas en las ciudades a través de subsidios directos a los beneficiarios, pero no provee infraestructura urbana adecuada en los nuevos barrios (Biderman et al., 2018). La localización periférica de las viviendas ha exacerbado los problemas de segregación espacial de los hogares de menor ingreso en la estructura de las ciudades y es un factor que los mueve a abandonarlas al poco tiempo de ocuparlas, por no haber podido desarrollar su vida familiar y laboral en nuevas

viviendas lejanas de las fuentes de empleo y servicios básicos (Rojas, 2016). A modo de ejemplo, CIDOC (2012) informaba de un incremento en el porcentaje de casas vacías en México: del 11% en 2000 al 14% en 2010.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Una de las acciones más efectiva para mejorar la provisión de servicios urbanos residenciales es establecer mejores mecanismos de coordinación entre los sectores a cargo de la acción pública en el territorio. La experiencia de algunas ciudades que han logrado esta coordinación (como los casos ya citados de Medellín y Curitiba) muestran las ventajas que tienen las entidades de gobierno subnacional para lograr este objetivo. En los casos en que la transferencia de responsabilidades y fondos de financiamiento a las entidades subnacionales no es posible o practicable, las políticas de vivienda debieran incluir fondos e instrumentos de gestión que permitan a los órganos territoriales y sectoriales coordinar sus acciones para proveer los servicios demandados por los hogares.

En situaciones de alta centralización de la gestión de recursos públicos, las transferencias entre niveles de gobierno parecen ser el instrumento más efectivo; por ejemplo, que el gobierno nacional transfiera recursos a los gobiernos regionales o locales para financiar la construcción de infraestructura (como vías y parques), proteger áreas vulnerables y financiar la provisión de servicios de transporte público, salud y educación en los nuevos barrios creados por los instrumentos financieros de la política de vivienda (Bird y Slack, 2007). Las transferencias pueden también usarse para inducir a actores privados a proveer los servicios requeridos. Este sería, por ejemplo, el caso de financiamiento público a organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, que provean servicios públicos (como capacitación laboral, servicios básicos de salud o educación) o viviendas de arriendo a precios asequibles (Bratt, 2010).

Cuando tienen atribuciones para gravar impuestos y endeudarse, las autoridades locales suelen tener otras fuentes de recursos para financiar servicios urbanos. Entre ellos, destacan los instrumentos destinados a captar parte de la plusvalía de los terrenos que se incorporan a usos urbanos, o que aumentan de valor como resultado de inversiones públicas, para fines públicos (Abelson 2018). Asimismo, los impuestos a la ganancia de capital y venta de derechos de desarrollo para predios urbanos son instrumentos que permiten captar recursos de gestión local para la prestación de servicios urbanos. Cuando los gobiernos subnacionales se pueden endeudar, pueden también recurrir a la emisión de bonos respaldados por los ingresos tributarios futuros producto del aumento de valor de las tierras beneficiarias de las inversiones. Sin embargo, el uso de este instrumento conocido como *distritos de incremento tributario* requiere, además, de la autoridad para imponer impuestos adicionales de parte de los municipios, de estructuras financieras e institucionales complejas y bien administradas (Briffault, 2010).

En países con estructuras institucionales subnacionales débiles, la fuente más eficaz de recursos de inversión son las transferencias del gobierno central (o estadual). En algunos países federales (por ejemplo, Brasil y Argentina), el monto y

destino de los impuestos transferidos se determinan por ley nacional. En países más centralizados, la definición de estos parámetros generalmente está en manos de la autoridad fiscal y son definidos año a año en el presupuesto del gobierno central.

La mayor disponibilidad de recursos permite que los gobiernos subnacionales aumenten la inversión en infraestructura troncal para extender el acceso vehicular y la provisión de agua, alcantarillado y electricidad a las áreas de expansión urbana para nuevas viviendas y a las áreas carenciadas generadas por el desarrollo informal. La disponibilidad de esta infraestructura unida a mejoras en los sistemas de transporte público y en la dotación de servicios básicos de salud y educación en los barrios son los instrumentos más potentes de los que dispone el Estado para igualar las condiciones de vida de la población en las ciudades.

La movilización de capital privado a estos esfuerzos está en marcha en muchos países de América Latina. En los casos más exitosos, la concesión de obras y servicios públicos ha permitido mejorar las carreteras urbanas, la provisión de agua potable y saneamiento y la gestión de residuos sólidos. En algunos casos se avanza por este camino en la provisión de servicios de salud y educación, y de parques urbanos. El sector privado aporta financiamiento y capacidad de gestión contra el cobro de tarifas o pagos por parte del Estado. Muchos gobiernos urbanos recurren al cobro de tasas de impacto a fin de extraer recursos de los inversionistas privados para financiar obras de mitigación de los efectos secundarios de proyectos de desarrollo urbano. El uso de este instrumento es controversial debido a los múltiples problemas técnicos que surgen al determinar el monto de las tasas y la forma en que estos costos se deben distribuir entre los múltiples actores involucrados (Ott et al., 2006).

INSTRUMENTOS NO MONETARIOS

Existen diversos mecanismos no monetarios a través de los cuales el Estado puede fomentar y financiar la construcción de barrios bien servidos en la ciudad. Un ejemplo son las ordenanzas de servicios urbanos adecuados (*adequate urban facilities ordinances*), usadas por algunas ciudades de Estados Unidos, que limitan la capacidad del gobierno de la ciudad para autorizar nuevos desarrollos urbanos en áreas de expansión que no cuenten con la infraestructura y servicios urbanos adecuados. Este mecanismo es controversial, por cuanto paraliza la inversión privada hasta que la ciudad y sus instituciones especializadas no provean estos servicios, poniendo fuerte presión política sobre el gobierno urbano para hacerlo (Ott et al., 2006). Otra forma de financiar la provisión de barrios bien servidos para hogares elegibles de viviendas asequibles con recursos privados son las ordenanzas de desarrollo inclusivo (*inclusive development ordinances*), que obligan a los inversionistas inmobiliarios a incluir un porcentaje de viviendas asequibles en sus desarrollos residenciales de mercado. La contribución de este tipo de instrumentos al logro de este objetivo público varía ampliamente dependiendo de las condiciones locales, en particular, de los precios de las viviendas de mercado que determinan la capacidad de los inversionistas privados de absorber el subsidio cruzado a las viviendas asequibles. En la mayoría de los casos,

este porcentaje fluctúa entre el 5% y el 10% de las viviendas. En contados casos se ha podido financiar más viviendas asequibles, como el proceso de la rehabilitación del centro de Bilbao en España, donde la empresa pública que gestiona los suelos logró destinar el 30% del suelo a este objetivo en proyectos en desarrollo (Comisión Gestora de Zorrotzaurre, 2019).

LOS DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI

La mayoría de los países de la región ha mejorado significativamente la situación de vivienda de su población. Más de 50 años de preocupación pública por el problema y la movilización de recursos públicos y privados han reducido la proporción de hogares que no tienen acceso a una vivienda o viven como allegados, y también los que enfrentan deficiencias de materiales o de calidad de los servicios de agua potable o alcantarillado (Rojas y Medellín, 2011). Sin embargo, este esfuerzo se ha centrado en las viviendas individuales, posponiendo la preocupación por la provisión de otros servicios que los hogares requieren y que son provistos por el barrio o la ciudad. Nivelar los servicios urbanos que reciben los hogares en todos los barrios de la ciudad es un desafío apremiante dado el impacto que ellos tienen sobre la calidad de vida de la población. Facilitar el desplazamiento desde las viviendas a los lugares de trabajo, proveer acceso fácil a servicios de salud y educación, dotar de acceso a parques y áreas de recreación son los aspectos más salientes de este desafío. Enfrentarlos requiere un cambio de perspectiva en las políticas públicas de vivienda y desarrollo urbano, las que tendrían que buscar movilizar recursos de toda la sociedad para construir ciudades eficientes y equitativas, y no sólo financiar nuevas viviendas. Existen experiencias exitosas de este enfoque en América Latina, lo que muestra que es posible hacerlo. Requiere, sin embargo, un realineamiento profundo de objetivos e instrumentos en la construcción de ciudades, lo que implica la transferencia de responsabilidades, recursos institucionales, financieros y humanos a los niveles de gobierno más cercanos a la comunidad.

También requiere de un cambio en la perspectiva de análisis e intervención en vivienda. Es necesario ir más allá del enfoque de política centrado en los instrumentos de financiamiento y en asegurar *derechos individuales (individual entitlements)*, e incorporar las necesidades de las comunidades de residentes movilizándolo también recursos comunitarios en las soluciones. El apoyo a los hogares que construyen sus viviendas en forma incremental es uno de esos casos. La experiencia internacional indica que los programas públicos que operan en directa coordinación con las comunidades tienden a ser más exitosos (Boonyabanha, 2009).

América Latina enfrenta un gran desafío en términos de mejorar la calidad de las viviendas asequibles, un tema que ha sido en gran parte olvidado por las políticas públicas y los actores privados operando en el sector. Todos los países de la región requieren desarrollar una industria eficiente dedicada a la ampliación, mejoramiento y mantención de viviendas, y sus áreas comunes. El financiamiento privado para este tipo de inversiones, por parte de hogares de ingreso medio y

bajo (que son los más afectados por estos problemas), es casi inexistente. Esto se debe, en parte, a que sus viviendas –caracterizadas por bajos precios de mercado, poca demanda y mala calidad de construcción– no ofrecen las garantías que prefieren los bancos. Asimismo, la industria de la construcción tradicional poco se interesa en estos proyectos por los bajos montos de inversión, la complejidad de las obras y las incertidumbres regulatorias debido a la diversidad de entidades involucradas (municipalidad, superintendencias de servicios eléctricos, gas, agua potable y alcantarillado). Existe un amplio espacio para aumentar los recursos que se destinan a resolver esta dimensión de las necesidades de vivienda que afecta al mayor número de hogares en América Latina.

El creciente interés de los capitales globalizados por invertir en vivienda es una oportunidad para aumentar el volumen de recursos que fluyen hacia el sector, pero a la vez presenta un desafío para lograr que al menos parte de estos recursos beneficien a hogares de ingreso medio y bajo. Corporaciones financieras, bancos, fondos de pensiones y empresas de capital privado están invirtiendo en vivienda y en otros bienes inmuebles con el propósito de maximizar retornos para sus accionistas. Desgraciadamente, este objetivo no siempre coincide con la necesidad de aumentar la formación de capital físico que contribuya a aumentar el nivel de vida de los grupos de bajo ingreso (Aalbers, 2019). Este fenómeno, aún restringido a viviendas para grupos de ingreso alto y medio, está afectando el valor de las propiedades y promoviendo procesos de *aburguesamiento (gentrification)* en barrios centrales, que afectan negativamente a los hogares de menor ingreso. Abordar las consecuencias de este proceso requiere que los Estados vayan más allá de políticas de vivienda y bienestar, e incorporen políticas y normas que permitan y fomenten estos procesos, incluyendo políticas financieras que regulen la inversión extranjera, la titulación de hipotecas y el accionar de los fondos de inversión.

Notas

1- Gran parte de la población urbana mundial enfrenta una crisis de vivienda porque no pueden comprar, construir o alquilar viviendas legales. La mitad o más de la población urbana de muchos países vive en la actualidad en viviendas ilegales, en lo que la ONU define como condiciones de tugurio. Para muchas personas la vivienda legal más barata disponible, para la cual a menudo enfrentan grandes dificultades para pagar, generalmente está en malas condiciones y lejos de los mercados laborales. Una de las paradojas más evidentes en muchas de las ciudades exitosas es que la vivienda formal y legal más barata suele ser demasiado cara para muchos integrantes de la fuerza laboral y proveedores de servicios de bajos ingresos de los que depende el éxito de sus economías (Traducción del autor).

2- Rojas (2004) analiza varias experiencias de este tipo en el contexto de un estudio de mecanismos institucionales para la recuperación de áreas centrales.

Referencias

- Aalbers, M. (2019) Financial geographies of real estate and the city: a literature review. *Financial Geography Working Paper* No 21, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven), Leuven.
- Abelson, P. (2018) An analysis of value capture instruments. *Economic Papers* 37, 399-411.
- Bahl, R.W., Linn, J.F. y Wetzel, D.L. (eds.) (2013) *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- BID (1995) *Guías Operacionales de Vivienda*. Banco Interamericano de Desarrollo (SOC-111), Washington D.C.
- Biderman, C., Roman Ramos, F. y Hanae Hiromoto, M. (2018) The Brazilian housing program—Minha Casa Minha Vida—effect on urban sprawl. Paper submitted to the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, March 19-23, 2018, The World Bank, Washington, D.C.
- Bird, R. y Slack, E. (2007) An approach to metropolitan governance and finance. *Environment and Planning* 25, 729-755.
- Blanco, A., Fretes, V. y Muñoz, A. (2014) *Rental Housing Wanted: Policy Options for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Boonyabancha, S. (2009) Land for housing the poor — by the poor: experiences from the Baan Mankong nationwide slum upgrading programme in Thailand. *Environment and Urbanization* 21, 309–329.
- Bouillon, C. (ed.) (2012) *Un Espacio para el Desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Brakarz, J., Greene, M. y Rojas, E. (2002) *Cities for All: Recent Experiences in Neighbourhood Upgrading Programs*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Brand, P. y Davila, J. (2011) Mobility and innovation at the urban margins. *City* 15, 647-661.
- Bratt, R. (2010) Non-profit and for-profit developers of subsidized rental housing: comparative attributes and collaborative opportunities. *Housing Policy Debate* 19, 323-365.
- Briffault, R. (2010) The most popular tool: tax increment financing and the political economy of local government. *The University of Chicago Law Review* 77, 65-95.
- CIDOC (2012) *Estado Actual de la Vivienda en México*. Fundación CIDOC (Centro de Investigación y Documentación de la Casa) y Sociedad Hipotecaria Federal, México, D.F.
- Cohen, R., Dana, J., Gerli, B., Koutsoupakis, D. y Sisti, E. (2007) *Promoting Private Sector Participation in Low-Income Housing Finance: Diagnosis and Policy Recommendations for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Comisión Gestora de Zorrotzurre (2019). Proyecto Zorrotzurre, Bilbao. <http://www.zorrotzurre.com/primer-promocion-de-vivienda-nueva/>
- Cuenin, F., Piedrafita, C., Rojas, E. y Medellín, N. (2012) Construcción de una política de vivienda que funcione. En C. Bouillon (ed.), *Un Espacio para el Desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Daughters, R. y Harper, L. (2007) Fiscal and political decentralization reforms. En E. Lora (ed.), *The State of Reform in Latin America*, 213-252, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Ferguson, B. (1999) Micro-finance of housing: a key to housing the low or moderate-income majority? *Environment and Urbanization* 11, 185-200.
- Ferguson, B., Schmidt, D. y Smith, D. (2013) Financing housing for the poor. *World Bank Institute Learning Note*, Affordable Housing Institute, Boston.
- Gilbert, A. (2003) *Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
- Gilbert, A. (2004) Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International* 28, 13-40.
- Greene, M. y Rojas, E. (2008) Incremental construction: a strategy to facilitate access to housing. *Environment and Urbanization* 20, 89-108.
- Herzog, A. (ed.) (2019) *Scaling Up Slum Upgrading and Affordable Housing through National Policy Reforms and Programmatic Approaches*. The World Bank, Washington, D.C.
- Lloyd, M.G., McCarthy, J., McGreal, S. y Berry, J. (2010) Business improvement districts, planning and urban regeneration. *International Planning Studies* 8, 295-321.
- Micco, A., Parrando, E., Piedrabuena, B. y Rebutti, A. (2012) Housing finance in Chile: instruments, actors and policies. *Working Paper IDB-WP 312*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Morandé, F. y García, M. (2004) Financiamiento de la vivienda en Chile. *Working Paper* 502, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

- Ott, S.H., Crosland, J. y Read, D. (2006) The effect of growth management strategies: adequate public facilities ordinances and impact fees, a review of existing research. *Working Paper*, Center for Real Estate, University of North Caroline, Charlotte.
- Pardo, C. (1999) Housing finance in Chile: the experience in primary and secondary mortgage financing. *Working Paper IFM-123*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Rebucci, A., Galindo, A. Warnock, F. y Warnock, V. (2012) Muy pequeño para prosperar: el mercado de financiamiento de vivienda. En C. Bouillon (ed.), *Un Espacio para el Desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Rojas, E. (ed.) (2010) *Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life*. Cities Alliance, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Centre for Latin American Studies, Washington, D.C.
- Rojas, E. (2016) Housing policies and urban development: lessons from the Latin American experience, 1960-2010. En G.W. McCarthy, G.K. Ingram y S.A. Moody (eds.), *Land and the City*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Rojas, E. y Medellín, N. (2011) Housing conditions in Latin America 1995-2006. *Working Paper IDB-WP 289*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Torres, P. y García, M.C. (eds.) (2010) *Las Ciudades del Mañana: Gestión del Suelo Urbano en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- UCLG (2019) *Rethinking Housing Policies: Harnessing Local. Innovations to Address the Global Housing Crisis*. United Cities and Local Governments, Barcelona.
- ONU-Habitat (1988) *A Global Shelter Strategy towards the Year 2000*. United Nations Center for Human Settlements, Nairobi.
- United Nations (2003) *Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. United Nations Center for Human Settlements, Nairobi.
- United Nations (2019) *World Population Prospects 2019*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations, New York.
- Vassoler, I. (2007) *Urban Brazil: Visions, Afflictions, and Governance Lessons*. Cambria Press, New York.
- World Bank (1993) Housing: enabling markets to work. *Housing Policy Paper*, The World Bank, Washington D.C.

BIOGRAFÍAS

MARGARITA GREENE es arquitecta (1973) y magíster en Sociología (1988) de la Pontificia Universidad Católica de Chile (UC) y Ph.D. (2002) de University College London, Inglaterra. Inició su trabajo profesional como arquitecta en Leeds, Inglaterra, tarea que continuó posteriormente en Santiago. Desde 1991 es profesora jornada completa de la Escuela de Arquitectura UC, liderando numerosos proyectos de investigación multidisciplinaria y realizando múltiples consultorías a nivel nacional e internacional. Sus áreas de especialización incluyen construcción incremental, barrios vulnerables, sintaxis espacial, proyecto urbano y estrategias de educación en arquitectura. Desde el 2010 es profesora titular de la Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile, y desde el 2013 forma parte del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, CEDEUS, inicialmente como investigadora asociada y desde el 2016 como investigadora principal y coordinadora de la línea de investigación Entorno Construido. Correo electrónico: mgreenez@uc.cl

RODRIGO MORA es arquitecto de la Universidad de Chile, MSc y PhD de University College London, Inglaterra. Actualmente es profesor asociado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, donde es coordinador del Magíster de Urbanismo. Es también investigador del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, CEDEUS. Previamente fue profesor de la Universidad Diego Portales en Santiago y de la Universidad Técnica Federico Santa María, en Valparaíso. Sus áreas de investigación incluyen movilidad, sintaxis espacial y políticas de vivienda. Ha publicado en revistas y ha realizado consultorías para instituciones y organismos chilenos y extranjeros. Correo electrónico: rodrigomora@uchile.cl

CAMILO ARRIAGADA es sociólogo de la Universidad de Chile (1991), magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1992) y doctor en Ciencias Sociales de FLACSO, Argentina (2013). Entre 1992 y 1998 fue coordinador de la Unidad Técnica y de Cooperación Internacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en Chile, y entre 1998 y 2008 fue jefe del Departamento de Estudios del MINVU. En el ámbito académico ha sido profesor invitado en varios programas de postgrado internacionales (CEPAL/BID/UCH, UNFPA/U. de Chile; IUAV Italia; UNITREB Buenos Aires) e investigador responsable de variados proyectos en temas de patrimonio, vivienda, migrantes, recuperación de barrios y crecimiento metropolitano. También ha sido consultor jefe de proyecto en estudios urbanos y de evaluación para diversos organismos nacionales e internacionales; entre ellos CEPAL, CELADE-ONU, BID, Lincoln Institute of Land Policy. Actualmente es profesor asociado del Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad de Chile. Correo electrónico: carriagadal@uchilefau.cl

JOAN MAC DONALD es arquitecta chilena, especializada en programas de asentamientos humanos. Como presidenta del Servicio Latinoamericano, Africano y Asiático de Vivienda Popular, SELAVIP, coordinó más de 500 proyectos de mejoramiento de asentamientos precarios e informales que beneficiaron a unas 52.000 familias urbanas de escasos recursos en 53 países del Sur global (1998-2014). Fue subsecretaria de Vivienda y Urbanismo de Chile (1990-1994) y directora ejecutiva del Diploma Regional en Asentamientos Humanos, CEPAL-MINVU (2000-2003). Fue profesora visitante en el programa de Maestría en Asentamientos Humanos de la Universidad Católica de Leuven, Bélgica (2010-2013) y hoy es docente a nivel de postgrado en universidades chilenas. Fue miembro del grupo de expertos convocado por UNHABITAT para apoyar el proceso preparatorio de Habitat 3 (2015). Ha colaborado con CEPAL, ONU-Hábitat, Banco Interamericano de Desarrollo y otras entidades internacionales en materias de su especialidad. Ha publicado unos 30 documentos y libros. Correo electrónico: joanmacdonald@vtr.net

SONIA ROITMAN es socióloga de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina y planificadora urbana, PhD, University College London (UCL), Inglaterra. Trabajó en el School of African and Oriental Studies, UCL, Inglaterra; Freie Universität Berlin, Alemania; ACTogether, Uganda; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Argentina; Universidad Nacional de Cuyo, Argentina; y, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Urbano, Gobierno de Mendoza, Argentina. Desde el 2013 trabaja en la Universidad de Queensland, Australia, actualmente como Senior Lecturer in Development Planning, liderando el Programa de Planificación Urbana. Sus temas de investigación incluyen: desigualdades urbanas, segregación social, urbanizaciones cerradas, políticas de vivienda, desarrollo comunitario y la contribución de comunidades de base a la producción del espacio urbano. Ha publicado más de 50 artículos en revistas especializadas y es miembro del comité académico de varias revistas académicas en América Latina y Asia. Desde 2014 es miembro del Research Committee on Urban and Regional Development (RC21). Correo electrónico: s.roitman@uq.edu.au

EDUARDO ROJAS es arquitecto de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1971), M.Phil. en Planificación Urbana y Regional de University of Edinburgh en el Reino Unido (1975), MBA de Johns Hopkins University en los Estados Unidos (1999), y doctor en Urbanismo de la Universidad Lusófona de Lisboa, Portugal (2014). Se desempeñó como urbanista en la Corporación de Desarrollo Urbano (CORMU) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (1971-1976), fue profesor adjunto y subdirector del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1976-1984), planificador regional en el Departamento de Desarrollo Regional de la Organización de Estados Americanos (1984-1988) y especialista principal en Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington D.C. en Estados Unidos (1989-2010) Actualmente es profesor externo de la Stuart Weitzman School of Design de la Universidad de Pensilvania y consultor de diversos organismos internacionales. Correo electrónico: eduardorojarq@gmail.com

