

## REVISITANDO PARADIGMAS A LA LUZ DE LA NUEVA AGENDA URBANA DESDE EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA CIUDAD

**Miguel Ángel Barreto**

Instituto de Investigación para el Desarrollo del Territorio y el Hábitat Humano (IIDTHH – CONICET) / Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE.

[mabarreto@arnet.com.ar](mailto:mabarreto@arnet.com.ar)

### Resumen

Desde que comenzaron las políticas habitacionales en América Latina han sobrevenido diferentes paradigmas de intervención. Otros autores han identificado tres: a) el primero, basado en la extrapolación directa de la experiencia europea de posguerra y que apuntó a la erradicación de los asentamientos mediante la construcción de grandes conjuntos de viviendas en las periferias de las ciudades para relocalizar a sus habitantes; b) el que surgió a partir de los años 70, que promovió el reconocimiento y la consolidación progresiva de los asentamientos, mediante la provisión inicial de algunos satisfactores mínimos (Lotes con Servicios); y c) el que a partir de la década de 1990 impulsaron los organismos internacionales de desarrollo BID, BM y agencias europeas para financiar mejoramientos urbanos más integrales.

Recientemente este autor señaló que a esta nómina pueden agregarse al menos dos más recientes, uno, impulsado a partir de la década de 1970 desde las organizaciones de bases, pero que recién quedó configurado como paradigma alternativo en la década pasada, el de la Producción Social del Hábitat, que ha reivindicado la producción organizada y autogestionaria del hábitat sin fines de lucro y el otro, dado a partir de la primera década del 2000, quizás sin conformar completamente un nuevo paradigma, dado con la llegada al poder de varios gobiernos anti neoliberales en América Latina, que impulsaron incrementos importantes de los presupuestos nacionales para relanzar políticas convencionales de construcción masiva de viviendas sociales, desde un enfoque de subsidio a la oferta, con sentido desarrollista y popular. Más recientemente la Nueva Agenda Urbana formuló una serie de nuevos lineamientos tendientes a guiar las nuevas políticas de hábitat. En esta línea, el presente trabajo, se propone visitar estos modelos para intentar un ordenamiento crítico desde la perspectiva del Derecho a la Vivienda y la Ciudad.

**Palabras claves:** Políticas habitacionales, paradigmas, Nueva Agenda Urbana, derecho a la vivienda y a la ciudad, América Latina.

### INTRODUCCIÓN

Como ya se señalará en trabajos anteriores,<sup>1</sup> desde los viejos textos de Engels sobre las condiciones de vida obrera en los inicios de la industrialización inglesa (ENGELS, 1974), hasta el comienzo del siglo XXI, las ciudades parecen haber cambiado mucho, sin embargo, en el sustrato de la producción del espacio urbano capitalista, la tendencia a la segregación urbana de amplios sectores de la población es una pulsión constante, en la medida que, como destaca Harvey, se encuentra imbricada con la acumulación capitalista y, por ende, con la apropiación de la plusvalía que genera el desarrollo urbano y

---

<sup>1</sup> Esta Introducción fue elaborada para un trabajo anterior (BARRETO, ABILDGAARD, CAZORLA, CERNO Y PUNTEL, 2018).

territorial. Acumulación que hasta hoy ha podido ser contrarrestada solo por la regulación e intervención del Estado bajo gobiernos que garanticen derechos sociales.

Sin embargo, el avance sostenido del neoliberalismo desde mediados de los años 70 del siglo pasado, que se propuso desmontar todas las instituciones del Estado de Bienestar e instaurar la mercantilización del acceso a los bienes sociales, ha hecho aflorar progresivamente la marginación urbana nuevamente, incluso en aquellos países desarrollados, donde parecía que inexorablemente iba camino a desaparecer (WACQUANT, 2013). Peor lo sucedido en el mundo menos desarrollado, donde las políticas de ajuste globales acentuaron la pobreza y los procesos de urbanización informales (DAVIS, 2007), que según los estudios globales de la Organización de la Naciones Unidas afectaba a más de 1.000 millones de habitantes a inicios del siglo XXI (UN HÁBITAT, 2003).

En América Latina y en particular en Argentina, los asentamientos urbanos precarios han formado parte desde siempre del crecimiento de las ciudades, sin embargo, en las últimas décadas han cobrado importancia nuevamente. Tuvieron un avance significativo con las políticas neoliberales de fines del siglo pasado y paradójicamente disminuyeron muy levemente durante la primera década del presente siglo, en la que predominó una importante etapa de crecimiento económico, de creación de puestos de trabajos y de políticas sociales redistributivas, bajo las políticas antineoliberales que predominaron en varios países de América Latina durante este periodo (ARANÍBAR y RODRÍGUEZ, 2013). Un estudio de Naciones Unidas destacó que entre 1990 y 2000, la población urbana viviendo en asentamientos precarios había aumentado de 106 a 115 millones de habitantes en América Latina y el Caribe y que entre 2000 y 2010 disminuyó a 111 millones (ONU-HABITAT, 2012: 65).

### **¿De qué hablamos?**

Los asentamientos precarios urbanos de América Latina tienen como rasgo común haber surgido de la ocupación informal individual o colectiva de suelos en muchos casos no aptos para urbanizar, la autoconstrucción o autosuministro de viviendas precarias de subsistencia y haber conformado barrios carentes de servicios básicos y no ajustados a las normas urbanísticas.<sup>2</sup> Constituyen la principal vía por la que los hogares pobres han resuelto de forma inadecuada sus necesidades habitacionales en las ciudades de la región,<sup>3</sup> ya sea por incapacidad de compra o alquiler en el mercado de una vivienda adecuada en la ciudad formal o por no haber recibido ayuda estatal para acceder a ella. La falta de ingresos suficientes y la escasa ayuda y poca regulación pública del acceso al suelo y a la vivienda han llevado históricamente a los sectores de bajos ingresos a resolver de esta manera sus necesidades habitacionales.

Los asentamientos precarios acompañaron desde el origen el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, pero comenzaron a intensificarse con la aceleración de la migración del campo a las grandes ciudades que produjo, a partir del primer cuarto del siglo XX, la etapa de Industrialización por Sustitución de Importaciones en América Latina. Fenómeno que a partir de los 70 en adelante comenzó a afectar también a las ciudades intermedias.

Sin embargo, la precariedad habitacional va más allá de los límites de estos asentamientos y se extiende a otras áreas de las periferias urbanas, que tal vez no presentan estos indicadores habitacionales,

---

<sup>2</sup> Para ONU-Hábitat, “un hogar de asentamiento precario es un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones: (1) una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas, (2) un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación, (3) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable, (4) acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas y (5) tenencia segura para evitar los desalojos forzados” (ONU-HABITAT, 2012: 64).

<sup>3</sup> También existen otras formas precarias de resolución de las necesidades habitacionales, como la de los hogares que viven en inquilinatos, en conventillos, en pensiones, en edificios en desuso, hacinados en otras viviendas o directamente en el espacio público.

pero sí carecen de otros satisfactores (pavimentos y aceras adecuadas, transporte público adecuado, equipamientos y servicios básicos sanitarios, de educación, recreativos, o de seguridad, entre otros).<sup>4</sup>

Si bien este problema adquiere resonancia en los grandes conglomerados urbanos de América Latina, afecta a todo el territorio y muchas veces a los centros medianos y pequeños en mayor proporción porcentual de población y de gravedad de privaciones. No obstante, se torna más significativo en las grandes urbes macrocefálicas por la gran magnitud que alcanzan los asentamientos. Esto es así, finalmente, porque la raíz del problema se encuentra en el tipo de desarrollo periférico y subordinado seguido históricamente por América Latina, que ha retrasado el desarrollo pleno de su fuerza productiva y que tiene entre sus consecuencias la persistencia de una economía informal que mantiene a una masa importante de población fuera del mercado de trabajo o inserta de manera precaria y sin las protecciones sociales y sin posibilidades de acceso a viviendas y urbanizaciones adecuadas.

### **¿Desde dónde hablamos?**

Lo dicho remite a la necesidad de remarcar que la problemática no es exclusivamente urbanística, sino multidimensional y sistémica y demanda que las políticas de hábitat sean integrales y se inscriban en políticas universales que contrarresten la informalidad a partir de la ampliación de derechos, única vía para que resulten sostenibles y no de mitigación transitoria. Desde mediados del siglo pasado en América Latina, los gobiernos y los organismos internacionales de apoyo al desarrollo han promovido diferentes tipos políticas para contrarrestar el problema. El reciente encuentro de Habitat III, consensuó entre todos los gobiernos participantes nuevos lineamientos tendientes a guiar las nuevas políticas de hábitat, las cuales fueron publicadas bajo la forma de una Nueva Agenda Urbana (2017).

El objetivo de este trabajo es revisitar las viejas y nuevas políticas (entendidas como modelos o paradigmas), a partir especialmente de la experiencia Argentina, pero vista comparativamente con otras experiencias de América Latina, para intentar un ordenamiento crítico desde la perspectiva del derecho a la vivienda y la ciudad. Desde esta perspectiva teórica, las categorías conceptuales que sustentan este análisis son las de 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 regidas por las reglas del libre mercado capitalista, mayor mercantilización existirá de los mismos y cuantos más derechos sociales brinda un Estado para desvincularlos y garantizar a los que no puede acceder a una calidad de vida adecuada a través del mercado, mayor desmercantilización habrá (BARRETO, 2018a).<sup>5</sup>

La intervención desmercantilizadora del Estado en el campo habitacional abarca dos aspectos, el de producción habitacional y del acceso de la población a la vivienda, mientras que el primero puede desenvolverse en el marco de relaciones mercantiles capitalistas, por ejemplo, mediante la contratación de empresas privadas para construir viviendas sociales, la acción desmercantilizadora puede darse en el acceso a estas viviendas, mediante subsidios de diferentes tipos para los sectores de bajos ingresos, pero también puede darse en el campo de la producción habitacional mediante formas de producción que no persigan la acumulación capitalista, bajo sistemas cooperativos o sin fines de lucro. Es en este sentido que Pérez, señala que el Estado puede orientar sus políticas en la producción de la urbanización, tanto hacia

---

<sup>4</sup> Davis denominó a éstas, Áreas Urbanas Hiperdegradadas (DAVIS, 2007: 35-72).

<sup>5</sup> "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, 1993:4).

formas de desmercantilización, como a la ampliación de las formas mercantiles capitalistas de producción (PÍREZ, 2014: 485). De acuerdo con este autor, la reestructuración neoliberal del capitalismo internacional, dada a partir de mediados de los años setenta 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: 487). Es a la luz de estas definiciones que se analizan y clasifican las mismas a partir de caracterizar los tipos de soluciones que ha brindado al problema, sus agentes promotores, los destinatarios a las que orientaron y el grado de mercantilización del acceso y producción de las viviendas. Desde este encuadre se propone analizar las características de los diferentes paradigmas de políticas que han surgido desde que comenzaron las políticas habitacionales en América Latina.

Autores como FERNANDEZ WAGNER (2003) y MARTÍNEZ (2011) han identificado tres: a) el primero, basado en la extrapolación directa de la experiencia europea de posguerra y que apuntó a la erradicación de los asentamientos mediante la construcción de grandes conjuntos de viviendas en las periferias de las ciudades para relocalizar a sus habitantes; b) el que surgió a partir de los años 70, que promovió el reconocimiento y la consolidación progresiva de los asentamientos, mediante la provisión inicial de algunos satisfactores mínimos (Lotes con Servicios); y c) el que a partir de la década de 1990 impulsaron los organismos internacionales de desarrollo BID, BM y agencias europeas para financiar mejoramientos urbanos más integrales.

Recientemente este autor señaló que a esta nómina pueden agregarse al menos dos más recientes, uno, impulsado a partir de la década de 1970 desde las organizaciones de bases, pero que recién quedó configurado como paradigma alternativo en la década pasada, el de la Producción Social del Hábitat, que ha reivindicado la producción organizada y autogestionaria del hábitat sin fines de lucro y el otro, dado a partir de la primera década del 2000, quizás sin conformar completamente un nuevo paradigma, dado con la llegada al poder de varios gobiernos anti neoliberales en América Latina, que impulsaron incrementos importantes de los presupuestos nacionales para relanzar políticas convencionales de construcción masiva de viviendas sociales, desde un enfoque de subsidio a la oferta, con sentido desarrollista y popular (BARRETO, 2018a). Más recientemente la Nueva Agenda Urbana (2017) formuló una serie de nuevos lineamientos tendientes a guiar las nuevas políticas de hábitat. En esta línea, el presente trabajo, se propone visitar estos modelos para intentar un análisis y un ordenamiento crítico desde estas categorías

## **REVISITANDO PARADIGMAS**

### **a) Subsidio a la oferta I**

Así se denominó a las primeras políticas masivas de viviendas que se basaron en la extrapolación directa de la experiencia europea de posguerra y que apuntaron a la erradicación de los asentamientos precarios mediante la construcción de grandes conjuntos de viviendas en las periferias de las ciudades para relocalizar a sus habitantes. Estas políticas se dieron con fuerza entre 1960-70, durante la etapa de Industrialización por Sustitución de Exportaciones, en la que predominó una mayor intervención del Estado en la economía y de crecimiento de la clase trabajadora industrial legalmente protegida (PORTES; ROBERTS, 2008). Las mismas se basaron en las políticas del Estado Bienestar europeo, en la que este controlaba la economía con un sentido distribuidor del excedente capitalista y se ocupaba tanto de subsidiar la producción masiva de conjuntos de viviendas nuevas como de subsidiar el acceso a las mismas bajo la forma de un derecho a los trabajadores formales. Para hacer esto, el Estado, en general, creó un Fondo público permanente para su financiamiento.

En el caso de Argentina fue el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), creado en 1972 y puesto funcionamiento pleno recién en 1976, cuando la dictadura reformuló y reactivó este fondo desde una orientación desarrollista (a contrapelo de la orientación general liberal seguida). 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. Los proyectos subsidiados fueron 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: 251-262).

De este modo el acceso a la vivienda para los trabajadores de bajos ingresos adquirió el sentido de un derecho social al que se podía acceder a partir del empleo formal, sin embargo, la modalidad de ejecución fue mercantil a través de operatorias de proyectos de grandes conjuntos habitacionales, licitados centralmente para ser construidos por empresas constructoras nacionales de gran escala.

Esta política recibió críticas en dos direcciones, las políticas se centraron en los postulados neoliberales que cuestionaron la fuerte intervención del Estado en la organización de las políticas y los sistemas de derechos propios del Estado de Bienestar, reclamando desregulación y participación del sector privado y que solo atendían a los sectores integrados al trabajo formal, no así a los excluidos de los asentamientos precarios y las críticas a los tipos de soluciones fue hacia los grandes conjuntos de viviendas colectivas, por el tipo de sociabilidad generada y la inviabilidad de las relocalizaciones masivas (BARRETO, 2018b).

#### **b) Auto ayuda:**

Este paradigma surgió a partir de los años 70 promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial y en especial por HÁBITAT I (ONU, 1976), fomentó el reconocimiento y la consolidación progresiva de asentamientos precarios mediante la provisión inicial a cargo del el Estado de algunos satisfactores mínimos, como la regularización dominial del suelo, la provisión de infraestructura básica y de núcleos de viviendas (lote con servicio) a los habitantes de asentamientos precarios en condiciones de radicación, bajo el supuesto de que evolucionarían satisfactoriamente. Apuntó a la creación de un sistema totalmente desmercantilizado y basado en el trabajo de la propia población, influenciado fuertemente en postulados como los que por entonces promulgó John Turner (TURNER y FICHTER, 1976) en el que el subsidio del Estado solo debe ser utilizado para desencadenar procesos de autosuministro. Propuso que las mejoras fueran llevadas por los propios pobladores como forma de pago de la ayuda, mediante la asistencia técnica de organizaciones no gubernamentales. Es decir, un sistema fuertemente desmercantilizado de acceso y producción, pero de satisfactores muy alejados de los estándares básicos de las políticas convencionales, ya no planteados con un enfoque de derecho a la vivienda digna, sino de apoyo a la autosatisfacción de la necesidad.

Este paradigma tuvo vigencia hasta la década del 90, promovido por organismos internacionales como el BM, y acompañó el avance inicial de las políticas neoliberales y el desmontaje del Estado de Bienestar, llevadas adelante en América Latina con ayuda de dictaduras militares. Sin embargo, salvo las experiencias en el Perú, en países como Argentina no tuvo gran aceptación y permaneció marginal al anterior, que continuó vigente, entre otras razones, porque los intereses de la industria de la construcción se opusieron a las reformas institucionales que impulsaban estos organismos, a la vez que el avance de la pobreza que trajo la desindustrialización marcó la inviabilidad de estas soluciones, al no producirse las mejoras evolutivas esperables en los barrios intervenidos. Dejó como enseñanza el reconocimiento de los asentamientos como parte de las ciudades, y que éstos deben ser mejorados incluyéndose la participación de sus habitantes (BARRETO, 2018). La crítica más importante provino desde el pensamiento marxista, a

través de autores como Burgess o Pradilla Cobos (MATHÉY, 1992; PRADILLA COBOS, 1987), referidas a la explotación de los sectores excluidos.

### **c) Facilitación:**

Resultó de una evolución mercantil del paradigma anterior, impulsado a partir de la década de 1990 por los organismos internacionales de desarrollo. Desde entonces la política habitacional cambió significativamente en el continente a partir de lineamientos como los del Banco Mundial (BM), que recomendó que el Estado abandonara el rol de productor 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 ser la titulación e hipotecas individuales para la constitución de un mercado de títulos negociables (Banco Mundial, 1994) con el objetivo de financiar conjuntos habitacionales de viviendas nuevas orientados a los trabajadores formales en cofinanciamiento con el sector privado y entidades intermedias, así como vivienda nueva de estándares reducidos orientados a los sectores de bajos recursos y mejoramientos urbanos más integrales, financiados estos últimos en una parte importante a través de subsidios focalizados a la pobreza, con el sentido de contener las consecuencias de las políticas de ajustes.

En este contexto organismos como el BID y las agencias europeas, impulsaron una nueva generación de políticas mediante créditos a los Estados para subsidiar mejoramientos urbanos más integrales, con el objetivo de incorporar los asentamientos precarios física y socialmente a la ciudad mediante programas diseñados para ser llevadas a cabo por el sector privado (como las políticas de vivienda convencionales) y propiciaron que la formulación de los proyectos esté a cargo equipos técnicos de consultores especializados e independientes rentados e incluya instancias de participación social. Combinaron satisfactores legales (regularización dominial) físicos y ambientales (infraestructura básica, mejoramiento del espacio público, construcción de equipamientos comunitarios) y sociales (capacitaciones laborales). En este nuevo enfoque, el mejoramiento y la construcción de viviendas (en lo posible en las mismas urbanizaciones) fueron escindidos del mejoramiento urbano, tendiente a dejar el arreglo de estas en manos de sus moradores y fue prevista su provisión mediante el esquema de subsidio a la demanda, a través de créditos blandos de financiamiento público-privado, tendiente a mercantilizar la vivienda social. Estos programas dieron resultado en el mejoramiento físico y ambiental de los asentamientos intervenidos, pero en muchos casos las mejoras indujeron a recambios de población con mayores ingresos, mientras que los pobres reiniciaron la producción de nuevos asentamientos precarios en otros lugares (BARRETO, 2018b).

Bajo esta concepción, en Argentina se promovió con fuerza la mercantilización de la vivienda social, se privatizó el Banco Hipotecario Nacional y se impulsó la formación de un mercado de capitales para estimular créditos privados. Se reformuló el financiamiento del FONAVI, cambiando su sentido de seguro social universal de los trabajadores formales y 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). A la vez se implementaron varios programas nuevos fuera de la estructura del FONAVI, financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo, de mejoramiento de barrios y de viviendas, los 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. Varios de estos programas promovieron la legalización dominial individual del suelo, bajo el supuesto formulado por De Soto (1986), que el otorgamiento de la propiedad privada del suelo representa para los pobres una oportunidad de capitalización inicial para salir de esa situación. Esta etapa se

caracterizó por promover un sentido mercantilista a los diferentes tipos de ayuda o subsidio otorgados para lograr el acceso a las soluciones habitacionales de los diferentes estratos sociales (LENTINI Y PALERO, 2001; CUENYA, 2006: 61-71, BARRETO, 2012: 12-30; FERNÁNDEZ WAGNER, 2015: 74-81; RODULFO Y BOSELLI, 2015: 251-262).

Chile en los años 90 y México a partir de 2000 se destacaron por llevar adelante políticas nacionales de construcción masiva de conjuntos de viviendas sociales en las periferias urbanas, con el objetivo de terminar con los asentamientos precarios, desde la visión mercantil de subsidio a la oferta a través de la participación público-privada, mediante la convergencia de inversiones de ambos sectores para dar créditos a largo plazo a los sectores de bajos ingresos, para la compra de viviendas en las urbanizaciones construidas por desarrolladores privados. Chile fue pionero en esta política, y la experiencia reciente de México fue la más grande de América Latina; en quince años construyó alrededor de 7.000.000 de viviendas nuevas en urbanizaciones periféricas gigantescas y casi 5.000.000 de mejoramiento de viviendas precarias. Ambas experiencias fueron sumamente eficientes en la producción masiva de viviendas sociales nuevas para reducir el déficit habitacional. Sin embargo, no resultaron demasiado favorables en la calidad del nuevo hábitat residencial generado, confinaron a millones de personas a vivir en espacios urbanos de baja calidad, en viviendas de reducidísimas superficies (hasta de 30 m<sup>2</sup>) y con serios problemas sociales, de aislamiento, segregación, fragmentación, inseguridad y hacinamiento.

En el caso de México, fue más grave aún, por el gigantesco tamaño de las urbanizaciones seriadas, aisladas de su entorno, con complejas situaciones sociales, con problemas de infraestructura y conectividad, con equipamientos limitados y sin actividades generadoras de empleo. Además, se dieron deficiencias constructivas y negociados financieros que llevaron a la quiebra a empresas desarrolladoras y al endeudamiento insostenible de muchos habitantes (LOS ÁNGELES TIME, 2016).

Perú, en los años 90, también con una visión de mercado, implementó una política basada en un solo satisfactor, considerado sinérgico para desencadenar un círculo virtuoso de desarrollo, la regularización jurídica dominial a través de la entrega subsidiada de títulos individuales de propiedad del suelo, con el supuesto de que actuaría como una capitalización inicial de los habitantes (garantía) para obtener créditos para mejorar sus viviendas, bajo supuestos teóricos como los de DE SOTO (2000). Se entregaron más de un millón y medio de títulos, un tercio de ellos en Lima. Esta política tampoco resultó favorable. No hubo un cambio sustancial en la mejora de los barrios.

Río de Janeiro y Medellín son generalmente considerados como los mejores ejemplos de la implementación de los programas locales de mejoramientos integrales de asentamientos precarios que promovieron estos organismos internacionales de desarrollo. En el caso de Río de Janeiro, el programa Favela Barrio, implementado en la década de 1990 con apoyo del BID, fue considerado ejemplo de la nueva generación de programas de mejoramiento de vivienda y medio ambiente, con importantes inversiones en obras estructurales de integración urbanística de las favelas a la ciudad. Sin embargo, los aspectos sociales de reducción sostenible de la pobreza, control del crimen organizado y de inclusión ciudadana no resultaron satisfactorios (FIORI, RILEY y RAMÍREZ, 2003). En el caso de Medellín, se destacan los Proyectos Urbanísticos Integrales, que hicieron foco en los componentes de accesibilidad y movilidad urbana, provisión de espacio y equipamientos públicos como bienes y servicios colectivos para mejorar la calidad de vida de la población de los asentamientos precarios e integrarlos a la estructura de la ciudad. En este caso, son valorables los resultados logrados en el mejoramiento del espacio público, la movilidad urbana, la dotación de equipamientos colectivos, la recuperación del medio ambiente, la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional. Las debilidades, por su parte, se centran en el enfoque mercantil de la vivienda social y en la apropiación de muchas mejoras por los capitales inmobiliarios (LOPERA PÉREZ; GONZÁLEZ AVENDAÑO; SÁNCHEZ MAZO, 2017; LOPERA PÉREZ, GONZÁLEZ AVENDAÑO, 2017).

#### **d) Subsidio a la oferta II**

A partir de la década del 2000 y quizás sin conformar completamente un nuevo paradigma, la llegada al poder de varios gobiernos antineoliberales en América Latina condujo a incrementos importantes de los presupuestos nacionales para reimpulsar políticas convencionales de construcción masiva de viviendas sociales, desde un enfoque de subsidio a la oferta, con sentido desarrollista y popular, para apalancar la reactivación económica, crear fuentes de empleo y garantizar derechos sociales. Estas políticas surgieron en alianza con los sectores tradicionales de la industria de la construcción vinculados con los Estados, pero también dieron participación a las organizaciones sociales de base, que se involucraron en la producción del hábitat como vía de inclusión social.

En general, estas políticas, por sus raigambres independentistas y antineoliberales, no fueron bien vistas ni apoyadas por los organismos internacionales de desarrollo. Este incremento de la producción habitacional contribuyó a que entre 2000 y 2010 se redujera en 5.000.000 la población en asentamientos precarios en América Latina. En Brasil y Argentina, con la llegada al poder en 2003 de estos gobiernos, se crearon nuevos ministerios dotados de importantes presupuestos para subsidiar políticas de construcción masiva de viviendas sociales desde un enfoque desarrollista y para ampliar derechos sociales. En Argentina, el nuevo Ministerio de Planificación implementó la Política Federal de Vivienda (PFV), que subsidió en forma adicional al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), a través de varios programas, un ambicioso plan de construcción de conjuntos de viviendas y de mejoramientos de barrios para los sectores de bajos ingresos, que tuvo como aciertos alcanzar valores récord en la producción habitacional, disminuir el déficit relativo y dar participación a organizaciones barriales en la producción habitacional (cooperativas de trabajo). Sin embargo, al recentralizar la política, generó conflictos con los gobiernos provinciales, y al incrementar la construcción de viviendas nuevas en las periferias urbanas mediante empresas constructoras, sin contar con instrumentos de regulación del suelo y políticas de planificación urbana, desató una fuerte especulación inmobiliaria que tornó inaccesible el suelo a los sectores medios de la población.<sup>6</sup> Además, el capital privado canalizó la rentabilidad de la bonanza económica en la construcción de edificios de viviendas privadas en áreas servidas que resultaron inaccesibles para los sectores asalariados, y elevó el número de viviendas deshabitadas en el país a 2,5 millones de unidades en 2010, mientras que el déficit habitacional alcanzaba por entonces a 3.000.000 de personas.

En Brasil, más favorablemente, se dio creación al Ministerio da las Ciudades, que logró articular las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento y transporte con la planificación urbana y apuntaló desde el gobierno federal las políticas estaduais y municipales preexistentes para llevar adelante una Política Nacional de Viviendas de escala sin precedente en el país, que contó con dos Sistemas Nacionales de Vivienda, el de Mercado (SNHM) y de Interés Social (SNHIS) para los sectores de menores ingresos, que financió acciones de regularización y urbanización de asentamientos precarios. Posteriormente, a partir de 2007 el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y de 2008, el programa Mia Vida, Mia Casa incrementaron este financiamiento, aunque este último tuvo inconvenientes similares al de la PFV de Argentina, en su alianza con el sector privado de la construcción.<sup>7</sup> Con la caída de estos gobiernos, estas políticas han sido detenidas, lo valioso de ambas experiencias fue que los gobiernos federales destinaron importantes presupuestos a la vivienda de interés social e implementaron políticas de desarrollo económico con ampliación de derechos sociales. Han dejado como enseñanza que se requiere un incremento considerable del presupuesto público destinado a subsidiar de forma permanente la producción habitacional como vía para revertir el problema en un plazo considerable.

#### **e) Producción Social del Hábitat (PSH):**

En paralelo, a partir de la década del 70 y también como evolución del paradigma de autoayuda, fue configurándose un paradigma alternativo derivado de las influencias de John Turner en América Latina,

---

<sup>6</sup> La compilación de trabajos realizada por BARRETO Y LENTINI (2015) brinda un amplio panorama de esta política.

<sup>7</sup> ANTONUCCI, FERREIRA PRESTES, RODRIGUES SAMORA, ZUQUIM (2017) brindan un buen análisis de esta política.

que se fue generando desde las bases a partir de las organizaciones autónomas de la sociedad civil, el de la Producción Social del Hábitat, vinculado con ideales políticos del anarquismo y con los progresistas de la iglesia católica, que, oponiéndose a las políticas del Estado de Bienestar y del mercado, ha reivindicado la producción organizada y autogestionaria del espacio urbano realizada por los propios habitantes en respuestas a sus necesidades y sin fines de lucro. Este paradigma centra su interés en desencadenar procesos de organización colectivos para mejorar el hábitat y promover valores de democracia, participación, organización ciudadana, equidad y solidaridad, así como en incidir sobre las políticas a través de sus organizaciones civiles. Por propia naturaleza tardó en quedar definido. La Carta por el Derecho a la Ciudad (2005) alcanzó a resumir en gran parte sus postulados. La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) ha dinamizado sus postulados en América Latina (ORTIZ, 2002). En las últimas décadas organizaciones nacionales de hábitat vinculadas con esta corriente lograron impulsar avances importantes en el plano normativo de distintos países. Progresivamente fue centrando su lucha en revindicar apoyo del Estado en la garantía de los derechos a la ciudad, en forma de transferencia directa para la producción autoorganizada del hábitat.

En Brasil estas organizaciones lograron avances legislativos significativos, como el Estatuto de las Ciudades en 2001 que estableció la función social del suelo, la obligatoriedad municipal de formulación de planes de ordenamiento territorial, la descentralización y la participación social en las políticas habitacionales y urbanas. Esta nueva base legislativa abrió la oportunidad para aplicar enfoques más integrales, y se lograron implementar políticas federales de mejoramientos de barrio que capitalizaron experiencias locales significativas. En Sao Pablo se logró implementar programas locales de recuperación de plusvalía con fines sociales para la construcción de infraestructura urbanística y mejoramiento y construcción de viviendas en asentamientos precarios (ONU-HÁBITAT, 2012: 70), que se potenciaron con los aportes de las políticas federales, como los Programas Barrio Legal y de Regularización Dominial en Sao Pablo. Sin embargo, al estar estas operaciones centradas principalmente en lo urbanístico, las buenas mejoras introducidas generaron en muchos casos expulsión de hogares pobres de las zonas mejoradas y la apropiación de estas por sectores inmobiliarios y hogares de mayores recursos, así como nuevas ocupaciones informales en los espacios públicos recuperados (ZUQUIM y SÁNCHEZ MAZO, 2017).

**Tabla Síntesis de los paradigmas de políticas habitacionales**

Denominación	Solución	Promoción	Destinatario	Acceso	Producción
Subsidio a la oferta I (1960-70)	Vivienda colectiva en conjuntos nuevos para relocalizar asentamientos precarios	Pública	Asalariados formales	Derecho	Mercantil
Auto ayuda (1970-1980)	Lotes con servicio en urbanizaciones	Pública	Informales	No mercantil	No mercantil
Facilitación (A partir de 1990)	Vivienda individual en conjuntos nuevos	Pública / Privada	Asalariados formales	Mercantil	Mercantil
	Mejoramiento de asentamientos precarios existentes	Pública	Informales	No mercantil	Mercantil
PSH (A partir de 1970)	Asistencia técnica para mejoramiento de asentamientos precarios	Pública / Auto ayuda	Informales	No mercantil	No mercantil

Subsidio a la oferta II (2002-2015)	Vivienda nueva individual en conjuntos y mejoramiento de asentamientos precarios	Pública	Asalariados formales e Informales	No mercantil	Mercantil y No mercantil
-------------------------------------	--	---------	-----------------------------------	--------------	--------------------------

Fuente: elaboración propia.

### CONCLUYENDO HÁBITAT III ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA?

La Nueva Agenda Urbana, acordada recientemente por los países que participaron de la Conferencia de las Naciones Unidas (Hábitat III) realizada en Quito (ONU-Habitat, 2017) y las directrices que ella hizo suya, denominada Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial, adoptadas por la ONU-Hábitat en su resolución 25/6 de 2015, cuyos valores centrales establecen que la planificación urbana y territorial debe contribuir al desarrollo sostenible mediante la integración sinérgica de tres dimensiones: el desarrollo y la inclusión sociales, el crecimiento económico sostenido y la protección y ordenación del medio ambiente (ONU-Habitat, 2015: 13), se propone como un nuevo consenso de políticas para abordar la problemática de asentamientos precarios desde una mirada de políticas urbanas integrales. Las recomendaciones que realiza promueven una solución integral para avanzar hacia ciudades más justas reivindicando el derecho a la vivienda y la ciudad. Por ejemplo, el apartado que se refiere a “Nuestro ideal común” señala en el punto 13.a:

“Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que: a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida.” (NACIONES UNIDAS, 2017: 5).

En el punto 105 señala:

“Fomentaremos la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Elaboraremos y aplicaremos políticas de vivienda a todos los niveles en las que se incorpore la planificación participativa y se aplique el principio de subsidiariedad, según proceda, a fin de asegurar la coherencia entre las estrategias de desarrollo, las políticas sobre la tierra y la oferta de vivienda en los planos nacional, subnacional y local.” (NACIONES UNIDAS, 2017: 32).

Sin embargo, la Agenda abre numerosas dudas que se trate de un paradigma nuevo en los apartados que se refieren a la “Medios de implementación”, los cuales están plagados de fomento al sistema financiero de mercado. Por ejemplo, en el Punto 139 se señala:

“Apoyaremos la creación de marcos jurídicos y normativos sólidos para préstamos nacionales y municipales sostenibles que estén basados en una gestión de la deuda sostenible y cuenten con el apoyo de ingresos y capacidades adecuadas, por medio de la solvencia local, así como de la ampliación de los mercados de deuda municipal sostenible, cuando proceda. Examinaremos el establecimiento de intermediarios financieros apropiados para la financiación urbana, como fondos o bancos de desarrollo regionales, nacionales, subnacionales y locales, incluidos mecanismos de financiación común, que pueden catalizar la financiación pública y privada a escala nacional e internacional. Trabajaremos para promover mecanismos de mitigación del riesgo, como el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, gestionando al mismo tiempo los riesgos cambiarios, a fin de reducir el costo del capital y estimular al sector privado y a las familias para que participen en el desarrollo urbano sostenible y las actividades de

fomento de la resiliencia, incluido el acceso a los mecanismos de transferencia del riesgo.” (NACIONES UNIDAS, 2017: 40).

Al parecer la Nueva Agenda Urbana es solo una versión remozada del paradigma facilitador, que desde los años 90 promueve la mercantilización de vivienda social. En un trabajo reciente, que analiza la Nueva Agenda Urbana, KAROL (2016) habló de “trampas discursivas” para referirse a la utilización de conceptos con fines diferentes a los que fueron creados. En esta misma dirección se han expresado las organizaciones civiles que en Quito promovieron un Hábitat 3 Alternativo (2017).

Un nuevo paradigma sería que las políticas de vivienda y hábitat para los asentamientos precarios capitalicen las enseñanzas buenas y eviten repetir las malas de las políticas anteriores. ¿Cuáles son? Sin duda, las de mejoramiento integral de barrios con objetivos de integración física y social a la ciudad con enfoque ambiental, que consoliden la mayor cantidad posible de habitantes, con relocalizaciones próximas para no afectar las redes sociales, garantizando el mejoramiento de las viviendas a estándares adecuados, con eliminación de riesgos ambientales, provisión de infraestructura básica de saneamiento (agua potable, desagües cloacales y pluviales) energía (eléctrica), comunicaciones (telefonía e Internet) y de movilidad (sendas, bicisendas, calles, avenidas), dotación cercana de equipamientos sociales (salud, educación, recreación, seguridad) con estándares que faciliten la integración social con otros sectores sociales para favorecer la mixtura social y contrarresten la segregación. Además, que el mejoramiento de asentamientos esté integrado a la planificación urbana municipal y sea el gobierno local quien la establezca. Todo esto implementado por políticas de hábitat nacionales que se orienten a garantizar el derecho pleno a la vivienda y a la ciudad más allá de la retórica. Para ello es necesario abandonar los postulados neoliberales y avanzar en la desmercantilización del acceso y también de la producción de los bienes y servicios de la urbanización social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANTONUCCI, D.; FERREIRA PRESTES, M.; RODRIGUES SAMORA, P.; ZUQUIM, M. Da luta pela moradia à urbanização de assentamentos precários: a política habitacional no Brasil. In: ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.) Barrios populares Medellín, favelas São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2017. pp. 48-65.
- ARANIBAR, A. y RODRIGUEZ, B (2013), “Latinoamérica, ¿Del neoliberalismo al Neodesarrollismo?” Cuadernos de prospectiva política 3, 21-81.
- BARRETO, M. A. (2018a) La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Estudios Demográficos y Urbanos
- vol. 33, núm. 2 (98), mayo-agosto, 2018, pp. 401-436.
- BARRETO, M. A. (2018b) “El Futuro (deseado) de los Asentamientos Precarios en América Latina”. En: Revista Oculum Ensaíos, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade de Campinas, Dossier 2018 (en prensa).
- BARRETO, M.; ABILDGAARD, E.; CAZORLA, M.; CERNO, L.; PUNTEL M. (2018). “Villas y asentamientos del Gran Resistencia (Argentina)”. En: La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de las villas y los asentamientos en diez ciudades argentinas. Comp. Cravino, María C. Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento. 30 páginas (en prensa).
- BARRETO, M.A., 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 p., ISBN 978-987-3627-01-9.
- 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.
- DAVIS, M. (2007). Planeta de ciudades miseria. Madrid: FOCA.
- DE SOTO, H. (1986), El otro sendero. Ediciones El Barranco, Lima.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2015), “El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda”. En Autor, M.A., 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.

- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2003). "Los programas de mejoramiento barrial en América Latina." [http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates\\_foros](http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates_foros).
- ENGELS, F. (1974). La situación de la clase obrera inglesa. Buenos Aires: Ediciones de Cultura Popular.
- ESPING ANDERSEN, Gösta (1993). Los tres mundos del estado del bienestar. València: Edicions Alfons El Magnànim.
- HARVEY, D. (2008). El derecho a la ciudad. New Left Review N° 53, septiembre - octubre 2008. Editorial Traficantes de Sueños. Pp. 23-39.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2003). "Los programas de mejoramiento barrial en América Latina." [http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates\\_foros](http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates_foros).
- KAROL, Jorge (2016) "El lenguaje como campo de batalla (o ¿Qué se dice cuando se habla de 'sustentabilidad', 'equidad' o 'inclusión urbana'?)". IX Jornadas de Sociología de la UNLP.
- 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.
- LOPERA PÉREZ, J.; GONZÁLEZ AVENDAÑO, D.; SÁNCHEZ MAZO, L. Intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011. In: ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.) Barrios populares Medellín, favelas São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2017. pp. 33-45.
- LOPERA PÉREZ, J.; GONZÁLEZ AVENDAÑO, D. La vivienda: ¿derecho o mercancía?
- Intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011. In: ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.) Barrios populares Medellín, favelas São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2017. pp. 108-119.
- MATHÉY, K. (1992) Beyond Self-Help Housing. Mansell Publishing Limited, New York.
- MARSHALL, Thomas y BOTTOMORE, Tom. (2004). Ciudadanía y clase social. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada.
- MARTÍNEZ, E. (2011). Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano. Impulso y freno del aporte regional a la innovación del hacer ciudad con sus pobladores. Editorial CSIC, UdelAR. Montevideo.
- NACIONES UNIDAS, 2017. Nueva Agenda Urbana. Disponible en: [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org). Acceso: 12 de diciembre de 2017.
- PALERO, D. y LENTINI, M. (2015), "Política Habitacional Argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y cuentas pendientes". En Autor, M.A., 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.
- PÍREZ, Pedro. (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, Alejandro y ROBERTS, Bryan (2008) "La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante el experimento neoliberal". En PORTES, ROBERTS y GRIMSON (coordinadores) Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- PRADILLA COBOS, Emilio (1987). Capital, Estado y vivienda en América Latina, Editorial Fontamara, México DF, México.
- ONU-HABITAT (2017) Nueva Agenda Urbana. [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).
- ONU-HABITAT (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Brasil.
- ORTIZ, E. Con los pies en la tierra. In: Vivitos y coleando. México D. F: HIC-al y Universidad Autónoma Metropolitana, 2002. pp. 13-20.
- RODULFO, M. y BOSELLI, T. (2015), "¿Quo vadis FONAVI? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina". En Autor, M.A., 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.
- TURNER, J. y FICHTER, R. (1976). Libertad para construir. México, Siglo veintiuno editores.
- UN-HABITAT. UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (2003). The challenge of Slums: global report on human settlements. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- WACQUANT, L. (2013) Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y Estado, Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.

- ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.) Barrios populares Medellín, favelas São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2017.
- Hábitat 3 Alternativo (2017). Manifiesto de Quito aprobado el 20 de octubre de 2016. <https://www.flacso.edu.ec/habitat/>

ISBN 978-987-4415-46-2

