

Políticas habitacionales vigentes en Latinoamérica y España

SEMINARIO INTERNACIONAL

El libro reúne los trabajos presentados por los conferencistas del Seminario Internacional Políticas Habitacionales vigentes en América Latina y España, organizado por la Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social (MGDVS) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, los días 7 y 8 de mayo de 2018, en la ciudad de Resistencia, Chaco, Argentina.

Las conferencias aportan un panorama general de la Política Habitacional de Uruguay, Colombia, Argentina, España, Chile y Brasil, mostrando diversidad de situaciones entre los países, pero también algunas semejanzas que visibilizan tendencias en las orientaciones de las políticas y de los organismos de préstamo, así como las estrategias desarrolladas a lo largo de los años.

La organización del seminario y la compilación de los trabajos presentados estuvo a cargo del Equipo de Dirección de la Segunda Edición de la MGDVS: Laura Alcalá, María Bernabela Pelli y Marta Giró.

ANTERIOR
PUBLICACIÓN



EDITORIAL FAUUNNE - 2017-18



SEMINARIO INTERNACIONAL

Políticas habitacionales vigentes en Latinoamérica y España



Laura Alcalá - María Bernabela Pelli - Marta Giró
ORGANIZADORAS Y COMPILADORAS



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO

Maestría en Gestión y Desarrollo de
la Vivienda Social (2.^a edición 2017/18)

Seminario Internacional

Políticas habitacionales vigentes en América Latina y España

Laura Alcalá – María Bernabela Pelli – Marta Giró
ORGANIZADORAS Y COMPILADORAS



Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social

Políticas habitacionales vigentes en América Latina y España: Seminario Internacional; compilado por Laura Inés Alcalá; María Bernabela Pelli; Marta Graciela Giró; prólogo de Mercedes Lentini. - 1a. ed. compendiada. - Resistencia: Editorial FAU-UNNE, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-47567-3-2

1. Políticas Públicas. 2. Hábitat. I. Alcalá, Laura Inés, comp. II. Pelli, María Bernabela, comp. III. Giró, Marta Graciela, comp. IV. Lentini, Mercedes, prolog. CDD 320.6

Universidad Nacional del Nordeste

Rectora

Delfina Veiravé

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Decano

Miguel Ángel Barreto

Secretaría de Posgrado

Linda Peso

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda

Vicedirectora (a cargo de Dirección)

María Andrea Benítez

Maestría en Gestión y Desarrollo
de la Vivienda Social (2.ª edición 2017 / 2018)

Directora

Laura Alcalá

Codirectora

María Bernabela Pelli

Coordinadora Académica

Marta Giró

Editorial FAU UNNE

Diseño y Diagramación

Marcelo Benítez

Cualquier forma de reproducción, distribución y comunicación pública o transformación de esta obra solamente puede ser realizada con la autorización de sus titulares.

Índice

Prólogo	Página 5
<hr/>	
Dra. Mercedes Lentini (Integrante del Comité Académico de la MGDVS)	
Presentación	Página 9
<hr/>	
Dra. Arq. Laura Alcalá, Mg. Arq. María Bernabela Pelli y Mg. Arq. Marta Giró	
Políticas Habitacionales en Uruguay 2005 - 2020. El Sistema Urbano Habitacional y el rol redistribuidor del Estado	Página 20
<hr/>	
Arq. Raul Vallés (Universidad de la República, Uruguay)	
Medellín, en busca de rehabetar el río. Una ciudad integrada, equitativa y sostenible	Página 40
<hr/>	
Dr. Arq. Jorge Pérez Jaramillo (Universidad Santo Tomás de Medellín, Colombia)	
La política habitacional argentina entre 2015-2019 comparada con períodos anteriores recientes. Un nuevo fracaso de la mercantilización de la vivienda social en Argentina	Página 74
<hr/>	
Dr. Arq. Miguel Barreto (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)	
Vivienda y ciudad en España: repensando las políticas públicas tras el estallido de la burbuja inmobiliaria	Página 112
<hr/>	
Dr. Arq. Esteban de Manuel Jerez (Universidad de Sevilla, España)	
A cuarenta años de la implementación de una política habitacional y urbana neoliberal en Chile. Luces y sombras en la construcción de un hábitat residencial	Página 140
<hr/>	
Arq. Rubén Sepúlveda Ocampo (Universidad de Chile)	
Vivienda, vida, ciudad en Brasil: una historia de desplazamiento y resistencia	Página 164
<hr/>	
Dra. Arq. Raquel Rolnik (Universidad de São Paulo, Brasil)	

Prólogo

Describir el escenario en el cual toma cuerpo esta producción editorial de la Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, resulta imprescindible y prioritario. Un grupo de reconocidos exponentes latinoamericanos y de España fueron convocados en el año 2018 a participar del *Seminario Internacional, Políticas Habitacionales vigentes en América Latina y España*, en el marco de la segunda cohorte de la maestría. Nada permitía prever, en aquella ocasión, que en el momento de culminar la presente publicación —septiembre del año 2020— la humanidad habría sufrido una de las más grandes crisis globales producto de la pandemia de la Covid-19.

Sin embargo, las presentaciones que integran este volumen no han perdido actualidad; por el contrario, los reclamos y necesidades vinculados con las políticas públicas de hábitat popular abordadas por cada uno de los autores se han agudizado y desnudan el agravamiento de la situación de habitabilidad de comunidades sumidas en condiciones de pobreza creciente, exclusión e inequidad. En el caso de Argentina en particular, a las condiciones estructurales de déficit habitacional muy bien señaladas en el cuerpo de este libro se les suman en el marco de la actual crisis económico-sanitaria las ocupaciones, tomas de tierras y desalojos, como conflicto urbano explosivo y que trae a escena las condiciones de inequidad en el acceso al suelo como desafío siempre recurrente.

Más allá del lógico y gravísimo impacto de la pandemia en las condiciones de salud, se han sumado implicaciones en el crecimiento económico y el desarrollo social. La crisis económica global ha traído aparejados recesión, desempleo creciente e intensificación de las situaciones de desigualdad socioeconómica; crisis que cada país debió y deberá enfrentar a través de decisiones políticas y de gestión que ponen en jaque a gobiernos, líderes y estrategias de mitigación de los efectos económicos, sociales y sanitarios consecuentes.

Este flagelo llegó a América Latina en un contexto de bajo crecimiento y, sobre todo, de alta desigualdad y vulnerabilidad. En todas las proyecciones pospandemia previstas por organismos internacionales (Cepal, 2020)¹ la pobreza y pobreza extrema aumentarían en todos los países de la región. En 2020, la pobreza aumentaría 4.4 puntos porcentuales con respecto al año anterior y alcanzaría un total de 214, 7 millones de personas (34,7 % de la población de América Latina).

Descripto el escenario, nos adentramos en el eje principal que se infiere a partir de la lectura de los artículos sobre el estado de situación de las políticas públicas habitacionales vigentes en seis países: *comparaciones geográficas, temporales e institucionales*. El análisis comparado resulta siempre en un aprendizaje que trasciende el ámbito de los posgrados hacia el espacio de la gestión pública. Además, la presente publicación amplía el acceso a un número de lectores hispanohablantes interesados en los temas tratados en esta obra.

Cualquier descripción de América Latina como una sola entidad homogénea con políticas de hábitat comunes podría haber caído en equivocadas apreciaciones. Países con estructuras sociopolíticas, culturales y económicas aparentemente similares pueden mostrar resultados diversos, según se infiere del contenido de este volumen. La colección de artículos que lo integra refleja, por un lado, el estado de situación de las políticas de vivienda y hábitat vigentes en la región y España, con una mirada crítica común en los distintos autores y la evolución de ideas, propuestas y resultados a lo largo del tiempo. En segundo término, el contraste siempre presente entre los procesos comunes en toda la región y la singularidad que adquieren en cada país otorga el mayor interés al análisis de referencia. En este sentido, sobresale el caso de España, en el que la particularidad del punto partida de la reflexión —estallido de la burbuja inmobiliaria— tanto como la de la población especialmente afectada por la crisis —déficit estructural que bloquea los proyectos de emancipación de los jóvenes— permiten calibrar la importancia de los determinantes históricos, culturales e institucionales en la evolución y diseño de las políticas públicas de hábitat y vivienda.

Como línea de análisis de las políticas públicas en cuestión, aparece también, en varios artículos, un eje pendular que desarrolla su perspectiva a través de

una tensión constante entre dos concepciones en pugna sobre la vivienda social: como derecho social (de producción y acceso desmercantilizado) o como bien mercantil (de producción y acceso bajo las reglas del mercado).

Según se ha descrito en el inicio de estas páginas *el particular y excepcional escenario de crisis global e incertidumbre* que enfrenta y deberá enfrentar la formulación de políticas pospandemia abre una nueva trama de reflexión en el futuro inmediato de la maestría. El cúmulo de certezas alrededor del cual se han desarrollado, hasta hoy, las políticas de hábitat y los procesos de gestión vinculados con ellas ha sido puesto en cuestión por sucesos disruptivos que no encuentran respuesta en el marco de diagnósticos hasta hoy vigentes.

En perspectiva, probablemente el próximo seminario debería convocar a los participantes en relación con este punto de inflexión que se abre a partir de la presente publicación. Nuevos desafíos, metas y estrategias de enseñanza-aprendizaje deberán ser planteados en el ámbito de los programas de posgrado, reformulados y ajustados a los tiempos de pospandemia. El paradigma de la complejidad, la planificación y toma de decisiones en situaciones de incertidumbre serán las nuevas miradas en el tratamiento de los problemas acuciantes de hábitat. *Repensar la agenda regional de desarrollo social* ante las grandes brechas históricas que la crisis sanitaria agravó será el desafío que acompañará el futuro próximo de la maestría.

Han cambiado las circunstancias. La actual pandemia obliga a repensar el futuro, plantear nuevos horizontes, nuevos caminos que transitar, sin olvidar que vivimos situaciones extraordinarias en las que la abrumadora imprevisibilidad del acontecer habrá desplazado los ejes de acción y prioridades en las políticas de hábitat y vivienda.

Dra. Lic. Mercedes Lentini

Mendoza, Argentina, septiembre de 2020



Presentación

En el año 2017, la Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social (MGDVS) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste inició su segunda cohorte, renovando así el proyecto de formación académica de posgrado, en el campo del hábitat popular, que fue promovido cinco años antes por el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de esta casa de estudios. El proyecto de la segunda edición de la MGDVS incluía los aprendizajes de la primera experiencia, las restricciones presupuestarias ocasionadas por el progresivo desmejoramiento de la situación socioeconómica del país y la región, pero también objetivos irrenunciables.

Las múltiples dificultades presupuestarias para sostener un equipo docente ambicioso que reunía a académicos y expertos de distintos puntos de Argentina, Latinoamérica y España, en un centro del Nordeste Argentino, alejado de

los recorridos aéreos habituales y de una masa crítica numerosa de posibles estudiantes, lo convertían en un proyecto cercano a lo quimérico. Sin embargo, lo justificaban los datos de una realidad regional cada vez más afectada por procesos de pobreza, exclusión, inequidad, fragmentación, y la observación, una y otra vez, de recurrentes resultados inocuos de políticas habitacionales y urbanas, con respuestas insuficientes y desacertadas en el objetivo de modificar aquello que se pretendía mejorar.

Lo robustecían y alentaban también los aprendizajes de 50 años de labor del IIDVi en el campo habitacional de la región, desde la investigación, la docencia y la extensión universitarias, los lazos construidos en ese camino y, sobre todo, los que se habían estrechado en cada encuentro presencial de la cohorte anterior, en los que las clases se prolongaban en almuerzos, cenas y recorridos, diálogos y discusiones siempre asociadas a lecturas de la realidad encontradas. Por un lado, las dificultades de cada profesor en sus Universidades y/o espacios gubernamentales o no gubernamentales de trabajo para sostener este tipo de proyectos necesarios frente al devenir poco alentador de la situación sociohabitacional de la gran mayoría de la población latinoamericana y, por otro lado, y al mismo tiempo, la pasión y alegría por las posibilidades



a futuro, por el valor de las experiencias, por la renovación de expectativas frente a algunos cambios observados. Cada encuentro para maestrandos y para nosotros como coordinadoras de la MGDVS exigía invertir gran parte de nuestras energías y tiempo; sin embargo, significaba una recarga de optimismo, convencimiento y esperanza.

Proyecto y contexto de realización compartían, así, algunos de los rasgos característicos del propio objeto de estudio: *complejidad del problema habitacional*, tanto en relación con la multiplicidad de los aspectos sociales, económicos, ambientales, políticos, jurídicos en juego, como el desafío de desmontar prácticas instaladas desde las lógicas del mercado y del Estado; *magnitud del problema* en ciudades donde entre el 30 y el 50 % del suelo urbano residencial es resultado de procesos por fuera de los circuitos formales hegemónicos; ingenio y estrategia para la gestión de recursos y capacidades distintas que hacen posible su realización, a pesar de las dificultades y de las condiciones materiales desfavorables.

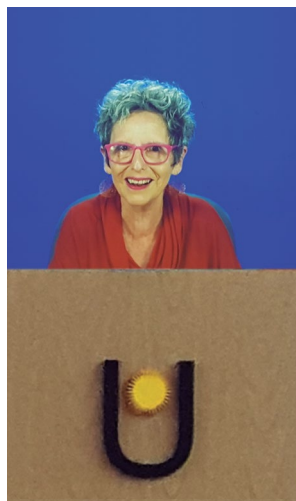
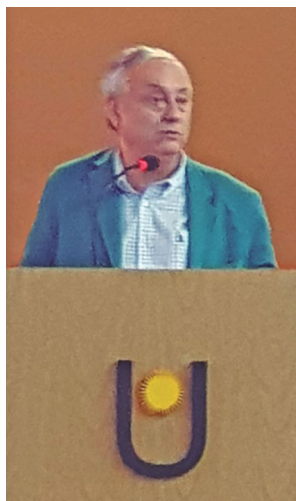
El programa de la MGDVS está justamente orientado a conocer esa compleja y vasta realidad de la ciudad latinoamericana, a desarrollar marcos teóricos situados desde donde interpelar las políticas públicas implementadas, pero también a conocer otras prácticas y acciones posibles desde lógicas alternativas que buscan producir cambios a partir del reconocimiento de caminos alternativos.





Dentro del programa académico de la MGDVS, la inclusión del Seminario Internacional *Políticas Habitacionales vigentes en América Latina y España* respondió a objetivos semejantes a los del Seminario Internacional *Experiencias Significativas de Gestión Habitacional en Latinoamérica y España*, realizado durante la primera edición de la carrera. Fue concebido con la intención de generar un espacio singular de debate más amplio, de confluencia de saberes, abierto a los técnicos, funcionarios y profesionales que desde las políticas públicas y desde el hacer profesional trabajan en la temática habitacional. Abierto también, muy especialmente, a los estudiantes de la carrera de grado, como una manera de acercarlos a un campo de trabajo inmenso y con muchos desafíos.

En esta oportunidad, fue planteado como una oportunidad para hacer una puesta en común del Estado de Situación de las Políticas Públicas Habitacionales en seis países hermanos. La propuesta fue hacerlo desde la mirada de seis colegas de reconocida trayectoria académica y en la gestión, invitándolos a compartir y discutir su visión crítica y proactiva sobre las políticas ensayadas en sus respectivos países.



Este libro compila, entonces, las conferencias de este seminario realizado los días 7 y 8 de mayo de 2018, en la ciudad de Resistencia, Chaco, Argentina. El seminario se organizó en tres sesiones. Cada sesión incluyó dos presentaciones y un panel de intercambio de preguntas e ideas al final de cada sesión.

El primer día, por la tarde, fue el turno de Uruguay y Colombia, con las presentaciones del Arq. Raúl Valles y el Dr. Arq. Jorge Pérez Jaramillo. La segunda sesión, el día 8 de mayo por la mañana, el turno de Argentina y España con las participaciones del Dr. Arq. Miguel Barreto y el Dr. Arq. Esteban de Manuel Jerez, y por la tarde, en la última sesión, el turno de Chile y Brasil, con la participación del Arq. Rubén Sepúlveda Ocampo y la Dra. Arq. Raquel Rolnik.

Casi como una anticipación a las posibilidades de virtualidad que ensayaríamos después, la participación de Raquel Rolnik fue virtual debido a imprevistos familiares que la obligaron a cancelar su viaje. La Dra. Rolnik participó a través de dos video-conferencias, una que se incluye en este libro sobre la situación habitacional de Brasil y otra mediante la cual presentó su libro

Guerra dos lugares, también editado en español, que recoge su experiencia como relatora de Naciones Unidas en el tema de hábitat. La presentación contó también con la participación del Arq. Raúl Valles.

Las seis conferencias, así como mostraron la diversidad de situaciones en cada país, evidenciaron algunos aspectos comunes en las políticas habitacionales visibilizando tendencias en los organismos de préstamos y en las estrategias desarrolladas. Los mitos sobre las Políticas de Vivienda Social, descritos por Raúl Valles, resultan ecos conocidos en los demás países; sin embargo, Uruguay muestra caminos posibles e interesantes instrumentos puestos al servicio del acceso al suelo, el subsidio a la demanda, a la buena localización, al buen proyecto. Jorge Pérez Jaramillo pondrá un contrapunto sobre la experiencia extendidamente difundida de Medellín y Colombia, demostrando cómo la vivienda sigue siendo una deuda pendiente a pesar de las principales y paradigmáticas transformaciones urbanas. Miguel Barreto repasará los términos de cambio de la Política Federal de Vivienda en Argentina respecto de las anteriores, así como las permanencias. Esteban de Manuel Jerez recorrerá los principales aprendizajes de España a partir del colapso de la burbuja inmobiliaria. Rubén Sepúlveda hará un balance de los 40 años de implementación de la política urbana y habitacional neoliberal chilena. Y, por último, Raquel Rolnik realizará una revisión crítica de la política de vivienda brasileña, con especial interés en el Programa *Minha casa, Minha vida*, y pondrá al descubierto la incapacidad de los sistemas políticos y económicos de ofrecer condiciones de vida digna para la mayoría de los ciudadanos del planeta.

Así como este Seminario Internacional puede entenderse como el espacio que la MGDVS se reservó para trascender el ámbito del posgrado, abriéndolo también a estudiantes de grado, a técnicos de organismos públicos y al público en general, este libro pretende cumplir otra aspiración: conservar y acercar a otros aquellas reflexiones expresadas en ese momento por los colegas, y

convertirse en material de consulta para quienes se acerquen a futuro a esta temática o a quienes lo hacen cada día.

Queremos dedicar este libro a todas las personas que trabajan por el acceso al hábitat y ciudades más justas desde sus distintos roles. Y en particular, al Dr. Arq. Víctor Pelli, quien nos introdujo en este camino, como docente a través de la asignatura de grado, como investigador en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi), como profesional actuando en los asentamientos, como compañero de equipo al idear e implementar este proyecto de formación de posgrado y como maestro generoso que extendió los puentes necesarios entre todos los docentes que hoy formamos parte de esta MGDVS.

Nos sentimos muy agradecidas con aquellas personas e instituciones que apoyaron e hicieron posible el seminario: la Municipalidad de la Ciudad de Resistencia, el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Corrientes, la Administración Provincial del Agua del Chaco, Lotería Chaqueña, la Secretaría de Posgrado de la FAU y la Secretaría de Investigación que hoy hace posible esta publicación.

La vivienda, entendida como el cobijo o lugar íntimo desde el que nos situamos en el territorio, nos incluye dignamente en la sociedad solo cuando está íntimamente ligada, amalgamada, a la ciudad, a ese hábitat compartido donde se ofrecen los avances y logros por una sociedad en un momento determinado. El acceso de todos a esa vivienda como garantía de acceso al Derecho a la Ciudad es un desafío que reiteradamente se nos escapa. Las conferencias que se presentan hablan de los avances y estancamientos en esa búsqueda.

Dra. Arq. Laura Alcalá, Mg. Arq. María Bernabela Pelli y Mg. Arq. Marta Giró

Equipo de Dirección Segunda Edición Maestría
en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social



**Maestría en Gestión
y Desarrollo de la
Vivienda Social**
2.^a Edición

Momentos compartidos de aprendizaje, experiencias, distensión y debates entre estudiantes y docentes, durante los años 2017 y 2018 en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE, Resistencia, Chaco, Argentina





Seminario Internacional

*Políticas
habitacionales
vigentes en América
Latina y España*



Arq. Raúl Vallés

(Montevideo, Uruguay)

Profesor titular, docente e investigador en el área vivienda, hábitat y territorio, de la Universidad de la República, Uruguay. Director de la Unidad Permanente de Vivienda y coordinador del Comité Académico "HABITA habilidad" de la FADU/ UDELAR. Director de la Revista Vivienda Popular de la FADU. Asesor de la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Conferencia

Políticas habitacionales en Uruguay 2005-2020

El Sistema Urbano Habitacional y el rol redistribuidor del Estado

Resumen

La presentación expone los principios de las políticas de Hábitat y Vivienda Social, aplicadas en Uruguay a partir de la era de los gobiernos progresistas y los principales pilares en los que se apoya. Se explicita su relación con los objetivos transversales y específicos de los Planes Quinquenales, la estructura del Sistema Público de Vivienda en Uruguay y los principales programas públicos que la componen, desde la perspectiva de un Estado de redistribución de bienes y servicios habitacionales.

Como parte de las premisas conceptuales se desarrolla el enfoque desde el Sistema Urbano Habitacional como sistema complejo y en qué medida se refleja en los abordajes y acciones concretas. Se describen sus componentes y la importancia de su consideración como sistema integral.

La presentación hace mención a los elementos clave en la sustentabilidad de las acciones públicas en Hábitat y Vivienda Social y de qué manera estos deben verificarse al mismo tiempo para no configurar un déficit de habitabilidad. Como ejemplo de instrumentos concretos para el logro de los objetivos planteados, se desarrolla la cuestión del suelo y su función social, presentando la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social y la más reciente y en desarrollo Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano. El otro instrumento que se desarrolla es el sistema de subsidios, en particular el llamado “subsidio a la permanencia”. A modo de ejemplo, se hace una breve mención de casos concretos del desarrollo de las líneas estratégicas, como la intensificación urbano-habitacional a partir de las oportunidades que el propio sistema urbano ofrece, así como programas específicos como el cooperativismo de vivienda en su fase actual.

1. El Sistema Urbano Habitacional como premisa

Toda política de Hábitat y Vivienda Social debe concebirse desde la dimensión urbana. El Sistema Urbano Habitacional (SUH) es multidimensional y complejo, y está compuesto por los siguientes componentes: *suelo, vivienda, infraestructura, servicios y espacios públicos*. Indica, por tanto, una nueva forma de analizar y proponer sobre el sistema y cambia la concepción y la mirada sobre el déficit o carencia de habitabilidad.

El tránsito desde el “derecho a la Vivienda” al “derecho a la ciudad” incorpora la dimensión urbana y es opuesto a las visiones vivierendistas o de monocultivo de viviendas. En el mismo sentido se debe dar especial atención a las cualidades y calidades del espacio habitable, ya que el derecho a la vivienda y la ciudad se deben “espacializar” y “materializar”, y por tanto su pertinencia depende en gran medida de sus características físico-espaciales.

Tres actores definen la habitabilidad en el espacio urbano: el *Estado*, la *comunidad* y los *técnicos*. El Estado puede cumplir distintos roles según sea asignador, facilitador o redistribuidor en el sistema, dependiendo de su concepción y orientación política. Refleja en definitiva un sistema de valores que se aplican mediante las políticas públicas para procurar el acceso a una “solución habitacional”. Por su parte, la comunidad juega un rol preponderante en la producción y gestión de bienes y servicios habitacionales según tenga una actitud activa o pasiva. Así, los destinatarios o beneficiarios pueden ser parte de la sociedad organizada o no, pueden ser meros receptores, configurarse en forma individual o colectiva, en forma organizada o no, protagonizar la gestión colectiva del habitar o ser autogestores de su propio proceso. Los técnicos, a su vez, pueden tener un perfil más tecnocrático o profesionalista, ser más bien diseñadores y productores de objetos o ser promotores y generadores de procesos de habitar mediante el asesoramiento técnico y el fortalecimiento de capacidades. En todo caso, importa materializar proyectos sustentables de habitabilidad.

2. Los mitos

Las sociedades y los gobiernos llevan muchos años participando de la reflexión y el debate sobre las acciones sustentables, las orientaciones, el derecho a la vivienda y la ciudad. Los encuentros de Hábitat para la Humanidad dan cuenta de ello (Vancouver, 1976; Estambul, 1996; Quito, 2016), han centrado el debate y los distintos Estados realizaron acuerdos y firmaron cartas de intención. Sin embargo, existen algunos “*mitos*” en políticas públicas de

vivienda y hábitat que permanecen vivos y regresan con mayor o menor fuerza según las orientaciones de los distintos gobiernos.

Mito 1. *Importa más la cantidad que la calidad.* En muchos contextos prevalece la prioridad por lo cuantitativo sin asignar importancia a otros aspectos, sacrificando la calidad y generando muchas veces nuevas disfuncionalidades a partir de alcanzar metas de producción y “satisfacción” de la demanda numérica.



Figura 1. Viviendas Sociales Cadereita, Nuevo Mexico, MEX.
Fuente: Arq. Jorge Taboada

Mito 2. *El mejor suelo es el más barato.* En correspondencia con el mito anterior, para priorizar la cantidad, suelen utilizarse suelos de bajo precio sin atender las externalidades y consecuencias de estas decisiones. Normalmente el “suelo barato” es un sitio sin servicios, sin infraestructura, sin ciudad. Este mito nunca considera los costos asociados que se generan ex post, y cuya demanda surge inmediatamente después de que la población es instalada.

Mito 3. *Todos los pobres son iguales y chiquitos.* Para la población más vulnerable y desfavorecida se hacen viviendas mínimas y estándar que no consideran el tamaño ni la heterogeneidad de los hogares. Los impactos perjudiciales de esta modalidad se hacen sentir en forma muy negativa en la habitabilidad de las familias. Inadecuación funcional, hacinamiento, rezago escolar, junto a problemas de salud y de convivencia.

Mito 4. *Una buena política es hacer muchas viviendas nuevas.* Mito que se apoya en el paradigma productivista e industrial constructivista de la obra nueva y desconoce que existe en general un stock construido, un patrimonio edificado y que también necesita políticas efectivas de mantenimiento y adaptación permanente.

Mito 5. *Para pobres, proyectos pobres.* Con frecuencia se justifican malos proyectos por la escasez o falta de recursos. Normalmente son propuestas que denotan desinterés por la calidad del producto y descuido por el espacio doméstico, colectivo y urbano que se genera, basado en el concepto de uniformidad de la demanda. Evidencia un notorio desprecio por la calidad del proyecto arquitectónico, que debería considerarse un derecho, así como su búsqueda, una cuestión de ética profesional.

Mito 6. *Las políticas de vivienda como generadoras de empleo y de reactivación de la industria.* Se basa en políticas anticíclicas con una visión productivista y economicista, promoviendo la construcción de vivienda social a cualquier costo y en cualquier localización. La contradicción que normalmente aflora es intrínseca del sistema capitalista: en épocas de recesión o freno de la economía, crece la desocupación y aumenta la precariedad urbano-habitacional de los trabajadores del sector y se genera un nuevo déficit.

Mito 7. *Las tecnologías alternativas son más baratas, eficientes y adecuadas.* Con la búsqueda de alternativas tecnológicas “mágicas”, normalmente se generan nuevos déficit a causa de la mala calidad y la inadecuación funcional de las acciones. Generalmente estas tecnologías están asociadas a prototipos, repetibles, homogéneos y de baja calidad espacial y material con muy bajas densidades que encarecen la dotación de infraestructura y servicios. La experiencia ha demostrado que no necesariamente resultan más baratas que la construcción tradicional.

A pesar de que muchos de estos mitos se han analizado críticamente, pregonando que se trata de prácticas erróneas ya superadas y que no se deben

reproducir, persisten más o menos vigentes y afloran con frecuencia. El caso de Brasil con el programa “Minha casa minha vida” es un ejemplo muy reciente, promovido por un gobierno de izquierda, en el cual prácticamente se han reiterado los siete mitos mencionados. En el caso uruguayo, a pesar de los postulados mencionados en los planes quinquenales, existen sin embargo algunas disfunciones en programas que se han desplegado con relativa autonomía y desconocimiento las fallidas experiencias del pasado. Es el caso del llamado “Plan de Vivienda Sindical”, con innumerables cooperativas con inadecuada materialidad, espacialidad y localización.

3. Sustentabilidad de las acciones habitacionales

A partir de los tres actores mencionados (Estado, comunidad y técnicos), es posible desplegar otro triángulo basado en tres elementos claves que a su vez se corresponden y son concurrentes con los anteriores: *localización*, *participación* y *proyecto*.



Figura 2. Triángulo de la Sustentabilidad. Fuente: Raúl Vallés, 2015

Estos tres elementos se consideran claves para analizar y proponer acciones sobre el sistema habitacional, y la carencia en la calidad y cantidad de alguno de ellos será factor de inadecuación y, por tanto, los resultados no serán sustentables.

La **localización** de las acciones de hábitat y vivienda social en el territorio *matriza* el desarrollo socio-urbano y condiciona la distribución equitativa del acceso a bienes y servicios urbano-habitacionales de calidad para todos los ciudadanos. Claramente apunta a superar algunos de los mitos planteados, y se considera clave para un adecuado vínculo de la vivienda con los demás elementos del sistema urbano. El sitio donde se desarrolla determinado emprendimiento determina su vínculo con la dimensión urbana del habitar y se relaciona directamente con el acceso a la ciudad y la sustentabilidad del caso.

Todo el debate sobre el acceso a la ciudad está atravesado por la distribución desigual del acceso a los bienes públicos (urbanos), en particular la cuestión del acceso al suelo. Para los sectores con dificultades en acceder al recurso suelo para habitar, el único actor que tiene el deber y la capacidad de facilitarlo en forma equitativa y planificada es el Estado.

Al igual que la vivienda, las infraestructuras, los servicios y los espacios públicos, el suelo debe cumplir una función social. En consecuencia, el Estado debe facilitar mediante un mecanismo de “subsidio a la localización” el acceso a un suelo adecuado. No necesariamente mediante la generación de nuevo suelo. Es posible e imprescindible, al menos en el caso uruguayo, un mejor aprovechamiento de las estructuras urbanas existentes mediante la intensificación y regeneración del suelo ya urbanizado pero subutilizado. Densificación, enroques logísticos, crecimientos en altura, suelo vacante en desuso, remanentes de los programas públicos, etc.

La **participación** será la condición para una acción comunitaria de mejor calidad. Será clave entonces el empoderamiento de los colectivos destinatarios, el fortalecimiento de las capacidades y una buena gestión colectiva del habitar. Los emprendimientos que cuentan con altos niveles de participación tienden a ser más sustentables y a lograr mejor calidad de habitabilidad colectiva. La participación activa de los destinatarios de las políticas urbano-habitacionales no debe ser un eslogan o un discurso políticamente correcto, sino una condición para asegurar la apropiación colectiva. Pero para una participación efectiva al menos se necesitan dos elementos: poder de decisión

e información. Todo proceso de participación real debe considerar la efectiva toma de decisiones por parte del grupo participante.

El **proyecto** de calidad es un derecho, y debe ser considerado un factor clave para el éxito del programa. Una propuesta adecuada del espacio habitable tiende a mejores niveles de apropiación del usuario y resulta un hábitat más estimulante para el desarrollo de la vida privada y colectiva. Un buen proyecto urbano-arquitectónico debe ser siempre una premisa y un objetivo de una buena política pública de vivienda.

Los productos pobres no configuran nunca una habitabilidad adecuada. El déficit de calidad genera pobreza del habitar, además de un mal uso de los recursos públicos. Importa especialmente la **“dimensión doméstica del habitar”**, porque debe dar respuesta a los desafíos contemporáneos. La tradicional vivienda padrón, basada en un modelo de vivienda mínima y en una familia tipo, no da (y nunca dio) respuesta adecuada a las demandas de los hogares. Al decir de Ignacio Paricio, la vivienda debería parecerse más a una “caja” que a un “estuche”. La primera es un contenedor neutro que tiene la capacidad de albergar múltiples contenidos (distintos arreglos familiares a lo largo del ciclo vital); el segundo es un compartimento rígido y, de acuerdo con su configuración, solo puede contener un objeto único para el que fue diseñado. La caja es sinónimo de flexibilidad, adaptabilidad y mutación espacial, mientras que el estuche no permite variantes de apropiación y tiene un carácter más permanente.

Por otro lado, el proyecto deberá considerar la **“dimensión urbana del habitar”** como una premisa para la resolución de un vínculo adecuado con la ciudad. La secuencia tradicional del proyecto en vivienda social ha sido casi exclusivamente “tipologista”. Los proyectos resultantes normalmente son el resultado de la concepción de una unidad de vivienda, que por sumatoria luego ocupa la implantación en el sitio. De esta manera, el proyecto transita de la tipología (el espacio doméstico) al conjunto (el espacio colectivo) y del conjunto al barrio (el espacio urbano), donde la relación con este normalmente es casual e insensible.

Mucho más adecuada es una secuencia “contextual” que entienda el proyecto como una propuesta o respuesta al espacio urbano preexistente, y en la cual se organice el conjunto a partir de una idea de proyecto de habitar colectivo, desarrollando luego las configuraciones tipológicas que den respuesta a esa idea.

Claramente esta es una secuencia lógica del proyecto urbano–arquitectónico, y los resultados no serán casuales sino causales. Obviamente las premisas otra vez tienen que ver con el triángulo de la sustentabilidad: tener ciudad, tener un grupo fortalecido y tener un proyecto adecuado y de calidad.



Figura 3. Secuencia de proyecto en la vivienda social.
Fuente: Raúl Vallés (UPV.FADU)

La política habitacional actual en Uruguay

A partir del año 2005 se abre en Uruguay un período de cambios estructurales en el diseño y concepción de las políticas públicas. Por primera vez una fuerza de izquierda llega al gobierno e inaugura una serie de transformaciones acuñadas durante largo tiempo en el país.

La idea de Hábitat y Vivienda Social¹, la complejidad del sistema habitacional, las acciones orientadas a la demanda y no a la oferta, la gestión colectiva del habitar y la participación de los destinatarios; la idea de proceso y no solo de productos, la integración social y la heterogeneidad como freno a la segregación y fragmentación socio-urbanas; la sustentabilidad en el acceso y permanencia

1. El concepto de "hábitat como sistema complejo" ya se incorpora en las bases conceptuales desde tiempo atrás, a instancias de los ámbitos académicos.

de los destinatarios mediante el subsidio son algunas de las premisas que se tradujeron el primer Plan Quinquenal² de la era progresista. El gobierno de la época tuvo que afrontar una profunda crisis institucional, con un Banco Hipotecario quebrado y sin capacidad de operar y gestionar, problemas de financiamiento y endeudamiento y pesadas cargas para el Estado en términos de sostenibilidad de programas inadecuados. Como respuesta, la nueva administración promovió y concretó un rediseño institucional que apuntó a ordenar las competencias y roles y a hacer más eficiente el alcance de las políticas de vivienda. Paralelamente prosperaron algunas iniciativas legislativas que esperaban largos años para concretarse, como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), que se aprueba en el año 2008. En el marco de las distintas administraciones se incorporaron notorios avances en el diseño de los instrumentos de gestión, como el reglamento de subsidio a la cuota (llamado subsidio a la permanencia) o la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS), que gestiona, administra y asigna suelo público apto para los distintos programas públicos.

Actualmente se transita por el tercer gobierno de la fuerza política, y las acciones se inscriben en el Plan Quinquenal 2014-2019, que traduce la continuidad de los planes anteriores, así como una maduración consistente de las bases conceptuales que sustentan la política habitacional. Plantea algunos objetivos transversales, que son una síntesis de sus postulados y explican el diseño de los distintos programas en ejecución: potenciar las áreas consolidadas, acceso a suelos con todos los servicios, promover programas integra-dores, incorporar la perspectiva de derechos (en particular el derecho a la ciudad) y contemplar la heterogeneidad de situaciones, la vivienda jurídicamente sustentable y asequible, etc.

Es importante mencionar el marco jurídico que rige el sistema, desde la Constitución de la República hasta la Ley de Vivienda N.º 13728 de 1968:

Artículo 45, Constitución de la República: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.

Artículo 1º Ley Nacional de Vivienda del 17 de diciembre de 1968: “Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho”.

2. El Plan Quinquenal es el instrumento que rige las acciones y metas presupuestales de cada gobierno en política habitacional y debe presentarse al parlamento al inicio de la administración.

La Ley de Vivienda introduce una serie de elementos novedosos para la época, que rigen actualmente con muy pocas modificaciones:

1. Planifica sectorialmente la producción habitacional pública y privada con una finalidad social.
2. Promueve distintas formas de gestión, producción y tenencia.
3. Define diferentes programas para atender distintas necesidades.
4. Crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).
5. Establece de una moneda específica, la UR, Unidad Reajutable, para el financiamiento de los préstamos, que se ajustará con el índice medio de salarios.
6. Instaura y define el concepto de “vivienda adecuada” y los mínimos habitacionales para cada familia.
7. Crea las Cooperativas de Vivienda y los Institutos de Asistencia Técnica.
8. Crea la propiedad colectiva y reconoce el ahorro y la ayuda mutua como aporte propio.

El sistema público de vivienda

El sistema público de vivienda es un conjunto articulado de instituciones que operan en el territorio con múltiples acciones tendientes a atender el déficit y la demanda habitacional de la población, mediante un espectro variado de soluciones habitacionales y en forma coordinada con las demás políticas sociales. El órgano central del sistema es el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Es el rector de la política de vivienda, a través de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI). Siendo el administrador del FONAVI³, otorga préstamos y subsidios y controla a los agentes públicos y privados que actúan en materia de vivienda de interés social.

En su definición institucional del MVOTMA expresa su Misión y Visión:

Misión: Procurar la mejora de la calidad de vida de los habitantes en el país, constituyéndose en el organismo generador de políticas públicas democráticas, transparentes y participativas en materia de hábitat, que contribuyan a un desarrollo económico sostenible y territorialmente equilibrado.

Visión: Vivir en un país integrado, solidario y participativo, con altos niveles de integración, cohesión social y territorial, y calidad ambiental dentro de un sistema que contemple las necesidades de un hábitat adecuado.

En este sentido, la actual política de vivienda cuenta con determinadas herramientas que definen su orientación dentro de una concepción política de “Estado redistribuidor”. Esta orientación reconoce que la política habitacional es parte de las políticas sociales y debe contribuir a generar procesos de integración social con condiciones de seguridad y urbanas adecuadas. El Estado, así, es rector y garante de los derechos, y debe considerar la participación de los distintos sectores de la sociedad tomando como centro a la población y sus distintas capacidades, y no la vivienda construida. Como elementos fundamentales se pone en juego una tríada préstamo, subsidio y aporte de las familias (sea este en ahorro o en trabajo).

Los instrumentos centrales

Dos son los instrumentos centrales que sustentan una nueva modalidad de actuación: la idea de acceder a una localización adecuada ya planteada en el Plan Quinquenal y que se instrumenta a través de las carteras de inmuebles (también llamadas carteras de tierra) y la generación de un sistema de subsidio variable y adaptable a cada situación socioeconómica (subsidio a la cuota, también llamado “a la permanencia”).

El subsidio

El sistema de subsidio se relaciona con los ingresos y la cantidad de integrantes del núcleo familiar, del que no se puede afectar más del 25 % para el pago de la cuota del préstamo (cuota sin subsidio) y puede variar hasta un 0 % de afectación (subsidio 100 %)⁴. Es la innovación más trascendente, y constituye un elemento central de equidad social. Las familias acceden a un “producto” equivalente (vivienda nueva, vivienda usada, préstamo de refacción, canasta de materiales, entre otros). El hecho de subsidiar la fracción de la cuota del préstamo que la familia no está en condiciones de pagar implica el reconocimiento de un derecho que no se restringe a las posibilidades económicas, materiales o humanas de las personas o familias. No lo condiciona a la realización de contrapartidas, salvo el compromiso con el cuidado y mantenimiento del bien, y se articula con otros programas para lograr un proceso integral de inclusión social.

4. Subsidio a la cuota, llamado también “subsidio a la permanencia”, ya que se orienta a hacer sustentable la amortización por parte de los hogares evitando la pérdida del derecho a la vivienda.

Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS)

Se considera central para el sistema público de vivienda disponer de suelo e inmuebles adecuados y aptos para los distintos programas públicos. El Estado juega así un rol fundamental en la gestión y distribución equitativa de este bien, mediante un adecuado manejo y gestión de los recursos. La CIVIS, creada e incorporada a la DINAVI en 2008 es el instrumento fundamental para adquirir, gestionar y adjudicar suelo para vivienda social. Hoy por hoy, el sistema cooperativo de vivienda prácticamente obtiene el suelo mediante este mecanismo, tanto en la capital como en los departamentos del interior del país.

La CIVIS gestiona todos los inmuebles del Estado en desuso o vacantes, que pasan a su patrimonio mediante distintos mecanismos de adquisición dentro del propio Estado. Se manejan inventarios por departamento, localidad y por propietario estatal. Por su parte, es posible adquirir inmuebles del ámbito privado mediante expropiación, licitación pública o canje.

Todos los inmuebles deben tener aptitud para ser utilizados, siendo clasificados de acuerdo con su accesibilidad a las infraestructuras y servicios urbanos en categorías A, B y C.

En el caso de la Licitaciones de Proyecto Precio (modalidad en la que el MVOTMA realiza un llamado a proyectos y oferta económica sobre inmuebles de su propiedad), los terrenos son previamente seleccionados e informados sobre su edificabilidad, características del subsuelo, condicionantes técnico-normativas, etc. En el caso del Programa Cooperativas, los terrenos del MVOTMA se ofrecen en un llamado a propuestas y luego son adjudicados a estas con un valor que forma parte del préstamo que otorgar. Obviamente en todas estas operativas el valor del suelo conlleva un componente de subsidio que el Estado aporta como forma de facilitar el acceso a la ciudad a los sectores más desfavorecidos.

Actualmente está en marcha una iniciativa para mejorar la política de suelo a nivel del Estado: la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU)⁵. Se trata de un nuevo impulso a la gestión del suelo por parte del Estado,

asumiendo la importancia de la función social del suelo y reconociendo que es posible impulsar más y mejores condiciones para un manejo eficiente y eficaz de los inmuebles para las políticas públicas de vivienda. Se plantean tres ejes fundamentales de trabajo: 1) la optimización y sustentabilidad en el uso del suelo urbano; 2) la adquisición y disponibilidad del suelo y 3) la gestión del suelo urbano público.

Es fundamental mencionar la aprobación en el año 2008 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS). Esta ley viene a llenar un vacío en la gestión de territorial, y en particular para las áreas urbanas incorpora algunas iniciativas potentes relativas al hábitat y la vivienda social, como por ejemplo la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado; la participación del 10 al 15 % en los nuevos desarrollos urbanos con destino a vivienda de interés social; los derechos y obligaciones de los propietarios de suelo; la prescripción adquisitiva (tanto individual como colectiva) a los cinco años si se cumplen determinadas condiciones; el retorno de las valorizaciones y la equidistribución de las cargas y beneficios.

Los programas del MVOTMA

En términos de financiamiento, el MVOTMA ofrece un abanico de opciones que responden a un concepto de complejidad y multiplicidad de variantes y situaciones:

1. Préstamo y Subsidio para la compra de Vivienda Nueva.
2. Subsidio a la cuota para Compra de Vivienda Nueva.
3. Préstamo y Subsidio para Compra de Vivienda Usada.
4. Préstamo y Subsidio para Construcción Individual (autoconstrucción).
5. Préstamo y Subsidio para construcción por cooperativas.
6. Construcción de Vivienda para pasivos del Banco de Previsión Social (BPS) dada en usufructo.
7. Préstamo y Subsidio para refacción y ampliación de vivienda.
8. Fondo de Garantía de Alquiler.
9. Subsidio de Alquiler.



Figura 4. Compra de vivienda nueva. Obras por licitación. Fuente: MVOTMA



Figura 5. Viviendas para jubilados. Fuente: MVOTMA

A su vez, existen algunos programas que se orientan a situaciones específicas y que atienden realidades concretas:

- **Plan Nacional de Relocalizaciones.** Es un programa que prioriza a las poblaciones que se encuentran en áreas inundables y en áreas contaminadas. El PNR se desarrolla en convenios con los gobiernos departamentales y se coordina con las demás políticas sociales, en particular con el Ministerio de Desarrollo Social.

- **MEVIR, Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural.** Programa para la mejora de la vivienda rural en las pequeñas localidades. Trabaja mediante el desarrollo de Planes Integrales de Proyectos Locales (PIPL) atendiendo múltiples situaciones: vivienda nucleada en pequeños grupos en las localidades menores a 5000 habitantes, la vivienda unifamiliar en lotes privados bajo la modalidad de obra nueva o reforma y refacción de viviendas existentes, la vivienda en zonas rurales, sea esta únicamente residencial o una unidad productiva.

- **PMB, Programa Mejoramiento de Barrios.** Este programa tiene sus antecedentes en un préstamo entre el gobierno uruguayo y el BID, para la regularización de asentamientos irregulares, a través de la dotación de infraestructura urbana y regularización de la situación dominial de las familias asentadas. Este primer programa se desarrolló en el ámbito de la Presidencia de la República. Actualmente el programa tiene dos componentes principales:

1. Componente de Mejoramiento de Barrios, cuyo objetivo es garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a infraestructuras y servicios socio-urbanos adecuados y lograr su integración social y urbana con el resto de la ciudad. Este componente financia Proyectos de Mejoramiento de Barrios de carácter integral, que incluyen actividades de fortalecimiento del capital humano y social de la comunidad y sus organizaciones, obras físicas y de servicios sociales, con el objetivo de superar las carencias de infraestructura básica, y finaliza con la regularización dominial de los predios para las familias residentes. Actúa sobre uno de los déficits cuantitativos de vivienda (ocupantes sin permiso) y sobre déficits cualitativos relacionados con el acceso a servicios básicos: agua, saneamiento y energía eléctrica.

2. Componente de Prevención. Recuperación de áreas degradadas. Este componente está en desarrollo, y se pretende diseñar una estrategia de intervención integral para la revitalización urbana y económica de barrios que cuentan con infraestructura de servicios urbanos pero han sufrido un proceso de abandono y degradación. Actualmente se está desarrollando un nuevo tramo de este componente dentro del préstamo BID, que apunta a la generación de vivienda pública en alquiler mediante la recuperación de inmuebles en áreas degradadas.

- **Programa Cooperativas.** Se trata de un programa emblemático de las políticas públicas de vivienda en Uruguay. Como se mencionó, surge con la Ley 13728 del año 1968, y actualmente representa casi el 50 % de la ejecución presupuestal del sistema. Las cooperativas pueden ser de diferente naturaleza, según sea su modo de aporte: ayuda mutua (cuando los cooperativistas aportan trabajo) o de ahorro previo (cuando aportan dinero). En ambos casos, el aporte es del 15 % del valor total del emprendimiento, estando comprendido el terreno en ese valor. A su vez, se distinguen según sea el modo de tenencia de la vivienda en cooperativas de usuarios (cuando poseen el uso y goce de la vivienda) o de propietarios (cuando poseen la propiedad individual). Existen diversas combinaciones de estas variantes, siendo la mayoría de las cooperativas uruguayas de ayuda mutua y de usuarios.



Figura 6. Obras de Mejoramiento de Barrios. Espacios Públicos en áreas de precariedad habitacional. Fuente: Intendencia Departamental de Montevideo (IMM)

El régimen de “uso y goce” se incorpora en la mencionada Ley 13728, como una novedad que distingue aún hoy al sistema cooperativo uruguayo de otras experiencias similares. Junto a la creación de las cooperativas se establecen los IAT (Institutos de Asistencia Técnica), que tienen la misión de acompañar técnicamente al grupo en todas sus etapas, desde la creación hasta luego de ocupadas las viviendas. Estas instituciones son controladas por la DINAVI, y deben regularse por determinadas normas y reglamentos, así como demostrar cierta capacidad técnica para el asesoramiento.



Figura 7. Cooperativa de vivienda en Ciudad Vieja de Montevideo. Fuente: Raúl Vallés



Figura 8. Cooperativas de vivienda en barrio Goes, Montevideo. Fuente: Raúl Vallés

Los IAT deben tener una integración interdisciplinaria para atender las distintas dimensiones del asesoramiento: física (el proyecto y la obra), social (educación, fortalecimiento y gestión social del grupo cooperativo), legal (normativas, leyes, derechos y obligaciones) y económica (capacitación y administración adecuada de los recursos). Algunas de las obras de mayor destaque de la arquitectura nacional son resultado del accionar de cooperativas de vivienda, y el sistema tiene hoy mucho desarrollo y popularidad. Históricamente se produjo mediante este sistema aproximadamente un 5 % del stock nacional y alrededor de un 20 % del total de la vivienda de promoción pública. El actual Plan Quinquenal se propuso terminar el periodo con unas 10.000 unidades terminadas y en ejecución, y esa cifra está llegando a 14.000.

Proyectos Urbano-Habitacionales (PUH)

En línea con el Plan Quinquenal vigente, el MVOTMA ha desarrollado algunas iniciativas piloto de escala urbano-habitacional. Los PUH son proyectos de una escala tal que permiten desarrollar una porción del sistema urbano mediante la figura del Proyecto Urbano de Detalle, desplegando una modalidad de intervención que excede largamente la implantación de viviendas para desarrollar infraestructura, servicios urbanos, espacio público y vivienda en distintas modalidades. En los últimos dos años se desplegaron dos grandes PUH: PAYLANA, en Paysandú, y RAINCOOP, en Montevideo, con la incorporación de una mezcla programática y una intensificación del uso del suelo del orden de las 150 a 200 viviendas por hectárea.



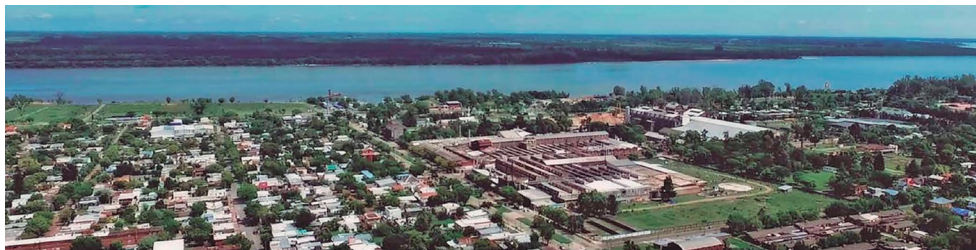


Figura 9. Proyecto Urbano Habitacional Paylana. Rehabilitación urbano-habitacional. Uso del suelo mixto: 200 viv./ ha en la ciudad consolidada, Paysandú. Fuente: MVOTMA

Algunas conclusiones

Es necesario un reequilibrio territorial que promueva el acceso equitativo a los bienes y servicios habitacionales de calidad para los sectores más desfavorecidos, y esto implica establecer el subsidio a la localización como una política pública. En el caso uruguayo no es racional la generación de nuevo suelo urbano en expansión, y es posible pasar de la generación a la regeneración de suelo a partir de las estructuras existentes.

Se están llevando a cabo acciones para intensificar la ciudad consolidada actuando sobre la estructura física existente, sobre la propiedad abandonada o vacante, por ejemplo, como consecuencia de los enroques logísticos que se producen por cambios en las estrategias de implantación de industrias y servicios, reciclando viejas estructuras y ocupando los lotes vacíos en áreas centrales y consolidadas. Por otra parte, se apuesta a una fuerte consolidación urbana en la ciudad precarizada pero viable, dotándola de mejoras en la infraestructura, servicios y espacio público de calidad.

A modo de resumen, y partir de la experiencia en la aplicación de una política progresista y de equidistribución, es posible trazar algunas líneas estratégicas: **1.** Partir del Sistema Urbano-Habitacional como premisa y no del monocultivo de viviendas.



2. Generar una política coordinada entre las políticas de vivienda y de ordenamiento territorial.
3. Facilitar el acceso a bienes y servicios habitacionales de calidad es un factor de sostenibilidad.
4. El Estado es un actor clave para garantizar el acceso democrático a la ciudad a través de una acción decidida respecto de la función social del suelo urbano.
5. La participación real de la demanda organizada con capacidad de autogestionar el proceso de producción habitacional crea ciudad y genera ciudadanos.
6. Las alternativas a la tenencia en propiedad individual, como la propiedad colectiva, el régimen de usuarios o el arrendamiento público con subsidio, han demostrado ser una opción para asegurar la permanencia de los sectores beneficiarios y disminuir los procesos de gentrificación en el área central de la ciudad.
7. El subsidio a la localización y la permanencia, aparentemente costoso, es una inversión que genera sostenibilidad y economías socio-urbanas a mediano y largo plazo.
8. Destacar el rol fundamental del proyecto (urbano-arquitectónico) como un derecho y como un instrumento de generación de una habitabilidad adecuada a las necesidades de los destinatarios.

Bibliografía

- FADU** (Nov. de 2016). Cooperativas de Vivienda: de un medio siglo al siguiente. *Revista Vivienda Popular. Unidad Permanente de Vivienda.*
- FADU** (Dic. de 2018). Cincuenta años de la Ley de Vivienda. Contexto, innovaciones, sistemas de producción, resultados y desafíos. *Revista Vivienda Popular. Unidad Permanente de Vivienda.*
- LEY DE VIVIENDA N.º 13728.** Parlamento Nacional. Uruguay.
- PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDAS 2014- 2019.** Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Páginas WEB

- <http://www.fadu.edu.uy/unidad-permanente-vivienda/>
- <http://www.mvotma.gub.uy/>
- <http://pmb.mvotma.gub.uy/>
- <http://www.mevir.org.uy/>



Dr. Arq. Jorge Pérez Jaramillo

(Medellín, Colombia)

Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Santo Tomás en Medellín. Coordinador de la formulación del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Área Metropolitana de Medellín y el valle de Aburrá. Integrante del Comité Directivo Regional de World Urban Parks. Director de Planeación de Medellín 2012-15. Decano de la Facultad de Arquitectura Universidad Pontificia Bolivariana (UPB) Medellín 1993-2001.

Medellín, desafíos territoriales

Reflexiones sobre urbanismo, vivienda y hábitat

Este texto recoge las ideas que presenté en el Seminario Internacional Políticas Habitacionales Vigentes en América Latina y España en 2017, en el marco de mi trabajo de los últimos años sobre Medellín, y presenta una reflexión ampliada y elaborada conjuntamente con Luisa Fernanda Gutiérrez, con el objetivo de enriquecer el análisis crítico sobre algunos elementos planteados en la conferencia y consignados en mi libro Medellín, urbanismo y sociedad, recientemente publicado por Turner Publicaciones (México-Madrid).

Jorge Pérez Jaramillo

Resumen

Medellín, segunda ciudad de Colombia, referente de innovación y grandes logros urbanos a través de sus proyectos y políticas de los últimos años, se reconoce con un alto grado de resiliencia luego de sobrepasar una fuerte crisis, sumatoria de largas épocas de violencia, declive económico, social y político, que dejó como resultado una ciudad informal donde sus habitantes siempre han batallado el derecho a un territorio digno y seguro para sus familias. Sin embargo, haciendo un recorrido por la tradición planificadora de Medellín, su evolución, avances, planes y proyectos, podrá concluirse que la vivienda y el hábitat siguen siendo el gran reto de la gestión pública.

Palabras clave

Planificación urbana; desarrollo; política; vivienda; hábitat; gestión; Plan de Ordenamiento Territorial.

El proceso urbano de Medellín, su desarrollo territorial y urbanístico a lo largo del siglo anterior y especialmente durante las décadas recientes, evidencia cómo ha sido posible asumir complejísticas y conflictivas condiciones de urbanización, a partir de la construcción colectiva de formas de planeación e intervención sobre la ciudad, avanzando de manera consistente en un camino de formación de una sociedad que promueve una urbanización incluyente con fomento de la convivencia y la vida pública, como condiciones esenciales para la vida.

Medellín es una buena representación y síntesis sobre el conjunto de una amplia gama de las preguntas globales de la sociedad contemporánea sobre la urbanización. Por un lado, una ciudad joven con una rápida y extrema expansión urbana desarrollada prácticamente en un siglo, mayoritariamente desde dinámicas informales derivadas de la inmigración desde los campos de la región. Por otro lado, una sociedad gobernada desde la presidencia de la república en Bogotá en una república unitaria altamente centralizada, inconsciente de la diversidad regional, sin democracia local y con estructuras políticas elitistas y clientelistas, que históricamente gobernaron con mínima consideración por las dinámicas sociales muy complejas que se vivían en las regiones y en ellas, en las periferias de la ciudad tradicional, contexto que gradualmente derivó en diversos conflictos sociales y territoriales en muchas regiones del territorio colombiano.

Hablar de la ciudad desde todos sus aspectos requiere un amplio contexto donde la crisis, expresada en largos tiempos de violencia, pobreza, inequidad, informalidad y una rápida y desordenada expansión, dejaba un crecimiento exponencial de la población y pésimos resultados; graves condiciones económicas, políticas y sociales y un progresivo camino de autodestrucción e inviabilidad. Esta inmensa y rápida expansión de la urbanización se dio en un contexto con alto nivel de inmigración y precariedad, con importante crecimiento y expansión económica, especialmente industrial y de capitalización en la ciudad como centralidad, de los beneficios de la explotación agrícola, energética, minera y ganadera del entorno regional. Desde los años 1970, sobrevino para Medellín y el departamento de Antioquia una fase de declive productivo, industrial y del sector cafetero, en un entorno de precariedad democrática e institucional, fragilidad del Estado e inmensa inequidad, condiciones gravemente profundizadas con el narcotráfico, la ilegalidad, la violencia y el terrorismo asociado, un conjunto de variables que han caracterizado las problemáticas extremas de la ciudad.

Entre múltiples dificultades, visitar Medellín era proscrito para ciudadanos extranjeros; los “*travelwarning*” y las restricciones de los seguros para quienes viajaran eran evidencia del aislamiento. No éramos una ciudad receptora de inversión, fluía el contrabando y el lavado de activos en varios sectores, especialmente en el comercio y el desarrollo inmobiliario, y muchos negocios estaban vinculados con los llamados “dineros calientes”.

El narcotráfico en Medellín, a diferencia de otras ciudades, encontró una tradición comercial y contrabandista, y un cierto modo de ser paisa, que logró no solo un impacto económico, sino también cultural, agudizado por una crisis de justicia y unos altos índices de corrupción (Salazar & Jaramillo, 1992).

Los ciudadanos de Medellín éramos sujetos de sospecha en nuestros viajes a otras ciudades del país y, por supuesto, del exterior; la vida nocturna de la ciudad era mínima y peligrosa, nadie estaba seguro en ningún lugar. Fueron tiempos en que fuimos una sociedad postrada, aislada y sin futuro, una comunidad a la que se le negó la ciudad.

Durante estos años, nuestra vida urbana estuvo gravitando entre la ilusión de un país que aspiraba a dar el salto hacia una sociedad moderna y nuestra realidad local, en medio de precariedad democrática e institucional, clientelismo, corrupción e inequidad, así como narcotráfico y violencia, inmersa en una región acosada también por el conflicto con grupos insurgentes y movimientos sociales en pugna con el Estado, y la desesperanza de una sociedad empobrecida, que vivía de un ingenuo orgullo por creer ser lo que no éramos, la misma que gradualmente se descubrió a sí misma en medio de sus precariedades, miserias y conflictos. Nuestra historia de hipocresía e inconsciencia dio lugar a una etapa en que se evidenció que no teníamos un futuro prometedor y que los retos nos estaban superando.

Tras esta etapa extrema, gradualmente asumimos la realidad y comprendimos que habíamos ido demasiado lejos. Tomamos consciencia de la necesidad de reaccionar. Convicción y urgencia hicieron posible el emprendimiento general por el cambio, y en medio de la confusión fuimos inventando y gestando procesos que orquestaron el laboratorio y la evolución que hoy registramos en Medellín.

La década de los años 1990 va a ser transición y base de la reacción para la ciudad. Varios hechos de inmensa trascendencia van a abrir escenarios de cambio. Es clave la creación de la Consejería Presidencial para Medellín y sus

procesos cívicos y proyectos desarrollados entre 1990 y 1995; posteriormente la formulación en 1996-97 del *Plan Estratégico para Medellín y el área metropolitana 2015*, seguido por la adopción en 1996 del *Sistema Municipal de Planeación*, entre otros, resultado de un amplio diálogo social, conjunto de acciones que configuraron una movilización democrática local, enmarcada en la nueva Constitución de 1991, que forjó un proyecto plural, a largo plazo, con la articulación de todos los sectores y la construcción de una democracia local con sólidas bases sociales.

El diálogo, los acuerdos y los compromisos adquiridos desde esos años fueron la base para actuar sobre los problemas estructurales, y en especial, para formar una ciudadanía más integrada y corresponsable, que ha definido a la ciudad como su objetivo común. Este esfuerzo compartido ha sido liderado desde entonces por la propia comunidad y nuevas generaciones de líderes, quienes, como ciudadanía activa, encontraron en la lucha por la resiliencia y el cambio su proyecto de vida, experiencia que llevó a muchos ciudadanos a defender y priorizar los objetivos trazados a largo plazo con continuidad y coherencia, a manera de un pacto ciudadano que define un grado relativo pero sustantivo de sostenibilidad social y política de Medellín como laboratorio.

El fondo del caso Medellín, como es evidente, tiene entre muchas otras estas explicaciones, diálogo y participación comunitaria, asociatividad y organización social, trabajo por la educación, cultura y convivencia, fortalecimiento institucional en un marco de corresponsabilidad colectiva, todo lo cual incluye compromiso con aporte en impuestos y desarrollo de compromisos ciudadanos, en el marco de una nueva democracia local. Estos elementos son esencia del laboratorio comunitario y político que tuvo la acción sobre el territorio desde la planificación, las infraestructuras, el urbanismo y la arquitectura, logros con extraordinario poder transformador.

Con una población superior a los dos millones y medio de habitantes, Medellín es el núcleo del valle del río Aburrá, territorio poblado por casi cuatro millones de personas, una aglomeración metropolitana con diez municipios y alto grado de urbanización. Tras su profunda crisis de los años 1980 y 1990, como se explicó anteriormente, la ciudad real crece en medio de grandes preguntas que nos hacemos hoy en todo el mundo, sobre equidad en el desarrollo, hábitat sostenible y saludable disponibilidad y acceso al agua, la energía y los alimentos, y retos complejos para

conseguir convivencia e inclusión, participación ciudadana y gobernanza local, movilidad y accesibilidad para todos.

Hoy, el caso de la ciudad ejemplifica experiencias con la planeación y la gestión urbana, social y territorial, que han evolucionado y han sido instrumentos para construir un proyecto ciudadano a largo plazo, el cual basado en acuerdos sociales y cívicos permite tener visión compartida, continuidad en políticas y procesos y, así, obtener resultados transformadores de la vida pública en el contexto de una democracia municipal. La atención mundial sobre la experiencia de la ciudad a lo largo de las últimas décadas, expresada mediante premios, investigaciones y diversas valoraciones, entre las cuales se destaca el reciente premio Lee Kuan Yew World City Prize 2015-2016, se justifica, en tanto el proceso ciudadano de las tres últimas décadas constituye un referente inspirador para comprender la magnitud del reto que el mundo enfrenta hoy, ante la expansión de la urbanización, el calentamiento global y los conflictos urbanos, tanto como los muy difíciles interrogantes que la pobreza y la inequidad crecientes nos están planteando, en busca de construir un planeta viable hacia el futuro.

La recepción del premio en julio 2016 en Singapur representa de manera especial cómo Medellín pasó de ser una sociedad aislada por la comunidad global a una ciudad que comparte experiencias y dificultades con liderazgo internacional. Fue ocasión para que las autoridades de Medellín anunciaran la apuesta por la continuidad de la agenda de la ciudad, honrando los logros de una ciudadanía que superó su peor crisis con resiliencia y alto grado de compromiso cívico.

La expansión: un camino a la informalidad

La intensiva urbanización del valle del río Aburrá donde está asentada la ciudad es fiel representación de las consecuencias urbanas que tienen un conjunto de problemas regionales y colombianos de mayor escala e impacto sobre el territorio, así como también, de una consolidada tradición de especulación con el suelo y de gran injerencia de grupos de interés en los negocios inmobiliarios y del sector de la construcción. El conflicto estructural por el derecho a la tierra, la crisis agraria, la violencia rural y el narcotráfico, las limitaciones del sistema democrático, la prevalencia de grupos guerrilleros y paramilitares, la ausencia de una política social

de vivienda y hábitat, entre otros aspectos, han generado durante muchas décadas tragedias en diversas regiones del país y desplazamiento poblacional hacia las ciudades, con el consecuente asentamiento en las periferias municipales en un proceso urbanizador lleno de precariedades, altos riesgos sociales, ambientales y gran vulnerabilidad, todo ello sumado a las limitaciones institucionales vigentes que, durante años, impidieron ofrecer a las comunidades de nuevos habitantes respuestas oportunas y suficientes para sus demandas.

Nuestras ciudades y Medellín en particular se configuraron para los años 1970 como sociedades urbanas de inmigrantes, fragmentadas, con inmensa inequidad y precariedad, como se dijo antes, todo lo cual se complementaba con un Estado débil con ausencia de democracia local y autoridades municipales que representaban esencialmente a minorías vinculadas con el poder y el gobierno colombiano central. Esto dejó a una buena parte de nuestra comunidad en condiciones de vida muy críticas y de inviabilidad humana y urbana, un fenómeno que evidenció la impotencia del Estado y la confusa definición de prioridades en las políticas públicas nacionales y regionales. Comunas, como las denominamos en Medellín, son denominaciones formales para un fenómeno característico de nuestra urbanización, profundamente inhumano e indigno, el cual, a fuerza de su potente crecimiento e inercia, se ha convertido en “normalidad”, en nuestra manera de hacer ciudad. Esta forma de urbanizar infortunadamente se expande de manera extrema por todo el planeta, como una perversa forma de habitar, consecuente con la confusión, la inequidad y la injusticia que impera en el mundo que vivimos.

La presión del crecimiento de las ciudades ha superado por mucho la capacidad de respuesta de nuestras estructuras formales institucionales, y la generación de suelo urbanizable ha debido seguir patrones de asentamiento y ocupación informal de áreas periféricas o con restricciones ambientales, de riesgo o de accesibilidad, en marcos de ilegalidad y conflictos, que en la mayoría de los casos acrecientan las brechas de exclusión y segregación espacial sobre periferias, una forma de urbanización que incrementa la inequidad y no le ofrece a la gente acceso a la ciudad. “Se fueron formando dos ciudades: la de los ciudadanos incluidos y la de los urbanitas excluidos. Los nuevos habitantes de la ciudad eran habitantes urbanos, pero difícilmente se los puede llamar ciudadanos, en razón a la fuerte exclusión social” (Patiño Villa, 2015, p. 79).

La urbanización en Colombia, como en muchos otros países latinoamericanos, ha sido mayoritariamente informal, sin la participación directa del Estado. La rapidísima expansión de nuestras áreas urbanas, particularmente a partir de los años sesenta, transformó profundamente la plataforma colombiana de ciudades. A través de una fuerte promoción del proceso de urbanización en el marco de políticas de desarrollo del Estado, se indujo una masiva migración de las áreas rurales a las ciudades (pasando de un 35 % en 1950 a cerca del 78 % del total de la población que habita en áreas urbanas en la actualidad), lo cual, complementado por la violencia y la pobreza endémica en los campos, hizo de Medellín y el valle de Aburrá así como otras grandes ciudades áreas receptoras de inmigrantes expresión de nuestras profundas contradicciones e incoherencias como país. Una ciudad como Medellín, que en solamente un siglo pasó de sesenta mil habitantes a más de dos millones, es un claro ejemplo de la magnitud y la complejidad que representó la urbanización del país.



Figura 1. Panorámica del río y la ladera nororiental al norte de Medellín.
Foto tomada por Pepe Navarro, 2014

De esta manera, inmensas porciones de nuestra comunidad habitan una ciudad muy contradictoria, que contrasta algunas áreas con alta calidad de vida en medio de un conjunto de fragmentos, que se excluyen entre sí, en periferias vulnerables, de riesgo y pobreza, enormes áreas que fueron urbanizadas con la impotencia cuando no complacencia de propietarios de suelo e incluso agencias del Estado. Desde finales de los años 1980, con el programa *Integral de Mejoramiento de Barrios Informales, PRIMED*, la ciudad experimentó con programas de reurbanización y mitigación de los problemas, experimento que se intensificó y se definió posteriormente como política pública municipal y tuvo muchos avances durante las alcaldías de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011), con proyectos referencia, como el caso de *Juan Bobo* y *La Herrera* y *Moravia*, entre otros. Estos proyectos han buscado consolidar la urbanización respetando el arraigo y la posición en el territorio de comunidades sin alternativas, en una agenda social y política que ha evolucionado para comprender que el camino de la regularización, legalización y estabilización de los barrios es la mejor alternativa para desarrollar una sociedad viable y para mitigar vulnerabilidad y déficit habitacional. Desde la etapa del PRIMED hasta los últimos años con la agenda del urbanismo social y las políticas urbanas planteadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), la ciudad viene trabajando en una agenda cautelosa y aún de menor escala que lo que se requiere, de superación de la urbanización incompleta, para consolidar y reintegrar estos barrios a la estructura social y física de la ciudad que define la agenda urbana, cuyo reto es conseguir equidad y niveles esenciales de viabilidad urbana.

Hablar de vivienda y hábitat en una ciudad donde la premisa de urbanización se basó en la informalidad cuesta, cuesta sobre todo porque estos conceptos sin duda representan un valioso papel en el tejido social y la construcción ciudadana. Pero cuando hablamos de Medellín y la paulatina y simultánea creación de dos ciudades totalmente distintas alrededor, la de los excluidos y la de los incluidos, entendemos que los procesos de planificación tienen y han tenido desde siempre el gran reto de integrar y revertir el inmenso daño causado a los urbanitas que han sido segregados de su propio territorio.

Uno de los retos más complejos que enfrenta la sociedad urbana contemporánea es ofrecer acceso a la vivienda y calidad de hábitat para la mayoría de las personas. A medida que crece la población global y la urbanización, se complejizan las condiciones y los problemas con un número cada día mayor de población que padece dificultades para encontrar soluciones adecuadas a sus

demandas de hábitat, problemas no solamente asociados a la producción de vivienda, sino a múltiples variables que estructuralmente tienen que ver con la conformación misma de la ciudad y la sociedad. Son muchos los análisis que un problema de tal magnitud requeriría, pues se incluirían dimensiones sociales, financieras, técnicas y tecnológicas, políticas, entre muchas otras, pero una de ellas, que tiene peso fundamental en el caso del laboratorio Medellín, es la relación entre las formas de producción de ciudad y el modelo para la gestión de la vivienda.

En la historia sobre la planificación de la ciudad, importantes hitos desplegaron una serie de actuaciones que hoy reflejan múltiples avances en unas áreas, y como anteriormente se cuenta, con una gran deuda en otras. A partir de 1987, cuando se aprueba por primera vez en Colombia la elección popular de alcaldes, surgió una opción institucional y política que tuvo el complemento del diálogo social referido antes. Medellín desplegará un importante fortalecimiento del poder local y la planeación participativa, creará nuevas instituciones y políticas públicas y emprenderá acciones concretas para materializar el cambio. Resiliencia será el complemento para la dinámica de amplia discusión y crítica sobre la situación, en un marco de proyectos de planificación y desarrollo urbano. Sin duda, uno de los atributos que mejor evidencian lo anterior ha sido la creación de mecanismos institucionales para la participación y la representación ciudadana, fuertemente apoyados por la academia¹, como son los procedimientos para la formulación de los *Planes de Desarrollo Municipal* y el *Sistema Municipal de Planeación*, los cuales serán fundamentales en los años siguientes para la acción conjunta de todos los ciudadanos e instrumentos de representación comunitaria como el *Consejo Territorial de Planeación (CTP)* y las *Juntas Administradoras Locales (JAL)*.

Con el Plan de Desarrollo Municipal “*Por una Medellín más humana*” 1998-2000, Juan Gómez M., quien ya había sido alcalde de la ciudad entre 1988-1990, además de darle continuidad al proceso de la ciudad, propuso mitigar los efectos segregacionistas y excluyentes que el proceso de urbanización histórico trajo consigo para la ciudad, priorizando las inversiones públicas como respuesta a las propuestas y conclusiones del diálogo ciudadano y los acuerdos formulados durante la década precedente, y desplegar así una serie de acciones sobre los espacios urbanos, para devolverle la ciudad a los ciudadanos y recuperar la convivencia y la vida pública. Como hecho de la mayor relevancia, durante ese gobierno y bajo liderazgo de la arquitecta Zoraida Gaviria Gutiérrez como directora de Planeación, se formuló el primer *Plan*

1. CEHAP: la Escuela del Hábitat – Cehap es tanto una Unidad Académica Básica, una de las seis que forman parte de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, un grupo reconocido dentro del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Colciencias.

de Ordenamiento Territorial (POT), a partir de la nueva Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997. El modelo de ciudad compacta planteado como base del POT fue un hito del pensamiento asociado al laboratorio de ciudad, consecuente con el proceso colectivo de reflexión y síntesis desplegado en los años anteriores por académicos y expertos. Además, se honraron los compromisos de establecer cambios sobre las formas de desarrollo urbanístico tradicionales, se plantearon apuestas a largo plazo y se propuso —en forma visionaria y precursora, años antes de que el mundo acordara metas frente al cambio climático y postulados como la *Nueva Agenda Urbana (ONU Hábitat)*— un modelo de ciudad compacta enfocada en el crecimiento hacia adentro, el cual promovía controlar la expansión hacia las periferias, priorizando elementos como el espacio público, el barrio, el transporte colectivo y el derecho a la ciudad, todo lo cual configuró en general una propuesta crítica frente al modelo funcionalista, especulativo y de expansión urbana tradicional hasta entonces. El POT fue una apuesta ambiciosa, en contravía de los poderes imperantes, en una ciudad cuyo desarrollo había obedecido en buena medida a la presión de los agentes propietarios del suelo.

Si bien el POT logró plantear un modelo de desarrollo territorial coherente con los acuerdos ciudadanos definidos a lo largo de la década de los años 90, y priorizó objetivos de desarrollo urbano enfocados en la equidad y la sostenibilidad sobre la tradición de especulación con el suelo y la urbanización que caracterizó a Medellín durante décadas, “como una novedad en los planes, el POT incluyó un portafolio de proyectos de ciudad que implicaba hacer realidad el modelo” (Gaviria Gutiérrez, 2017), lo cual proponía un cambio cultural y social que la implementación demandaba, la implementación del plan no fue tan exitosa. Con la implementación de las fichas normativas y reglamentarias definidas para ser realizadas después de la aprobación del plan en el *Concejo municipal*, se concretó una agenda de grupos de interés del sector constructor e inmobiliario, que presionaron a la administración municipal y lograron, además de cambiar a la directora del *Departamento Administrativo de Planeación*, la definición de fichas normativas con índices de construcción y densidades que deshonraron estructuralmente el modelo de ciudad del POT aprobado y que permitieron retomar la inercia de las agendas especulativas sobre el suelo, especialmente representadas con las propuestas para crecer sobre los bordes de los perímetros urbanos oriental y occidental, en sectores como *El Poblado*, *Buenos Aires*, *Calazans*, *Loma de los Bernal*, entre otros, y muy especialmente el *corregimiento de San Antonio de Prado* al suroccidente, que por su escala y localización opera en forma práctica como otro

municipio. Esto tuvo continuidad a lo largo de los cerca de quince años de vigencia del POT, hasta su reformulación en 2014, y es una evidencia que ahora representa hechos cumplidos en el territorio que contradicen abiertamente los esfuerzos de planeación desarrollados y cómo las fuerzas del mercado y el poder político son superiores a la planeación.

Esto configura una enorme contradicción como sociedad, y significó desde entonces la reimposición de poderes tradicionales, que a lo largo de los años definieron las dinámicas expansivas de la huella urbana hacia los bordes periféricos y consolidaron una ciudad con edificios de gran altura y densidad en las periferias. Se da entonces como resultado de estas contradicciones una Medellín cada vez más lejana de considerar la integralidad, la equidad y la calidad de vida como una premisa hecha realidad en su territorio. El poblamiento prioritario del centro urbano poblado y las laderas menos densas se convierten en un sueño cada vez más lejano, y la fotografía de la ciudad muestra ya una ciudad sin control y dos tipologías de vivienda marcadas entre las laderas: la pobreza evidenciada en ranchos con alto nivel de precariedad y las torres de vivienda que iban creciendo a lo alto de la montaña del valle, donde los “urbanitas incluidos” generan sus propios núcleos de vivienda separados de la vida social, común, articulada a espacios donde recaen dinámicas contenidas, “pequeñas ciudades” dentro de la ciudad, separándose cada vez más del concepto del hábitat y comenzando a agudizar problemáticas en las cuales la inequidad y segregación prevalecen y se fortalecen.

Durante los siguientes años, se gesta en la ciudad una serie de actuaciones que intentan evidenciar una reconquista por parte del Estado. Administraciones muy ejecutivas logran un marco de continuidad del proyecto de ciudad y de cambio en el poder político, con el agotamiento comunitario frente a las formas tradicionales de hacer política electoral, y como expresión de madurez cívica y colectiva que dio respuesta al proceso ciudadano forjado frente a la crisis antes descrita, diversos actores públicos, sociales y privados y algunos sectores políticos continuaron impulsando alternativas que posteriormente posibilitaron la formulación de un proyecto electoral como opción de cambio. En estos años, en Medellín se concretaron formas políticas y prácticas de gestión pública que han tenido como eje central la construcción de vida pública, y como prioridad el ser humano y su bienestar y el compromiso con la llamada transparencia en la agenda ciudadana, que han concretado un período caracterizado por cambios e implementación de políticas públicas, con mayor sentido democrático y participativo. Sin duda el cambio ha sido un

proceso gradual, con varias fases, que tuvo en el gobierno de Sergio Fajardo un momento de inflexión, por las características del gobierno y su significado renovador de las estructuras burocráticas y de poder local.

El período de gobierno de este último fue una etapa que planteó una continuidad y síntesis con el proceso emprendido por la ciudad, con los llamados “proyectos de ciudad” como centro de la agenda social, que integró en la plataforma política a muchos actores cívicos de las discusiones acumuladas durante las décadas anteriores, como momento concluyente del diálogo social que ensambló un proyecto de gobierno liderado por actores que en su mayoría provenían de organizaciones sociales, académicas, culturales, en fin, un elenco de ciudadanos comprometidos con la ciudad y sus demandas, voceros de muchas causas cívicas decantadas durante años de debate colectivo. Durante su administración, Fajardo también realizó la revisión y ajuste del *Plan de Ordenamiento Territorial POT, Acuerdo 46 de 2006*, bajo liderazgo del director de Planeación, Federico Restrepo. Si bien mantuvo el modelo de ciudad y la filosofía hacia una ciudad compacta, definida en el POT desde 1999, hoy podemos decir que no logró inducir los cambios que la ciudad requería, y fueron evidentes sus contradicciones para el desarrollo territorial de Medellín, como lo evidencia el diagnóstico recientemente realizado en 2012 para formular el nuevo POT. Entre sus principales dificultades, aparecerán las incoherencias en algunas normativas adoptadas, que limitaron el desarrollo urbano y la construcción de vivienda en el interior de la ciudad y orientaron el crecimiento y la expansión urbana sobre bordes y periferias del perímetro urbano, lo cual constituyó una contradicción de fondo respecto de la trascendental filosofía del *Urbanismo Social*; es decir, si bien a nivel de la escala micro o de “acupuntura urbana” hubo enormes avances, en la escala del desarrollo estratégico de la ciudad, es indudable que hubo contradicciones esenciales que marcarán algunas de las mayores lecciones para el proceso urbanístico que desarrollamos en Medellín en la actualidad.

Las normativas definidas por el POT de 2006 desequilibraron los aprovechamientos inmobiliarios y las obligaciones urbanísticas y definieron densidad cero para la vivienda en suelos de renovación urbana, que en su conjunto generaron recesión inmobiliaria especialmente en la vivienda y desplazamiento de la vivienda a otros municipios, con la consecuente desarticulación regional y metropolitana. La norma específica contenida en el artículo 252 parágrafo 1.º que aplicó los decretos nacionales 2060 y 2064 de 2004, para fomentar la vivienda de interés prioritario VIP, liberó este tipo de vivienda de

obligaciones urbanísticas y restricciones de densidades en todo el territorio municipal, todo lo cual generó una profusa agenda de construcción de torres con hiper densidades y baja capacidad de soporte en los barrios, con más de 1400 licencias, de las cuales cerca del 72 % fueron construidas, con más de 14.000 unidades de vivienda en la ciudad, que en muchos casos alcanzó densidades de 3000 viviendas por hectárea, cuando la densidad máxima autorizada desde el modelo territorial general no superaba las 400 viviendas por hectárea, sin duda una de las problemáticas urbanísticas más delicadas de nuestra historia reciente. Durante 2014 el Departamento Administrativo de Planeación denunció alrededor de 50 proyectos bajo el modelo de “Falsas VIP”, y la fiscalía investigaba 70 más. “En el 2012 el problema explotó con una profusión de torres muy altas en predios pequeños y áreas urbanas que no estaban preparadas para recibir una infraestructura tan amplia, que alterara las dinámicas y la movilidad de los barrios” (Pérez Jaramillo, 2014).

Medellín enfrenta ahora y en el futuro el reto de sostenibilidad que estas torres plantean, así como las limitadas capacidades institucionales para gestionar componentes estratégicas, como la renovación urbana del interior de la ciudad, todo en un marco de muy limitado ejercicio del control urbanístico, condiciones todas que desestimularon y dificultaron avanzar hacia la construcción de la ciudad compacta que crecería hacia adentro, como había sido el propósito definido desde el primer POT. Evidentemente, el aprendizaje colectivo que ha significado la cultura del ordenamiento territorial en Colombia tiene un buen caso para el análisis en Medellín. En las varias etapas de gestión del POT, tenemos más interrogantes que respuestas, pues si bien a nivel de urbanismo y proyectos de pequeña escala se han conseguido buenos resultados, a nivel estratégico, de gestión de suelo y consolidación del modelo general de planificación como ciudad compacta con énfasis en renovación urbana, hemos logrado muy pocos resultados. Este análisis será trascendental para Medellín y su futuro, especialmente a partir de la realización en la ciudad del 7.º *Foro Urbano Mundial ONU Hábitat* (2014), con el lema “*Urban equity in development, cities for life*”, que será la base para la discusión y adopción de la nueva versión del *Plan de Ordenamiento Territorial POT* en 2014, un contexto en el cual la comunidad de Medellín participó de la discusión global más actualizada sobre los retos contemporáneos de la urbanización.

Desarrollos posteriores se dieron en la cumbre *Hábitat III* en Quito 2017 y la adopción de la *Nueva Agenda Urbana* y los retos del cambio climático, pues la ciudad afronta problemas estructurales de calidad de aire y destrucción

de sus ecosistemas estratégicos y sus recursos naturales en la montaña, y no ha logrado una agenda de articulación metropolitana sostenible y armónica. Estas contradicciones plantean que el laboratorio Medellín es fuente de ejemplos para el análisis, tanto a nivel de la escala micro o del proyecto de urbanismo como de la escala macro de planificación urbana y metropolitana y el nivel estratégico del desarrollo territorial.

Los gobiernos de Fajardo y Salazar son de estrecha y profunda continuidad y concretan una agenda de ocho años de poder político del grupo asociado en el llamado *Movimiento Compromiso Ciudadano*. Esto fue fundamental para Medellín, como estrategia para consolidar cambios y redefinir los esquemas y las prácticas de las organizaciones políticas locales. Alonso Salazar, forjado en el trabajo con la comunidad, llega al poder político como expresión de ciudadanía activa y como líder consecuente con el diálogo social de los años 1990, del cual fue actor singular. Él había sido parte sustantiva del grupo de líderes que forjaron buena parte de los cambios positivos inspirados desde la *Consejería Presidencial*, así como también desde el trabajo comunitario y su rol como cronista de la ciudad, con varios libros fundamentales para comprender nuestra crisis. Alonso Salazar sería posteriormente cogestor del *Movimiento Compromiso Ciudadano*² y secretario de gobierno del alcalde Fajardo.

Durante las alcaldías de Fajardo y Salazar el mayor salto adelante se dio porque supieron poner la ciudad y el espacio público como un tema de interés de gobierno y sociedad y su importancia en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Intervinieron la ciudad mediante el uso de proyectos urbanos como instrumento de grandes transformaciones del espacio urbano y de las condiciones de vida de la comunidad (Gaviria Gutiérrez, 2017)

Este período continuó el proceso político del alcalde Fajardo y consolidó las experiencias del *Urbanismo Social* y los *Proyectos Urbanos Integrales (PUI)* con diversas acciones en los barrios, donde proyectos como equipamientos deportivos y jardines infantiles contribuyeron a renovar la vida de las comunidades. Los escenarios para los *Juegos Suramericanos 2010*, así como los *Proyectos Urbanos Integrales (PUI)* y las *Escaleras Eléctricas de la Comuna 13 (2008-2012)*, el programa *Buen Comienzo* y el museo *Casa de la Memoria* iniciado en su mandato (2010-2013), entre otras, son obras de extraordinaria trascendencia, que sustentan la inspiración social y comunitaria del alcalde Salazar. Con el programa *Buen Comienzo*, que complementó la agenda por el desarrollo de la educación pública desplegada hasta entonces, se dio un avance sustancial

en las políticas urbanas y sociales que fortalecieron proyectos planteados en el gobierno anterior, y que continuaron en los años siguientes.

Entretanto, y como buena práctica, lo mejor que la ciudad desarrolló en estos años en la vivienda social son los procesos llamados de *Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)*, originados en experimentos anteriores, como el *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Informales de Medellín (PRIMED)*, desarrollado a finales de los años 1980 e inicios de los 1990. Sumados a varios experimentos y propuestas metodológicas y proyectuales de las universidades locales, las experiencias de MIB hoy son proyectos muy singulares, dentro de los cuales se destacan el famoso *Juan Bobo en Santo Domingo* y el *plan de Moravia* sobre el antiguo depósito de basura, en medio de la ciudad. Estos proyectos son estrategias muy novedosas con profundo sentido social y ambiental, que proponen reurbanización con superación de riesgos ambientales y estructurales, y que permiten con participación comunitaria fortalecer barrios y comunidades. A pesar de sus enormes cualidades, estos dos proyectos son casos de inmensa complejidad que reclaman atención de la ciudad, pues su sostenibilidad social es muy compleja y requiere además la primera fase de planeación y construcción, la armonización de políticas públicas que le den estabilidad y fomenten su consolidación en el tiempo. Vale la pena estudiar en profundidad estos casos, sobre los cuales hay tesis e investigaciones en proceso (Herrán Cuartas, 2019). Hoy, esta estrategia hace parte sustantiva de las políticas municipales y del nuevo POT, que además plantea retos renovados para el *Instituto de Vivienda Social (ISVIMED)* y propone aprendizajes diversos sobre su sostenibilidad institucional y sus prácticas tradicionales aplicadas en la ciudad, así como renovados esquemas de gestión para el futuro.

La agenda tradicional de construcción de vivienda con altas densidades, sobre áreas periféricas de suelos con bajos precios, que implementan nuestros países desde hace varias décadas, ha sido una perversa inercia histórica que ha generado un absurdo proceso de expansión de la ciudad, asumiendo cargas urbanísticas diversas y cuantiosas, para crear barrios excluidos de la ciudad, comunidades segregadas y con fractura social, a las cuales en realidad se les niega el derecho a la ciudad. Si evaluáramos los costos económicos de la expansión periférica desde la ecuación tierra barata versus cargas urbanísticas, sociales y financieras, y adicionalmente evaluamos las consecuencias sociales y políticas que todo esto tiene, comprenderíamos claramente la costosa inversión que hace la sociedad y los problemas que crea para el futuro.

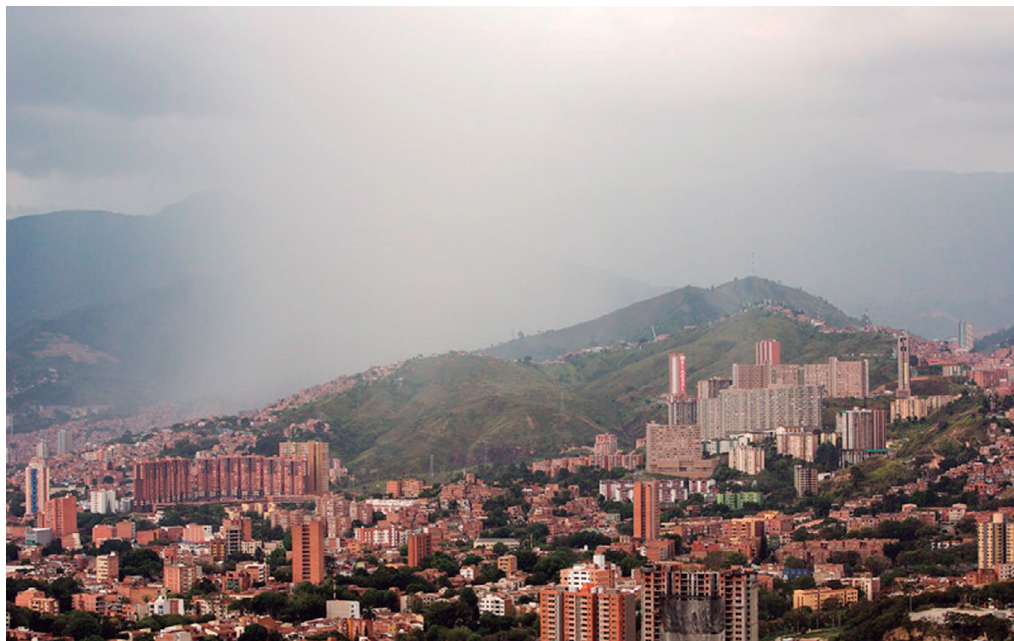


Figura 2. Panorámica del sector de Calazans, centro occidente desde el cerro El Volador, evidencia la expansión urbana sobre las laderas y la periferia, con altas densidades y alturas, en contradicción con el modelo de ciudad definido en el Plan de Ordenamiento Territorial POT. Foto tomada por Pepe Navarro, 2014

Con el nuevo POT, en Medellín se ha planteado una agenda que podríamos denominar “*Hábitat Oriented Development*”, que debería implicar desarrollo urbano integrado con las condiciones plenas de urbanización, para fomentar comunidades con acceso y derecho a la ciudad y estrategias financieras equilibradas a nivel de cargas y beneficios por el proceso de urbanización. Durante estos años, se invirtieron grandes esfuerzos en la urbanización y desarrollo de la *Ciudadela Nuevo Occidente* como suelo de expansión para vivienda social, sobre el borde noroccidental, y complementariamente, creció de manera sustancial la expansión urbana en San Antonio de Prado y otros corregimientos municipales. Es evidente durante el período 1999-2014 el crecimiento exponencial de Medellín hacia sus límites, en sentido contrario a su modelo territorial de crecimiento hacia adentro, con masiva expansión hacia el sur y norte del valle de Aburrá.

En clara contraposición al modelo de ciudad definido en el POT, la transformación y reurbanización del ámbito interno asociado al río quedó aplazada, las prioridades de la urbanización del POT se confundieron, y ante las incapacidades de gestión de suelo por parte de la institucionalidad y el sector privado, se enfatizó la política de crecimiento urbano expandido, especulativo e insostenible, hacia los bordes y periferias. Lo anterior tiene referentes concretos en la imposibilidad de ejecutar el *plan parcial de Naranjal* y la inexistencia real de procesos de gestión pública para la renovación urbana.

La *Ciudadela Nuevo Occidente* en el sector de Pajarito, plan parcial de expansión sobre el borde urbano de la montaña formulado inicialmente en 2001, fue posteriormente revisado y viabilizado en 2004, y desde entonces se ha venido desarrollando, como evidencia clara de las confusiones de la estrategia urbana de Medellín, tanto desde la agenda de los sectores público como privado. Nada más contradictorio con la esencia del crecimiento hacia adentro, el derecho a la ciudad, la sostenibilidad y la equidad urbana, así como con la racionalidad y equilibrio en la agenda de inversión pública, que este proyecto de nueva urbanización periférica. Resulta muy paradójico que un gobierno que planteó la filosofía del *Urbanismo Social* desarrolle a su vez un proyecto como este.

El balance que hacemos hoy sobre *Nuevo Occidente* es una agenda inconclusa que acumula una gigantesca inversión pública cercana al medio billón de pesos a valor presente, que ofrece como resultado una comunidad con precarias condiciones de articulación social y territorial y muchos conflictos comunitarios y relacionados con la administración municipal. *Nuevo Occidente* es una lección compleja, con un modelo urbanístico y arquitectónico poco deseable y que plantea retos sociales muy complicados para su sostenibilidad y para la gestión de la Alcaldía en los siguientes gobiernos. En conclusión, es curioso y contradictorio como proceso entender la manera simultánea con la cual la agenda del *Urbanismo Social* crea desde la formalidad procesos que en el futuro requerirán intervenciones como los PUI para superar inequidades, exclusión y consolidar su urbanización.

A lo largo de los años de vigencia del POT desde 1999, tal como se evidenció en el diagnóstico técnico recientemente realizado por el Departamento Administrativo de Planeación en 2014, la ciudad no creció de manera compacta, la renovación urbana en el interior no fue posible, y fundamentalmente la urbanización expandió la ciudad hacia sectores como los *corregimientos de*



Figura 3. Panorámica desde Nuevo Occidente, unidades de vivienda. Expansión urbana en el borde noroccidental de Medellín con edificio Buen Comienzo y torres de vivienda de alta densidad. Al fondo el cerro Nutibara, el aeropuerto Olaya Herrera y el río Aburrá. Foto tomada por Pepe Navarro, 2014

San Antonio de Prado, Altavista y San Cristóbal, y barrios como Belén, la Loma de los Bernal, Calazans, Robledo, así como El Poblado, entre otros, donde hubo incrementos exponenciales de crecimiento y nueva edificación, con grandes limitaciones de estructuración urbanística y profundo impacto en la movilidad inducida y la precaria funcionalidad actual de la ciudad. Medellín creció fundamentalmente sobre los sectores de ladera y alta montaña, en zonas de difícil urbanización e inaccesibilidad, con vulnerabilidad ambiental y en muchos casos alto riesgo, sobre los ámbitos más distantes de la ciudad. Como si esto fuera menor, a escala metropolitana ocurrió lo propio, con crecimiento descontrolado y con diversas irregularidades en municipios del Aburrá norte y sur, una contradicción general de nuestras apuestas de planeación territorial, que marca una delicada equivocación histórica y ha limitado nuestra capacidad de desarrollar el territorio superando brechas sociales

acumuladas y aplaza la oportunidad de asumir un desarrollo regional más armónico, sostenible, equilibrado y equitativo.

Complementariamente, como una de las más delicadas herencias del POT 2006 para Medellín, es importante resaltar la normatividad ya mencionada para las *viviendas de interés prioritario VIP* definidas en el *POT Acuerdo 46/2006*. Un párrafo del Artículo 253 de este acuerdo permitió licenciar y construir edificios sin límite de altura, con aprovechamientos e hiper densidades extraordinarias y sin obligaciones urbanísticas, prácticamente en cualquier sector de la ciudad. Este tipo de construcciones violentaron la escala espacial de los barrios, superaron la capacidad de soporte del territorio y abusaron de los intereses colectivos, con daños irreparables para el perfil y la imagen urbana.

Adicionalmente, existen razones para creer que este esquema inmobiliario fue aprovechado por grupos ilegales para el lavado de activos provenientes de actividades ilícitas, como la microextorsión y el microtráfico, con la complacencia de algunas instancias institucionales. Como problema adicional, este esquema de producción de vivienda VIP fue aprovechado por sectores que han desarrollado un formato inmobiliario fraudulento, que viola las condiciones legales de comercialización de la vivienda social reglada por el Estado, que se ha denominado "*falsas viviendas vip*", y que se enfocó en construir viviendas que aprovecharon todos los beneficios legales y económicos, como los aprovechamientos constructivos extraordinarios y las mínimas obligaciones urbanísticas, abusando del interés general de la comunidad. El resultado, un enorme fraude por una suma muy superior a las 10.000 viviendas construidas y más de 1500 licencias de construcción, algunas de las cuales superaron en casi veinte veces la densidad máxima definida por el POT.

Solo a mediados del año 2013, mediante actuaciones legales del Departamento Administrativo de Planeación, fue posible frenar este proceso. Frente a la gravedad de los impactos que esto estaba generando, se suspendió temporalmente toda posibilidad de otorgar licencias nuevas para viviendas VIP, situación traumática para la gestión de la vivienda pública y comunitaria, que se debió mantener hasta la adopción del nuevo POT en diciembre del año 2014. Debido a procesos irregulares y fraudes en la comercialización, cerca de sesenta obras han sido parte de procesos judiciales de la Fiscalía General, incluyendo estafas y lavado de activos, todo lo cual es una herencia lamentable hoy del POT de 2006 para Medellín.

Este complejo proceso deja serias dudas sobre el rigor de la administración para la gestión del POT y una herencia con interrogantes hacia el futuro sobre la sostenibilidad y estabilidad como hábitat de la mayoría de estas construcciones, tanto las que tienen problemas de ilegalidad como aquellas cuyas densidades deparan muchas dudas sobre su sostenibilidad social y comunitaria. Ya existen registros preocupantes sobre la deriva hacia la degradación como hábitat comunitario que algunos de estos edificios súper densos están teniendo, y seguramente la municipalidad durante los años próximos tendrá que implementar acciones públicas para garantizar su viabilidad.

En desarrollo de la agenda derivada del POT, se desplegaron algunas acciones importantes sobre la vivienda social. Se formuló el *Plan Estratégico Habitacional de Medellín* por el DAP y CEHAP de la *Universidad Nacional de Colombia* y se creó el *Instituto de Vivienda Social ISVIMED*. El Instituto, que surgió como evolución natural de las instituciones municipales preexistentes como CORVIDE y ha sido una herramienta muy útil para esta clase de desarrollo, con la transferencia de sumas multimillonarias de los presupuestos públicos para viabilizar operaciones inmobiliarias y oferta de vivienda precaria, con algunos pocos indicadores de éxito con resultado aparentemente positivo sobre todo a nivel cuantitativo, con el cual mientras ofrece una opción de vivienda para muchas familias, camufla en realidad los problemas de su contradictoria implementación del modelo territorial definido en la planeación.

El sector de la construcción, crisis y retos

Medellín ha tenido en el sector constructor e inmobiliario un factor fundamental para su desarrollo. La tradición de buena ingeniería y arquitectura ha fomentado desde siempre una dinámica económica fundamental, una historia que nos ha legado patrimonios invaluable y un reconocido saber técnico y profesional. Se podría decir que este sector ha sido determinante para el desarrollo de la ciudad, un líder de la sociedad. Para el interés de este texto sobre el laboratorio de ciudad, es necesario referir un conjunto de hechos muy negativos cuya relación con la crisis es un elemento pertinente para este análisis.

Durante los años críticos de finales de los años 1980, el narcotráfico incidió profundamente en diversos aspectos de la economía, y por supuesto el negocio inmobiliario no fue la excepción. Es válido recordar cómo algunos profesiona-

les de recios principios se resistieron a trabajar para estos nuevos capitales y vivieron un declive extremo de sus oportunidades de trabajo. Era extraño ver a grandes maestros, protagonistas de la academia y el oficio durante los años precedentes, sin opciones de trabajo, cerrando sus empresas. Algunos lograron acomodarse hábilmente en esquemas aparentemente limpios, y consolidaron agendas empresariales significativas, en una etapa en que la dinámica inmobiliaria alcanzó indicadores históricos excepcionales y se urbanizaron rápidamente sectores como El Poblado y, por supuesto, muchos otros territorios en la región y el país. En esos años era frecuente que la oferta de un nuevo edificio para un centro comercial tuviera ventas totales en un día, es decir, había capitales suficientes para comprar un edificio de gran formato en pocas horas. Sin duda los terrenos, las edificaciones y la estructura del sector fueron un buen mecanismo para el lavado de activos de la creciente economía del narco y una oportunidad, en tiempos de crisis económica general, para tener trabajo y negocios.

Una característica de la urbanización de entonces era la negación de la escena pública, ante el miedo y la inseguridad. Las urbanizaciones cerradas con muros y vallas controlados por guardias de seguridad fueron la norma y se instalaron como pauta de construcción de la “nueva ciudad”. No había manera de pensar en algo diferente que negar la vida pública; las personas buscaban seguridad en lo que pensaban era la opción y, en realidad, la ciudad quedó en manos del crimen organizado y los ciudadanos, a merced de su poder. La cultura de las comunidades cerradas expresó un componente de nuestra crisis, el abandono de la vida pública como esencia de la ciudad, no solamente en los sectores de altos niveles económicos, sino en todos; las clases populares y medias, en medio de muchas limitaciones, también asumieron como aspiración vivir bajo la “protección” de una reja o una portería. Indudablemente, desde el urbanismo una de las agendas más complejas de los años recientes ha sido sustentar desde el espacio público y nuevas formas de habitar el cambio de la sociedad.

Infortunadamente, los problemas acumulados del sector de la construcción superaron el fenómeno descrito antes sobre las *viviendas de interés prioritario VIP* antes referidas, y no terminaron ahí. Tras la detección de fallas estructurales y constructivas por las autoridades de gestión del riesgo y la consecuente orden de desalojo por la Alcaldía de Medellín el día 11 de octubre de 2013, al día siguiente se derrumbó el *edificio Space* (2006-2013), construcción de vivienda de alto estándar en el barrio El Poblado, diseñado y construido

por un grupo profesional de la mayor trayectoria y representatividad en el mundo de la ingeniería y la arquitectura liderados desde la firma *CDO*, que incluyó a los ingenieros Álvaro y Pablo Villegas, líderes gremiales de la *Sociedad Antioqueña de Ingenieros (SAI)* y la *Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL)*, respectivamente; Jorge Aristizábal, calculista estructural; Laureano Forero, arquitecto, entre algunos otros socios de un conjunto de obras. *Space* representó el primero de un amplio número de obras realizadas por el mismo grupo, las cuales, debido a problemas estructurales y constructivos, incumplimiento de normas de sismo-resistencia y seguridad y otras dificultades, debieron ser desalojadas e incluso repotenciadas o implosionadas, con los problemas sociales, judiciales y legales consecuentes.

A partir de esta tragedia, se detectó una compleja trama de problemas asociados a la construcción, evidencias de vacíos legales y éticos muy severos en los diversos niveles de la cadena, con estudios estructurales y constructivos que violaron los códigos técnicos, con una obra que se construyó sin honrar protocolos éticos y legales, por un grupo asociado en una cadena de inversionistas y constructores con ingenierías, arquitectura y otros componentes del proceso, que desarrolló un modelo de negocio en un conjunto de obras, en las que se detectó posteriormente el mismo modo de operar que generó la tragedia de *Space*. Cerca de una decena de edificios en la ciudad debieron ser evacuados por adolecer de los mismos problemas de gestión, diseño y construcción, y que tuvieron como protagonistas públicos reconocidos a la firma *CDO*, al ingeniero calculista Jorge Aristizábal, a los demás profesionales asociados, así como al curador urbano, que otorgó las licencias de construcción. El caso *Space* puso en duda el marco ético en algunos sectores profesionales de la construcción, que incluye a todos los componentes de la cadena, tanto en lo técnico como en lo empresarial y en el control del Estado.

Es muy grave señalar cómo buena parte de todo este problema ocurrió en un tejido profesional y empresarial de prestigio local. Con esta tragedia, se inició una etapa en la que algunos otros edificios de otras compañías, en varios municipios de la región —la mayoría de ellos con la participación del mismo ingeniero calculista Jorge Aristizábal— han debido ser desalojados e incluso implosionados por su inestabilidad extrema; tal parece que el problema apenas comenzó. Quedan planteados interrogantes generales sobre las condiciones técnicas y éticas con que operan algunos profesionales en la ciudad y cómo también es un reto de nuestra sociedad ganarle la batalla a la

ilegalidad, pues la estela de corrupción y el “todo vale” deja consecuencias diversas. Entre tanto, son muchas las compañías y los grupos profesionales que honran el oficio con su rigor y compromiso técnico, que merecen consideración y respeto.

Muchos interrogantes adicionales están frente a nosotros, con el cúmulo de problemas relacionados con edificios públicos en estado precario por bajas condiciones constructivas, los problemas con las viviendas VIP, el desarrollo urbanístico en expansión sobre las periferias y los municipios metropolitanos, el rigor técnico de estudios y diseños técnicos para tramitar licencias de construcción, en fin, un cúmulo de preguntas abiertas, que esperan de nuestra sociedad respuestas apropiadas y diferentes de las que hasta hoy tenemos. Los hechos anteriores tienen un corolario muy delicado, si consideramos que en la ciudad muchas otras obras son construcciones informales, sin la participación técnica de profesionales que aseguren su calidad técnica, producto del saber popular. Si consideramos la limitada capacidad de control urbanístico y constructivo de nuestras autoridades, el panorama es desalentador.

En 2011, Aníbal Gaviria Correa fue elegido alcalde. Gaviria, quien había sido gobernador de Antioquia (2004-2007) y fue fórmula a la vicepresidencia del candidato Rafael Pardo en 2010, apoyó a su vez la candidatura de Sergio Fajardo, este a la gobernación del departamento de Antioquia concretando una fórmula de alternancia entre ellos dos, en el nuevo período con apoyo de una coalición que tuvo respaldo del *Partido Liberal* y de los exalcaldes Fajardo y Salazar desde el *Movimiento Compromiso Ciudadano*. Ganador de las elecciones en 2011 por un estrecho margen y como esquema de continuidad con el proceso en marcha en la ciudad, representa una agenda por la defensa de la vida, la equidad y la inclusión social, enmarcada en sus altas capacidades gerenciales y de gestión evidenciadas en la gobernación de Antioquia.

Durante el período 2012-2015, el plan de desarrollo *Medellín un hogar para la vida* estructuró el plan de gobierno considerando la ciudad como escenario fundamental para la vida humana. Con ese plan, en forma consecuente con su gestión como gobernador del Departamento de Antioquia entre 2004 y 2007, el alcalde Gaviria priorizó la equidad como compromiso y asumió la continuidad de muchos proyectos y procesos de urbanismo y de planificación regional, buena parte de ellos gestionados desde su periodo como gobernador.

Las políticas urbanas se definieron bajo cuatro enfoques, fundamentales para la vida humana:

- Derechos y capacidades: mediante acciones y estrategias hacia el avance del desarrollo humano integral, para abordar las desigualdades sociales y problemáticas del desarrollo, corrigiendo aquellas prácticas que obstaculizan el bienestar de las personas y el desarrollo del territorio.
- Diferenciación poblacional: reconociendo la pluralidad de la población de la ciudad (por condiciones etarias, biológicas, étnicas, culturales o sociales).
- Equidad de género: derecho y capacidad que tienen tanto mujeres como hombres para disfrutar de los bienes sociales, las oportunidades, recursos y recompensas que se ofrecen y se producen en la ciudad.
- Territorial Urbano-Rural: visión sistémica del desarrollo, la superación de las inequidades expresadas en el territorio es la gran apuesta que inspira los procesos de planeación, los acuerdos y alianzas, buscando alternativas innovadoras para la inserción competitiva de la ciudad en el ámbito regional, nacional e internacional (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 11).

Este plan de desarrollo, planteado como una agenda consecuente con los logros alcanzados por Medellín hasta entonces, fomentó continuidad y coherencia con el proceso de la ciudad y promovió también profundas innovaciones y nuevos retos urbanísticos, entre los que sobresalen proyectos como *Parques del Río* y el *Cinturón Verde Metropolitano* con el *Jardín Circunvalar*, derivados de procesos de planificación regional anteriores impulsados desde la *Gobernación de Antioquia* y el *Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. Estos proyectos fueron armonizados en el *Plan de Ordenamiento Territorial POT* en su nueva versión 2014, el cual fue estructurado para capitalizar lecciones aprendidas y definir bases para concretar el modelo territorial aplazado desde el primer plan de 1999, y articular así a Medellín con la estructura metropolitana y regional.

En la versión actualizada del POT, se consolida la apuesta por la movilidad sostenible, priorizando los sistemas no motorizados y el transporte colectivo, complementado con los corredores de transporte, que capitalizan los nuevos desarrollos y obras de la red de transporte colectivo y masivo, con la construcción de las obras del *Tranvía de Ayacucho* y los dos *Metrocables de Miraflores* y *La Sierra* complementarios (que fueron diseñados en la fase de estructuración por el gobierno del Alcalde Salazar), que iniciaron operación técnica a finales del año 2015 y se inauguraron a final del año 2018.



Figura 4. Cerro de Moravia, antiguo basurero. Nororiente de Medellín. 2004 y en desarrollo Plan Maestro y proyecto social y urbanístico con diversos actores, expresión de continuidad y coherencia en el proceso. Caso complejo por sus características sociales, ambientales y de riesgo para la salud y la vida, con múltiples aprendizajes técnicos y políticos. Foto tomada por Pepe Navarro, 2014

Entre otras acciones importantes de los últimos años de gestión de Gaviria, que proponían concretar estos conceptos, estaba el desarrollo de la nueva *Empresa Integrada de Transporte Público de Medellín (TPM)* (desestimada posteriormente en 2016), la realización de estudios y diseños para la construcción el *Tranvía de La 80* y el *diseño del nuevo Cable del Picacho*, todo en el marco de gestión articulada al *Metro de Medellín*, que incluyó la determinación de ordenar la compra de nuevos trenes para el Metro de Medellín en 2015, que ahora operan en el territorio. Estas agendas no han tenido mucho desarrollo en los últimos años, pues salvo el inicio de obra del Cable del Picacho, durante el periodo 2016-2019, las obras comprometidas no se ejecutaron.

Una nueva etapa del Plan de Ordenamiento Territorial POT 2014

El *Plan de Ordenamiento Territorial (POT)* fue revisado y adoptado para un nuevo plazo 2014-2027 como una síntesis de los aprendizajes del laboratorio de ciudad, y recoge experiencias acumuladas durante las últimas décadas. El POT es un plan que sintetiza e integra las experiencias de acupuntura urbana y acción barrial con el nivel estratégico de la ciudad, articulando un conjunto esquemas de planeación intermedia y de acciones desde el proyecto urbanístico, que además integra y asocia las intenciones transformadoras y apuesta por acciones estratégicas grandes retos territoriales, con el fin de construir de forma consensuada y sostenible la Medellín del futuro. Así mismo, el plan aporta escenarios renovados para la cultura urbanística y consolida una visión colectiva a largo plazo, que fomentará la continuidad de las acciones públicas a lo largo de los siguientes tres períodos de gobierno y fomentará la ejecución de los macroproyectos, así como la concreción del modelo territorial por la equidad, la inclusión y la sostenibilidad de la ciudad. Es oportuno mencionar que el POT fue formulado durante el período en que Jorge Pérez Jaramillo era director del Departamento Administrativo de Planeación, 2012-2015.

Hasta ahora, son muchos los esfuerzos acumulados para gestionar proyectos de renovación urbana interior de la ciudad y el valle metropolitano y, muy pocos los resultados conseguidos. Un caso emblemático es el *Plan Parcial de Naranja*, formulado inicialmente por la *Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)* en el año 2000 y que representa una especie de “*déjà vu*” urbanístico, demostrativo de la incapacidad que hemos tenido de acordar cómo implementar la agenda. No ha sido exitosa la gestión de la municipalidad sola, a partir de concursos y consultores (2000) ni con el apoyo del *Área Metropolitana del Valle de Aburrá* con cooperación de *Bilbao Ría 2000* (2006-07), tampoco con la colaboración con los gremios privados de la construcción (Camacol, 2009-2011), ni con un nuevo intento de gestión autónoma por la EDU (2012-2015). En realidad, Medellín ha tenido experimentación continuada y problemática con estos procesos, en los cuales el sector privado presentó pocos pero mejores resultados, con planes como *Ciudad del Río* o *Sevilla*, entre otros.

Sociedad Parques del Río que integran el Municipio de Medellín, el Grupo EPM, ISA y el Metro de Medellín, la entidad pública inmensamente poderosa que se estructuró para gestionar estas operaciones urbanas de alta complejidad, con base en los instrumentos de gestión del suelo definidos por el POT.

A partir del POT los próximos años deberían ser escenario privilegiado para la gestión urbanística y una gran evolución de Medellín. Con el desarrollo de los *macroproyectos urbanos* y los proyectos derivados de ellos, como *Parques del Río* y las *Áreas de Intervención Estratégica (AEI)* asociadas, tenemos una singular y exigente oportunidad para la evolución espacial, funcional y económica de la ciudad, pero sobre todo para avanzar hacia una sociedad y un hábitat más incluyentes y equitativos, donde se implemente una política social de vivienda y hábitat en el interior de la ciudad, con un ciclo económico renovador y una agenda regional más estratégica.

La nueva versión del POT plantea áreas de intervención estratégica consecuentes con el modelo territorial y promueve proyectos urbanísticos de escala intermedia, planteando macroproyectos urbanos, planes parciales de renovación urbana, proyectos urbanos integrales (PUI), el plan Med Centro, planes especiales de manejo patrimonial, unidades de planificación rural, en fin, un conjunto amplio de agendas urbanas, que serán de alta exigencia para la ciudad y la municipalidad. Medellín y su POT deben ser una unidad integrada con los demás instrumentos de gestión pública disponibles, para avanzar hacia un territorio sostenible, con agenda adecuada frente a los retos de equidad, armonía y control territorial. El reto a partir de ahora es desplegar capacidades desde la gestión institucional, en armonía con la acción privada, para honrar el modelo de ciudad acordado y consolidar una urbanización realmente equitativa e incluyente, para una región más competitiva, más racional e inteligente en su funcionamiento.

La vivienda y el hábitat: la ciudad continúa en deuda

Sin duda, la gestión del suelo y la creación de una política social de vivienda y hábitat son asignaturas pendientes en nuestra sociedad, dos alternativas para el laboratorio Medellín y dos de nuestros mayores retos durante los años siguientes. Frente a las inmensas brechas por superar y las complejas

condiciones de suelo disponible en el territorio municipal, el balance general muestra que los experimentos realizados resultan insuficientes y muy limitados en sus resultados. Como es evidente durante estos años en que hemos tenido la ciudad y el urbanismo como objetivos, se desplegó una importante acción territorial con inmensos logros, aprendizajes y también contradicciones y, muy especialmente, con ambiciosas apuestas para construir una ciudad más incluyente; pero en todo caso, la vivienda no ha encontrado suficientes respuestas y prevaleció la urbanización periférica, con el fracaso de nuestros intentos por desarrollar proyectos de renovación urbana para la ciudad compacta.

En el laboratorio intensivo que ha sido nuestra región, habría que decir que no hemos construido una política social de vivienda, un marco estratégico que proponga el acceso a un hábitat sano y digno como gestión básica para la vida urbana. En Colombia, como en otros países, hemos desplegado políticas y estrategias focalizadas fundamentalmente en la financiación y la construcción de edificaciones, con la prioridad focalizada en la cantidad de nuevas unidades y su impacto económico, así como en otorgar el derecho a ser propietarios de vivienda, pero hemos actuado con mínimas consideraciones sobre la producción de hábitat y el desarrollo urbanístico integral con todas sus variables de accesibilidad, espacio público, equipamientos y servicios urbanos, que configuren sectores con urbanización completa en condiciones ambientales, de seguridad y sostenibilidad mínimas requeridas.

Cuando se recorre el territorio y se reconocen procesos como la urbanización de *Nuevo Occidente en Pajarito*, *Loma de los Bernal* y *Altavista en Belén* o casos extremos como el desarrollo intensivo del *corregimiento de San Antonio de Prado*, en su mayoría resultado de las políticas públicas implementadas durante este siglo, sin duda que la vivienda social representa el capítulo menos positivo de la gestión urbanística de Medellín. Si ampliamos la visión sobre el valle metropolitano, el asunto es aún más complicado, pues la desarticulación territorial e institucional genera mayores desequilibrios entre el núcleo y los extremos del valle de Aburrá, asunto diagnosticado en reiteradas ocasiones.

En Medellín y la región metropolitana, tenemos la necesidad de formular una política social de vivienda y hábitat que asuma con integralidad las dimensiones del problema, que integre todas las variables de costos y demandas, para que gestionemos alternativas racionales en la producción de la ciudad en su conjunto y de las viviendas en lo particular. Hasta ahora las estructuras de costos que se han considerado son confusas; no hemos dimensionado integralmente sus com-

ponentes estructurales y la focalización directa y casi exclusiva sobre la construcción física de las viviendas confunde los objetivos y genera contradicciones esenciales en el resultado para la ciudad. Es decir, mientras nos enfocamos en la racionalidad productiva de construir edificios, olvidamos el equilibrio que se requiere para un desarrollo urbano y social integrado, mediante el cual consolidemos una ciudad más compacta y equitativa, y en cambio, fomentamos la extensión ilimitada de la ciudad hacia las periferias en áreas de tierra de bajos precios, con acciones desde la formalidad que replican las formas de producción de la ciudad informal, que expanden la ciudad y segregan a las comunidades, conformando territorios poco accesibles, de costosísima urbanización y consolidación posterior. Entre tanto, la academia realiza investigaciones, estudios y planes de corte diagnóstico y sociopolítico, a menudo contratada por el Estado, con enfoque más teórico que propositivo, con pocas propuestas estratégicas, realistas y concretas para solucionar estructuralmente los problemas de gestión de la vivienda y la ciudad.

El balance general muestra una realidad muy confusa. ¿Cómo es posible que la misma sociedad que ha priorizado inversiones a lo largo de varias décadas para superar las brechas urbanas acumuladas, con la implementación de métodos tan exitosos como el *Urbanismo Social* y muchas otras experiencias antes descritas, al mismo tiempo fomente con sus políticas de desarrollo urbanístico y territorial dinámicas de expansión urbana sobre las áreas rurales y los bordes de la montaña? Esto es una clara contradicción, no solamente desde la perspectiva del ordenamiento territorial, sino especialmente desde la gestión social, política, financiera y ambiental, pues con esto se inducen diversos y muy costosos problemas, como demandas de movilidad y de dotación de espacios públicos y construcción de equipamientos para servicios urbanos y sociales, al igual que ocupación y afectación de áreas ambientales estratégicas, entre muchos otros costosísimos procesos, pero muy especialmente, se perpetúa la exclusión y segregación de cientos de miles de personas localizadas en las afueras, a quienes se les niega el acceso a la ciudad, una curiosa forma de generar desde la gestión pública nuevas demandas, esta vez desde las dinámicas de la ciudad formal y planificada, para una futura versión del *Urbanismo Social*, que remedie los errores. Es curioso verificar cómo a través de este proceso de urbanización se da la circunstancia de una ciudad bipolar que busca un modelo estratégico en lo teórico y consolida una forma contraria en lo real, un conjunto de contradicciones con variadas expresiones territoriales.

La ciudad sigue en deuda; no hay duda de que las problemáticas de Medellín tuvieron cifras alarmantes e indicadores en los que la ciudad no ofrecía

resultados muy positivos. Igualmente no se puede dudar de que las políticas implementadas y la continuidad de los procesos cívicos y políticos condujeron a mejorar condiciones sociales, económicas y urbanas. Sin embargo, el camino para saldar esta deuda histórica en temas de vivienda y hábitat sigue siendo largo y posiblemente el más difícil. Si bien el Plan de Ordenamiento Territorial busca a través sus instrumentos normativos devolver al territorio en la ocupación y alcanzar un modelo de ciudad pactado, sostenible y justo, la preocupación por la demanda de nueva vivienda continúa en la medida en que el suelo sigue siendo costoso y escaso, un tesoro en el mercado inmobiliario, contando además con la imposibilidad local de generar estrategias institucionales y de gestión del suelo con una política local de vivienda y hábitat que acoja de las normas nacionales en lo conveniente pero que sea consecuente con las condiciones específicas y las necesidades urbanas, económicas y sociales de Medellín.

Los últimos balances realizados por “*Medellín cómo vamos*” dan cuenta de que el sector de la vivienda ocupa el lugar 12 entre los 18 sectores de inversión para el año 2017, donde los porcentajes invertidos son sumamente bajos comparados con el déficit de 32.733 hogares que demandan una vivienda en la ciudad, especialmente en los estratos 1 y 2, los más vulnerables (Medellín cómo vamos, 2018). Hoy tenemos un área metropolitana muy desigual, tanto social como institucionalmente, en la cual prevalecen las mismas condiciones de ciudad segregada expandidas sobre lo largo del territorio, pocos avances en el modelo de ciudad pactado y lejos de suplir la necesidad de vivienda actual. Una urbe donde la cultura del desarrollo inmobiliario sigue teniendo presencia en las laderas con altas densidades y una variación rápida de los hábitats del oriente cercano que convierte bosques y fincas campestres en unidades residenciales, amplía nuestra huella urbana y aumenta los impactos ambientales. A pesar del enfoque y las oportunidades que plantea el nuevo POT, el desarrollo de vivienda nueva ha presentado indicadores bajos en la ciudad de Medellín con relación a sus municipios aledaños, donde el crecimiento urbano fue exponencial en los últimos años y el sector de la construcción concentró la mayoría de sus inversiones, continuando con un crecimiento urbanístico en contravía del modelo metropolitano y municipal definido en diversos planes, con el entorno del río sin densificar.

Mirar el balance del laboratorio propone una reflexión profunda acerca de las diferentes escalas de la gestión urbana, aquellas en que es necesario abordar los lineamientos estratégicos que orientan y pueden dar forma a la ciudad, con proyectos de escala municipal e intermedia, y otras en que es posible y

necesario realizar proyectos e intervenciones de pequeña escala, para ofrecer soluciones directas y concretas para la vida comunitaria. La contradicción entre ciudad compacta versus ciudad expandida parece estar dirimida, las evidencias demuestran que se han impuesto el poder sectorial y la dinámica de los negocios sobre la idea técnica general, sobre el propósito de consolidar un territorio más sostenible, saludable, incluyente y sobre todo más equitativo.

Es curioso que el laboratorio Medellín logró desde el conocimiento y la planeación, incluso desde los acuerdos políticos y normativos, forjar la hoja de ruta apropiada para el territorio; sin embargo, los grupos de interés, minoritarios pero poderosos, tal como ha sido histórico en Medellín, lograron incidir estructuralmente en su ejecución configurando una ciudad aplazada, un territorio que decidió no ser. Nos queda el trabajo de creer que la planificación urbana debe tomar acciones frente a sus más grandes deudas. Debe fortalecer la institucionalidad y su capacidad de gestión, pero sobre todo, deberá propender porque el territorio y su ordenamiento sean no solo una decisión política sino fundamentalmente un pacto colectivo por el futuro común.

¿Perdurará el laboratorio urbano de Medellín?

Medellín ha hecho grandes progresos, pero todavía existen desafíos fundamentales. Continuidad, consistencia, la priorización apropiada de los problemas que resolver y una alta capacidad de resiliencia marcaron el proceso. Lo mejor de lo que logró la ciudad en los últimos veinticinco años ha sido honrar el proyecto cívico sin mesías, como el monumento cultural y político construido por todos. El camino hacia la equidad y los otros retos a los que nos enfrentamos nos compromete a todos a persistir y aprender de las lecciones pasadas, y como hasta ahora, todo dependerá de nuestra claridad y generosidad para con la comunidad.

Tras algunos años de mucho progreso y grandes logros, la ciudad se enfrenta a una etapa de complacencia, discontinuidad y una fuerte falta de liderazgo y alianzas. La fragmentación y la improvisación se han convertido en la expresión de una nueva crisis. El populismo democrático y el caudillismo político se apoderaron de la gestión de la municipalidad, y la etapa de amplia participación y construcción colectiva es parte del pasado.

Nuevamente como durante los años críticos de finales de 1980 e inicios de los 1990, necesitamos autocritica priorizando los intereses generales de toda la

ciudad y retomar la visión colectiva con renovada inspiración. Desafortunadamente, Medellín llegó a un momento de autocomplacencia y “ruptura” con su historia colectiva, con discursos demagógicos y populistas sobre su desarrollo, que imponen una agenda de gestión sin coherencia ni continuidad de las políticas, los planes y programas públicos sobre los cuales hemos trabajado las décadas anteriores, olvidando en buena medida las bases del proceso colectivo que ha sostenido el éxito de la ciudad. El panorama es incierto.

Bibliografía

- PÉREZ JARAMILLO, J.** (3 de septiembre de 2014). Negocios de falsas VIP obligan a más controles urbanos. (*P. E. Tiempo*, entrevistador).
- GAVIRIA GUTIÉRREZ, M. Z.** (2017). Una experiencia desde la oficina del Departamento de Planeación. En E. Prieto Soto, & C. A. Patiño Villa, *Construcción de Metrópolis* (pág. 814). Bogotá: Planeta Colombiana SA.
- HERRÁN CUARTAS, C.** (2019). *Intervención del urbanismo social de Medellín y la producción del espacio en el habitar: Consolidación habitacional en la Quebrada Juan Bobo*. Medellín, Colombia: Tesis Doctoral, Universidad de Antioquia.
- MEDELLÍN CÓMO VAMOS** (2018). Informe Calidad de Vida. Medellín.
- PATIÑO VILLA, C. A.** (2015). *Medellín: territorio, conflicto y estado*. Bogotá: Planeta Colombiana SA.
- SALAZAR, A. y JARAMILLO, A. M.** (1992). *Medellín las subculturas del narcotráfico*. Bogotá: Cinep.

Referencias no textuales

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN** (2015). Nuestra nueva Medellín. Medellín.
- MARTÍN, G.** (2012). *Medellín, tragedia y resurrección: mafia ciudad y Estado*. Medellín: Planeta.
- MELO, J. O.** (octubre de 2016). Medellín: lo suelto y lo resuelto. Encrucijadas y caminos hacia adelante. Bogotá: <http://www.jorgeorlandomelo.com/medellinsuelto.htm>. Obtenido de <http://www.jorgeorlandomelo.com/medellincrisis.htm>
- MACLEAN, K.** (2015). *Social Urbanism and the Politics of Violence: The Medellín Miracle*. London: Palgrave Macmillan.
- MONTES, M. A.** (2014). Medellín que estás en el cielo.



Dr. Arq. Miguel Ángel Barreto

(Resistencia, Argentina)

Profesor titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Miembro de la Carrera del Investigador Científico del CONICET en la categoría Independiente e Investigador de la Universidad Nacional del Nordeste. Desde 2016 a la fecha decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional del Nordeste. Entre 2005 y 2010 fue vicedirector del IIDVi. Director de la publicación científica Cuaderno Urbano.

La política habitacional argentina entre 2015-2019 comparada con períodos anteriores recientes.

Un nuevo fracaso de la mercantilización de la vivienda social en Argentina

Resumen

En la elección presidencial de 2015 el nuevo gobierno que ganó las elecciones en Argentina cambió la orientación de las políticas públicas para abandonar el modelo desarrollista proteccionista vigente hasta entonces y avanzar hacia a un modelo de apertura y libre mercado. En este contexto, el artículo analiza los cambios en la política habitacional de forma comparativa con períodos anteriores desde una perspectiva histórica, con el objetivo de establecer diferencias y similitudes. Se concluye que desde hace cuarenta años la política habitacional se encuentra atravesada por una tensión entre concepciones de la vivienda social como derecho social y como bien de acceso por el mercado, y que el gobierno de este período intentó volver a esta última visión con rasgos renovados y escaso vigor.

Palabras clave

Política de vivienda; orientación; mercantilización; perspectiva histórica; Argentina.

1. Análisis de la de orientaciones de la política habitacional argentina

En el contexto internacional existe una tradición en investigar las características de las políticas habitacionales según las orientaciones políticas de los gobiernos y de los modelos de estados. Numerosos trabajos en la década de 1990 buscaron establecer correlaciones entre las características de las políticas de vivienda y los diferentes regímenes de estados de bienestar (Fernández Wagner, 2015, pp. 34-54). Trabajos como los de Barlow y Duncan (1994) y de Kemeny (1995 y 2006), referidos al tipo de regulación y al régimen de tenencia de la vivienda implementados por distintos países europeos en relación con los tipos de estados de bienestar, fueron paradigmáticos en este sentido. Así, estos trabajos encontraron paralelismos entre los estados socialdemócratas y corporativos con sistemas de regulación más integrales del sistema de vivienda público y privado, así como con la promoción de regímenes de tenencia en alquiler, mientras que los modelos de estado de bienestar liberal y rudimentario han limitado la intervención del Estado en vivienda, solamente a la población residual incapaz de acceder al mercado adecuadamente y han promovido la propiedad como régimen de tenencia dominante (Trilla, 2001).



Figura 1. Esquema de análisis de la política habitacional desde la perspectiva de las orientaciones políticas de los gobiernos. Fuente: elaboración propia

El estudio pionero que marcó el camino de este tipo de investigaciones en Argentina fue el trabajo de Yujnovsky sobre la política habitacional argentina entre 1955 y 1981 (Yujnovsky, 1984). Este trabajo trató de desentrañar la manera en que los diferentes gobiernos militares y democráticos de ese período intervinieron en el campo de la producción habitacional para favorecer o no el acceso a la vivienda a los sectores de menores ingresos. Tras esta tesis, paulatinamente aparecieron otras investigaciones en esta senda, la cual se hizo más concurrida con los trabajos que analizaron los cambios de la década de 1990, cuando predominaron las políticas neoliberales que impulsaron reformas tendientes a facilitar la participación del sector privado y promover una mayor mercantilización de la vivienda social. Surgieron en esta etapa importantes trabajos que analizaron esto en Argentina desde distintos enfoques (Lentini y Palero, 2001; Fernández Wagner, 2004; Cuenya, 2006; Barreto, 2008, entre otros), así como también numerosos trabajos que se dedicaron a estudiar casos de implementación de programas habitacionales en particular.¹

Este tipo de estudios se incrementaron con las políticas habitacionales que se implementaron en Argentina y otros países de América Latina, en el marco de los gobiernos caracterizados como postneoliberales o neodesarrollistas (García Delgado y Nosetto, 2006; Aranibar y Rodríguez, 2013; Katz, 2014), que sobrevinieron a la crisis del modelo neoliberal e impulsaron la recuperación del Estado en la economía, con importantes avances en el mejoramiento de la pobreza y la distribución del ingreso (Acosta, M., Levin, A. y Verbeke G., 2013). En esta etapa hubo un número mayor de trabajos. El libro de la Red de Estudios de la Política Habitacional Argentina brinda un panorama al respecto (Barreto y Lentini, 2015). En consideración a esto, este trabajo analiza los cambios implementados en la política habitacional argentina en 2016, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones presidenciales de fines de 2015, por los cuales el país experimentó no solo un cambio de gobierno, sino también de orientación política o modelo del Estado, ya que tras doce años de gobierno del Frente para la Victoria, que llevó adelante un modelo posneoliberal o neodesarrollista, pasó a ser gobernado por Cambiemos, que implementó un modelo de ajuste, apertura y liberalización de la economía.²

1. La lista aquí es muy extensa, imposible de citar sin cometer omisiones.

2. El Frente Para la Victoria es una coalición política liderada por una de las ramas del Partido Justicialista (PJ), el "Kirchnerismo", e integrada además por otras ramas del Peronismo, el Frente Grande, el Partido de la Victoria, el Partido Comunista, el Partido Humanista, Radicales K, Nuevo Encuentro, KOLINA, Partido Intransigente, Partido Solidario, Unidad Socialista para la Victoria, Partido de la Concertación Forja y numerosas organizaciones sociales. Cambiemos es una coalición de partidos liderada por Propuesta Republicana (PRO), e integrada además por la rama mayoritaria de la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC), el partido FE y la Democracia Cristiana.

1.1. Posicionamiento del análisis

El par de categorías conceptuales principales desde las que se realiza este análisis es el de la mercantilización-desmercantilización del acceso a los bienes necesarios para la reproducción social (como la vivienda), dado en el marco de los derechos sociales brindados por el Estado a los sectores de bajos ingresos, según el tipo de mediación o regulación aplicada a la relación entre el capital y el trabajo, de acuerdo con la perspectiva dada por Esping Andersen (1993), al caracterizar los regímenes de los distintos tipos de estado de bienestar. Según esta perspectiva analítica, cuanto más tiende un Estado a que las relaciones laborales y el acceso a los bienes estén regidos por las reglas del libre mercado capitalista, mayor mercantilización existirá de estos últimos, y cuantos más derechos sociales brinda un Estado para desvincularlos y garantizar a quienes no puede acceder a una calidad de vida adecuada a través del mercado, mayor desmercantilización habrá. De acuerdo con este autor:

La ampliación de los derechos sociales se ha considerado siempre la esencia de la política social; nosotros, inspirados por las contribuciones de Karl Polanyi, hemos preferido considerar los derechos sociales en términos de su capacidad para la “desmercantilización”. El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que éstos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido en el que los derechos sociales disminuyen el estatus de los ciudadanos como “mercancías” (Esping Andersen, 1993, p. 4).

Los derechos sociales fueron conquistas de las luchas políticas que desde inicios del S. XX sostuvieron los movimientos obreros y políticos europeos para atenuar las desigualdades extremas generadas por la economía de mercado, y que gradualmente permitieron a los trabajadores tener condiciones económicas y de acceso a bienes necesarios para una vida digna o adecuada. Incluyen la protección al desempleo, el acceso a la vivienda, educación, sanidad, alimentación, protección a la vejez, bajas laborales por enfermedad, maternidad, paternidad, accidentes laborales, etc., y tuvieron un fuerte impacto sobre la estructura de las clases sociales. Fueron la simiente del estado de bienestar, el cual, para La Declaración Universal de los derechos (ONU) implicó el paso de una seguridad social solo para algunos a una seguridad social para todos, universalizando las coberturas para el conjunto de la ciudadanía. Es un tipo de pacto social y político que estableció un reparto más equitativo de los beneficios y de la riqueza entre toda la población con objeto de

evitar el conflicto social. La expresión económica del estado del bienestar fue el pacto keynesiano que durante la postguerra pretendía un desarrollo económico equilibrado socialmente, así como el pleno empleo. Fue el sello de identidad de las democracias europeas más avanzadas.

Desde una concepción integral del problema habitacional, que no solamente comprende la dimensión física de la vivienda, sino también las dimensiones socioeconómicas, culturales y jurídicas políticas del habitar de los hogares (Barreto, 2008b), una política habitacional debe contemplar múltiples aspectos para dar respuestas a ellas. En un trabajo aún inédito se propone englobarlos en al menos tres dimensiones: la producción habitacional, el acceso y la permanencia de los hogares en las viviendas (Barreto, 2019). Cada una de estas dimensiones pueden ser afectada de distintas formas por el proceso de mercantilización/desmercantilización; por ejemplo, la producción habitacional promovida por el Estado puede desenvolverse en el marco de relaciones mercantiles capitalistas, mediante empresas constructoras o desarrolladoras privadas que participan en la construcción de viviendas sociales, o pueden desenvolverse en el marco de relaciones desmercantilizadas, mediante formas de producción sin fines de lucro, como las cooperativas. En el acceso a la vivienda, el Estado puede fomentar relaciones mercantiles mediante la promoción de créditos hipotecarios a través el sector financiero privado, o puede fomentar la desmercantilización mediante subsidios de diferentes tipos para acceder a estos créditos, o puede el propio Estado ser el asignador de viviendas subsidiadas. Finalmente, en la permanencia de los hogares en las viviendas, el Estado puede favorecer la prestación de los servicios básicos habitacionales (agua potable, energía eléctrica, transporte, etc.) a valor de mercado o puede hacerlo mediante subsidios para cubrir costos. Son las características adquiridas por la política habitacional, en cada una de estas dimensiones, las que le asignan sentido hacia una mayor o menor desmercantilización y a tener mayor o menor correspondencia con un tipo determinado de orientación política del Estado.

Es en este sentido que Pírez señala que el Estado puede orientar sus políticas en la producción de la urbanización, tanto hacia formas de desmercantilización como a la ampliación de las formas mercantiles capitalistas de producción (Pírez, 2014, p. 485). De acuerdo con este autor, la reestructuración neoliberal del capitalismo internacional, dada a partir de mediados de los años 70 del siglo pasado, tendió a desmontar las instituciones del bienestar

y a profundizar la mercantilización de los bienes y servicios sociales, entre ellos la producción de vivienda social y la urbanización (Pírez, 2014, p. 487). Es a la luz de estas definiciones que se busca analizar los cambios ocurridos.

Para entender mejor las soluciones implementadas por estas políticas, es necesario también comprender el problema. Las características históricas del desarrollo periférico o subordinado de América Latina han llevado a que un sector de la población quedase al margen de las relaciones laborales formalmente reguladas por el Estado y, por ende, no alcanzase a ser cubierto por los servicios sociales y de producción de la urbanización asociados a ellas. Este sector informal resolvió siempre sus necesidades habitacionales a través del autosuministro, mediante la producción o adquisición de viviendas inadecuadas en asentamientos precarios, en el marco de relaciones de producción premercantiles o mercantiles simples (Jaramillo, 2008, pp. 27-33), y si bien el Estado, en algunos países de América Latina (como México, Brasil, Argentina), alcanzó a desarrollar una intervención importante en el campo de la producción habitacional en el marco de las políticas sociales y urbanas, nunca pudo llegar a dar una cobertura integral a este sector. Por esta razón los países de América Latina presentan un alto índice de déficit habitacional y urbano.

En Argentina, desde hace varias décadas, el déficit habitacional, según cómo ha medido tradicionalmente la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales a partir de los indicadores de los Censos Nacionales de Hogares, Población y Vivienda, solo mejoró en términos relativos (porcentuales), pero en términos absolutos se mantuvo bastante estable en torno a los 3.000.000 de viviendas (tabla 1); es decir que la intervención del Estado en el campo de la producción habitacional alcanzó para absorber y en algunos períodos intercensales disminuir levemente el crecimiento del déficit asociado con el incremento de la población, pero no a reducirlo estructuralmente.

Tabla 1 Hogares en viviendas deficitarias 1960–2010

Hogares	1960	1980	1991	2001	2010	Variación 60–10
Total país	4.456.038	7.103.853	8.927.289	10.073.625	12.171.675	173,2%
En viviendas deficitarias	2.816.216	3.360.122	3.119.713	3.096.180	3.024.954	7,4%
	63,2%	47,3%	34,9%	30,7%	24,9%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

En el último censo (2010), el déficit habitacional afectaba a 3.024.954 hogares, que representaban el 25 % de los hogares del país, de los cuales el 48 % habitaba una vivienda recuperable y solo el 15 % requería una vivienda nueva por habitar una vivienda precaria irrecuperable, mientras que el 38 % restante habitaba una vivienda apta, pero padecía hacinamiento. Cabe aclarar que esta forma de medición, al no abarcar la situación del entorno habitacional, no permite dimensionar con precisión la problemática de los asentamientos informales en los que habita una parte de estos hogares, que es una problemática de hábitat que no solo incrementa este déficit, sino que requiere soluciones más integrales y no meramente de construcción de vivienda.

En este marco de problemas se realiza el análisis propuesto, que continúa otros trabajos similares sobre períodos anteriores de la política habitacional argentina (Barreto, 2008a; 2012; Barreto *et ál.*, 2014) con el objetivo de establecer diferencias y similitudes desde una perspectiva comparativa de cierto alcance histórico. Las principales preguntas que se buscaron responder fueron: ¿qué reformas experimentó la política habitacional argentina tras el cambio del gobierno nacional de fines de 2015?; ¿qué grado de correspondencias tienen con la orientación general de política de este gobierno?; ¿qué diferencias y semejanzas hay con períodos precedentes?

La metodología utilizada fue construida para establecer comparaciones entre períodos de políticas habitacionales diferentes, mediante variables cuanti-cualitativas de análisis agrupadas en cuatro grandes dimensiones, que comprenden la forma de intervención del Estado en el campo habitacional, los tipos de soluciones brindadas al problema habitacional, los destinatarios a quienes se orientan y las formas de producción de estas (Barreto *et ál.*, 2014, p. 25-37). Se analizan en las dimensiones de la producción, el acceso y la permanencia, antes señaladas. La fuente de información utilizada para los períodos precedentes fue bibliografía especializada, y para la política habitacional actual fueron sitios web de organismos del Estado, leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, documentos y presentaciones oficiales, noticias y artículos de medios de comunicación, participación en presentaciones públicas, etc.

Para establecer el período de análisis de las distintas etapas de orientación que tuvo la política habitacional argentina, se tomó como referencia la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972, dado que, como destacan Rodulfo y Boselli (2015), este organismo estructuró desde entonces

un financiamiento y una organización institucional permanentes para un sistema de provisión habitacional público, que abarcó todo el territorio del país y, por lo tanto, experimentó todos los cambios de orientaciones ocurridos. Dentro de este período de cuatro décadas y media, existe entre los investigadores un cierto consenso en identificar al menos tres etapas diferentes de la política habitacional, en las que predominaron orientaciones determinadas y que comprendieron a más de un gobierno, a las cuales se agregaría la etapa de “Cambiamos”.

2. Las políticas habitacionales precedentes

2.1. 1976-1989. Crisis del modelo de Sustitución de Importaciones³

Esta etapa abarcó dos momentos bien diferentes del régimen político del gobierno, la última dictadura militar (1976-1982) y el primer gobierno de recuperación democrática (1983-1989), que, en términos de orientación política, se caracterizaron ambos por dar inicio al desmontaje del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones iniciado en la década de 1930 (Portes y Roberts, 2008) y a las políticas sociales iniciadas por el peronismo a mediados de siglo, con la gran diferencia de que el gobierno democrático (1983-1989) intentó alternativas socialdemócratas de reformas del Estado, diferentes de las reformas liberales de la dictadura, aunque sin mucho éxito, dada la fuerte presión internacional que impulsaban por entonces en América Latina las reformas económicas basadas en las teorías de Milton Friedman y la “Escuela de Chicago”. Como destacaron Yujnovsky y Fernández Wagner, durante la dictadura, tanto el acceso a la vivienda como la permanencia de los hogares en ella fueron afectados por las medidas económicas generales y por las medidas habitacionales específicas. Entre la primeras, la eliminación de aranceles de protección de la industria nacional y de créditos subsidiados para el consumo, así como la desregulación del mercado de capitales y la reforma de la legislación laboral implicaron una fuerte redistribución del ingreso desde los trabajadores y sectores industriales a favor del capital financiero (Yujnovsky, 1981, pp. 219-222). Entre las segundas, la desregulación del mercado de alquileres (Ley 21.342 de 1976), del sector financiero hipotecario y la disminución de los créditos públicos llevaron a un incremento considerable de las tasas de interés de los créditos hipotecarios y provocaron un desmesurado aumento de los alquileres, que trajo como consecuencia desalojos y pérdidas de viviendas

hipotecadas, a lo que hay que sumar la implementación de un violento Plan de Erradicación de Villas Miseria, que no solucionó el problema habitacional de estos sectores sociales, sino que fue utilizado para la persecución política, la desorganización de los sectores populares y para traslados compulsivos de villeros desde la Capital Federal al conurbano bonaerense (Yujnovsky, 1981, pp. 222-228; Fernández Wagner, 2015, pp. 68-74).⁴

Pero, al contrario de estas medidas mercantilizadoras, tendientes a la eliminación de derechos en las dimensiones del acceso a la vivienda y la permanencia de los hogares en ellas, en la dimensión de la producción habitacional social, por presiones de la industria de la construcción y para dinamizarla y crear empleos, la dictadura reformuló y reactivó el FONAVI desde una orientación desmercantilizadora, a contrapelo de la orientación liberal seguida.⁵ Esta reforma (Ley 21.581 de 1977) le dio al FONAVI el sentido de un seguro social solidario permanente para la provisión pública de vivienda, constituido por aportes obligatorios del salario de los trabajadores formales, más el recupero de los préstamos y créditos asignados. Además, definió el perfil de los destinatarios (trabajadores de bajos ingresos con incapacidad de comprar una vivienda por el mercado formal), una distribución nacional objetiva, basada en una alícuota por provincia, calculada a partir del déficit habitacional de cada una y la creación de un Instituto de Vivienda en cada provincia (IPV), como órganos ejecutores.

La modalidad de las soluciones habitacionales fue a través de operatorias de proyectos de grandes conjuntos habitacionales, licitados centralmente para ser construidos por empresas constructoras nacionales de gran escala. Los proyectos eran de vivienda colectiva de media y alta densidad, con equipamientos sociales, al modo de pequeñas ciudades, ubicados generalmente en las periferias de las ciudades, con fuerte impacto urbanístico (Rodulfo y Boselli, 2015, p. 251-262). Con esta reforma y contradictoriamente con lo que sucedía con las otras medidas que liberalizaban el acceso a la vivienda y la permanencia de los hogares en ellas, se implantó este sistema desmercantilizado de acceso a la vivienda social, orientado a los trabajadores formales de ingresos

4. Según Meisegeier, durante la dictadura militar de 1976-1982, de las villas de Buenos Aires fueron erradicados con violencia más de 200.000 habitantes, transportados al borde del conurbano en camiones recolectores de basura y abandonados en terrenos sin ninguna infraestructura (Meisegeier, 2002, p. 21).

5. El FONAVI había sido creado en 1972 (Ley 19.979), al final del gobierno militar de Lanusse, como parte del objetivo político de lograr el "Gran Acuerdo Nacional" para implantar una democracia ordenada. Fue creado en acuerdo con los sectores de la construcción, con el objetivo de constituir un fondo público de financiamiento habitacional; sin embargo, su implementación sufrió las tensiones del cambio de gobierno y la victoria del gobierno peronista de 1973, que reactivó la construcción de viviendas sociales mediante un plan diferente, que duró hasta el nuevo golpe militar de 1976.

insuficientes para acceder a una vivienda por el mercado. En la dimensión de la producción habitacional, también avanzó la mercantilización, ya que este sistema insufló gran cantidad de recursos para construir mediante empresas constructoras de gran escala las soluciones habitacionales proyectadas.

Figura 2. Imagen de un conjunto de media densidad de los años 70



Barrio Centenario, ubicado en las afueras de la ciudad de Santa Fe, conjunto FONAVI de fines de 1970, diseño por concurso de proyectos, bajo la concepción de mini ciudad, comprendió 1289 viviendas, plaza, juegos infantiles, capilla, centro de salud, canchas para deportes y tanques de agua para abastecer al barrio. 86.000 m² cubiertos construidos con sistemas industrializados. Fuente: <http://www.diazdelboyasociados.com/proyectos.php?men1=2&men2=3>.

Durante la etapa democrática (1983-1989) se formuló un Plan Nacional de Vivienda (1984-1989) que no realizó grandes cambios a aquel sistema, pero sí reafirmó su fuente permanente de financiamiento (Ley 23.060 de 1984), mejoró su organización institucional (creación de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental), estabilizó el mercado de alquileres y las actividades del Banco Hipotecario Nacional (BHN); también impulsó algunas políticas no convencionales para población en villas miseria (consolidación y vivienda progresiva) y dio participación a algunas entidades intermedias, pero sin demasiado impacto, y a pesar de que en el plan se había contemplado el déficit de vivienda rural, no se implementaron soluciones. A mediados de la década de los 80, a medida que se deterioraron los indicadores económicos y sociales, la secretaría realizó una autoevaluación que arrojó un panorama crítico del sistema, en cuanto al tipo y costo de respuesta de los grandes conjuntos, la falta de transparencia en las ejecuciones y adjudicaciones, el bajo recupero de los créditos, la baja valoración social de las viviendas, etc., que culminó con un Programa de Reforma financiado por el Banco Mundial, que anticipó en parte la década del 90, pero fracasó por la crisis de la hiperinflación y la entrega anticipada del gobierno (Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 251-262).

2.2. 1989–2001. Reforma neoliberal del Estado

Esta etapa abarcó tres mandatos de gobiernos democráticos, dos del peronismo (1989-1999) y uno de la Alianza, conducida por la UCR, que quedó inconcluso (1999-2001) por la crisis señalada y se caracterizó por el predominio de las políticas promovidas por el Consenso de Washington. El peronismo llevó adelante una acelerada transformación del Estado desde este paradigma, que profundizó las reformas de la dictadura del período anterior. La Ley marco 23.696 de 1989, de Reforma del Estado, aplicó un amplio paquete de medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), para privatizar gran parte de los bienes, servicios y funciones del Estado, y abrió el camino a la apertura, el ajuste y la desregulación de la economía, que trajo aparejada la eliminación de empleos formales y de derechos sociales vinculados con el salario.⁶ Algunas reformas importantes fueron resistidas por los trabajadores y quedaron inconclusas (seguridad social, reforma laboral, sistema educativo, etc.). Durante esta etapa se agudizaron la desindustrialización, el desempleo, la redistribución del ingreso hacia los sectores financieros, la informalidad y la desigualdad, y si bien en los primeros años hubo estabilidad y cierto crecimiento, los desaciertos de la Alianza, de intentar continuar con el modelo agotado, culminaron en una

6. Es mucho lo que se ha escrito sobre estas reformas. En la tesis doctoral de este autor se dedica una sección entera al análisis de ellas (Autor, [2004] 2011, pp. 51-72).

de las crisis económica, política y social más profunda de la Argentina, que dejó una situación social muy grave.⁷

En este contexto, la política habitacional cambió significativamente a partir de los lineamientos de los organismos internacionales, como los del Banco Mundial (BM), que recomendó que el Estado abandonara el rol de productores de vivienda para los trabajadores formales y adoptara el de “facilitadores” de la participación del sector privado en la atención de la demanda de los diferentes estratos sociales, merced a impulsar medidas tendientes al perfeccionamiento del mercado financiero de la vivienda, como por ejemplo la titulación e hipotecas individuales para la constitución de un mercado de títulos negociables (Banco Mundial, 1994). Desde esta concepción se promovió la mercantilización de la vivienda social,⁸ se privatizó el BHN (Banco Hipotecario Nacional), que hasta entonces cumplía un rol significativo en la fijación de precios por el importante stock de préstamos e hipotecas que tenía, y se impulsó la formación de un mercado de capitales merced a la privatización parcial de los fondos de seguridad social para estimular créditos privados (Barreto, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 2015, pp. 74-81).

El FONAVI no fue desmontado por resistencia de la industria de la construcción, pero también experimentó reformas en una dirección de mayor mercantilización. La Ley 23.966 de 1991 sustituyó el origen de constitución del fondo, que dejó de constituirse por un descuento del salario de los trabajadores y pasó a hacerlo por un porcentual del impuesto a los combustibles líquidos, cambiando su sentido de seguro social universal de los trabajadores formales, y a través del decreto 690 de 1992, no solo se lo dotó de recursos adicionales mediante préstamo externo para recuperar su capacidad operativa, sino que también se amplió el abanico de líneas de soluciones focalizadas en diferentes estratos sociales, tanto para dar participación al sector privado (cofinanciamiento) en la atención de los asalariados de mayores ingresos como para la atención subsidiada de los excluidos mediante soluciones habitacionales alternativas (lotes con servicio, casas partes, materiales de construcción, mejoramiento de villas y asentamientos: legalización dominial, completamiento de infraestructura y mejoramiento habitacional).⁹ A su vez, la Ley 24.130 del mismo año coparticipó de

7. La población bajo Línea de la Pobreza llegó al 54 % en 2003, y la tasa de desocupación al 20,4 % (Observatorio Social, 2011). La devaluación de la moneda provocó una caída del 16 % del PBI y una disminución del 24 % del salario (Lozano, 2005). La crisis deslegitimó la política y provocó una efervescencia social con graves conflictos de gobernabilidad, que tuvo por protagonistas a los movimientos sociales de desocupados surgidos durante los 90 (“piqueteros”) (Svampa y Pereyra, 2009) y también a los sectores medios empobrecidos.

8. La Ley 24.441 de 1995, si bien en la práctica no tuvo mucho impacto, aprobó varios instrumentos en esta dirección (fideicomiso, *leasing*, securitización de letras hipotecarias, etc.).

forma automática el fondo con las provincias y transfirió a ellas su patrimonio habitacional, lo que sentó las bases de la descentralización del sistema y de la autonomía de aquellas para la formulación de sus políticas habitacionales. Esto dio origen a una diversificación de líneas de acción en el país. Toda esta reforma se coronó con la Ley 24.464 de 1995, de creación del Sistema Federal de la Vivienda, como órgano de decisión del FONAVI, integrado por el gobierno nacional y todas las provincias, y del Consejo Nacional de la Vivienda, como órgano asesor y coordinador. También fijó los pisos y nuevos coeficientes de distribución del fondo entre las provincias y habilitó y les exigió a estas otorgar créditos individuales y a entidades, además de ordenar la creación de los Sistemas Provinciales de la Vivienda, con la participación de los municipios.

Estas exigencias fueron cumplimentadas de manera diferente por cada una de las provincias; mientras algunas descentralizaron hacia los municipios, otras replicaron el esquema centralizado anterior, y la construcción de conjuntos habitacionales mediante licitaciones para empresas privadas continuó siendo la forma de producción más importante, aunque, sobre la base de las recomendaciones señaladas, se modificaron sustancialmente los tipos de proyectos habitacionales, se dejaron de construir grandes conjuntos de viviendas colectivas y se impulsaron pequeños conjuntos de viviendas individuales, con estándares más bajos de calidad y sin equipamientos sociales. Hasta 1998 la producción habitacional había aumentado (respecto de periodos anteriores) por los diferentes estímulos dados al sector privado, pero al finalizar esta etapa, el gobierno de la Alianza intentó profundizar las reformas recomendadas; sin embargo, la crisis social general impidió su implementación y llevó a la casi total paralización del sistema, al grado de que la Ley 25.570 de 2002 otorgó a las provincias la libre disponibilidad

Figura 3. Imagen de un barrio de viviendas individuales de los años 90



Conjuntos del sur de la ciudad de Resistencia, operatoria FONAVI de mediados de la década de 1990, grupos pequeños de viviendas, sin equipamientos sociales e infraestructura básica incompleta, construidos con tecnología tradicional. Imágenes propias.

de los recursos del fondo y estos fueron utilizados en muchos casos para cubrir déficits y deudas (Lentini y Palero, 2001; Cuenya, 2006, pp. 61-71, Autor, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 201, pp.: 74-81; Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 251-262).

Durante esta etapa se implementaron también varios programas nuevos fuera de la estructura del FONAVI —financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo— de soluciones habitacionales alternativas, focalizados en la exclusión creciente. El Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBA (1997), de alcance nacional (aún vigente), y el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares de la ciudad de Rosario, ROSARIO HÁBITAT (2001), financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fueron los más emblemáticos. Pero hubo otros, focalizados en áreas rurales, en fronteras o con pueblos originarios. Estos programas instauraron el “gerencialismo” (Borja y Castells, 2002) como nuevo modelo de gestión, y actuaron desde unidades administrativa independientes para impulsar acciones habitacionales no convencionales (Ramírez, 2002),¹⁰ desde el paradigma del desarrollo social, con una concepción multidimensional y heterogénea de la pobreza, fomentando la participación de los destinatarios y la focalización de acciones específicas. Varios de estos programas promovieron la legalización dominiar individual del suelo, bajo el supuesto formulado por De Soto (1986) de que el otorgamiento de la propiedad privada del suelo representa para los pobres una oportunidad de capitalización inicial para salir de esa situación. Sirvieron de

Figura 4. Imagen de una intervención del PROMEBA



Barrio Siglo XXI, Ciudad de Salta. Intervención del Programa de Mejoramiento de Barrio. Imagen de 1998 sin intervención (Izq.) e imagen post intervención de 2005 (Der.). Fuente: <http://www.promeba.gob.ar/proyectos.php>.

10. Como consecuencia de esto se produjo una gran dispersión y fragmentación de las acciones habitacionales durante el período (Barreto, 2012, p. 18). El gerencialismo fue una nueva forma de gestión del Estado, inspirada en la economía privada, en contraposición al modelo administrativo tradicional del Estado (el de la burocracia), que buscó hacer más eficiente la acción y la asignación de recursos por parte de los niveles superiores del Estado, mediante asignaciones específicas (programas), para la obtención de productos mensurables, en plazos preestablecidos.

referencia a los gobiernos provinciales, que, a través de la nueva estructura descentralizada del FONAVI, replicaron programas similares de menor cuantía en distintas provincias (Cuenya, 2006, pp. 61-71, Barreto, 2008; 2012, pp. 12-30).

En síntesis, esta etapa se caracterizó, en primer lugar, por la diversificación a) de la población objetivo, en diferentes sectores según estratos de ingresos y de formalidad e informalidad laboral; b) de los tipos de soluciones, según a qué estratos fueron dirigidos, y c) territorial, según los tipos de acciones habitacionales que priorizaron cada una de las provincias. En segundo lugar, por implementar un nuevo modelo de gestión que se impuso en el Estado desde entonces para hacer más eficiente la asignación de recursos. Finalmente, por promover un sistema mercantilista integral que involucró a los destinatarios, desarrolladores, empresarios e inversores privados, que abarcó a las tres dimensiones de intervención (producción, acceso y permanencia) y que contempló un sistema de subsidio para los sectores informales.

2.3. 2003-2015. Posneoliberalismo / neodesarrollismo

Esta etapa abarcó los tres gobiernos del Frente para la Victoria, que se caracterizaron por realizar importantes cambios en la orientación de las políticas anteriores, en concordancia con otros países de América Latina. Desde el inicio de este periodo, Argentina experimentó un proceso de mayor autonomía de los organismos internacionales de crédito, un progresivo desendeudamiento externo, un importante crecimiento económico con alto superávit fiscal y fundamentalmente una mayor y diferente intervención del Estado en la economía y la sociedad, con finalidades tales como motorizar la economía real, la industria nacional, el mercado interno, la creación de fuentes de empleos, el mejoramiento de las condiciones laborales, la ampliación de los derechos de protección social básicos (jubilaciones, infancia, etc.), la incorporación de las organizaciones de desocupados en los procesos productivos y en las estructuras del Estado, y una mayor inversión en obras de infraestructuras y de equipamientos sociales, entre las que se incluyó una nueva Política de Vivienda.¹¹ Sin embargo, los cambios dados en el contexto global tras la crisis de 2009 comenzaron a partir de 2012 a desacelerar este proceso virtuoso (Barreto, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 2015, pp. 81-88).

La Política Federal de Vivienda (PFV) fue una de las herramientas centrales del gobierno. Fue planteada principalmente como una palanca de reactivación económica y de generación de empleos, y volvió en parte al modelo anterior,

11. Tras una década de continuidad, estas políticas trajeron importantes avances en la disminución de la pobreza y la distribución del ingreso, que dieron como resultado el incremento de la clase media (Ferreira, Messina, Rigolini, López Calva, Lugo y Vakis, 2013).

defendido por la industria de la construcción, que buscaba financiar la producción masiva de viviendas sociales, para subsidiar de modo desmercantilizado el acceso por parte de los sectores de menores ingresos. Sus objetivos expresaron claramente el enfoque desarrollista, distributivo y anticíclico que se propuso el gobierno para reactivar la economía.¹² Si bien no modificó la estructura del FONAVI, la PFV lo incorporó y lo subsumió a sus propósitos. Para ello realizó un aporte adicional importante de fondos del Tesoro Nacional, que fueron transferidos a los gobiernos provinciales en forma de subsidios no reintegrables para financiar un conjunto de programas nuevos y para reactivar el FONAVI.¹³ También dio continuidad a los programas financiados por los organismos internacionales de crédito, iniciados en el período anterior, e intentó estimular la participación del capital privado en el financiamiento de los sectores con capacidad de ahorro a través de créditos hipotecarios; pero el sector privado fue renuente a participar, y eso rompió en parte el esquema diversificado anterior. Esta política tuvo un importante impacto en la generación de fuentes de empleo, que resultó muy significativo para las regiones de menor desarrollo del país (IERIC, 2007) y el período 2004-2007 fue el de mayor producción habitacional pública de la historia argentina. A partir de entonces y hasta 2015, declinó progresivamente. (Autor, 2012, pp. 20-24; Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 275-288).

Mantuvo como ámbito de acuerdos el Consejo Nacional de la Vivienda (Ley 24.464 de 1995 del Sistema Federal de la Vivienda), a la vez, por Decreto 1283 de 2003, creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para centralizar la planificación, ejecución y control de toda la obra pública. Todos los programas habitacionales, antes dispersos en distintas reparaciones del Estado, fueron centralizados bajo esta nueva cartera, en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUYV), y —a diferencia de las transferencias automáticas del FONAVI a las provincias— los fondos de los programas nuevos federales se asignaron a las jurisdicciones por proyectos aprobados, mediante convenios que establecían las pautas sobre costos y tamaños de las viviendas y de los conjuntos, y exigían a los institutos provinciales contrapartes en la provisión de terrenos y obras de nexos de infraestructura. En algunos casos, esto obligó a las provincias a utilizar recursos del FONAVI para tales fines. Esta forma de implementación afectó la autonomía adquirida en el período

12. Estos fueron los siguientes: generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos; contribuir a distribuir ingresos a través del otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres y superar una situación habitacional desfavorable, produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar SSDUYV (2007).

13. Entre 2003-2007 los recursos adicionales casi quintuplicaron la recaudación del FONAVI (SSDUYV, 2007 y Consejo Nacional de la Vivienda, 2008).

anterior y abrió el camino al acuerdo político en las asignaciones (Palero y Lentini, 2015, pp. 313-388; Barreto, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 2015, pp. 81-88; Rodolfo y Boselli, 2015, pp. 275-288).

La PFV continuó la modalidad de intervención por programas focalizados introducida en los años 90. En el inicio reactivó los proyectos del FONAVI paralizados y lanzó dos programas para las regiones más pobres del país, con el objetivo de generar empleo a los beneficiarios de planes sociales, uno a través de empresas constructoras y el otro por cooperativas de trabajo. En 2004 implementó programas más masivos, destinados a viviendas nuevas y a mejoramiento habitacional, ambos por empresas, pero luego el de mejoramiento dio participación a los municipios en la ejecución de las obras, y a partir de 2006 promovió una mayor diversificación, con programas de mejoramiento de villas y asentamientos y de infraestructura básica. Si bien los programas más importantes fueron de soluciones convencionales, profundizó la tendencia de atender el déficit cualitativo mediante mejoramiento de viviendas y de asentamientos informales, que dio participación a organizaciones sociales de desocupados bajo la forma de cooperativas de trabajo y que tuvo un importante impacto en el Conurbano de Buenos Aires y en provincias como Tucumán, Jujuy y Chaco. Estos últimos programas compartieron el enfoque que le dio el gobierno a la política social de incorporar a sus destinatarios a programas productivos y de empleos. De modo que las cámaras empresariales provinciales de la construcción, el gremio de trabajadores de la construcción (UOCRA) y las organizaciones sociales fueron los principales aliados de esta política (Barreto, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 2015, pp. 81-88; Rodolfo y Boselli, 2015, pp. 275-288).

Tras la crisis económica internacional de 2009, la PFV empezó a mostrar signos de debilitamiento. Por un lado, comenzó a decrecer el financiamiento de los programas federales, pero, por otro, el mejoramiento general de la economía, la importante inversión del Estado en obras de infraestructura y en especial el incremento de la clase media y de su poder adquisitivo, sin una adecuada regulación del mercado de suelo, de alquileres y de inmuebles vacantes, produjeron un considerable incremento del precio del suelo y de los inmuebles y el surgimiento de una nueva demanda, la de los sectores medios que requerían otro tipo de soluciones. Entonces el gobierno reconfiguró la política habitacional; a partir de 2010 recurrió a los fondos de la seguridad social re-estatizados (ANSES) para continuar financiando los programas federales (en menor cuantía) y en 2012 anunció el PROCREAR, un programa de créditos hipotecarios a tasas subsidiadas para la construcción de viviendas que sería

implementado a través del Banco Hipotecario, que continuó en manos privadas (Fernández Wagner, 2015, pp. 81-88; Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 275-288).

En resumen, la PFV cambió drásticamente el enfoque de la política habitacional, destinando una masa significativa de recursos adicionales, especialmente en la primera parte de la etapa de gobierno, con la finalidad de subsidiar tanto la reactivación de la industria de la construcción para dinamizar el mercado interno como el acceso a la vivienda social y la permanencia de

Figura 5. Imagen de barrios de la Política Federal de Vivienda



Conjunto de 172 viviendas individuales construido por el Programa Techo Digno (2013) en las afueras de la ciudad de Resistencia, a través de un grupo de pequeñas empresas constructoras locales, sin equipamientos sociales e infraestructura básica incompleta, Fuente: http://www.eschaco.com/vernota.asp?id_noticia=9912.



Conjunto de 6.000 viviendas construido en las afueras de San Salvador de Jujuy, por la organización social Túpac Amaru, con fondos de la Política Federal de Vivienda, entre 2001 y 2012 mediante de cooperativas de trabajo. Tiene escuelas, un centro cultural, un parque, talleres metalúrgico y textil, iglesia, bar, una réplica en piedra de un templo inca y una pileta social.

los sectores de bajos ingresos bajo un sistema desmercantilizado, que incluyó una política generalizada de subsidio a los servicios habitacionales básicos. A diferencia de la etapa de los años 70 y 80 analizados, esta política también destinó una porción de estos recursos a formas de producción desmercantilizadas, con el subsidio a cooperativas de trabajo integradas por organizaciones sociales para la producción del hábitat. En la segunda parte, destinó estos subsidios para atender, con fondos públicos recuperados de la seguridad social privatizada en la etapa anterior, la demanda de la creciente clase media, hasta que la crisis internacional marcó límites a este modelo.

3. La política habitacional de Cambiemos

El gobierno que asumió en diciembre de 2015 realizó importantes cambios en la orientación de las políticas, en una dirección hacia un modelo que en muchos aspectos retomó la agenda de los años 90, de ajuste, apertura y liberalización de la economía. Bajo el supuesto de la integración a la economía global, inició una reforma estructural con base en la eliminación de aranceles industriales para la importación, eliminación o reducción de retenciones a las exportaciones del agro y la minería, desprotección a la industria nacional, desregulación del mercado cambiario, eliminación de subsidios a los servicios públicos, incremento de tarifas, incremento del endeudamiento público externo, desfinanciamiento y pretensiones de avanzar en privatizaciones de empresas públicas, desregulación o flexibilización laboral y reformas de los sistemas de seguridad social, salud pública, educación, ciencia y tecnología, etc., que tuvo como consecuencia un desplazamiento de la inversión en la economía real hacia la financiera, con efectos en la desindustrialización y una redistribución del ingreso en perjuicio de los trabajadores, con un incremento del desempleo y de la pobreza (CIFRA, 2016) (INDEC, 2017).

En la política habitacional el gobierno también comenzó a avanzar en la misma dirección. En primer lugar, detuvo los proyectos en marcha de la PFV, a la par que cambió su organización administrativa e impulsó modificaciones en el marco normativo.¹⁴ Por otro lado, consiguió mayor apoyo financiero de los organismos internacionales de desarrollo y la participación del sector

14. Esto arrastró a la baja de los indicadores de la construcción en 2016. El Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC) del INDEC disminuyó en el año el 12,7 %, el consumo de cemento tuvo la mayor caída anual desde 2002, la cantidad de empleadores en actividad tuvo una baja interanual del 1,4 % (332 empleadores menos), la ocupación laboral en la construcción tuvo una baja interanual del 12 %, y las provincias periféricas, más dependientes de la obra pública, registraron los peores indicadores. Solamente subió el monto total de créditos hipotecarios asignados en 156 % (IERIC, 2017; INDEC, 2017).

financiero privado, dándole un nuevo enfoque a la política habitacional y diversificando nuevamente el abanico de destinatarios y soluciones. En los puntos siguientes se analiza esto más en detalle.

3.1. Marco normativo y organización administrativa

El cambio más significativo del marco jurídico fue dado por tres iniciativas parlamentarias impulsadas en distintos momentos y con diferentes grados de éxito. La primera, en el inicio de la gestión, fue la aprobación de la Ley 27328, de Contratos de Participación Público-Privada, que amplió las leyes de contratación y de concesiones de obras públicas del Estado y habilitó las asociaciones con el sector privado y otros sectores públicos, para desarrollar proyectos de infraestructura y vivienda, entre otros, que hasta el presente tuvo escaso impacto. Con posterioridad, se presentó un anteproyecto de “Ley Nacional de Acceso a la Vivienda”, que pone un fuerte énfasis para que la vivienda social sea un bien de acceso por el mercado, con el objeto de agrandar y dinamizar el mercado de la vivienda social merced a facilitar la participación del sector privado; sin embargo, esta iniciativa no consiguió el consenso parlamentario suficiente para ser aprobada. Finalmente, apoyó la aprobación de la Ley 27.453 del “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”, que fue una iniciativa gestada por organizaciones sociales y fue aprobada en el marco del diálogo de gobernabilidad que el gobierno entabló con aquellas. Esta última es una herramienta potencial importante para abordar integralmente la problemática de villas y asentamientos en todo el país, pero requiere su implementación efectiva.

También hubo cambios en la organización administrativa; el Decreto de Necesidad y Urgencia 13 de 2015 del Poder Ejecutivo desmembró el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en tres ministerios: el de Energía y Minería, el de Transporte, y lo que quedó se fusionó con el Ministerio del Interior, que pasó a ser Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. El Decreto 212 de 2015 definió seis secretarías para este ministerio, siendo una de ellas la vieja Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que por Decisión Administrativa 797 de 2016 pasó a contar con dos subsecretarías, la SSDUYV —de la cual ya disponía— y la nueva Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (SHYDH), y con las dos Unidades de Coordinación Nacional de los programas financiados por el BID y el BM. Con posterioridad volvió a modificarse esta estructura, y todas ellas se transformaron en dos secretarías, la Secretaría de Vivienda y la Secretaría de Infraestructura Urbana (figura 1).

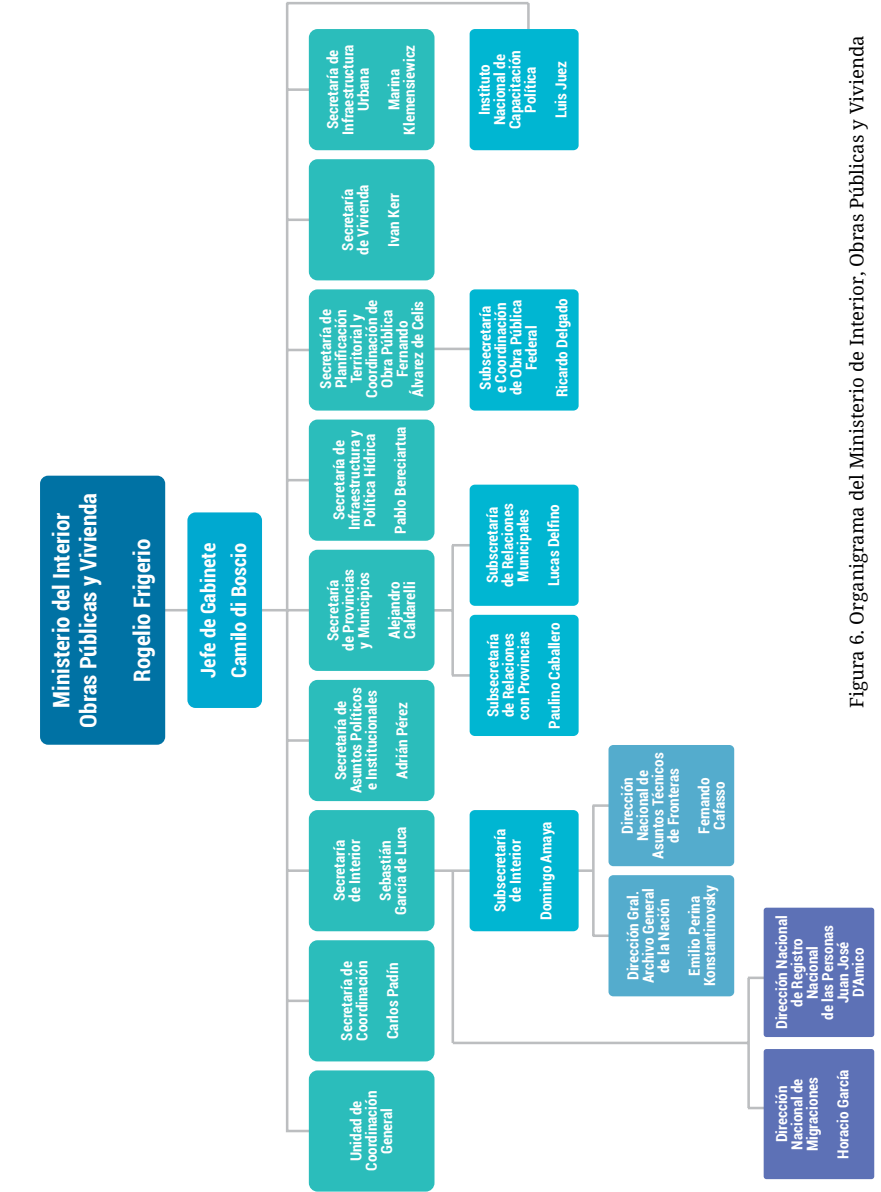


Figura 6. Organigrama del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda

Tras esta reforma administrativa, la obra pública dejó de tener rango ministerial exclusivo, y al quedar la política de vivienda dentro de la esfera del Ministerio del Interior, no solo perdió la importancia central dada en la gestión anterior, sino que pareció reforzarse el rol tan criticado que adquirió en la etapa anterior de pieza de negociación política entre gobiernos nacional y provinciales. La relación entre la SSDUYV y las jurisdicciones provinciales sigue siendo a través del Consejo Nacional de la Vivienda, y el FONAVI no ha sufrido cambios por ahora y continúa su tendencia de desfinanciación y de rol secundario o complementario que adquirió en el período anterior, con la diferencia de que ya no insuflan recursos del tesoro nacional como anteriormente para subsidiar la producción habitacional.

3.2. Instrumentos operativos

La participación de los nuevos actores señalados generó nuevamente una mayor diversificación de planes, líneas de acción y programas, destinados a distintos estratos de la población. A continuación, se analizan los instrumentos según los principales agentes u organismos que los implementan y financian. Es importante señalar que todas de estas iniciativas tuvieron diferentes grados de concreción y modificaciones. Algunas de ellas ni llegaron a implementarse.

3.2.1. Programas y acciones con el sector financiero

Uno de los programas que mejor sintetiza el cambio de enfoque de la política habitacional es el PROCREAR. Este programa fue anunciado en 2012, en respuesta a la demanda de la creciente clase media, destinado a la construcción, ampliación, refacción y terminación de viviendas mediante créditos hipotecarios con tasas subsidiadas, financiados por los fondos públicos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Tesoro Nacional, e implementado a través del Banco Hipotecario, mediante dos líneas: vivienda individual con y sin terrenos, donde el proyecto de la vivienda podía ser del beneficiario o de alguno de los prototipos del programa. Estaba destinado a familias que tenían o no un terreno propio o de un familiar directo y que deseaban acceder a un crédito hipotecario para la construcción de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Se propuso una meta de financiar 400.000 créditos, y tuvo una gran convocatoria desde su inicio. El acceso a los créditos se realizaba por sorteos transmitidos por la televisión pública, y el programa se había vuelto un emblema de la recuperación de la clase media y de uno de sus idearios centrales: el de la construcción de la casa propia.

La gran convocatoria que tuvo este programa contribuyó a dinamizar el sector de las pequeñas empresas constructoras, pero también contribuyó a la escalada de los precios del suelo en muchas partes del país, al grado de impedir la ejecución de muchos créditos otorgados. Por este motivo, al poco tiempo lanzó la línea de desarrollos urbanísticos en terrenos del Estado, que financiaba la compra de una vivienda en uno de los 70 desarrollos urbanísticos que se pusieron en marcha en todo el país, en tierras cedidas por el Estado Nacional, las provincias y los municipios. Para solucionar la limitante de la falta de suelo a precio accesible, también se puso en marcha una línea de lotes con servicio, destinada a generar suelo urbano a precios accesibles en articulación con provincias y municipios de todo el país. Entre 2012 y 2015, este programa inició 200.468 proyectos, de los cuales 171.143 fueron por líneas individuales y los restantes, por desarrollo urbanísticos. Al finalizar el gobierno anterior, hubo 121.289 viviendas terminadas de la línea individual y 29.325 viviendas en desarrollos urbanísticos.

La gestión de Cambiemos modificó sustancialmente el enfoque del programa y lanzó el **PROCREAR Solución Casa Propia**, que inauguró en Argentina la asociación público-privada. Eliminó el subsidio a las tasas de interés bajas y combinó el crédito hipotecario de la banca privada (a tasa de mercado), con el ahorro de las familias y una bonificación del Estado Nacional, en un esquema de cooperación entre el Estado, los bancos y los desarrolladores inmobiliarios. A partir de esta reforma es la banca privada la que realiza los préstamos (a tasa de mercado), y el Estado otorga un bono de ayuda a los beneficiarios. Al principio ya no fue para construcción de viviendas, sino solo para compras de viviendas nuevas o usadas, para abrir paso a los desarrolladores y agentes inmobiliarios en reemplazo de las pequeñas empresas contratistas (se volvió atrás con esta medida para aceptar nuevamente las dos opciones). El programa también modificó el modo de asignación de los créditos para viviendas, y para una mayor focalización, es a partir de un proceso de adjudicación por puntaje social según la vulnerabilidad de los hogares, y son los propios bancos los que realizan la selección.

La banca pública y privada también comenzó a ofertar créditos hipotecarios basados en un instrumento denominado Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), una modalidad de ahorro y de préstamos establecida en abril de 2016 por el Banco Central de la República Argentina para favorecer el acceso a la vivienda, por la cual los bancos ofrecen un préstamo hipotecario en pesos a tasa fija, que es ajustable por un Coeficiente de Estabilización de Referencia

(CER), que refleja el índice de precios al consumidor. Dada la aceleración de la inflación que se produjo durante el período y la evolución de los precios, se incrementó el monto del capital adeudado y el monto de los intereses que pagar, al grado que muchos beneficiarios iniciales no pueden hacer frente a las cuotas, sufriendo, además, el incremento continuo del capital adeudado.

3.2.2. Programas con los organismos internacionales de desarrollo

Se destaca en este apartado la continuidad del **Programa de Mejoramiento de Barrios** (PROMEBA) financiado por el BID con contraparte del Estado nacional, que comenzó en 1997. Su fortaleza institucional se apoya en la organización administrativa exclusiva e independiente creada a tal fin, compuesta por una Unidad de Coordinación Nacional (UCN) y Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Municipales (UEM) (ver figura 1) bajo el modelo gerencial. Este programa apunta a mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en villas y asentamientos irregulares, a través de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales. En 2015 comenzó su cuarta etapa (PROMEBA IV), con un financiamiento del BID de US\$ 200.000.000 y del Estado Nacional US\$ 22.000.000 para atender a 31.000 hogares entre 2015 y 2020. Cuenta con tres componentes principales destinados a legalización de la tenencia de la tierra, a la provisión de infraestructura para saneamiento ambiental y equipamiento social y al desarrollo comunitario, y uno secundario, destinado al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las UCN, UEP y UEM (<http://www.promeba.gob.ar/>).

El que debuta con el gobierno de “Cambiemos” es el **Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda**, financiado por el BM (US\$ 200 millones) con contraparte del Tesoro Nacional (US\$ 6 millones), que tiene por objetivos incrementar el acceso a infraestructura y servicios básicos en algunos asentamientos urbanos precarios seleccionados y ampliar el acceso a la vivienda para hogares de ingresos bajos y medios. Cuenta con dos componentes principales, uno denominado **Subsidio a la Vivienda**, que financiará el acceso a la vivienda formal a 3000 hogares de ingresos medios y bajos a través de créditos hipotecarios con subsidios al capital (bono otorgado por el organismo ejecutor) en el marco del Subprograma PROCREAR Solución Casa Propia. Financiará la compra de la primera vivienda nueva o existente para familias con relación cuota-ingreso de máximo del 25 %, y el otro denominado **Mejoramiento Integral del Hábitat**, que financiará procesos de mejoramiento

integral del hábitat para 19.000 hogares de barrios precarios (infraestructura y servicios básicos, espacio público y equipamiento comunitario; fortalecimiento del desarrollo humano y reducción del déficit de títulos de propiedad y de la seguridad de tenencia de la tierra), solo en asentamientos de cinco aglomerados del país.¹⁵ Además cuenta con dos componentes secundarios, el de **Fortalecimiento Institucional**, que financiará capacitación y fortalecimiento institucional de los IPV y municipios para la formulación, implementación y gestión de proyectos, así como asistencias técnicas para la generación de diagnósticos y análisis de resultados y el establecimiento de las bases para el diseño e implementación de un Plan Nacional Urbano y de Hábitat. También financiará actividades para mejorar procesos de legalización dominial. El segundo está destinado a la **Gestión del Programa**, que financiará gastos de funcionamiento, equipamiento y gestión de las UCN, UEP y/o UEM. Al igual que el PROMEBA, contará con sus propias unidades de gerenciamiento (BIRF, 2016). Este programa no ha tenido grandes avances más allá de los anuncios y firmas respectivas.

3.2.3. Programas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda¹⁶ (SSDUYV)

La SSDUYV es la que desde 1995 coordinaba el Sistema Federal de Vivienda con los IPV e implementa el FONAVI. En esta nueva etapa ha organizado numerosos programas en cuatro líneas que promueven proyectos de construcción de viviendas, mejoramientos e infraestructura, con la novedad de hacerlo por distintos esquemas de financiamiento y con la participación del sector privado, para atender un abanico amplio de problemas habitacionales. Las cuatro líneas con sus respectivos programas fueron inicialmente las siguientes:

a) Acceso a la Primera Vivienda; contó con tres programas:

- **Programa Construcción de Vivienda Nueva.** Es el más tradicional y da continuidad a los PFV de la gestión anterior, denominados en la última etapa **Techo Digno**. Está destinado a la construcción de viviendas nuevas para hogares de escasos recursos económicos. Tiene financiamiento público, compartido entre la Nación (Fondo de Sustentabilidad Social del ANSES) y las provincias a través de los recursos de los IPV, entre ellos el FONAVI. En esta nueva etapa cuenta con cuatro componentes: **Soluciones Habitacionales**, destinado a vivienda nueva, mejoramientos, refacciones o ampliaciones;

15. Gran Córdoba, San Salvador de Jujuy – Palpalá, Mar del Plata – Batán, Gran Mendoza y San Miguel de Tucumán – Tafí Viejo.

16. La información de este punto en SSDUYV (2016). Esta subsecretaría luego pasó a Secretaría de Vivienda.

Infraestructura Integrada, dirigido a obras de accesibilidad vial, provisión de agua corriente, desagües cloacales, desagües pluviales, redes eléctricas, de protección ambiental, alumbrado, equipamiento barrial, veredas, etc.; **Titulación**, destinado a mensuras y gestión y aprobación de la subdivisión del suelo, confección e inscripción de títulos y asistencia legal a los beneficiarios para la formalización de la tenencia de terrenos y la futura escrituración de nuevos lotes y unidades funcionales; **Promoción Sociocultural**, orientado a acciones de implicación social de los beneficiarios y sus familias durante el proceso de ejecución de obra, acciones de capacitación en el uso de las viviendas y en la sustentabilidad de su hábitat.

- **Programa de Asociaciones Público-privadas**. Está destinado a brindar soluciones habitacionales a personas con capacidad de pago, pero sin acceso al mercado formal de crédito para primera vivienda. Cuenta con cuatro componentes en diferentes esquemas de financiamiento: **Desarrollo urbano integral**, que financia proyectos de viviendas que priorizan la mixtura social de los quintiles 1 al 4 de la población, realizados por esfuerzo compartido público y el privado, donde el sector público financia vivienda social y otorga créditos hipotecarios a través del Banco Nación o el PROCREAR y el sector privado aporta tierra, desarrolla anteproyectos, realiza obras y comercializa; **Construcción con sindicatos**, en el que sector público financia el 100 % de la construcción a través de la SSDUYV, el 30 % es subsidiado y el 70 % es con recupero —los gobiernos provinciales y municipales aportan la infraestructura, y el sector gremial aporta la tierra y los beneficiarios—; **Lotes con servicio**, donde el sector público otorga permisos de rezonificación, densificación y otros permisos viables y el sector privado desarrolla los anteproyectos, financia la construcción, construye y comercializa a sectores de interés para el sector público y **Canje de viviendas terminadas por lote**, en el cual el sector público otorga tierra disponible en otra zona y el sector privado desarrolla los anteproyectos, financia la construcción, construye y comercializa a sectores de interés para el sector público.

- **Programa de tratamiento de cuencas y legalización de asentamientos**, destinado al saneamiento de cuencas y relocalización de familias de sectores urbanos de alto riesgo ambiental. Se ocupará de realizar las acciones necesarias para mejorar las condiciones habitacionales de la población, haciendo un trabajo interdisciplinario para abordar la temática desde la óptica social. También se ocupará de consolidar a la población en el sitio donde habitan, regularizando el dominio de la tierra a favor de sus ocupantes,

proveyendo infraestructura básica de servicios, consolidando los espacios públicos, mitigando los problemas ambientales e incorporando infraestructura privada de saneamiento básico.¹⁷

b) Acceso al Crédito cuenta con un solo programa, denominado **Mejorar hogar**, destinado a otorgar microcréditos para mejorar la calidad de las viviendas existentes. Apunta al sector de más bajos ingresos, del sector formal o informal, que perciba menos de tres Salarios Mínimos Vitales y Móviles, que no sea sujeto de crédito en la banca formal. El microcrédito podrá destinarse a la conexión doméstica a servicios públicos (gas y agua), a mejoramientos y ampliaciones de viviendas y a la legalización dominial.

c) Tenencia Formal de la Vivienda cuenta con un solo programa, denominado **Legalización dominial**, que financia la legalización dominial de tierras y escrituración masiva por intermedio de los IPV mediante la transferencia de recursos para subsidiar tres componentes: a) articulación entre la SSDUYV, los IPV, los municipios y demás organismos involucrados en la legalización; b) convenios con agrimensores y escribanos para el cobro de un honorario para Vivienda Social y c) regulación de complejos habitacionales públicos existentes.

d) Desarrollo Urbano, que cuenta con tres programas:

- **Rehabitar**, destinado a la recuperación de conjuntos habitacionales multifamiliares de más de 50 viviendas construidas en altura, de dos plantas o más, construidos y/o financiados por el Estado a través de las operatorias Plan Alborada, FONAVI y PEVE. Los entes ejecutores serán los IPV y municipios, y el financiamiento estará a cargo de la SSDUYV.

- **Lote con servicios**, orientado a la captación, activación y desarrollo de suelo urbano apto, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de hábitat de las poblaciones de menores recursos mediante el acceso a suelo para construcción de una vivienda adecuada. Será ejecutado en forma conjunta con los estados provinciales y municipales que adhieran a él. Estos serán los receptores de los fondos y responsables de la ejecución de las obras. El financiamiento estará a cargo de la SSDUYV.

- **Acceso al suelo**, destinado a generar suelo urbano apto para proyectos integrales de vivienda. Creará un Registro Nacional de Tierras e implementará un mecanismo de evaluación y activación de tierras, articulando entre lo público y lo privado. Funcionará mediante una presentación de oferta irrevocable

17. No se encontró información sobre el financiamiento y los actores participantes de este programa.

para la adquisición de terrenos aptos para loteo por parte de desarrolladores y propietarios, y el financiamiento estará a cargo de la SSDUYV.

Muy poco de esto alcanzó a implementarse, y la Secretaría de Vivienda en la que fue transformada la subsecretaría agrupó todo en dos líneas denominadas “Mi Casa” y “ProCreAr”.

3.2.4. Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano¹⁸

Esta subsecretaría tuvo como objetivo intervenir en zonas vulnerables urbanas y rurales desde un abordaje integral del hábitat en las dimensiones territorial, físico y social.¹⁹ Contó con cinco líneas de acción generales.²⁰ Una de las líneas fue el **Plan de Hábitat y Vivienda**, que se propuso realizar en los primeros cuatro años 505 intervenciones integrales y brindar 380.000 soluciones habitacionales de vivienda, para transformar el hábitat informal de manera integral en barrios dignos. Promovió el acceso a agua potable y cloacas, calles y veredas iluminadas, espacio públicos y comunitarios de calidad, legalización dominial y desarrollo comunitario. De las 505 intervenciones, 225 iban a realizarse en las zonas más pobres del país, ubicados en zonas fronterizas, rurales y de pueblos originarios, con poblaciones menores a los 10.000 habitantes. Las 280 intervenciones restantes se iban a realizar en las principales provincias con aglomerados urbanos con mayor déficit. Se plantearon como intervenciones acompañadas con gabinete social e incluyeron proyectos en las cuencas Matanza-Riachuelo, Reconquista y Mercedes-Lujan.

La segunda línea se denominó **Acercar Espacios Públicos de calidad a cada comunidad**, y lleva a cabo intervenciones planificadas, enmarcadas dentro de los planes integrales de mejoramiento y urbanización señalados, para construir espacios públicos de calidad, con oferta de actividades del Programa de Desarrollo Humano. La tercera se denomina **El Estado en tu barrio**, y tiene por objetivo que, a través de las oficinas de presidencia, el Estado se acerque a las localidades más vulnerables y alejadas de centros urbanos, para que tengan acceso a las mismas oportunidades y servicios. A través de estas oficinas, todos los ministerios están al servicio de la comunidad para la realización de trámites, controles de salud, asistencia en cuestiones de violencia, adicciones y discapacidad, participación ciudadana. La tercera línea fue **NIDO** (Núcleo de inclusión y Desarrollo de Oportunidades), que propuso llevar a cada equipamiento comunitario existente una oferta programática de oportunidades para todos, y planea la construcción de nuevos equipamientos en las zonas

más vulnerables del país para que todos puedan formarse en talleres de innovación, tecnología, empleabilidad y emprendedurismo. Finalmente, la última línea de esta subsecretaría es el **Programa de Desarrollo Humano**, que propone módulos para acercar a los vecinos variadas ofertas de deporte, cultura, género, hábitat y educación general.

Tabla 2 Instrumentos de la política habitacional según agentes que los iban a implementar (enero de 2017)		
AGENTE QUE IMPLEMENTA	PROGRAMA	FINANCIAMIENTO
Banca pública y privada	Crédito hipotecario PROCREAR	Banca privada (a tasa de mercado) + ahorro de las familias + bonificación del Estado Nacional a través de un préstamo del BM.
	Créditos hipotecarios	Banca pública (Bancos Nación, Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) Banca privada
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	PROMEBA IV	Banco Interamericano de Desarrollo + Tesoro Nacional
	Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda	Banco Mundial + Tesoro Nacional
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda *	Construcción de vivienda nueva	Cofinanciado entre la Nación y las Provincias (ANSES + recursos propios de los IPV's, entre ellos el FONAVI)
	Asociaciones público-privadas	Distintos esquemas entre los sectores público, privado, gremial, gobiernos provinciales y municipales
	Tratamiento de cuencas y legalización de asentamientos	No se encontró información
	Mejor hogar	No se encontró información
	Legalización dominial	SSDUYV + IPV's + municipios + agrimensores y escribanos
	Rehabitar	SSDUYV + IPV's + municipios
	Lote con servicios	SSDUYV + IPV's + municipios
	Acceso al suelo	SSDUYV + IPV's + municipios
Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano	Plan de Hábitat y Vivienda	No se encontró información
	Acercar espacios públicos de calidad a cada comunidad	
	El Estado en tu barrio	
	NIDO (Núcleo de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades)	
	Programa de Desarrollo Humano	

(*) En el sitio oficial de la SSDUYV se anuncian como líneas de acción el programa PROCREAR que cuenta con bonificación del Estado nacional y los Créditos hipotecarios de la banca pública (Bancos Nación, Ciudad y Provincia de Buenos Aires). Fuente: elaboración propia sobre la base de fuentes citadas.

3.3. Agentes extra-estatales, destinatarios y formas de producción

A través de los planes, líneas de acción y programas puestos en marcha, el gobierno de Cambiemos no solo desmontó la estructura de intervención de la PFV, sino que realizó un cambio de los actores intervinientes y de la orientación de la política habitacional. Por un lado, bajo el discurso de la lucha contra la corrupción, llevó a la mínima expresión la implementación de los programas en los que participaban las numerosas empresas constructoras contratistas del Estado del período anterior, que fueron piezas clave de la obra pública como motor de dinamización de las economías provinciales; por otro lado, eliminó los programas desmercantilizadores de la producción y el acceso, que permitían la participación de las organizaciones sociales de desocupados que habían surgido en los años 90 y que dieron un fuerte impulso a la creación de cooperativas de trabajo a través de diferentes programas sociales con impactos en el hábitat (Acosta, M. C., Levin, A. y Verbeke G. E., 2013), con importante protagonismo social en provincias como Buenos Aires, Tucumán, Jujuy, Chaco, etc.

Al generar nuevas condiciones jurídicas para la asociación público-privada, acordar una mayor participación de organismos financieros internacionales como el BM y reformar el programa emblema de la clase media (PROCREAR), se dio un gran paso para ampliar la participación del capital financiero e inmobiliario en la solución del problema habitacional de la mayor parte de los estratos sociales, abandonándose el alto grado de subsidio sin reintegro que tenía la producción y el acceso de la vivienda social en la etapa anterior para los sectores de bajos y medios ingresos y generalizándose el sistema de crédito hipotecario individual en todos los niveles sociales. De este modo, se avanzó en la mercantilización de la vivienda social sobre la concepción de derecho social que primaba anteriormente. Para el caso de los destinatarios de mayores ingresos, la vivienda se consolidó como bien de producción y acceso de mercado a través de desarrolladores y de la banca privada, producido por el sector inmobiliario privado, mientras que para los estratos medio y medio bajo, se promovió un esquema similar, con la ayuda del Estado para subsidiar el capital faltante, y para el estrato más bajo, que habita villas y asentamientos, el Estado destinó subsidios para capitalizarlos mediante la legalización dominial, mejorar sus condiciones de vida, mediante el mejoramiento barrial y buscar su inserción en el mercado laboral formal a través de la capacitación laboral y el emprendedurismo, como estrategia de formalización de la informalidad laboral.

Conclusiones

Desde mediados de los años 70, el Estado argentino cuenta con un sistema público de provisión de vivienda social estructurado en torno al FONAVI, el cual dispone de financiamiento y una organización institucional por ley, pero que ha experimentado periódicas transformaciones y momentos de crisis, relacionados con los vaivenes de los cambios de orientaciones políticas de los gobiernos, que debilitaron su funcionamiento e hicieron surgir nuevos programas y acciones por fuera de su organización administrativa, tendientes a orientar la política habitacional según este pendular de los sucesivos gobiernos. Este vaivén tiene como trasfondo una tensión constante entre dos concepciones en pugna de la vivienda social: como derecho social (de producción y acceso desmercantilizado) o como bien mercantil (de producción y acceso bajo las reglas del mercado). Los distintos períodos que se sucedieron desde entonces se caracterizaron por implementar políticas en uno u otro sentido, que afectaron a este sistema, aunque no siempre fueron puras ideológicamente y siempre primaron mixturas importantes, condicionadas por las distintas fuentes de financiamiento y las disputas internas entre los diferentes actores que predominaron en cada gobierno y durante cada etapa analizada.

En los años 70, durante la dictadura militar, la tensión entre ambos enfoques fue entre las medidas políticas generales que apuntaron a desmontar con violencia el modelo de industrialización por sustitución de importaciones e instaurar una política de apertura y libre mercado que afectó en parte el campo habitacional, pero no en su totalidad, ya que los actores ligados a las instituciones del bienestar que aún disponía Argentina (gremios e industria nacional) lograron la consolidación del FONAVI como sistema de provisión público de desmercantilización del acceso a la vivienda social para los trabajadores formales. Esta tensión se mantuvo en la política habitacional hasta fines de los 80, a la vez que progresivamente fue prevaleciendo un enfoque que impulsó un acceso más mercantil a la vivienda, impulsado por los organismos internacionales de desarrollo, que demandaban reformas en esta dirección. En la dimensión de la producción prevaleció durante todo el período una visión mercantilista favorable a las empresas constructoras de gran escala, contratistas del Estado.

Fue durante los años 90, con el auge de las reformas neoliberales del Estado, que este sistema, sin ser desmontado, fue afectado fuertemente por esta última concepción. Desde este enfoque, la política habitacional impulsó la descentralización y la diversificación de la atención de los destinatarios

en correspondencia con la creciente desigualdad, exclusión e informalidad, mediante un abanico amplio de soluciones habitacionales para las distintas situaciones deficitarias de los hogares, y pretendió que el Estado adoptara un rol de facilitador del mercado, tanto para dar cabida a los actores financieros e inmobiliarios en la producción habitacional de los distintos estratos de la población identificados como para fomentar la titularización y el crédito hipotecario, como medidas para mercantilizar el acceso a la vivienda social, todo bajo un nuevo modelo de gestión que se impuso en el Estado desde entonces. Esta política promovió un sistema mercantilista integral que involucró las tres dimensiones de intervención (producción, acceso y permanencia) y que contempló un sistema de subsidio para los sectores informales.

La profunda crisis del modelo neoliberal en el cambio de siglo dio paso al neodesarrollismo, que volvió a impulsar con fuerza una concepción desmercantilizadora del acceso a la vivienda social (la vivienda como derecho social), para los sectores excluidos y de bajos ingresos, destinando una masa significativa de recursos adicionales al FONAVI, especialmente en la primera parte de la etapa de gobierno, para subsidiar la reactivación de la industria de la construcción y también para financiar formas de producción desmercantilizadas, a través de subsidios a cooperativas de trabajo integradas por organizaciones sociales para la producción del hábitat, y luego, en la segunda parte, a través de subsidios para atender con fondos públicos de la seguridad social, con igual sentido desmercantilizador, la demanda de la creciente clase media, hasta que la crisis internacional marcó límites a este modelo.

“Cambiamos” dio un giro completo nuevamente y marcó el inicio de un nuevo período, que en parte volvió a los pasos de las reformas iniciadas en los 90, aunque la participación privada es entendida en esta nueva etapa no contra del Estado, sino en una alianza estratégica pública-privada, para impulsar un Estado empresario. Esta concepción tiñó toda la política habitacional, que dejó de financiar formas de producción desmercantilizadas de la vivienda social y nuevamente buscó crear las condiciones para dar cabida a los actores financieros e inmobiliarios en la producción habitacional de todos los estratos de la población e imponer a través del crédito formas mercantilizadas de acceso a la vivienda social en todos los estratos sociales. De igual modo, la dimensión de la permanencia también fue fuertemente mercantilizada a través de la eliminación de todos los subsidios a los servicios habitacionales básicos (tarifas de agua y saneamiento, energía eléctrica, gas, transporte público, combustibles, etc.). De este modo, la mercantilización de la produc-

ción, el acceso a la vivienda social y la permanencia fueron reafirmados nuevamente en esta nueva etapa. Mientras tanto, el déficit habitacional en términos absolutos, que afecta a cerca de un tercio de la población en la actualidad, según como se lo mida, continúa con mínimas variaciones desde hace varias décadas y sigue aguardando una solución definitiva.

Bibliografía

- ACOSTA, M., LEVIN, A. y VERBEKE G.** (2013). El sector cooperativo en Argentina en la última década. *Cooperativismo & Desarrollo*, 21 (102), 27-39.
- ARANIBAR, A. y RODRÍGUEZ, B.** (2013). Latinoamérica, ¿Del neoliberalismo al Neodesarrollismo? *Cuadernos de prospectiva política* 3, 21-81.
- BANCO MUNDIAL** (1994). *Vivienda, Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Documento de política del Banco Mundial, EE. UU. BIRF/ Banco Mundial.
- BIRF** (2016). Programa integral de hábitat y subsidio a la vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.ar/vivienda/biblioteca-virtual.php>.
- BARLOW, J. y DUNCAN, S.** (1994). Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared. Oxford: Pergamon.
- BARRETO, M. Á.** (2008a). Análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la reforma del Estado destinada a los afectados por la pobreza. En: *Área Digital* (Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Argentina). 8 (9), ISSN 1666-4191, Recuperado de: <http://arq.unne.edu.ar/institucional/publicaciones/areadigital/area11/principal/conjuntomarcos11.htm>.
- BARRETO, M. Á.** (28 al 30 de agosto de 2008). Un marco epistémico posible para la formulación de una política integral del hábitat para los afectados por situaciones de pobreza crítica en el AMGR, En: XXVIII Encuentro de Geohistoria Regional, Organizado por Instituto de Investigaciones Geohistóricas del CONICET (Argentina), ISBN: 978-987-21984-5-9, Publicada en soporte electrónico (CD ROM) como Actas del Congreso.
- BARRETO, M. Á.** (2011). *Transformaciones de la vida urbana de Rosadas y Resistencia a fines de los años 90. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público*. Saarbrücken (Alemania), Académica Española, 364 pp. ISBN: 978-3-8454-8280-4.

- BARRETO, M. Á.** (2012). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). En: *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* (Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia), 5 (9), pp. 12-30, ISSN 2027-2103.
- BARRETO, M. Á.; ALCALÁ, L. I.; BENÍTEZ, M. A.; FERNÁNDEZ, M. E.; GIRÓ, M. G.; PELLI, M. B, ROMAGNOLI, V.** (2014). *La política federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*. Buenos Aires (Argentina), Diseño Editorial, 332 pp., ISBN 978-987-3607-40-0.
- BARRETO, M. Á.; LENTINI, M.** (2015). *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires (Argentina), Café de las Ciudades, 535 pp., ISBN 978-987-3627-01-9.
- BORJA, J. y CASTELLS, M.** (2002). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- CIFRA** (2016). Informe de coyuntura 21. *Publicación Trimestral CIFRA*, ISSN 2314-3975, Capital Federal, Argentina. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/publicaciones.php>
- CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA** (2008). *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N.º 24*, Buenos Aires.
- CUENYA, B.** (2006). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. En: *AREA. Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo* 12, pp. 61-71, Secretaría de Investigaciones, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- DE SOTO, Hernando** (1986). *El otro sendero*. Lima: Ediciones El Barranco.
- ESPING ANDERSEN, GÖSTA** (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. València: Edicions Alfons El Magnànim.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R.** (2004). La construcción y desconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. En: *INVI 50*, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R.** (2015). El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En Autor, M. Á., Lentini, M., (Ed.) *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en argentina*. Buenos Aires (Argentina): Café de las Ciudades, pp. 29-96, ISBN 978-987-3627-01-9.

- FERREIRA, F. H. G., MESSINA J., RIGOLINI, J., LÓPEZ CALVA, L. F., LUGO, M. A. y VAKIS, R.** (2013). *Panorámica General: La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, DC, Banco Mundial. ISBN (edición electrónica): 978-0-8213-9876-0
Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821397527.pdf>
- GARCÍA DELGADO, D. y NOSETTO, L.** (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires: CICUS-FLACSO.
- IERIC** (2007). *Crecimiento de Actividad de la Construcción y disponibilidad de mano de obra. Estudio en base a la Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires. Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción.
- IERIC** (2017). Informe de Coyuntura de la Construcción 135. Noviembre-diciembre de 2016, Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.ieric.org.ar/coyuntura.asp>.
- INDEC** (2017). Informes Técnicos Construcción (1) 1. Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción. Diciembre de 2016, INDEC, Buenos Aires. Recuperado de: http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/isac_02_17.pdf.
- JARAMILLO, S.** (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios* 18-19, Bogotá 2008, pp. 11-53.
- KATZ, C.** (2014). ¿Qué es el neo-desarrollismo? Una visión crítica. Teoría y política. *Revista de Ciencias Sociales* (Quito) ISSN 0252-8681
- KEMENY J.** (1995). Theories of Power in “The Three Worlds of Welfare Capitalism”. Published in revised form in *Journal of European Social Policy*. Vol. 5 No. 22, pp. 87-96.
- KEMENY, J.** (2005). The really big trade-off between homeownership and welfare: Castells’ evaluation of the 1980 thesis and a reformulation 25 years on. *Housing, Theory and Society*, Vol. 22, 59-75.
- LENTINI, M. y PALERO, D.** (2001). Descentralización de la política habitacional y gestión territorial. Boletín INVI 42, Instituto de la vivienda de Arquitectura y Urbanismos de la Universidad de Chile, pp. 61-71, Santiago de Chile.
- LOZANO, C.** (2005). Comportamiento de los sectores dominantes. Pobreza, distribución del ingreso y crecimiento en Argentina. Ponencia en el *Encuentro Plan Fénix en Víspera del Segundo Centenario*, Buenos Aires, septiembre. [En línea], [Consulta: 12 de enero de 2011]

Disponible en: bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/iefcta/fenix.rtf

- MEISEGEIER, J.** (2002). Eike: indignación ética y coherencia. En: Ortiz Flores, E. y Zárate, M. (Compiladores). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- OBSERVATORIO SOCIAL** (2011). Mapa de indicadores económico sociales. Recuperado de: http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub_indicadores.html.
- PALERO, D. y LENTINI, M.** (2015). Política Habitacional Argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y cuentas pendientes. En Autor, M. Á., Lentini, M., (Ed.) *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en argentina*. Buenos Aires (Argentina): Café de las Ciudades, pp. 313-388, ISBN 978-987-3627-01-9.
- PÍREZ, P.** (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México”. En: *Estudios demográficos y urbanos*, 29 (3) pp. 481-512.
- PORTES, A. y ROBERTS, B.** (2008). La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante el experimento neoliberal. En Portes, A. Roberts, B. y Grimson, A. (Coordinadores), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-59, México.
- RAMÍREZ, R.** (2002). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. Boletín del Instituto de la Vivienda Año 17 N° 45. Mayo de 2002. Santiago, Chile, pp. 9-57.
- RODULFO, M. B. y BOSELLI, T.** (2015) ¿Quo vadis FONAVI? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina. En Autor, M. Á., Lentini, M. (Ed.) *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en argentina*. Buenos Aires (Argentina): Café de las Ciudades, pp. 247-314, ISBN 978-987-3627-01-9.
- SSDUYV** (2007). *Política Federal de Vivienda. Balance de cuatro años de Gestión*. Documento de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Recuperado de: <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>.
- SSDUYV** (2016). *Presentación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.ar/vivienda/pdf/presentacion_%20subse%20vivienda.pdf.

- SVAMPA, M. y PEREYRA, S.** (2009). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- TRILLA, C.** (2001). *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- YUJNOVSKY, O.** (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.



Dr. Arq. Esteban de Manuel Jerez

(Sevilla, España)

Profesor titular de la ETS Arquitectura de Sevilla. Fundador (1993) de la asociación universitaria Arquitectura y Compromiso Social. Promotor del Taller de Barrios. Ha sido coordinador del proyecto de transformación del asentamiento chabolista de Jnane Aztout en Larache (2005-2013). Investigador principal del grupo ADICI, director del Máster en Gestión Social del Hábitat y de la revista científica Hábitat y Sociedad.

Vivienda y ciudad en España:

repensando las políticas públicas tras el estallido de la burbuja inmobiliaria

Introducción

Las políticas urbanas y de vivienda en España desde los años 60 se caracterizan por su carácter subsidiario de las políticas económicas, que hicieron de la industria inmobiliaria un pilar fundamental del modelo económico español (Naredo, 2014). Para ello se impulsó la cultura de vivienda en propiedad y se estimuló la inversión en vivienda como mejor manera de canalizar el ahorro popular, al tiempo que se atraían capitales financieros internacionales asegurándoles una alta rentabilidad por el crecimiento sostenido del precio del suelo y de la vivienda. Las leyes urbanísticas liberalizadoras, que prometían bajar el precio del suelo haciendo toda España urbanizable, salvo lo estrictamente protegido, lograron el efecto inverso, al tiempo que extendieron el desorden por el territorio con modelos cada vez más alejados de la sostenibilidad ambiental, social, económica y política. Por otra parte, hemos pasado de tener leyes de arrendamientos pensadas para favorecer a los inquilinos, con rentas limitadas, a leyes de arrendamientos pensadas para hacer atractivo el mercado del alquiler para los fondos internacionales de inversión.

La subida del precio de la vivienda, muy por encima de la subida de las rentas familiares, junto con unas reformas laborales que precarizaron el empleo, nos han llevado a crear una brecha creciente entre la vivienda ofertada por el mercado y la capacidad económica de las familias. Las políticas públicas de vivienda protegida han estado orientadas fundamentalmente a favorecer el acceso a estas a través del mercado, con una testimonial promoción del parque público residencial y una nula promoción del parque de vivienda de iniciativa social cooperativa. Estos ingredientes, que desencadenaron la burbuja inmobiliaria, su anunciado estallido y la crisis de los desahucios, no han provocado por el momento un replanteamiento suficiente de las políticas de vivienda estatales. Fueron algunos de los gobiernos autónomos los que se enfrentaron al problema, con la oposición del gobierno del Estado (2012-2018), que llegó a recurrir al tribunal constitucional para paralizar medidas tomadas por gobiernos autónomos, tendientes a hacer efectivo el derecho a la vivienda, recurriendo al desarrollo de la función social de la propiedad que recoge la propia constitución española.

El resultado es que la política social de vivienda de España es divergente de la europea, con un déficit crónico de vivienda asequible y un déficit estructural que bloquea los proyectos de emancipación de los jóvenes. En este difícil contexto, no obstante, están surgiendo iniciativas autonómicas, municipales y sociales de interés.

Por otra parte, las políticas europeas impulsan un marco de sostenibilidad social y ambiental suscrito en la Carta de Leipzig (Unión Europea, 2007) y en las estrategias Horizonte 20/20, primero, y 2030 después, que apuntan a una perspectiva integrada de las políticas de vivienda y urbanas en torno al concepto de Desarrollo Urbano Sostenible. Dichas políticas ponen en primer plano la rehabilitación y regeneración urbana, con atención especial a la escala de barrio y a alinear las políticas en vivienda con el objetivo de descarbonización de la economía.

En este contexto, desde el grupo de investigación ADICI-HUM810 hemos puesto en marcha una línea de investigación en materia de políticas de vivienda y de regeneración de barrios, que luego fue desarrollada a través de la participación en la elaboración de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado de municipios andaluces de las provincias de Sevilla y Granada que sirvieron de marco para la elaboración de planes municipales de vivienda. Esto nos ha permitido elaborar diagnósticos, estrategias y líneas de acción desde las que construir los cimientos de las

políticas municipales de vivienda innovadoras en un contexto estatal que aporta muy escasos recursos a los municipios para hacer frente a la demanda de vivienda social.

Estrategias de abordaje de la investigación sobre el problema de la vivienda, la ciudad y la ordenación del territorio: la investigación-acción participativa como marco de abordaje

El abordaje de la investigación sobre el problema de la vivienda, la ciudad y la ordenación del territorio en España se viene abordando desde diferentes disciplinas, como el derecho, la economía, la geografía, el urbanismo, la arquitectura y la sociología. Podemos encontrar también investigaciones de naturaleza interdisciplinaria que contribuyen a construir miradas y estrategias de abordaje transdisciplinarias (Lucca, 2017), tan necesarias para comprender e intervenir en el hábitat social entendido en su complejidad como “interacción de situaciones físicas, sociales, económicas, simbólicas, jurídicas y políticas” (Pelli, 2010). Podemos encontrar investigaciones sociales de naturaleza cuantitativa, cualitativa y práctica (Montañés y Gutiérrez, 2017). Para quienes están imbricadas investigación y acción en procesos de Producción y Gestión Social del Hábitat, las aportaciones de todas ellas son necesarias y complementarias.

El abordaje de proyectos de investigación-acción participativa desde equipos interdisciplinares en colaboración con comunidades locales se alimenta del conocimiento previo de los equipos de investigación, al tiempo que se nutre y crece con las retroalimentaciones de los sucesivos ciclos de reflexión-acción-reflexión propios de los procesos de Producción y Gestión Social del Hábitat. El grupo de investigación ADICI, vinculado desde su inicio con la experiencia previa en Extensión Universitaria realizada en la ONG Arquitectura y Compromiso Social (1993-2015), ha venido trabajando desde su fundación en 2004 en la imbricación de las tres funciones sociales de la universidad. La extensión universitaria aporta los temas-problemas que se desarrollarán en proyectos de innovación educativa, de aprendizaje y servicio a la comunidad, y en proyectos de investigación-acción participativa (De Manuel y Donadei, 2018). Esto nos ha permitido dar respuesta a demandas sociales en relación

con la ordenación urbana a través del diseño y gestión del proceso participativo para la elaboración del Plan General de Ordenación Urbana Sanlúcar La Mayor (2006), a la metamorfosis urbana del barrio de Jnane Aztout en Larache (2005-2013), al diseño participativo de un Plan de Rehabilitación Urbana Sostenible con los vecinos y vecinas de Alcosa, en Sevilla (2012-2014). La sistematización de estos casos de estudio representa a su vez una aportación de utilidad para la ampliación del conocimiento sobre los fenómenos del hábitat social en general, y particularmente para quienes están inmersos en el diseño y acompañamiento de procesos de intervención socioespacial.

En los últimos años, como consecuencia de la situación de emergencia habitacional resultante de la gestión de la crisis financiera de 2007, así como en respuesta a la crisis ecológica, el grupo ha dirigido su investigación en Producción Social del Hábitat en torno a dos proyectos que sirvieron de marco para el desarrollo de nuestro bagaje teórico. El proyecto Barrios en Transición, que surge como respuesta al requerimiento de la plataforma vecinal la FEA (Federación de Entidades de Alcosa), nos permitió desarrollar un modelo de estrategias de intervención para impulsar la transición socioecológica de barrios. El proyecto COOPERHABITAR nos permitió profundizar en el problema de la crisis habitacional y aproximar una estrategia de abordaje desde la escala municipal, a través del desarrollo de procesos participativos para la redacción de planes municipales de vivienda y suelo.

Los aprendizajes de ambos proyectos nos permitieron a su vez iniciar y desarrollar líneas de trabajo para la consultora cooperativa El Taller Ecosocial¹, Hábitat 4, derivada resultante de Arquitectura y Compromiso Social y del grupo ADICI, y la sistematización de las experiencias desarrolladas en forma de estrategias participativas de Desarrollo Urbano Integrado (De Manuel, Fuentes-Guerra y Casado Maestre, 2018) y de planes municipales de vivienda para municipios de Granada y Sevilla. También nos sirvieron para profundizar en el conocimiento de la crisis habitacional y elaborar estrategias colectivas de abordaje, que están siendo desarrolladas en una tesis doctoral. La sistematización de estos proyectos de investigación y de intervención, que nos llevó a revisar la literatura sobre vivienda y rehabilitación, es la base para el desarrollo de este artículo, originado en la conferencia impartida en el Seminario Internacional de Políticas Internacionales vigentes en América Latina y España y en los artículos publicados por el equipo sobre los casos en los que se basó mi intervención.

Políticas de Vivienda en España: causas y consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria

La inseguridad en el acceso y en la tenencia de la vivienda en España ha pasado a primer plano de la agenda política y social como consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria (2007-2013) que puso al descubierto la contradicción existente entre la magnitud de la demanda insatisfecha de vivienda y, al mismo tiempo, la existencia de un gigantesco parque de vivienda nueva vacía inasequible. El ministerio de Fomento publica desde 2008 el censo de las viviendas vacías en España. En 2011 eran 3.443.365, de las cuales 676.038 eran nuevas. Si consideramos que en ese año el parque total era de 25.249.053, el porcentaje promedio de viviendas vacías es del 13,63 % sobre el total (De Manuel, 2015). Esta realidad de superávit de viviendas contrasta con la emergencia de situaciones de desahucios y la dificultad de la sociedad en general y de los jóvenes de manera muy especial para encontrar vivienda asequible.

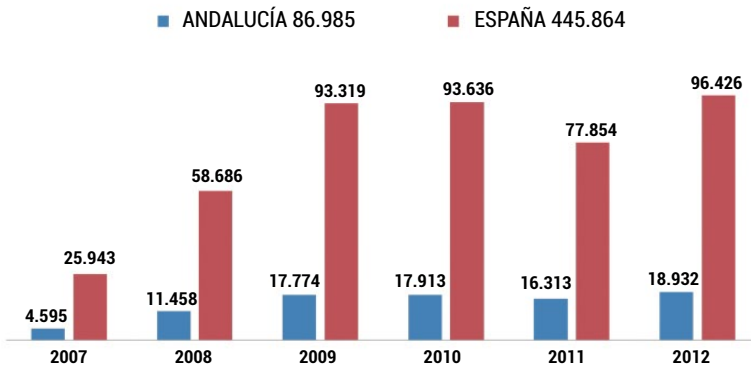


Figura. 1 Ejecuciones hipotecarias en España y Andalucía (2007-2012)
Fuente: extraído de COOPERHABITAR

El estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007 trajo consigo una proliferación de ejecuciones hipotecarias, que se multiplicaron por cuatro desde ese año hasta 2012, año en que alcanzó el techo de 96.426 ejecuciones hipotecarias.

Entre estas dos fechas se produjo un total de 445.864 ejecuciones hipotecarias en España, de las que 86.985 fueron en Andalucía (figura 1). Una parte de estas ejecuciones hipotecarias acaban en lanzamientos, y por tanto en desahucios, que se suman a los desahucios de viviendas en alquiler. Los informes que realiza el Consejo General del Poder Judicial desde el año 2013 reflejan cifras anuales entre los 60.000 y 70.000 desahucios. Llama la atención la tendencia decreciente de los desahucios de vivienda en propiedad y el incremento de los de vivienda en alquiler, que en 2017 alcanzan el 60 % en 2017² y llegan al 80 % en 2018.

La razón de que la burbuja inmobiliaria y los desahucios se hayan desplazado al alquiler viene derivada de que ante las dificultades de acceder al crédito para comprar una vivienda, la demanda insatisfecha de vivienda se dirige hacia el parque de alquiler, y el parque de vivienda libre en alquiler es muy reducido en España, además de que es prácticamente inexistente el parque de vivienda protegida en alquiler, a lo que se unen los efectos de la *turistificación*, que está convirtiendo en alojamientos turísticos una parte significativa de las viviendas de las ciudades. Esto es resultado de las políticas de vivienda llevadas a cabo en España desde mitad del siglo XX, cuando se implantó el lema “un país de propietarios”.

Si entre 1950-1960 el régimen de tenencia de la vivienda estaba repartido a partes iguales entre alquiler y propiedad, las políticas de desarrollo económico y de vivienda impulsadas en los años 60 y continuadas con matizaciones desde entonces han tenido como resultado que el régimen de tenencia de la vivienda fundamental en España, a diferencia de lo que ocurre en centro Europa y el norte de Europa, sea la propiedad. El parque de vivienda privada en alquiler en 2011 cae al 14 % y el de alquiler de vivienda protegida, al 1%

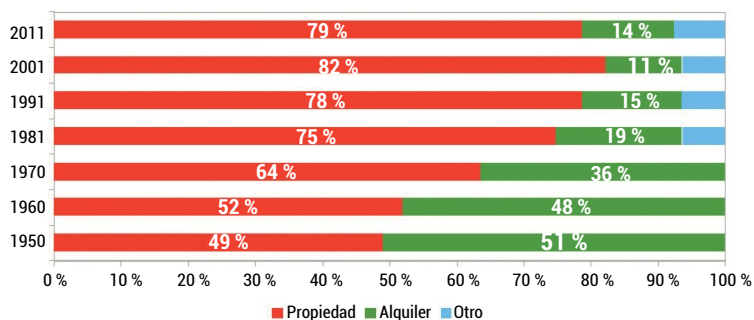


Figura 2. Evolución del régimen de tenencia de la vivienda en España (1950-2011). Fuente: proyecto COOPERHABITAR a partir de datos del INE

En el centro y el norte de Europa, en cambio, el régimen de tenencia de la vivienda está mucho más equilibrado entre la propiedad privada, el alquiler y la propiedad cooperativa. En Suecia, Alemania, Dinamarca, Austria, Francia y Holanda, la vivienda principal en régimen de propiedad representa entre el 41 % y el 58 % del parque de viviendas; el alquiler privado está en torno al 20 % y el alquiler público entre el 18 % y el 32 %, y las viviendas en propiedad cooperativa representan el 22 % en Suecia y el 8 % en Dinamarca (figura 3).

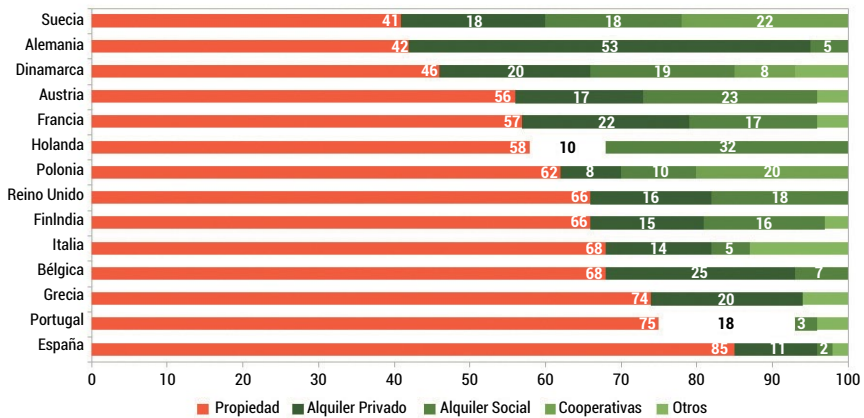


Figura 3. Distribución del régimen de propiedad de viviendas principales en Europa en 2008. Fuente: proyecto COOPERHABITAR a partir de datos del CECODHAS (2012)

Las políticas de vivienda entendidas esencialmente como un pilar del modelo de desarrollo económico de España, tuvieron un impulso ya en democracia, desde el primer gobierno de Felipe González, con políticas que desincentivaron el alquiler, desprotegiendo a los inquilinos, e incentivaron la vivienda protegida en propiedad (VPO). Se profundizó en el modelo de manera definitiva con los gobiernos de José María Aznar, que liberalizaron el suelo y vaciaron de contenido el planeamiento urbanístico favoreciendo la construcción en cualquier lugar del territorio que no estuviese estrictamente protegido. Siguiendo ambos presidentes las políticas neoliberales imperantes en todo el mundo, justificaron el repliegue del Estado como promotor directo de vivienda protegida en régimen de alquiler y facilitaron el acceso al mercado de la vivienda con incentivos fiscales.

Distribución del gasto público en vivienda en España

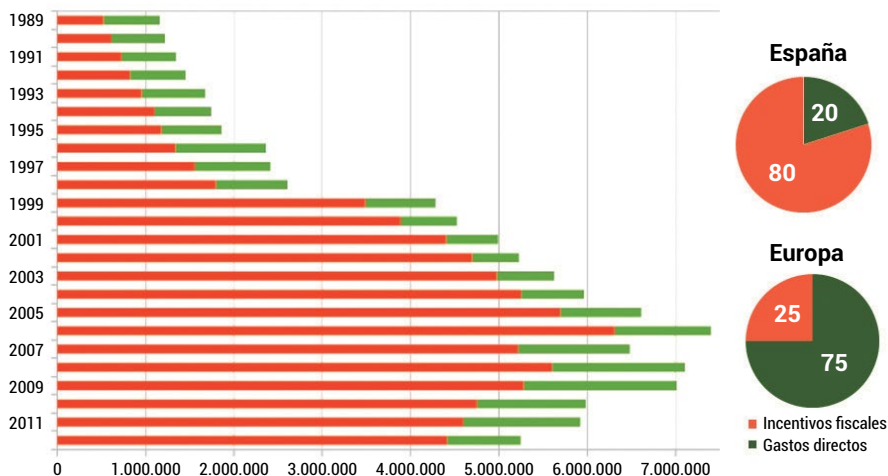


Figura 4. Distribución del gasto público en vivienda. Fuente: Cooperhabitar

La mayor parte de los fondos destinados a vivienda por el Estado se dirigen a facilitar el acceso a una Vivienda de Protección Oficial ofertada por el mercado, para lo cual se subastan suelos públicos, los procedentes de las cesiones de los nuevos desarrollos urbanos, y se ofrecen incentivos fiscales a los compradores (figura 4). Así en España el 80 % del gasto público en vivienda se destina a incentivos fiscales y solo el 20 % restante, a Gastos Directos, mientras en Europa la proporción es la inversa: el 25 % del gasto se destina a incentivos fiscales y el 75 % restante a gasto directo. Como consecuencia, España carece de un parque mínimamente significativo de vivienda protegida en relación con el resto de países del centro y el norte de Europa (figura 5).

Es preciso tener en consideración que la calificación de VPO, que limita las transacciones, se suspende a los diez años de obtenida, y que a partir de ese momento las viviendas pueden ser vendidas en el mercado libre. De este modo, el suelo público puesto a disposición de estas promociones, así como todas las ayudas recibidas por los compradores, fundamentalmente fiscales, terminan redundando en proveer de vivienda libre al mercado. Esta es la causa principal de que España, a pesar del esfuerzo económico realizado, ca-

Viviendas sociales y totales por cada 1000 habitantes en la Europa de los 15

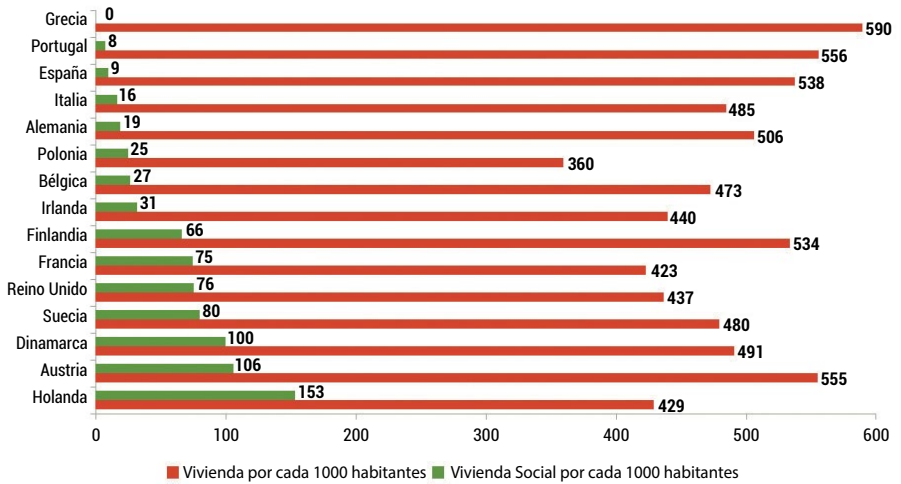


Figura 5. Viviendas sociales y totales por cada 1000 habitantes en la Europa de los 15. Fuente: Proyecto COOPERHABITAR a partir de censos de 2011 obtenidos de HOUSING Europe (2015)

rezca de patrimonio público de vivienda protegida. En España estamos a la cola de Europa con nueve viviendas sociales por cada mil habitantes, frente a las 153 viv./1000 hab. con que cuentan en Holanda³. Carme Trilla resume así la consecuencia de esta política:

si las VPO se hubieran protegido en un sistema de larga duración de sus calificaciones, gozaríamos hoy de un parque protegido de cerca de 7 millones de unidades de inmuebles —casi el 40 % del parque de viviendas principales, en lugar del 1,5 % actual—, y permitiría el acceso a la vivienda a muchas familias que actualmente no pueden acceder⁴

Como consecuencia de esta situación en España, en la que se endurecen las condiciones de acceso a la vivienda en propiedad y no hay oferta suficiente de vivienda en alquiler, estamos asistiendo a una burbuja del alquiler, con fuerte subida de precios, que están cerrando la puerta a la emancipación de los jóvenes. Según los datos publicados por El País, el 95 % de los menores de 30 años no pueden acceder a una vivienda para emanciparse. No pueden acceder al crédito hipotecario ni encuentran viviendas en alquiler al alcance de sus ingresos. Un joven menor de 30 años que quiera emanciparse en

3. Datos del proyecto COOPERHABITAR.

4. Carme Trilla, Fundación Alternativas. eldiario.es 30/04/2018

solitario tendría que destinar un 88,8 % de sus ingresos al alquiler o un 61 % a la compra. La consecuencia es que menos de un 20 % de los jóvenes menores de esa edad hayan conseguido emanciparse antes de los 30 años y que la edad media de emancipación de los jóvenes españoles sea la sexta más alta de Europa, con 29,3 años, según datos de EUROSTAT⁵.

Los dos grandes retos: vivienda asequible y rehabilitación

Sin ninguna duda, el principal gran reto en materia de política de vivienda en España es cerrar la brecha que hace inasequible la vivienda. Los pasos dados en materia de vivienda en España después de la crisis, sin embargo, han estado más centrados en rescatar bancos que personas. La crisis podría haber sido una oportunidad para adquirir una gran bolsa de vivienda y suelo en propiedad, por parte del Estado, a partir del gigantesco stock de promociones fallidas ocasionado por el estallido de la burbuja. Sin embargo, la acción primero del gobierno Rodríguez Zapatero y posteriormente de los gobiernos de M. Rajoy dirigieron los esfuerzos económicos a rescatar a los bancos sin condiciones, a la creación de “un banco malo”, el SAREB (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria), para socializar los “activos tóxicos” inmobiliarios. Los bancos crearon las SOCIMIS, sociedades inmobiliarias, para gestionar el patrimonio adquirido de viviendas derivado de las ejecuciones hipotecarias, y empezaron a ofertar viviendas libres muy por debajo del precio de las viviendas protegidas a quienes podían acceder al crédito.

Junto a estas medidas el gobierno del Partido Popular tomó iniciativas legislativas para hacer atractiva la adquisición del stock de vivienda para destinarlo al alquiler a los grandes fondos de inversión internacionales. Se tomaron dos medidas complementarias. La primera dirigida a liberalizar más el alquiler, Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. La segunda a agilizar los desahucios por impagos de alquiler modificando la ley y favoreciendo los llamados “desahucios exprés”. La modificación introducida por el gobierno del Partido Popular en 2012 Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil, en relación con la ocupación ilegal de viviendas, permitía a los propietarios —particularmente a las personas jurídicas (bancos y fondos de

inversión)— presentar una demanda de juicio verbal en la que solicita la inmediata entrega de la posesión de la vivienda y el juzgado da a los ocupantes, que no tienen por qué estar identificados, cinco días para que presenten título que justifique su situación posesoria. Transcurrido ese plazo, el juzgado ordena el desalojo en una resolución que no se puede recurrir, siempre que el demandante haya probado la propiedad, normalmente presentando las escrituras o una nota simple del Registro, y los ocupantes no aporten ninguno de esos documentos. Si los denunciados no contestan a la demanda, la sentencia se ejecuta “sin necesidad de que transcurra el plazo de veinte días” para el desalojo que ahora se aplica en cualquier desahucio. La destitución de M. Rajoy ha posibilitado una nueva reforma de Ley de Enjuiciamiento Civil por la Ley 5/2018, de desahucio exprés frente a los «okupas», que limita la vía rápida del mismo a propietarios particulares, públicos o entidades sin ánimo de lucro, y excluye expresamente a entidades financieras y gestoras de fondos de vivienda destinadas a alquiler social, los denominados “fondos buitres” que han adquirido las viviendas públicas vendidas por la comunidad de Madrid. Sin embargo, está por ver en qué medida cambia la política de viviendas y se dota de los fondos necesarios para empezar a cerrar la brecha en una doble vía: limitar el precio del alquiler, como están haciendo otros países europeos, e incrementar la oferta de vivienda asequible: fomentando el incremento sostenido del patrimonio público de vivienda en alquiler e incentivando las cooperativas en cesión de uso, cuyas primeras iniciativas están ya en marcha, con experiencias como La Borda en Barcelona o Entre Patios en Madrid. Veremos cómo es posible impulsar estas iniciativas desde los gobiernos municipales a través de la redacción de planes municipales de vivienda y suelo.

Por otra parte, es necesario señalar el segundo gran reto, de proporciones igualmente gigantescas: la rehabilitación de la mitad del parque de viviendas existentes. Esta rehabilitación es necesaria para garantizar la accesibilidad universal en la edificación, actualizar los programas de las viviendas a las necesidades funcionales actuales, con familias de tamaño mucho más reducido, con un gran porcentaje de hogares unipersonales, y para lograr la eficiencia energética en la edificación y avanzar hacia el objetivo de edificios de consumo energético cero. Actualmente se ha puesto de relieve la situación dramática en la que viven muchas personas mayores solas, en viviendas colectivas en altura sin ascensor y que no pueden hacer frente al recibo de la luz extendiéndose el concepto de “pobreza energética” que afecta a un 40 % de la población española.

El informe de rehabilitación presentado en CONAMA 2012 por un grupo de expertos plantea una política macroeconómica que vincula ahorro energético mediante la rehabilitación y creación de empleo sobre la base de la creación de un fondo rotatorio. La idea de partida es que las inversiones en rehabilitación se amortizan en consumo de energía en veinte años, suponiendo que la energía no suba de precio, mucho antes si se cumplen las previsiones de carestía energética. Se marca el objetivo de rehabilitación de 10.000.000 de viviendas hasta 2050, con una creación estimada de 380.000 empleos nuevos. Los retornos al Estado derivados de los ingresos por impuestos a las actividades económicas e ingresos en la seguridad social fundamentan la viabilidad económica del esfuerzo público necesario. Al mismo tiempo, el Estado vería en igual medida reducidos los gastos por seguro de desempleo (Cuchí y Sweatman, 2012). Lo cierto es que la crisis no sirvió para repensar las políticas de rehabilitación, y simplemente se cancelaron por falta de fondos. Estas políticas de rehabilitación siguen a la espera de unos más que inciertos tiempos mejores.

La Rehabilitación Urbana Sostenible⁶

Durante la crisis se han desarrollado decretos autonómicos y estatales para reorientar la actividad inmobiliaria hacia la rehabilitación, que no tuvieron ningún impacto por falta de fondos. En Andalucía se creó una figura innovadora para promover la Rehabilitación Urbana Sostenible, con actuaciones integradas. Sin embargo, no llegó a desarrollarse, y fue cancelado tras el cambio de gobierno de 2014. El proyecto Barrios en Transición desarrollado entre 2012-14 se alineó con este marco, y planteó un avance de cómo se podría aplicar a dos barrios andaluces de vivienda social.

El proyecto de Investigación Acción Participativa “Barrios en Transición” se desarrolló con un mismo marco teórico-metodológico en dos ámbitos diferentes⁷. Parte de la hipótesis de que es preciso encontrar vías de encuentro entre los procesos sociales emergentes de transición socioecológica y la nueva generación de políticas de rehabilitación urbana integrada que se abre a partir de la Carta de Leipzig. Estos procesos sociales emergentes que se extienden por Europa, inspirados por el movimiento de Ciudades en transición

6. Este apartado contiene un extracto del artículo publicado por (De Manuel Jerez y López Medina, 2017).

7. En este apartado nos apoyamos parcialmente en el artículo De Manuel Jerez, Esteban, López Medina, José María: Dinamizar la regeneración urbana desde la escala barrial: aprendizajes y transferencias del proyecto Barrios en transición. En: Ciudades. 2017. Núm. 20. Pág. 21-44.

y por la corriente del decrecimiento, están aproximándose en algunos casos a barrios obreros con tradición organizativa reivindicativa en materia del derecho a la ciudad.

Por otra parte, el reto de transformar la ciudad existente para hacerla más habitable y luchar contra el cambio climático desborda el planteamiento de la generación de políticas urbanas previas a la crisis de 2007. La administración está llamada a crear las condiciones que faciliten la producción y gestión social del hábitat, mediante procesos de participación y cogestión público-privada.

El proyecto de Barrios en Transición da soporte teórico-metodológico a la demanda de asistencia técnica realizada por entidades sociales de ambos barrios, partiendo de prioridades diferentes. Para llevar a cabo el proceso de diagnóstico, definición de estrategias, objetivos y medidas de intervención proponemos la creación de equipos interdisciplinarios de asistencia técnica participativa, con visión integrada de los procesos de transición a la sostenibilidad.

Marco de abordaje del proyecto

Barrios en Transición

La transformación de nuestras ciudades emerge como un campo de acción prioritario en la lucha contra el cambio climático. La transición hacia sociedades post-carbono es inevitable por un doble condicionante: porque en este primer tercio del siglo XXI habremos superado el pico de extracción de todas las fuentes fósiles y porque si no detenemos a tiempo los niveles de combustión de dichas energías, el alcance del cambio climático superará el punto de no retorno con consecuencias dramáticas e imprevisibles por caóticas (Fernández Durán, Ramón y González Reyes, 2015). Ambos hechos, agotamiento de la base energética del modelo de sociedad y cambio climático acelerado, junto con el desbordamiento de los límites de la capacidad de reproducción de los ecosistemas, suponen una grave amenaza de colapso para nuestro sistema de ciudades (Fariña Tojo, 2015) y para la civilización industrial en su conjunto (Morin, 2011; Riechmann, 2013). El margen de reacción de que disponemos es muy corto y la tarea que abordar, gigantesca. Todo ello implica cambios importantes en el comportamiento de los ciudadanos, además de un impulso político e inversiones económicas. Por ello, la participación ciudadana es imprescindible.

La PGSH fundamenta la sostenibilidad política de la gestión de la vivienda y la ciudad sobre la capacidad de construir relaciones equitativas entre actores con poder desigual: agentes económicos, políticos, sociales y técnicos. Un proceso de transformación urbana puede ser iniciado por cualquiera de estos tipos de agentes que procuran alianzas con otros: agentes económicos con asistencia técnica que buscan respaldo político para una acción de regeneración, rehabilitación o renovación urbana; agentes políticos con asistencia técnica que buscan apoyo de agentes económicos o de agentes sociales —o de ambos— para una acción de rehabilitación urbana; agentes sociales que buscan asistencia técnica para dar forma a sus reivindicaciones ante agentes políticos para emprender acciones de mejora urbana o de rehabilitación de viviendas o agentes técnicos que buscan apoyo en agentes sociales, o económicos y en agentes políticos para emprender determinado proyecto o programa de vivienda o de transformación urbana. La construcción de triángulos o mallas de triángulos entre actores es el establecimiento de vínculos, espacios y tiempos de relación que posibiliten la concertación de agentes para la transformación del hábitat social (López Medina, 2012; De Manuel Jerez, 2010).

El movimiento de Ciudades en transición parte de estos supuestos involucrando a la sociedad civil en procesos de tránsito hacia sociedades poscarbono y generadoras de resiliencia (Segura, 2013). Es una iniciativa social que ha mostrado su potencial allí donde encontró apoyo institucional. La cultura de construcción de alternativas de la que surge es diferente de la cultura de resistencia y reivindicación propia de los movimientos vecinales que vienen trabajando por el derecho a la ciudad. Sin embargo, el impacto de la crisis económica y la debilidad y el retraimiento del Estado han hecho emerger iniciativas constructoras de alternativas en barrios populares que permiten establecer puentes de enlace entre ambas tradiciones. Pero es necesario además un cambio en la cultura de gestión pública de rehabilitación y regeneración urbana en España, que ha sido en gran medida vertical o de participación débil.

Como escenarios de la vida cotidiana, nuestros barrios ofrecen la escala más adecuada para impulsar procesos participativos (López Medina *et ál.*, 2014), y emergen como ámbitos estratégicos para impulsar la transición ecosocial. Pero son los barrios vulnerables los que acertadamente ha señalado la Carta de Leipzig como prioritarios. Y como toda tarea de innova-

ción, precisa experiencias piloto de éxito que sean replicables con soporte en políticas públicas de largo alcance.

El proyecto Barrios en transición, heredero de la experiencia de los Talleres de Barrios, parte de tres hipótesis:

- 1) es necesario construir modelos de gestión social del hábitat que permitan el encuentro entre las iniciativas sociales emergentes de mejora de barrios y las políticas públicas con modelos de participación fuertes, especialmente aquellas que apoyan procesos de autogestión social (de Manuel Jerez *et ál.*, 2012);
- 2) desde los temas sensibles que movilizan a los barrios es necesario y posible dinamizar procesos integrados y multidimensionales de transición socioambiental;
- 3) una pieza clave para hacerlo posible es la asesoría técnica de equipos interdisciplinarios formados en participación ciudadana y perspectiva compleja del hábitat.

Partiendo de estos supuestos, el proyecto da respuesta a las peticiones de asesoría y acompañamiento técnico en dos barrios andaluces con problemáticas comunes, pero con prioridades sociales diferentes. Parque Alcosa en Sevilla se moviliza exigiendo a la Junta de Andalucía la rehabilitación integral del barrio con prioridad en las viviendas. No obstante, desde el primer momento se transmitió la petición de asesoría para introducir el enfoque de sostenibilidad fuerte incluyendo temas como la mejora del espacio público y movilidad. En Casería de Montijo la colaboración comienza con la asociación de parados del barrio, a la que se presta asesoría para la creación de canales cortos para una iniciativa de empleo en un huerto de agricultura ecológica urbana en el espacio público.

Enfoque estratégico–metodológico

La asistencia técnica prestada a petición de agentes sociales de ambos barrios se ubica en la perspectiva de la construcción de la base de la PGSH y con la aspiración a construir un triángulo equilátero de relaciones con las administraciones públicas. Sobre la base de un vínculo sólido técnico-vecinal, con una visión diagnóstica y estratégica compartida, se aspira a lograr que la administración local y la autonómica impulsen procesos participativos de rehabilitación integral de ambos barrios. El hecho de que el proceso de diagnóstico y elaboración de estrategias se realice en el marco de una convocatoria pública competitiva de la Consejería de Fomento de la Junta de Andalucía de

proyectos de I+D+i sustenta la perspectiva de que pudieran acabar haciéndose realidad como proyectos piloto.

En cada barrio se ha partido de los temas sentidos como prioritarios para llegar finalmente a formular sendos avances de Rehabilitación Urbana Sostenible Integrada resultantes de procesos participados. Ambos casos comparten la misma limitación: el apoyo público recibido no ha superado hasta la fecha la fase de investigación y no se ha plasmado en programas de intervención.

Para la investigación-acción participativa hemos formado dos “Talleres de Barrios”, en Sevilla y en Granada, que han trabajado de forma cotidiana sobre el terreno con vecinas y entidades de ambos barrios. La metodología se basa en la construcción colectiva del conocimiento mediante la interacción entre saberes técnicos y saberes populares: la función del equipo es acompañar procesos colectivos que identifiquen las necesidades prioritarias y permitan pasar de soluciones parciales a propuestas que enfoquen la estrategia de transición barrial en su totalidad.

Si bien la definición de las necesidades de las poblaciones y sus satisfactores (Max-Neef, Elizalde, y Hopenhayn, 1986) ha de ser un objeto de trabajo central para reconquistar parcelas de autogestión desde lo cotidiano, con carácter general se puede afirmar que el cuadro inicial de las situaciones de vulnerabilidad urbana en los barrios periféricos remite a necesidades relacionadas con empleo, vivienda, alimentación, transporte y energía. Estos sectores responden a las necesidades cotidianas de consumo y acceso a los servicios básicos por parte de la población, pero al mismo tiempo coinciden en buena medida con los principales sectores económicos responsables de los mayores impactos sobre el medio ambiente (Hertwich, E. *et ál.*, 2010).

Junto a estos ámbitos de necesidad, se consideró importante sumar otras dimensiones de investigación que se estimaron relevantes, como el diseño de estrategias de mejora del espacio público y las dotaciones y la puesta en marcha de estrategias socioeducativas ambientales ligadas a la gestión de la vida cotidiana. Todo ello hilvanado en procesos de participación capaces de introducir enfoques inclusivos de género, generación, multiculturalidad y renta.

El enfoque teórico-metodológico del proyecto se apoya en la idea de que todos los ejes de intervención son transversales entre sí y se intersectan en nodos.

Partiendo de esta base, el proyecto diseña un plan de transición a escala de barrio basado en los siguientes ejes:

- 1) Vivienda: consolidación del derecho de uso, mejora de la habitabilidad, la accesibilidad y la eficiencia energética.
- 2) Espacio público y movilidad: más espacio relacional de calidad. Redes de movilidad sostenible y conectividad barrio-ciudad: alianza peatón, bici, transporte público.
- 3) El fomento de la agricultura urbana y periurbana: aumento de la resiliencia contribuyendo a la soberanía alimentaria.
- 4) La gestión del agua, la energía y de los residuos en ciclos semi-cerrados.
- 5) Oportunidades de promocionar la economía del bien común en la rehabilitación y reactivación de los barrios.
- 6) Igualdad e inclusión social.
- 7) La educación, la comunicación y la participación ciudadana como claves para el proceso.



Figura 6. Líneas y nodos de barrios en transición.
Fuente: Proyecto Barrios en Transición, grupo ADICI

Durante el proceso estos temas finalmente se entrelazaron y agruparon en torno a cuatro grandes ejes: 1) vivienda: rehabilitación y mejora energética; 2) espacio público y calidad urbana; 3) impulso a la educación socioambiental y el cambio de valores y actitudes de la población; 4) dinamización social participativa. Los trabajos en cada uno de estos temas han estado siempre interrelacionados, y su intensidad y duración ha ido variando dependiendo de cómo lo requería el proceso en cada fase.

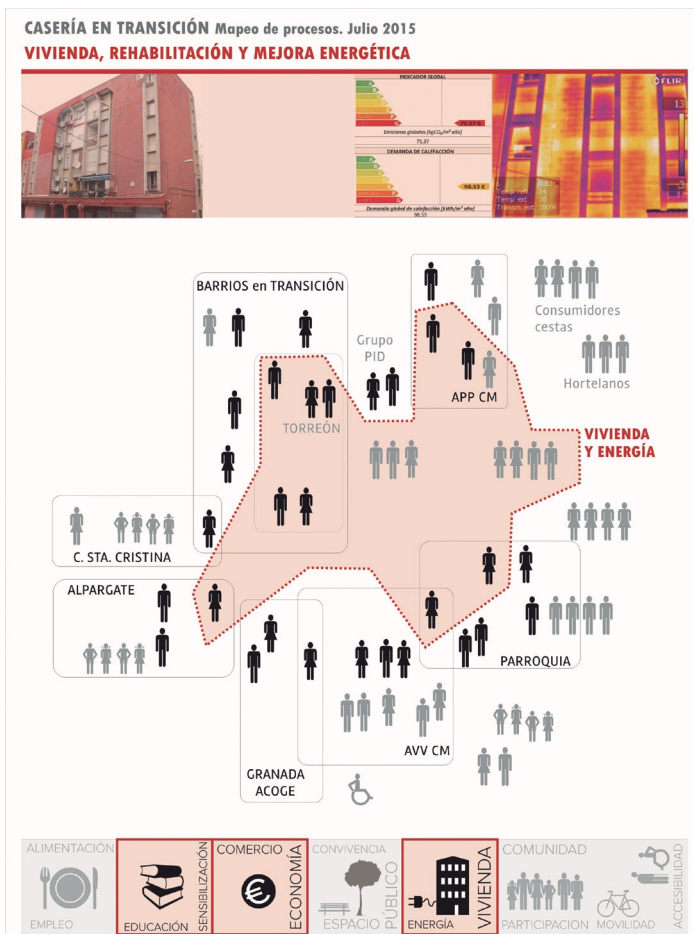


Figura 7. Mapeo de actores y ejes movilizados en el trabajo de vivienda y energía en Casería de Montijo

Por otro lado, el proyecto se sirve de la elaboración de mapeos de actores con el objetivo de identificar nuevos agentes sociales a los que involucrar sinérgicamente en la implementación del plan. Para cada caso y cada eje de actividad se ha representado en unos mapas conceptuales de los colectivos con los que se trabajó, que permiten visualizar los agentes implicados en varios ejes de actividad y que, por tanto, adquirieron una perspectiva más global del proceso⁸.

8. Para quien tenga interés en el desarrollo del proceso, lo remitimos a la lectura del artículo publicado en la revista Ciudades, <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/articulo/view/774>

Conclusiones de Barrios en Transición para planes de regeneración urbana

Este tipo de planes ha de incluir la gestión de la incertidumbre y el aprovechamiento de los recursos emergentes, de modo que se aproxima más al concepto de estrategia que al de programa (Morin, 2000); de ahí la importancia de gestionarlos a través de figuras flexibles y de proximidad, como los equipos de asistencia técnica de barrio, capaces de insertarse y desenvolverse en las redes y procesos sociales, al tiempo que se articulan con administraciones y otros actores, conjugando distintos tiempos y modos de hacer. En cada uno de sus casos de estudio, el proyecto arrojó dos tipos de resultados: de un lado, un documento de planificación estratégica o Proyecto de Rehabilitación Urbana Sostenible del barrio y, de otro, una serie de acciones piloto demostrativas que, aun a pequeña escala, suponen pasos efectivos de transición a escenarios más sostenibles.

En el marco actual es posible encontrar financiación para experiencias piloto que ensayen nuevos modos de co-gestión público-privada y mecanismos de financiación replicables que constituyan una referencia sobre la que desplegar políticas ambiciosas. ¿Qué puede aportar el proyecto de investigación a dichas experiencias piloto? Fundamentalmente herramientas para la gestión social del proceso desde la fase de diagnóstico a la de planificación y ejecución. Esta última fase es más limitada, por cuanto el proyecto solo ha podido abordar acciones prototipo de muy bajo coste. Pero el proceso demuestra que se puede llegar a generar una visión integrada de los procesos de sostenibilidad.

Políticas municipales de vivienda: límites y oportunidades

La política pública de vivienda en Andalucía se enfrenta al doble reto de dar respuesta a la demanda insatisfecha de vivienda y de activar las viviendas vacías producto del estallido de la burbuja inmobiliaria. La administración autonómica carece hoy por hoy de un parque público de vivienda suficiente como para poder hacer frente a la demanda insatisfecha de vivienda y de los recursos necesarios para impulsar la rehabilitación del parque de vi-

viviendas en Andalucía, por lo que es preciso buscar enfoques diferentes que nos permitan afrontar ambos retos.

La política de vivienda en Andalucía, desde que adquirió las competencias en la materia, ha oscilado entre programas y medidas de apoyo a la construcción de viviendas protegidas (mayoritariamente producidas por el sector privado y en régimen de propiedad) y programas orientados a la rehabilitación. Entre unos y otros destacan por su novedad en el panorama español aquellos que de alguna manera apoyaron la auto-organización de los usuarios o la gestión. Los programas de autoconstrucción de vivienda y de rehabilitación autonómica han estimulado un papel activo del usuario en el acceso a la vivienda y en su mejora. Estos antecedentes son de utilidad para repensar las políticas de vivienda, su financiación y los modelos de gestión, apostando de forma decidida por el papel activo de los habitantes en la solución del problema.

Con este objeto nos acercamos en el proyecto COOPERHABITAR a analizar experiencias nacionales e internacionales que presentan las siguientes características:

- Están centradas en el derecho al uso de la vivienda y no en el derecho a la propiedad. Nos interesó investigar las claves que favorecen las cooperativas de usuarios en la medida en que contribuyen a resolver el problema de la vivienda desmercantilizándola.
- Promueven la auto-organización de la sociedad más allá del proceso de promoción y construcción, porque la creación y el mantenimiento de vínculos comunitarios crea resiliencia frente a situaciones adversas.
- Promueven la puesta en uso y/o el reciclaje de viviendas o estructuras ya existentes, porque contribuyen a optimizar los recursos no renovables, como el suelo, y contribuyen a equilibrar la ecuación de la demanda insatisfecha y la sobreoferta de viviendas.
- Ponen el énfasis en el proceso por el que se accede a la vivienda más que sobre el producto terminado, porque es en el diseño de procesos virtuosos de colaboración de multiagentes y entre administraciones donde está hoy el mayor potencial de innovación.

De ellas extrajimos claves y herramientas que pudieran ser de aplicación al contexto andaluz. Las herramientas las desarrollamos con el objeto de que puedan debatirse e incorporarse, en su caso al Plan Andaluz de Vivienda. Al mismo tiempo, quisimos ver su aplicabilidad a escala municipal, y para ello realizamos el estudio de caso de Camas, un municipio afectado

por las dinámicas metropolitanas. Encontramos una amplia casuística de situaciones que son comunes a muchos otros municipios, y aplicamos las herramientas elaboradas en la investigación para aportar vías de solución a las problemáticas encontradas, relacionadas con la demanda insatisfecha de vivienda, con viviendas que precisan una rehabilitación para mejorar su habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética y con viviendas y suelos vacíos que podrían servir para satisfacer esa demanda insatisfecha a través de diferentes formas de gestión social o bien dedicarse a otros usos. Los resultados de la investigación nos dieron un marco para la elaboración de una nueva generación de planes municipales de vivienda y suelo, que tuvimos la oportunidad de aplicar, a través del Taller Ecosocial Hábitat 4, en varios municipios de las provincias de Granada y Sevilla.

Los planes municipales de vivienda. Estudio de casos: Bormujos y Bollullos de la Mitación, provincia de Sevilla⁹

La redacción de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo de los municipios, previstos como marco para la aplicación de los programas de vivienda del Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación (2016-2020), representan una oportunidad no solo para dotar a los municipios de un diagnóstico certero tanto de la demanda insatisfecha de vivienda y del estado del patrimonio de vivienda y suelo, público y privado, sino también para sentar las bases de una reordenación urbana que dé respuesta a las necesidades de vivienda realmente insatisfechas de la población, mediante el aprovechamiento y preservación de los recursos territoriales de los municipios. Una de las prioridades establecidas en el marco andaluz es la identificación y activación de viviendas y suelos vacantes. Para ello es preciso identificar, caracterizar y mapear de manera precisa la vivienda vacía. Uno de los requisitos para la elaboración de estos planes es el diseño de un proceso participativo. Los planes de vivienda son una oportunidad para emprender una reflexión colectiva por parte de todos los actores sociales implicados: población demandante de vivienda, organizaciones sociales, gobierno municipal y resto de fuerzas políticas, propietarios de suelo y de vivienda y promotores públicos y privados. Esa reflexión es fundamental para comprender la complejidad y dificultad del problema al que nos enfrentamos

9. Este apartado contiene extractos de los artículos publicados sobre el caso de estudio en (Rodríguez y Jerez, 2018; Universidad de Chile. Instituto de la Vivienda et ál., 2019).

y la escasez de recursos públicos disponibles para afrontarlos. El diseño de metodologías participativas para la redacción de estos planes, además de ser un requisito legal, es técnicamente imprescindible para que tengan una oportunidad de resultar mínimamente satisfactorios en el cumplimiento de sus objetivos.

Enfoque metodológico para la elaboración de los planes municipales de vivienda

El diseño del proceso y gestión del proceso participativo lo realizamos en varias etapas y espacios, implicando a actores políticos, técnicos y sociales. El equipo técnico facilitó la información necesaria para realizar el diagnóstico y el diseño participativo.

El diseño del proceso participativo partió de la construcción de dos espacios paralelos: uno técnico-político y otro ciudadano, que confluyeron al final para compartir la visión estratégica. El plan de participación se articuló en torno a tres hitos o momentos de su proceso de elaboración, vinculándose los dos primeros a la fase de diagnóstico y el tercero a la fase estratégica:

1. Convocatoria inicial. Mapeo de actores y Pre-diagnóstico;
2. Diagnóstico y definición de Retos y Objetivos;
3. Líneas de Actuación.

El proceso de elaboración del plan de vivienda se puede entender desde la lógica de identificación de necesidades y asignación de satisfactores que sistematizamos en la figura 7. Trabajamos este esquema en los talleres participativos. En la columna de la derecha introdujimos las situaciones de necesidad identificadas en el municipio, clasificadas en tres categorías: acceso a la vivienda, permanencia y recualificación. A la derecha, el análisis de parque de vivienda y suelo existente, agrupado en tres categorías: solares y suelos disponibles en diferente grado de desarrollo urbano, edificios vacíos o semiconsolidados y entornos urbanos degradados. La columna central se destina a las líneas de actuación que definen los satisfactores que relacionan necesidades y recursos (de vivienda, de suelo) sobre los que intervenir, y que agrupamos en medidas para prevenir la pérdida de la vivienda (antidesahucios), para movilizar las viviendas vacías en alquiler asequible y medidas para rehabilitar las viviendas y barrios degradados.

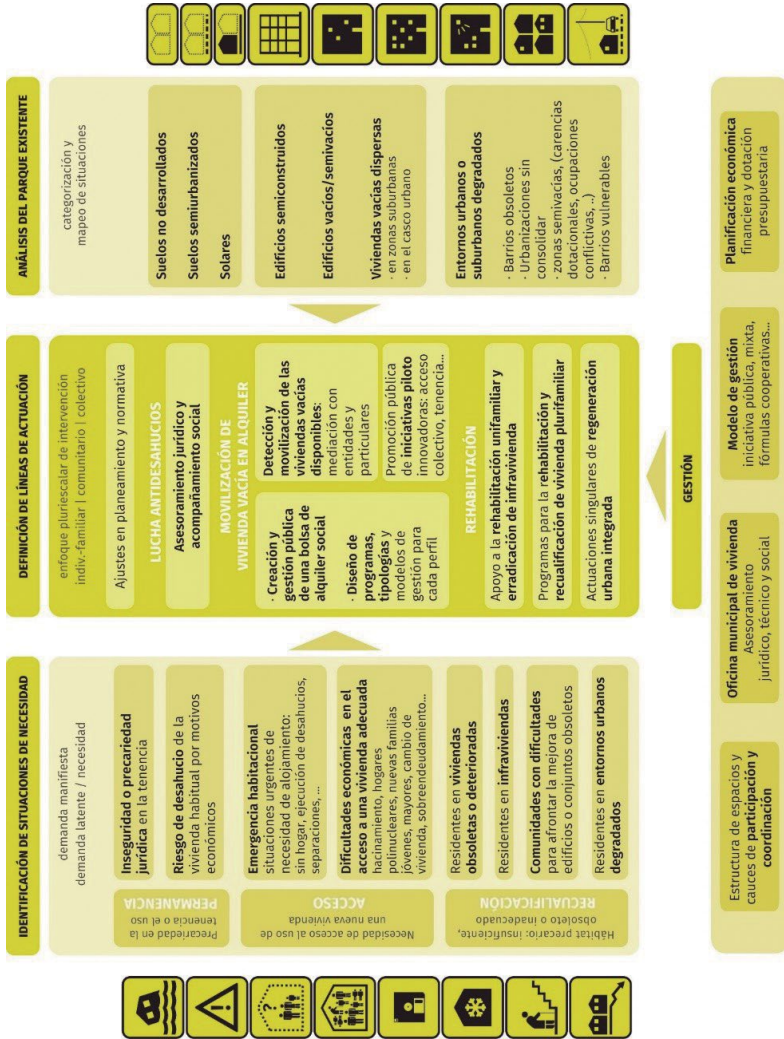


Figura 7. Matriz de necesidades y satisfactores para la elaboración de planes municipales de vivienda. Fuente: José María López Medina, Taller Ecosocial Hábitat 4, SCA, a partir de matriz elaborada en el proyecto COOPERAHABITAR del grupo ADICI

Para identificar y mapear la vivienda vacía en los planes municipales de Bormujos y Bollullos de la Mitación cruzamos los datos del padrón municipal de habitantes con el catastro. De esta manera, identificamos en primera instancia aquellas parcelas catastrales donde no hay habitantes empadronados.

A continuación, cruzamos estos datos con los de consumo de agua. Aquellas parcelas catastrales sin habitantes empadronados y sin consumo de agua se representan en un plano mediante un SIG, y sobre ellas se realiza una inspección cualitativa para terminar de identificarlas y caracterizarlas según su estado de conservación. En Cuadernos Geográficos contamos en detalle la metodología seguida (Fernández y De Manuel, 2018). Una vez presentado en los espacios de participación el mapa de la vivienda vacía obtenido cruzando datos de naturaleza cuantitativa, organizamos un paseo, inspirado en los paseos de Jane Jacobs (Jacobs, 2011) por el municipio para identificar *in situ* algunas de las situaciones más significativas y reflexionar con los participantes sobre las posibles acciones para llevar a cabo sobre ellos. El resultado de este mapeo fue dibujado en clave divulgativa y compartido en las redes

Tabla 1 Resultados del diagnóstico de necesidades y satisfactores de vivienda

	BORMUJOS	BOLLULLOS DE LA MITACIÓN
Ubicación	Primera corona del Aljarafe. Zona central del área metropolitana de Sevilla	Segunda corona del Aljarafe. Zona periférica del área metropolitana de Sevilla
Población	21.476 Habitantes (censo 2016)	10.330 habitantes (censo 2016)
Carácter del municipio	Conurbación que liga el municipio a otros próximos como continuo urbanizado	Rural, aunque con influencia de las dinámicas de crecimiento de la región
Hogares con dos o más miembros desempleados	12%	25%
Factor de Vulnerabilidad	16% (3.224 personas)	14,1% (1.369 personas)
Necesidad de vivienda por emancipación en alquiler social	63%.	67,4%.
Bolsa de vivienda vacía	561	361
Otras casuísticas del parque residencial	Sectores suburbanos inconclusos, promociones fallidas, vivienda vandalizada, esqueletos estructurales, vivienda ocupada irregularmente, vivienda inacabada, suelo vacante (ver figuras 1 y 2)	
Retos del plan	Facilitar el acceso a la vivienda de la población, atendiendo a los demandantes, grupos vulnerables y jóvenes. Incentivar el desarrollo de actuaciones protegibles, de rehabilitación y puesta en uso de vivienda vacía asequible, con la intermediación institucional y la iniciativa social	

Fuente: Fernández et ál, 2019

sociales. En la tabla 1 presentamos una síntesis del resultado del diagnóstico de necesidades y satisfactores obtenido.

Conclusiones sobre los procesos participativos de elaboración de los planes municipales de vivienda de Bormujos y Bollullos de la Mitación

El diseño del proceso participativo y los resultados de la fase de diagnóstico los publicamos en Fernández et ál., 2019. Los principales resultados son los siguientes:

- Permitted alcanzar un diagnóstico compartido por técnicos, políticos y ciudadanos sobre las necesidades sociales en materia de vivienda y las limitaciones del stock actual para satisfacerlas, dada la brecha existente entre el precio de la vivienda y la capacidad económica de la población. Se constata la insuficiencia del parque público y se identifica la activación de la vivienda vacía como uno de los principales recursos para satisfacer la demanda de vivienda asequible.
- Facilitó consensuar los retos que afrontar por el plan, y tomar conciencia de que la demanda insatisfecha desborda el concepto de población vulnerable y se extiende a dos tercios de la ciudadanía, que precisa una vivienda para emanciparse, algo que se percibe como inabarcable con los recursos autonómicos y estatales puestos a disposición de los planes municipales de vivienda.
- El proceso participativo generó un acercamiento al tema de la vivienda desde una perspectiva integrada de las diferentes áreas municipales. Así, permitió que responsables políticos y técnicos de áreas que abordan esta cuestión desde diferentes enfoques (urbanismo, asuntos sociales, medioambiente, desarrollo local, juventud, educación o participación ciudadana) se sentaran a pensar juntos. La puesta en común de diferentes perspectivas sobre la vivienda resultó satisfactoria para los participantes, y sienta las bases de una futura Oficina Municipal de Vivienda de composición transversal e interdepartamental.
- Posibilitó consolidar grupos motores ciudadanos comprometidos con los objetivos del plan de vivienda y que comparten una visión de la situación de partida y de los retos que afrontar.
- Permitted consensuar tres grandes líneas de actuación para satisfacer las

necesidades de vivienda: facilitar el acceso a la vivienda, mejorar las condiciones de habitabilidad y asesorar y acompañar a las personas vulnerables.

- Para el desarrollo de estas líneas de acción, se acuerda la necesidad de crear una Oficina Municipal de la Vivienda, en torno a la que pivotará la gestión de los principales programas diseñados.

- Para garantizar la continuidad de los cauces de participación creados, se acuerda la creación de una Comisión de Seguimiento, institucional-ciudadana, que velará por el cumplimiento de los objetivos del plan.

Referencias bibliográficas

- CUCHÍ, Albert y PETER Sweatman** (2012). *Informe GTR 2012. Plan de Acción para un Nuevo Sector de la Vivienda en España*. En Dolores Huerta - Issuu. Fundación CONAMA.
- FARIÑA TOJO, José** (2015). Cambiar el modelo urbano, To Change The Urban Model. *Ciudades* 18 (1): 69-79.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón y GONZÁLEZ REYES, Juan** (2015). En La espiral de la energía. Historia de la humanidad desde el papel de la energía (pero no sólo). Libros En Acción, Madrid 2014, 2 Vols.
- HERTWICH, E.; VAN DER VOET, E.; SUH, S.; TUKKER, A.; HUIJBREGTS M.; KAZMIERCZYK... MORIGUCHI, Y.** (2010). Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production: Priority Products and Materials. A Report of the Working Group on the Environmental Impacts of Products and Materials to the International Panel for Sustainable Resource Management.
- JACOBS, Jane** (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Capitán Swing Libros.
- LÓPEZ MEDINA, José María** (2012). *El diseño participativo en programas de rehabilitación de viviendas*. Tesis Doctoral inédita, Universidad de Sevilla.
- LÓPEZ MEDINA, Ma. José; Alberto MATARÁN RUIZ; Esteban DE MANUEL JEREZ; GONZÁLEZ CONSO Arriero; Carmen FAYOS OLIVER; Glenda DIMURO... Rosario GÓMEZ ÁLVAREZ-DÍAZ** (2014). Transiciones socioecológicas en ámbitos urbanos metropolitanos: (re)construyendo barrios a escala humana. *Revista de Economía Crítica* 17: 2013-5254.
- LUCCA, Elena** (2017). Estrategias y metodologías de formación de equipos interdisciplinarios para trabajar en hábitat. *Hábitat y Sociedad* 10: 15-34.
- DE MANUEL JEREZ, Esteban** (2010). Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat. *Hábitat y Sociedad* (1): 13-37.

- DE MANUEL JEREZ, Esteban y Marta DONADEI** (2018). The University Extension as a Dynamizer of the Complex Social Function of the University. *Estoa* 7(14): 115-27.
- DE MANUEL JEREZ, Esteban, Rafael FUENTES-GUERRA SOLDEVILLA Y VALLE CASADO Maestre** (2018). *XIV Congreso Nacional del Medio Ambiente* (Conama, 2018).
- DE MANUEL JEREZ, Esteban y José María LÓPEZ MEDINA** (2017). Dinamizar la regeneración urbana desde la escala barrial: aprendizajes y transferencias del proyecto Barrios en Transición. *Ciudades* (20): 1.
- DE MANUEL JEREZ, Esteban, José María LÓPEZ MEDINA, Conso GONZÁLEZ ARRIERO, Glenda DIMURO, Irene MACHUCA DE LA ROSA y Marina LORA CHAPELA** (2012). Barrios en Transición. *Hábitat y Sociedad* 5: 35-55.
- DE MANUEL JEREZ, Esteban et ál.** (2015). *Claves para la generación de procesos cooperativos que aseguren el derecho a una vivienda digna en Andalucía*. Sevilla.
- MAX-NEEF, Manfred, Antonio ELIZALDE y Martín HOPENHAYN** (1986). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*.
- MONTAÑÉS SERRANO, Manuel y Pedro Martín GUTIÉRREZ** (2017). De la IAP a las metodologías sociopráxicas. *Hábitat y Sociedad* 0(10): 35-52.
- MORIN, Edgar** (2000). *La mente bien ordenada : repensar la reforma, reformar el pensamiento*. Barcelona: Seix Barral.
- MORIN, Edgar** (2011). *La vía para el futuro de la humanidad*.
- NAREDO, José Manuel** (2014). Boletín CF+S. *Boletín CF+S* 0(44): 13-28.
- PELLI, Víctor Saúl** (2010). *La gestión de la producción social del hábitat. Hábitat y Sociedad* 1.
- RIECHMANN FERNÁNDEZ, Jorge** (2013). *El siglo de la gran prueba*. Tenerife: Baile del Sol..
- RODRÍGUEZ, Juan Francisco Fernández y Esteban DE MANUEL JEREZ** (2018). Metodología de diagnosis de la vivienda vacía en ámbito local. El Caso de Bormujos (Sevilla). *Cuadernos Geográficos* 57(2): 237-60.
- SEGURA, Roberto Bermejo Gómez de** (2013). Ciudades postcarbono y transición energética. *Revista de Economía Crítica* (16): 215-43.
- UNIÓN EUROPEA** (2007). *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles*. Unión Europea. Leipzig.
- UNIVERSIDAD DE CHILE. INSTITUTO DE LA VIVIENDA, Juan Francisco Fernández, Esteban de Manuel Jerez, Virginia Gutiérrez Barbarusa, y Vicente Barragán Robles** (2019). *Revista INVI*. Vol. 34.



Arq. Rubén Sepúlveda Ocampo

(Santiago de Chile)

Vicedecano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Profesor coordinador en el diplomado “Gestión del Hábitat Residencial en Contextos de Vulnerabilidad Social” y profesor en la Maestría en “Dirección y Administración de Proyectos Inmobiliarios”, responsable del curso “Modelos y estrategias de Participación en Políticas Públicas”. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.

A cuarenta años de la implementación de una política habitacional y urbana neoliberal en Chile

Luces y sombras en la construcción de un hábitat residencial

Resumen de la exposición

En este importante evento en que se exponen algunas de las experiencias de políticas habitacionales vigentes en América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay) y España, en una coyuntura política en que hay fuertes señales de transitar hacia un modelo de desarrollo sustentado en el neoliberalismo, ante una creciente disconformidad de las sociedades con experiencias neodesarrollistas marcadas por signos de corrupción y políticas cortoplacistas, la experiencia chilena en materia de políticas habitacionales y urbanas impuesta desde 1975 —en que se define un rol al Estado eminentemente subsidiario, que justifica apoyar a las familias más vulnerables con subsidios (bonos) altamente focalizados para la adquisición de viviendas ofertadas por el mercado, que ha sido exitosa en la producción de unidades habitacionales que disminuyeron el déficit cuantitativo e incorporaron a las familias más vulnerables en los circuitos del consumo urbano, que demandan nuevos requerimientos urbanos y sociales— se constituye en una experiencia interesante de analizar. Estos cuarenta años de su implementación presentan luces y sombras en la construcción del hábitat residencial, tensionando el paradigma fundante que incentiva el individualismo (fortalecido con el otorgamiento de bonos) y avanzando en forma constante a acciones

sustentadas en un paradigma más ciudadano, que entiende la construcción del hábitat residencial como un proceso complejo producto de la acción de diversos actores, con dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas que requieren un trabajo interdisciplinario por su complejidad, una acción multiactoral y una demanda de participación política activa de los ciudadanos, con adecuada información sobre sus derechos y deberes.

Introducción

Para contextualizar los cuarenta años de la implementación de la política habitacional y urbana en Chile, basada en un paradigma sustentado en un modelo de economía neoliberal que ha obtenido resultados de orden cuantitativo positivos, es necesario recordar que en la actualidad en América Latina se observan señales de transitar hacia modelos de desarrollo sustentado en el neoliberalismo. En materia de políticas habitacionales y urbanas, no se ha logrado dar respuesta a las demandas reales de sus habitantes, como se observa en Centroamérica, con un incremento sostenido de los asentamientos precarios o informales, como lo avalan numerosos estudios sobre el incremento sostenido del déficit cualitativo (Guevara y Arce, 2016; ONU-Hábitat, 2015; Bebczuk y Demaestri, 2014; Smolka, & Furtado, 2014) y en América del Sur, con una situación similar, en que diversas experiencias de políticas o programas habitacionales (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Colombia) no logran correlacionar la brecha entre demanda y oferta en tiempo, cantidad y calidad, lo que sumado a institucionalidades no consolidadas o anquilosadas, se transforma en un obstáculo para asumir los compromisos contemplados en la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (UN, 2013; CEPAL, 2017; Rolnik, 2017).

La experiencia chilena de una política habitacional y urbana es interesante de analizar, porque ha tenido una mirada de Estado desde su inicio y ha ido transitando en todo este tiempo en forma paulatina hacia acciones sustentadas en un paradigma ciudadano que entiende la construcción del hábitat residencial como un proceso complejo producto de la acción de diversos actores, con dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas que requieren un trabajo interdisciplinario por su complejidad, una acción multiactoral y una demanda de participación política activa de los ciudadanos, con adecuada información sobre sus derechos y deberes. Del análisis de esta experiencia surgen algunas interrogantes para discutir en el debate:

- El modelo de la facilitación con un sistema de financiación consolidado, un andamiaje institucional público y subsidios a la demanda ¿es suficiente para lograr resultados que construyan hábitat residencial de calidad?
- ¿Se puede construir ese hábitat residencial sin considerar acciones de otros sectores de la política pública y de los habitantes involucrados?
- ¿Se puede transitar hacia acciones de políticas públicas basadas en un paradigma ciudadano, a pesar del fundamento neoliberal?
- ¿Cuánto más se puede avanzar en materias habitacionales y urbanas sin tocar los principios estructurales de la subsidiaridad?
- ¿Cómo se abordarán las demandas de sectores de la sociedad cada día más empoderados en el derecho a la ciudad y la vivienda?

Algunas consideraciones teóricas que sustentan la política habitacional basada en el subsidio a la demanda

Toda política o programa público es un instrumento para intervenir la realidad, que se construye a partir de un denominado referencial o paradigma, entendido como una imagen de ella, que es mucho más compleja y rica de lo que cada enfoque puede abordar. Las Políticas Habitacionales y Urbanas tradicionalmente se han sustentado en una mirada sectorial, lineal y hegemónica que descompone la realidad en partes; por ejemplo, se fija como objetivo disminuir el déficit habitacional de un determinado territorio, y para ello lo que interesa es generar las condiciones para lograr una producción sostenida de unidades habitacionales, sin importar mucho el tipo y calidad del hábitat residencial que se genera. Esta política pública, como lo indica Eugenio Lahera,

corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados a un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2008).

Las políticas públicas que inciden en la construcción de ciudad, barrio y vivienda deben surgir de un proceso efectivo de participación de los diversos actores de la sociedad, que se debieran orientar en forma preferente a

comprender el ser humano indivisible en su dualidad de humanidad y ser social, de necesidades y potencialidades, que habita un territorio estableciendo un conjunto de interrelaciones afectivas, emotivas, sociales, etc., que le dan un sentido de lugar. Es por ello que es necesario preguntarse si es válido abordar desde un sector una problemática que requiere enfoques interdisciplinarios, intersectoriales, en un proceso que considere en forma preferente a los habitantes involucrados en un territorio que intervenir.

En el caso chileno, en el contexto de la dictadura militar se impone un modelo de economía neoliberal, que define un rol para el Estado eminentemente subsidiario, que deconstruye en la sociedad las acciones colectivas, incorporándose en forma paulatina un individualismo y una competitividad a ultranza que afectan el conjunto de la sociedad. En esa lógica, a partir de 1978 la política habitacional concordante con el paradigma impuesto enfrenta la carencia habitacional mediante un instrumento que son los subsidios (bonos) a la demanda, para la adquisición de viviendas ofertadas por el mercado, focalizados preferentemente en las familias más vulnerables definidas mediante un instrumento de evaluación socioeconómica (Haramoto, 1983; Saieh, 1985; Almarza, 1997).

Esta nueva política habitacional que rompe la tradición de políticas universales es consecuente con el paradigma dominante, asignándole al Estado el rol de otorgar subsidios y generar los incentivos para que el sector privado incremente la producción de unidades habitacionales. Esto va acompañado por políticas urbanas orientadas a la liberalización del suelo que lo conciben como un bien no escaso, derogan restricciones urbanas (por ejemplo, el Plan Metropolitano de Santiago) y generan nuevas propuestas institucionales para operar en este nuevo escenario. Es clave para ello liberar de toda restricción la oferta de suelo urbano (DS MINVU 420/1979: Áreas de Expansión Urbana) o el DS 3516/19 nov. de 1980, que libera suelo rústico y permite subdividir hasta 5000 m².

La necesidad de recuperar suelo urbano bien localizado lleva a la elaboración del Plan de Erradicación de Campamentos 1979-1985, que expulsa a familias que mediante una organización social y política habían ocupado terrenos públicos y privados bien localizados, donde estaban en proceso de consolidación de sus asentamientos precarios. Son desterrados a la periferia de las ciudades, donde el suelo urbano es de menor calidad, y de paso, se desmantela cualquier atisbo de organización social.

Por otra parte, el subsidio habitacional se concibe como un aporte explícito no reembolsable que entrega el Estado por una sola vez a las familias que cumplen con requisitos previamente determinados, para dotarlas de una capacidad de compra superior a la que les brindan sus ingresos. Como se ve, se trata de un subsidio a la demanda.

Además, se fortaleció la postulación individual y la valorización de la propiedad privada individual del bien raíz, factible de comercializar en el mercado. En su primera fase se consolidó el sistema financiero, administrativo e institucional, que los diversos gobiernos posteriores al término de la dictadura consolidaron en su esencia, orientado a abordar el déficit habitacional, salvo en este último tiempo, en que se generaron espacios de una mayor participación ciudadana y un avance desde la perspectiva de construir tejido de ciudad.

El principio de subsidiaridad en el cual se sustenta la política habitacional y urbana ha demostrado una capacidad de adaptarse a las nuevas demandas, pasando de la construcción de un objeto vivienda de estándares mínimos, desconectado de todos los valores intangibles del habitar —como los valores cognitivos, emocionales, perceptuales y también desconectado de todo valor urbanístico, ya que no valoriza el espacio público, los equipamientos y servicios, entre otros atributos urbanos— a la actualidad, de propuestas de un carácter más integrador. Son ejemplos de esto último, dentro del Programa de Integración Social, el Conjunto San Alberto de Casas Viejas en la comuna de Puente Alto o la Nueva Las Viñitas, en la comuna de Cerro Navia, producto de una relocalización de habitantes de la población Las Viñitas, que fue demolida por la mala calidad constructiva, los niveles de allegamiento y hacinamiento, más los riesgos constructivos producto de las modificaciones estructurales que las ampliaciones irregulares habían generado en las viviendas.

En estos cuarenta años el modelo de la facilitación con un sistema de financiación consolidado, un andamiaje institucional público y una amplia línea programática de subsidios a la demanda, tanto para viviendas nuevas como para mejorar el parque habitacional existente, logró reconocer que no es suficiente la construcción de una vivienda si no va acompañada de un barrio, y el barrio concebido como parte del tejido urbano de la ciudad. Los diversos actores involucrados en las políticas habitacionales y urbanas reconocen que su éxito cuantitativo intensificó los procesos de segregación socioespacial, y



Figuras 1 y 2. Comuna Cerro Navia: población Las Viñitas (demolida) y Nueva Las Viñitas (en ejecución). Una relocalización de habitantes en el mismo sector con mejores estándares arquitectónicos y urbanos. Fuente: Rubén Sepúlveda Ocampo



hoy se presenta como un gran desafío revertir dichos procesos, lo que implica una revisión no solo de los procedimientos operacionales, sino francamente examinar el paradigma desde donde se ha trabajado.

En estos últimos doce años se avanzó hacia una mirada más integral, con programas habitacionales en los cuales los temas de ciudad toman una relevancia preponderante, ya que se entiende la vivienda no como un elemento aislado de su contexto y que el desarrollo urbano va directamente relacionado con el progreso de las personas que habitan en los nuevos conjuntos habitacionales que el Estado provee.

Elementos contextuales de la política habitacional chilena

Estos 40 años de una política habitacional y urbana se desarrollan y consolidan en un país que, según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2018), tiene una población de 18.751.405 de habitantes (9.244.484 son hombres y 9.506.921 son mujeres), y se estima que para 2050 la cifra llegará a 21.600.000 de habitantes. De acuerdo con las estimaciones y proyecciones, se observa un descenso continuo en la proporción de personas menores de quince años desde 30 % en 1992 al 14 % en 2050. La razón principal de la disminución es la baja natalidad, y existe un aumento sostenido de la población de adultos mayores, que en 2018 era del 12 % y se proyecta para 2050 al 25 %. Este comportamiento demográfico es similar a países como Australia, Francia, Japón y Corea.

Esta característica demográfica demanda a la política habitacional y urbana chilena con nuevos desafíos, en especial con relación a los adultos mayores, que serán un cuarto de la población total del país. En ese sentido, se ha ido avanzando con algunos programas, tales como el “*Programa de Condominio de Viviendas Tuteladas*”, que posee un enfoque multidimensional en cuanto a su ejecución a través del Plan de Intervención Social relacionado directamente con el rol de inclusión social y el Plan de Conservación material de las viviendas, lo que implica la mantención y/o reparación de los inmuebles pertenecientes al condominio y su entorno.

La población en un 87 % reside en áreas urbanas, lo que supera considerablemente el promedio de población urbana de América Latina (79 %), y el promedio mundial (51 %). Estas áreas presentan características de tamaño, composición y recursos heterogéneos, conformando una amplia variedad



Figuras 3 y 4. Programa de Viviendas Tuteladas, comuna Marchigue y Talca. Fuente: MINVU



de ciudades metropolitanas e intermedias. La ciudad de Santiago aloja más de 7.000.000 de habitantes y le siguen en tamaño Valparaíso y Concepción. Ello tensiona, entre otras situaciones, la demanda de suelo urbano con atributos, de tal manera que mientras siga siendo un producto de un proceso que conjuga propiedad privada y generación de renta, se consolidará

un precio, un valor de mercado que dejará sin buenas localizaciones a sectores más vulnerables de la sociedad, salvo que exista una intervención más activa del Estado. Un buen ejemplo de esta tensión de la demanda de suelo lo constituye la ciudad de Santiago, donde ocurrió una reducción sostenida de la producción inmobiliaria residencial de interés social (valor de US\$ 20.795) en la periferia urbana consolidada (dentro del límite urbano), ya que el incremento del valor del suelo no admite localización de vivienda para los sectores más vulnerables, lo que genera una expulsión de la vivienda al extra-radio satelital regional.

Respecto de los servicios básicos con que cuenta la población urbana de Chile en la actualidad, prácticamente la totalidad de la población, el 99,8 %, tiene acceso al suministro de agua potable, encontrándose siempre disponible dicho servicio, teniendo situaciones de intermitencia del suministro en un bajísimo porcentaje, pero que afecta a los asentamientos precarios y microcampamentos. En el área urbana, el 98,8 % de las viviendas utiliza red pública, pero en el área rural el 27,7% ocupa pozo o noria, el 7,2 %, camión aljibe y el 12,2 % agua de río, vertiente, estero, canal o lago.

Por otro lado, según el Banco Mundial, en 2016 se cuenta con energía eléctrica en el 100 % de las viviendas urbanas del país, con un servicio sostenido las 24 horas del día, sin importar si el servicio es entregado a viviendas o asentamientos de bajos ingresos. Un antecedente interesante de mencionar es el nivel de penetración de la telefonía móvil, como lo indica la Subsecretaría de Telecomunicaciones, que en 2018 registra a 25.178.981 de abonados.

El PIB per cápita (PPP) de Chile, según el Banco Mundial, en 2017 fue de US\$ 24.537, estimándose que en 2022, se alcanzaría un PIB per cápita de US\$ 30.000. Lo anterior no da cuenta de la fuerte desigualdad en los ingresos, ya que ese mismo año, el 50 % de los hogares de menores ingresos accedió al 2,1 % de la riqueza neta del país, mientras que el 10 % concentró un 66,5 % del total y el 1 % más adinerado se quedó con el 26,5 % de la riqueza. Esto refleja un serio problema que se expresa en términos socio-espaciales en fragmentación, segregación de los sectores de altos ingresos e *insularización* de los sectores de bajos ingresos y, en forma reciente, en una disputa del suelo en áreas pericentrales.

Esta desigualdad medida por el Índice de Gini en 2017 fue de 0.45 (cero representa perfecta igualdad y 1 es total inequidad). El promedio simple de dieciocho países de América Latina bajó de 0,54 en 2002 a 0,46 en 2017. La Encuesta

Suplementaria de Ingresos en 2017 (INE 2018b) indica que el ingreso laboral promedio mensual en Chile es de US\$ 792 (\$ 554.493), pero el 70 % de los trabajadores y trabajadoras tiene ingresos inferiores a este promedio. En ese sentido, un 50 % de los trabajadores chilenos gana menos de US\$ 543 (\$ 380.000) y siete de cada diez trabajadores, menos de US\$ 785 (\$ 550.000) líquidos. Además, solo un 15,3 % gana arriba de US\$ 1214 (\$ 850.000) líquidos.

Este mismo estudio concluye que el 84,1 % de las mujeres chilenas gana menos que los hombres, ya que dos de cada tres hombres y tres de cada cuatro mujeres perciben ingresos líquidos menores a US\$ 785 (\$ 550.000). Esto es importante cuando se han ido incrementando las jefaturas de hogar femenino, ya que se les dificulta contar con los recursos necesarios para el ahorro previo que requieren los diversos programas habitacionales.

Esta misma encuesta registra que hay más de 670.000 subempleados y que el 50 % gana menos de US\$ 186 (\$ 130.765). Además, se registra casi 1.000.000 de asalariados que no tienen contrato de trabajo. Esta precarización laboral se complejiza más con el alto nivel de endeudamiento de las personas, que según el XXIII Informe de Deuda Morosa elaborado por el Centro de Economía Aplicada de la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad San Sebastián (USS), alcanza a 4.529.480 de personas a nivel nacional, lo que significa un incremento del 3 % con respecto a igual período de 2017 (esta morosidad se descompone en un 41 % en el Retail, 27 % en la Banca, 10 % Actividades financieras y Seguros, 7 % Servicios Administrativos y de Apoyo, 4 % Enseñanza y 11 % en Otros).

Si bien es cierto que en forma sostenida desde 2006 se ha ido disminuyendo la pobreza, medida por ingresos, como lo constata la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional —que es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social (CASEN 2017) que muestra que disminuyó desde el 29.1 % al 8.6 % en 2017, que se desglosa en 6.3 % en pobres no extremos y 2.3 % en pobres extremos—, al revisarlo por grupo de edad, se observa que afecta fuertemente a la población infantil y juvenil, ya que entre cero y tres años se concentra un 15 % y entre 4 a 17 años un 13.6 % y entre 18 y 29 años, un 8.5 %. Esto nos está indicando que las políticas sociales sectoriales altamente focalizadas no están dando la respuesta adecuada principalmente a los niños y jóvenes, situación que se complejiza más en los nuevos asentamientos precarios y que incrementa el allegamiento en los hogares más vulnerables y de sectores medios. Además, afecta de manera diferente a los hogares según su jefatura, ya que, en el mismo año, los hogares con jefatura femenina son el 9.2 % y con jefatura masculina, el 6.4 %.

En la misma Encuesta CASEN se mide la pobreza multidimensional, que incorpora las variables de Educación (22.5 %) con ítems de Asistencia, Rezagado Escolar y Escolaridad; Salud (22.5 %) con ítems Malnutrición en niños y niñas, Adscripción al Sistema de Salud y Atención, Trabajo y Seguridad Social (22.5 %) con ítems Ocupación, Seguridad Social y Jubilaciones, Vivienda y Entorno (22.5 %) con ítems Habitabilidad, acceso a Servicios Básicos y Entorno, y Redes y Cohesión Social (10 %) con ítems de Apoyo y Participación Social, Trato Igualitario y Seguridad. Con esta metodología se incrementa a un 20.7 % de población en situación de pobreza.

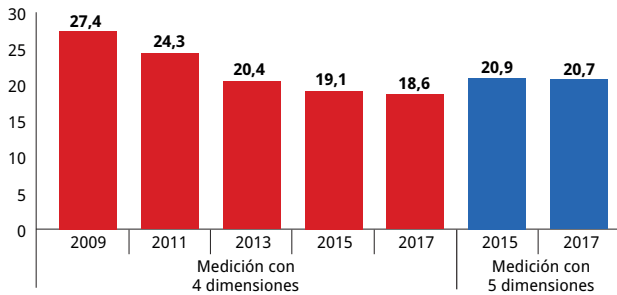


Gráfico N.º 1. Incidencia de la pobreza multidimensional en la población 2009-2017 (porcentajes, personas. Se excluye el servicio doméstico puerta adentro y su núcleo familiar). Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2017

Por otra parte, el Censo 2017 (INE (2018c) indica que desde 1992 a 2017 hubo un incremento sostenido de población migrante que representa el 4.4 % de la población residente en el país, que se concentra preferentemente en las regiones de Tarapacá (13.7 %), Antofagasta (11.0 %), Arica y Parinacota (8.2 %) y Metropolitana (7.0 %). Estos migrantes que buscan mejorar su calidad de vida y sus propias particularidades en la forma de habitar en los asentamientos urbanos demandan nuevos desafíos a las políticas públicas, que probablemente se acentuarán en los próximos años.

Un porcentaje importante de esta población en la actualidad ha tenido que resolver sus problemas de alojamiento a través de tomas ilegales de terreno o alquiler en asentamientos precarios, que aumentan conflictos de exclusión y segregación tanto en los centros urbanos como en los propios asentamientos. De acuerdo con el Catastro Nacional de Campamentos realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2018), en 2011 existían 657 campamentos o asentamientos precarios con 27.378 familias y en 2018 se incrementó a

822 campamentos con 46.423 hogares. Dicho incremento es significativo en las regiones de Antofagasta (de 28 en 2011 a 78 en 2017), Atacama (de 27 en 2011 a 72 en 2017), Tarapacá (de 6 en 2011 a 42 en 2017), Valparaíso (de 146 en 2011 a 182 en 2017), Los Lagos (de 32 en 2011 a 50 en 2017) y Aysén (de 6 en 2011 a 9 en 2017).

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo —de acuerdo con los datos del Censo de 2017— indica que se requieren 393.613 unidades habitacionales y que se produjo una disminución sostenida de los asentamientos precarios hasta 2011. De esas viviendas, 156.000 son irrecuperables, entre las cuales se contabilizan también las que están en campamentos. Además, está la situación de hacinamiento y de personas que viven allegadas. La Región Metropolitana es la que tiene mayor déficit, con 154.608 viviendas faltantes, lo que significa un 39,3 % a nivel nacional, concentrándose el déficit en la comuna de Santiago, con 14.405, seguida por la comuna de Antofagasta y Valparaíso, considerando la proporción de personas que viven en las regiones y la cantidad de viviendas que se requieren.

En contraposición a lo planteado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) estima que la necesidad insatisfecha de viviendas llegó en 2017 a 739.603 unidades (casas y departamentos). La población afectada se calcula en 2.2 millones de personas. De ese total, un 58 % corresponde a carencias vinculadas con el allegamiento (425.660) y un 42 %, a la necesidad de reemplazar unidades deterioradas (313.943).

El aumento del déficit habitacional tiene dos vertientes según dicha entidad empresarial: el incremento de las familias allegadas, ya que el déficit de viviendas relacionado con este factor escaló un 35 % entre 2015 y 2017 y afectó fuertemente a las familias de ingresos bajos y a las de ingresos medios, por el alza persistente de los precios del suelo y de las unidades habitacionales (en los últimos diez años, el precio de las viviendas aumentó más de 100 % en la Región Metropolitana, mientras que los salarios se incrementaron solo cerca de un 36 %), junto con las mayores exigencias para acceder a créditos hipotecarios (52 % de los hogares a nivel nacional no posee condiciones mínimas para acceder a un crédito hipotecario para viviendas de hasta US\$ 61.500), y el segundo factor tiene que ver con el sostenido incremento de los migrantes, ya que los datos indican que el 10 % del déficit (un total de 70.000 familias) corresponde a extranjeros.

Los esfuerzos y adaptaciones que ha tenido la política habitacional sustentada en el paradigma del neoliberalismo consisten en el desarrollo de una multiplicidad de programas habitacionales para la producción de vivienda nueva, el mejoramiento del parque habitacional existente, de barrios degradados, de los estándares constructivos, entre otros, que fueron acompañados por acciones en el ámbito urbano, como el mejoramiento de la vialidad urbana, la creación y mejoramiento de parques urbanos, la gestión de riesgos de desastres, etc., que ante las nuevas demandas de la sociedad más empoderada requieren acciones relativa al suelo y una mirada más integral de ciudad. Esto implica cambios profundos en la estructura institucional con la cual hasta la fecha se ha trabajado.

Promedio precio venta m2 por comuna



* Datos basados en la información de Goplacelit.com

Gráfico N.º 2. Valor Promedio precio venta vivienda m² por comuna en Santiago 2018. Fuente: <https://www.encasa-propiedades.com> 1UF= \$27.007= US\$ 44

Desafíos de la Política Habitacional Chilena

Esta política habitacional basada en el subsidio a la demanda surge en 1978 fortaleciéndose al alero de lo que serían las directrices del Consenso de Washington y sus posteriores revisiones de propuestas para el ajuste y desarrollo de las economías latinoamericanas. Logró generar un entramado institucional, normativo y financiero que permitió reducir significativamente el déficit cuantitativo, pero como contrapartida consolidó procesos de segregación urbana.

En su primera fase (1978-1990) se concentró en el desarrollo de los derechos de propiedad privada, financiamiento hipotecario, subsidios a la demanda focalizados, infraestructura para el desarrollo del suelo urbano, reforma de la normativa, organización de la industria de la construcción y desarrollo institucional. Se caracterizó por la gran hegemonía de los actores privados de la industria de la construcción, los cuales a través del *lobby* fueron influyendo para flexibilizar las normativas constructivas y urbanas para que permitieran incrementar las rentabilidades de los capitales invertidos.

En una segunda fase (1990-2006) los gobiernos de la concertación introdujeron mejoras no estructurales a los diversos programas habitacionales. Pregaban el exitismo de esta política habitacional lobista, recomendada por las agencias internacionales, que ocultaba algunos efectos no deseados por los objetivos fijados en ella, tales como la mala calidad residencial, el incremento de la segregación urbana, los conflictos sociales emergentes, la homogenización social en sectores de las ciudades, la expansión indiscriminada de ellas, entre otros, que obligaron a los operadores públicos a introducir un conjunto de acciones “compensatorias” frente a las demandas habitacionales y urbanas, con un cierto intento de integralidad en las acciones emprendidas, pero sin modificar sustancialmente el paradigma que lo sustenta.

En una tercera fase (2006-2010), durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se produce un punto de inflexión cuando se reconocen los impactos negativos en la construcción de ciudad y en la calidad residencial de las familias atendidas, a pesar de lo exitosa en su componente financiero con su respectivo entramado institucional y normativo, que disminuyó significativamente el déficit habitacional cuantitativo, pero que requiere implementar un conjunto de modificaciones basadas en tres ejes: cantidad, calidad e integralidad con componentes redistributivos. Para ello se impulsan acciones con el fin de lograr que

las ciudades avancen en el camino de ser equitativas y justas. Se plantea que todas las personas en todos los barrios deben tener una buena calidad residencial.

Con ese objetivo se fue introduciendo una serie de ajustes reglamentarios vía Decretos Supremos del MINVU (por ejemplo: DS 174 de 2016, se profundiza con el DS 49 de 2012, que se vuelve a ahondar con el Decreto Supremo MINVU 105 de 2015, modificado en 2017 con el Decreto Supremo 174), se va avanzando con dichas modificaciones a la política habitacional desde una mirada vivendista a una mirada más integral, en la cual importa cómo se construye barrio y tejido de ciudad con espacios de participación ciudadana, sin afectar los elementos estructurales de la subsidiaridad.

Desde un ministerio sectorial (MINVU) se impulsan acciones para lograr que las ciudades avancen en el camino de ser equitativas y justas. No importa en qué barrio alguien viva, todas las personas, en todos los barrios, deben tener una buena calidad residencial y estar integradas al tejido de la ciudad, con buenas conectividades y equipamientos.

Se puede reconocer una cuarta fase desde 2010 a la fecha, en que se han generado espacios participativos e innovaciones, por la presión de sectores

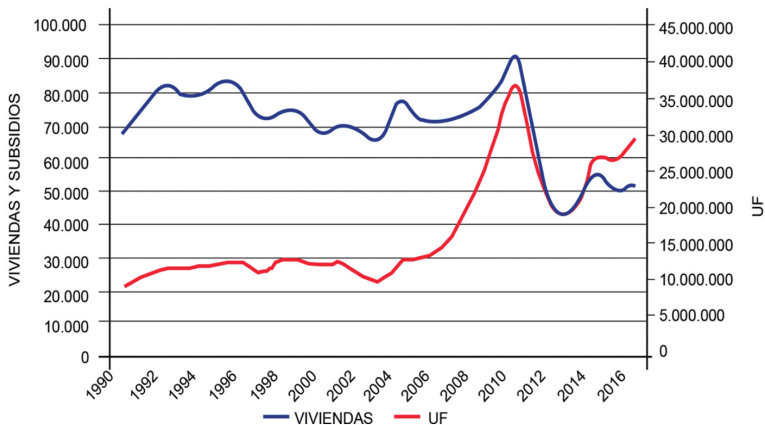


Gráfico N.º 3. Cantidad y costos de viviendas y subsidios 1990-2016 (vulnerables)
Fuente: elaboración propia en Documento COVIP que se basó en MINVU- Observatorio Urbano. 1UF= \$27.007= US\$ 44

de la sociedad insatisfechos con las respuestas viviendistas, que sin cambiar el paradigma que sustenta la política habitacional y urbana han logrado que se introduzcan modificaciones en su operatoria y aplicación con una mayor participación del Estado. Esto queda ejemplificado en ajustes a programas habitacionales vigentes, la creación de nuevos programas, como el Programa de Integración Social, el subsidio al Alquiler, el subsidio a la Eficiencia Energética, el Programa de Mejoramiento de Barrios “Quiero Mi Barrio”, el Programa de Regeneración de Condominios Sociales o los Planes Maestros definidos en algunas regiones, todo ello acompañado de mejoramiento de bienes públicos de la ciudad (vialidad urbana, ciclovías de alto estándar), Programa de Parques, Gestión de Riesgos de Desastres o las modificaciones legales, tales como la Ley de Financiamiento Urbano Compartido o la Ley 20958/2016, que establece un sistema de aportes al espacio público y la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Cada vez más organizaciones sociales (por ejemplo, la Federación Nacional de Pobladores, el Movimiento de Pobladores en Lucha, el Movimiento UKAMAU, etc.) han tomado conciencia de la necesidad de luchar por el derecho a la vivienda y ciudad, reconociendo que, ante la incapacidad del Estado, se deben abrir espacios, como lo indica el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), “si este Estado no puede y los privados no quieren, seremos los pobladores y pobladoras organizados los que construyamos nuestras propias soluciones” (MPL, 2011), recurriendo a procesos de autogestión, que implican un mayor compromiso organizativo y capacidad de lucha y negociación de actores con una mirada multiescalar que logre una buena localización y calidad residencial desde la vivienda, barrio y ciudad. El MPL que surge a raíz de la toma de terreno realizada en la comuna de Peñalolén en 1999, en forma estratégica ha gestionado dentro de los espacios que define la Política Habitacional vigente (subsidio a la demanda, ahorro previo), pero generando una alternativa que nace desde la base social creando una Empresa de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) propia, replicando su experiencia en otras comunidades, con una mirada integral.

El Movimiento de Pobladores UKAMAU surge como un comité de vivienda en 2010 en la comuna de Estación Central. Ha demostrado un alto nivel de organización y participación comprometida con una mirada más integral, sumándose a diversas demandas ciudadanas, como las relativas al movimiento por una educación gratuita y de calidad, los derechos de la mujer, las reformas al sistema previsional chileno, etc. Durante estos últimos años tuvo una amplia visibilidad por su capacidad organizativa, capacidad de presión y un discurso

político mucho más explícito que otras organizaciones. Se caracteriza por su lucha por un hábitat residencial que permita una buena convivencia entre los vecinos, con una mirada territorial mediante la apropiación del barrio y una nueva forma de comunidad.



Figuras 5 y 6. Movimiento Pobladores en Lucha (MPL) y quinto proyecto de vivienda social autogestionada utilizando el subsidio a la demanda. Fuente: MPL



Una acción paradigmática es el proyecto de La Maestranza en la comuna de Estación Central, que fue autogestionado por los pobladores, quienes se organizaron para constituir las personalidades jurídicas, postular a los subsidios a la demanda, inscribir a los socios, generar estrategias para cumplir con el ahorro previo, negociar con las autoridades del Estado representadas por el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana (SERVIU) y contar con la colaboración de un grupo de arquitectos para que mediante un diseño participativo se definieran sus viviendas y barrio.

Esta política habitacional y urbana chilena basada en el paradigma neoliberal desde 2006 ha dado pasos decididos hacia un modelo más integrador y ciudadano, que le permitirán avanzar en el cumplimiento de algunos compromisos asumidos en la Nueva Agenda Urbana: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local. La interrogante que se plantea es cuánto más podrá resistir esos ajustes sin tocar lo esencial de su paradigma.

En diciembre de 2018, el gobierno envió un proyecto de ley a tramitación legislativa denominado “Ley de Integración Social y Urbana”, cuyos objetivos aparecen muy loables, pero al revisarlo en detalle, lo que se persigue es traspasar suelo





Figuras 7, 8 y 9. Movimiento de Pobladores UKAMAU e imagen del Proyecto Maestranza, diseñado con participación de las 400 familias involucradas, localizado en un terreno de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), donde funcionaba la antigua Maestranza, con una excelente localización y conectividad. Fuente: <http://ohstgo.cl/event/proyecto-maestranza-comunidad-ukamau-y-fundacion-feman/>



fiscal, en modalidad de concesión, al sector privado por la vía de cesiones de lotes públicos urbanos, o sea, fortalecer el negocio inmobiliario a cambio de considerar un porcentaje mínimo de viviendas de carácter social, ya sea en propiedad o para el alquiler.

Finalmente, el primero de junio pasado el presidente Sebastián Piñera E. en su mensaje presidencial se comprometió a enviar un Proyecto de Ley que crea el nuevo “Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, que unirá al Ministerio de Vivienda con el de Bienes Nacionales, lo que, junto con el incremento en los subsidios de adquisición y arriendo de viviendas, permitirá alcanzar mayores niveles de integración social, reducir los campamentos y facilitar el acceso de las familias a zonas urbanas con más y mejores servicios, derribando los muros visibles e invisibles que dividen a los chilenos”. Este anuncio presidencial debiera generar un fuerte debate en el conjunto de la sociedad, ya que si efectivamente se concreta, significaría incluir un conjunto de competencias de diversos sectores con los cuales se interviene el territorio, la ciudad y la vivienda, y ello se visualiza complejo, ya que no hay mucha disposición de entregar cuotas de poder anquilosadas en los ministerios sectoriales involucrados, a lo que se agregan las competencias del nivel nacional, regional y local.

En definitiva, la decisión de intervención o construcción de un determinado hábitat residencial es una decisión política que con el esfuerzo organizado de la sociedad civil podría efectivamente generar cambios sustanciales en la concepción paradigmática en la que se sustenta la actual política habitacional y urbana, con el conjunto de modificaciones introducidas en estos 40 años.

Algunas reflexiones a modo de síntesis

En la realidad del modelo neoliberal chileno, estos 40 años han demostrado que el subsidio a la demanda ha logrado adaptarse a las diversas presiones de la sociedad con resultados cuantitativos significativos mayores que los que demuestran otras acciones dentro del neodesarrollismo en Latinoamérica. Desde 2006 en forma sostenida se transita a propuestas que tienen que ver con la construcción de tejido de ciudad y sociedad avanzando en construir barrios más integrados, pero con una debilidad en que ello sea sostenible. Ello requiere acciones integrales y concertadas con la presencia más activa del Estado, que tensiona en forma irreversible el ADN del modelo.

Para construir hábitat residenciales integrados, se debe por una parte consolidar una política de Estado, que concierte sus diversos niveles y sectores, y por otra, que genere espacios de negociación y acuerdos de diversos actores. La experiencia de estos 40 años del principio de subsidiaridad demuestra que el modelo del subsidio a la demanda logró flexibilizar ciertas líneas de acción para contener propuestas que se acercan más a una concepción sustentada en un paradigma ciudadano. La gran interrogante es hasta qué punto se podrá tensionar ese principio de la subsidiaridad, y un elemento clave lo constituirá cómo se maneja el suelo y la integración socioespacial.

Las demandas de sectores de la sociedad cada día más empoderados en el derecho a la ciudad y la vivienda son crecientes, y se suman a otras demandas sociales relativas a la educación gratuita y de calidad, resolver la seguridad social privatizada, la desigualdad en los ingresos, la modernización del Estado y la descentralización de competencias y recursos, entre otras necesidades.

Bibliografía

- ALMARZA, S.** (1997). Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena. CEPAL *Serie Financiamiento del Desarrollo*.
- BEB CZUK R. y DEMAESTRI, E.** (2014). Restricciones al financiamiento de la vivienda en América Latina: Enfoque metodológico y resultados de encuesta. División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras. Nota técnica del BID # IDB-TN-709.
- CASEN** (2017). Situación de Pobreza. Síntesis de Resultados. Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile. www.desarrollosocial.cl
- CASEN** (2017). Ingresos de los hogares. Síntesis de Resultados Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile. www.desarrollosocial.cl
- CEPAL** (2017). Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural. Publicación de las Naciones Unidas LC/PUB.2017/19. Santiago, Chile. Septiembre.

- DIVISIÓN DE GOBIERNO DIGITAL** (2019). Mensaje del presidente de la República Sebastián Piñera Echenique. Ver: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/76/db/76db640b-c5c2-44bc-bae4-0b98da6c7139/discurso_presidencial_2019.pdf
- GUEVARA, P. y ARCE, R.** (2016). Estado de la Vivienda en Centroamérica. Documento de Trabajo. Ed. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School / Hábitat para la Humanidad. San José, Costa Rica. Noviembre de 2016.
- GILBERT, Alan** (2003). Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda. En: *Revista Invi* N.º 47. Volumen 18. Ed. INVI. FAU Universidad de Chile. Santiago. Páginas 133-156.
- HARAMOTO, E.** (1983). Políticas de Vivienda Social. Experiencia chilena de las tres últimas décadas. En Mac Donald J. (Ed.), *Vivienda Social. Reflexiones y Experiencias*. Ed. CPU. Santiago, Chile. Pág. 75-153.
- HIDALGO, R. et al.** (2017). Estado y Propiedad. La Política de Vivienda Social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile. En: *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época* N.º 32. Primavera 2017. Santiago, Chile. Pp. 11-33.
- INE** (2018). Síntesis de Resultados Censo 2017. Ed. INE. Santiago de Chile. Junio.
- INE** (2018b). Encuesta Suplementaria de Ingresos 2017. Ed. INE. Santiago de Chile. Julio.
- INE** (2018c). Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017. Ed. INE. Santiago de Chile. Noviembre.
- INE** (2018d). Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992-2050 total país. Ed. INE. Santiago de Chile. Diciembre.
- LAHERA, E.** (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*. Ed. Breviarios. Segunda Edición. ISBN 9789562890632. México.
- MARIN, R.** (2017). *¿Hacia dónde va la vivienda en Chile? Nuevos desafíos en el hábitat residencial*. Santiago; Instituto de la Vivienda. FAU. Universidad de Chile.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, Chile** (2005). Un siglo de políticas en vivienda y barrio. Pehuén Editores, Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, Chile** (2016). Informe Nacional Hábitat III. Ed. MINVU. Santiago, Chile. Marzo.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, Chile** (2018). Catastro Nacional de Campamentos. Ed. MINVU. Santiago, Chile.

- NACIONES UNIDAS** (2013). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Informe NU. A/68/289. Asamblea General, Sexagésimo octavo período de sesiones. Agosto.
- NACIONES UNIDAS** (2017). Nueva Agenda Urbana. Español. ISBN: 978-92-1-132736-6. Ecuador.
- ONU-Hábitat** (2015). Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ROLNIK, R.** (2017). *La guerra de los Lugares. La colonización de la Tierra y la Vivienda en la era de las Finanzas*. LOM Ediciones. ISBN 978-956-00-1009-4. Santiago, Chile.
- ROTH ANDRE, Noel** (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de Administración*. Universidad del Valle. Número 30. Colombia. Diciembre.
- RODRÍGUEZ, A. y RODRÍGUEZ, P.** (2014). El MINVU (2010-2014), Un poco, un poco oscuro, *Barómetro de Política y Equidad* N.º 8, mayo de 2014, Cambio de paradigma. Nuevas relaciones Mercado-Estado. Fundación Equitas. Santiago, Chile.
- SMOLKA, M. y FURTADO, F.** (2014). *Instrumentos Notables de Intervención Urbana en América Latina*. Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.
- SEPÚLVEDA, R.** (2016) Producción de Vivienda Nueva. La Experiencia de una Política Habitacional Basada en el Subsidio a la Demanda. En libro *Experiencias Habitacionales Significativas en Latinoamérica y España*. ISBN 978 987 459 67-4-1. Ed. FAU-UNNE. Resistencia, Argentina. Pág. 189-212.
- SEPÚLVEDA, R. y NÚÑEZ, Felipe** (2018). Nueva Agenda Urbana ¿Es Posible avanzar en su implementación en una Política Habitacional y Urbana Neoliberal? Ponencia en *3.º Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana*. Córdoba, Argentina. Junio.
- UNIVERSIDAD DESAN SEBASTIÁN, FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS** (2018). XXIII Informe de Deuda Morosa Cuarto Trimestre 2018. Santiago, Chile. Ver: http://www.uss.cl/wp-content/uploads/2019/01/Morosidad-Cuatro-Trimestre-2018_PPT_31_01_20192.pdf



Dra. Arq. Raquel Rolnik

(São Paulo, Brasil)

Profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo y de la Maestría en Urbanismo Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Pontificia Universidad Católica en Campinas, Brasil. Fue directora de Planeamiento de la ciudad de São Paulo (1989-1992), coordinadora de Urbanismo del Instituto Pólis (1997-2002) y secretaria nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades (2003-2007). Durante seis años, hasta 2014, fue relatora especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada.

Vivienda, vida, ciudad en Brasil:

una historia de desplazamiento y resistencia

Antes de todo me gustaría mucho agradecer la oportunidad de compartir con ustedes algo de lo que he aprendido en mis cuarenta años de trabajo con política urbana y de vivienda en Brasil, en América Latina, y en un período más reciente, entre 2008 y 2014, como relatora especial para el derecho a la vivienda adecuada en el mundo. Creo que mi contribución para este seminario debería ser doble: por un lado, una contribución con un panorama más internacional, más global; por el otro, una contribución a partir de Brasil, mirando la evolución de las políticas de vivienda en Brasil, y especialmente lo que pasa en este momento preciso, tristísimo y peligroso, de nuestra historia.

Voy a intentar extraer de la propia evolución de la cuestión habitacional en Brasil el contexto más amplio, internacional, porque creo que también esto nos ayuda a entender los procesos, que son globales pero tienen su especificidad en cada lugar, en la medida en que la vivienda está profundamente inmersa en la economía política de la tierra y de la ciudad, en cada uno de los puntos del territorio del planeta. El cuadro de la situación de la vivienda y de las políticas de vivienda en Brasil no es muy distinto del cuadro general de América Latina.

DÉFICIT HABITACIONAL EM DOMICÍLIOS - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO 2015							
		BRASIL		ESTADO DE SP		RMSP	
		6.355.743		1.337.037		639.839	
Renda mensal familiar	até 3 Salários Mínimos	83,9%	5.332.468	80,8%	1.080.326	80,2%	513.151
	3 a 5 Salários Mínimos	9,7%	616.507	12,3%	164.456	12,5%	79.980
	5 a 10 Salários Mínimos	5,0%	317.787	6,1%	81.559	6,7%	42.869
	Mais de 10 Salários Mínimos	1,4%	88.980	0,8%	10.696	0,7%	4.479

FONTE: DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2015 - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO DADOS DISPONÍVEIS
EM <http://cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil> (acesso em 24/09/2019 17h46)

Especialmente en el caso brasileño, a partir de los años 50, 60, 70 del siglo pasado, el país conoció una explosión en su proceso de urbanización. Esta explosión fue básicamente un movimiento desde el campo hacia la ciudad y desde las ciudades más pequeñas hacia las más grandes; un proceso que tiene que ver con una expulsión permanente del territorio rural frente al avance del agronegocio, y por consecuencia, la imposibilidad de mantenimiento de las estrategias de supervivencia de las relaciones tradicionales con la tierra y la producción. Pues ahí es donde vivía una parte muy importante de la población, bajo relaciones más alejadas del proceso capitalista de producción, cuyo avance fue un proceso de desplazamiento masivo que, iniciado hace algunos siglos, hasta ahora sigue avanzando. En esto podemos notar una de las características esenciales del tema vivienda: los más pobres, los más vulnerables están sometidos a procesos permanentes de desplazamiento y desalojos forzosos, que son procesos también permanentes de desposesión. Estos procesos de desposesión y desplazamiento tienen en la relación del individuo con la tierra que ocupan (el tipo de vínculo entre los individuos y la tierra) un elemento esencial, en la medida en que el proceso capitalista de producción está basado en la hegemonía de la propiedad individual registrada del espacio. El espacio como propiedad individual, de un individuo o de una empresa o —ahora con la titularización— de un fondo inmobiliario, de un título.

Por contraste, cuando hablamos del proceso histórico de ocupación del territorio por las poblaciones, por las mayorías en nuestro continente —y ahí estamos hablando de *colonización*, de ocupación territorial bajo un tipo de vínculo con el territorio que no era el que existía antes—, hablamos de una

confrontación con una multiplicidad de tipos de vínculos, una multiplicidad de formas de posesión, todas consideradas vulnerables, frágiles, no legítimas y, por lo tanto, ilegales frente a la única forma legítima, legal y hegemónica que es la propiedad privada del suelo, y toda la organización territorial a partir de este hecho. Esto es muy importante, porque estamos hablando de una historia de ocupación territorial bajo un modelo basado en propiedad individual que, a su vez, tiene un enlace muy grande con la posibilidad de rentabilización de la tierra. Así que un primer movimiento —la urbanización— fue ya el desplazamiento desde relaciones de posesión colectivas o individuales con la tierra hasta llegar a la ciudad, involucrando una cantidad muy grande de migrantes. Esto es la realidad en ciudades como San Pablo, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, Fortaleza y muchas otras en Brasil: una masa de gente sin lugar. ¿Qué quiere decir esto? Que históricamente la política de ciudad nunca ha integrado a esta masa de trabajadores como parte importante de la ciudad, y por lo tanto, la vivienda de los más pobres se ha resuelto por ellos mismos con sus recursos financieros pequeños, escasos, sin tener acceso a tierra previa y, en consecuencia, constituyendo lo que llamamos —a falta de un término mejor— *asentamientos informales*, que tanto pueden ser con tierra comprada, pagada —que es el caso de loteos periféricos sin haber sido desarrollados y urbanizados con anterioridad— o las famosas favelas, o las ocupaciones de tierra vacía con —en los dos procesos— una autopromoción de la vivienda por la gente misma: la autoconstrucción con recursos escasos, sin asistencia técnica, sin plata y sin una previa estructura urbanística de apoyo. Esto significó entre los 50 y los 80 una verdadera explosión de ciudad autoproducida, sin infraestructura, donde se aloja la mayor parte de la gente.

Esta sigue siendo la “política de vivienda”, es decir, es una no-política de vivienda, en términos de que por la vía del salario, del ingreso, no se distribuye el ingreso de una manera tal que los trabajadores puedan con sus salarios, con sus ingresos, con su renta, comprar un espacio en el mercado formal o pagar un alquiler en el mercado formal, lo cual significa que están constantemente llevados a constituir este espacio en el llamado mercado informal. Necesitamos reflexionar sobre el mecanismo de la planificación urbana como un mecanismo muy importante en este juego de exclusión territorial. Porque no es que nuestras ciudades no son planeadas, planificadas, que no hay política, que no hay zonificación, no: las hay. El problema fundamental es que esta política y esta zonificación son para una parte de la ciudad. Y precisamente tiene como poder no disponer de espacio, área urbanizada para la gente, sino demarcar las fronteras entre lo legal y lo ilegal protegiendo a la vez las áreas más bien

organizadas y planificadas de la ciudad para los mercados de ingresos medios y altos, de manera de impedir que estos mercados sean invadidos, ocupados por la gente de menos ingresos. Esto mantiene un patrón permanente de exclusión territorial en el cual la urbanización es un proceso que ocurre para las mayorías *a posteriori*. Esto es fundamental y central en la economía política de la ciudad, porque el proceso de urbanización *ex post*, *a posteriori*, y el hecho de que la mayor parte de la ciudad es autoconstruida —y nadie sabe si es algo transitorio, permanente, si va a quedarse o no, si permanecerá hasta el final de los tiempos así o se va a integrar o transformar— hacen que exista una ambigüedad, un estado de transitoriedad permanente que marca estos espacios. Esta es la llave de la economía política de nuestra ciudad, en el sentido de que la integración de estos pedazos de ciudad hacia la ciudad formal, con servicios, con espacios, con calidad, o bien el desalojo masivo es una decisión discrecional del gobierno a cada momento de la historia.

Hemos visto en nuestra historia comunidades consolidadas que han logrado mejorar cada vez más su situación y transformarse casi en barrios, pero nunca terminaron definitivamente de marcar su posición ambigua en relación con la ciudad. Además, estos mismos barrios en un momento en que una expansión de una ciudad formal necesitara este espacio serían desalojados sin pagar compensaciones, en un proceso de expropiación totalmente distinto del que ocurriría en un barrio de clase media, donde se pagan el valor del suelo y el valor del suelo urbanizado como compensación. Esta ambigüedad permanente, esta zona “oscura” de la ciudad, es lo que permite al mismo tiempo negociar políticamente con estos espacios, en el sentido de que su integración a la ciudad es permanentemente vivenciada por las comunidades mismas como un favor y no como un derecho. Porque en principio son ilegales, no deberían estar allí, no están de acuerdo con las normas —y es la norma urbanística la que hace la distinción entre una y otra—, y por otra parte, está integrada si el alcalde, el concejal, el diputado conceden la posibilidad de hacer la inversión; entonces tiene que ser retribuido este favor con el voto. Esto es la maquinaria de la política urbana en nuestras ciudades, y nos ayuda a entender por qué una política urbana excluyente, colonialista, que no considera las múltiples formas de existir en la ciudad, sino solamente la forma heredada del poder colonial de ocupación del territorio, cómo es posible mantener esta estructura en contextos democráticos con la universalización del voto. Yo creo que esto es muy importante, porque incluso como ilusión en nuestros países y en nuestros continentes, siempre la ilusión, la esperanza, la idea, la utopía de una ciudad para todos es más o menos la

utopía de los países desarrollados. O sea, el estado de bienestar social, una política de vivienda masiva, universal, como por ejemplo lo que en su tiempo han practicado en Reino Unido, Francia, Estados Unidos —con sus limitaciones—, Canadá y otros ejemplos de los países del norte.

La idea es que un día finalmente nosotros podríamos ser ellos, y tener el modelo de desarrollo y de acceso a la vivienda practicado en estos países, y que desde un punto de vista de la arquitectura y el urbanismo se ha solidificado mucho en el modelo modernista de producción masiva de vivienda en la ciudad, en altura, con una homogeneización y una estandarización de los procesos constructivos de la industria de la construcción, con la idea de que sería finalmente posible producir vivienda para todos. Pero la cuestión es que entre nosotros este modelo funciona no como una política universalizada, sino como un modelo de política totalmente “suelto”, desconectado de las condiciones reales de la gente. Y cuando entra en el territorio es para desplazar y negar derechos.

Apuntes breves sobre la política de vivienda brasileña

La historia de la política de vivienda de Brasil (una política más nacional, brasileña, de vivienda) empieza en los años 60, en la dictadura, con el golpe militar del 64 y el establecimiento del Banco Nacional de Vivienda. En ese momento ya empezamos a considerar la primera característica central de la política de vivienda brasileña y de muchos países latinoamericanos: es un banco el que la define, además de que se parte de la presuposición de que lo que hay que hacer es encontrar una manera de que la financiación de la vivienda pueda llegar a los más pobres. Esta manera, desde la creación del Banco Nacional de Vivienda (BNH) (que todavía existe; ahora tiene otro nombre, es CAIXA, Caja Económica Federal, pero es lo mismo) utiliza el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, FGTS, como el gran financiador de la producción de vivienda. Siempre la idea es financiar la construcción de vivienda nueva, entera, en propiedad.

Desde su creación en el año 1964, en el período de la dictadura, el BNH claramente está relacionado con la idea de hacer de cada trabajador un propietario, para que los trabajadores no piensen jamás en cuestionar la propiedad y se transformen ellos mismos en propietarios, y la producción consista

en tomar el fondo de pensión público de los trabajadores, el FGTS, como financiador de la vivienda. Ahí hay dos robos en una sola decisión política: el primero es utilizar la plata de los trabajadores mismos y no la riqueza producida de la sociedad para poder hacer política social redistributiva (o sea, son los trabajadores quienes financian la política redistributiva a ellos mismos); el segundo robo consiste en que, como es el fondo de pensión de los trabajadores, podemos pagar menos interés en este fondo, comparado con el interés del banco privado, y por lo tanto, los trabajadores no necesitan tanto interés en sus ahorros, pueden retirarlos con mucho menos interés en el momento de la jubilación. O sea, con dos robos y una obsesión, que la política de vivienda es básicamente producir vivienda vía crédito, con la utilización del fondo, lo que presupone dos cosas: primera, la necesidad de retorno del capital invertido (o sea, hay que pagar) y la segunda, la necesidad posterior de gestión de los espacios por los trabajadores mismos, lo que llamamos nosotros aquí en Brasil “tasas de condominio”, para poder mantener los espacios, los edificios, los espacios colectivos, etc., funcionando bien.

Por cierto, esta **jamás** será una política buena para los pobres, más vulnerables, que primero no tienen ni siquiera para pagar el gasto principal, cuanto más con interés; segundo, vivir en la situación de informalidad les permite no tener que pagar la cuenta de agua, la cuenta de luz, la tasa de condominio, porque no hay dinero para todo esto. O sea, claramente, históricamente, la producción de vivienda bajo los modelos financieros del banco jamás llega a los más pobres, quienes son exactamente quienes más necesitan.

SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO						Brasil (1964-1986)	
Produção de unidades habitacionais por períodos							
PERÍODO	PRESIDENTE	HABITAÇÃO POPULAR				SBPE	TOTAL GERAL
		Cohab	Outros	Cooperativas	Total Habitação popular		
1964-1969	Castelo Branco e Costa e Silva	178.895	64.727	61.223	304.845	120.469	425.314
1970-1974	Garrastazu Medici	77.902	55.833	100.227	223.962	326.146	560.108
1975-1979	Ernesto Geisel	593.777	31.134	178.008	802.919	400.108	1.203.027
1980-1984	João Figueiredo	655.888	112.842	156.493	925.223	972.366	1.897.589
1985-1986	José Sarney	71.402	19.984	14.656	106.042	79.482	185.534
Total		1.577.864	284.520	510.607	2.372.991	1.898.571	4.271.562

Fonte: Pontual, 1996; Barbosa, 1993 e Relatórios anuais do BNH.

Entonces, en el período BNH, que abarca desde el año 1964 al año 1985, cuando fue cerrado, el BNH produjo 4.000.000 de viviendas, pero la mayor parte fueron viviendas de clase media, media baja, nunca efectivamente para los sectores más pobres, que siguen produciendo su propia vivienda en favelas, en autoproducciones, en autoconstrucción.

Después de un intervalo entre el 85 y el 95 prácticamente de parálisis de toda política, se empieza a mitad de los 90, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, a retomar una idea de vivienda, pero empieza a introducirse en la política de vivienda algo que ya había pasado en el marco de la política de vivienda internacional, que es la idea de que el mercado privado debería ser el responsable de producir vivienda social. En la versión de las ciudades del sur global con respecto a la visión de las ciudades del norte, el Estado subsidia a la gente para que compre el producto del mercado privado. Este modelo tiene que ver, desde el final de los años 70 en Reino Unido, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, y en Estados Unidos bajo el de Reagan, con el momento en que empieza la formulación teórica y la implementación práctica del neoliberalismo. La vivienda ha sido una de las primeras en pasar por este proceso, uno de los primeros sectores afectados por el neoliberalismo, con la idea de terminar con un estado de bienestar social, con el Estado como proveedor de servicios y redistribución, y trasladar esto cada vez más al mercado.

En Reino Unido, por ejemplo, en los años 70, hubo una privatización masiva del stock residencial del país, de todo Reino Unido, era un stock público de vivienda de alquiler. Esto fue vendido para los ocupantes mismos, o sea, nadie fue echado de su casa, y la gente pudo comprar sus propias casas de una manera muy subsidiada. Por cierto, esto construyó la base política de Margaret Thatcher, porque fue vivienda casi regalada a la gente, y después, con la propia utilización de la vivienda, se financiaba el consumo. En las palabras de Nouriel Roubini, el famoso economista, la vivienda considerada como un cajero electrónico, utilizada para sacar plata: poner la vivienda propia hipotecada y poder tomar un préstamo en el banco para financiar el pago de la universidad de tu hijo, o el pago del servicio de salud de la familia, y mediante un proceso de mantenimiento de salarios súper bajos a los trabajadores, mantener igual un alto nivel de consumo. La privatización del Reino Unido fue seguida, luego de la caída del muro de Berlín, por la privatización masiva de todo lo que era vivienda pública en los países de la Europa del este, excomunistas, y esto fue un proceso bastante generalizado.

En el caso norteamericano también ocurrirán cambios importantes en los años 80. En Estados Unidos siempre han tenido una doble política de construcción de viviendas. De un lado construcción de edificios de vivienda pública para alquilar a los trabajadores, y del otro lado con financiación y crédito hipotecario para que la gente compre sus casas en los suburbios. Pero casi en el final de los años 60/70, con la salida de la primera generación de los trabajadores blancos hacia la casa de los suburbios y la entrada de los hispanos y de los negros en los conjuntos habitacionales, y con toda la “racialización” del tema, la vivienda en conjuntos habitacionales públicos se transformó ideológicamente en lugar del peligro, en lugar del *ghetto*, del *slum*, en lugar peligroso. Entonces la política norteamericana a finales de los años 70 fue básicamente empezar a demoler conjuntos públicos, desfinanciarlos por completo, sacar toda la plata pública, dejarlos degradar cada vez más y meter más dinero en las políticas de promoción de compra de casa propia individual. Esto implica poner más dinero, porque la promoción de compra de casa propia se hace con exención fiscal, con renuncia fiscal, o sea, es plata pública, básicamente. Pero plata pública trasladada de un fondo de redistribución para un fondo de privatización.

Este desmontaje de la política como política social y la entrada de la idea del mercado privado como proveedor de vivienda ha tenido una importancia muy grande en América Latina, a partir de la experiencia chilena, que fue el primer gran modelo en el cual el Estado subsidia al comprador de bajos ingresos para que compre un producto de pésima calidad en la extrema periferia, producido por el mercado. Esto poco a poco fue transformando las políticas en América Latina en general y la política brasilera también a partir del final de los años 90, cuando empiezan las primeras nuevas reglamentaciones en el sentido de parar de tener empresas públicas de producción de vivienda social vía crédito, que eran las compañías de vivienda pública (COHAB), para tender hacia el modelo que finalmente se torna el predominante en 2007-2008, cuando es lanzado el programa “Mi casa, mi vida”. Es importante entender que en el caso latinoamericano estos programas de producción de vivienda subsidiada por el mercado han sido también programas de viabilización de desplazamientos forzosos, porque desde el desmontaje de los campamentos en Chile hasta el desalojo que se produce en favelas en Brasil, ante lo cual se ofrece como alternativa una vivienda ubicada en las periferias, también esto es un instrumento importante de desalojo, de desmantelamiento del territorio popular. Especialmente en el caso brasilero esto es muy claro, sobre todo en territorios populares bien

ubicados, situados en áreas centrales, en sitios con mucha infraestructura, que todavía es un bien escaso en nuestras ciudades.

Minha Casa Minha Vida, cambio y continuidad

En el caso brasileiro, el modelo de la casa propia vía crédito hipotecario ha sido formulado en el ámbito del programa *Minha Casa, Minha Vida*. Para contarles un poco la historia de este programa, es muy importante tener en cuenta sus antecedentes. El primer antecedente es que al final de los años 90 y principios de 2000, las importantes empresas constructoras —al menos siete de las grandes— abrieron su capital en bolsa de valores, se capitalizaron muchísimo con fondos de inversión extranjeros, internacionales —muchos que acababan de salir de México, por ejemplo—, y con esto compraron y movilizaron mucha tierra para poder lanzar en el mercado privado un nuevo producto inmobiliario que llamaban *segmento económico*, o sea, producción por el mercado privado de una mercadería que podría ser comprada por un segmento que no es de los más pobres, pero que estaba en ese momento fuera del mercado. Esto con los propios recursos de las constructoras.

Cuando llega la crisis financiera, en 2011, y los capitales golondrina empiezan a salir de estas grandes constructoras, ellas, en pánico, con la crisis, con miedo de lanzar sus emprendimientos del segmento económico llegan al gobierno brasileño, al gobierno de Lula, a pedir “por favor, hagan algo”. La respuesta del gobierno fue vamos a lanzar un programa, muy inspirado en Chile y México, en el cual el gobierno es el que garantiza la compra de sus productos. El gobierno garantiza la compra de las viviendas que tienen preparadas para lanzar (250.000) porque subsidia a la gente para que las compre. Esto impulsó todo el montaje del programa *Minha Casa, Minha Vida*.

Por cierto, dos fenómenos muy importantes definieron el destino del programa: primero la posición del propio presidente Lula de decir, *mira, pero esto no puede ser solo para estos segmentos, es importante tener para una renta aún más baja*, y así se creó la idea de *Minha Casa Minha Vida/ Um*, o sea, segmento uno, que es vivienda prácticamente regalada a la gente. Las constructoras construyen, el gobierno compra enteramente las unidades, y los gobiernos locales las distribuyen entre los que necesitan. Bueno, con *Minha Casa Minha Vida/ Um*, que es de los que 100.000.000 de *Minha Casa Minha Vida*, un 40 % sería entonces para estos sectores. Es importante decirlo porque es la primera

vez que subsidios importantes del presupuesto público van a la vivienda, que es una lucha histórica en nuestros países para que efectivamente plata pública sea destinada a la vivienda. Lo interesante es que plata pública fue destinada a la vivienda, pero solamente para poder abarcar una construcción en masa a partir de las constructoras. Había toda una idea anterior construida desde hacía años.

Desde el final de los años 70, una lucha por la vivienda y una lucha por la inclusión territorial en Brasil logró insertar en la Constitución la función social de la propiedad, la idea de que los edificios que no cumplen su función social tienen que ser penalizados y pueden ser expropiados con pago en títulos de la deuda pública, la idea de que hay que reconocer las distintas formas de propiedad de los territorios populares y acabar con la ambigüedad con respecto a su pertenencia o no a la ciudad; la idea también muy importante de que es fundamental el control social en las políticas urbanas de la vivienda. Todo esto fue fruto de la lucha, y fue escrito en la Constitución y después escrito en el Estatuto de las Ciudades y en los Planes Directores de cada una de las ciudades, a través del establecimiento de zonas especiales de interés social. También fue considerado en el momento de creación del Ministerio de Ciudades, un momento importante de formulación de una política de vivienda de interés social, un poco basada en el modelo de la reforma del Estado brasileño en el sector salud, que logró construir un sistema único de salud articulando las políticas y recursos de salud de los tres niveles gubernamentales (Ciudades/Estado/Nación), pero también bajo participación y control de los trabajadores y usuarios del sistema. Análogamente sería un pasaje de un sistema único de vivienda en el cual, en cada nivel —Municipio, Departamento, Nación— hay un fondo de vivienda, con recursos presupuestarios, que se traslada al otro, y a cada segmento se añaden también fondos del departamento, del municipio, además de planes municipal departamental y nacional de vivienda. También un consejo nacional, departamental y local de vivienda define cuáles son las prioridades de utilización de este fondo con respecto a las distintas necesidades de vivienda de los diferentes sectores de la ciudad.

Este proyecto, la idea de un fondo nacional de vivienda de interés social, con un abanico amplio de posibilidades de producción de vivienda: cooperativa, por autogestión, alquiler social, casa propia, distintas capas de vivienda, varias políticas, mejoras en asentamientos y muchas otras, debería ser objeto de decisión en cada una de las ciudades. Es decir, un modelo totalmente

descentralizado, totalmente bajo el control social en cada nivel; incluso en este consejo participarían trabajadores, constructoras, gobierno, sectores técnicos, académicos, etc.

Este modelo estaba aprobado desde 2005, cuando se lanza *Minha Casa Minha Vida*, que no tiene nada que ver con este modelo. Es un modelo centralizado, único, basado en una única forma de producción de vivienda, que es casa propia individual, basado de nuevo en un banco y en el crédito bancario, con todos sus límites y sus características. Por cierto, los movimientos organizados, incluso aquellos que estaban en la base del PT en aquel momento, protestaron, igual que nosotros, y ahí se creó una pequeña modalidad dentro del programa *Minha Casa, Minha Vida*, que fue “*Minha Casa, Minha Vida Entidades*” o asociaciones, que fue la posibilidad de hacer proyectos de vivienda por autogestión por asociaciones con recursos del programa y los subsidios. Mucho se ha hecho con esto, pero como la lógica de todo el programa es una lógica de las constructoras, las cooperativas de vivienda por autogestión han tenido que competir con las constructoras y desarrolladoras inmobiliarias para comprar tierra —por cierto, nunca lograban comprar tierra bien ubicada—, y han podido contar con muy poca tierra pública o tierra fiscal. Solamente algunas unidades de “*Minha Casa, Minha Vida Entidades*” tuvieron apoyo, pero en la mayoría de los casos debieron transformarse en verdaderas constructoras, incorporadoras. Estamos hablando de “*Minha Casa, Minha Vida Entidades*”, el uno por ciento de todo lo que *Minha Casa, Minha Vida*, o sea, absolutamente residual como programa, como número de unidades, etc.

La coyuntura actual

Bueno, ¿dónde estamos hoy? *Minha Casa, Minha Vida* logró producir desde que fue lanzado en 2009 hasta el momento del ‘*impeachment*’ de Dilma, cuando fueron “interrumpidos”, aunque no totalmente, cuatro millones de unidades. En relación con sus efectos, si bien es verdad que mucha gente pudo tener acceso a una vivienda por primera vez, es también verdad que, aparte de haber sido un programa de desalojo, produjo conjuntos inmensos en las periferias, homogéneos desde un punto de vista económico, arquitectónico y urbanístico, lejos de la ciudad, lejos de las oportunidades económicas y, por tanto, reforzando la gestalt discriminatoria de la ciudad, del modelo de exclusión territorial de la ciudad.



Programa *Minha Casa Minha Vida*. Fuente: Archivo de Prefeitura Imperatriz MA

Los efectos de una disponibilidad de crédito tan grande a la vez y sin ningún tipo de regulación y de política urbana —y la propia dinámica económica también fue responsable de provocar eso—, provocaron desde 2009 —en realidad desde 2006— una subida inmensa de los precios de terrenos y alquileres en Brasil. Con esta subida, a pesar de que durante el gobierno de Lula tuvimos un incremento de los salarios, en los ingresos de los trabajadores, el precio de los inmuebles estaba muy arriba del incremento de renta, o sea, la distancia para poder acceder y comprar tierra o inmuebles es cada vez más grande. Con esto, después, a partir de 2013, con una crisis económica que empieza a aumentar el desempleo y la dificultad de la gente para poder vivir, lo que estamos viendo hoy en día es una emergencia habitacional, una verdadera explosión de nuevas ocupaciones muy precarias en las periferias, nuevas favelas, porque la gente no tiene cómo pagar alquiler, no tiene cómo comprar, no tiene alternativa. Incluso lo poco que aportaba *Minha Casa, Minha Vida*, tampoco existe ahora. Entonces la alternativa consiste en ocupar un edificio vacío, subutilizado, en el centro de la ciudad, o una tierra vacía en las periferias distantes, en los límites con las zonas rurales. Exactamente como lo vimos infelizmente el año 2017, en la tragedia del incendio y del derrumbe de un edificio ocupado por gente que no tenía ninguna otra opción donde vivir sino ocupar un inmueble en una condición evidentemente precaria.

Lo más perverso de esto es que exactamente en este momento, cuando más se necesita una política de vivienda como política social, y podemos decirlo también para todo lo que ha sido la crisis financiera y sus efectos en Estados Unidos, en Inglaterra, en España, momento en que la gente está desesperada, no tiene casa y como no hay política de vivienda está en el medio de la calle, la respuesta es cortar el fondo público, cortar política de vivienda, lo poco que significaba “*Minha Casa, Minha Vida Entidades*” ya no se contrata, los fondos de subsidio se cortan por políticas de austeridad fiscal, en una actitud absolutamente criminal. Se presenta como respuesta ahora la “nueva ola”, las parcerías público-privadas de vivienda. La primera fue lanzada por el gobierno del Estado de San Pablo en el centro de la ciudad. Y cómo es perverso, porque es producción de vivienda en el centro, todo aquello por lo que siempre se ha luchado en términos de vivienda, pero si uno va a mirar para quién es la vivienda en la asociación público-privada (PPP), se encuentra con que es solo para quien la puede pagar. El socio privado necesita una remuneración básica de su capital invertido, entonces —y así es la expresión preferida— para que “se cierre la cuenta” (que es la cuenta de la rentabilidad de lo privado) hay que no solamente poner a disposición tierra pública para que el privado construya la PPP, sino que una parte muy importante, la mayor parte de las viviendas producidas tiene que ser para quien puede pagar, con interés.

Estamos mirando en el centro de la ciudad, en una región que se llama Campos Elíseos, también conocida como *Crackolandia*, porque hay una zona de consumo de crack, ahí, en estas calles, es una región donde vive mucha gente, en pensiones, conventillos, hoteles, en situaciones de precariedad. Esta gente está siendo echada a la calle, desalojada, para poder demoler los edificios y dar lugar a una PPP de vivienda donde esta gente no va a tener acceso.

Yo quiero terminar mi intervención aquí con esta escena final. Una de las familias que estaban viviendo en una de las pensiones en Campos Elíseos, en Crackolandia, que fue desalojada hace dos semanas de su casa y recibe como estrategia de desalojo 400 reales por mes, como una ayuda-alquiler porque es desplazada y no tiene ninguna otra alternativa, fue con sus 400 reales justamente a vivir en este predio de “vidrio” que se incendió y colapsó el año pasado. Entonces estamos hablando de un proceso en realidad de transitoriedad y exclusión permanente, que produce permanentemente sus márgenes, sus otros, y que es marcado de nuevo no solamente por una cuestión de renta, de ingreso, sino también claramente por una cuestión de raza, de color, por una cuestión étnica; un proceso mediante el cual una parte muy importante de

nuestra ciudad y de nuestra sociedad es permanentemente vulnerabilizada y criminalizada como “el otro”, a quien el Estado y la política pública deberían servir, pero no sirven.

La política de vivienda es ciento por ciento capturada por las necesidades de remuneración del capital invertido en la vivienda, sea este capital privado o público, porque también el Estado se reestructura en este momento, para poder trabajar también como un actor en la película del capital rentista. Y yo termino, de nuevo, con un ejemplo para cerrar el cuadro perverso: una buena parte de los edificios públicos que están vacíos hace muchos años, y que justamente por estar vacíos están ocupados por la gente de más bajos ingresos, en ocupaciones autogestionadas —que es la continuación de este proceso de autoconstrucción y autodefinición del sector vivienda para todos—, una parte de esos edificios están vacíos porque forman parte de un fondo de garantía de las PPP. Por ejemplo, la participación público-privada para la construcción del metro, en San Pablo, como tienen como expectativa de remuneración para el socio privado la entrada de la tarifa de la gente que va a pagar el metro, en el contrato entre la compañía privada, la concesionaria del metro y el gobierno del estado de San Pablo está escrito que si la tarifa no entra en cantidad suficiente para remunerar esta expectativa de remuneración, entonces el fondo de garantía para edificios públicos puede ser movilizado para pagar a este inversor lo que él no está recibiendo en tarifa. O sea, el gobierno mismo lo mantiene vacío y utiliza el edificio público como un activo financiero en un momento en que cada activo financiero que existe en la ciudad está retirando una localización de la ciudad, de la posibilidad a la gente de vivir y sobrevivir.

Notas finales

Creo que este cuadro que yo presenté hoy acá no debe de ser muy distinto del cuadro que ustedes están viviendo en otros países, en otras situaciones. Terminó solamente con algunas cuestiones finales. En Europa y Estados Unidos, después de la crisis hipotecaria, cuando millares de casas y departamentos están vacíos y la gente que no los pudo pagar está en la calle y con deuda —en el caso de España están en la calle y siguen con la deuda—, este stock vacío y subutilizado ahora está comprado por los mismos fondos de inversión y fondos inmobiliarios que han producido el stock masivo para ser vendido vía hipoteca en los años del *boom* inmobiliario antes de la crisis, que ahora aparecen como un sector corporativo de alquiler. Entonces, ojo: si empezamos a oír hablar ahora y el Banco Internacional de Desarrollo y el Banco Mundial empiezan a hablar de alquiler, como hablaron de producción masiva de vivienda vía crédito como la gran respuesta a la cuestión de vivienda —el famoso librito del Banco Mundial *Housing Enabling Markets to Work*, que es la consigna de la transformación de la política de vivienda de política social a política de producción de mercancías y activos financieros—, ahora estos mismos agentes ya empiezan a hablar de la necesidad, de la importancia de vivienda de alquiler y de un sector corporativo de alquiler. O sea, la respuesta de los gobiernos, la respuesta de los organismos multilaterales frente a esta situación es más de lo mismo.

Pero es muy importante ahora, para nosotros, empezar a pensar qué otro tipo de respuesta de la gente podemos tener, qué otro tipo de alternativa podemos construir. Y yo creo muchísimo que desde la experiencia latinoamericana y desde la agencia de los propios actores que han construido históricamente sus propias viviendas es posible imaginar algo absolutamente invertido en esta ecuación. Hemos sido capaces de construir ciudad en la precariedad, hemos sido capaces de resistir a múltiples procesos de desalojo y destierro. Por qué no ahora decir ¡basta! con los modelos colonialistas y racistas de ciudad, basta con las utopías de la ley y el orden que no echan y discriminan. ¡Ocupemos y tomemos nuestras ciudades, modelando futuros posibles ya! Muchas gracias.

