

Jaime Erazo Espinosa  
Coordinador

# Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**

Estados Unidos 1168

Buenos Aires, Argentina

(54 11) 430 49145

(54 11) 430 49505

[www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar)

**Instituto de la Ciudad**

**Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

Venezuela 976 y Mejía, esquina

Quito, Ecuador

(593 2) 398 8116

[www.institutodelaciudad.com.ec](http://www.institutodelaciudad.com.ec)

**ISBN:**

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: CrearImagen

Quito, Ecuador, 2012

1ª. edición: febrero de 2012

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

# Índice

Presentación .....	7
Prólogo	
Nuestras pobres ciudades .....	9
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
Capítulo I	
Políticas públicas de vivienda y su financiamiento	
El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano .....	25
<i>Teolinda Bolívar, Hilda Torres e Iris Rosas</i> <i>(con la colaboración de Jesús Díaz)</i>	
El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile .....	47
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	
Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia .....	75
<i>María Cecilia Múnera y Liliana Sánchez Mazo</i>	
Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009) .....	95
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	

## Capítulo II

### Trabajo y políticas públicas de vivienda

<b>La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio</b> .....	119
<i>María Carla Rodríguez</i>	

<b>Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy</b> .....	145
<i>Ana Raquel Flores</i>	

<b>Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito: características sociales y laborales</b> .....	169
<i>Jos Demon</i>	

<b>Políticas públicas y desarrollo en Uruguay</b> .....	193
<i>María del Huerto Delgado y Enrique Gallicchio</i>	

<b>Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia</b> .....	213
<i>Carmen Ledo</i>	

### Anexos

<b>Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte I</b> <i>Mesas Trabajo y políticas de vivienda en el marco del Seminario Internacional Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina, Quito, 9 y 10 de julio de 2009</i> .....	253
<i>Jaime Erazo Espinosa y Betty Espinosa</i>	

<b>Autores</b> .....	261
----------------------	-----

# Presentación

Es muy satisfactorio presentar los dos volúmenes que identificaremos como “Hacedores de Ciudades” auspiciados por el Instituto de la Ciudad del Municipio de Quito.

Estos textos nacen de la necesidad de guardar la memoria de un proceso de trabajo sobre dos temas de importancia para América Latina y el Caribe como son el hábitat popular y la inclusión social; tópicos con nombres tan propios en cada lugar de nuestra región –favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, etc. Los libros analizan las condiciones y mecanismos de gestión y de acceso al suelo urbano y a la vivienda de calidad en nuestras ciudades poco democráticas y sin garantías; y por otro lado, indagan cómo nacen los hacedores, hombres y mujeres, en su vida cotidiana y en sus actividades de producción y reproducción social.

Un propósito adicional es reflexionar teóricamente sobre estos asentamientos históricamente determinados que sin dejar de reconocer la producción académica y técnica ya generada por investigadores y por pobladores, busca continuar la discusión con quienes están encargados de cumplir y hacer cumplir las metas de política pública de gobiernos locales y nacionales.

Queremos, además, con este esfuerzo, promover el análisis sobre la participación de los hacedores de ciudades en sus sociedades, dar a conocer sus estrategias habitacionales y de subsistencia, así como intercambiar nuestras y sus experiencias con otras, exitosas o en proceso, enmarcadas siempre en las discusiones sobre los sentidos de la exclusión y la pobreza, la marginalidad y la insostenibilidad.

En estos libros, el abordaje prioritario no es el andamiaje material de los asentamientos sino la realidad de los hombres y mujeres que los producen con el objeto de construir colectivamente nuevas interpretaciones y difundir la producción del Grupo de Trabajo *Hábitat Popular e Inclusión Social* de CLACSO.

Emir Sader  
Secretario Ejecutivo de Clacso

Diego Mancheno  
Director Ejecutivo del Instituto  
de la Ciudad

Adrián Bonilla  
Director de FLACSO Ecuador

# Prólogo

## Nuestras pobres ciudades

Jaime Erazo Espinosa\*

La residencia, el trabajo y el desarrollo en viviendas adecuadas, con oportunidades y sobre suelo urbano de calidad, son para la unión territorio-sociedad, relaciones de partición que, desde las miradas inquietas de quienes nos interesamos por los estudios del hábitat popular, la inclusión social y la justicia urbana, buscan relevar en las prácticas que mejoran la calidad de vida de los pobladores menos favorecidos, sus posibles respuestas. Dicho de otro modo, las partes de un territorio habitado por el ser humano y las de una sociedad que al mismo tiempo es política, económica, cultural y ecológica, se relacionan, según el estado de sus condiciones sistémicas, la minuciosidad de sus mecanismos inventados, el reconocimiento de sus estrategias de permanencia y, según, el aliento que su gobierno le imprima al fortalecimiento, por un lado del capital humano y social de sus ciudadanos, y por otro a la interacción entre estos y los grupos diversos. Tales dinámicas e interacciones, las del territorio con la sociedad, se dan en el marco de lo que también son nuestras ciudades: vulnerables, excluyentes, segregadoras e intolerantes. Por tanto, nuestra atención más que centrarse en vínculos que procuran la igualdad, está en el entramado, (re)productor y profundizador, que hace posible lo contrario, es decir las relaciones de desigualdad.

---

\* Arquitecto por la Universidad Técnica Particular de Loja, maestro en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorial y maestrante en Estudios Urbanos por FLACSO Ecuador. Co-coordinador del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso. Investigador y profesor universitario.

Interroguemos entonces la actualidad, sin apariencias y primeras impresiones. Accedamos a lo escondido, a lo que está detrás de lo construido. Encontremos órdenes y caminos de lo nuestro con lo de los otros pues aún, cualquier cuestión conectada a “la igualdad”, continúa planteándose desde ajenos y soberbios intereses y no desde las privaciones y, sin embargo, a pesar de ello, las privaciones siguen siendo potencia que empuja otros tipos de desarrollo.

Desde hace años y año tras año, nuestros gobiernos han implementado “cuestiones de equidad” que han modificado nuestro territorio regional: en los años treinta por ejemplo, según Villanueva y Cepero (1952, citados por Bolívar T. *et al.*), cuando Venezuela todavía era un país eminentemente rural, la dictadura de Juan Vicente Gómez ya desarrolló proyectos de vivienda de interés social. Más adelante, en el Brasil de los sesenta, tanto los fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como los de la Alianza para el Progreso, alentaron el inicio de las operaciones de nuevas instituciones y nuevas formas de organización y gestión de la administración pública local, relacionadas entre otras cosas con el acceso de los pobres a las ciudades, tales fueron los casos de las Compañías de Vivienda Popular y de los, como dice Peter Schweizer, cientos de planes de desarrollo urbano/municipal elaborados así mismo por cientos de consultores privados entre 1967 y 1975. Mientras eso pasaba en Brasil, a finales de los años setenta en Chile, se forjaba otra cuestión: la preocupación por la problemática relacionada a los “con techo”. Sólo en los noventa, Bolivia tuvo, tal como lo escribe Carmen Ledo, el 62% de su población concentrada en asentamientos urbanos; antes y hoy sigue siendo desigual. Con Uruguay pasó otra situación, pues aunque su tendencia lo hizo el más urbanizado de América Latina desde los años treinta, estudios recientes ubican al tamaño medio de sus hogares urbanos como el más bajo de la región<sup>1</sup>. A finales de 2009, volvimos a advertir, en el marco del Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina” que, los fenómenos de sucesiones y sobre-transformaciones urbanas continuaban mostrando conse-

---

1 En el período 1996-2004, fue de 3,2 personas por hogar, esta información rescatada por Delgado y Gallichio, fue elaborada por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal).

cuencias negativas en el bienestar de las familias menos favorecidas; que, en las intervenciones de nuestros gobiernos hay y crecen características económicas excluyentes; y que, las dinámicas e interacciones de perversión que ocurren en nuestras ciudades siguen aumentando, y lo que es peor, cuestionando la pobreza.

Así, las condiciones de los fenómenos urbanos, las acciones de nuestros gobiernos locales y las consecuencias de la combinación de ambos, son objetos generales de este prólogo, la pobreza urbana es de interés particular.

La pobreza en las ciudades se concentra demográficamente, fuera de ellas se dispersa; pasa de millones de habitantes en un mismo sector a cientos de sectores con pocos habitantes. Los pobladores urbanos concentrados, en porcentajes, son altos: 93% en Venezuela, “(...) el mayor en América del Sur y uno de los más altos del mundo”, casi el 90% en Brasil, 88% en Uruguay y de este, el 60% sólo en el área metropolitana de Montevideo, 66,4% en Ecuador, entre otros. Paraguay es excepcional, según Ana Raquel Flores, hasta el año 1989, el 47% de la población era urbana, el resto rural. Los pobladores se mueven, más que por las condiciones que en sus lugares natales tienen, por las motivaciones (y oportunidades) que la producción de dinámicas económicas ofrece en otros y determinados lugares. Las consecuencias habitacionales, no sólo urbanas, en estos lugares de recepción son diversas, así por ejemplo, los que llegan y no tienen, autoproducen, y estos son más de la mitad de venezolanos y de entre ellos, el 56% de caraqueños que habitan en “barrios” (Martin, 2007, citado por Bolívar T. *et al*). Los que llegan y tienen algo, se asocian, de estos, entre cincuenta y cien mil indígenas kichwas migrantes de la sierra central ecuatoriana que habitan en específicos sectores del Distrito Metropolitano de Quito. Y los que ya estaban y tienen, en gran parte continúan manifestando nuevos y graves problemas residenciales.

### Llegar para ¿qué tener?

Tener suelo y vivienda de calidad, sin ninguna duda, mejora y en sustancia, la vida de las personas, pero no de todas ellas pues las que viven en

situación de pobreza, lo que tienen, y en abundancia, son deseos de superación de su situación, los cuales, en abundancia también, se encuentran con realidades en contra que, dejan a sus expectativas sólo como eso y eso ni propicia procesos, como los de movilidad social, ni alienta estrategias, como las de invención de formas de acceso, gestión y tenencia. Superar la pobreza, implica muchas veces salir: huir de conflictos, bélicos por ejemplo; dejar ciertos modos y actividades de producción, como el primario, que aunque son fuente de laburo, no son suficientes y no dejan de estar dentro de sistemas económicos excluyentes; implica además estimularse por lo que afuera hay –otros modos y actividades– y por cómo allí se llega –sistemas de transporte–<sup>2</sup>. Superar la pobreza, para quienes deciden salir, es llegar y hacerlo sin siempre tener “calificaciones profesionales para producir y mucho menos para consumir” y sin ello, para acceder a suelo urbano como bien fundamental. Llegar es, con el tiempo, decidir romper con dobles residencias, con frecuencias de ida y vuelta, para asentar y acrecentar la permanencia urbana bajo sus condiciones y problemas. Llegar también es, abandonar la vivienda y el lugar de origen (el campo por ejemplo), y con ello, coparticipar de prácticas sistemáticas de deterioro y/o destrucción como las del ambiente natural.

Sea cual fuere la causa por la que, hombres, mujeres, familias, etc., llegan, quienes llegan, hinchan, pues es el proceso de llegada el que no sólo genera hinchamiento urbano, como lo llama Schweizer, sino lo dota de profundas consecuencias. Una de gran impacto es el incremento de asentamientos humanos espontáneos que, reafirmando por imposibilidades de acceso formal, los procesos segregativos, transforman las políticas y mercados de suelo urbano y vivienda, de espacio público, de empleo, de seguridad ciudadana, etc. Anticiparlos es casi imposible, acompañarlos en su mejora, no.

Pero, la falta oportuna de accesos, a lo formal, no es sólo para quienes llegan sino también para los que ya están, pues, el capital inmobiliario, elitista y excluyente, se dirige a los rentables con sus gustos y necesidades.

---

2 En períodos y países diferentes, se registran, procesos migratorios intensos que, como casos, reflejan búsquedas: una en torno a modos de producción y otra alentada por la mejora de andamiajes infraestructurales de transporte terrestre, así, los traslados son, en Ecuador en 1997, según J. Demon, desde comunidades indígenas de la sierra central a Quito; y en Brasil entre 1946 y 1964, según P. Schweizer, desde zonas rurales a capitales de Estados Federales.

El desplazamiento intraurbano es posibilidad para los que pueden obtener subsidios o créditos de compra, incluidos los nuevos pobres procedentes de sectores medios languidecidos: las periferias, expandidas por vías, dotadas de servicios básicos y llenas de viviendas producidas en masa, los espera<sup>3</sup>. Para quienes no tienen o no pueden endeudarse, la opción informal, toma o invasión, es una recurrente decisión: se establecen, junto a migrados en busca de superación, en espacios disponibles, en cualquier terreno, que de por sí acrecienta, sin mayor control, la pobreza urbana<sup>4</sup>.

Llegar, por sí mismo, no debería ni producir pobreza ni acelerar el crecimiento de lo informal. Llegar y no tener en qué ocuparse sí, pues sólo así aumentan los deterioros: el de ingresos que imposibilita ahorrar para libremente comprar vivienda o alquilar dentro del mercado formal; y el de incrementar los perceptores de ingresos, con más de un salario que implique necesariamente empleo para más de un miembro familiar. Llegar y no poder reproducir, ante las negaciones de la sociedad, la fuerza de trabajo, obliga a la gente, tradicionalmente relegada, a resolver por sí misma y como mejor puede, su alojamiento.

### La capacidad de los relegados

La gente, la tanta gente que vive resolviendo o intentando resolver su morada, es, para la mayoría de quienes la tienen resuelta, tema de oferta. La gente pobre, dentro de la formal, legal y regular oferta, simplemente tiene una única alternativa, aquella que ofrecen “la casi totalidad de los conjuntos de viviendas sociales”, terminadas y en gran número; aquella que promete no sólo bajar sino resolver de una buena vez, el déficit habitacional; aquella “casa que toca” y que supone, soluciona el problema. La

---

3 Y en algunos casos, como el descrito después de la encuesta aplicada a residentes del stock de viviendas sociales, de A. Rodríguez y A. Sugranyes, después de la espera viene la despedida pues un alto porcentaje de los entrevistados tienen la intención de “irse de la vivienda”. También, en el estudio de Arriagada y Sepúlveda, citado en el texto de los anteriores autores, se dice que “(...) el aprecio decrece con el pasar de los años de residencia: el desencanto de los propietarios, que soñaron en la casa propia, aparece entre los seis meses y los dos años de instalación del conjunto”.

4 En Bolivia, según Carmen Ledo, más de la mitad de los pobladores urbanos, están afectados por la pobreza, para ella, eso es “urbanización de la pobreza”.

gente que, después de tanto intentar, tiene para comprar la única posibilidad, queda ausente de decidir cómo quieren habitar. La gente que, también después de tanto intentar, no tiene para comprar, queda fuera del modelo y se propone inventar alternativas para morar<sup>5</sup>.

Las alternativas, dentro de acrecentados y profundizados problemas laborales, están cargadas a las espaldas de la gente pobre, son, en parte acciones por superar empleos precarios y de baja calidad; y en otra parte ocupaciones por diversificar sus relaciones de trabajo. Pero ¿Cómo inventan más posibilidades de inclusión y justicia urbana, superación y diversificación, en el mejor de los casos, y mantención del empleo, como caso normal, sí, su bajo nivel educacional los desplaza al desempleo? ¿Cómo hacen sí, vinculándose colectivamente, a las ventas ambulantes de frutas y verduras, a la ayudantía de zapateros y panaderos, a la carga y estibación, etc., no tienen certeza de estabilidad, protección y seguridad social, sino más bien, mayor vulnerabilidad? <sup>6</sup>.

La gente relegada, tiene formas, que bien pueden llamarse alternativas, formas que contienen, como dicen Delgado y Gallichio, “poderosos factores de organización y concientización social”, sin apoyo oficial en algunos lados y en otros con apoyos recientes. Son formas particulares que invocan, teniendo como beneficio último el bienestar común, a la colaboración y a la ayuda mutua; sus relaciones, por encima de tradicionales núcleos familiares, se amplían, se incrementan, generando no sólo un efecto auspicioso y multiplicador sino ganando un alto protagonismo político, con triunfos tales como la convivencia comunitaria, buscada y no impuesta<sup>7</sup>, que aporta inclusión, seguridad y tranquilidad.

---

5 Según Y. Martín, citado en T. Bolívar et al, en Venezuela, el 56% de la población habita en “barrios” (asentamientos autoproducidos); en Bolivia, según C. Ledo, el 49% que no tiene vivienda propia, habita en alquiler, anticrético, casa prestada o casa cedida por servicios.

6 Infantes en las calles (característica de la pobreza regional); o mujeres, jóvenes y adultas, que buscan empleo por primera vez (en Uruguay, entre 25 y 34 años, y mayores a 50, respectivamente); o un altísimo porcentaje de paraguayos que, entre 1997 y 2002, no estaban considerados como Población Económicamente Activa (PEA).

7 Rodríguez y Sugranyes, escribiendo sobre las imposiciones del modelo de opción única, ofertada por el mercado, encuentran en la convivencia, el principal problema; ambos autores, citando a Jara (2002) indican que “(...) la convivencia en los conjuntos de vivienda social, con mayor evidencia en los edificios de copropiedad, es una práctica diaria de violencia, exclusión e inseguridad (...)”. Como temática, incluso la ubican como más importante “(...) que los aspectos fisi-

La capacidad de incidencia de la gente organizada, sus inventados procesos de participación, factibilizan y se convierten, desde hace tiempo y a lo largo del tiempo, en referentes de políticas públicas de suelo urbano, vivienda y hábitat, tanto para su producción como para su justa distribución: en 1975, en Uruguay, “(...) uno de cada dos préstamos para la construcción de viviendas, correspondían al régimen cooperativo (...) de vivienda de usuarios por ayuda mutua (...)”; en Brasil, en 1983, el Banco Nacional de la Vivienda (BNH, por sus siglas en portugués), “(...) por primera vez consideró a la participación de la población en la construcción de sus propias casas, como una forma de atender a los más pobres, y a la autoconstrucción como aseguradora de la calidad de las casas construidas”; y en Argentina, a finales de los noventa, por iniciativa de organizaciones sociales surgió la Ley 341/00 Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV). La infraestructura urbana sanitaria y la regularización de la tenencia, como consecuciones generales en la región, y el acceso a centralidades como particularidad, han sido, indiscutiblemente, otros triunfos de las redes de gente relegada y organizada que, aunque enriquecidas por sus propias acciones y apoyos externos, no están exentas de entrelazarse con los graves y diarios problemas que enfrentan los excluidos.

A pesar de ello, frente a las situaciones de exclusión, las manifestaciones autogestionarias son impulsos y también alternativa, “matriz de desarrollo integral” como las denomina Carla Rodríguez; sus experiencias y propuestas locales, históricas y de diversos sectores –educativas (bachilleratos populares), de salud (medicina natural), productivas (fabricas recuperadas), de alimentación (ferias de huertos familiares), de suelo y vivienda (ahorros y créditos asociados), etc.–, se acumulan, ensanchan y expanden por toda y cada parte de la región; su cauce atrae a trabajadores formales, informales y desocupados quienes, motivados por reales posibilidades de integración, se insertan en el sistema de único modelo para cicatrizarlo: exigiendo derechos, cumpliendo normas y renovando valores, así, las bien llamadas malas condiciones, son, más que cualquier otra, objeto de cambio y transformación para la autogestión.

---

cos de estrechez de la vivienda (13,4%), del aislamiento de la trama urbana y de la falta de servicios y parques (12,4%) (...).”

## El “actuar y tomar” frente al sólo producir

Las viviendas sociales, convertidas en “objetos”, no planificados o planificados según criterios exógenos, de intervención y manipulación política (Múnera y Sánchez), y producidas por dinámicas mercantiles bajo convenientes acomodos económicos, no sólo pierden sino que dejan de tener carácter humano, de satisfacción por ejemplo, para reposar y encontrarse o para reproducir y recrearse; de novedad como otro ejemplo, para diversificar el cómo estar dentro de sus espacios comunitarios. Aún sin carácter, humano como lo he llamado, nuestros gobiernos desde hace años, han promovido la producción formal y masiva, la construcción a gran escala de vivienda social, han alentado, sin duda alguna, la producción privada más que la estatal. Sin embargo y sin afán de subestimar, como escriben T. Bolívar *et al*, el esfuerzo e incluso éxito alcanzado por el trabajo realizado en instituciones gubernamentales, toda la producción formal, juntas la privada y la estatal, no han llegado a ofertar el número de viviendas demandadas por la población, que nativa o llegada, está en las ciudades de nuestros países: en Brasil, entre 1950 y 1963, la producción estatal de vivienda, ejecutada por los Institutos de Pensión, llegó a 11.429 unidades (P. Schweizer); en Venezuela, el promedio anual de vivienda pública producida, en los últimos 15 años, fue de 30.573 unidades (T. Bolívar *et al*); y en la Bolivia de los ochenta, el Estado constructor, contribuyó con tan sólo el 7% de nuevas viviendas (C. Ledo).

Hace décadas ya, nos quedo claro que, ni aún liberando al Estado de la construcción, la producción formal privada es la solución al problema habitacional. El mercado inmobiliario a sus anchas, como lo denomina Julio Calderón, funciona muy bien para los niveles socio económicos altos: sólo en Lima y sólo en un año –entre 1997 y 1998–, se habían producido 5000 unidades habitacionales ubicadas en exclusivos distritos residenciales. El mercado también funciona para las clases medias, en ellas, los promotores y sus capitales, tienen un “nicho de demanda” que se respalda en las facilidades que las familias tienen para conseguir créditos, ya sea de la banca privada o los que corresponden por estar socialmente aseguradas; para ellas no faltan emprendimientos inmobiliarios, llámense o conjuntos habitacionales o edificios de apartamentos, ubicados o en peri-

ferias extendidas o en nuevos centros. El mercado incluso, a través de poquísimas empresas, se ha especializado en la construcción de vivienda social, las capacidades de algunos de sus empresarios, que en varios casos se hacen llamar “solidarios”, van desde la adjudicación, casi fija y casi anual, de contratos con los gobiernos y los Estados, hasta la mantención, por decenas de años, de la tecnología y de la serie, de la forma y el estándar, de lo que en última instancia para ellos es el producto “vivienda social”. No hay de hecho, como sostienen Rodríguez y Sugranyes, ni riesgos, ni competencia, ni innovación, y más bien por el contrario lo que hay y por todo lado, son evidencias de mala calidad y no sólo material. Con todo y eso, en Santiago de Chile, entre 1980 y 2011, los empresarios construyeron un total de 489 conjuntos de vivienda social, y en todo Chile, en los últimos dieciséis años, más de quinientas mil unidades.

La vivienda social que masivamente produce el mercado, pretende ser exacta, tanto en el diseño arquitectónico que la rige como en la norma constructiva que la restringe. Está concebida para acomodar las expectativas económicas de los empresarios y no las necesidades de sus habitantes. Cuestión que da paso, por un lado, al agravamiento de las condiciones de habitabilidad, y por otro, al surgimiento de nuevas problemáticas habitacionales y sociales, como son, las ampliaciones informales de todo tipo. Las ampliaciones son expresiones espaciales que, a pesar del rigor del diseño y la norma con que se hacen las viviendas sociales, aparecen, o como mejoras individuales que perjudican al bien común, o como mejoras concertadas y comunitarias “(...) prácticamente coordinadas en todos los pisos del edificio o en series de viviendas adosadas (...)”. Son iniciativas “informales”, sin posibilidades de legalización, que nos indican la voluntad de intervención que tienen los habitantes, por mejorar sus viviendas y condiciones sociales.

Los guetos marginales son otra expresión de la nueva problemática, son grandes concentraciones, uniformes y organizadas, construidas y sostenidas “exitosamente” bajo las directrices de la política de producción masiva de vivienda social, se ubican donde hay suelos en reserva<sup>8</sup>, usualmente en los extremos periféricos de las ciudades. Usualmente también

---

8 Que al agotarse, agotan todo lo que después viene.

esos suelos les pertenecen a los empresarios especializados en la construcción de vivienda social, lo cual es, para la política de producción: evaluación positiva y garantía de funcionamiento del modelo, el cual por cierto y como ya se dijo antes: ni se arriesga, ni compete, ni propone, ni avanza. Es un modelo, en palabras de Rodríguez y Sugranyes “(...) aprisionado en un mercado cautivo con actores plenamente satisfechos (...)”. Los guetos, marginados dentro de la ciudad, al contener centenas de viviendas y de habitantes, contienen además de las ya descritas, iniciativas colectivas e individuales de ampliaciones informales, una multiplicidad de prácticas populares que reorganizan el espacio. En los guetos se contra y superponen las exactas ideas, de diseño y norma, de los empresarios que hacen parte de las políticas nacionales de vivienda social, con las flexibles voluntades, de necesidad y mejora, de los habitantes que persisten aunque perciben su expulsión de la ciudad.

Tal parece entonces, que las preocupaciones de las políticas productivas de vivienda social, de nuestros gobiernos, más que centrarse en la exigencia de alternativas, para innovar y mejorar el modelo de único acceso, se satisfacen en no sólo mantenerlo sino atenderlo, con respuestas oportunas, ante sus exigencias y detalles. Sus preocupaciones, obligan, por decir lo menos, a que una gran cantidad de excluidos, del formal modelo y mercado, continúen decididos a “actuar y tomar” las ciudades.

### *Lo auto, lo hecho y la creación colectiva anónima*

Para dejar de hacer como se hace vivienda social es preciso tener lugares de y con valor dentro de la ciudad. Decir que no los hay, es reconocer el descuido de cualquier gobierno por no proponerse inventar, no las dos o tres maneras, sino las múltiples maneras de posibilitar el habitar bien en cualquier ciudad. Decir que los hay, es garantizar que están para todos: no llegados y llegados, de todo estrato pero con especial atención para los menos favorecidos, quienes sabiéndose apoyados emprenden, como mejor pueden, desarrollos progresivos de diversos tipos. Decir que los hay, pero son para pocos, es orientar la posesión a quienes puedan pagar; esto último alienta, a otros que son muchos, no a la culpa ni tampoco a la des-

gracia sino a la autoproducción, pues pudiendo también tener no tienen y pudiendo también estar no están. Así, tenencia y estancia, definen al menos dos tipos de lugares: los que valen porque cuestan y los que cuestan que valgan. Los primeros nos sorprenden sólo porque en ellos se invierten ingentes cantidades. Los segundos sobresalen, vastos y peculiares, de entre una y mil dificultades: sobre ellos se asientan, las variadas estrategias, de quienes “resuelven” la demanda insatisfecha, con sus propias manos; en ellos se inician, siempre precarias, no miles sino millones de sencillas casas<sup>9</sup>, que van mejorando, sin capital ni financiación, con el avance no previsible del tiempo; de ellos resultan ingeniosas dinámicas socio-culturales: múltiples, históricas y determinadas<sup>10</sup>. Los llamamos barrios y también comunas, invasiones y también pueblos jóvenes, campamentos, villas miseria y también favelas. Son subestimados a pesar de que no sólo le ganan a la producción formal sino que acogen a familias de bajos ingresos para que puedan solucionar la penuria de no tener lugar. Valorizarlos es reconocer las capacidades de organización y participación de su población en los procesos de acceso y gestión a suelo urbano y vivienda. No hacerlo es resistir, insensible e inútilmente, a las formas dominantes e importantes de la autoproducción.

### *El empleo de los pobres: cifras en rojo*

Las familias pobres de hoy, son las familias de bajos ingresos de siempre, y aunque quizá, con el pasar del tiempo, algunas cambiaron, eso no indica necesariamente que dejaron su condición. Por el contrario, es más probable que esos cambios les hayan dado otras deudas y otros gastos. Su lugar, el otorgado por el mercado formal cuando tienen “suerte” de ingresar, o el tomado por su urgencia de sobrevivencia, continuará, por años de

---

9 En 75 años, en Venezuela, los pobladores han producido 2,4 millones de unidades en desarrollos no controlados; durante ese mismo período, la promoción pública de viviendas ha producido 700 mil unidades, y si sumamos la producción indirecta se puede llegar a un millón (Bolívar, T., *et al.*).

10 También, como describen Múnera y Sánchez, colectivas y significativas, cuidadosas y de protección, cuya partida son las necesidades de supervivencia; su desarrollo, las actividades económico-productivas de los pobladores; y su llegada, la identidad, la pertenencia y la afiliación.

años, igual, o empeorará. Sus viviendas, producidas masivamente por empresarios especializados, o autoproducidas por las mismas familias, requieren, en diferentes momentos y bajo determinadas condiciones<sup>11</sup>, gastos para necesarias intervenciones, entre otras de ampliación o de mejora. Esos gastos, que también se emplean en atender las emergencias de los deterioros materiales, no son ni ahorros, ni inversiones, sino sólo cantidades cualesquiera de dinero, destinadas a cubrir los cambios que se requieran, en las vidas de las familias pobres. Esos gastos, tanto en el lugar como en la vivienda, siguen siendo, frente a los bajos ingresos, cifras en rojo.

El empleo de los pobres, cuando lo tienen, con frecuencia es mal remunerado, desprotegido e incierto. Estas son las condiciones laborales, bajo las cuales, se reproduce su fuerza de trabajo, y que dicho sea al paso, los margina e incapacita, de un lado, socio-económicamente, pues los convierte en una permanente demanda insolvente, y de otro, culturalmente, pues en minorías étnicas, como la Kichwa o Guaraní, reposan los mayores niveles de desigualdad y pobreza. A continuación presento una tabla que muestra, en cuatro países suramericanos, el estado del desempleo, en períodos variados:

País	Período	Nº/Tasa de desempleo	Tasa empleo informal
Bolivia*	Entre 1999 y 2007	De 164 mil a 255 mil	2 de 3 trabajadores
Paraguay	Entre 1997 y 2002	10,7%	Más del 30%
Uruguay**	2009	7,5%	s/d
Venezuela***	1er. semestre de 2009	7,9%	44%

\*En Bolivia, la injusticia social, es tarea pendiente: el 40% más pobre accede sólo al 10% de los ingresos y el 10% más rico accede al 40% de los ingresos (Ledo, C.).

\*\* En Uruguay, la distribución de ingresos per cápita, es la mejor de Latinoamérica: en el primer trimestre del año 2009, el ingreso real de los hogares equivalía a \$800,00 dólares americanos (Delgado y Gallichio).

\*\*\* En Venezuela, la pobreza y la pobreza extrema, se estima que se ubican en el 33,4% de las familias (Bolivar, T., *et al*).

11 Con ello me refiero, principalmente, a la tenencia, pues bajo su concepto podemos ubicar varias categorías: la de familias pobres propietarias de techo, en Chile; la de familias pobres autoproductoras y sin propiedad, en Venezuela; las que se vinculan a la propiedad a través de la tenencia colectiva, en Uruguay; las que toman posesión de lo abandonado, en Ecuador; las que acuerdan comodatos, etc.

Entre los pobres, el desempleo además de frecuente, es prolongado. Si tienen posibilidad de reactivar su fuerza laboral y retornar al mercado, necesitan de nuevos saberes y quehaceres. Si la posibilidad no llega, digamos que el empleo se autogenera. Generalmente, en ambos casos, los ingresos se mantendrán bajos, esto los dejará, por muchos años, en su misma realidad, e impedirá que accedan, a mejoras sin cuantiosos gastos. Es claro, como dicen T. Bolívar *et al.*, “(...) que una familia del estrato pobre no tiene posibilidad de pagar una vivienda en el mercado formal (...)”, para pagarla, a esa y sus consecuentes cambios, las familias pobres requieren, además de un digno ingreso promedio, un conjunto de apoyos de nuestros gobiernos, llámense por ejemplo, subsidios directos a la demanda. Sumando lo uno y lo otro, a los motivos y disposiciones, de un conglomerado más grande, a quienes llamamos hacedores, daremos paso a ciudades, que no seguirán siendo, lienzos de roturas y desiguales.

## Bibliografía

Schweizer, Peter (2009). “Políticas de vivienda social en Brasil”. Documento de trabajo



Capítulo I  
**Políticas públicas de vivienda y  
su financiamiento**



# El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano

Teolinda Bolívar, Hilda Torres e Iris Rosas  
(con la colaboración de Jesús Díaz)\*

## Resumen

Responder desde Venezuela a la pregunta *¿cómo se reconfiguran las políticas laborales y las políticas de vivienda en la región en estos nuevos contextos?* requiere tomar como referencia lo que hasta ahora se ha ejecutado en el país, los mecanismos utilizados y las respuestas dominantes que ha dado la población para proveerse de un espacio individual y colectivo donde vivir. Asimismo, creemos necesario analizar lo que ha sucedido, y continúa sucediendo, en este ámbito, más allá de las apariencias; lo invisible. En el artículo establecemos una revisión de lo que ha pasado desde 1928 hasta 2009. Dividimos el lapso en cuatro períodos: Primero, desde 1928, creación del Banco Obrero, hasta inicio de la dictadura de Pérez Jiménez. Segundo, durante el gobierno de este último. Tercero, 1958 a 1998. Cuarto, el gobierno encabezado por Hugo Chávez. Interrogamos la situación actual, tratando de ir más allá de las apariencias y de lo que hasta ahora hemos podido visibilizar. En los aproximadamente sesenta años que abarcan los cuatro períodos analizados, se destaca la poca producción de viviendas por parte del sector formal (Estado y privados) y al mismo tiempo el crecimiento de los barrios y la resistencia a su Reconocimiento, tanto de los gobiernos como de la sociedad en general.

**Palabras clave:** Venezuela, política de vivienda, asentamientos informales, producción de vivienda.

## Abstract

To answer the question from Venezuela about *¿how labour policies and housing policies in the region in these new contexts rewire?* It requires taking as reference that until now has been implemented in the country, the mechanisms used and the dominant responses given by the population to provide an individual and collective space to live. We also believe it necessary to analyze what has happened, and continues happening in this area, beyond the appearances; what it's invisible. In these papers we establish a review of what happened from 1928 until

---

\* *Teolinda Bolívar Barreto:* arquitecta, Universidad Central de Venezuela (UCV) (1959), doctora en Urbanismo, París (1987), coordinadora del Centro Ciudades de la Gente de la Escuela de

2009. We divide the research in four periods: first, from arise of Banco Obrero in 1928 until beginning of Pérez Jiménez dictatorship, secondly during this period, thirdly from 1958 to 1998 and fourth the Hugo Chávez's government. We questioned the current situation, trying to going further of appearances, so far as we have been able to make it visible. In nearly sixty years analyzed, it stands the little housing production by the formal sector (public and private), at the same time the growth of informal settlements and the resistance to its' approval both governments and society.

**Keywords:** Venezuela, housing policies, informal settlements, housing production.

## Introducción

Responder desde Venezuela a la pregunta *¿cómo se reconfiguran las políticas laborales y las políticas de vivienda en la región en estos nuevos contextos?* requiere tomar como referencia lo que hasta ahora se ha ejecutado en el país, los mecanismos utilizados y las respuestas dominantes que ha dado la población para proveerse de un espacio individual y colectivo donde vivir. Asimismo, creemos necesario analizar lo que ha sucedido, y continúa sucediendo, en este ámbito, más allá de las apariencias; lo invisible. Este acercamiento puede contribuir a encontrar nuevas pistas para lograr más y mejores soluciones habitacionales, adecuadas a seres humanos que viven en ciudades del siglo XXI, dentro de las limitaciones existentes. Para alcanzar ese resultado es imprescindible hurgar en el territorio construido, en sus relaciones económico-sociales y políticas, con el objeto de encontrar caminos hacia un orden en la situación existente. Así, teniendo en cuenta nuestro enfoque, podríamos recomendar nuevas políticas surgidas del análisis de la situación actual. En esto consistirá nuestro aporte.

Iniciamos con algunos datos generales sobre el país —demográficos, económicos, ingresos y precios de la vivienda en el mercado—, necesarios para comprender, someramente, lo macro a partir de lo micro. Luego nos

---

Arquitectura Carlos Raúl Villanueva (EACRV), FAU-UCV; *Iris Rosas Meza*: arquitecta, doctora en Arquitectura, profesora del Sector Estudios Urbanos (SEU), EACRV, FAU-UCV; *Hilda Torres Mier y Terán*: urbanista y especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad Simón Bolívar, magíster en Planificación Urbana, mención Economía y Estructura Urbana, investigadora del SEU, EACRV, FAU-UCV; *Jesús Díaz*: estudiante de la EACRV, FAU-UCV, asistente de investigación del Centro Ciudades de la Gente.

referimos a cuatro períodos en la política de vivienda en el país, a partir de la creación, en 1928, del Banco Obrero (BO). Los tres primeros son tratados en forma muy sucinta, analizando elementos que permitan comprender su evolución, y de esa manera poder abordar el actual gobierno presidido por Hugo Chávez, desde 1999 hasta la fecha. De allí extraeremos las principales improntas que observamos en las metrópolis y ciudades del presente siglo. Interrogamos la situación actual, tratando de ir más allá de las apariencias y de lo que hasta ahora hemos podido visibilizar.

Fotografía 1

Foto de la Vega: Los superbloques de La Vega en Caracas, construidos durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, actualmente están rodeados de viviendas autoproducidas por familias sin hogar



Fuente: Teolinda Bolívar, Caracas 2009.

Intentamos acceder a lo siempre escondido o camuflado por diversos factores, entre ellos las murallas de ladrillo y de cemento que constituyen el medio construido de la Venezuela contemporánea, con sus diferencias morfológicas, sociales y económicas, siempre presentes. En las pocas páginas de este artículo resulta un reto explicar lo que podemos atisbar en la

penumbra, aunque distintas investigaciones sin duda han contribuido a disipar la oscuridad. Estas visiones, sin embargo, con no poca frecuencia resultan opacadas por el reverberante sol tropical que obnubila: algunas veces podemos ver, otras estamos enceguecidos, y es urgente seguir buscando soluciones a la falta de vivienda urbana adecuada.

## Venezuela en el mundo

Venezuela tiene una población actual de 28.384.132 habitantes (INE, 2009a), con una tasa nacional promedio de natalidad de 21,52 por mil habitantes, para el año 2007. La esperanza de vida al nacer es de 73,58 años (INE, 2009b) y la tasa de mortalidad infantil, de 16,14 por mil nacidos vivos, para el período 2002-2007 (INE, 2009c).

La región urbana o megalópolis del norte, en el eje norte costero, alberga la capital, Caracas. Hasta la década de 1990, ésta concentró aproximadamente el 30 por ciento de la población nacional; este porcentaje desciende a 20,6 en 2001, lo cual desmonta demográficamente la tesis de “ciudad primada”, desequilibrada para el país. Desde las primeras décadas del siglo XX, las metrópolis y ciudades intermedias, al norte del río Orinoco, tienden a restar importancia poblacional a la capital. Hacemos notar que la ocupación del norte del país da continuidad a ciertas pautas que han sido dominantes desde la época precolombina, y fueron reforzadas por la economía petrolera en el siglo XX, a pesar de insistentes políticas nacionales de desconcentración espacial, particularmente en la última década (Negrón, 2001; Rojas y Pulido, 2009). El porcentaje de población urbana del país se estima en 93 por ciento (Fondo de Población de las Naciones Unidas, Unfpa por sus siglas en inglés, 2007), el mayor de América del Sur y uno de los más altos del mundo.

El ingreso nacional bruto per cápita, en 2006, fue de 10.970 US\$, medido según la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), que toma en cuenta las diferencias de las monedas nacionales Unfpa, 2007). Se estima que 26,4 por ciento de las familias se encuentran en situación de pobreza y 7 por ciento en pobreza extrema (INE, 2009e). Para el primer semestre de 2009, el país presenta una tasa oficial de desocupación de 7,9 por ciento

y una tasa de ocupados en el sector informal de 44 por ciento, superior para la población en situación de pobreza y pobreza extrema. La tasa de desocupación para el primer quintil de ingresos o la población más pobre, es de 62,1 por ciento para el primer semestre de 2008 (INE, 2009c). El ingreso familiar promedio estimado para el segundo semestre de 2007 fue de Bs. 1.748,6 al mes, en tanto para las familias pobres y en pobreza extrema era de 742,3 Bs. y 400,5 Bs. respectivamente. Si se estiman los montos según la tasa de cambio oficial fija desde febrero de 2003 hasta enero de 2010 (2,15 Bs./US\$), esto equivale a 813,30 US\$/mes en el promedio nacional, 345,25 US\$/mes para las familias pobres y 186,27 US\$/mes para los más desposeídos. Sin embargo, si estos ingresos se estiman según la tasa de cambio que se mantiene en el mercado paralelo oficial de divisas en el país (bonos de inversión emitidos por Petróleos de Venezuela S.A., en 2009), que se acerca a 6,50 Bs./US\$ –cifra según la cual se financia parte significativa de las importaciones venezolanas–, los montos disminuyen dramáticamente a un ingreso promedio nacional de 125,12 US\$/mes aproximadamente.

La canasta básica y la canasta alimentaria muestran un valor de 922,44 Bs./mes para junio 2009 ó 429,02 US\$, y el salario mínimo urbano decretado por el Gobierno Nacional desde marzo de 2009 es de Bs. 959,08 /mes ó 446,06 US\$/mes, estimado a la tasa de cambio oficial controlado. El coeficiente de Gini, calculado según ingreso promedio mensual, es de 0,40 para el primer semestre de 2009.

En cuanto a la vivienda, los datos estadísticos oficiales indican que sólo 4,8 por ciento de la población total del país vive en “casa rústicas o ranchos”, y 77,9 por ciento en “casas”, y que el 94 por ciento tiene acceso al agua por acueducto. Sin embargo, otros estudios sobre el tema, incluso los nuestros, indican que muchos barrios autoproducidos, aunque poseen redes precarias, no gozan del servicio continuo de agua. Entretanto, más de la mitad de la población venezolana habita en barrios; en el caso de Caracas, esta proporción llega a 56 por ciento (Martín, 2006), situación que trae, entre otras consecuencias, inequidad y fragmentación urbana (Bolívar, 1998).

## Vivienda y salarios en Venezuela

Aunque existen estudios parciales, no disponemos de éstos para todo el lapso considerado, 1928-2009, que nos permitan responder la pregunta central sobre políticas laborales y políticas de vivienda en Venezuela, razón por la cual sólo aportaremos algunas observaciones generales.

Para 2009 el ingreso familiar promedio actualizado<sup>1</sup> es de Bs. 2.854,50/mes ó 1.327,67 US\$/mes a tasa de cambio controlada. Para el estrato de población pobre, el ingreso equivalente, en 2009, es de Bs. 655,58 ó 304,92 US\$/mes.

Mientras una familia con ingreso promedio de 2.854,50 Bs./mes tendría acceso a una vivienda de Bs. 121.277,9,<sup>2</sup> según la legislación vigente en materia de política habitacional de subsidio financiero y subsidio directo a la demanda, una familia en el estrato pobre, con ingreso de Bs. 655,58, tendría posibilidad de acceder a una vivienda con un valor máximo de Bs. 59.188,9.<sup>3</sup>

Tomando en consideración el valor de la canasta alimentaria de 922,44 Bs./mes, para junio de 2009, es claro que la familia del estrato pobre no tiene posibilidad de pagar una vivienda en el mercado formal. Si además se tiene en cuenta el precio de una vivienda completa o aún sus costos de producción locales, superiores al monto de préstamo y subsidio accesibles ya señalados, resulta imposible a ambas familias sufragar una vivienda en el mercado formal. A esto debe agregarse la condición mayoritaria de los trabajadores del sector informal, quienes tienen muy bajos ingresos y están excluidos de la asistencia en materia de seguridad social. Lo antes expuesto coincide con lo analizado por Cilento (1999), en el lapso 1980-1994. Estamos conscientes de que esta situación no es exclusiva de Venezuela sino de América Latina y tal vez del tercer mundo. En nuestro país, la salida obligada de los excluidos del mercado formal de vivienda, decididos a vivir en ciudades, ha sido la producción de asentamientos hechos por los

- 1 Tomando como referencia el valor de la Unidad Tributaria (UT) fijado periódicamente por el Poder Ejecutivo con base en el Índice de Precios al Consumidor, para estimar las equivalencias
- 2 A través de un préstamo con fondos públicos y ahorro privado compulsivo, de 30 años de plazo, a una tasa regulada de 6,99 por ciento nominal anual y con un pago de cuotas mensuales de Bs. 605,00.
- 3 A través de un préstamo con fondos públicos y tasa nominal regulada de 4,66 por ciento y cuotas mensuales de pago de Bs. 121.

mismos usuarios, lo que llamamos barrios. Éstos se inician generalmente con un rancho o vivienda muy precaria y luego en el tiempo –imposible de prever al avance–, van mejorando y ampliando.

Esa manera de producir es lo que llamamos *cultura constructiva innovadora*, ampliamente estudiada en Venezuela, principalmente por Bolívar (1987), Ontiveros (1999) y Rosas (2004).

Diversas investigaciones –entre éstas Bolívar, 1977, 1979– han trabajado la existencia de los barrios en relación con los salarios e ingresos familiares en nuestro país. La mayoría ha llegado a la conclusión de que una de las causas principales de la existencia de los barrios es la imposibilidad de disponer de recursos económicos para comprar la vivienda necesaria, en el mercado formal. Los salarios no incluyen, en su mayoría, una parte que pueda ser invertida en su compra, ni siquiera a plazos. Esto quiere decir que en la reproducción de la fuerza de trabajo no está incluido el renglón vivienda, y la gente se ve obligada a *resolverse* como mejor puede.

## Una periodización de las políticas de vivienda en Venezuela

Con objeto de ofrecer algunos elementos que permitan situar la política de vivienda en el presente siglo, vamos a referirnos a tres grandes períodos antecesores del actual. Éstos han dejado su impronta en los territorios construidos, y han sentado las bases de una compleja cultura socioeconómica-política de solución a la difícil cuestión de vivienda adecuada para toda la población.

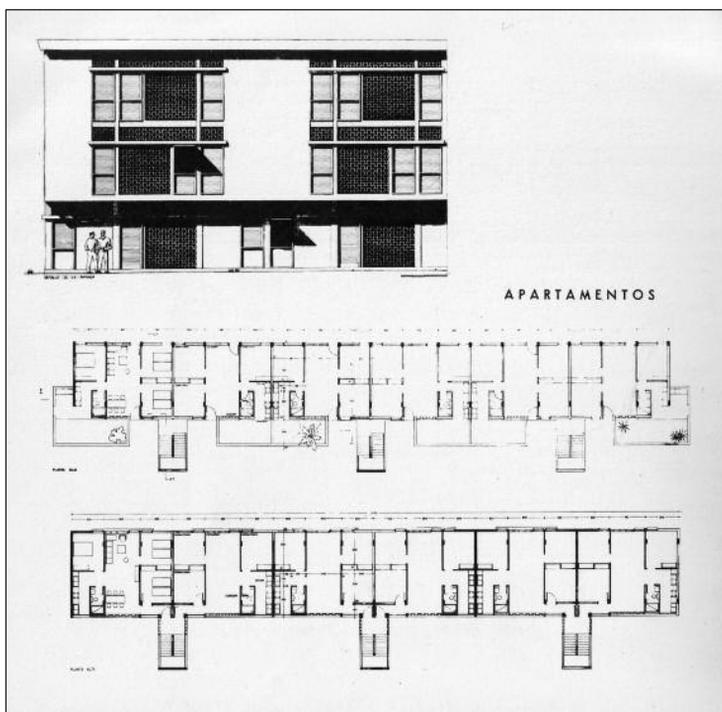
Primer período.

*Desde la creación del Banco Obrero a la década de los cincuenta*

El Banco Obrero fue creado el 30 de junio de 1928 junto con el Banco Agrícola y Pecuario. En 1936 es adscrito al Ministerio de Fomento, ya desaparecido. En 1975 fue transformado en el Instituto Nacional de Vivienda (Inavi), luego absorbido por la estructura del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, en 2004, que a su vez dio paso al

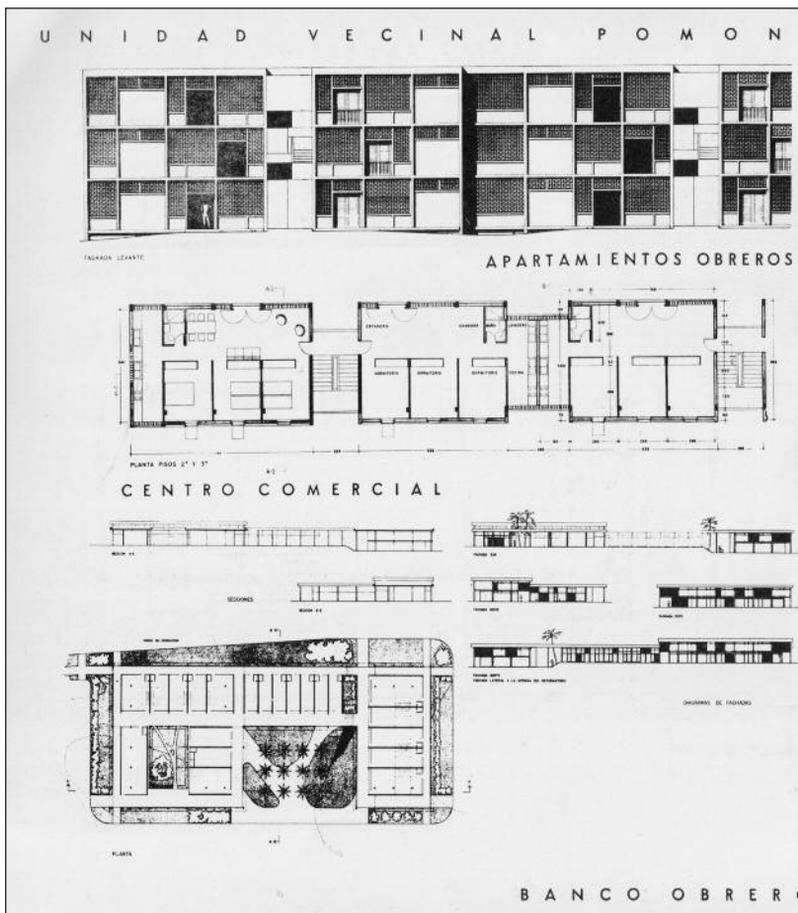
actual Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (Mopvi). El Banco Obrero fue creado como instrumento para proveer vivienda a los pobres urbanos. Durante los años treinta, Venezuela era todavía un país eminentemente rural, de pequeñas ciudades y pueblos. Como régimen político existía el gobierno dictatorial de Juan Vicente Gómez, un período en el que se hicieron algunos desarrollos de vivienda de interés social (Villanueva y Cepero, 1952). En este período sobresalen algunos hechos, como la reurbanización de El Silencio, obra de especial relevancia, en años de la segunda guerra mundial (De Sola, 1987); y en 1951 la creación del Taller de Arquitectura BO (TABO), con destacados arquitectos al frente (para más detalles véase Meza, 2007).

Plano 1  
Unidad vecinal Pomona. Apartamentos



Fuente: Plan Nacional de la Vivienda

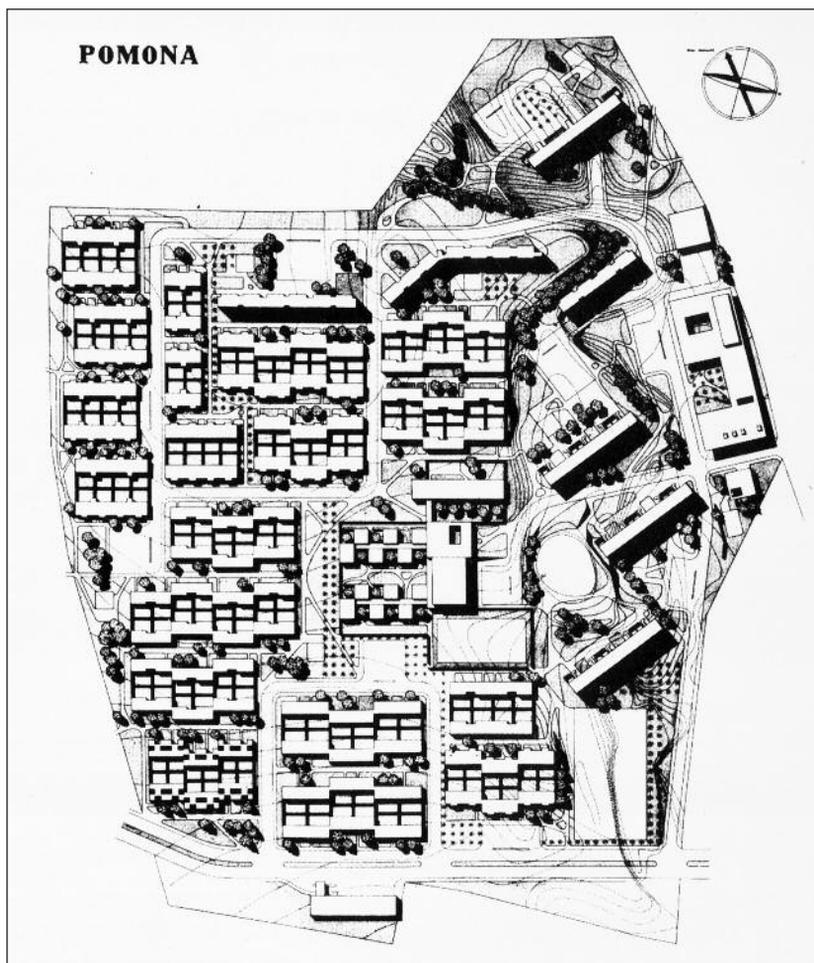
Plano 2  
Unidad vecinal Pomona. Apartamentos obreros



Fuente: Plan Nacional de la Vivienda

Plano 3

Conjunto, plantas y fachadas de edificaciones construidas durante la dictadura de Pérez Jiménez en La Pomona, Maracaibo, estado Zulia, Venezuela.



Fuente: Plan Nacional de la Vivienda

Segundo período.

*La vivienda durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez*

Esta forma de hacer al amparo de una institución gubernamental como el Banco Obrero permite, años más tarde, a otro dictador intervenir, de manera más audaz y con equipos profesionales, principalmente de la arquitectura e ingeniería, a través del TABO (1951-1958). De especial significado fue la búsqueda de modernizar la ciudad capital, eliminando de paso las barriadas populares que se habían ido conformando y contrariaban la belleza con la que soñaban quienes dirigían el país. Se pone en práctica la llamada *guerra a los ranchos*: se erradicaban éstos para construir en su lugar viviendas de interés social, los llamados *superbloques*, inspirados en la arquitectura de Le Corbusier ya utilizada en Marsella, al sur de Francia. De acuerdo con nuestras investigaciones, se desalojaba a la gente que vivía en barrios para utilizar los terrenos para hacer las nuevas viviendas, entre éstas la urbanización 23 de Enero.

Tercer período.

*Los gobiernos democráticos, entre 1958 y 1998*

Durante este período se alternan los gobiernos de los partidos Acción Democrática y la Democracia Cristiana: Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Rafael Caldera, Carlos Andrés Pérez, Luis Herrera Campins y Jaime Lusinchi.<sup>4</sup>

Es necesario subrayar el crecimiento no controlado de los *barrios de ranchos*. Muchas familias sin hogar se apropian de cualquier terreno, y así nacen cada vez nuevas barriadas. En Caracas, desde los años cincuenta sobresalen las construcciones autoproducidas en las colinas que rodean el valle mayor. Crean un hábitat sorprendente, peculiar y de una vasta magnitud. La represión del gobierno de Pérez Jiménez es sustituida por la tolerancia cómplice y algunas mejoras, entre éstas las de *maquillaje*, pues sólo tratan lo que se ve. Al mismo tiempo, en el TABO se hace un trabajo pro-

---

4 Tanto Carlos Andrés Pérez como Rafael Caldera gobernaron dos períodos de gobierno, pero no consecutivos.

fesional que pone especial empeño en introducir nuevas formas de producción y diseño de viviendas. Se utiliza la prefabricación y se construyen grandes urbanizaciones, no sólo en Caracas sino en ciudades del interior del país, como Maracaibo y Valencia. Se da un puesto especial al *diseño en avance*. Profesionales jóvenes, como Henríque Hernández (arquitecto), destacan en este proceso al asumir un liderazgo que dejó sus huellas en lo referido a soluciones habitacionales. Son años en los que se construyen algunas urbanizaciones de desarrollo y consolidación progresiva.

Una referencia ineludible es la aparición de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), en 1987 (República de Venezuela, 1987). Aunque tímidamente, ésta contiene, por primera vez, el *reconocimiento* de programas especiales de vivienda para las zonas de barrios auto-productivos. Otro hecho significativo es la promulgación de la Ley de Política Habitacional (LPH), de corte financiero, aprobada en 1990. Ambas leyes han sido modificadas, pero siguen siendo base de la actual concepción de la política de vivienda y hábitat en el país.

Sin subestimar el esfuerzo y éxito alcanzado por el trabajo realizado en instituciones gubernamentales, como el Banco Obrero, la producción formal –tanto la privada como la pública– no ha llegado a alcanzar el número de viviendas que demanda la población que viene a vivir en las ciudades. La vivienda autoproducida le ha ganado a la formal. Aunque la primera es subestimada, en la práctica es la que permite una solución a la penuria de vivienda para las familias de bajos ingresos, como muestran los datos (Villanueva, 2007: 287). En casi 75 años, la promoción pública de viviendas ha producido 700 mil unidades, y si sumamos la producción indirecta se puede llegar a un millón. Mientras los pobladores han producido 2,4 millones de unidades en desarrollos no controlados durante el mismo período.

Cuarto período. Actual.

*El gobierno de la llamada Revolución Bolivariana 1999-2009*

En materia habitacional se trata de un período de cambios complejos, no homogéneo en términos de la política y las acciones del sector público, caracterizado por la interrupción de los procesos de gestión institucional

y de los programas y proyectos emprendidos por ésta. Algunas experiencias en barrios populares, iniciadas antes de este período, continuaron bajo la tutela de líderes y organizaciones comunitarias, con escaso apoyo de profesionales y de los gobiernos locales. Surgen también reformas institucionales y nuevas leyes que regirán la política habitacional. Para una mejor comprensión, dividiremos la exposición de este período en lapsos.

*Lapso 1999-2001.* Al inicio del gobierno de Hugo Chávez, el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) promulga y reglamenta la nueva Ley de Vivienda<sup>5</sup>, surgida de un cúmulo de experiencias, aprendizajes y conocimientos compartidos entre investigadores académicos, técnicos y líderes comunitarios<sup>6</sup>.

La Ley de Vivienda de 1999 (República Bolivariana de Venezuela, 1999) constituyó un avance en la política habitacional, al reorientar la actuación del Estado y sus recursos a la atención y reconocimiento de los derechos de la mayoría de los venezolanos, tradicionalmente relegados y obligados a resolver por sí mismos el alojamiento necesario, principalmente a través de la construcción de barrios urbanos. En este lapso, la población que vive en barrios es de 13 millones, poco más de la mitad del total del país. Esta situación es plasmada en la Ley, que reorienta el paradigma “viviendista” de las políticas anteriores, y hace énfasis en el reconocimiento de los barrios autoproducidos, en las capacidades, dinámicas y emprendimiento de los hacedores y pobladores de escasos recursos para construir y gestionar su propio hábitat y vivienda. En el desarrollo de la política habitacional, el Conavi puso especial atención a la ejecución del Programa de Habilitación Física de Barrios Urbanos, generándose los mecanismos necesarios para otorgar y crear las condiciones físicas, sociales, económicas y legales requeridas para acondicionar el medio ambiente producido existente. Esto se realizó con recursos provenientes del fondo creado con los aportes presupuestarios fijos del sector público.

---

5 Se trata del Decreto con Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, emitido en el marco de la Ley Habilitante, en octubre de 1999.

6 Este intercambio se inspiró en parte en las declaraciones surgidas en dos encuentros internacionales por la habilitación de los barrios del tercer mundo, realizados en Caracas en 1991 y en Salvador de Bahía en 1993.

Un indiscutible precedente y avance en la visión del planeamiento urbano y la política de vivienda fue el Plan Sectorial para los Barrios Urbanos Caraqueños, elaborado en 1994. Éste fue realizado por un equipo de profesionales coordinado por los arquitectos Josefina Baldó y Federico Villanueva, por encargo del Ministerio de Desarrollo Urbano (Mindur). En el período 1999-2000 miembros de ese equipo dirigieron la gestión del Conavi, e iniciaron la implementación del Plan, lo complementaron con proyectos de diseño y obras de construcción en barrios de la capital y otras ciudades del país. Es importante destacar en este lapso de Gobierno, la actuación y aportes de expertos profesionales y técnicos en la realización de estudios y el despliegue de proyectos de diseño presentados en concursos, elaborados por primera vez para la habilitación de los barrios. Las obras propuestas se realizaron a través de distintos programas, entre éstos el Caracas Mejoramiento de Barrios (Cameba)<sup>7</sup>, puesto en marcha por el Gobierno Nacional a través de Fundacomun, en 1997. Éste se realizó con financiamiento multilateral del Gobierno de Venezuela y el Banco Mundial. La actuación de Promueba-Cameba se concentró en dos grandes zonas de la capital: los barrios de La Vega, al oeste de la ciudad, y los barrios de Petare Norte, al este. Otra de las formas para llevar adelante lo previsto en la Ley, fue la reconfiguración del sector público para actuar con los programas de atención habitacional, buscando descentralizar y transferir todo tipo de recursos a las gobernaciones y alcaldías, hasta llegar a las comunidades organizadas con la autogestión y el empoderamiento (Villanueva, 2007). La experiencia Catuche, en Caracas, fue un ejemplo de transferencia directa y manejo de recursos por la propia comunidad, organizada en un consorcio de asociación con equipos técnicos de profesionales que intervinieron en parte de la habilitación de los barrios de la quebrada Catuche (Martín, 2006).

---

7 El programa para los barrios de todo el país se llamó Promueba-Fundacomun. Como parte de éste, el proyecto de rehabilitación de barrios de Caracas se llamó Cameba, el cual se inició en octubre de 1998 con la firma de un convenio con el Banco Mundial. En 2002 intervinieron las comunidades facilitando información sobre cada sector. Cameba sería ejecutado en cinco años con una inversión de 150 millones de dólares: 61 millones de dólares se asignaron al sector La Vega y el resto a Petare Norte. El programa incluía mejoras de vialidad, sistema eléctrico, aguas blancas y negras, así como análisis de los componentes de riesgos hidráulicos; sin embargo, fue suspendido, sin concluir, el año 2006.

*Lapso 2001-2004.* El cambio de presidencia del Conavi en 2001 y la postura de sus nuevos dirigentes frente a la gestión anterior, conllevó, durante dos años, una revisión de muchos de los proyectos realizados. Con una visión más política, se comenzó a desestimar el papel de los profesionales asociados a las comunidades y la asistencia técnica dada por éstos en los estudios y proyectos.

Según datos oficiales, en el período 1999-2004 fueron nombrados y destituidos cinco presidentes del Conavi. Después de su reestructuración, en sustitución fue creado el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, que en su corto tiempo de vida (cuatro años) estuvo a cargo de siete ministros. El problema de la no continuidad se manifestó en la paralización de los programas y proyectos, e impactaron negativamente el desempeño público del sector vivienda. Una huella importante de este lapso fue el Decreto 1666 sobre la regularización de la tenencia de los terrenos ocupados por barrios, mecanismo que derivó en una Ley especial promulgada el año 2006. Este paso legal puede interpretarse como un reconocimiento que estableció nuevos derechos para los pobladores, quienes por más de medio siglo han construido y habitado en áreas urbanas. El mecanismo para incorporar la participación de las comunidades organizadas al proceso de regularización fue a través de los Comités de Tierras Urbanas (CTU), asignándoles responsabilidades y tareas técnico-jurídicas, muchas veces sin la preparación previa y acompañamiento necesario.

*Lapso 2004-2006.* A inicios de este período se crea el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (MVH), a fin de centralizar las competencias como organismo rector de los institutos autónomos existentes en materia de vivienda. El ministro del recién creado organismo, compartiendo la visión de la política establecida en la Ley de Vivienda de 1999, decide retomar el programa de habilitación de barrios existentes, el cual denomina *transformación endógena de barrios*. Los profesionales y técnicos con la experiencia de los años anteriores son convocados nuevamente. Su pronta destitución, nueve meses después, impide continuar con la política de atención a los asentamientos autoproducidos existentes.

*Lapso 2006-2009.* Este lapso corresponde a la creación y actuación de los *Consejos Comunales* (CC), mediante una ley que los legitima en el año 2006 (República Bolivariana de Venezuela, 2006a), cuya figura incorpo-

ra la participación directa de la comunidad organizada en la gestión de las políticas públicas, entre éstas especialmente las relativas a la formulación de proyectos comunitarios que contribuyan a la mejora de sus ámbitos territoriales, con el objeto de recibir los recursos ofrecidos por el Estado para su ejecución. Aunque los CC fueron concebidos con un carácter autónomo, y constituidos con nuevos actores protagónicos del llamado “poder popular”, éstos mantienen una estructura de tipo vertical y están adscritos a la Comisión Presidencial del Poder Popular.

En este lapso también se crea la Misión Villanueva, un programa donde el gobierno intenta solventar el problema de los barrios a través de la sustitución por nuevas urbanizaciones y viviendas, entre éstas las *petrocasas*<sup>8</sup>. Esta forma de intervención para eliminar los barrios fue superada en la democracia, después de la dictadura de Pérez Jiménez. Pensamos que la actual propuesta de la Misión Villanueva no sólo es una utopía sino una vuelta atrás al reconocimiento de los asentamientos autoproducidos.

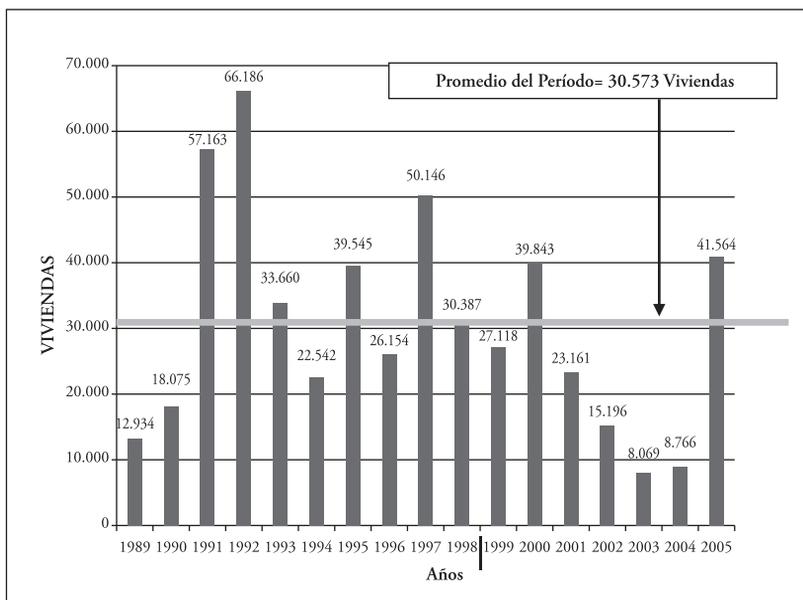
La actuación del Estado se concentra actualmente en los nuevos desarrollos de viviendas, se busca superar el déficit cuantitativo con nuevas viviendas completas, de producción masiva e industrializada, sin que los más pobres puedan acceder a ellas.

La situación del déficit habitacional se agudiza en el presente. Se estima que el déficit funcional de viviendas es de 1.900.000 unidades, con requerimiento de 200.000 unidades nuevas cada año, para poder cubrirlo a mediano plazo. No obstante, la producción de nuevas viviendas en los últimos 15 años da como promedio anual 30.573 unidades, como se ilustra en el gráfico siguiente.

---

8 Viviendas de PVC (cloruro de vinilo derivado del petróleo), que está siendo un modelo privilegiado para la sustitución de ranchos y nuevos desarrollos.

Gráfico 1  
Desempeño del sector público durante el período 1997/2005.  
Viviendas terminadas (a nivel nacional)



Fuente: Ministerio para la Vivienda y Hábitat

Queremos destacar en este lapso las modificaciones aparecidas en el Decreto N° 6.072 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prescricional de Vivienda y Hábitat (República Bolivariana de Venezuela, 2008), relativas a la atención a los barrios. La regularización de la tenencia de la tierra y la necesaria atención integral a los barrios urbanos queda sujeta a la gestión y actuación de las comunidades organizadas en los CC y CTU como organizaciones reconocidas por el gobierno.

## Las improntas de los diversos períodos. Diferencias y similitudes

Lo ocurrido en este período de diez años en materia de vivienda se puede calificar como una gran resistencia al reconocimiento del hábitat autoproducido en las ciudades venezolanas, a pesar de ser una de las formas dominantes y significativas de asentamiento. Recientemente se pasó de la generación de un programa de habilitación a la falta de atención, y al deseo, o sueño, de sustituirlos por nuevas urbanizaciones, en lugares fuera de la ciudad, apartados de las relaciones con los servicios y el empleo (semejante a lo realizado en tiempos del dictador Pérez Jiménez, véase segundo período).

El desmejoramiento del hábitat y la vivienda construida por los más pobres, es notorio. Los terrenos, que podían ser seguros al principio, se van degradando por el deterioro de algunos servicios que han sido construidos precariamente, sin los requerimientos técnicos.

Los programas de atención dirigidos a la entrega de materiales de construcción para la mejora y consolidación, principalmente de las viviendas, se convierten en paliativos asistencialistas y populistas. Las necesidades habitacionales de la población pobre aún no están resueltas. La política de habilitar los barrios venezolanos se ha enfrentado al rechazo por parte del gobierno para generar los proyectos y obras requeridas que reducirían la vulnerabilidad física de los asentamientos. A esto se agregan el hacinamiento, problemas familiares y entre vecinos, violencia, desempleo, exiguos o inexistentes salarios, condiciones ilegales, mantenimiento de relaciones clientelares y populistas con el gobierno; sólo por mencionar algunos de los graves problemas sociales, económicos, jurídicos y culturales que deben ser atendidos con una política pública.

Jurídicamente, la nueva ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra (República Bolivariana de Venezuela, 2006b) busca reconocer los derechos de propiedad o posesión de quienes han vivido por muchos años en los terrenos y las casas que han construido. Su implementación puede considerarse un avance en el reconocimiento de los barrios. Se han realizado entregas de títulos de propiedad de la tierra y de permanencia a las familias. No obstante, esto sigue siendo un problema sin resolver en la mayoría de los barrios en el país. Estas políticas de reivindicación y justicia social, como la citada Ley, han sido un gran paso para ir saldando la

deuda social de tener una vivienda sana y digna. No obstante, ha habido consecuencias negativas, entre éstas un desarrollo urbano de la ciudad con enormes extensiones y expansión de barrios en los últimos cinco años.

### **Algunas sugerencias surgidas del análisis realizado**

Creemos necesario llamar a una reflexión que permita revisar la política actual en beneficio de todos los que todavía no tienen vivienda, o viven en barrios autoproducidos, disminuidos y desmejorados en permanencia, en gran parte por no recibir ayuda del Estado.

Recomendamos considerar los avances alcanzados a lo largo de los años, como por ejemplo el auge de las organizaciones comunitarias y el apoyo económico gubernamental a éstas.

Ante la complejidad del problema de la vivienda autoproducida, que como se ha señalado anteriormente, representa el grueso del patrimonio inmobiliario del país, y ante la diversidad de situaciones a atender en los barrios, insistimos en la necesidad de establecer alianzas y formas mancomunadas entre organizaciones comunitarias, entes públicos y profesionales que apoyen la elaboración y gestión de los proyectos, así como la ejecución de las obras requeridas de urbanización y mejoramiento de viviendas existentes y de nuevas viviendas adecuadas para los pobres. Es preciso que el deseo de hacer más viviendas nuevas tome en cuenta los usos y costumbres de la población, y la importancia que para ésta representan las localizaciones en las ciudades.

## Bibliografía

- Bolívar, Teolinda (1977). “El sobretrabajo del poblador de barrios: deterioro del trabajador y ganancia empresarial”. Trabajo presentado en las IV Jornadas Venezolanas de Salud mental, 1 al 13 de diciembre en Caracas, Venezuela.
- Bolívar, Teolinda (1979). *Barrios de ranchos y reproducción de la fuerza de trabajo en Venezuela*. Caracas: Mecanografiado.
- Bolívar, Teolinda (1987). “La production du cadre bâti dans les barrios à Caracas... Un chantier permanent”. Tesis de doctorado. Universidad de París XII
- Bolívar, Teolinda (1998). “Contribución al análisis de los territorios auto-producidos en la metrópoli capital venezolana y la fragmentación urbana”. *Urbana* N° 23 (julio-diciembre): 53-74
- Cilento, Alfredo (1999). *Cambio de paradigma del hábitat*. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico e Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción de la Universidad Central de Venezuela.
- De Sola, Ricardo (1987). *La reurbanización “El Silencio” Crónica. 1942-1945*. Caracas: Armitano.
- Martín, Yuraima (2006). “Ciudad formal-ciudad informal. El proyecto como proceso dialógico. Una mirada a las relaciones entre asentamientos urbanos autoconstruidos y los proyectos que proponen su transformación”. Tesis de doctorado. Universidad Politécnica de Cataluña.
- Meza, Beatriz (2007). “El Taller de Arquitectura del Banco Obrero (TABO)”. Tesis de doctorado en Arquitectura. Universidad Central de Venezuela.
- Negrón, Marco. (2001). *Ciudad y modernidad 1936-2000. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo-Comisión de Estudios de Postgrado de la FAU-Universidad Central de Venezuela.
- Ontiveros, Teresa (1999). *Memoria espacial y hábitat urbano. Doce experiencias familiares en torno a la casa de barrio*. Caracas: Faces-UCV; Editorial Trópykos.

- Rojas López, José y Nubis Pulido (2009). “Estrategias territoriales recientes en Venezuela: ¿reordenación viable de los sistemas territoriales o ensayos de laboratorio?”. *Eure*, Vol. XXXV, N° 104 (abril): 77-100.
- Rosas M., Iris (2004). “La cultura constructiva de la vivienda en los barrios del área metropolitana de Caracas”. Tesis de doctorado. Universidad Central de Venezuela.
- Villanueva, Carlos Raúl y Carlos Celis Cepero (1952). “La vivienda popular en Venezuela”. Trabajo preparado para la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela. Caracas: Ministerio de Obras Públicas y Banco Obrero.
- Villanueva, Federico. (2007). “La política de vivienda para Venezuela”. En: María José Castillo y Rodrigo Hidalgo (Eds.): 285-292. *1906/2006. Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Facultad de Arquitectura y Diseño UNAB - Instituto de Geografía UC GEOLibro.

## Documentos

- República de Venezuela (1987). “Ley Orgánica de Ordenación Urbanística”. En: *Gaceta Oficial*, N° 33.868 (16 de diciembre). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia
- República Bolivariana de Venezuela (1999). “Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional”. En: *Gaceta Oficial Extraordinaria*, N° 5392 (22 de octubre). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia
- República Bolivariana de Venezuela (2006a). “Ley de los Consejos Comunales”. En: *Gaceta Oficial Extraordinaria*, N° 5806 (10 de abril). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia
- República Bolivariana de Venezuela (2006b). “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares”. En: *Gaceta Oficial*, N° 38.480 (17 de julio). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia
- República Bolivariana de Venezuela (2008). “Decreto N° 6.072 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat”. En: *Gaceta Oficial Extraordinaria*, N° 5.889 (31 de julio). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia

## Enlaces

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) (2007). “Estado de la población mundial 2008”. Disponible en visitado 23 de agosto 2009.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009a). “Proyecciones de población (cuadro: Población total por sexo al 30 de junio de 2009, 1990-2015)”. Caracas. Disponible en . visitado 23 de agosto 2009.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009b). “Estadísticas vitales. Natalidad (cuadro: Tasa bruta de natalidad corregida, según entidad federal, 2002-2007)”. Caracas. Disponible en visitado 23 de agosto 2009.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009c). “Estadísticas vitales. Natalidad (cuadro: Esperanza de vida al nacer de ambos sexos, según entidad federal, 2002-2007)”. Caracas. Disponible en visitado 23 de agosto 2009.

# El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile<sup>1</sup>

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes\*

## Resumen

En treinta años, se han construido muchas viviendas en Chile. Esta capacidad de producción masiva y sostenida ha sido elogiada por políticos, agencias internacionales y académicos en toda América Latina. Las viviendas para los sectores pobres, producto de la política de financiamiento habitacional vigente, son deficientes. Se trata de casas o departamentos terminados, pequeños, que no se adaptan a las necesidades cambiantes de las familias. Los residentes se ven obligados a modificarlos y ampliarlos fuera de toda norma legal o de seguridad. Los residentes —que son muchos, casi un millón de personas en Santiago— están insatisfechos: dos tercios quieren irse y no tienen otra opción que quedarse. La supuesta reducción del déficit habitacional nos recuerda la fábula del traje nuevo del emperador: no hubo una política habitacional; solo hubo construcción de viviendas baratas y de muy bajo estándar que han creado nuevos y graves problemas habitacionales y urbanos. A partir de 2006, el gobierno de Chile reconoció esta situación y está invirtiendo cuantiosos recursos en intentos de mejoramiento de las condiciones de vida en el stock de vivienda social.

**Palabras clave:** Vivienda social, políticas urbanas neoliberales, financiamiento de la vivienda, guetos urbanos.

---

\* Alfredo Rodríguez es el secretario ejecutivo de Sur, Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile. Arquitecto, master en City Planning por la Universidad de Yale, profesor de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago y profesor asociado Programa Académico Estudios de la Ciudad, FLACSO Ecuador. Su última publicación: “Santiago una ciudad neoliberal”, OLACHI, Quito, 2009.

Ana Sugranyes es la secretaria general de la Coalición Internacional del Hábitat, HIC. Es catalana, chilena y ciudadana del mundo. Su doctorado sobre políticas habitacionales en América Latina por U.T. Delft, culmina más de 30 años de especialización, con principal estadias en Guatemala y en Chile, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y políticas habitacionales y de desarrollo local, en esferas de la cooperación internacional, con gobiernos centrales, regionales y locales, agencias públicas y privadas, y redes de intercambio, a la par de organizaciones y movimientos sociales. Su última publicación, “Ciudades para to@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y prácticas”, HIC, 2010.

1 Una versión de este artículo se publicó en Arthur Domike (editor) (2008). *Civil Society and Social Movements. Building Sustainable Democracies in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank

### Abstract

In Chile during the last thirty years, many dwellings have been built. This massive and sustained building capacity has been praised by politicians, international agencies and researchers throughout Latin America. The housing units for the poor –built up with State subsidies– are deficient. They are turnkey small houses and flats not adapted to the changing needs of the families. The residents are compelled to modify the dwellings and to enlarge them out of any legal and security norm. The residents –that are many, one million people in Santiago– are almost unsatisfied: two thirds of them want to get out but have no alternative where to move to. The supposed reduction of the housing deficit looks like the fable of the new suit of the emperor: there was no housing policy; just the building of very cheap and low-standard dwellings that create new and serious habitat and urban problems. As of 2006, the Chilean government recognized this situation and is investing huge resources in attempts of improvement of the conditions of life in the social housing stock.

**Keywords:** Social housing, urban neoliberal policies, public housing funding, urban ghettos.

### La fábula

A mediados de julio de 2006, el Gobierno anunció importantes cambios en las políticas habitacionales para el período 2007-2010. Estos cambios se refieren no sólo a la cantidad de viviendas sociales que se construirán, sino muy específicamente a su calidad, tanto de las por construir como de las ya existentes. Así, se ha expresado una nueva preocupación por las características materiales y arquitectónicas de las actuales viviendas, por su localización en la trama urbana, por la integración de sus residentes a la ciudad, y por el mejoramiento del stock ya construido.

Lo más significativo de estas declaraciones, es que por primera vez, se reconoce explícitamente la mala calidad del *stock* de viviendas sociales construidas, y se proponen medidas para resolver este problema. Su bajo estándar no se refiere únicamente a las características materiales de las viviendas, sino también a las condiciones sociales de las familias que allí residen, la convivencia entre ellas, y la localización e inserción de los conjuntos en la trama urbana.

Lo anterior ha sido reconocido, no sólo explícitamente –“No queremos que los próximos gobiernos tengan que deshacer, lo que nosotros hicimos mal, ahora en vivienda; del mismo modo como nosotros estamos recuperando barrios porque antes no se pensó en ellos” (Olivos, 2006),

sino que literalmente se ha comenzado a deshacer lo mal hecho: se inició la demolición de viviendas en dos grandes conjuntos de viviendas sociales, uno de novecientas y otro de mil cuatrocientas unidades.

Tiempo atrás, cuando se preguntaba a las autoridades del sector sobre las deficiencias que mostraban los conjuntos de viviendas sociales, la respuesta habitual tendía a minimizar las limitaciones, argumentado que las críticas no tomaban en cuenta las “miles de unidades construidas”, y desconocían que “nuestra política habitacional es un ejemplo en América latina”.

En parte, las autoridades tenían razón. Durante los últimos dieciséis años se construyeron muchas unidades habitacionales en el país: casi dos millones, de las cuales más de quinientas mil han sido viviendas sociales<sup>2</sup>. Esta producción masiva, que ha reducido el déficit habitacional acumulado, fue el producto de un mecanismo de financiamiento público, del presupuesto del Estado, que subsidia la demanda y así garantiza la oferta: el “subsidio habitacional”.

Este modelo de financiamiento se ha difundido en otros países de América Latina (Salas, 1994: 66), señala que el modelo chileno “ha deslumbrado a no pocos países del continente americano. Ecuador impulsó un fugaz programa por el ‘Método A+B+C’... Guatemala, Colombia, Honduras, Venezuela, publicitan acciones testimoniales y convulsivas de financiación de viviendas, miméticas con la alianza virtuosa que combina ahorro, subsidio y crédito”. Diversos autores han escrito informes sobre el mecanismo del subsidio en Chile para diferentes organismos internacionales –Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal) (Held, 2000); Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Mayo, 1999), (Rojas, 1999), (Gilbert, 2001); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Acevedo y Pleitez, 2003), explicando su génesis y comparándolo con experiencias posteriores implementadas en otros países.

En lo que no tenían razón las autoridades era que, en estos y otros informes de expertos, se presentan cifras y estadísticas, pero nunca se muestran los productos materiales: las viviendas, los barrios degradados.

---

2 Los resultados del Censo de Población y Vivienda (), identifican un parque del orden de 4,5 millones de viviendas en el país. Según el , durante los veinte últimos años (de 1980 a 2000), se han construido 1'912.521 viviendas, que representan el 43% del parque total.

Dado que tradicionalmente las políticas han sido concebidas para reducir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de las familias pobres, trasladándolas desde asentamientos precarios a conjuntos de viviendas sociales nuevas, es razonable que se piense que el *stock* construido es parte de la solución al problema. Sin embargo, diversos estudios realizados desde mediados de los años noventa, señalaban lo contrario: el *stock* construido no formaba parte de la solución, sino que era un nuevo problema<sup>3</sup>. Tal como lo formulamos hace algún tiempo: “Si hace veinte años atrás el problema de la vivienda era el de las familias sin techo, hoy, en Santiago, el problema de la vivienda es el de las familias con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2005: 16).

Ahora, después de casi doce años de publicado el primer artículo crítico (Ducci, 1994), se reconoce que la política de vivienda social en Chile no era tal, que era sólo una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas. Política muy exitosa para las empresas constructoras en cuanto les permitió construir un gran número de viviendas, pero que ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano: los guetos. (Ver plano 1.)

Todo esto nos recuerda la fábula del traje nuevo del emperador de Hans Christian Andersen. ¿No estará desnudo el emperador?

## ¿Cómo una política habitacional exitosa llega a ser un fracaso?

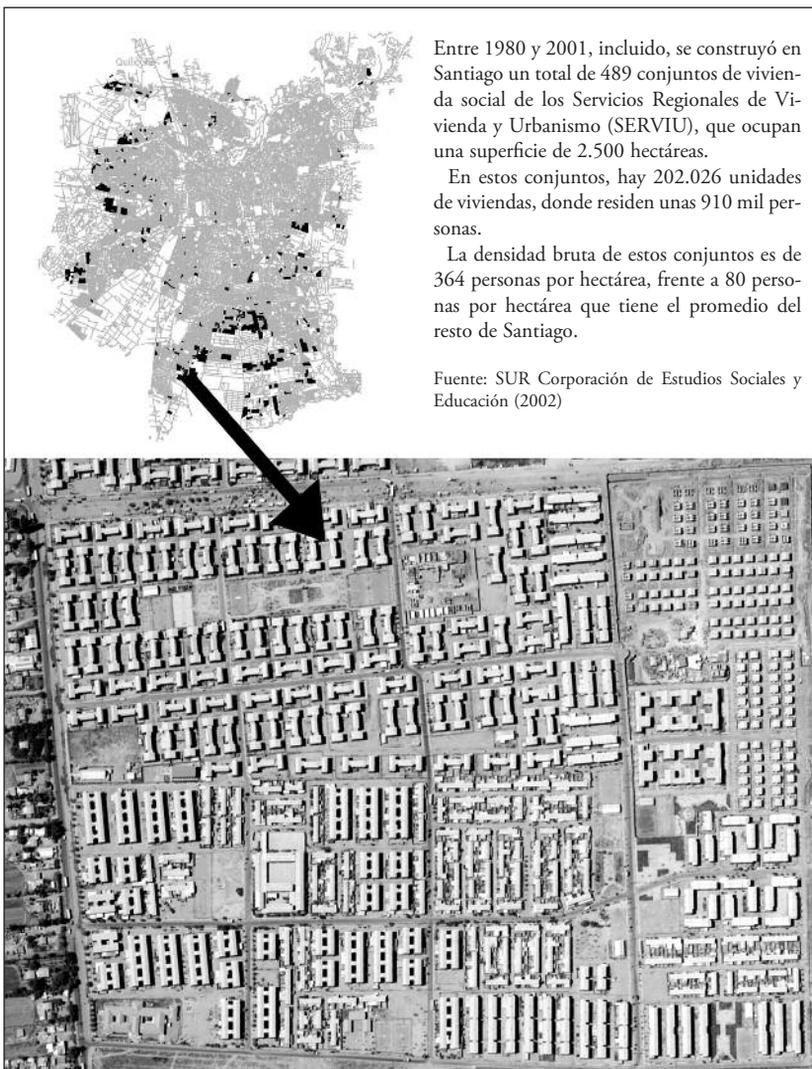
### Algo de historia

El tema de los “con techo” se viene forjando desde finales de los años ‘70. Durante la dictadura militar, y bajo los auspicios de un grupo de jóvenes economistas formados en la teoría neoliberal de cuño estadounidense –los más tarde conocidos en Chile como “Chicago Boys”–, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) creó el sistema enlazado de subsidio-ahorro-crédito, para asegurar la participación de las empresas constructoras.

---

3 Desde la segunda mitad de los años noventa han surgido numerosas voces de atención, por ejemplo: Ducci (1997), Corporación Habitacional y Cámara Chilena de la Construcción (1997), SUR Profesionales Consultores (2000), SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (2002), Rodríguez (2001), INVI (2002), Rodríguez y Sugranyes (2005), entre otros.

Plano 1  
Santiago. Localización conjuntos de viviendas sociales construidos  
entre 1980 al 2001



Entre 1980 y 2001, incluido, se construyó en Santiago un total de 489 conjuntos de vivienda social de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), que ocupan una superficie de 2.500 hectáreas.

En estos conjuntos, hay 202.026 unidades de viviendas, donde residen unas 910 mil personas.

La densidad bruta de estos conjuntos es de 364 personas por hectárea, frente a 80 personas por hectárea que tiene el promedio del resto de Santiago.

Fuente: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (2002)

Acercamiento que muestra el patrón espacial de los conjuntos de viviendas sociales.  
Fuente: Fotografía aérea, Servicio Aereofotogramétrico, Fuerza Aérea de Chile, 2002.

La figura es excepcional y no tiene parangón en América Latina: combina una larga tradición de intervención estatal en temas sociales, con la protección del mercado habitacional.

La respuesta empresarial a esta iniciativa estatal fue rápida: durante lo más profundo de la crisis económica del inicio de los años '80, los empresarios compraron grandes paños de terreno en lo que era entonces la periferia de Santiago. Estas reservas han sido la garantía de funcionamiento del sistema de producción masiva de viviendas sociales, y ahora son una señal de su agotamiento. Con dichos terrenos, las empresas han definido la localización de las viviendas sociales, que ya no están en la periferia; son parte de la ciudad consolidada. El aumento del valor del suelo urbano, especialmente durante la década de los '90, contribuyó a poner el sistema en jaque; ahora el mundo empresarial decidió que estas reservas de terrenos ya no soportan inversiones bajas como las de la vivienda social, que actualmente se construyen lejos, fuera del Gran Santiago.

Desde 1985, el Estado chileno ha centrado su política de financiamiento habitacional en la disminución del déficit acumulado, y lo ha logrado<sup>4</sup>. La reducción del déficit se ha dado con tasas de construcción similar a la que conocieron los europeos después de la Segunda Guerra Mundial, a razón de la construcción anual de diez viviendas por cada mil habitantes.

Pero después de más de veinte años de lo mismo, el objetivo de reducir el déficit ya no es suficiente. El mayor déficit de calidad de vida se da ahora en los proyectos de vivienda social que el Estado ha financiado. Es un problema que muchos otros países han conocido, especialmente los europeos, y lo han superado.

Uno de los mayores obstáculos que impide innovar y proponer alternativas es que el modelo de producción de viviendas sociales en Chile está aprisionado en un mercado cautivo con actores plenamente satisfechos. Las bases de entendimiento entre el Estado que financia y unas pocas empresas que producen sin riesgo, son perfectas: el Mínavu otorga subsi-

---

4 Casi todos los pobres del país tienen techo en propiedad, en viviendas de muy bajo estándar y en terrenos urbanizados. Quedaron fuera del modelo, los pobladores de "campamento", o asentamiento irregular, que representan tan sólo el 4% de la población total, después de los planes radicales de erradicación de Pinochet. El Programa "Chile Barrio" tiene por misión terminar de radicar o erradicar los habitantes de los campamentos. Tendremos así más pobres "con techo".

dios y asigna las viviendas a quienes han postulado; las empresas construyen y, al final del año, el Estado les devuelve el 65% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los costos de construcción. Pero el Estado no sólo protege a las empresas, sino también al mercado financiero, que ha aceptado financiar los créditos a los postulantes al subsidio. A los bancos que otorgan el crédito, el Minvu les financia los gastos de operación de cada préstamo, los seguros sobre los préstamos, y asume la responsabilidad por el remate del bien inmueble en caso de insolvencia del deudor.

No hay riesgo. Tampoco hay competencia: son muy pocas las empresas especializadas en el rubro capaces de adjudicarse los cupos anuales de construcción de conjuntos de vivienda social por región. Tampoco hay innovación: la tecnología de la vivienda social en Chile es la misma desde hace veinte años. En este mercado cautivo, las empresas de la construcción de estas viviendas de bajo estándar, no necesitan mirar los aportes, ideas y ensayos que han desarrollado ONG, universidades y colegios gremiales. Tampoco el Ministerio o los empresarios han necesitado abrir un debate sobre el costo social y urbano de esta producción masiva de viviendas sociales que incluyan los costos de localizar servicios y equipamiento en la periferia (no considerados en los proyectos originales) *versus* las ventajas que ofrecen las áreas ya consolidadas de la ciudad.

Tampoco hay en estas materias una crítica desde la Arquitectura<sup>5</sup>. No se critican los diseños de los conjuntos, y menos aún el de las viviendas. No hay innovación en ellos, ni propuestas de crecimiento progresivo de la vivienda y de su entorno. La idea de mejoramiento no ha formado parte de la agenda de la vivienda social.

Para qué cambiar, entonces, si la producción masiva y sostenida de centenares de miles de viviendas en todas las regiones del país es evaluada de forma positiva desde los distintos ámbitos políticos. Desde la transición democrática en 1990, la gestión de los Ministros de Vivienda ha sido alabada por los Gobiernos y por la oposición. Ha generado votos para el Gobierno, por lo menos hasta 1997, cuando surgieron las primeras señales de agotamiento del modelo. Tan sólo en el Parlamento se ha expresado algún cues-

---

5 El Programa "Elemental", de la Universidad Católica de Chile ha sido la única excepción, con la construcción de 100 viviendas progresivas del proyecto Quinta Monroy en Iquique. Sobre este proyecto, véase Aravena et al., 2004.

tionamiento sobre la distribución de los recursos estatales y respecto de la protección a los bancos *versus* la desprotección de los beneficiarios.

Y los pobladores siguen esperando y recibiendo “la casa que les toca”. Son un personaje ausente en todas las decisiones del proceso exitoso de construcción de soluciones habitacionales para ellos y sus familias.

### **El resultado inesperado: los con techo**

Dado que se ha construido un gran número de viviendas sociales terminadas con el propósito de resolver el déficit habitacional, es razonable suponer que el *stock* construido es parte de la solución al problema. Pero el resultado inesperado del modelo chileno es que esto no ha ocurrido y que gran parte de las familias que obtuvieron viviendas nuevas –con techo–, siguen teniendo nuevos y graves problemas habitacionales. Problemas referidos tanto a las viviendas en su calidad de productos materiales, como a la calidad de vida en las nuevas agrupaciones de viviendas sociales. La solución dada al problema de los “sin techo” –la producción masiva de vivienda social–, ha llevado a una situación de insatisfacción de sus beneficiarios respecto a la materialidad y diseño de las viviendas, y su entorno; y particularmente respecto a las condiciones de convivencia familiar y social que en ellas se dan, y de su marginación de la ciudad. El *stock* construido hoy día no sólo es un problema habitacional, también social.

A continuación presentaremos algunas características del “producto material” y “producto social” de las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago.

#### *Producto material*

Una parte del problema de “los con techo” corresponde al producto que se ha entregado como “vivienda”. Revisemos algunas de las características resultantes de nuestro estudio en Santiago<sup>6</sup>.

---

6 En Santiago se construyeron 489 conjuntos de viviendas sociales entre 1980 al 2001. Son un

*Tipos de vivienda.* En Santiago, durante los últimos veinte años, el subsidio habitacional ha permitido la construcción de más de doscientas mil viviendas sociales de bajo estándar, y con un diseño que nunca ha sido pensado para ampliaciones o mejoramientos. La situación alcanza una nueva dimensión cuando se examina la cantidad de gente que vive en ellas: casi una quinta parte de la población de la ciudad. El fenómeno de transición de los pobladores “sin techo” a los pobres “con techo” queda ilustrado por los siguientes datos:

- La mitad de estas viviendas sociales ha sido construida en lotes individuales de uno, dos o hasta tres pisos. Mal que bien, el lote facilita procesos de apropiación y ocupación de todos los espacios disponibles. El tamaño de estos lotes ha variado con los años: a principios de los ochenta, los militares erradicaron los “campamentos”, trasladando a los pobladores a viviendas básicas con lotes de entre 100 y 120 metros cuadrados; durante los años noventa, la presión por la producción masiva redujo el tamaño de los lotes individuales a menos de 60 metros cuadrados.
- La otra mitad de las viviendas son departamentos en edificios, o *blocks*, de mediana altura, de tres o cuatros pisos. Es un sistema de condominio o propiedad horizontal que sus habitantes no logran entender, ya que nadie se lo ha explicado previamente. La convivencia entre los habitantes en estas viviendas y edificios hacinados es difícil. Los espacios comunes, que son más bien espacios residuales entre los edificios, no facilitan el encuentro ni el recreo.

A pesar de las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente, las viviendas tienen todo tipo de ampliaciones informales. La gran mayoría de los beneficiarios “con techo” construye algo adicional, casi tan grande como la vivienda original. Los riesgos de terremoto, incendio o de multa

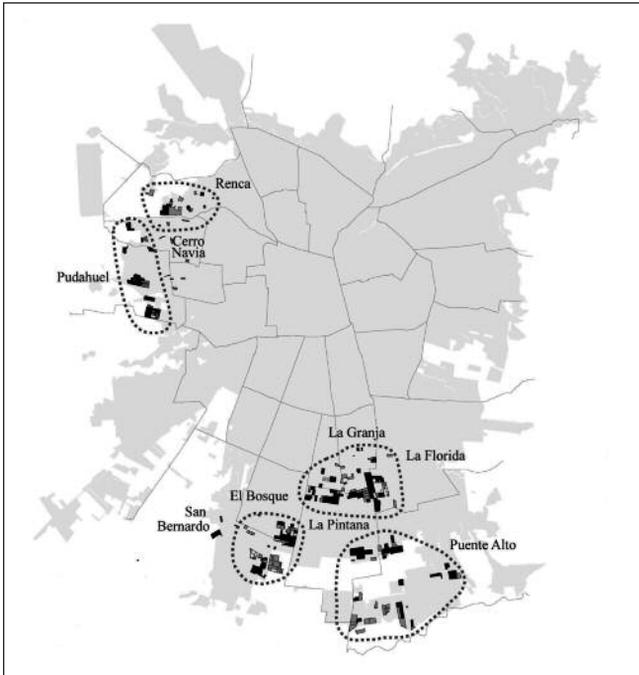
---

total de 202.026 unidades financiadas por Minvu. Nuestro estudio consistió en: (a) un catastro geo-referenciado de estos conjuntos, con los datos de las memorias anuales del Ministerio, rectificadas en terreno y en las Direcciones de Obras Municipales correspondientes, (b) un análisis de los tipos de conjuntos, según construcción, periodos, y localización, y (c) una encuesta a 1.300 hogares.

municipal no frenan la necesidad urgente de más espacio. Estas ampliaciones son nuevas “callampas” que ocupan antejardines, pasajes y espacios comunes; o burbujas adosadas a las fachadas y apoyadas en palillos enclenques.

Los proyectos convocados por el Minvu y construidos en terrenos de las empresas licitadoras pueden llegar, en algunos casos, a tener más de dos mil viviendas, con densidades superiores de 600 habitantes por hectárea. Todos los criterios de diseño de los conjuntos están supeditados al interés de las empresas constructoras y dan por resultado una repetición monótona de casas, de filas de casas y de espacios residuales. La distribución de edificios se da como en una “tierra de nadie”, como por obra de

Plano 2  
Santiago. Localización de grandes agrupaciones viviendas sociales construidos entre 1980 al 2001



Fuente: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (2002)

un tampón de tinta repetido sobre el plano, y los edificios son como un pan de molde que se corta al llegar a la calle, sin fachada alguna. Ni el Minvu, ni el Arquitecto, ni el empresario, ni el constructor, se han detenido a pensar en el impacto de tales condiciones de hacinamiento, en las personas y en la ciudad, y menos aún en su costo social.

Las reservas de terreno de algunos constructores han llevado a la configuración de grandes manchas urbanas cubiertas de unidades habitacionales, aisladas las unas de las otras (ver plano 2). En el trazo de estas manchas nunca han participado las instancias de urbanismo del Minvu; su función reguladora del uso del suelo no ha logrado traducirse en, por lo menos, un plan maestro de estas áreas. Y alrededor de las grandes concentraciones de vivienda social, desordenadamente, algunos municipios y promotores privados han construido un equipamiento social rudimentario, con escuelas, puestos de salud y servicios privados de transporte público. Hay servicios, pero su calidad es deficiente.

Muchas cosas han cambiado en Chile durante los últimos quince años, para bien y para mal: el ingreso per cápita se ha duplicado, las desigualdades son más profundas y las redes sociales han desaparecido. Pero el modelo de producción y la tipología de las viviendas sociales se mantienen, más para mal que para bien.

*Ampliaciones.* Los residentes, en un 40 por ciento, invierten en ampliaciones de sus viviendas, con un promedio de 16,5 metros cuadrados, que corresponde prácticamente a la mitad de la superficie promedio entregada por vivienda. Hay más ampliaciones en las viviendas en lote individual que en propiedad horizontal; respectivamente, 59% con 21 metros cuadrados, y 23% con 14 metros cuadrados

Éste es un indicador importante de la capacidad individual –no comunitaria– para el mejoramiento de las viviendas. Las ampliaciones invaden los espacios comunes y no logran expresarse de forma asociada en ellos. Esta expresión individual de mejorar lo propio en perjuicio del bien común, obedece ante todo al hecho de que el producto “vivienda social” no está concebido para que las familias puedan adecuarlo a sus necesidades. Las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente no logran imponerse a las necesidades de las familias, y las viviendas crecen. Los riesgos de incen-

dio, de sismo o de multa no frenan la necesidad urgente de más espacio.

Las ampliaciones son de iniciativa individual; pero también se presentan casos concertados, con acuerdos entre los vecinos que realizan construcciones prácticamente coordinadas en todos los pisos del edificio, o en serie en viviendas adosadas. Algunos vecinos organizados buscan formalizar su intervención, pero no tienen la menor posibilidad de legalizarla. La ley de condominios, vigente en Chile, exige que los vecinos de un conjunto, asuman de su propia iniciativa, la elaboración y aprobación de su reglamento de copropiedad, para que éste incluya todas las especificaciones de las posibles ampliaciones que los diseños de la vivienda y del conjunto nunca contemplaron. El empeño de estos vecinos es notable: existen escrituras ante notario donde formalizan su inversión coordinada, por lo menos con el propósito de no molestarse entre ellos y no poner demanda judicial en contra de uno de ellos.

En Santiago, en veinte años, sólo hay una experiencia de ampliaciones con apoyo institucional. Se trata del sector B del conjunto Los Quillayes en la comuna de La Florida, donde una ONG, la Municipalidad, una facultad de Arquitectura, una instancia organizadora de la demanda habitacional, una empresa y altos subsidios estatales –que no fueron del Minvu–, lograron ampliar quince departamentos<sup>7</sup>. Esta iniciativa fue un precedente para el diseño de un programa de mejoramiento de las condiciones habitacionales en los condominios de viviendas sociales<sup>8</sup>; sin embargo, fue aún un precedente caro, difícil de replicar, y en el cual predomina la intervención institucional por sobre la comunitaria.

*Autoavalúo.* La encuesta permitió analizar el valor que el propietario attri-

---

7 En la ampliación de estos 15 departamentos participaron: la ONG Cordillera que ha estado promoviendo organización comunitaria desde fines de los 80; el Instituto de la Vivienda (INVI) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, quien diseña el proyecto con participación de los beneficiarios; la Municipalidad de La Florida que realizó mejoramiento del entorno, pero que por conflictos políticos no intervino en las ampliaciones; la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción que realizó los estudios legales y financieros, y eligió y supervisó a la empresa constructora; y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior que financió el proyecto.

8 Puesto en marcha a fines de 2004, consistió en la entrega de un subsidio con el cual los residentes podían contratar a una empresa para que realice los trabajos.

buye a su vivienda. El autoavalúo promedio de las viviendas sociales es de 382,5 Unidades de Fomento (UF). Una minoría de los encuestados (13%) sitúa el valor de su vivienda por debajo de 185,1 UF; la mitad (51%) la evalúa de 185,1 a 370,1 UF; y una tercera parte por encima de las 400,1 UF. Los diferentes autoavalúos se deben principalmente a las percepciones sobre la calidad del entorno urbano y precio del suelo que tienen los propietarios.

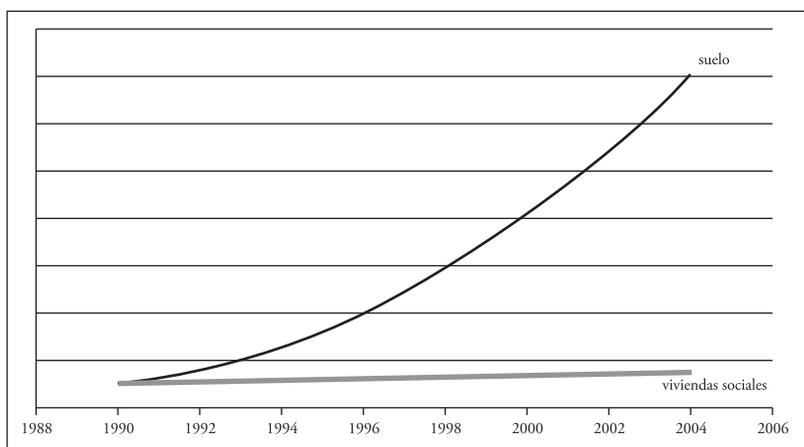
Estos valores, como vemos, siguen siendo inferiores al límite máximo de lo que puede ser una vivienda social (400 UF). Las percepciones de valor emitidas por los encuestados más pobres son las más elevadas, correspondiendo a viviendas de alrededor de 493 UF. Tal sobrevalorización por parte de las familias más pobres es sintomática de la importancia que adquiere para ellas la vivienda como un capital social, el cual, sin embargo, no tiene una equivalencia en valor de mercado. Éste es un aspecto que vale la pena destacar, porque mientras en el resto de la ciudad, en los últimos diez años, las propiedades han quintuplicado su precio, las viviendas sociales lo han mantenido (Sabatini, 2005). Incluso las “mejoras” y ampliaciones hechas por los propietarios no valorizan la vivienda al momento de su venta. Es un esfuerzo y ahorro que se pierde, sea porque las obras se han hecho informalmente —no estaban consideradas en el proyecto original y no cuentan con permisos municipales—, porque están mal construidas, o porque el deterioro físico y social del barrio afecta el precio del suelo.

Especialistas y asesores del Minvu (Almarza, 2000; Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess), 1995; Corporación para la Promoción del Financiamiento para la Vivienda (Profiv), 2000 y 2002) a menudo han sugerido que por su uso, y sobre todo por los subsidios ocultos que implica la gestión estatal, una vivienda social duplica automáticamente su valor nominal en el mercado. Si el autoavalúo de los residentes se sitúa mayormente por debajo del precio nominal de la vivienda, se debe entender que las lógicas de mercado en el stock de viviendas sociales son bastante más complejas que una simple suma de subsidios ocultos, subsidios otorgados y precio del suelo. En este sentido, los encuestados tienen una percepción muy realista del verdadero valor de sus viviendas, cuando señalan que la imagen del barrio (35%), la delincuencia e inseguridad (33%), el tamaño de la vivienda (12%) y la calidad

de la construcción (12%), les quitan valor a sus viviendas.

Los encuestados tienen razón, estudios posteriores de Trivelli (2004) y Sabatini (2005, 2006), señalan que el precio de la tierra en Santiago, ha aumentado en promedio más de 14 veces en el periodo 1990-2004, mientras que el precio de las viviendas sociales prácticamente se ha mantenido estable (ver gráfico 1). Esto quiere decir que estas viviendas para los pobres no son como habitualmente se dice: una fuente de ahorro. Cualquier dinero que han colocado para mejorarlas, ampliarlas, al final de cuentas es

Gráfico 1  
Evolución del precio de la tierra promedio y precio de las viviendas sociales en Santiago, 1990-2004



Fuente: Sabatini (2005, 2006), Trivelli (2004). Elaboración propia.

sólo un gasto, ni siquiera un ahorro, y mucho menos una inversión.

### *Producto social*

Los resultados de una encuesta sobre el universo nos permiten trazar un perfil de las familias residentes en ese *stock*.

*Tamaño del núcleo familiar.* En el *stock* de viviendas sociales, viven en promedio, 1,9 núcleos familiares por vivienda. Por cierto, esta concentración

de núcleos familiares está relacionada con el tema de los “allegados” y del déficit habitacional, que no corresponde analizar aquí. Importa señalar, sin embargo, que es habitual considerar a los allegados como la demanda de viviendas nuevas. Consideramos que los allegados en el *stock* de viviendas sociales exigen nuevos estudios, que analicen detenidamente en qué medida la presencia de más de un núcleo familiar por vivienda es asunto de demanda de más viviendas o, más bien, de mejores viviendas que puedan ir adecuándose a las exigencias y a los recursos de cada familia en sus distintas fases de desarrollo. De los últimos estudios, sobre el tema de los allegados (Arriagada, Icaza y Rodríguez, 1999), se desprende, que muy a menudo, la familia allegada dispone de mayores recursos que el núcleo propietario inicial de la vivienda. Y al obtener el allegado una vivienda nueva a través del subsidio, se llega a duplicar el número de familias con problemas habitacionales: en muchos casos, la aplicación del subsidio habitacional representa tener dos núcleos pobres, en vez de un solo grupo familiar. Así se multiplican los problemas habitacionales, además de la ruptura de las redes sociales, que implica la separación de núcleos familiares, relacionada ésta al tema de localización de las nuevas viviendas entregadas cada vez más lejos en la periferia.

*Niveles de ingreso de los residentes.* Analizando los niveles actuales (al momento de la encuesta), de ingresos de la población residente en el *stock* de viviendas sociales, la distribución corresponde a 15% de indigentes, 30% de pobres, y 55% de no pobres (ver tabla 1). Desde una perspectiva de eficiencia, en la aplicación de recursos estatales, en materia de política social, esta dispersión de niveles de ingresos en la vivienda social podría ser preocupante, puesto que una parte considerable de los recursos ha ido a familias no pobres, lo que indicaría una deficiente focalización. Sin embargo, podemos pensar que los pobres de hace veinte, quince o diez años atrás ya no lo son necesariamente hoy, y se han reducido los porcentajes de población indigente y pobre. Por otra parte, sería en verdad alarmante que todos los indigentes y pobres del Gran Santiago vivieran concentrados en el 3% del territorio de la ciudad (2.500 hectáreas de las más de 60 mil hectáreas totales). La concentración de la pobreza en manchas homogéneas de un solo tipo de barrio sería el epítome de la

segregación socio-territorial. Independientemente de las preocupaciones de focalización de recursos por parte del Minvu, la ciudad puede considerarse feliz, de esta forma de integración, de distintos sectores sociales, o “mixité”, que tanto anhelan otras políticas habitacionales, como la francesa, empeñada ahora en crear barrios residenciales en que convivan dis-

Tabla 1  
Porcentaje de indigentes, pobres y no pobres en el stock de viviendas sociales de Santiago, según períodos y tipología

Tipología		1980-1985	1986-1990	1991-1997	1998-2000	1980-2000
Lotes individuales	Indigentes	14,6	15,3	17,0	17,6	15,7
	Pobres	23,0	30,1	35,8	30,9	29,0
	No pobres	62,4	54,6	47,2	51,5	55,3
Condominios	Indigentes	8,6	13,7	17,1	9,5	13,0
	Pobres	23,9	20,0	35,7	40,0	30,8
	No pobres	67,5	66,3	47,2	50,5	56,2
Toda la muestra	Indigentes	11,7	14,7	17,0	12,9	14,3
	Pobres	23,5	26,7	35,8	36,2	29,9
	No pobres	64,8	58,6	47,2	50,9	55,8

Fuente: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (2002).

tintos sectores sociales (Baudouï, 2000; Ingallina, 2001).

*Valor de dividendos y arriendos.* Muy importante resulta comparar distintos valores vinculados al mantenimiento de las viviendas: la amortización del crédito, el arriendo, el monto máximo que las familias estarían dispuestas a pagar por otra opción habitacional, y el autoavalúo de las viviendas. Los residentes del stock de vivienda social manifiestan estar dispuestos a pagar por otra opción el doble de lo que actualmente pagan de dividendo. El promedio del monto mensual por concepto de amortización del crédito de la vivienda es de 1 UF; y el promedio de la intención de un pago máximo se sitúa en 2,4 UF.

La encuesta ha detectado que el 11% de las unidades, son declaradas como arrendadas, lo que indica que no estamos en presencia de un amplio

mercado de arrendamiento, como lo han intuido estudios de la Ciedess, 1995; de la Profiv, 2000 y 2002. Sorprenden los montos de los arriendos, que en promedio llegan a triplicar el valor del dividendo. Teniendo en cuenta que el 97% de los arriendos se detectó en viviendas producidas entre 1980 y 1997, se clarifica la relación según la cual a mayor satisfacción inicial por el acceso a la casa propia en las viviendas del último período, menor es el mercado de arriendo que se da en estos conjuntos. En las últimas viviendas entregadas, la relación entre dividendo y arriendo es de 1 a 2, mientras que en las construidas en el período 1980-85, la relación es de 1 a 7. Estos datos aclaran, por un lado, que las viviendas de comienzos de los años ochenta se constituyen en un mejor mercado de arriendo. Esta ventaja puede explicarse por la localización menos aislada de estos conjuntos en la trama urbana, además de corresponder a conjuntos de viviendas unifamiliares (pareadas o continuas).

#### *Valorización de la vivienda social por los residentes*

De la encuesta aplicada a residentes del *stock* de viviendas sociales, surge un dato determinante: el 64,5% de los residentes quiere “irse de la vivienda”. Los motivos que inciden en esta intención son de índole social. Prevalecen las razones de convivencia entre los vecinos, percepción de seguridad, delincuencia y drogas; así opina el 52,6% de los residentes. Incide también la imagen que tiene el poblador de su propio conjunto habitacional, la “villa” o población; esto es el 21,6%. De ahí que los aspectos físicos de la estrechez de la vivienda (13,4%), del aislamiento de la trama urbana, y de la falta de servicios y parques (12,4%), no sean tan importantes como los relacionados a la convivencia entre los vecinos.

Cruzando datos de la encuesta sobre la intención de movilidad y la satisfacción por el conjunto, se desprende que entre los residentes con ganas de irse de la vivienda, el 90% siente miedo y vergüenza de su barrio, mientras que los satisfechos sienten cariño por él. Estas apreciaciones son el reflejo de la estrecha relación entre los problemas de convivencia y de espacio físico. Esta apreciación distribuida por el tipo de vivienda enseña que hay mayor intención de salir de las viviendas en copropiedad que en

lotes individuales (70 y 55%, respectivamente). Es una tendencia que crece desde los indigentes a los no pobres (de 55 a 65%); con mayor fuerza entre quienes accedieron a su vivienda en el período 1986 y 1990 (70%), si se compara con los más recientes (de 1998 a 2000), donde “sólo” el 50% quiere irse. Varios estudios realizados sobre el nivel de satisfacción de los residentes en el *stock* de viviendas sociales han insistido en el sentido de que el aprecio decrece con el pasar de los años de residencia: el desencanto de los propietarios, que soñaron en la casa propia, aparece entre los seis meses y los dos años de instalación en el conjunto (Arriagada y Sepúlveda, 2001 y 2002; INVI, 2002). La intención de irse o no irse de la casa y la percepción de afecto o desafecto al conjunto demuestran la importancia de los sentimientos de la gente hacia el lugar y el entorno urbano.

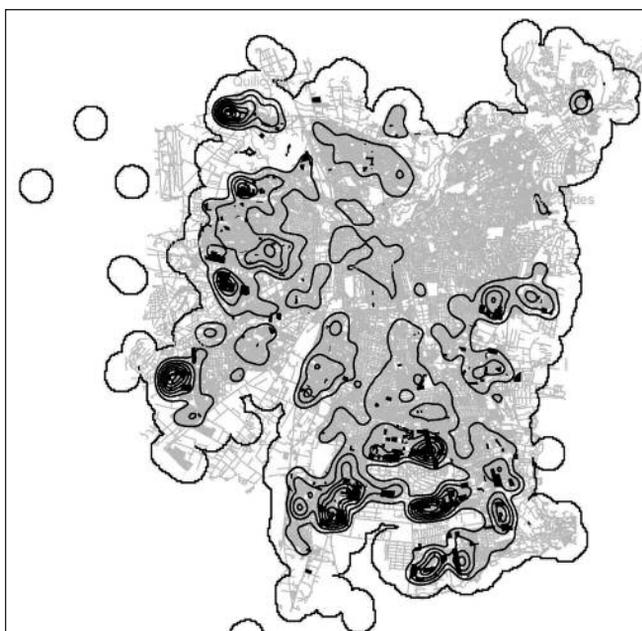
Santiago, en términos comparativos con otras ciudades de América Latina, tiene un contexto de violencia delictiva no muy grave, pero la percepción de violencia es proporcionalmente muy elevada. Como lo explica Tudela (2003), en términos de seguridad ciudadana no hay relación directa entre violencia efectiva y su percepción. No obstante, para la convivencia en la ciudad, el hecho de que la población perciba inseguridad es tan grave como los delitos en sí. Conversando con pobladores en la gran mayoría de los conjuntos de vivienda social, en especial los situados en grandes concentraciones homogéneas de este tipo de solución habitacional, el primer tema reiterado de preocupación diaria es la violencia: “Vivir aquí es como estar en la cárcel”. “Los niños, los tenemos encerrados en la casa”. “Aquí somos humildes, pero buenos; los malos son los de allá”, apuntando hacia cualquier conjunto vecino. Otro indicador preocupante es que la gran mayoría de hechos de violencia reportados por la televisión se localiza entre los parajes de vivienda social.

Para comprobar estas situaciones, la investigación cruzó la información geo-referenciada de los conjuntos de vivienda social con otra sobre la localización de las denuncias de violencia en la ciudad (Tudela, 2003). El resultado es que los lugares en que existen mayores denuncias de violencia intrafamiliar, en Santiago, coinciden exactamente con la geografía del *stock* analizado, mientras que los hechos de robo con violencia e intimidación muestran menores coincidencias (ver plano 3). Esto confirma

que el problema principal del stock de vivienda social es un asunto de convivencia. Como lo explica Jara (2002), la convivencia en los conjuntos de vivienda social, con mayor evidencia en los edificios de viviendas en copropiedad, es una práctica diaria de violencia, exclusión e inseguridad. Siguiendo a Wacquant (2004) –estigma, restricción, confinamiento espacial y encasillamiento institucional–, los conjuntos de vivienda social aparecen como guetos, con impacto específico en las mujeres (Rodríguez et al., 2007). Extrañamente una política social parece terminar creando nuevos problemas sociales y urbanos.

Plano 3

Santiago, lugares de mayor densidad de denuncias de violencia intra familiar 2004, y localización conjuntos de viviendas sociales



Fuente: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (2002)

## Lo que la política de vivienda no ha visto y la gente valora

*Riqueza del espacio construido por pobladores.* Si se sigue el paso desde el ‘campamento’ hasta la ‘villa’, se contraponen los aspectos positivos y limitaciones de los modelos de organización espacial derivados de las prácticas populares, y de aquellos que son producto de las políticas de vivienda. Se contrasta así la complejidad espacial de los campamentos a la uniformidad de los conjuntos de viviendas sociales; la organización a la fragmentación; la “toma” como acto de integración a la ciudad, a la expulsión de la ciudad que perciben los habitantes de las villas. Esto dicho sin el propósito de romantizar los campamentos, sino para destacar aspectos que las respuestas actuales no recogen y que podrían enriquecerlas. Es indiscutible que ha habido mejoras en las condiciones de habitabilidad, en particular lo referido a la sanidad, y la regulación legal de las propiedades; sin embargo, persisten graves problemas asociados a la pobreza y exclusión, y se ha perdido la riqueza de las redes sociales (Skewes, 2005)

*La política de vivienda de por sí no mejora las condiciones sociales.* En el diagnóstico de los mismos pobladores “con techo”, “la vivienda mejora la calidad de vida de las personas, [pero] los deseos de superación de la pobreza se topan con la evidencia de una realidad que, contra las expectativas de la gente, no propicia procesos de movilidad social. Los ingresos siguen siendo los mismos, las deudas y los gastos mayores, el barrio continúa igual o peor, el espacio de la familia se ha hecho más restringido; la urgencia de la sobrevivencia sigue siendo tanto o más central que antes en la vida de las familias”.

*La política como política social.* Una de las interrogantes que se plantea a partir de esta realidad excluyente se refiere a las posibilidades de integración de los residentes de las villas a sus nuevos barrios, en tanto vecinos; y al Estado, en su calidad de ciudadanos; ambos en términos del derecho de pertenencia a una unidad territorial, cultural y económica. Esto puede explorarse a partir de dos preguntas muy específicas, y no contempladas en las políticas habitacionales: “¿Qué pasa en la vida de las personas más pobres cuando obtienen la primera casa propia? ¿Qué transformaciones

ocurren en las relaciones familiares, vecinales, con el Estado y con el entorno en general?” La respuesta nos lleva a valorizar la organización de los pobladores y su participación en los procesos de acceso a la vivienda, y a relevar una ausencia: “el Estado no encuentra entre sus mecanismos, los necesarios para relacionarse con ellos desde su nueva condición, la de pobres *con techo*. Al contrario, los mecanismos usados por el Estado son los mismos que aplica para relacionarse con la clase media o con quienes están en extrema pobreza: los coloca en una de esas dos categorías. En su nueva condición, no existen para el Estado”.

*Dimensión simbólica de la vivienda.* Frente a esta situación de exclusión y las posibilidades de integración, es necesario distinguir entre integración funcional e integración simbólica: “La *integración funcional* supone la interdependencia con un todo social; la *integración simbólica*, en cambio, supone la implicación de los sujetos en cuanto ciudadanos en un sistema de derechos, normas y valores”. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que las políticas de vivienda social mejoran “en el corto plazo la *integración funcional* de las familias –es decir, se resuelve el problema de los *sin techo*–”, pero no han contemplado “la construcción de una comunidad, de sociabilidad y sentidos, desde donde sostener procesos de construcción de sujetos y ciudadanos”. En este ámbito, rescatamos la afirmación de Bourdieu (2001), según la cual tratar la casa como un mero bien de capital y su compra como una estrategia económica en el sentido restringido del término, haciendo abstracción de la trayectoria recorrida por aquellos que la habitarán, es simplemente despojarla de todas sus propiedades históricas y simbólicas.

*La vida social en los conjuntos.* La pregunta que se nos abre tras todo lo anterior es cómo recuperar la vida social en los conjuntos de vivienda social, y ella a su vez se abre en diversas interrogantes, que se pueden sintetizar en cómo continuar con programas de vivienda masiva y, a la vez, resolver los problemas del *stock* habitacional, y las necesidades sociales y culturales que surgen en esos asentamientos urbanos.

## Los desafíos

Retomando el inicio, los anuncios no sólo son ambiciosos, sino que también implican una revisión profunda de la forma como ha operado el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ésta es la voluntad que ha expresado la ministra Patricia Poblete en diversas declaraciones y entrevistas y con inusual franqueza.

El desafío del Minvu es cambiar, y asumir los errores del pasado (errores que, en gran parte, se deben a no haber hecho cambios cuando correspondía). Asumirlos no como quien se hace cargo de una culpa, sino haciéndose cargo de una solución. Difícil opción, pero creemos que a la fecha es la única válida. Tal vez habría sido más fácil mantener ese relato triunfalista que hablaba de nuestra política habitacional como un “ejemplo en América latina”, insistiendo en las “miles de unidades construidas”. Sin embargo, hubiera sido un error político: tal como se lo vio, ese discurso se ha desmoronado velozmente, y hoy quedan muy pocas voces que lo mantengan.

Resolver, o intentar resolver el problema de la vivienda de los pobres, es sin duda un tema social y político, pero sobre todo es un tema ético: simplemente no puede ser que sigan teniendo como única alternativa formalmente “legal”, eso que les ofrece la casi totalidad de los conjuntos de viviendas sociales.

Ahora bien, si estamos de acuerdo con el imperativo ético de resolver el problema habitacional de los pobres, tenemos que aceptar que los cambios propuestos tendrán en un principio resultados menores a los necesarios. Esto porque avanzar es algo lento cuando se navega contra la corriente; cuando, para establecer una nueva forma de hacer las cosas, hay que romper inercias. Inercias de un modelo de financiamiento sostenido durante treinta años, que ha creado actores institucionales y económicos muy fuertes. Son actores que van desde una burocracia estatal acostumbrada a operar mecanismos financieros, a empresas constructoras que se desenvuelven en un mercado en que no hay riesgos, instituciones financieras cuyas operaciones están aseguradas por el Estado, entidades organizadoras de la demanda que articulan el mercado, hasta –como muy bien lo dice la palabra– beneficiarios que se organizan para que las entidades organizadoras de la demanda les permitan acceder a un producto en el cual no han tenido ninguna injerencia.

En primer lugar, está la inercia de quienes continúan operando en la creencia de que una política de financiamiento de construcción de viviendas (baratas y de mala calidad), es una política de vivienda, sin asomo de comprender el *desfase* –enorme brecha– entre el “sueño de la casa propia” que moviliza los esfuerzos de los pobres, y la “vivienda mercancía” que moviliza los esfuerzos de las empresas. Desfase que lleva a no reconocer la gran cantidad de recursos, no monetarios, de que las familias pobres disponen: por ejemplo, la organización, la autoayuda, la autoconstrucción. Tres palabras que aún continúan ausentes del discurso oficial en Chile, y muy presentes en otros países de América Latina<sup>9</sup>.

Está también la inercia en los modos de operar de las instituciones estatales. Un muy buen ejemplo de ello es el de los avisos publicados en periódicos, un mes atrás, llamando a licitación pública para la venta de terrenos urbanos de varios de los Serviu del país, tal como se ha venido haciendo desde años, cuando –por otra parte– en el Minvu, para cumplir con los cambios anunciados, se elaboran modificaciones y anteproyectos de ley que permitan generar suelo para viviendas sociales. Es decir, en una misma estructura institucional gubernamental operan tendencias diferentes: la búsqueda de cambios, el freno de la inercia, el rechazo a toda modificación.

Hay, igualmente, una inercia respecto a los productos que ofertan las empresas de la construcción. Un ejemplo: el proyecto Elemental en Quinta Monroy, en Iquique, es el único caso de innovación social, constructiva, de diseño y de localización (Aravena et al., 2004). Sólo cien viviendas entre las miles construidas –digamos, para ser benevolentes– desde el año dos mil en adelante. Es mucho más fácil seguir produciendo, repitiendo agrupaciones de viviendas con modelos que, bien se sabe, terminarán degradándose.

Frente a tales inercias, es conveniente entender que la política habitacional chilena en los últimos treinta años ha sido definida y establecida desde arriba, desde el Estado y los productores, integrando subordinada-

---

9 El proyecto Elemental Quinta Monroy, mencionado anteriormente, premiado en la última Bial de Arquitectura en Santiago, octubre 2006, es un muy buen ejemplo de cómo se pueden combinar una producción masiva de una estructura inicial que luego es ampliada y terminada por los usuarios.

mente a los beneficiarios. Pero no podemos decir que en el esquema chileno éstos no participan. Se organizan, ahorran por años, hacen innumerables trámites de todo tipo, e incluso en algunos casos ocupan terrenos en los que viven por décadas en condiciones extremadamente precarias. Pero, ¿verdaderamente es esto participar? ¿Es participación el ser aceptados como “beneficiarios” o “deudores” de entidades públicas o de la banca privada, a través de programas que los incluyen en cuanto receptores, y los excluyen en cuando actores que intervienen en las decisiones respecto de los productos que necesitan?

## Bibliografía

- Acevedo, Carlos y William Pleitez (2003). “Opciones de financiamiento para política de vivienda popular en El Salvador”. Serie Cuaderno sobre Desarrollo Humano 2. San Salvador: PNUD El Salvador y Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (Fusai).
- Almarza, Sergio (2000). “Evaluación de los recursos en la política habitacional”. En: *Consulta sobre la política habitacional en Chile*, 237-258. Santiago de Chile: Usaid-Rudo/LAC; Uniapravi.
- Aravena, Alejandro et al. (2004). “Quinta Monroy”. *ARQ* (Santiago) N° 57 (julio): 30-33.
- Arriagada, Camilo y Daniela Sepúlveda (2001). *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva del ciclo familiar*. Santiago de Chile: División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional del MINVU.
- Arriagada, Camilo y Daniela Sepúlveda (2002). *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva de capital social*. Santiago de Chile: División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional del MINVU.
- Arriagada, Camilo, Ana María Icaza y Alfredo Rodríguez (1999). “Allegamiento, pobreza y políticas públicas”. *Temas Sociales* N° 25: 1-12. Disponible en
- Banco Central de Chile (2002). *Indicadores Económicos y Sociales 1980-2000*. Santiago de Chile: Banco Central.

- Baudouï, Rémi (2000). "Building the Third Millennium". *Critical Planning* (UCLA, Spring): 117-126. Disponible en Visitado abril 2010.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess) (1995). *Políticas de financiamiento habitacional en Chile*. Santiago de Chile: Ciedess.
- Corporación Habitacional, Cámara Chilena de la Construcción (1997). Encuesta sobre movilidad habitacional. (No publicada).
- Corporación para la Promoción del Financiamiento para la Vivienda (Profiv) (2000). *Estrategia para el desarrollo del mercado de viviendas sociales*. Santiago de Chile: Profiv.
- Corporación para la Promoción del Financiamiento para la Vivienda (Profiv) (2002). *Elementos a considerar en un plan de negocios para el financiamiento de la vivienda nueva básica*. Santiago de Chile: Profiv.
- Ducci María Elena (1994). "Análisis crítico de la política de vivienda en Chile". En: *Documentos*, serie azul. 28 p. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ducci, María Elena (1997). "Chile, el lado oscuro de una política de vivienda exitosa". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* (Santiago) N° 23(69): 99-115.
- Gilbert, Alan (2001). "La vivienda en América Latina". Serie Documentos de Trabajo 1-7UE/Es. (Sept.). Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Held, Günther (2000). *Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidio a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Serie Financiamiento del Desarrollo 96. Santiago: CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) (2002). *Censo de población y viviendas*. Santiago de Chile: INE.
- Instituto de la Vivienda (INVI) (2002). "Sistema de medición de la satisfacción entre los beneficiarios de vivienda básica". Síntesis del Informe de Consultoría. Santiago de Chile: División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional del Minvu.

- Ingallina, Patrizia (2001). *Le projet urbain*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Jara, Ana María de la (2002). *El desafío de recuperar la vida social en condominios de vivienda social*. Santiago de Chile: Cordillera, Centro de Estudios Municipales.
- Mayo, Stephen (1999). "Subsidies in Housing". Sustainable Development Department Technical Paper Series SOC-112 (July). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Olivos Marín, Oriana (2006) "Ponen fin a fábricas de guetos", *El Mercurio*, mayo 28, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Alfredo (2001). "La vivienda privada de ciudad". *Temas Sociales* N°39. Santiago de Chile: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Rodríguez, Alfredo et al. (2007). "Una aproximación a la violencia hacia las mujeres en los guetos urbanos de Santiago". *Temas Sociales* N°59. Santiago de Chile: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Rojas, Eduardo (1999). *The Long Road to Housing Reform; Lessons from the Chilean Experience*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Sabatini, Francisco (2005). "Programas de vivienda subsidiada, segregación espacial y barrios urbanos: entre la exclusión y la integración social". Paper preparado para el Seminario Hábitat y Suelo. Retos de las políticas de suelo para la producción social de vivienda, abril 18 y 19, en Bogotá: Colombia.
- Sabatini, Francisco (2006). "Ideas para una política de suelo orientada por objetivos de integración social". *Prourbana* (Santiago) 4 (mayo): 31-35. Disponible en . Visitado abril 2010.
- Salas, Julián (1994). *Comunidad Andaluía, renovación urbana*. Santiago de Chile: Proyecto Gestión Construcción, Andalucía América; AECI; Minvu.

- Skewes, Juan Carlos (2005). “De invasor a deudor: el éxodo dese los campamentos a las viviendas sociales en Chile”. En *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (Ed.) 103-124. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (2002). “Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo”. Informe final para Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile, y PNUD. (No publicado).
- SUR Profesionales Consultores (2000). “Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana”. Informe final para Dirección Técnica de Estudios y Fomento Habitacional del Minvu. (No publicado).
- Trivelli, Pablo (2004). *Boletín de Mercados de Suelo del Gran Santiago*. 2º semestre (Publicación por suscripción).
- Tudela, Patricio (2003). *Espacio urbano e implementación de programas de prevención del crimen, la violencia y la inseguridad en el Gran Santiago a través de Sistemas de Información Geográfico-Delictual*. Santiago de Chile: Departamento de Información y Estudios y División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.
- Wacquant, Loïc (2004). “Las dos caras de un gueto. La construcción de un concepto sociológico”. *Renglones* 56 (enero-abril): 72-80.



# Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia

María Cecilia Múnera y  
Liliana Sánchez Mazo\*

## Resumen

Hábitat como ámbito donde ocurren interacciones entre sistemas y elementos que hacen posible la vida humana, no puede reducirse a una de sus escalas: la vivienda. La producción masiva de vivienda, como política de Estado, puede generar patologías en los hábitats humanos, difíciles de solucionar en el tiempo. Por el contrario, la construcción social del hábitat, a partir de la definición de proyectos colectivos formulados y realizados con participación de los habitantes, permite mejores niveles de habitabilidad, de satisfacción de las necesidades humanas y de la realización de los sujetos. Para lograrlo, se requiere “desnaturalizar” la noción de desarrollo aplicada a las dinámicas sociales y, por lo tanto, re-significar su sentido a partir de un nuevo enfoque: el desarrollo entendido como “Construcción socio cultural múltiple, histórica y territorialmente determinada”.

**Palabras clave:** Hábitat, construcción social, vivienda, globalización, enfoque de desarrollo, realización humana, necesidades humanas.

## Abstract

Habitat, understood as a place where interaction between systems and elements which make human life possible takes place, can not be reduced to one of its scales: housing. The mass production of housing, as a State policy, can generate pathologies in human habitats, which are hard to solve over time. On the contrary, the social construction of habitat, as collective projects formulated and executed with the participation of the inhabitants, allows better levels of habitability, of satisfaction of human needs and of realization of individuals.

---

\* María Cecilia Múnera López, licenciada en Educación (Ciencias Sociales) de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín-Colombia, magíster en Cooperación al Desarrollo de la Universidad Libre de Bruselas, profesora titular de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, adscrita a la Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura.

To achieve this, it is necessary to “denaturalize” the notion of development applied to social dynamics and, therefore, to re-signify its meaning, from a new approach: development understood as a “multiple socio-cultural construction and territorially determined”

**Keywords:** Habitat, social construction, housing, globalization, development approach, human realization, human needs.

La producción de vivienda como bien necesario para la vida humana se ha convertido en uno de los programas bandera de algunos gobiernos en las últimas décadas en América Latina; los beneficios de esta política tienen que ver con la contribución masiva del sector de la construcción a la generación de empleo y, por esta vía, a la activación de la economía. La preocupación con frecuencia se centra en las condiciones laborales de la fuerza de trabajo vinculada a los procesos constructivos, en tendencia mal remunerada y sin las garantías de seguridad social y permanencia en el empleo. Sin desconocer la importancia y pertinencia de estas preocupaciones, la producción masiva de vivienda está conectada con otras lógicas estructurales que, a su vez, generan otro tipo de problemas mayores como son las condiciones de habitabilidad de la población y la estructuración de hábitats que no ofrecen garantías para la satisfacción de las necesidades humanas y mucho menos para su realización. En el siguiente texto, pretendemos dejar expuestos algunos de los elementos del problema, así como reflexiones propositivas resultantes de diversos procesos investigativos y experiencias relacionadas con la construcción social del hábitat.

## Noción de hábitat

Por hábitat, entendemos, un ámbito donde se presentan un conjunto de dinámicas e interacciones entre elementos de distintos campos o dimensiones –tales como el económico, el físico-espacial, el cultural, el natural,

---

Liliana Sánchez Mazo, trabajadora social de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia, magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, profesora de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social.

el social, el político—, configurantes de entramados o sistemas que hacen posible la vida humana. Dichos entramados pueden caracterizar el hábitat de grupos humanos particulares, en tiempo y espacio específicos, pero a su vez, se articulan a otros hábitats, pudiendo establecerse entre ellos, relacionamientos sistémicos de carácter horizontal y vertical, dando como resultado niveles o escalas en los hábitats. Entre esas escalas se pueden identificar: el propio cuerpo, la habitación, la casa, el barrio, la ciudad, el país, el planeta. La delimitación de los hábitats depende de la identificación de los elementos estructurantes de la trama y de las dinámicas propias de ellos; de esta manera, se pueden observar hábitats donde predominan componentes físicos y espaciales, dinámicas económicas, lógicas culturales y sociales, entre otros.

Vale la pena resaltar que los hábitats no se pueden concebir como algo dado, como un objeto con existencia propia e independiente de los sujetos. Por el contrario, el hábitat y las formas de habitar humano se construyen, de-construyen y re-construyen permanentemente; se podría decir que el hábitat y el habitar humano no ‘son’, sino que ‘devienen’, a partir de la interacción de individuos y grupos humanos diversos. Por otra parte, se señala que los hábitats particulares y de menor escala se ven afectados por dinámicas que engloban hábitats de mayor cobertura, hasta el punto de verse subsumidas en ellas.

## **Contexto: tendencias en el sistema global, efectos en los hábitats locales**

### *En el campo económico*

Se globaliza la economía. Se generaliza la especulación financiera, la flexibilización y automatización de procesos productivos. La mercantilización de bienes y servicios. El cálculo racional instrumental del intercambio mercantil. La fragmentación de la producción en maquilas y Pymes. Algunos efectos de tales tendencias son: la dispersión del trabajo y localización de éste en espacios alternos (público, residencial, residual). La precarización e informalización de las condiciones salariales y de las relaciones laborales. La diferenciación interna de las clases trabajadoras en estra-

tos y fracciones tanto en términos de su base salarial como de su lógica de vida. El aumento del trabajo autónomo que marginaliza y dificulta la acción colectiva. La generalización de los contratos a término con seguridad social restringida. Los modos de vida extremadamente fragmentados que ponen en evidencia la exclusión como otra manera de describir las dificultades para establecer solidaridades.

### *En el campo político*

Transformaciones en el Estado: reducción de su intervención en la producción de servicios básicos y en la provisión de bienes públicos. Concentración de su actuación en el manejo macroeconómico y monetario –teniendo presente lógicas y requerimientos del capital financiero internacional– y, en garantizar la seguridad y la preservación del orden público. Descentralización –desconcentración– administrativa. Intervención económica del sector privado en asuntos públicos –se dota de infraestructura y redes de servicios públicos a grandes proyectos–. Creación de entes territoriales que son responsables de activar los factores de su propio crecimiento y posicionamiento en la globalización. Reconocimiento jurídico a formas de participación que legitiman políticas gubernamentales pero no dinamizan procesos autónomos. Como efectos se señala: el cuestionamiento de la política como instancia general de representación y coordinación de la sociedad, la cual pierde fuerza como vértice ordenador. Se presentan fenómenos como la despolitización, la incertidumbre y apatía política, la ingobernabilidad, la relación vertical entre lo político y lo social, el socavamiento y el desmantelamiento de las organizaciones sociales. La crisis de los sistemas de representación y de participación ciudadana. Así mismo, aparecen nuevos actores que rivalizan con el gobierno, y dan lugar al fraccionamiento de poderes.

### *En el campo espacial*

Se revalúan los territorios, convirtiéndose en “actores” de competencia internacional por capital, tecnología y mercados. Se reorganizan en megaciudades, áreas metropolitanas, sistemas urbanos de corredores o nodos articulados, impactando la constitución de regiones y áreas geopolíticamente estratégicas. Algunos de los efectos: se asocian con la fragmentación del espacio, la difuminación de los territorios, el debilitamiento de los lugares, y el apareamiento de fenómenos como la segregación, la polarización, la marginación, la exclusión en espacios urbanos, y la desterritorialización.

### *En el campo socio-cultural*

Se resalta la crisis de identidad tanto de los individuos como de la familia y de las organizaciones; se sustituyen las identidades de pertenencia por identidades de referencia. Se adoptan comportamientos mundiales y de consumos globales. Se generan nuevas lógicas, que derivan hacia otros modos de estar juntos, de experimentar la pertenencia al territorio. Emergen fuentes de significado colectivo que exigen nuevas lecturas políticas, económicas, espaciales y tecnológicas. Algunos efectos son: el individualismo, el debilitamiento de los sistemas de solidaridad y de comunicación. La pérdida de contenido ideológico de las luchas sociales. La dificultad de las organizaciones sociales para lograr continuidad y permanencia. La fragmentación del tejido social y los nuevos registros, y formas de relacionamiento virtuales.

### **El hábitat y la vivienda en este contexto**

Las tendencias descritas vistas en interrelación (Sánchez, L., 2007: 28-39), no sólo afectan la vida de los individuos y las dinámicas de la sociedad, repercutiendo en el moldeamiento de los hábitats locales, sino que inciden en las orientaciones de políticas públicas y en la manera cómo desde ellas se definen y estructuran dichos hábitats. Para comenzar, podemos resaltar la reducción del asunto del hábitat a una de sus escalas: la

vivienda y el espacio residencial. La focalización de las políticas públicas estatales sobre vivienda y espacios residenciales, responde, entre otras razones, a la necesidad de dar salida a presiones provenientes de distintos sectores de la sociedad.

En primer lugar, se resalta el conocido efecto macroeconómico de jalonar la economía, a partir de la vinculación masiva de fuerza de trabajo en los procesos constructivos, lo que ocasionaría un impacto directo en la tasa de empleo, ingresos, consumo efectivo, estímulo a la producción en otros sectores, y como resultado final, un mayor crecimiento económico. En segundo lugar, se responde a una demanda social por un bien: la vivienda y los espacios residenciales, considerado en la sociedad como “necesidad”. En tercer lugar, se canaliza la inversión de grupos económicos, tradicionalmente poderosos, vinculados al sector de la construcción, en alianza con el sector bancario, que organizan sistemas de crédito para distintos grupos de población, según sus ingresos.

Es de anotar, que el Estado con frecuencia apoya estas alianzas, ofreciendo un estímulo inicial a los compradores, a través de subsidios o apoyando estrategias para reducir los costos de producción, que no siempre se reflejan en un menor precio de venta, pero que afectan la calidad del hábitat y de la vida de la población. Algunas de estas estrategias tienen que ver con la densificación y/o la reducción de áreas comunes en los espacios residenciales colectivos e interiores.

Otro tipo de estrategias tienen que ver con la incorporación de tecnologías inadecuadas, tanto a nivel social como ambiental. Algunas de estas tecnologías se refieren a la utilización masiva de materiales prefabricados, lo que incide en la reducción de mano de obra en los procesos productivos, pero al mismo tiempo en la calidad habitacional de la vivienda; ya sea por su baja capacidad técnica; por la uniformidad de sus estructuras y diseños; por la imposibilidad de realizar reformas e incluso de utilizar las paredes para efectos decorativos o prácticos; y por la resonancia acústica, que al acumularse en todo un bloque o edificio genera el efecto ‘túnel’<sup>1</sup>.

---

1 Este efecto se asocia al sonido escuchado cuando atraviesan varios automóviles un túnel, en el que no se pueden identificar sonidos particulares, generándose una sensación de inseguridad y alteración.

Entre las alianzas público–privadas se pueden resaltar: la dotación de servicios públicos –energía, acueducto, alcantarillado, vías o medios de transporte público–, por parte del Estado, los cuales son aprovechados por los urbanizadores privados, quienes además ofrecen como parte del proyecto habitacional, otros servicios existentes en los entornos, tales como centros educativos, de salud, de recreación, entre otros.

Por último, resaltamos como parte de las estrategias, la utilización de valores arraigados en la población, ya sean, la protección de la familia, el acceso a un patrimonio a través de la propiedad privada de una vivienda, o la pertenencia a un grupo habitacional asociado a un imaginario de status. Elementos a través de los cuales se manipulan los deseos de la población y se juega con sus expectativas.

Estas estrategias son retomadas por los gremios de la construcción quienes venden las viviendas a partir de imaginarios construidos (Mejía, M., 2007: 33-38)

Para concluir, se afirma que el hábitat y en particular la vivienda, se convierten en “objetos” de intervención y manipulación, y por esta vía, se materializan como mercancía, se estandariza su forma de producción, y se generaliza la producción en serie de vivienda de interés social por parte del sector privado. Con lo anterior, el hábitat y la vivienda, pierden su carácter de satisfactores rompiendo las lógicas naturales del habitar humano y de éste entendido como lugar de residencia, de producción, de recreación, de reposo, y de encuentro. Tampoco responden a las lógicas de los nuevos tipos de familia y a las nuevas formas de estar en los espacios residenciales, en los que no solo confluyen varias familias primarias sino que se incorporan diferentes tipos de actividades, entre ellas, las productivas. Igualmente, se resalta la consolidación de grupos de poder, conformados por alianzas entre los organismos del Estado, los bancos, los gremios de la construcción y los productores de materiales.

## ¿Es posible, en este contexto, visualizar posibilidades de transformación?

Antes de aportar elementos de reflexión con respecto a la incorporación de algunos cambios significativos, es importante, tener presente, que las tendencias señaladas responden a las lógicas del sistema capitalista en su fase actual, es decir, son de carácter estructural. No obstante, dicho sistema, podría ser un poco más permeable al cambio, si no tuviera el respaldo teórico-práctico del discurso que, sobre el desarrollo de la sociedad, se construyó en occidente después de la segunda guerra mundial, tal como ha sido analizado por Arturo Escobar (Escobar, A., 1996: 31-110).

Sintetizando algunas de las características de dicho discurso, podemos precisar, en primer lugar, la acumulación de un cuerpo conceptual y teórico compuesto por modelos, estilos y estrategias de desarrollo para cualquier país, teniendo como denominador común y principal indicador, el crecimiento económico. En segundo lugar, el respaldo por instituciones de poder económico, político y académico que validan, legitiman y hacen operativas las teorías construidas. Por último, los imaginarios que se instalan en la cultura sobre lo que significa “desarrollo”, “subdesarrollo”, “proceso de desarrollo”, o cualquier otra denominación, que no solamente justifican las políticas desarrollistas contribuyentes al crecimiento económico, sino que moldean el comportamiento cotidiano de los seres humanos.

Para comenzar la reflexión sobre alternativas de cambio, consideramos pertinente resaltar el carácter histórico del discurso convencional de desarrollo, y así mismo su construcción humana. Es decir, a diferencia del desarrollo propio de los seres orgánicos que tienen por naturaleza un “fin” –como finalidad– específico, la caracterización del desarrollo para las sociedades, es una producción cultural y, por lo tanto, abstracta. Un primer asunto para relativizar el carácter absoluto del discurso de desarrollo clásico es “desnaturalizarlo”, es decir, cuestionar el crecimiento como el “fin” único y posible para que cualquier sociedad logre avanzar como tal, y, por ende, mejorar las condiciones de vida y existencia de sus miembros. El segundo asunto implica atrevernos a re-significar el desarrollo, de manera que sea posible su realización por parte de distintas sociedades y grupos humanos, actualmente excluidos de las lógicas del crecimiento, y por lo tanto, considerados como

“inviabiles” en términos de desarrollo societal. Guiados por tal pretensión, se trae a colación, el resultado de un nuevo enfoque de desarrollo, comprendido como “construcción socio cultural múltiple, histórica y territorialmente determinada” (Múnera, M., 2007: 108-210). Se denomina enfoque, y no, teoría, modelo, o estilo, porque se trata justamente de cambiar el atractor o “focus” hacia el cual se dirigen los procesos de la sociedad.

En este sentido, dicho atractor, no es el crecimiento económico planteado de manera homogénea, hegemónica y uniformizante para todas las sociedades. Por el contrario, cada grupo social, establece sus finalidades de manera significativa, fundamentados en sentidos de vida que se construyen colectivamente, a partir de dinámicas de subjetivación, entendiendo éstas como procesos de toma de conciencia individual y colectiva. Algunas de las características centrales de este enfoque son:

#### *Humano*

El ser humano se considera sujeto de desarrollo cuando puede ponerse en el centro de su propio mundo: conocer su pasado, identificar las dinámicas de su presente, imaginar su futuro, construir una identidad propia, afirmar su libertad. La construcción de identidad requiere de una interpretación de la propia historia, de los vínculos con otros significados, y de la búsqueda de un horizonte de vida; ésta se da a partir de la conciencia de la propia existencia, del deseo personal y el intercambio con otros; el sujeto se concibe de manera integral, como ser físico, biológico, social, político, económico, afectivo, y espiritual; como un ser que está relacionado con un entorno que tiene capacidad de memoria, de conocimiento, de relación, de disfrute y de sufrimiento.

#### *Dotado de sentido*

A partir de la toma de conciencia, de su propia existencia, el sujeto puede dotarla de sentido y marcar objetivos para ella. Se plantea la creación de imaginarios que conceden direccionamientos a sus actuaciones.

*Se construye a partir de la base social*

La configuración de sujetos, incluye el relacionamiento con otros, permitiendo la construcción de proyectos en común. Se constituyen comúnidades a partir de significados compartidos, lo que permite la confluencia de imaginarios, voluntades y deseos de quienes hacen parte de ellas.

*Se fundamenta en las diferencias culturales y en las relaciones interculturales*

Se trata de valorar la multiculturalidad, teniendo presente el principio ecosistémico, que plantea la vulnerabilidad de un sistema vivo inversamente proporcional a la diversidad que contiene. Aplicado este principio a la sociedad, se trata en términos de Adela Cortina de “tomar conciencia de que ninguna cultura tiene soluciones para todos los problemas vitales y de que puede aprender de otras, tanto soluciones de las que carece, como a comprenderse a sí misma.” (Cortina, A., 1999: 179). Por otra parte, se comprende la posibilidad de los sujetos, de pertenecer simultáneamente a múltiples grupos, que desde la perspectiva de la modernidad pudieran ser opuestos o contradictorios. Esta posibilidad, significa que cada sujeto puede ser parte de diferentes proyectos sociales, constituyéndose él mismo, por su capacidad de comprenderlos de manera particular, en una posibilidad de articularlos, y de constituir redes.

*Democrático*

La democracia, vista desde la dialógica intercultural, requiere la incorporación de nuevos valores en las distintas formas de relación humana, que se construyen en la vida cotidiana y no por normas. Se trata de pasar a una democracia deliberativa, donde la autonomía política se basa en la negociación, que a su vez, requiere de una actitud propicia al diálogo. Lo anterior implica desarrollar capacidades para entrar en las lógicas del otro.

*Se basa en la libertad y valores de quienes participan en la dinámica de desarrollo*

La incorporación de los sujetos en un proceso de desarrollo se da de manera consciente y libre, teniendo cuidado de respetar y promover los valores aceptados mundialmente y aquellos que están vigentes en las localidades.

*Integral, sistémico, sinérgico, emergente*

El desarrollo integral implica la articulación de distintas dimensiones de la vida humana: económica, social, cultural, política, ambiental, sin que prime una sobre otra. Estas dimensiones al considerarse de manera articulada, configuran sistemas que emergen y se retroalimentan, lo que conduce a la noción de sinergia, ya que lo que sucede en uno de esos sistemas afecta al resto.

*Auto-producido, auto-referenciado, auto-dirigido, auto-regulado, auto-propulsado*

La auto-producción y auto-propulsión surgen de la identificación de potencialidades que se encuentran en las mismas localidades, y que tienen que ver con su historia, su cultura, sus recursos, y en particular, con los vínculos de filiación que existen o se construyen entre los sujetos y entre estos y sus territorios. La utilización de recursos no convencionales para la solución de problemas y satisfacción de necesidades, se convierten en prioridad, lo que puede significar recurrir a mecanismos de producción e intercambio de bienes a través de mecanismos no monetarios. La auto-referencia precisa una mirada al pasado, con el objeto de valorar elementos que subyacen en la historia propia de cada localidad, y que siguen teniendo valor en el presente. Por otra parte, la auto-producción o *auto-poiesis* del desarrollo, tiene que ver con la instauración de instituciones adecuadas para ello, que lo dirijan y lo regulen; el auto gobierno como

proyecto político, está en la base de esta propuesta. Las nociones referidas permiten plantear un desarrollo auto-sustentable que se nutre a sí mismo, y logra permanecer en el tiempo, siendo consistente con las transformaciones propias de los grupos sociales y de los territorios en los que se inscriben.

### *Territorializado y articulador de dinámicas macro y micro sociales*

Las dinámicas del desarrollo se establecen a partir de la identificación de la lógica de los territorios –con sus componentes materiales y simbólicos–, y de las territorialidades que se ejercen en ellos. Lo anterior, no significa que los territorios se aislen de las dinámicas globales, por el contrario, se plantea la necesidad de establecer mecanismos de articulación, de manera que se logren beneficios en lo micro, y a su vez estos impacten, en términos positivos.

La comprensión del desarrollo, como múltiples procesos sociales, que conllevan la posibilidad de realizaciones heterogéneas, de grupos con identidades construidas desde sí mismos, y la configuración de redes sociales, permite pensar en la coexistencia de múltiples proyectos colectivos y así mismo en la posibilidad de conectar la realización de varios de ellos.

### **Resultados logrados en hábitats socialmente construidos**

Los hábitats que son producidos como resultado de dinámicas de desarrollo entendidas como construcción socio-cultural múltiple, histórica y territorialmente determinadas, tienden a tener menos desequilibrios entre sus componentes, y por lo tanto a ser más armónicos y habitables; a diferencia de aquellos producidos por dinámicas adaptativas y no planificadas, o bien, planificadas siguiendo criterios exógenos e intereses diferentes de aquellos que los habitan. Algunos de los resultados logrados en hábitats socialmente construidos son:

*Relación sistémica de dinámicas económicas, políticas, sociales, culturales y espaciales*

A diferencia de los hábitats producidos según las lógicas del crecimiento económico, como son la rentabilidad resultante de la producción en serie y materiales de bajo costo, los hábitats construidos bajo la orientación de proyectos colectivos, tienen en cuenta las necesidades de supervivencia de la población en sus actividades de producción, distribución y consumo, realizadas de acuerdo a las características de la población y a parámetros culturales propios. Las normas que rigen la realización de dichas actividades se establecen de manera consensuada y tienden a ser respetadas por la mayor parte de la población.

*Interacción “aceptable” entre procesos naturales y sociales*

Las lógicas de los ecosistemas naturales, se ven seriamente afectadas por las acciones humanas; esto lleva con frecuencia a posiciones radicales de protección de la naturaleza, desconociendo los requerimientos para la subsistencia de los seres humanos. Cuando la actividad humana se inscribe en un proyecto significativo, las acciones que afectan la naturaleza e incluso las intervenciones directas sobre ella tienden a ser cuidadosas y de protección. Una interacción aceptable permite la supervivencia de los dos sistemas, evitando desequilibrios que pongan en riesgo alguno de ellos.

*Posibilidades de satisfacción de las necesidades humanas de manera compleja y existencial*

El enfoque de desarrollo entendido como construcción socio-cultural, múltiple, histórica y territorialmente determinado, tiene en cuenta la comprensión de las necesidades humanas de manera compleja, tal como se plantea en la Teoría del Desarrollo a Escala Humana (Max-Neef, 1986). En particular, reconoce no solo las necesidades básicas de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, libertad, identidad y creación,

sino su forma de satisfacerlas a través de las categorías del ser, tener, hacer y estar, y de los satisfactores sinérgicos adecuados a las características culturales de los grupos humanos. Esto se refleja en hábitats que además de ofrecer bienes como estructuras físicas, equipamientos y servicios, hacen posible la vivencia de valores, la ejecución de actividades y la definición de espacios que permitan una plena satisfacción de cada una de las necesidades humanas y a través de ellas, la realización como seres humanos.

*Disminución de factores riesgo por mitigación de amenazas y  
disminución de vulnerabilidades*

Según la Teoría de la Vulnerabilidad Global (Wilches-Chaux, 1993: 9-50), el riesgo que un desastre se produzca, depende de la relación existente entre una amenaza y la capacidad de manejo que la población involucrada tenga de ella. Esta posibilidad de control y dominio de las amenazas, definirá el nivel de vulnerabilidad de la población, la cual está relacionada con componentes de diferente orden: culturales, sociales, institucionales, normativos, físicos y tecnológicos, los cuales varían de un contexto a otro y dependen del tipo específico sobre cada uno de ellos. El conocimiento que la población tenga de su territorio, así como la incorporación de sus características en sus proyectos de desarrollo, permite detectar las amenazas naturales o antrópicas que existen en él o que siendo externas lo pueden afectar; de esta manera, pueden identificar mecanismos de reducción del efecto nocivo de las amenazas, así como sus posibles vulnerabilidades, para fortalecerse frente a ellas. Estas acciones tendrán como resultado, no solo hábitats más seguros sino más habitables.

*Sentido de identidad, pertenencia y afiliación por parte de  
los grupos humanos*

Un hábitat seguro que permita la adecuada satisfacción de las necesidades humanas, genera sentido de identidad, pertenencia y afiliación. La topofilia, noción trabajada por Carlos Mario Yory (2009: 98-104), alude a la

relación de afecto con el lugar que se habita y en el que se construyen identidades individuales y colectivas. El resultado es el sentido de pertenencia al territorio con sus componentes físicos –naturales y contruidos–, sociales y simbólicos, así como la apropiación y orientación de sus dinámicas, en función de un proyecto significativo; es decir, se generan formas de habitar acordes a los elementos característicos de sus dimensiones.

### *Significativos*

Cuando se tiene sentido de identidad y pertenencia en el ámbito en el que se habita, las experiencias vividas se valoran y entran a formar parte de la historia de la población; muchas de estas vivencias permanecen en la memoria, como elementos significativos que valen la pena mantener activos en el presente e incluso pueden proyectarse hacia el futuro. En algunos casos tienden a ritualizarse, convirtiéndose en elementos patrimoniales, algunas veces intangibles, de los lugares habitados.

### *Posibilidad de la población de permanecer durante más tiempo en ellos*

Con frecuencia, la permanencia de la población, está determinada por la imposibilidad de trasladarse a otros hábitats con mayores posibilidades para la subsistencia. Algunos de ellos se degradan al punto que sus elementos pierden valor, convirtiéndose en trampas para quienes los ocupan. Por el contrario, cuando el hábitat se construye en el contexto de un proyecto significativo y en el que se dan relaciones de pertenencia, identidad y sentido de afiliación, los habitantes hacen de él un lugar habitable, que adquiere un valor existencial, que trasciende el valor comercial y que hace que la población desee permanecer y cuidar de él. Así mismo, ésta se encargará de adaptarlo para que puedan realizarse las actividades propias de las nuevas dinámicas económicas, sociales y culturales.

*Flexibilidad relativa en sus estructuras físico espaciales*

La conciencia de un hábitat que cambia, a partir de las transformaciones de los grupos poblacionales que lo habitan, reposa en estos mismos grupos; por lo tanto, la población que los habita tiene mayor claridad sobre la necesidad de no incorporar estructuras, sobre todo físicas, demasiado rígidas y que no puedan adaptarse a futuros cambios. Esto no quiere decir que sean de mala calidad o que presenten amenazas de cualquier tipo.

*Diferentes sistemas de construcción, tenencia, producción y financiamiento*

Relacionado con lo anterior, María Clara Echeverría (2009), plantea la necesidad de incorporar diferentes sistemas constructivos, en los que se incorporen técnicas y materiales tradicionales, compatibles con nuevas tecnologías y otros elementos, como piezas prefabricadas, utilizadas según el criterio de los habitantes y no de constructores externos. Se requiere, además, tener presente diferentes formas de producción de los elementos del hábitat, privilegiando, por ejemplo, los desarrollos progresivos a partir de diseños flexibles, que tengan en cuenta la densificación de la población, y la realización de posibles actividades económicas acordes con la función residencial de los espacios. También se plantea la posibilidad de vincularse a los bienes del hábitat a través de diferentes tipos de tenencia, como la propiedad privada individual o colectiva, la posesión, el comodato, etc. Así mismo, las posibilidades de financiamiento, acordes a las posibilidades de pago de la población; se recurre por ejemplo a fondos rotativos, caracterizados por los bajos montos de los créditos y su rápido pago, los cuales son administrados por la población local, quien se beneficia directa e indirectamente de las obras financiadas.

*Formas estéticas resultantes del significado y cuidado,  
no de estándares comerciales*

Un hábitat construido de manera intencionada por sus habitantes, significado a partir de valores locales, y apropiado mediante una relación vinculante, produce resultados estéticos que van más allá de la forma; la “poiesis” proyectada en sus elementos físicos es una actividad trascendente y vital, cargada de contenidos y significaciones. El resultado es una creación, que en sentido originario se concibe como obra artística. La estética no responde a esquemas universales o aportados por el consumo, sino que responde a la lógica del cuidado y refleja por lo tanto otro tipo de valores.

*Relaciones dialógicas y complementarias entre elementos tradicionalmente concebidos como opuestos*

En los hábitats producidos de manera espontánea o construidos siguiendo parámetros exógenos es común encontrar contraposiciones entre los bienes de uso individual y aquellos de uso compartido; entre los espacios privados y los públicos; entre los elementos construidos y los naturales; entre las dinámicas marcadas por las lógicas del mercado global y aquellas propias de las economías locales; y entre las funciones residenciales y las productivas o recreativas.

Por el contrario, en los hábitats construidos de manera colectiva, las relaciones entre los elementos nombrados se conciben de manera dialógica, de manera que sin negar la lógica de funcionamiento de cada uno de ellos, se complementan con las de sus contrarios y coexisten sin superponerse unos sobre otros. Es común encontrar en estos hábitats que los habitantes cedan espacios privados para usos públicos y pongan a disposición bienes particulares para beneficio del colectivo; así mismo, se encuentran mayores acciones de protección de los elementos naturales, considerándolos como bienes comunes indispensables para la vida y el bienestar. Por otra parte, se tiende a armonizar la realización de actividades múltiples, tales como las residenciales, económicas, educativas, recreativas, entre otras, controlando las posibles perturbaciones entre ellas.

## Consideración final

La construcción social del hábitat parte de la proyección y actuación directa de quienes lo habitan, sin desconocer la participación de otros actores provenientes del Estado, el capital, organizaciones de desarrollo social de carácter local o internacional. Dicha construcción se relaciona más con proyectos colectivos altamente significativos para la población involucrada, que con el seguimiento de normas y orientaciones dadas por actores externos, con frecuencia marcadas por las lógicas del capital. Se requiere por tanto, establecer una posición crítica frente a los parámetros del desarrollo convencional y plantear nuevas formas de concebirlo desde las realidades locales.

## Bibliografía

- Cortina, Adela (1999). *Ciudadanos del mundo; hacia una teoría de la ciudadanía*. Barcelona: Alianza Editorial
- Echeverría, María Clara (2009). “Política social en Vivienda digna y hábitat: ¿una quimera?”. Ponencia presentada en: Foro, Hábitat y Vivienda Digna, mayo 28, en Medellín, Colombia.
- Escobar, Arturo (1996). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma
- Max Neef, Manfred (1986). *Desarrollo a Escala Humana*. Santiago de Chile: Cepaur
- Mejía E., Mónica (2007). *Del discurso de vivienda al espacio residencial*. Medellín: Escuela del Hábitat (CEHAP) de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Múnera, María Cecilia (2007). *Resignificar el Desarrollo*. Medellín: Escuela del Hábitat (CEHAP) de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Sánchez, Liliana María (2007). “Fragmentación social y planeación territorial”. En: Revista Bitácora Urbano-Territorial, vol. 11, núm. 1, 28-

39. Bogotá: Instituto de Investigaciones Hábitat, Ciudad y Territorio de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia Bogotá.
- Wilches-Chaux, Gustavo (1993) “La Vulnerabilidad Global” En: *Los desastres no son naturales*, Andrew Maskrey: 9-50. Bogotá: Tercer Mundo Editores
- Yory, Carlos Mario (2009). “Hábitat urbano y derecho a la ciudad: urbana aproximación desde el concepto de topofilia”. En: *¿Qué es el hábitat? Las preguntas por el hábitat*. María Clara Echeverría Ramírez: 85-114. Medellín: Escuela del Hábitat (CEHAP) de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.



# Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)

Julio Calderón Cockburn\*

## Resumen

Este artículo aborda las políticas de vivienda en el Perú desde 1990 hasta 2009. En este período, diversos gobiernos suscribieron propuestas de libre mercado y del rol subsidiario del Estado y optaron por dos modelos alternativos: un modelo de *mercado como solución*, sin subsidios, y otro basado en una política de subsidio público. En realidad, las políticas se han convertido en una serie de apuestas, experimentos y procesos de ensayo-error. El éxito o fracaso dependen de la posibilidad de los mercados de encontrar núcleos de acumulación que combinan el riesgo empresarial con los subsidios. El éxito se ha dado con la demanda de la clase media y no con los sectores de menores ingresos.

**Palabras claves:** Perú, políticas de vivienda, déficit habitacional, subsidio público.

## Abstract

This article is about the housing policy in Peru during the 1990-2009 period. Since 1990, under a free market policy and a subsidiary role of state, governments have chosen between two models: granting subsidies or not doing so. Indeed, the policies have become a sort of gamble, experiment or trial and error process. The success or failure of these proposals depends on the capacities of enterprises to combine risk and subsidies. The middle class, and not the poor, has been the most benefited.

**Keywords:** Perú, housing policies, housing deficit, public subsidy.

---

\* Sociólogo, profesor de la PUCP de Perú y del Lincoln Institute of Land Policy de Estados Unidos. Es autor y co-autor de diversos libros y artículos en revistas especializadas. Se desempeña también como consultor. Contacto [calderón@chavin.rcp.net.pe](mailto:calderón@chavin.rcp.net.pe)

## Introducción

Este trabajo busca responder para el caso peruano, la pregunta ¿cómo se reconfiguran las políticas de vivienda en la región andina en los nuevos contextos? La pregunta, a su vez, se enmarca en dos momentos distintos: uno, en la década de 1980, signado por tendencias en las políticas económicas de apertura de los mercados, flexibilidad laboral y rupturas en la trayectoria del Estado social. Otro, marcado por la transformación y nuevos arreglos sociales en política social, que privilegiaron la eficiencia en la utilización de los recursos y la modernización de la gestión pública (focalización, descentralización).

En el periodo 1990-2009, en el Perú, no han existido, propiamente hablando, gobiernos progresistas. Los gobiernos que se han sucedido desde la década de 1990, han suscrito propuestas de libre mercado y, en el plano de la vivienda, han considerado que la resolución de estos asuntos corresponde a la empresa privada, y que el papel del Estado es apoyar tales esfuerzos<sup>1</sup>. Aunque compartiendo estas ideas generales, se verifican cambios en las políticas habitacionales: en el paso de un modelo de *mercado como solución*, en la década de 1990, a la actual política de subsidio público.

La orientación gubernamental hacia el subsidio público, a la vez que suscribe la primacía de la empresa privada, representa un esfuerzo por promover, en torno al sector, un desarrollo empresarial que enfrente las carencias de vivienda y su déficit. Lo cual pone el acento del análisis, en la relación, en el entramado, que se configura entre el Estado y el mercado, en la producción de la ciudad. Las elites (gobernantes, cooperación multilateral y capital vinculado a la actividad inmobiliaria), que han impulsado la política habitacional, en el período 1990-2009, han lanzado una serie de apuestas y, a través de un conjunto de experimentos y de

---

1 En perspectiva histórica, una propuesta institucional en el Perú frente a la política habitacional, fue establecida en la década de 1960, bajo una visión del Estado, complementaria a la inversión privada (sistema mutual, préstamos hipotecarios, inversión de capital fijo), y una débil propuesta de urbanismo moderno. No hubo en el Perú un Estado social, o un Estado proveedor. La política habitacional fue de dos caras y categorialmente dividió a las clases medias de los sectores populares, favoreciendo a los primeros (Calderón, 2005: 131-192).

ensayo-error, han pasado de un modelo de mercado, débil e inconsistente, como solución al problema habitacional, al subsidio público, cuyos avances y limitaciones, dependen de las posibilidades de los mercados, de encontrar núcleos de acumulación y nichos de demanda.

### ***El mercado como solución (1990-2000): las políticas de vivienda pueden desaparecer***

El gobierno de Fujimori (1990-2000), con el apoyo de la cooperación multilateral, aplicó el “ajuste económico”, abriendo paso a la aplicación de las recetas de corte neoliberal. La política habitacional prácticamente desapareció. Se descartó la vivienda pública nueva, se cortó el apoyo a propuestas de ocupación ordenada del suelo, se flexibilizó leyes y límites urbanos, y se desarmó todo el sector vivienda constituido hasta entonces. En su lugar, bajo un modelo de *mercado como solución*, se anunció a los cuatro vientos que, en adelante, el sector privado sería el encargado de resolver la cuestión habitacional.

Es cierto que, para 1990, el Gobierno de Fujimori, había ya recibido un sector público habitacional en decadencia. El urbanismo moderno y su época habían llegado a su fin. Su ideal propuesta de cubrir la demanda habitacional a través de Programas Habitacionales públicos, o subsidiados, había cedido a la lucha. Con ello, también concluyó la negociación entre las autoridades y la población de menores ingresos, y la consecuente formación de ciudades ilegales y subequipadas, que posteriormente había que regularizar.

Frente a ello, los servicios urbanos se privatizaron (transporte público, electricidad, educación y salud), y las leyes restrictivas a la empresa e inversión privada se eliminaron. Igualmente, se flexibilizó el empleo y se eliminaron los subsidios públicos. Había que sincerar la economía y reducir el aparato estatal, y la idea era que, tarde o temprano, las empresas y el libre mercado encontrarían sus nichos de demanda y resolverían los problemas de las ciudades.

Las medidas liberalizadoras de política pública aplicadas durante el régimen de Fujimori, tuvieron efectos diversos en la producción y forma

de las ciudades. Para aproximarnos a estos efectos, aproximémonos al tema habitacional, a través de una comparación con lo ocurrido con el transporte público urbano en Lima.

Hacia 1992, tras los primeros años del “ajuste económico”, el gobierno nacional decidió liberalizar el sector de transporte público, más de lo que ya se encontraba, y procedió a desaparecer la única empresa de transporte público que prestaba el servicio en la ciudad (Enatru Perú), hoy recordada con nostalgia por quienes fueron sus usuarios. La liberalización de las rutas de transporte y la libre importación de vehículos usados para transporte público, formaron parte de la propuesta tanto del Gobierno Central como de la Municipalidad de Lima, las cuales propugnaban dejar el mercado a su libre albedrío y resolver el asunto. El transporte público urbano, además, pasó a constituirse en la economía de refugio de los empleados públicos despedidos por el ajuste estructural.

A diferencia de lo esperado por los *policy makers*, el transporte público urbano no se modernizó y la gran empresa privada no se atrevió a ingresar al sector. Más bien, la informalidad y las zonas grises se incrementaron, junto a microbuseros y sus poderosos gremios. La población vio sumarse el transporte de *combis*, unidades vehiculares no aptas para transporte humano, cuyo *modus operandi*, resultó ser la negación del servicio público. Tras 20 años de políticas liberalizadoras, el transporte público de la ciudad de Lima se encuentra hundido en una mayor informalidad. Actualmente se desarrollan propuestas de articulaciones público-privadas.

En el sector habitacional, el Estado siguió un derrotero muy parecido. Las políticas de vivienda fueron desaparecidas por el régimen autoritario. Entre 1990 y 1992, se desarmó todo el esquema de atención a la vivienda orientado a la clase media, que trabajosamente se había levantado desde 1962. Esquema que tenía como piedra angular al sistema mutual (un subsidio público), que alimentaba a instituciones financieras que, a su vez, financiaban buena parte de la extensión de la ciudad formal a través de urbanizaciones privadas. Entre 1960 y 1980, buena parte del asentamiento de las clases medias en las ciudades, fue apoyada por el sistema mutual, importado gracias a su éxito en los Estados Unidos.

A partir de 1992, año del autogolpe político de Fujimori, las autoridades consideraron que el mercado era la solución al problema habitacio-

nal, se abandonaron los subsidios y se promovió que los empresarios, libres de la tutela estatal, atendieran los diversos nichos de la demanda. En 1995, se levantaron los límites de las ciudades; se promovió la actuación de la empresa privada, en áreas centrales (renovación urbana); y los reglamentos de construcción y habilitación urbanas fueron relajados (Calderón, J., 2005: 131-192).

Hacia 1997, había quedado claro, sin embargo que, al igual que en el caso del transporte público urbano, los mecanismos del mercado dejados a sus propias fuerzas y libre albedrío, no iban a resolver el problema habitacional. En Lima, la ciudad con el 30% de la población nacional, el mercado inmobiliario a sus anchas, sólo había producido para el nivel socio económico más alto a través de edificios en condominio y casas de playa o de campo. Sólo cinco mil unidades habitacionales se habían producido entre 1997 y 1998, ubicadas en distritos residenciales de altos ingresos. La clase media del área central languidecía y la población pobre ocupaba las colinas de la periferia, a tasas mayores que en periodos históricos precedentes.

La Cámara Peruana de la Construcción (Capeco), fue una de las primeras en reaccionar, y demandó un subsidio habitacional para el sector. En respuesta, entre 1997 y 1998, se creó el Fondo Mi Vivienda (FMV), que, en realidad, alcanzaría su auge recién en el 2003, establecido como una modalidad de articulación público-privada.

En el sector del empleo, a pesar del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), de la economía, entre 1993 y 1997 (incluyendo un crecimiento en 1994, del 12.8%, basado en la venta de empresas públicas), se mostraron tendencias de mayor informalidad. Considerando la Población Económicamente Activa (PEA), ocupada, de Lima Metropolitana, entre 1990 y 1992, un 41.8% pertenecían al sector formal y 58.2% al sector informal. Para el periodo 1996-2000, el sector informal había crecido al 62.2% y el formal había disminuido al 37.8% (Nunura y Flores, 2001: 35). Se produjeron normas para la reducción de la estabilidad laboral y del poder de presión de los sindicatos y gremios. En 1998, un 52% de la PEA estaba en situación de subempleo, sea por el número insuficiente de horas de trabajo o por el bajo ingreso que percibía. En el Perú urbano, el subempleo alcanzaba en 1998 un 44.3% de la PEA y el desempleo un

7.8%. Para ese mismo año, en Lima, el subempleo era del 38.9% de la PEA y el desempleo de 6.9% (Ibídem: 13-17).

La liberalización de la economía en sus primeros años había conducido a una mayor informalidad que la que ya existía. Sería un consuelo de tontos recordar que el nexo entre liberalización e informalidad había sido ya establecido por teóricos de diferentes escuelas de la Sociología y de la Economía (Borja y Castells, 1997; Harris, 1999). Los resultados en el sector habitacional, el transporte público y el empleo no acreditaban la fórmula del *mercado como solución*.

La pregunta es: ¿Qué pensaban las elites acerca de sus políticas y sus efectos? Pienso que las elites estaban verdaderamente convencidas de la idea fuerza de que el mercado iba a ser solución a los problemas urbanos y a los del empleo. Pensaban que tras la liberalización se iba a producir una situación de competencia que, a la larga, llevaría a una mayor formalidad y al predominio de la gran empresa. Una visión lineal y progresiva del comportamiento de los agentes económicos y de la libre competencia, que no consideró la heterogeneidad estructural de la economía peruana y el peso de la informalidad en su interior. Un ejemplo de este razonamiento, aplicado al caso del transporte público, era que el libre mercado y la competencia, iban a permitir un nivel de acumulación por parte de empresarios modernos, quienes ganarían mercados y generarían empresas grandes y formales que resolverían el problema. Nada de eso sucedió

La apuesta no dio resultado y como consecuencia del modelo de *mercado como solución*, se llegó a una ciudad más fragmentada, informal, elitista y excluyente. Por un lado, un capital inmobiliario al servicio de los sectores de mayores ingresos, en quienes encontraban rentabilidad, y demanda (departamentos de lujo, condominios y casas de playa). Por otro lado, la mayoría de la población recurriendo a opciones informales de acceso al suelo, tales como: las invasiones, que derivaban en el descontrol y en la ocupación del espacio; y políticas sociales y urbanas limitadas a programas de regularización de la tenencia de la tierra, derechos de propiedad, servicios urbanos y alimentos. En el medio, la clase media, cuya vivienda se venía abajo, y se sujetaba a procesos intraurbanos de migración hacia la periferia. Había un consenso en la necesidad de un subsidio público.

## El subsidio habitacional (2001-2009)

El segundo gran periodo de análisis está constituido por la aplicación del subsidio habitacional. Esta política, que tenía como antecedente la creación del Fondo Mi Vivienda (FMV), entre 1997 y 1998, a partir del 2001, impulsó una reestructuración institucional del sector vivienda, el cual tenía que ser reconstruido prácticamente desde sus bases ya que había sido desaparecido la década anterior. Así lo afirmó, en 2006, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), vuelto a crear en el 2002:

“A partir de 1991, se inició el proceso de debilitamiento institucional del sector vivienda, cuyos principales hitos fueron:

- a. Una merma notoria de influencia política y recursos económicos...
- b. El mal uso y posterior liquidación del Fondo Nacional de Vivienda...
- c. La liquidación de las entidades que brindaban el financiamiento hipotecario para las familias de estratos medios y bajos...
- d. La dispersión, en diferentes instancias del aparato estatal, de las entidades encargadas de la instrumentación de políticas...”

(MVCS, 2006a: 3)

### *Reforma institucional*

A partir del 2001, el Estado peruano definió una nueva estrategia para las soluciones habitacionales, reconociendo la necesidad de recuperar para el sector vivienda la importancia que le correspondía. Esta estrategia se fundaba en el principio de partida que, tal como lo recuerda el Plan Nacional de Vivienda en el 2006, las soluciones deben provenir del sector privado y al Estado le corresponde un papel facilitador.

En palabras oficiales: “la nueva propuesta le reservó al Estado un rol promotor y facilitador de la iniciativa privada, a la que se entregó la ejecución de la política habitacional”, añadiendo que el sector vivienda debía aportar con el “alto impacto en la reactivación económica, la generación del empleo, y el incremento de los niveles de bienestar de la población” (MVCS, 2006a: 3). Se estipulaba que el sector privado inmobiliario-cons-

structor sería el encargado de diseñar, construir y comercializar los programas habitacionales (rol público facilitador). Pero, a diferencia de la década de 1990, introducía la necesidad que, en una articulación público-privada, el Estado aportará un subsidio que empujará a la iniciativa privada.

La nueva visión en el sector Vivienda se sustentaba en cuatro factores claves:

- Un nuevo modelo de gestión habitacional, más eficiente y sostenible.
- Un nuevo marco institucional, coordinado y eficaz.
- Un nuevo marco normativo, que promueva la creatividad, el bajo costo y preserve la calidad de la construcción.
- Un Plan Nacional de mediano plazo, coherente e integrado.

Entre los diversos esfuerzos institucionales del sector Vivienda se tuvo:

- Un ordenamiento del rol a cumplir por las diversas instancias del Gobierno Nacional directamente vinculadas al tema habitacional.
- La creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (11 de junio de 2002).
- El funcionamiento del FMV con un efecto positivo hacia los sectores medios.
- El Plan Nacional de Vivienda.
- El Plan Estratégico Institucional MVCS 2008-2015.

La apuesta institucional del Plan Nacional de Vivienda y del Plan Estratégico Institucional 2008-2015 del MVCS, se orientó a reducir el déficit habitacional y absorber la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares. El Estado se planteó atender tanto el déficit cuantitativo de viviendas, estimado al 2007 en 260.927 unidades de vivienda; como el déficit cualitativo estimado a ese año en 1'242.321 viviendas (MVCS, 2006b: 37). Resultaba claro, en la perspectiva gubernamental, que el déficit cualitativo se concentraba en los asentamientos urbanos ilegales, los cuales requerían de construcción de vivienda y de estimulación en los procesos de densificación<sup>2</sup>.

La nueva política habitacional se estructuraba alrededor de dos ejes de acción:

- El apoyo facilitador del Estado a la empresa e iniciativa privada.
- La promoción de un esfuerzo complementario de las familias (ahorro previo), con el apoyo directo del Estado (subsidios habitacionales o de mejoramiento barrial), y de ser requerido, un crédito hipotecario complementario.

### *Aplicación del subsidio público*

Gobierno del Presidente Toledo (2001-2006)

En el período 2001-2006, bajo el gobierno del Presidente Alejandro Toledo, la política habitacional empezó a rendir sus frutos en beneficio de la clase media, específicamente en la atención a la demanda cuantitativa de vivienda nueva. No ocurrió lo mismo con la atención a los sectores de menores ingresos, debido a que las soluciones propuestas no encontraron receptividad.

El éxito en la política para la vivienda de la clase media se sustentó en el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda, o simplemente Fondo Mi Vivienda (FMV), el cual fue creado por Ley 26912 de 1997, y su reglamento expedido el 11 de abril de 1998. La Capeco, en 1998, saludó al FMV afirmando que atendería a “un sector mayoritario del país que está demandando y no tiene oferta”, y que existía una demanda de más 100 mil viviendas insatisfechas dentro del segmento de 10 mil a 30 mil dólares (El Comercio del 27.10.1998, sección b2).

El FMV, en sus años de auge (2003-2006), (ver tabla 1), estuvo orientado hacia la clase media, promoviendo la compra de casas o departamentos con una serie de facilidades crediticias. El Estado inyectó al sistema

---

2 En la década de 1990, la atención a los auto-construtores se había limitado a los préstamos del Banco de Materiales, para construcción de vivienda, provisión de servicios y entrega de títulos de propiedad.

bancario aproximadamente 600 millones de dólares (El Comercio del 11.08.2002, sección a2), saldo que había quedado de la liquidación del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi). El FMV no construía ni vendía viviendas o terrenos, sino que ponía el dinero público al servicio del capital financiero, al cual se debían articular promotores inmobiliarios y capital constructor, a través de la adquisición de los terrenos y la ejecución de los proyectos. Las normas de construcción fueron relajadas para permitir una disminución de los costos de producción y de venta final de los inmuebles. Contribuyó, también por esta vía, el Estado, en la definición del mercado habitacional (Calderón, 2009)<sup>3</sup>.

Tabla 1  
Créditos otorgados por el FMV en  
Perú (1999-2007)

Año	Créditos	Monto (millones USD)
1999	143	2.167
2000	405	7.446
2001	1.442	24.939
2002	3.611	72.349
2003	6.166	120.572
2004	7.960	187.333
2005	9.205	235.408
2006	5.540	143.790
2007	3.118	72.642
	37.590	866.646

Fuente: FMV

Nota: los créditos en la ciudad de Lima son aproximadamente el 80% del total.

3 El FMV financiaba hasta el 90% del valor del inmueble, por un tope de 35 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por un plazo de 20 años. Los prestatarios debían aportar un 10% de cuota inicial. Los precios de los inmuebles tenían que fluctuar entre 8.000 y 31.500 dólares.

El FMV constituyó una articulación pública y privada en que la mayor parte de los riesgos fue asumida por el Estado a través de los subsidios financieros. A su vez, la ubicación en el 2002 del FMV como principal garante ante los bancos en caso de incumplimiento de pago de los prestatarios, y la modificación de normas (densidades, usos del suelo), incluyendo la de los topes establecidos en torno a los precios de la unidad de vivienda. Los beneficiarios fueron las clases medias que calificaron a las garantías hipotecarias, y los promotores inmobiliarios y constructoras. El éxito del FMV trascendió la cantidad de créditos otorgados, debido a que permitió al capital constructor y a los promotores inmobiliarios, encontrar un nicho de demanda en las clases medias, abriendo un mercado de edificaciones y soluciones habitacionales, especialmente en el área central de Lima. Cuando en el 2006, el FMV se reorientó hacia los sectores de menores ingresos, la iniciativa privada había tomado la posta, e impulsaba la oferta de vivienda, con precios menores a los de la década de 1990, permitiendo el crecimiento vertical de las ciudades y el desarrollo del mercado hipotecario de créditos.

Durante el Gobierno de Toledo, el FMV tomó en cuenta a los sectores de menores ingresos, pero no pudo cubrir sus demandas. En el período 2003-2006, sólo se entregaron 7.111 Bonos Familiares Habitacionales, siendo casi la totalidad (7.037), para la modalidad de Techo Propio Adquisición de Vivienda Nueva (AVN). Sólo 74 bonos se entregaron para Techo Propio Construcción en Sitio Propio (CSP), a pesar de la supuesta atención al déficit cualitativo habitacional expresada en el Plan Nacional de Vivienda. Entre las razones para explicar esta falencia, se tuvo, la dificultad de las familias de completar el requisito del ahorro previo, así lo mostró el hecho de que el 79% de los postulantes a Techo Propio no pudieron cubrir la cuota inicial del crédito (MVCS, 2006a: 6).

Entre 2000 y 2005, el Banco de Materiales (Banmat), entregó 120.467 préstamos por un monto de 274.2 millones de dólares, a un promedio de USD2.276 por préstamo (Quispe, 2009: 21). Asimismo, continuaron las políticas de titulación de la propiedad y fomento de los derechos de propiedad, iniciados por la administración de Fujimori, en 1996, con la constitución de la Comisión (hoy Organismo) de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) (ver en la tabla 2 la distribución de

los títulos de propiedad). No obstante, los títulos no representan beneficios tangibles para los sectores de menores ingresos, ya que, a pesar de que son instrumentos que pueden permitir el acceso al crédito, la construcción de vivienda y la provisión de servicios; su obtención también depende de los ingresos, estabilidad laboral y capacidad de ahorro de los pro-

Tabla 2  
Títulos de propiedad distribuidos (marzo 1996-abril 2009)

Año	Títulos nacional	Títulos Lima	Títulos provincia	% de Lima
1998	149.574	107.490	42.084	72
2000	419.846	170.250	249.596	41
2005	1'501.332	542.225	959.107	36.1
2009 (abril)	1'817.974	694.805	1'123.169	38.2

Fuente: MVCS (2009a)

pietarios.

El Gobierno de Toledo, en su política habitacional alcanzó las siguientes metas físicas:

- 82 mil viviendas nuevas producidas por el FMV, Programa Techo Propio y Banco de Materiales.
- 18 mil viviendas nuevas con financiamiento privado.
- 49 mil viviendas mejoradas a través de Programa de Vivienda Progresiva del Banmat.
- 15 mil familias beneficiadas con infraestructura urbana (Programa Mi Barrio y La Calle de Mi Barrio).

En cuanto a las metas económicas y sociales:

- 5.923 millones de soles en inversión en vivienda y mejoramiento urbano.
- 4.723 millones de soles en créditos hipotecarios.
- 616 mil empleos generados (260 mil directos)
- 2'569 mil personas beneficiadas con vivienda o empleo.

Gobierno del Presidente Alan García (2006-2011)

La política habitacional del Gobierno del Presidente Alan García (agosto 2006-2011), se encontró con el éxito del FMV en la clase media, garantizado por la continuidad del sector privado en la edificación de departamentos para este sector. Ante tal situación, el régimen optó por re-orientar el FMV, así como parte de la inversión pública, hacia los sectores de menores ingresos. En perspectiva histórica, esta opción no debería llamar la atención pues fue el mismo Presidente García quien en su primer gobierno, entre 1985-1990, orientó la inversión pública hacia la provisión de servicios a los sectores de menores ingresos, y dio los primeros pasos para la política de derechos de propiedad y registros de predios (Calderón, J., 2005: 209-211).

La situación de la economía peruana continuó mejorando, creciendo a tasas superiores al 5%, en la primera década del siglo XXI, y en el 2008, observó un crecimiento del 9.8%. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), la pobreza disminuyó en el período 2007-2008, pasando de 39.3% al 36.2%, de la población. Por grandes dominios, la pobreza rural disminuyó en 4.7% y la urbana en 2.2% (Cavero, 2008: 1).

En general, la política gubernamental, ha apoyado a la provisión de servicios básicos en las periferias de las ciudades, especialmente de Lima, así como a la distribución de títulos de propiedad en el país (ver *Recuadro 1*).

Recuadro 1  
Agua y saneamiento, títulos de propiedad y mejoramiento integral en  
asentamientos humanos

**Saneamiento**

- En saneamiento se ejecutan 1.855 proyectos por 1.859 millones de nuevos soles (USD 619.6 millones), como parte de la estrategia Anticrisis.
- El Programa Agua Para Todos (APT), entre agosto 2006-abril 2009, ha desarrollado 1.816 proyectos, al servicio de 5.7 millones de pobladores y con un monto ejecutado de 1'697.311, 258 nuevos soles.
- Entre agosto 2006-abril 2009, en Lima, se atendieron 310 proyectos (17% del total), 754.450 pobladores beneficiados (13%), y un monto de 392 millones de nuevos soles.

**Títulos de propiedad**

- Cofopri invirtió 173 millones de soles (57.5 millones USD) para 513.072 títulos. Ha otorgado 281.669 títulos en el ámbito urbano.
- La política de formalización ha implicado el diseño del Bono de Formalización Inmobiliaria (BFI), aún no implementado, para apoyar con el levantamiento de segundas plantas en los predios titulados. Se dio ley de expropiación de terrenos de propiedad privada.
- Existen limitaciones en la regularización de la tierra privada, comunal y de la tenencia en áreas centrales (programas de renovación urbana)

**Mejoramiento integral de barrios**

- Programa Mejoramiento Integral de Barrios: ejecutó 1.342 proyectos con una inversión de 134 millones de soles (USD 44.6 millones).

La política habitacional hacia los sectores de menores ingresos ha consistido en subsidios (bonos) del Programa Techo Propio del FMV para tres modalidades: Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), Construcción en Sitio Propio (CSP), y Mejoramiento de la Vivienda (MV). Como se observa en la tabla 3, hasta el año 2007, la política del Gobierno dio énfasis a la modalidad AVN, y a partir de 2008, los bonos se han orientado a la modalidad CSP.

Tabla 3  
Techo Propio: Bonos Familiares Asignados.

Año	Adquisición de Vivienda Nueva	Construcción en Sitio Propio	Mejoramiento de Vivienda	TOTAL
2003	3.709			3.709
2004	1.992	27		2.019
2005	702	32		734
2006	625	15	9	649
2007	2.262	762	163	3.187
2008	2.077	10.029	922	13.028
2009 (abril)	1.236	12.300	1.113	14.649
TOTAL	12.603	23.165	2.207	37.975

Fuente: Fondo Mi Vivienda S.A. – MVCS (2009b)

La modalidad AVN, es la que ha resultado de gran atractivo para las grandes empresas constructoras. Por lo general, las constructoras adquieren extensiones de terreno relativamente grandes, incluyendo tierras públicas, vendidas a un costo menor del mercado, en atención a la característica social de la política, y levantan conjuntos multifamiliares. Así ha ocurrido en Lima, en el caso de un cuartel militar, en El Agustino, y en el caso del aeródromo de Collique, en Comas (este último en litigio por la oposición de los vecinos al desarrollo del proyecto). La modalidad AVN, exige un valor para vivienda entre 6.500 y 16.500USD, aunque el FMV prioriza viviendas hasta aproximadamente 14.200USD, destinados al nivel C de la población (ingreso familiar mensual no mayor a 532USD), y un ahorro equivalente al 10% del valor de la vivienda a construir.

A abril de 2009, se han otorgado 12.603 bonos para AVN, habiendo sido esta, la modalidad auge en 2007 y en parte de 2008. Entre las dificultades, se ha tenido, la escasez de terrenos mayores que permitan levantar los conjuntos habitacionales, la resistencia de vecinos que se oponen a una mayor densidad poblacional, y la generación de problemas medio ambientales (caso Collique). En 2009, la modalidad AVN tuvo una paralización hasta octubre, el FMV anunció haber recibido del MVCS una

transferencia de 55.4 millones de soles (unos 18.4 millones de dólares), para la adjudicación de unos 3.100 bonos de AVN, los cuales servirían para impulsar los proyectos inmobiliarios de interés social en todo el país

La modalidad CSP, ha tenido una dinámica diferente. La modalidad une a pequeñas empresas privadas (Entidades Técnicas), constituidas muchas veces por un ingeniero y un abogado, con población que ha obtenido su terreno por invasión o compra-venta, que habita en asentamientos precarios, y que cuenta con servicios y títulos de propiedad. Se exige un ingreso familiar máximo de 483USD, y se pide el 5% del valor de la vivienda, como ahorro (este puede ser el terreno en la opción sin crédito). Se trata de la construcción de unos módulos de vivienda de 30 metros cuadrados, que alcanzan para un par de habitaciones y un baño. Al año 2008, los bonos para CSP, fueron cinco veces más que los bonos para AVN. Entre enero y abril de 2009, hubo una verdadera explosión en la adjudicación de los bonos CSP (unos 12.300 bonos en sólo 4 meses), esto obedeció tanto a que las pequeñas empresas habían encontrado un nicho de demanda bajo la cobertura del subsidio, como a una aceleración en la entrega de bonos como parte de la aplicación del Plan Anticrisis.

A partir de mayo 2009, la modalidad CSP sufrió una paralización por la negativa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a seguir alimentándola, bajo el argumento de que había un subsidio en exceso y que “no podemos regalarle la casa a nadie” (El Comercio del 07-09-09: 12)<sup>4</sup>. Según el FMV, a julio de 2009, ya se había ejecutado el 100% de los fondos previstos para el Programa Techo Propio, habiéndose entregado más de 15 mil bonos, por aproximadamente 250 millones de soles (unos 83.3 millones de dólares) (El Comercio del 18-07-09, sección b1). El MVCS y el FMV esperaban eran más recursos del MEF prometidos con el plan de reactivación económica.

La situación, prontamente reveló desacuerdos entre las Entidades Técnicas (ET) y el Gobierno. Para las ET, el programa funcionaba “tan

---

4 Hacia julio de 2009, la prensa había advertido sobre la paralización de Techo Propio. En ciudades como Lambayeque y La Libertad, funcionarios de las oficinas de Techo Propio se negaron a recibir documentos de los constructores (Entidades Técnicas), quienes demandaban desembolsos para la construcción de viviendas.

bien” que las pequeñas constructoras se endeudaban para avanzar las obras mientras se tramitaba el desembolso de los bonos (El Comercio del 23-08-09, sección b1). Para el MEF, el nivel de subsidio hacía los sectores de menores ingresos era demasiado alto. Sobre un bono de CSP, que era de 16.685 soles (5.561USD aproximado), las ET se habían abocado a construir casas por sus valores mínimos, de 19.175 soles (USD 6.391,6), con lo cual el bono llegaba a cubrir el 87% del costo total. El MEF, según su Ministro, estudiaba posibilidades de bajar el subsidio al 30% de la vivienda, hasta 12.780 soles, considerando el valor máximo de la vivienda de Techo Propio (42.600 soles), y así multiplicar por tres los beneficiados.

En un primer momento, se informó que la paralización de las obras afectó a 5.619 familias, cuyas viviendas, desde el mes de mayo, habían quedado a medio construir, dejando a sus habitantes a la intemperie, pues ya habían desmontado sus viviendas precarias para la edificación de los módulos. En septiembre, se estableció que el total de bonos que restaba pagar era de 8.986. Los funcionarios del Fondo Mi Vivienda, indicaron que, negociaban, desde el mes de abril, un crédito suplementario de 125 millones de soles (unos 41.6 millones de dólares), con el MEF. (El Comercio, 25-07-09, página b1). Aún el MEF no ha resuelto esta demanda.

La modalidad MV, es la que menos bonos y recursos ha obtenido. En principio esta modalidad estaba destinada a la población que requería levantar el techo de su vivienda o mejorar las paredes. En este caso, a diferencia de las otras modalidades, no hubo mayor interés de las empresas privadas, grandes o pequeñas, por intervenir. Se han otorgado un total de 2.207 bonos. Esta modalidad, tal vez la más vinculada a una política social, se efectuó sin un estudio previo.

El Programa Techo Propio, entre agosto 2003 y abril 2009, esto es considerando el conjunto de la política desde su aplicación, había desembolsado, 11.346 bonos familiares habitacionales en AVN, por un monto de 143'148.519 soles (casi 48 millones de dólares), a un promedio de 4.205USD por bono. En la modalidad CSP, se habían otorgado, 13.324 bonos por un monto de 211'039.361 soles (unos 70 millones de dólares), a un promedio de 5.279 USD. Para Mejoramiento de Vivienda (MV), sólo se habían otorgado 1.297 bonos, por un monto de 8'337.669 soles

(casi 3 millones de dólares), por un monto promedio de 2.142USD.

Por omisión, una característica de la política habitacional es el limitado papel que tienen las municipalidades, a pesar de existir un proceso de descentralización en curso. Si bien, las municipalidades tienen la potestad de desarrollar programas de vivienda, no han existido esfuerzos por parte del Gobierno Central (salvo en el caso del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios), para hacer co-partícipes a las municipalidades, cuya labor transcurre, en consecuencia, al margen de los programas nacionales y de sus fuentes de financiamiento.

Entre agosto de 2006 y mayo de 2009, el Gobierno había invertido 1.751'940.951 soles (unos 584 millones de dólares), para promover el financiamiento, la construcción y el mejoramiento de 127.437 viviendas en el país. Esta cifra comprendía los programas que el MVCS tenía a través del FMV, tales como: los créditos Mivivienda, Mi Hogar y Techo Propio, así como los programas del Banco de Materiales (ver *Tabla 4*). Igualmente, comprendía unas 37.131 viviendas impulsadas por el sector privado. Las 127.437 viviendas apoyadas cubrían el 8.4% del déficit cua-

Tabla 4  
La obra en vivienda (2003-2009)

	Agosto 2006-Mayo 2009 (1)	Marzo 2003-Abril 2009 (2)
Crédito Mivivienda	8.048	38.702 Mi Hogar: 3.496
Crédito Banco de Materiales	25.174	121.210 (años 2001-2009)
Bono Techo Propio	18.113	37.975 (AVN: 12.603; CSP: 23.165; MV: 2.287)
Bono 6000	28.700	28.700 (el bono se aplicó desde el 2008 para atender a los damnificados de un terreno).
Total	80.035 viviendas 360.158 beneficiarios 1.751'940.951 soles	
Créditos hipotecarios sector privado	37.131	
Total viviendas construidas o mejoradas	127.437	

Fuentes: (1) MVCS – FMV-Banco de Materiales (2009); (2) MVCS (2009a)

litativo y cuantitativo de vivienda estimado al año 2007.

## Conclusiones

La política habitacional en el Perú, entre 1990 y 2009, se ha reconfigurado al interior de regímenes que han suscrito una economía de libre mercado. El cambio significativo estuvo representado por el paso de un modelo de *mercado como solución*, a otro basado en el subsidio habitacional, que se ha orientado hacia los sectores medios y, recientemente, a los sectores de bajos ingresos. Bajo este esquema, entre agosto 2006 y mayo 2009, el sector privado ha contribuido con 37.131 soluciones, y el aporte del subsidio público ha impulsado 80.035 soluciones.

El aspecto crucial de la política habitacional se basa en una serie de consideraciones que el sector público establece, y que se expresan en rangos de valores de vivienda y subsidios correspondientes, en torno a los cuales las empresas privadas deben buscar nichos de demanda, esto es, mercados. La atención del déficit habitacional, depende, en un primer momento, de que la empresa privada encuentre nichos de rentabilidad gracias a los subsidios, y en un segundo momento, de que a similitud de lo ocurrido con la clase media, haya mecanismos de operación sostenibles, para los sectores de menores ingresos, incluyendo productos financieros específicos para ellos.

Conviene cuestionarse la posibilidad de establecer un manejo de la política habitacional bajo estos supuestos. En mi opinión, hay aspectos cruciales que se vinculan a la búsqueda de nichos de rentabilidad. Por ejemplo, el Estado puede definir el préstamo de mayor atención al déficit cualitativo, dada su magnitud (1'242.321 unidades). Sin embargo, su logro, depende, de los nichos de rentabilidad y del peso de los subsidios.

Mientras se ha logrado que la empresa privada encuentre un nicho en la clase media tradicional, la inversión en vivienda para los sectores populares y de menores ingresos se encuentra sujeta al apoyo que proviene del subsidio habitacional. Conviene preguntarse sobre la continuidad del apoyo habitacional a los sectores de menores ingresos a través de Techo Propio Construcción en Sitio Propio (CSP), el cual atiende el déficit cualitativo en vivienda. Las condiciones de operación han permitido un mercado habitacional con un alto subsidio (87% según el Ministerio de Economía y Finanzas). El MEF busca reducirlo al 30%, para así triplicar

los beneficiarios. El tema, sin embargo, es que no se trata sólo de una operación aritmética. Podría ocurrir que al reducir el subsidio al 30% las pequeñas empresas privadas pierdan interés, o en el mejor de los casos, se ingrese a un periodo de reestructuración.

Por otro lado, conviene interrogarse sobre la modalidad Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), la cual atiende al déficit cuantitativo. Esta también ha enfrentado una paralización. En este caso las dificultades pueden provenir del no encontrar terrenos que permitan operaciones inmobiliarias rentables de vivienda de interés social, y del consecuente desinterés de las grandes constructoras.

Al menos en lo que concierne a los sectores de menores ingresos, la banca privada todavía no desarrolla productos financieros que alcancen a estos sectores, y las operaciones se basan exclusivamente en el subsidio público. Nada puede garantizar que el mercado encuentre las respuestas; salvo la mantención del subsidio, o una visión progresiva y lineal que traslade lo ocurrido con la clase media a los sectores de menores ingresos. Mientras tanto, el subsidio público, concebido como experimento piloto, se agota o muestra dificultades de operación, sus alcances en torno a la atención al déficit de vivienda resultan limitados hasta el momento.

## Bibliografía

- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus
- Calderón, Julio (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM
- Calderón, Julio (2009). “El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media y diferenciación social”. En: *Revista Ecuador Debate*, Nº 76, abril. Quito: CAAP
- Cavero Elizabeth (2008). “La pobreza en la costa rural pasó de 49% a 38% entre el 2006 y el 2007”. Disponible en [www.elcomercio.com.pe](http://www.elcomercio.com.pe), visitado el 27 de mayo de 2008.
- Harris, Nigel (1999). “Las ciudades y el cambio estructural”. En: *Territorio y cultura en la Ciudad de México*. Tomo 1, Transiciones. México

- D.F.: UAM- Plaza y Valdés
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2006a). *Plan Nacional de Vivienda "Vivienda para Todos"*. Lima: MVCS
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2006b). *Plan Estratégico Institucional*. Lima: MVCS
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y Fondo Mi Vivienda (FMV) (2009) Banco de Materiales. Viviendas promovidas para su construcción. Lima: MVCS
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2009a) *Indicadores de vivienda al mes de abril 2009*.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2009b) *"Fondo Mi Vivienda S.A. – Programa Techo Propio"*.
- Nunura, Juan y Edgar Flores (2001). *El empleo en el Perú: 1990-2000*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
- Quispe, Jesus (2009). *Módulo: vivienda, equipamiento, servicios urbanos, y el espacio público*. Presentación power point entregada por el autor, Lima.

### Artículos en prensa escrita

- El Comercio* (2009) julio 18, sección b1
- El Comercio* (2009) julio 25, sección b1
- El Comercio* (1998) octubre 27, sección b2
- El Comercio* (2009) agosto 23, sección b1
- El Comercio* (2002) agosto 11, sección a2
- El Comercio* (2009) septiembre 07, pág. 12
- El Comercio* (2009) julio 18, sección b1



Capítulo II  
Trabajo y políticas públicas  
de vivienda



# La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio

María Carla Rodríguez\*

## Resumen

Este artículo analiza la relación entre vivienda y trabajo en las políticas públicas de hábitat que se definieron e implementaron en el contexto posterior a la crisis argentina de 2001. Con base en el Área Metropolitana de Buenos Aires, se analizan y comparan el Programa Federal de Construcción de Viviendas –PFCV–, el Programa Federal de Emergencia Habitacional –PFEH– y la autogestión cooperativa del hábitat –Ley 341-PAV– durante el período 2003-2008. Se afirma que las variaciones en los modos de articular ambas dimensiones, sumado a las modalidades de producción e inserción urbana de cada caso, adquieren significado más allá del plano estrictamente sectorial, y nos hablan de las características medulares de un orden social desigual tanto como de cauces hacia su posible transformación.

**Palabras clave:** Hábitat, políticas públicas, vivienda, autogestión, neodesarrollismo, Buenos Aires.

## Abstract

This article analyzes the relationship between housing and labor in the public policies of habitat that were defined and implemented in the circumstances after the Argentinian crisis of 2001. Based on the Buenos Aires Metropolitan Area, I analyze and compare the Federal Program of Housing Construction (PFEH in spanish) and the cooperative self-management of habitat (Law 341-PAV) during the period 2003-2008. Variations in the ways of articulating both dimensions, added to the modalities of production and urban insertion of each case, acquire a meaning beyond the strictly sectorial and tell us about the core characteristics of an unequal social order as well as possible means of transformation.

**Keywords:** Habitat, public policies, housing, self-management, neo-developmentalism, Buenos Aires.

---

\* Socióloga. Investigadora Conicet/Área Estudios Urbanos (AEU). Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales (FSOC), Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Es doctora en Ciencias Sociales (UBA). Dicta teorías urbanas en el pre grado

## 1. Introducción<sup>1</sup>.

Este artículo analiza la relación entre vivienda y trabajo en las políticas públicas de hábitat que se definieron e implementaron en el contexto posterior a la crisis argentina de 2001.

Consideramos las políticas como expresiones de entramados multiactorales (Gomá, y Subirats, 1999), donde el Gobierno juega un papel estratégico, al poner en juego, los recursos del Estado, en las condiciones de reproducción de las relaciones sociales y de poder.

En esa clave, se analizan tres líneas de políticas cuyas variaciones en los modos de articular esas dimensiones adquieren significado más allá del plano estrictamente sectorial.

Dos de esas políticas, se estructuraron desde la iniciativa gubernamental: el Programa Federal de Construcción de Viviendas (I y II) (PFCV), y el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), o Techo y Trabajo. La tercera, la Ley 341-Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV), autogestión cooperativa del hábitat, es producto de la iniciativa de organizaciones sociales cuyas capacidades autogestionarias también se potenciaron en el marco de aquella crisis.

Su análisis aporta claves para la comprensión de conflictos y dilemas referidos a las condiciones de apropiación, producción, consumo y disfrute del producto social por parte de las distintas clases sociales. (Rodríguez et al., 2007). Es decir:

---

y el doctorado de la FSOC-UBA. Integra el Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat de la HIC (2000 a la actualidad). Desde 1991, militante del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) de la Central de Trabajadores en Argentina (CTA). Se ha desempeñado como consultora de organismos nacionales e internacionales en temas de hábitat, desarrollo social y gestión del riesgo. Ha publicado más de 40 artículos en revistas especializadas y capítulos de libros sobre hábitat, políticas urbanas y desarrollo socioorganizativo. Correo: trebol1968@gmail.com.

- 1 Este análisis está basado en resultados de investigaciones individuales y colectivas que se vienen llevando adelante en el AEU del IIGG, articuladas en el marco de los Proyectos "Producción Social del Hábitat y Políticas Públicas" (Ubacyt S431), co-dirigido por María Carla Rodríguez y Mercedes Di Virgilio, y "Cambios territoriales en el Sur de Buenos Aires" (PICT-Anpicyt), dirigido por Hilda Herzer.

- ¿Cómo se producen y distribuyen los bienes en la sociedad? ¿En qué medida las políticas contribuyen a una producción, distribución y acceso más equitativos?
- ¿Cómo se equilibran, o no, las relaciones de fuerza, la apropiación y posesión de recursos entre los distintos grupos, sectores y clases sociales?
- ¿Cómo se concreta, o no, el derecho a la ciudad? Entendido como el acceso no limitado por restricciones económicas, al uso y goce de las oportunidades, asociadas a la localización de la vivienda en la ciudad, socialmente producida.
- ¿Cómo se facilitan, o no, procesos de autonomía en los sectores populares? ¿cómo se fortalecen sus procesos organizativos? En particular, a través de las características que asume su participación en las distintas fases de ciclo de aplicación de las políticas.
- ¿Cómo se dan respuesta, o no, a las necesidades habitacionales mediante procedimientos variados?
- ¿Qué tipo de apoyo e inserción brindan las políticas a las experiencias de producción y gestión del hábitat popular?

Primero, se revisita el contexto de crisis y se caracterizan en términos generales las variaciones “vivienda-trabajo”, que emergieron en los diseños de las políticas de hábitat bajo análisis. Luego, se presenta el análisis de cada programa, con base territorial en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), donde reside un 30% de la población nacional. Para ello, se consideran: i) entramados de actores involucrados en su diseño y aplicación, ii) características generales, y iii) experiencia de ejecución. Finalmente, se plantean algunas conclusiones y proyecciones.

## **2. El contexto de la post-crisis y la experiencia “neo-desarrollista” como intento de superación**

Este trabajo plantea que el contexto de búsquedas de salida política para la crisis de 2001, es el marco donde debe interpretarse, la emergencia de

una serie de variaciones, en las formas de intersección, entre los componentes de vivienda y trabajo, que se articularon en el campo sectorial de las políticas de hábitat.

Se hipotetiza que, en tanto crisis política de representación, su resolución aún permanece latente<sup>2</sup> (Lozano, 2002), esas variaciones expresan distintas alternativas<sup>3</sup>, en términos de la reorganización general de relaciones sociales generales que subyacen.

En esta clave, se revisita el pasado inmediato, analizando el ciclo de vida de tres líneas de política habitacional, asumiendo que no se reducen a la expresión normativa de la voluntad del Estado, sino que expresan tomas de posición, reflejan una cierta filosofía política, y una conceptúan el modo en el que deben resolverse las cuestiones sociales (Oszlack, 1991).

Brevemente<sup>4</sup>, la crisis de 2001, supuso el colapso económico, social y político del régimen, puesto en marcha por la dictadura cívico-militar en 1976, que tuvo como característica fundamental, transformar la economía argentina en una economía de acumulación financiera y transferencia permanente de recursos al exterior, sobre la base de la apertura general de la economía y el endeudamiento estatal.

Inversión financiera elevada, baja inversión productiva, deterioro del aparato productivo, desindustrialización, expansión del desempleo, y caída de los ingresos, fueron los efectos de esa direccionalidad política, a lo largo de los siguientes 26 años. En 2001, el esquema colapsó, al cortarse el financiamiento mundial, con un Estado sobre endeudado.

La consecuente expansión de la pobreza, fue un proceso mayoritariamente urbano, emplazado en las principales áreas metropolitanas, en ciudades con más de un millón de habitantes<sup>5</sup>. Seis de cada diez de los nuevos pobres, provinieron de los sectores «medios» urbanos, generando un

---

2 Y se aletargó durante el ciclo de crecimiento económico, siendo el manejo del superávit fiscal, la pieza estratégica de sostén de la gobernabilidad.

3 Para ello, el concepto de entramado, en un nivel analítico “mezzo” nos permite apuntar a captar los modos en que se juega la posibilidad de distintos cursos de acción ante un mismo contexto estructural.

4 Seguimos la caracterización de la crisis esbozada por Claudio Lozano en 2001.

5 Sin negar con ello los devastadores efectos ocurridos sobre poblaciones campesinas, rurales e indígenas, ni jerarquizar una gravedad sobre la otra, irreductibles en términos cualitativos.

cuadro desafiante en términos teóricos y políticos.

Durante la etapa aperturista, se vivieron una serie de crisis económicas cíclicas: 1982, 1989, 1995 y 2001. En ellas, las clases dominantes, trasladaron al resto de la sociedad, su peso a través de fuertes transferencias intersectoriales de valor. Cuando la economía crecía, ellos crecían más, y cuando la economía se cayó, ellos siguieron creciendo. Se hipotetiza que esta característica, modeló un proceso de desagregación social que erosionó las bases democráticas de la sociedad argentina.

Por ello, en 2001, la crisis política —expresada en el internacionalmente conocido “que se vayan todos”, se manifestó como crisis generalizada de representación, aludiendo no sólo a la representación partidaria, sino al conjunto del entramado institucional que convalidó la estrategia de la desigualdad. Involucró la justicia, el parlamento, los sindicatos, la iglesia. Atravesó, de manera transversal, al conjunto de las instituciones del orden vigente, junto con la percepción generalizada de que las instituciones y organizaciones que se supone que deben ser portadoras de intereses colectivos, son sólo representantes de intereses privados<sup>6</sup>.

En este contexto, la salida gubernamental de recomposición democrática que dio por resultado la elección del Presidente Kirchner, requirió de una fuerte concentración de iniciativa política en el ejecutivo nacional, orientada a la reconstrucción de la legitimidad institucional<sup>7</sup>. De este modo, el Estado reingresó al centro de la esfera.

Veamos ahora específicamente las implicaciones de esta reestructura en el campo sectorial habitacional.

Por un lado, el giro re-centralizador, definido desde el ejecutivo nacional, caracterizó la política de vivienda, que fue definida prioritariamente

---

6 Esta es la médula de la crisis de representación política que, consideramos, no fue saldada por el ciclo de recomposición “kirchnerista”, y que, se encuentra latente a las puertas del bicentenario.

7 El presidente Néstor Kirchner ganó, con un 23% de los votos, las elecciones normalizadoras que Eduardo Duhalde, ejecutor del modelo de salida devaluacionista y designado presidente por el Congreso en un marco de alta inestabilidad, debió adelantar, tras el asesinato de dos militantes del ascendente movimiento de desocupados, con el fin de frenar una nueva escalada de la conflictividad social. En estos años, todos los que se fueron, volvieron sin que se articulara otra alternativa de proyecto político desde la organización popular y sus fuerzas sociales y políticas. La reactivación económica, marcadamente a partir de 2004, puso paños provisorios de agua fría en esta dinámica cíclica.

como engranaje para la recuperación del desarrollo económico. En esa clave, las empresas constructoras convencionales, proveedoras de la “oferta” de este sector de la “obra pública”, fueron protagonistas de la apuesta.

Por otro, la crisis también catalizó la acumulación de experiencias históricas y propuestas vinculadas con el desarrollo del movimiento popular, en particular, a través de la expansión de los movimientos de trabajadores desocupados, así como, de la maduración de experiencias productivas autogestionarias en diversos sectores (productivos, culturales, educativos, etc.). La autogestión cooperativa del hábitat en áreas urbanas consolidadas emergió como una expresión de esa miríada.

Como señala Rodolfo (2003), dos tipos de procesos condicionaron la estructura decisional en la definición de la política habitacional argentina: i) *elementos externos de orden macro-institucional*, ligados con la inserción en el contexto internacional (como los compromisos asumidos en el marco de Naciones Unidas, y los objetivos y programas de acción consensuados, que condicionan las prestaciones de la cooperación internacional y de las agencias de financiamiento multilateral), ii) *factores internos*, que emergen como resultante de la interacción y negociación intra-jurisdiccional del sector público: de las relaciones Nación, Provincias y Municipios, y de aquellas que se dan entre éstas, y los actores económicos y sociales involucrados en la situación habitacional<sup>8</sup>.

### *La sociedad de la post-crisis: varias pistas de actores y entramados*

Como se dijo, durante el período 2001-2002, el quiebre de la institucionalidad democrática y la devaluación de la moneda, produjeron un escenario sectorial caracterizado por la inflación, la desinversión, la “quiebra” del sistema financiero, la dilución y fragmentación institucional pública y privada, la paralización de emprendimientos, y una atmósfera social “explosiva”.

---

8 Ya sean los que controlan o poseen los medios y recursos que intervienen en la configuración de la “oferta” habitacional, o los “demandantes”, según el diagnóstico de la situación política y socio-económica, así como las formas en que los actores involucrados influyeron, presionaron o formaron parte de los estamentos del poder político.

En ese marco, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión de Trabajadores de la Construcción, sectores gremiales y sociales coordinados en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), redes de Organismos No Gubernamentales (ONG), la Iglesia Católica, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), participaron en la Mesa del Diálogo Argentino, que planteó, en el marco de la Ley de Presupuesto de 2003, la asignación de recursos para el fortalecimiento de programas dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi)<sup>9</sup> (Ibídem, 2003).

En ese contexto, algunos gobiernos locales, ejecutaron experiencias puntuales de atención de necesidades críticas de hábitat y vivienda, articulando subsidios al desempleo del Plan de Jefas y Jefes de hogar, como parte de las contraprestaciones previstas en el marco de la “emergencia”<sup>10</sup>.

A partir de 2003, se instala con fuerza el giro re-centralizador de la política habitacional.

Reunificada con infraestructura urbana, la vivienda se concentró en un área clave de nivel ministerial. La inversión en obra pública, fue nuevamente asumida como motor del empleo y contención social. Las empresas constructoras convencionales, interpeladas como el sujeto central del desarrollo. El Ministerio de Planificación Federal adquirió importancia creciente en la definición de las políticas, participando con el de Economía en las rondas de negociaciones con empresarios tradicionales del sector<sup>11</sup>.

Como expresión de estos cursos de acción política, se definieron dos orientaciones, muy desigualmente priorizadas, en la política habitacional,

---

9 Se trataba de viviendas financiadas a través del Fonavi, que fue descentralizado en 1994 y se desfinanció progresivamente. (Rodríguez, 2007).

10 Al asumir Duhalde, en 2002, en tres meses, los subsidios estatales (“los planes”), pasaron de 300.000 a 2’500.000 personas. (Instituto de Estudios y Formación IDEF-Central de los Trabajadores de la Argentina CTA). Se estima que un 95% de esa masa fue ejecutada por municipios y el resto por organizaciones sociales de trabajadores desocupados (“piqueteras”). Este cinturón de seguridad y descompresión social, aún hoy supera el millón de beneficiarios.

11 El primer discurso público de la segunda Ministra de Economía de Nestor Kirchner, Felisa Miceli, tuvo lugar en un evento de la empresa Techint, una de las históricas beneficiarias de los recursos públicos desde mediados de los años 70.

12 En el marco de esta política fiscal genérica, donde pasamos del déficit fiscal al “déficit 0”, y luego naturalizamos las bondades del “superávit fiscal”, como nueva modalidad de aplicación de los tradicionales ajustes (por ejemplo, a través de sub-ejecuciones que se reiteran en distintos sectores y

y ambas financiadas con recursos del superávit fiscal, es decir, definidos “ad hoc”, en forma anual, por voluntad del Ejecutivo<sup>12</sup>.

Por un lado, el PFCV, pieza de un esquema general de re-dinamización económica; y por otro lado, el PFEH- Techo y Trabajo, que integró el *stock* de herramientas producidas, en el marco de la relación política con movimientos piqueteros y municipios para el abordaje territorializado de la pobreza.

Las prioridades se ven en el cuadro 1. El PFVC concentró el 60,4%

Cuadro 1  
Más y menos subsidiados. Programas habitacionales nacionales, 2005 (en U\$S)

Programas nacionales	Inversión 2005	%
Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)	\$108'565.545	4,4%
Programa Federal de Reactivación de las Obras del Fonavi	\$ 50'863.762	2,1%
Programa Federal de Construcción de Vivienda (PFCV)	\$ 1.481'594.028	60,4%
Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios	\$ 170'081.621	6,8%
Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda - Mejor Vivir	\$ 126'787.968	5,2%
Mejoramiento habitacional e infraestructura básica	\$ 26'400.983	1,1%
Promeba – Programa de Mejoramiento de Barrios*	\$ 151'879.789	6,2%
Solidaridad Habitacional	\$ 318'849.251	13,0%
Propasa – Programa de Provisión de Agua Potable y Saneamiento Básico	\$ 14'009.840	0,6%
Prosofa –Programa de Desarrollo Social en Areas Fronterizas**	\$ 2'312.040	0,1%
Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de las Viviendas del Fonavi***	\$ 2'114.358	0,1%
<b>Total</b>	<b>\$ 2.453'459.185</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Rodríguez et al., 2007

Elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal, (2005)

\*Se trata del total pagado en 2005

\*\*Se trata del monto pagado en 2005

\*\*\*Se trata de una transferencia de montos de la Nación a 23 jurisdicciones (excepto San Luis)

Tabla de conversión: U\$S 1 = \$ 3.

niveles de gobierno, generando una especie de “ahorros forzosos” para pagar deudas, o en su defecto se derivan a sostener actividades de acumulación política electoral).

- 13 En el AMBA, el PFCV I, concentró el 70% del presupuesto, y PFEH-Techo y Trabajo, el 5%. El resto de las operatorias que aparecen en el cuadro 1, también privilegian, con matices, la ejecución empresarial.

de la inversión total, mientras las organizaciones sociales, de manera yuxtapuesta con los municipios, accedieron al 4,4% del presupuesto<sup>13</sup>.

Como se vio, durante el período, también se ensanchó, el cauce de experiencias de base local y corte autogestionario: productivas, educativas, culturales, con trabajadores formales o informales, (fábricas recuperadas, nuevas cooperativas y asociaciones de economía social, centros culturales y bachilleratos populares). En este marco, el hábitat tuvo su expresión distintiva, en ciudad de Buenos Aires, a partir de la existencia de un marco normativo, gestado a fines de los años 90, por organizaciones pioneras –la Ley 341/00–, cuyos programas operativos fueron apropiados por un amplio espectro de organizaciones, movimientos, partidos políticos y cientos

Cuadro 2  
Evolución del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV)  
Ciudad de Buenos Aires, 2003-05 (en U\$S)

	2003	2004	2005
Proyectos	91	268	400
Familias	1.860	6.965	12.103
Recursos ejecutados (obras y terrenos)		3'490.634	9'114.276
% Ejecución		29%	42%
Recursos asignados	s/d	11'808.365	21'444.818*

Fuente: elaboración propia con base en informes del IVBA a la Comisión de Vivienda de la Legislatura (2003, 2004, 2005). Para 2005, el PAV tomaba el 12% del presupuesto del sector

de familias ocupantes e inquilinas, iniciando un derrotero que hacia 2006 empieza a trascender esos límites geográficos (Rodríguez: 2009).

*PFCV, Techo y Trabajo, y PAV: tres vectores de significación en la estructuración sociopolítica de la argentina post-crisis.*

La crisis, hizo visible cuestiones medulares del orden social y sus fundamentos, y posibilitó la emergencia de variaciones respecto de los modos de resolución de las problemáticas sociales.

Tres vectores de significación, se expresan en las variaciones referidas a la articulación de los componentes vivienda-trabajo, presentes en los diseños de política bajo análisis que, a su vez, tienen correlatos referidos

Tabla 1  
Vectores diferenciales en la relación vivienda-trabajo e implicaciones urbana.

<p><i>1- Eje trabajo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Creación de “fuentes de trabajo”, en relación de dependencia, en el marco de la dinamización empresarial convencional como motor de la reactivación.</li><li>• Creación de puestos de trabajo cooperativos, como paliativo, en el marco de la “emergencia social”.</li><li>• Creación de puestos de trabajo autogestionados, en el marco de relaciones de producción “sin patrón”.</li></ul> <p><i>2- Eje vivienda:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Mercancía o producto. Inversión de recursos públicos para dinamizar la economía.</li><li>• Unidades mínimas, para los sectores más pobres. Lógica de focalización.</li><li>• Bien de uso. Proceso de satisfacción social de una necesidad social básica.</li></ul> <p><i>3- Producción de ciudad (y acceso al suelo)</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Primacía del mercado. Reproducción de patrones convencionales de la ciudad capitalista (segregación, expansión de periferias y fragmentación).</li><li>• Impulso del derecho a la ciudad (acceso a suelo de calidad, acceso universal a la centralidad, nivelación de diferencias y preservación de la heterogeneidad).</li></ul>
--

a ca-características socio-urbanas, y patrones de segregación-integración socio-espacial subyacentes.

### 3. El Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV)

#### *Características generales.*

La política insignia en materia habitacional del período fue el Programa Federal de Construcción de Viviendas, alimentado a partir de un financiamiento no reintegrable a las provincias y ciudad de Buenos Aires, proveniente del superávit fiscal.

En términos de diseño institucional, consistió en una sumatoria de convenios que el Ministerio de Planificación Federal fue estableciendo, uno a uno, con distintos Municipios. La Provincia asumió un rol intermediario, y la Nación, se reservó la aprobación de cada proyecto (su “no

objeción” con terminología tomada del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Como se mencionó fue concebido para financiar la oferta productiva por parte de las empresas constructoras, creadoras de puestos de trabajo y dinamizadoras de industrias encadenadas.

Su recupero se planteó como crédito blando, de largo plazo, con devolución hasta 50 años.

En su primera etapa (PFCV I), se propuso ejecutar 120.000 unidades de vivienda, con un monto de 1290 millones de dólares. El 30,7% de esa masa presupuestaria, se orientó al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (38.000 viviendas)<sup>14</sup>.

PFCV I, financiaba superficie cubierta mínima de vivienda (tipología de 44m<sup>2</sup>), y provisión de infraestructura, mientras que el suelo, quedaba por cuenta del Estado provincial, municipal o por los oferentes de las licitaciones.

### *La ejecución en el Gran Buenos Aires (GBA)*

PFCV<sup>15</sup> en Provincia de Buenos Aires, se instrumentó a través de dos modalidades: “Tierra y Proyecto Urbano” (TPU), mediada por el Instituto de Vivienda de la Provincia, y en forma directa entre municipios-nación, a través del “Subprograma Federal de Construcción de Vivienda con Municipios”

En agosto de 2008, se encontraban finalizadas o en proceso de ejecución, con avance superior al 75%, 19.891 unidades, ejecutadas centralmente con TPU, y localizadas en el segundo cordón del GBA, en los partidos de: La Matanza, Esteban Echeverría, Moreno y Florencio Varela. (Vio, 2009)<sup>16</sup>.

---

14 Una escala diez veces mayor a la ejecutada durante los últimos quince años en el AMBA.

15 El PFCV incluye cuatro subprogramas: a) Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios, b) Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, c) Subprograma Federal para el Mejoramiento urbanos, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias, y d) Subprograma Federal de Terminación de Viviendas.

16 Que concentran también los mayores déficits habitacionales.

A pesar de las correcciones efectuadas en la versión Plurianual (PFCV II) (que introdujo mecanismos de ajuste alzado y mejoró los montos por

Cuadro 3  
Viviendas en ejecución y finalizadas PFCV. Agosto de 2008  
Partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Programa	Porcentaje de Ejecución de las viviendas			Total general
	Entre 50% y 75%	Entre 75% y 100%	Finalizadas	
TPU	3.344	9.624	2.762	18.143
Municipios	1.562	1.363	1.630	6.531
Subtotal				24.674
Villas y Asentamientos Precarios	1.236	2.840	1.672	10.479
Total general	6.142	13.827	6.064	35.153

Fuente: Datos primarios provistos por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y Elaborados por Marcela Vio, 2009

unidad), hubo una notoria sub-ejecución: en cinco años, se alcanzó un 52% de las metas inicialmente planteadas en la etapa I, para el primer bienio.

Vio (2009), identifica también “diferencias significativas en su aplicación en el primer<sup>17</sup> y segundo<sup>18</sup> cordón de GBA”. En el primer caso, municipios con cierta capacidad para formular lineamientos de política urbana –y poca oferta de suelo–, lo aprovecharon, para concretar algunas obras planificadas en áreas como urbanización de villas, complementándolo con otros programas (por ejemplo el municipio de Avellaneda en Villa Tran-quila)<sup>19</sup>.

17 Avellaneda, Ituzaingó, Hurlingham, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero y Vicente López.

18 Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, San Fernando, San Miguel y Tigre.

19 El Subprograma Urbanización de Villas y Asentamientos, se localiza mayoritariamente en el primer cordón, conforme la presencia de grandes villas en Avellaneda, Lomas de Zamora, Vicente López y Tres de Febrero, y en el segundo cobra mayor intensidad en los partidos de Quilmes, San Isidro y Morón.

En el segundo cordón, PFCV, imprimió fuertes marcas territoriales, a través de incrementos de la superficie urbana de los partidos, agregando y renovando el parque habitacional con niveles significativos de concentración física. Esto refuerza el patrón de distribución de los sectores de menores ingresos, acentuando su proceso de *periferización residencial*<sup>20</sup>.

En términos de *provisión de suelo*, con TPU, se esperaba promover la asociación de propietarios de tierra con empresas de la construcción, pero esto no redundó en una mejora de la calidad de acceso al suelo. En algunos casos, incluso, la propiedad del suelo ofertado, coincidió con la del capital de la empresa constructora (Florencio Varela y Moreno, en 2005), y la tierra tampoco resultó barata (en esos casos, el costo de la tierra, carente de servicios de infraestructura, cotizó en U\$S1.300 por vivienda, casi el 9% de la inversión total por unidad, U\$S15.000). El costo promedio del m<sup>2</sup> en estos proyectos estuvo en torno a U\$S340 (excluido el precio del suelo). En 2009, para el mismo tipo de producción, PFCV financió un precio actualizado de U\$S700 el m<sup>2</sup>.

### *FVC en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)*

En su etapa I, para la CABA, se preveía un cupo del 5,2% de los recursos totales, para ejecutar 5.000 unidades de vivienda. En 2005, cuando se realizó la primera reformulación (“Plurianual”), se le otorgaron 6.000 unidades adicionales. El presupuesto por unidad (U\$S22.000), y las superficies por vivienda, se incrementaron (55m<sup>2</sup>). También se agregaron mecanismos de actualización.

En efecto, el desajuste entre el monto original y los precios de mercado, representaba un gran problema para la implementación. En cuanto las licitaciones resultaban aprobadas y adjudicadas, el monto asignado no cubría los gastos... y las obras no se iniciaban.

Las sub-ejecuciones, fueron mucho mas acentuadas que en el AMBA.

---

20 Por ejemplo, la implantación del Barrio Santa Rosa en Florencio Varela, que involucra 1.432 viviendas, consolida la extensión del área urbana del partido en aproximadamente 70 hectáreas (7km<sup>2</sup>), incrementando en un 10% su superficie actual, estimada en 68Km<sup>2</sup>.

21 El siguiente gobierno local, de signo político enfrentado al nacional, no avanzó al respecto.

Como señala Ostuni (2009), hacia junio de 2007<sup>21</sup>, el IVBA, sólo preveía ejecutar un poco más de la mitad del presupuesto previsto por la Nación, para producir 2.847 viviendas, es decir, apenas el “26% de las 11.000 proyectadas”. De las 31 obras anunciadas, sólo 13 presentaban algún grado de avance.

Esta notoria sub-ejecución, da por tierra, con la relevancia efectiva de la generación de empleo y es la nota distintiva del distrito. Ostuni, indagó algunos factores explicativos:

- i) La jurisdicción se distingue por un *cuero normativo* con un grado considerable de requisitos (Código de Planeamiento Urbano y Código de Edificación, sumado a mecanismos de control, estudios de impacto ambiental para obras de escala, desarrollo de audiencias públicas, e intervención del Poder Judicial en casos conflictivos<sup>22</sup>. Ese cuerpo normativo, que obstaculiza la ejecución, al mismo tiempo, garantiza niveles de calidad comparativamente mayores a los de otras jurisdicciones.
- ii) La *situación de las empresas constructoras* en el lanzamiento del Programa. Se encontraban desfinanciadas, desarticuladas y no fueron las impulsoras de la iniciativa. Luego, se sumaron como obstáculos el crecimiento de la brecha entre los montos iniciales previstos, y los costos reales y dificultades en el giro de fondos del nivel nacional al local.
- iii) La *falta de política sobre el uso del suelo fiscal* y la definición de opciones para su captación. PFVC se ejecutó en suelo del gobierno de la ciudad, con criterios definidos *ad hoc*, en cada licitación, siguiendo el modelo del polo habitacional.

En términos de su distribución territorial, puede observarse que casi la totalidad de los proyectos se localizaron en barrios de la zona sur de la ciudad.

---

22 En algunos casos, la asignación de suelo fiscal, generó conflictos de interés que frenaron obras (como en el barrio de La Boca, los terrenos de Casa Amarrilla).

Cuadro 4  
PFVC en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2007

Barrio	Monto	Monto(%)	Cantidad de proyectos	Cantidad de Viviendas
Lugano	\$ 78'625.981,00	33.66	10	765
Soldati	\$ 16'517.897,00	7.07	3	182
Parque Patricios	\$ 6'814.178,09	2.92	1	57
Parque Avellaneda	\$ 76'880.091,80	32.91	4	940
Pompeya	\$ 14'549.206,17	6.23	2	181
La Boca	\$ 519'864,82	0.22	1	8
Flores	\$ 34'365.786,52	14.71	6	321
Chacarita	\$ 1'505.152,97	0.64	2	15
Almagro	\$ 2'177.590.09	0.93	1	18
Otros (NHT Zavaleta)	\$ 1'650.725.78	0.71	1	0
<b>Total</b>	<b>\$ 233'606.474,00</b>	<b>100</b>	<b>31</b>	<b>2847</b>

Fuente: datos primarios provistos por IVBA, y Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación  
Elaboración: Fernando Ostuni, 2009

El 88% de los proyectos se concentran en Lugano, Soldati, Parque Avellaneda y Flores. Los primeros tres barrios, que son adyacentes, constituyen un área de reserva fiscal de histórica ejecución de vivienda pública, donde el sector privado nunca ha desarrollado otras iniciativas. En Flores, PFVC acompaña el esquema de urbanización de una de las villas más populosas de la ciudad (“Bajo Flores”).

Considerando tipologías, en ciudad de Buenos Aires, predominaron los clásicos complejos de torres, y tiras de Planta Baja y tres pisos, que contrastan con el desarrollo predominante de viviendas unifamiliares o tiras de dúplex, del PFCV, en el resto del país. El costo promedio unitario de las obras ejecutadas, según datos oficiales, ha resultado en U\$22.000, lo que da un costo de U\$400 por m<sup>2</sup> (sin suelo). Montos, en definitiva, que resultaban poco atractivos para la oferta, respecto de las

posibilidades del mercado ofrecidas en la ciudad en los años analizados.

Por último, entre las que sí se ejecutaron, debe consignarse la existencia de subcontratistas gestados en el marco de experiencias autogestionarias, como Movimiento Territorial Liberación (MTL) construcciones, a cargo de los rubros principales de la obra de mayor escala del programa (500 viviendas en torres), en el barrio Villa Pueyrredón. Empujada por la lógica de generación de trabajo, la cooperativa generó estrategias diferenciales que posibilitaron sostener la continuidad, y los 400 puestos de trabajo involucrados, hasta su finalización.

#### 4. El Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”

##### *Características generales.*

El Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), coloquialmente “Techo y Trabajo”, construyó viviendas nuevas por medio de cooperativas de trabajo. Destinado a la población más pobres, se trató de un subsidio del 100%, originado, en parte, como respuesta política al movimiento piquetero, en el marco del proceso heredado de la “Mesa de Diálogo”. Financiado también con recursos del superávit fiscal. Participaron en su implementación los ministerios de Planificación Federal, Desarrollo Social, y Trabajo y Seguridad Social de la Nación, desde septiembre de 2003 (Rodríguez et al, 2007).

El formato también se originó a partir de un Convenio Marco de Adhesión, entre el Ministerio de Planificación y Estados provinciales. Municipios y Provincias se vincularon a través de convenios específicos, firmados con la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, en particular, para cada proyecto.

Asumió un diseño unificado para todo el país, inspirado en una experiencia de la provincia de Santa Cruz. Proveyó apoyo financiero para módulos mínimos dibujados en la oficina central (43m<sup>2</sup>), infraestructura

---

23 Incluyó red de agua potable, conexión a cloaca o pozo absorbente, vereda, pilar de luz, gabinete de gas y cordón cuneta.

básica<sup>23</sup>, insumos y herramientas para las cooperativas de trabajo, y salarios para sus integrantes. Articuló asimismo, subsidios de desempleo (del Programas Jefes y Jefas), con el fin de insertar beneficiarios en las cooperativas.

Se lo concibió a escala de “micro intervención”, se estandarizó la cantidad de integrantes de estas cooperativas (16), y el tope de ejecución subsidiada (8 viviendas, en 2 etapas). Careció de apoyatura técnica integral para el desarrollo del proceso.

El costo por unidad de vivienda fue inicialmente de U\$S6.600, y se ajustó, siempre con valores muy debajo del PFCV. El m<sup>2</sup> construido promediaba inicialmente los U\$S154. Hacia septiembre de 2008, el costo por unidad de vivienda alcanzó los U\$S14.100 (Marichelar, 2009).

Al igual que PFCV, no proveyó financiamiento para suelo, la localización de cada proyecto quedó en directa relación con las políticas urbanas de cada municipio o del suelo disponible en manos de las organizaciones sociales.

En 2008, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda<sup>24</sup>, informaba que a nivel país había 10.544 viviendas terminadas; 5.329 en construcción y 1.294 por iniciar. La provincia de Buenos Aires ejecutó un 30% de esa producción total.

### *La implementación de Techo y Trabajo en el Gran Buenos Aires*

En su desarrollo, también se verificaron diferencias de aplicación. Como señala Marichelar (2009), se reconocen dos orígenes para las cooperativas de trabajo impulsadas en el marco del Programa: las formadas desde las organizaciones sociales y las organizadas por el estado municipal. Asimismo, dentro de la gestión municipal, también se reconocieron diferencias: algunas cooperativas funcionaron como “cooperativas municipales”, totalmente dependientes de la administración local, mientras que, en otras oportunidades, el Gobierno Local fomentó un camino autónomo.

---

24 Estado de avance período mayo de 2003 a junio de 2008. (Subsecretaría de Desarrollo de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal, s/f)

Entre 2003 y 2008, según el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria, se firmaron convenios para la construcción de 5.873 viviendas en la provincia, de las cuales 4.357 (el 78%), estaban radicadas en el AMBA. El 30% de esos convenios, a su vez, se firmaron durante el primer año. Gran parte de las cooperativas iniciales, fueron originadas por organizaciones sociales y territoriales (Federación de Tierra y Vivienda, Corriente Clasista y Combativa), o bien por municipios comprometidos fuertemente con la definición del Programa (Florencio Varela y Moreno). En ese marco funcionaron aproximadamente 31.000 puestos de trabajo.

De los 19 municipios que intervinieron en el Programa, sólo cinco sostuvieron su participación en forma constante (cuatro del GBA-AMBA: Florencio Varela, La Matanza, Moreno y Quilmes).

En lo que respecta al desarrollo del Programa, en cuanto a la construcción de viviendas, el cénit se alcanzó en el período 2004-2005, cuando se materializaron el 56% del total. Luego se asiste al “desinflé”.

Respecto a la formación de cooperativas, las mismas fueron predominantemente formadas por los Gobiernos Locales (70% de los casos), y su incidencia aumentó en el bienio 2004-2005. El papel preponderante que tuvieron las organizaciones sociales en un primer momento fue, así, desdibujándose. Finalmente, un municipio de ingreso tardío al Programa: José C. Paz, explica, el acento del cambio. En efecto, en la planificación del Programa, los municipios que sostuvieron su participación fueron cautelosos: firmaron nuevos convenios a la par que iban finalizando viviendas, y encadenaron las etapas de ejecución, para contribuir al sostenimiento del empleo (Moreno y Florencio Varela). Esto se contrapuso marcadamente con las decisiones de José C. Paz, donde formaron numerosas cooperativas, firmaron convenios por miles de viviendas, pero no se sostuvo el desarrollo de los cooperativistas ni se finalizaron las viviendas. Finalmente, no hubo ni “techo”, ni “trabajo”... y a otra cosa.

El análisis del ciclo de vida del Programa muestra cómo, con el paso del tiempo, se lo fue resignificando políticamente como mecanismo de transferencia de recursos económicos a determinados municipios del área metropolitana, y en particular, al de José C. Paz. De este modo, una política de carácter centralizado y decisionista, cambia contenidos y destina-

tarios, y finalmente, se la desfinancia.

No obstante, también debe señalarse que la dinámica sociopolítica desencadenada esos años es más compleja: a nivel local, por ejemplo, en el Municipio donde el Programa dio el puntapié inicial, Florencio Varela, en un marco de continuidad política del Intendente, 47 de las 50 cooperativas, inicialmente formadas, trabajaron efectivamente en el Programa. Aquella gestión, que se operaba directamente por el municipio, el cual contrataba la dirección de las obras, dio lugar a un camino de autonomía. 16 de esas cooperativas, conformaron una organización de segundo grado, la Federación de Cooperativas de Trabajo Unificadas-Fecootraun, que actualmente se sostiene realizando trabajos a terceros, se volvió subcontratada para la ejecución de viviendas en el marco del PFCV, y siguió buscando alternativas para construir el “círculo virtuoso” de despegue.

Más aún, Fecootraun, recientemente, ha co-fundado la Confederación Nacional de Cooperativas Autogestionarias de Trabajo (Conta), donde confluyen 20 federaciones que aglutinan 3.000 cooperativas, autogestionarias, gestadas en el período, y otras empresas recuperadas como el Hotel “BAUEN” y la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados de la Central de Trabajadores de la Argentina, Antacta. La Confederación impulsa transformaciones en los marcos de política nacional hacia el sector de la economía cooperativa.

## 5. La autogestión cooperativa del hábitat en ciudad de Buenos Aires

En el marco de la crisis de 2001 y su impacto local, en particular, sobre la población dispersa en condiciones de emergencia habitacional, cobraron importancia, en ciudad de Buenos Aires, las leyes 341/00, y su modificatoria 964/00, sobre “Autogestión y Emergencia Habitacional”.

Este marco normativo y de políticas, fue producto de la activa participación de organizaciones sociales constituidas al calor de la conflictividad urbana, gestada a lo largo de los años 80 y 90. En particular, la del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), de la Central de Trabajadores de la Argentina, CTA, y sus experiencias cooperativas de autogestión, propiedad colectiva y ayuda mutua, organizadas en edificios ocupa-

dos de San Telmo y otros barrios de localización central. La crisis multiplicó las manifestaciones autogestionarias impulsadas por múltiples actores sociopolíticos (Jeifetz, 2002).

La ley 341/00, otorga créditos para acceder a la vivienda a hogares de escasos recursos. Como rasgo central, reconoce a las organizaciones sociales (Cooperativas, Mutuales o Asociaciones Civiles), como sujetos de crédito y ejecutoras de los proyectos habitacionales. Incluye tres componentes: compra de inmuebles (suelo), obra (nueva, rehabilitación o mejoramiento), y asistencia técnica interdisciplinaria. Como omisión notoria, excluyó la financiación de equipamientos comunitarios.

La ley definía un tope inicial (y ajustable) de U\$S30.000 por unidad de vivienda. El crédito se reintegra hasta un plazo de 30 años. Se subsidia la tasa de interés, con franjas que oscilan entre 0% y 4%, según el nivel de ingresos familiares, y establece cuotas de devolución no superiores al 20% de esos ingresos. No establece restricciones mínimas por nivel de ingreso, ni requiere ahorro previo<sup>25</sup>.

El subsidio así definido tiene por destinatarias, por un lado, desarrollar las capacidades autogestionarias de los colectivos, y por otro, desvincular el acceso a la vivienda de los niveles de ingresos, definiendo un tipo de encuadre no asistencial.

La ley 341/00, permitió que decenas de organizaciones sociales impulsaran proyectos habitacionales en áreas urbanas consolidadas, a pesar de tener que sortear grandes limitaciones burocráticas y ahogos financieros, ya que las cooperativas debieron afrontar las mismas restricciones normativas planteadas para el PFCV, y la instrumentación de una política de financiación con muchos desajustes respecto de sus características como actores socioeconómicos<sup>26</sup>.

Entre 2003 y diciembre de 2007 (Informe IVBA, 2007)<sup>27</sup>:

- 2.564 familias adquirieron 110 inmuebles de localización urbana con-

---

25 Los ejecutivos han tendido a desvirtuar esta característica, obviando que la ley prevé, subsidiar la tasa de interés, así como, subsidiar la diferencia entre la cuota devolución y el excedente del 20% del ingreso de las familias.

26 Para un análisis de las limitaciones y potencialidades de este programa ver Rodríguez (2007).

27 La nueva gestión inició 20 de esos 61 proyectos.

solidada, creando de facto un inédito Banco de Inmuebles, destinados a la vivienda popular,

- 4 proyectos se finalizaron (339 viviendas),
- 33 proyectos se encontraban en ejecución (885 viviendas), con una inversión de U\$S27`048.769, y
- 61 proyectos (1.535 viviendas) tenían previsión presupuestaria acordada.
- 398 cooperativas y asociaciones (8.591 familias) impulsaban proyectos en distintas etapas.

Aunque, entre 2003 y 2006, el Programa fue ampliando progresivamente, su capacidad de ejecución, sostenida en el desarrollo y aprendizaje del entramado cooperativo, de los equipos de asistencia profesional, de la estructuración de un aparato administrativo, y de las capacidades técnicas adecuadas al interior del Instituto de Vivienda de la Ciudad, IVBA, el ejecutivo local cerró el ingreso al Programa en el año 2007. Para entonces, las obras de la Ley 341/00, eran uno de sus pocos ítems en ejecución y captaban el 15% del presupuesto del IVBA. El PAV era el único e inesperado Programa en desarrollo ascendente, sostenido por la demanda de la población organizada (Informe IVBA, 2006).

Pese, o quizás precisamente por ello, la gestión actual (2008-2012), tiene entre sus planes, la derogación de la Ley 341/00, aunque en un marco de obligaciones contractuales jurídicas, porque “obras son amores”, y porque el sector cooperativo sostuvo capacidad suficiente de movilización y presión; también, el sector debió iniciar 20 de los 61 proyectos aptos del PAV, mientras paralelamente, desguasa el Instituto de la Vivienda<sup>28</sup>.

En el marco de lo ejecutado en el PAV, destacan por escala, complejidad de propuestas urbanas, y modelos productivos puestos en juego:

---

28 El Gobierno de Macri le quitó al Instituto de Vivienda de la Ciudad –IVBA– las competencias históricas sobre el área de villas, produjo un ajuste presupuestario arbitrario, reduciendo de 500 a 120 millones de pesos, las partidas de 2009 aprobadas oportunamente por la Legislatura, en el marco del presupuesto (100 millones van en gastos fijos de personal). Las obras del PFCV están casi todas paradas y prácticamente lo único que ejecutan es la Ley 341/00-PAV.

- La del Movimiento Territorial Liberación (MTL) de la Central de Trabajadores de la Argentina, CTA). Conjunto de 320 viviendas, equipamiento comunitario, comercial y radio FM, en el barrio Parque Patricios, que ha conformado una empresa autogestionaria de trabajadores de la construcción, devenida en subcontratista de PFCV, según fue mencionado, así como de otras cooperativas del sector, que llegó a integrar hasta 500 trabajadores.
- Las del MOI-Central de Trabajadores de la Argentina. 180 viviendas en 4 proyectos habitacionales con equipamiento comunitario y un centro educativo integral autogestionario, actualmente en ejecución, localizadas en el barrio histórico de San Telmo, Barracas y Constitución. El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, MOI ha constituido un modelo productivo denominado Unidad Social de Producción Autogestionaria (USPA), que articula cooperativas de vivienda, de trabajo y apoyo profesional interdisciplinario. A su vez, las cooperativas de vivienda, que son el hilo medular de este modelo, son de autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva.

La compra de predios durante la post-crisis inmediata, implicó óptimas inversiones públicas<sup>29</sup>. Las propuestas urbanísticas son complejas, se abren a sus entornos barriales y los mejoran.

Las obras implican una competitiva relación costos/calidad, en comparación con programas convencionales en curso. La obras del MOI, en 2009, cotizan en U\$S 450 el m<sup>2</sup>, con suelo incluido<sup>30</sup>.

Asimismo, se ha verificado una creación efectiva de capacidades ejecutoras centradas en la autogestión del trabajo (y esa lógica interna guía la búsqueda de su sostenibilidad y desarrollo), así como la incidente generación de encadenados y solidaridades entre el sector cooperativo.

Finalmente, bajo impulso del MOI-CTA, se ha iniciado desde 2006 un proceso de extensión de la experiencia en otros distritos provinciales.

---

29 Por ejemplo, el predio de El Molino-MOI, 3.400 m<sup>2</sup>, fue adquirido en U\$S266.000. Otro tanto ocurrió con el predio de Monteagudo, que no llegó a U\$S500.000

30 Estimaciones del Equipo Técnico Interdisciplinario del MOI-CTA. Esto ocurre en entornos urbanos inmediatos donde el precio de venta del m<sup>2</sup> no inferior a U\$S1500.

Cuadro 7  
Síntesis comparativa PFCV, PFEH y Ley 341/00 PAV

Programa	Viviendas ejecutadas	Superficie promedio viviendas (m <sup>2</sup> )	Costo m <sup>2</sup> 2005 (U\$S)	Costo m <sup>2</sup> 2009 (U\$S)	Inserción urbana predominante
PFCV GBA*	19.891	44	450	700	Periférica. En gran escala.
PFCV CABA	2.847	55	400	--	Sur-Suroeste de la CABA. Fragmento urbano. (Torres o tiras)
PFEH-Techo y Trabajo GBA**	4.357	43	154	329	Intersticial, viviendas entramadas en los barrios autoproductos
Ley 341/00-PAV CABA***	1.524	60	228	450	Conjuntos entramados en áreas urbanas consolidadas.

Fuente: Elaboración propia.

\* Incluye las viviendas que tienen un grado de avance mayor a 75%, en agosto de 2008. El costo promedio estimado con base en 2 casos, para el año 2005 (Varela y Moreno). El valor actualizado para julio de 2009 es de U\$S700.

\*\*Excluye suelo.

\*\*\* Incluye viviendas ejecutadas y en ejecución. Los costos m<sup>2</sup> para 2005 corresponden a Pre Obras ejecutadas por el MOI. Los costos 2009, estimados sobre una muestra de 5 casos. En el valor 2009 está incluido el precio del suelo.

## 6. Conclusiones provisionarias

El énfasis principal de las políticas de vivienda neo-desarrollistas, su modo de concebir y articular la relación vivienda y trabajo, mantuvo el divorcio entre decisión política, manejo de los recursos y satisfacción de las necesidades de los sectores populares. La omisión de definiciones en materia de políticas de producción y acceso al suelo urbano, reforzó ese

énfasis.

Sub-ejecuciones y discontinuidades, limitaron las expectativas de ese modelo productivo en términos de creación de trabajo. En términos del producto, como señala Vio (2009), las superficies de desarrollo territorial, que involucró la ejecución de PFCV, estimada en torno a las 1.600 hectáreas<sup>31</sup>, implicó mayoritariamente localizaciones periféricas que tendieron a reproducir, y en algunos casos, deteriorar el posicionamiento intraurbano metropolitano de los hogares beneficiarios.

Sin embargo, en términos marco, su importancia también se acota en comparación con los barrios cerrados, que en sólo diez años (entre 1990 y 2000), expandieron un 10% la superficie urbana del AMBA, involucrando el desarrollo urbano de treinta mil hectáreas, lo que representa, una vez y media, la superficie total de la Ciudad de Buenos Aires, con un total de cinco millones de metros cuadrados construidos (Cicoella, 1999). Y esta, es la política territorial más significativa, cuyas tendencias, en la post-crisis, no se han revertido.

Por otra parte, el PFEH-Techo y Trabajo, siguió una trayectoria trunca por la torsión que significó su subordinación al decisionismo político. No obstante, en el ciclo, se destaca la actuación de algunos municipios que dieron continuidad a estrategias locales, con recursos y capacidades limitadas, así como, la gestación de capacidades cooperativas, que son económicas y sociopolíticas, superando las restricciones analizadas. La emergencia de Conta, en 2009, se manifiesta así también, como una nueva vuelta en la dinámica del entramado sociopolítico, nacido al calor de la emergencia, y confluyendo con otros procesos de corte autogestionario, todos gestados en 2001.

Finalmente, la autogestión cooperativa del hábitat, a partir de la trayectoria iniciada en la CABA, provee pistas y criterios certeros, sobre capacidades y factibilidades para el desarrollo de políticas de hábitat, de carácter fuertemente distributivo, centradas en la autogestión como matriz de desarrollo integral y el derecho a la ciudad (es decir, favorecer la universalización del acceso a la centralidad, nivelando el desarrollo de las

---

31 Dato suministrado por el Administrador del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires en diciembre de 2008.

periferias).

Costos y resultados, como la punta de un *iceberg*, sustentado en aspectos intangibles de transformación sociocultural, alientan un giro sustantivo en la transformación de las relaciones de poder vigentes, en el marco de una crisis que aún permanece abierta.

### **Bibliografía**

- Cicolella, Pablo (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes Inversiones y Reestructuración Territorial en los años 90". *EURE*, N°76: 43-67.
- Gomá, Ricard y Joan Subirats (1999). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel
- Jeifetz, Nestor (2002). "Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat". En: *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. Enrique Ortiz Flores y Zarate Maria Lorena, (Comp.) 33-45, Ciudad de México: HIC-AL-UAM.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVBA) (2003, 2004, 2005, 2007). *Informes anuales a la Comisión de Vivienda de la Legislatura*. Buenos Aires: IVBA
- Lozano, Claudio (2002), "Análisis de la crisis argentina". Buenos Aires en IDEF-CTA. Disponible en [www.cta.rcc.com.ar](http://www.cta.rcc.com.ar). Visitado el 7 de junio 2002.
- Marichelar, G. (2009). 1} *Implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo (2004-2008)*. Informe del Proyecto Ubacyt S431. Buenos Aires: Mimeo
- Ostuni, F. (2009). "Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires". Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Oszlack, Oscar (1991). *Merecer la ciudad*. Buenos Aires: Cedes-Humanitas
- Rodríguez, María Carla (2007). "Main trends in Argentinean habitat policy". *Trialog*, N° 98: 42-50.

- Rodríguez, María Carla (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- Rodríguez, María Carla et al. (2007). *Políticas del Hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial*. Buenos Aires: AEU-IIGG-FSOC-UBA y Grupo Argentina de PSH-HIC AL
- Rodulfo, María Beatriz (2003). “La situación habitacional y las políticas públicas”. *Urbared*, s/nro. Disponible en Visitada el 30 de marzo 2004. Subsecretaría de Desarrollo de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal. (s/f) “Estado de avance de ejecuciones del período mayo de 2003 a junio de 2008” disponible en [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar) Visitada el 8 de setiembre 2008.
- Subsecretaría de Desarrollo de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal. (2005) *Memoria Anual. Año 2005*. Buenos Aires: Subsecretaría de Desarrollo de Vivienda, Ministerio de Planificación Federal.
- Vio, Marcela (2009). “Contribuciones del Programa Federal de Construcción de Viviendas a la Producción de la Ciudad Metropolitana, en el período 2004-2008”. Tesis Doctoral, Flacso Argentina.

# Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy

Ana Raquel Flores\*

## Resumen

A lo largo del tiempo, y en relación a los problemas sociales, en el Paraguay se observa la reiterada política de no tener política. Este trabajo busca poner en evidencia la persistencia de ciertos patrones en el manejo de la problemática habitacional y laboral desde el año 1989 hasta la fecha, a pesar del cambio del régimen dictatorial, a regímenes de apertura, y del paso de Gobiernos Conservadores a los Gobiernos Progresistas de los últimos años, sin que se hayan producido modificaciones substanciales en estos aspectos. A dicho efecto, se desarrolla la exposición tomando espacios temporales significativos y destacando en los mismos el correspondiente abordaje de las políticas sociales, en particular habitacionales y laborales.

**Palabras clave:** Política habitacional, política laboral

## Abstract

Throughout the time, and in relation to the social issues, in Paraguay is observed the repeated policy of not having policy. This work seeks to put in evidence the persistent patterns in management of the housing and labor troubles from the year 1989 until today, in spite of the change of the dictatorial regime to more open regimes, and the changes of Conservative Governments to Progressive Governments of the last years, without being produced substantial modifications in this aspects. To this effect, this work is developed throughout significant temporary spaces and the corresponding boarding of the social policies, in particular housing and labor.

**Keywords:** Housing policy, labor policy

---

\* Arquitecta y docente por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Representante de la UNA para las Cátedras Unesco ante la Asociación de Universidades del Grupo MERCOSUR – AUGM. Con cursos de Postgrado, es Máster en Gobierno y

## Introducción

El Paraguay inmerso en la región sudamericana, con sus encierros y sus guerras de exterminio defendiendo su soberanía, con su mediterraneidad, con sus dictaduras, con su idioma guaraní, con semejanzas al general de los países componentes de esta parte del continente, no ha dejado de tener sin embargo sus peculiaridades que lo distinguen de los demás, incluyendo un dejo de misterio, que impide conocerlo totalmente. ¿Qué pasa en Paraguay? ¿Cómo vive y trabaja su gente? son las preguntas frecuentes.

En el tiempo, aunque con algún retraso (que hasta pudiera ser beneficioso), este país ha ido reproduciendo, los mismos patrones de avance observables en el Cono Sur. Las cuestiones económicas, laborales y habitacionales se han planteado más en función de oscuros y/o mezquinos intereses (nacionales y extranjeros), que buscando una respuesta efectiva a las necesidades básicas de la población.

La política de no tener política, ha sido en este sentido, un modo eficaz de actuar frente a las circunstancias, sin mayores compromisos, sin la presión que se ejerce a través de las definiciones, o sin las posturas frente a determinados asuntos de interés general.

Con lo precedentemente mencionado, se ha establecido como objetivo de este trabajo, exponer la evolución del abordaje de la problemática laboral y habitacional del Paraguay, considerando en perspectiva, las orientaciones de gobiernos pasados, y hasta el día de hoy, a efectos de determinar la existencia o no, de cambios significativos en la atención de estas necesidades básicas de la población y en la definición de políticas.

---

Gerencia Pública por la Universidad Americana. Ejerció la jefatura de Rehabilitación Urbana, en la Municipalidad de Asunción. Fue Miembro de las Redes XIV B Viviendo y Construyendo y XIV G Hábitat en Riesgo Cyted, Mesa Intersectorial del Hábitat y la Vivienda – MIHV y otras organizaciones.

## Paraguay: repaso histórico hasta 1989

La “Guerra de la Triple Alianza” (1865-1870), sostenida por Paraguay frente a Argentina, Brasil y Uruguay, redujo su población cercana al millón de habitantes, a aproximadamente doscientos mil después de la beligerancia. En este trágico escenario, la tierra, único recurso abundante, fue utilizada por el Estado (su mayor propietario), para echar a andar el país en lo económico, y atraer la inmigración necesaria para repoblarlo.

Sin reponerse del enfrentamiento bélico anterior, desde 1932 hasta 1935, el país tuvo que enfrentar a Bolivia en la “Guerra del Chaco”, lo que produjo una nueva situación de pérdida de su población y postergación en su desarrollo. A este luctuoso hecho, le sucedió un periodo de inestabilidad política y violencia<sup>1</sup>, que se extendió hasta 1954, cuando se instaló la dictadura que duraría hasta 1989.

Siendo la producción primaria, la principal actividad productiva y la principal fuente de trabajo del país, los problemas en la distribución, propiedad y tenencia de la tierra<sup>2</sup>, así como, la necesidad de trabajo derivada de estos, provocaron la migración de la población rural hacia los pueblos.

### *En lo habitacional:*

La institucionalidad municipal en el país, tuvo su inicio, con el nombramiento del primer Intendente Municipal de Asunción (capital del país), en 1891. Sin embargo, la atención de la situación habitacional de los sectores de población de baja renta, tuvo su primera manifestación después de casi 40 años, con la creación del “Barrio Obrero”, y el “reglamento para la adquisición y adjudicación de lotes para vivienda”, destinados a familias de escasos recursos.

---

1 En medio del cual se sucedieron: un corto Gobierno socialista (1936), y la Guerra Civil (1947).

2 Carlos Pastore señala que hacia 1938, sólo el 5% del territorio nacional era de propiedad de los paraguayos.

Para atender la situación de informalidad dominial existente en los asentamientos urbanos y rurales, se dictó la Ley 622 de 1960, que establecía la obligación de los propietarios a subdividir las tierras en fracciones rurales o urbanas, y a ofrecerlas en venta a los ocupantes, previa solitud, al entonces Instituto de Reforma Agraria (IRA) (tierras rurales), o a las Municipalidades (tierras urbanas). Engorrosos trámites burocráticos, sumados al poco interés de los propietarios, y a la escasa educación y recursos de los sujetos de la misma, habrían propiciado la persistencia de la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana y rural hasta el día de hoy. En Asunción, como en otras áreas urbanas, la expansión vial y de los servicios urbanos básicos, habría contribuido a la expulsión de los pobladores pobres de sus asentamientos. Esta población desplazada, sin otras opciones formales de reubicación, junto a la población migrante de las áreas rurales, constituiría el origen de los asentamientos informales, que en procesos continuos de ocupación espontánea (y algunas invasiones o tomas), se establecieron en los espacios urbanos “disponibles”, constituyendo un problema municipal, prácticamente ignorado durante este periodo.

El abierto reconocimiento estatal de la problemática habitacional, se produce a partir, de la creación del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) (Ley 970/1964). Años después, se crearon, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (Bnapv), y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (Snapv) (Ley 325/1971), como complementos de la estructura que implementó soluciones habitacionales, para la “...población de nivel socioeconómico medio-bajo, medio (bloques de viviendas), y medio y medio-alto (urbanizaciones de viviendas unifamiliares), quedando la población de escasos recursos sin posibilidad de resolver formalmente su necesidad de vivienda”. (Flores, 2007: 58). La autora también señala, que a través de estos organismos, se construyeron 6.700 viviendas entre 1964 y 1989, y su gestión no estuvo exenta de irregularidades que beneficiaron fundamentalmente a los entes financieros y empresas constructoras, y perjudicaron a muchos participantes.

El Proyecto de Rehabilitación Urbana del Asentamiento “Mundo Aparte” (1983 y 1984), de la Municipalidad de Asunción-Banco Mundial, para aproximadamente 850 familias, puede considerarse el primer

caso de atención formal, de situaciones de hecho, en propiedad municipal intraurbana, aunque finalmente no se llevó a cabo por falta de recursos. En la misma época, la crecida extraordinaria del Río Paraguay que inundó los asentamientos poblacionales establecidos en sus bordes, puso de relieve la participación de la Iglesia y Organizaciones de la Sociedad Civil, frente a la casi nula participación del Gobierno, que desconocía aquella gravísima situación.

En 1987, la nueva Ley 1.294 Orgánica Municipal, en su Art. 18, Inc. a) e Inc. o), determinaba como funciones municipales: “el establecimiento de la planificación física urbana y rural”, así como, “el fomento de la salud pública, la construcción de viviendas de carácter social, y programas de bienestar de la población”, otorgándole la legitimidad para la atención de la problemática habitacional local. La disponibilidad presupuestaria fue el principal obstáculo para que los Municipios tuvieran un protagonismo mayor en este aspecto.

Además del Instituto de Bienestar Rural (IBR) (antes IRA), las Municipalidades y el IPVU, cabe vincular a la cuestión habitacional, las Entidades Hidroeléctricas Binacionales Itaipú y Yacyretá, con sus emprendimientos de viviendas realizados a partir de 1973. Desde el sector privado, además del Snapv, ha sido importante la participación de ONG e Iglesias. El desempeño de estas, sin criterios y modalidades de acción concertadas o coordinadas, ha dificultado un mejor aprovechamiento de los escasos recursos disponibles.

### *En lo laboral:*

La tierra como el mayor recurso disponible para la producción, ha sido la principal depositaria de las actividades generadoras de puestos de trabajo, estimulando los asentamientos en el área rural.

En la década de los años setenta, la economía fundamentalmente agrícola, fue apuntalada por el IBR, con la Reforma Agraria, consistente en la distribución de tierras para el cultivo de algodón, en los llamados Polos de Desarrollo, ubicados en el centro y este del país, y concebidos para estimular el crecimiento económico y la inmigración extranjera. Paralela-

mente, el Gobierno dictatorial, firmaba con su par brasilero, el acuerdo para la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú. Ello significó una importante inyección de recursos económicos para el país, con el fin de desarrollar las obras principales y complementarias de la represa. “El derrame” de las inversiones, propició el desarrollo de actividades comerciales y de la construcción principalmente en la capital. Asunción y la entonces Ciudad Presidente Stroessner<sup>3</sup>, se constituyeron en destinos elegidos para la migración rural-urbana en el país.

La economía paraguaya de entonces, pequeña y poco diversificada, se sostenía en las actividades derivadas de la producción primaria (cultivo e industrialización del algodón y comestibles), de la construcción, y del comercio (incluyendo el contrabando y tráfico ilegal). El escaso desarrollo industrial y la ausencia de estrategias exportadoras, no contribuían al desarrollo del valor agregado de la producción nacional.

En los años ochenta, la baja de los precios de la materia prima, afectó al país, contribuyendo al aumento de su deuda externa, aunque sin llegar a la declaración del cese de pagos, gracias a que estaba endeudado solo con organismos multilaterales y de gobiernos, no con privados. Además, el avance de las obras de Itaipú redujo las inversiones, lo cual generó un índice de desempleo del 13% en 1983 y del 12% entre 1986 y 1987.

Para entonces, el salario mínimo era de 164.640 guaraníes, equivalente a 135US\$ (1.220 Guaraníes/US\$), era realmente el máximo, particularmente para los trabajadores del sector comercial, cuya patronal, constituía la mayor transgresora de las normas laborales<sup>4</sup>. La dictadura, antes que defender a los trabajadores, emprendió duras persecuciones a las organizaciones que no fueron reconocidos por el mismo<sup>5</sup>.

La situación de pobreza, no era asumida por el Gobierno, sino a partir de muy pocas Instituciones de beneficencia, como la Dirección de

---

3 Actualmente Ciudad del Este.

4 Testimonios de líderes sindicales no oficialistas de la época, dan parte de incumplimiento normativo laboral, de todos los sectores de la patronal, ya sea en los horarios de trabajo, firma de contratos laborales en blanco, el no pago del salario mínimo, del seguro social, entre otros.

5 La única organización reconocida era la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), brazo sindical del Partido Colorado, en el Gobierno, que juntamente, con el estamento militar, constituía la base del poder y control político de la dictadura ejercida durante 35 años.

Beneficencia (Diben) (se mantiene hasta nuestros días), pero, constituía la base clientelar de las “Seccionales Coloradas”, distribuidas en todo el país, y creadas como instrumentos de control y cooptación política.

Los problemas sociales no fueron una prioridad del Gobierno, antes de 1989, y las reivindicaciones vinculadas a los Derechos Humanos (laborales y habitacionales), consideradas subversivas, fueron perseguidas y reprimidas. La “Acción Social” de la dictadura, consistía fundamentalmente, en la asistencia coyuntural a las necesidades de los sectores de escasos recursos, a cambio de la afiliación partidaria y la cooptación de la libertad política de buena parte de la población del país, además de la permisividad para el desarrollo del contrabando y el tráfico ilegal.

Hacia 1989, con un territorio de 406.752 Km<sup>2</sup> de superficie, el país contaba con una población total de 4'157.285 habitantes (100%). Por esos años, el 53% (2'215.038 habitantes), se encontraban viviendo aún en el área rural. La población urbana constituía el 47% (1'942.247 habitantes), mientras que en otros países de la región ya había alcanzado cifras elevadas.

## Paraguay desde 1989 hasta 2008

El 2 y 3 de febrero de 1989, un golpe cívico-militar, derrocó al régimen dictatorial vigente hasta entonces. Esto significó fundamentalmente un cambio de personas, y mayor apertura, puesto que el Gobierno permaneció en manos del Partido Colorado (anterior sostén de la Dictadura), hasta abril de 2008. Durante casi 20 años la marcha del país se produjo con avances y retrocesos.

Un hecho trascendente en este lapso fue, la conformación en 1991, del Mercado Común del Sur (Mercosur), para la integración, de los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La cláusula democrática del Tratado del Mercosur, ratificado por el Gobierno Provisorio, constituía una garantía de no retorno a los regímenes dictatoriales. Sin embargo, la incorporación al bloque regional, no significó un cambio fundamental en la estructura económico-productiva del país, salvo en el desarrollo del comercio de triangulación con el Brasil.

Muy significativa fue la promulgación, en 1992, de la nueva Constitución Nacional (CN), que estableció el derecho de cada paraguayo a la vivienda, especialmente para las familias de escasos recursos, y dedicó todo un capítulo a los derechos laborales.

*En lo laboral:*

Entre 1989 y 2002, el país presentó el siguiente perfil laboral:

- El desempleo del 9%, en 1990, pasó al 10.7% entre 1997-2002.
- Más del 30% de la Población Económicamente Activa (PEA), se mantuvo con desempleo oculto o sub-ocupación.
- La PEA, en el período 1992-2002, se ocupó así:
  - Sector Primario: se redujo del 35,4%, al 26,7% (diferencia de -8.7%)
  - Sector Secundario: se redujo del 19,8%, al 18,1% (diferencia de -1.7%)
  - Sector Terciario: aumentó del 39.9% al 52,4% (diferencia de +12.5%)
- Otros (busca primer empleo y otras actividades no especificadas): se redujo del 9% al 2,8 %.

Fuente: Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (Dgeec) (2004)

La nueva CN, garantiza el derecho al trabajo, al pleno empleo, a la no discriminación, a la protección de la maternidad, el derecho de los menores, de la retribución del trabajo, la estabilidad y la indemnización, la seguridad social, la libertad sindical, los convenios colectivos de condiciones de trabajo, el derecho a la huelga y al paro, entre otros. Con el espíritu de tolerancia de la época: las organizaciones de trabajadores se multiplicaron y adquirieron alto protagonismo en el ámbito político. El auspicioso ambiente, llegó a su punto más alto en 1.993, con la aprobación del nuevo Código Laboral, como triunfo de la clase trabajadora organizada en los sindicatos, frente a las fuerzas conservadoras que se oponían al mismo, pues interpretaban que sus disposiciones referentes al derecho a la huelga, a la organización y al contrato colectivo de trabajo, constituían amenazas a sus intereses.

Las características de la economía paraguaya, las peculiaridades de su estructura estatal, las movilizaciones sindicales, entre otros factores, impidieron la aplicación taxativa de las Reformas del “Washington

Consensus”, tal como se hiciera en otros países de la región, motivo por el cual se produjeron solo unas pocas privatizaciones, mientras, el sector público absorbió mano de obra, contribuyendo al incremento de la ocupación en el sector terciario.

Entre los años 1997-2002, la inestabilidad política y las crisis financieras, afectaron el desempeño de la economía paraguaya. La concesión de créditos con tasas de interés muy elevadas, afectaron fuertemente al sector productivo. El movimiento sindical se debilitó, mientras se incrementó el protagonismo del Movimiento “Sin Techos”, en el área urbana y “Sin Tierras”, en las áreas rurales.

Entonces, la PEA estaba constituida por 1`968.273 habitantes<sup>6</sup>, equivalente al 38% de la población total, con predominancia masculina, y ubicación prevaleciente en el área urbana. El desempleo abierto alcanzó el 10.7% de la PEA, y más del 30% de la misma, presentó problemas de subocupación o desempleo oculto. A propósito, la Encuesta Permanente de Hogares 2002, elaborada por la Dgeec, refiere que el 69% del empleo urbano es informal, constituyendo el mayor porcentaje en América Latina, muy por encima del promedio regional equivalente al 57.4%.

En el período 2003-2008, la macroeconomía mostró signos de recuperación y estabilidad, y se produjo un marcado crecimiento económico. Se implementó el Programa *Tekó porá* (estar bien), que constituyó una asignación directa de dinero del Estado para las familias en condición de pobreza extrema. El programa aún se mantiene pero su impacto genera dudas.

### *En lo habitacional:*

En el lapso comprendido entre los años 1989 y 2008, se realizaron dos censos (años 1992 y 2002), cuyos principales resultados se exponen a continuación:

---

6 2 de cada 3 son varones y trabajan en la ciudad; el volumen de varones en la PEA se ha duplicado, mientras el de las mujeres se ha triplicado.

Tabla 1  
Comparación de datos Censales periodo 1992-2002

Censo	1992	2002	Tasa de crecimiento 1992-2002
Población	4' 152.588 habitantes (100%)	5163.198 habitantes (100%)	2,2%
Densidad poblacional s/ superficie 406.752 Km <sup>2</sup>	10 hab/Km <sup>2</sup>	12,7 hab/Km <sup>2</sup>	
Población urbana:	2' 062.900 habitantes (50,3%)	2' 928.437 habitantes (56,7%)	
Población rural:	2' 215.038 habitantes (49,7%)	2' 234.761 habitantes (43,3%)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC (2004)

Se visualiza a través de esta tabla, que el aumento poblacional intercensal, incrementa a su vez la densidad poblacional nacional, en un porcentaje inferior al 3%, pero, el hecho más significativo, lo constituye la instalación del fenómeno de urbanización de la población, tendencia que se mantiene e incrementa hacia la mitad del mismo, siguiendo con algún retraso, el patrón de los demás países de la región. Los movimientos migratorios internos, con destino anterior a las áreas metropolitanas de la capital y ciudades fronterizas, en este periodo, se dirigen también hacia los centros urbanos intermedios, incrementando la presión laboral y habitacional en los mismos.

Hacia 1.990, un informe de *The Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), indicaba un déficit habitacional (considerando el hacinamiento y la calidad de los materiales), de 280.000 unidades, así como, la necesidad de construir 26.300 viviendas por año, para satisfacer la demanda generada por la formación de nuevos hogares.

Las nuevas autoridades nacionales, asumiendo la deuda del Estado con los sectores de población de escasos recursos del país, relativa a la problemática habitacional, por Ley 118/90, crearon la entidad autárquica Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), cuyo objetivo es "...fijar la Política Nacional de la Vivienda en el marco de las Políticas Macroeconómicas y del Plan Nacional de Desarrollo...", tendiente

“...a satisfacer las demandas de vivienda y de soluciones habitacionales. Para tal efecto, deberá concertar los esfuerzos de las entidades y las empresas o sociedades con objetivos afines para formular las Normas Técnicas apropiadas en lo urbanístico, sanitario y financiero” (Flores, 2007: 59).

La posterior desaparición del organismo de enlace, por reestructuración institucional, indicaba la pérdida de voluntad para la coordinación.

También los municipios experimentaron el cambio, ya que en mayo de 1991, los intendentes, por primera vez fueron electos por voto popular, permitiendo el acceso al cargo, a varios candidatos de la oposición, entre ellos el de la capital<sup>7</sup>.

Hacia mediados de los 90, con competencias similares, respecto de la planificación urbana y la construcción de viviendas de interés social, el Conavi y los municipios eran los más fuertes referentes del quehacer habitacional. Sin embargo:

...en la práctica, el primero implementaba principalmente obra nueva, y los segundos, atendían prioritariamente las situaciones de hecho (asentamientos informales), que afectaban las propiedades del dominio público o privado municipal. En ambos casos, otras instituciones vinculadas al tema<sup>8</sup>, eran convocadas para la planificación o ejecución de acciones concretas. (Flores, 2007: 60)

Para atender la problemática de los asentamientos informales, que afectaban la propiedad privada de particulares, el Ministerio del Interior, creó el Programa de Regularización del Área Metropolitana (Pram), que posteriormente, por decreto 14.228/2001, se transformó en el Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional (Pramtn)<sup>9</sup>. Luego pasó a ser implementado por la Secretaría de Acción

---

7 Candidato de origen independiente de los partidos políticos tradicionales. Su administración puso énfasis en lo social, fortaleciendo las organizaciones vecinales, y creando instrumentos y estructura para la participación en general, y para el abordaje de la problemática de los asentamientos informales.

8 Empresas del Estado proveedoras de servicios básicos, Ministerio de Salud y de Educación.

9 El Estado compra las tierras ocupadas y financia a los ocupantes el pago de las mismas. Los aspectos urbanísticos deberían ser definidos por las municipalidades en las que se desarrollan los asentamientos.

Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, junto con el Consejo Nacional de Organizaciones Populares (Conop), filial del Movimiento Sin Techo (MST), cuya acción está regida por el reglamento correspondiente.

La problemática habitacional del área rural fue asignada por Ley 1863/02, al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert).

Se visualizaban condiciones sumamente auspiciosas, existentes en el país, para encarar la problemática habitacional. De hecho, si bien no existía una política habitacional de conocimiento público, las coincidencias de atribuciones, en la orientación para la creación de las estructuras e instrumentos para hacerla efectiva, hacían pensar en la convergencia de criterios, en el manejo del tema. Sin embargo, el desarrollo de las circunstancias, ha afectado sensiblemente el funcionamiento y hasta la existencia de las instituciones, debilitando la sólida imagen inicial.

A mediados de los años noventa, sin llegar a reducir el déficit habitacional anual, definido por entonces, en 15.000 viviendas, el Conavi afrontó su casi desaparición, mientras los municipios no lograban consolidar instrumentos ni procesos de regularización de la tenencia. La coordinación interinstitucional no mostraba señales de ser efectivizada.

A efectos de mostrar al lector la situación habitacional, en este lapso, valga la síntesis comparativa expuesta en la siguiente tabla:

Tabla 2  
Distribución de las viviendas por condición de tenencia, 1992-2002

Año	1992	2002
Total de viviendas (país)	855.547 unidades	1.098.005 unidades
Viviendas propias	73.80%	79.20%
Viviendas alquiladas	11.30%	10.20%
Otras modalidades	15.00%	10.60%
Porcentaje habitantes/viviendas	4.8%	4.7%

Fuente: Flores, 2007: 79

De acuerdo a los datos de los años 1992 y 2002, obrantes en la tabla, se observa un aumento del 5,40%, en la cantidad de “viviendas propias”, y una reducción en el mismo porcentaje de “viviendas alquiladas” y en “otras modalidades”, a la vez, se redujo, el porcentaje de habitantes por vivienda, todo lo cual indicó, un mejoramiento en las condiciones habitacionales generales del país, que en parte podría deberse a las acciones institucionales. Sin embargo, hacia el 2008, datos estadísticos del empresariado de la construcción, presentaban un déficit habitacional de 311.935 nuevas viviendas, y 498.888 ampliaciones; y el sector cooperativo de viviendas, en 2007, ubicaba el déficit habitacional en el rango de 600.000 unidades (Canese, 2007).

Entre 1989-2008, numerosos actores del sector público y privado, intervenían sin lograr la reducción del mismo. La falta de consolidación de los procesos de regularización de las soluciones habitacionales (provenientes tanto del Gobierno Central, como del Local), y las dificultades financieras de las instituciones del Gobierno Central y los municipios, generaron las situaciones de informalidad formal<sup>10</sup>. Mientras tanto, se fortalecían las organizaciones reivindicatorias del derecho a la vivienda, en medio de la exacerbación de las acciones en el mercado informal de tierra y vivienda, y las denuncias sobre liderazgos y manejos extorsivos en las ocupaciones de tierras.

En los casi veinte años transcurridos desde el derrocamiento de la dictadura, se sucedieron cuatro gobiernos centrales y municipales, sin que se haya podido consolidar la institucionalidad, ni los instrumentos y recursos para atender la problemática habitacional y laboral del país.

## Paraguay desde abril 2008

Paraguay transitó con el partido Colorado, el régimen de dictadura, hasta 1989, y los años de apertura, hasta el 20 de abril de 2008, en que electa, para el ejercicio del gobierno actual, una alianza de centro-izquierda, ins-

---

10 Se ha dado en llamar así, a los casos de informalidad en los que quedan inmersos, los atendidos en procesos de intervención institucional formal, que no concluyen, y que debido a prolongados trámites o dificultades financieras, vuelven a generar situaciones de informalidad pero dentro de un proceso formal.

talada en agosto del mismo año.

La elaboración de políticas, con la visión país, de los nuevos actores en el poder, quienes viabilizan la gobernabilidad, en medio de una estructura administrativa, a la medida del largo Gobierno anterior, serían los principales desafíos del Gobierno actual.

*En lo habitacional:*

Según datos de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal –Opaci (2010), actualmente existen en el país 238 municipios, y en el Parlamento, obran proyectos de ley para la creación de otros, así como el proyecto de la nueva Ley Orgánica Municipal. Esto adquiere importancia, en vista de la creciente debilidad de las administraciones municipales, originada en su baja capacidad para atender la problemática urbana, y en la vulnerabilidad de su autonomía, a través de la imposición de acciones (principalmente habitacionales) del Gobierno Central. Estas acciones han propiciado la expansión de la mancha urbana, implementando urbanizaciones sociales periféricas, ubicadas tanto en las grandes como en las pequeñas ciudades del país.

A fines del 2009 el Conavi, presentó el estudio sobre déficit habitacional que establecía la necesidad de alrededor de 100.000 viviendas nuevas y 700.000 unidades de ampliación y mejoramiento, y en tanto espera convertirse en la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), la SAS y el Indert, se hallan envueltos en denuncias por “negociados” de compra de tierras, tanto del Gobierno anterior como del actual (Conavi, 2009).

Sin la definición de políticas, a más de un año de Gobierno, y mientras se activa la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) (banca de segundo piso), la cual otorgará créditos para el sector de renta media, se terminan las obras pendientes y se inician algunos nuevos proyectos habitacionales de interés social, en medio de numerosas manifestaciones de “Sin techos” y “Sin tierras”, y denuncias que involucran a las instituciones y a los movimientos sociales. La peor parte se la han llevado los pueblos indígenas, quienes, además de haber sufrido acciones represivas, han padeci-

do por meses, la ausencia de un Director para el Instituto Nacional del Indígena (INDI), y consecuentemente, han sido desatendidos en sus particulares problemas de tierra y hábitat.

*En lo laboral:*

Como se mencionó anteriormente, el movimiento sindical perdió protagonismo, en parte por falta de liderazgo, pero sobre todo (como dijera un dirigente sindical), por la intolerancia de una sociedad conservadora. La falta de representatividad ha propiciado la pérdida de las conquistas alcanzadas por los trabajadores, permitiendo una flexibilización laboral de hecho, y el incremento de la precarización del trabajo.

Según denuncia radial de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de principios del año 2009, "...el Gobierno de Lugo presenta retrocesos...": no se ha pagado el reajuste salarial correspondiente al 10% del incremento del costo de vida, en claro incumplimiento del Código Laboral, que así lo establece. No se percibe la voluntad de acordar una Política Laboral, ni se generan propuestas para combatir el desempleo y la reactivación económica.

En medio, de la crisis financiera global, el cuadro que se expone a con-

**Tabla 3**  
Clasificación ocupacional de la población

Población total de Paraguay 2'163.913 Hab. (100%)						
Población en edad de trabajar (PET) 4'830.009 Hab. (78,4%)				Población económicamente inactiva (PEI) 1'848.883 Hab. (38,3%)	Población menos de 10 años de 10 años 1'333.904 Hab. (21,6%)	
Población económicamente activa (PEA) 2'981.126 Hab. (61,7%)						
Población ocupada 2'810.506 Hab. (94%)		Desempleo abierto 170.620 Hab. (5,7%)				
Población sub ocupada 790.770 Hab. (26,5%)		1ª vez 42.893 Hab. (25,1%)	2ª vez o más (cesantes) 127.727 Hab. (74,9%)			
Población sub ocupada visible 790.770 Hab. (6,9%)	Población sub ocupada invisible 583.783 Hab. (19,6%)					

Fuente: Elaboración propia en base a información de Diario ABC Color (2009a).

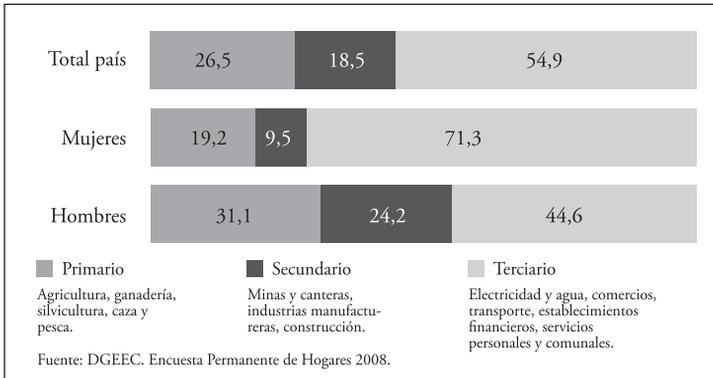
tinuación, esboza el perfil laboral del país en la actualidad. Una comparación entre los datos del Censo del 2002, y la Encuesta de Hogares 2008, (Tablas 4 y 5) señala la evolución de la ocupación según sectores.

Tabla 4  
PEA por sectores económicos según Censo 2002

Sector primario	26.7 %
Sector secundario	18.1%
Sector terciario	52.4%
Otros (busca primer empleo y otras actividades no especificadas)	2.8%

Fuente: elaboración propia en base al Censo 2002 de la DGEEC (2004).

Tabla 5  
Población ocupada, según sectores económicos y sexo, 2008



Fuente: Diario ABC Color (2009a).

De la comparación de las Tablas 3 y 4, es posible deducir, la persistente tendencia a la reducción de la ocupación laboral, tanto en el sector primario, como en el secundario de la producción, frente al sector terciario que constituye el sector económico que mayor cantidad de mano de obra

absorbe.

La Cepal estima que para reducir en el 2015 a la mitad la pobreza de los 1990s, la economía paraguaya tiene que crecer a una tasa promedio del 4,9 por ciento entre el 2000 y el 2015. Del mismo modo, la gran desigualdad en la distribución de la tierra, impone enormes restricciones para la generación de actividades productivas rentables en el sector rural (...) Siendo la pobreza un aspecto trascendente, el país no cuenta con criterios específicos ni con sistemas confiables de medición de los niveles de pobreza, grupos vulnerables, lo que dificulta el monitoreo y direccionamiento de acciones para reducir el desempleo, la pobreza y/o mejorar la asignación de recursos para programas de beneficio social (...) En Paraguay la desigualdad tiene además una dimensión cultural. Los mayores niveles de pobreza y desigualdad se encuentran en los grupos que hablan exclusivamente Guaraní” (Aguilera, 2004: 33)

Relacionado con lo anterior el Estudio sobre Trabajo Decente<sup>11</sup>, realizado por PNUD Paraguay, pone en evidencia, “... a través de los muy asimétricos resultados del Índice de Trabajo Decente (ITD)...” (Diario ABC Color, 2009b: 7), las condiciones características de desigualdad existentes en el país. Según este estudio, el ITD del área urbana (17,4%), es cuatro veces mayor que el del área rural (4,6%), sin diferencias significativas por sexo. Ello constituiría uno de los importantes motivos para optar por vivir en la ciudad.

Otro importante señalamiento de dicho estudio, es que las condiciones laborales en el sector público (ITD del 63,9%), son mejores que en el sector privado (ITD 18,5%), lo que significaría que la mayoría de los trabajadores del sector privado del país, no tendrían condiciones de trabajo decente. Indica también que, el sector secundario (industria y construcción), alcanza solo el ITD de 11,6%, y el terciario, con gran incidencia, considerando que el 55% de la PEA está ocupada en el comercio y los servicios, tiene el ITD de 17,8%. Todo ello explicaría el gran interés de la población en acceder a puestos de trabajo en el sector público y terciario.

Frente a la larga postergación de los derechos y reivindicaciones labo-

---

11 Concepto establecido e impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de 1999.

rales, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), encargado de definir la política correspondiente, sigue sin generar instrumentos que permitan el mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector privado, ni de la capacidad de los trabajadores para impulsar su crecimiento económico y personal, en vista de un sistema mundial cada vez más complejo que exige mayor preparación para enfrentar los requerimientos de la globalización.

### **Prospectiva laboral**

Se ha visto a lo largo de esta exposición, que persiste en el país el mismo patrón económico: producción primaria, exportación agro-ganadera y servicios, como los rubros generadores de mayores ingresos, aunque, juntamente, con el sector industrial, no sean los que absorben la mayor cantidad de mano de obra. Es en el sector comercial donde se encuentran mayores posibilidades de empleo. Salvo que el país se posicione en el rol de proveedor de servicios, a nivel regional, es posible, que pronto ya no sean sustentables estas condiciones económicas.

La constante inestabilidad política, y baja capacidad institucional (para generar propuestas y consensos), acarrearán problemas de gobernabilidad e influyen en el futuro laboral. No hay perspectivas de cambios mayores en el Gobierno actual: los puestos de trabajo en el futuro inmediato se encontrarían escasamente en el campo. La ganadería y la expansión de cultivos de renta, altamente tecnologizados, presionarían a los minifundidos y provocarían migraciones hacia las ciudades, incrementando los bolsos de pobreza. Los servicios personales, el comercio, la función y la construcción pública (fundamentalmente), y privada, seguirían siendo los principales rubros de ocupación laboral.

Aunque el Gobierno ha manifestado interés en potenciar la producción industrial, no se dispone de un plan concreto al respecto. Persisten los factores relacionados con el contrabando, la baja capacitación para el trabajo, entre otros, los cuales limitan el crecimiento de este sector productivo.

Las medidas tomadas actualmente, en torno al seguro social de los trabajadores, peligran su sostenimiento en el corto plazo.

## Prospectiva habitacional

En lo habitacional, la persistencia de la vulnerabilidad institucional, evidenciada en recursos humanos no capacitados, escasos recursos económico-financieros, no recuperación de inversiones, superposición de pertinencias, y falta de coordinación, pospondrá el abordaje decidido de esta problemática, así como, las soluciones desde el sector formal, con lo cual es de esperar que se incremente la demanda y aumente la informalidad, incluyendo la “informalidad formal en la regularización y financiamiento” de las soluciones.

La falta de Planes de Ordenamiento Territorial, a nivel nacional y local, permiten la expansión urbana periférica, afectando áreas rurales o naturales, e introducen a la vez, mayores conflictos de accesibilidad, transporte público, y servicios urbanos básicos, con el consecuente encarecimiento e insostenibilidad de las soluciones habitacionales.

La falta de decisión para el abordaje de la función social de la tierra y de la propiedad, así como, de la cuestión de los mercados inmobiliarios formales e informales y de los precios, de la persistente definición aleatoria de la demanda, de los problemas de financiamiento, y de la aplicación de tecnologías conservadoras, constituirán obstáculos para: la anticipación a la demanda en las ciudades, la prevención de situaciones de riesgo, y la definición de estímulos para el uso habitacional de interés social, y propiciarán el desperdicio de recursos económicos habitualmente escasos.

Afectada por la pobreza, el desempleo, y las coyunturas político-económicas, nacionales y globales, así como, por el patrón de desarrollo institucional que se arrastra, la cuestión habitacional no presenta perspectivas alentadoras, hoy. En el ámbito municipal, entre el desarrollo de las próximas elecciones a fines del 2010, el ordenar la casa para las próximas autoridades, y la instalación de las nuevas administraciones, tampoco se avizoran condiciones para generar grandes cambios próximamente.

## Conclusiones

Por todo lo expuesto, y a pesar del rótulo progresista esgrimido por el Gobierno precedente (cincuenta y cuatro años del partido Colorado), y por el actual (Gobierno del cambio), la administración del país no se ha apartado del modelo de crecimiento predominante en el mundo, persistiendo las mismas situaciones de concentración de la riqueza y recursos, con su consecuente resultante de pobreza, exclusión y deterioro ambiental. La falta de voluntad política explícita, así como, de planes sociales concretos de corto, mediano y largo plazo, a partir de los cuales se definan actores y roles, recursos y metas evaluables, refieren a una política de no tener política, de larga data en el país, y a un eterno comenzar de nuevo.

Ligado a esto, los procesos migratorios, han provocado la creciente urbanización de la población del país, sin que en las ciudades, se pudieran anticipar y/o controlar los efectos de este fenómeno, materializados en situaciones de segregación social y espacial, así como, en el deterioro, desaparición y/o privatización del espacio público, y la precariedad del empleo. Estas condiciones han generado la problemática habitacional y laboral, que si bien, se presentan como procesos paralelos, para quien escribe, ambas están relacionadas, son complementarias, y su atención es prioritaria.

No hay condiciones de sustentabilidad para las soluciones habitacionales, si no mejoran las condiciones laborales del país. Así mismo, las primeras, no sólo favorecen el crecimiento de las personas, sino constituyen, importantes fuentes de trabajo ya sea directamente en las obras, como indirectamente en el requerimiento de proveedores de diversa índole.

Dice el PNUD que "...un empleo de calidad o decente constituye un instrumento clave para que las personas mantengan vínculos con la sociedad" (Diario ABC Color, 2009b: 7). "El Gobierno debería: desarrollar importantes esfuerzos para mantener la comunicación entre los sectores sociales y minimizar las condiciones de conflicto, que disuadan de las ideas de retorno a regímenes autoritarios". Sin embargo, la primavera laboral de los años noventa, con las favorables condiciones, entre trabajadores, empresarios y Gobierno, para la negociación y la elaboración de las

políticas correspondientes, se ha deteriorado hasta hoy. El Gobierno actual enfrenta conflictos sociales en todos los sectores, no ofrece un rumbo claro para la economía, y consecuentemente, no genera condiciones estructurales adecuadas para atacar el desempleo y la pobreza. Es preciso que empiece a crear los escenarios para un crecimiento económico, que permita la reducción del desempleo; promueva las condiciones de igualdad (definiendo los factores que dificultan y propician procesos de inclusión social y laboral); no discriminación, trabajo decente y pleno, elimine el trabajo infantil y forzoso, fortalezca y amplíe programas de prevención y protección social para los trabajadores; y efectivice la libertad sindical y la negociación colectiva. El sector público debe brindar mejores condiciones de trabajo, y el sector privado, ocupar la mayor parte de la PEA, ambos deberían ocuparse en definir las estrategias para lograrlo.

Respecto a la problemática habitacional, el abordaje reduccionista que entiende la solución de ésta dependiendo de la cantidad de unidades producidas, materializando el éxito y efectividad de los Gobiernos, conspira contra la profundización de lo que en realidad constituye un tema complejo y diverso. Es necesario: conjugar actores y roles, para obtener una perspectiva integral del problema; generar un instrumento que señale claramente el camino a seguir (política habitacional expresa); preguntarse sobre cuáles son los recursos disponibles y las modalidades aplicables para su ejecución; y vincular y coordinar acciones con otros sectores (laboral, salud, educación, etc.), para visualizar la sostenibilidad de las propuestas de solución en el Paraguay de hoy.

La construcción de viviendas ha sido desde hace tiempo un generador de riqueza, un factor de oportunidad y movilidad laboral. Realmente, existe una imbricada relación habitacional-laboral. En tanto, un trabajo decente, a la vez que permite el crecimiento personal, constituye un factor esencial para la sostenibilidad de las soluciones habitacionales. Estas últimas a su vez, contribuyendo a la seguridad y autoestima de sus habitantes, son una de las mayores fuentes de trabajo, considerando la diversidad de proveedores que requieren.

Para quien escribe, el país desaprovecha la gran oportunidad que le brinda su escala, para dar una respuesta clara a los desafíos de su desarrollo y sobre todo a las necesidades de su población vulnerable. A lo largo

de este trabajo, se han expuesto algunos de los aspectos que requieren atención prioritaria, antes que su magnitud y profundización los vuelvan inmanejables. La continua postergación de las políticas explícitas respecto de la problemática laboral y habitacional, así como la falta de coordinación y complementación con otras políticas públicas, solo propicia, que la población necesitada, siga buscando por sus propios medios, la solución a sus problemas básicos de supervivencia.

Lo que un Gobierno progresista, no debiera permitir, es que las conductas marginales (antisociales), constituyan la opción, para que la población de escasos recursos, alcance una mejor calidad de vida.

Si no se entiende, de esta manera, sólo se tendrá más de lo mismo, con pocas perspectivas de mejorar.

## Bibliografía

- Aguilera Alfred, Nelson (2004). “Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en Paraguay” Estudio presentado en Seminario Internacional: Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo en el Merco-sur y la Unión Europea, agosto, 18-20, en Buenos Aires, Argentina
- Canese, Ricardo (2007). Ponencia presentada en el Seminario Internacional Hacia un nuevo Marco Jurídico para el Hábitat, septiembre 15, en San Lorenzo, Paraguay.
- Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) (2009). *Déficit Habitacional en el Paraguay*. Asunción: Imprenta Salesiana
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (Dgeec) (2004). *Paraguay. Resultados finales. Censo Nacional de Población y Vivienda. Año 2002 – Total País*. Paraguay: Dgeec Publicaciones
- Flores, Ana Raquel (2007). “Política Habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días”. En: *Regularización de asentamientos Informales en América Latina*, Adriana Larangeira (Comp.): 56. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci) (2010). Disponible en [www.opaci.org.py](http://www.opaci.org.py)

## Documentos

Diario ABC Color (2009a) *Informe nacional sobre desarrollo humano 2008 Equidad para el Desarrollo*. Mayo 24, Económico.

Diario ABC Color (2009b) *Estudio de PNUD sobre el Trabajo Decente en el Paraguay*. Mayo 24, Económico



# Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito: características sociales y laborales

Jos Demon\*

## Resumen

Las condiciones de vida de los campesinos en el mundo y en América Latina se están empeorando. El actual estudio indaga el impacto del traslado de los campesinos ecuatorianos hacia las ciudades, en particular de indígenas kichwa, originarios de la provincia de Chimborazo, a Quito. Es un primer resumen de una investigación sobre las condiciones sociales y económicas de migrantes de la comunidad de Gulalag de la región de la cabecera Punín en el cantón Riobamba, quienes ahora viven en la ciudad capital. Los hombres pioneros de esta migración recorrían la ciudad desde la década de los sesenta, pero siempre retornaban a su comunidad de origen donde mantenían terrenos y donde seguían residiendo las mujeres con sus hijos, alrededor de 1998 una importante parte de la comunidad, hoy unas 33 familias, de convicción católica, decidieron radicarse en Quito, incluyendo hombres, esposas e hijos. Este artículo se dedica a resumir la historia del traslado de estas familias, una descripción de sus empleos e ingresos, su organización social y su nivel de educación.

**Palabras claves:** Campesinos, migrantes, kichwa, Quito, historia, condiciones socioeconómicas.

## Abstract

The living conditions of farmers in the world and in Latin America are getting worse. The present study investigates the impact of the transfer of ecuadorian peasants to the cities, particularly of Kichwa indians from the province of Chimborazo. It is a first overview of an investigation in the social and economic conditions of migrants of the community of Gulalag in the region of Punín in the canton Riobamba, who now live in the city of Quito. The men who were pioneers of this migration visited the city since the sixties. But they always returned to their home community where they held lands and where the women were residing with their children, around 1998 a significant part of the community, now about 33 families of a catholic conviction, decided to settle in Quito, including men, wives and children. This article resumes the history of the transfer of these families and gives a brief description of their jobs and incomes, their social organization and their level of education.

**Keywords:** Peasants, migrants, Kichwa, Quito, history, socioeconomic conditions

---

\* Teólogo Universidad Radboud Nimega, Holanda. Cooperante Desarrollo de Gente con Misión, La Haya, Holanda, en Ecuador. Este estudio es un resumen de una parte de una investigación para obtener el Doctorado de Ciencias Sociales de la FLACSO, Sede Ecuador.

## Introducción

Las familias kichwa de la Comunidad de Gulalag San Roque (CGSR), a las que me dedicaré en este artículo, migraron de su comunidad originaria, en la parroquia de Punín, Cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, a la ciudad de Quito. Los pioneros de esta migración fueron los hombres, quienes comenzaron a incursionar en la ciudad lejana unos cuarenta años atrás. Por mucho tiempo la mayoría de las familias de Gulalag mantenían una doble residencia: mientras que la mayoría de los hombres ya se habían trasladado a la ciudad, las mujeres seguían en su comunidad de origen, atendiendo a los terrenos, a los animales y encargándose del cuidado y de la educación de sus hijos. Gradualmente, la mayoría de los familiares que seguían en el campo, tanto mujeres como hijos e hijas adolescentes, como niños que solían asistir a la escuela, se trasladaron para vivir, de forma definitiva, en Quito. Pude señalar el año 1997 como una fecha clave alrededor de la cual la mayoría de familias deciden trasladarse a zonas citadinas. Este traslado no fue fácil, ni por decisión libre, sino que les fue impuesto por las precarias condiciones de vida de los pequeños campesinos.

Los campesinos, tanto mestizos como indígenas, que tan sólo disponen de aproximadamente dos hectáreas o menos, ya no logran competir con la producción agrícola a gran escala, sobre todo con los productos que vienen de grandes empresas agrícolas del Perú. En las últimas décadas, intentaron invertir en ganado para producir leche y queso, pero la estrategia tampoco resultó exitosa porque se enfrentaron con otra competencia desigual, de las grandes haciendas ganaderas ecuatorianas que acaparan los terrenos más fértiles, ubicados entre 0 y 2000 metros de altura, y que manejan manadas de 200 a 500 animales, (situación parecida en la vecina Colombia). Solo pocos campesinos, con acceso al riego, lograron producir, y vender sus hortalizas en el mercado regional. Pocas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en la provincia de Chimborazo, unieron a los pequeños campesinos alrededor de algunos interesantes proyectos de cooperación para vender productos como papas, harinas, fréjoles y habas, quinua, queso y leche, pero en general, se necesita constatar el fracaso de su política para desarrollar la sierra ecuatoriana,

fracaso que comparten con el Estado de la época neoliberal, de 1975 a 2006, el que se retiró del campo en vez de proteger a la población campesino e intentar incentivar su economía (Martínez 2000, 2003, Bretón 2001, 2008, Cameron y North 2003).

Las condiciones de vida en el campo se deterioran cada vez más con relación a las de las ciudades, de tal forma que hoy 65% de la población ecuatoriana está residiendo en las ciudades. Ecuador no está solo en esta sistemática destrucción del campo, pues camina en el promedio de migración registrando en América Latina, el cual muy probablemente llegue a un 70% de población citadina en los próximos años (Compárese Kay et al.). El éxodo campo-ciudad, se repite en otros continentes con población mundial pobre como Asia y África. Hago hincapié, que tal situación no se debe sólo a las políticas neoliberales sino también por la inclinación de la economía mundial bajo los impactos de las tecnologías, que se traduce en condiciones de vida cada vez más desfavorables en el campo. Los indígenas kichwas migrantes de la sierra ecuatoriana están, evidentemente, involucrados en estos transcendentales cambios de época. Relativamente pocos indígenas (Véase Larrea 2006, Larrea Maldonado 2007), acompañaron al gran contingente de dos millones de ecuatorianos que buscaron su futuro en el exterior, particularmente en Estados Unidos, España y el Norte de Italia. La mayoría de indígenas que salieron al exterior son de poblaciones provinciales del Sur, especialmente de Azuay y Cañar (Véase Caguana 2008, Cruz Zúñiga 2008, Vaillant 2008), y de la población del norteño cantón Otavalo.

Algunos de los cantones al sur de de la provincia de Chimborazo, lugar de origen de los migrantes kichwa de la Comunidad de Gulalag en Quito, en particular Chunchi y Alausi, participaron en la migración internacional; sin embargo, la gran mayoría de los kichwa de esta provincia, con más densidad indígena del Ecuador, se dedicó a la migración interna, particularmente para actividades de zafra, (cosecha de caña de azúcar) en la costa, y venta ambulante en las ciudades, particularmente en las más grandes, Guayaquil y Quito. La incursión generalizada de los kichwa chimboracenses en la región costa data de los años 40 y en la ciudades parece que comenzó alrededor de 1960; esto se dio cuando escasearon las posibilidades de convivencia en la tradicional hacienda, tanto

para las comunidades ‘libres’ como para las ‘atadas’ a la hacienda, es decir, las poblaciones indígenas que estaban involucradas en la institución del ‘huasipungo’ (Veáse Thurner 2000). Esto es lo que se puede deducir de la valiosa información recopilada por Carrasco y Lentz (1985) y Lentz (1997), a fines de la década de los ochenta, sobre los indígenas de las parroquias de Licto y Flores, en el cantón Riobamba, y de la comunidad de Shamanga en la parroquia de Cajabamba, del cantón Colta, ambos colindantes de la parroquia Punín.

### Características de la población

No disponemos de cifras exactas sobre la cantidad de indígenas migrantes que residen en la ciudad de Quito; es decir, de indígenas que viven y trabajan, la mayor parte de su tiempo, en el área del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Hasta el día de hoy, no hay fehacientes intentos por contabilizar a los indígenas urbanos, conteo que se dificulta también por el hecho de que varias familias migrantes siguen siendo registradas como comuneros en sus comunidades de origen. Otro factor que hace peligrar cualquier estimación, es la medida en qué los descendientes de las comunidades indígenas, que se trasladaron a la ciudad, se quieren identificar con la cultura de origen<sup>1</sup>. Mi estimación es que esta población puede variar entre 40.000 y 60.000 personas (es decir, entre 2 a 3 % de la actual población del DMQ)<sup>2</sup>. Sorprende que la gran cantidad de indígenas migrantes en el DMQ parezca proceder de la provincia de Chimborazo. De un estudio de 2005, elaborado por encargo de la organización Jatun Ayllu, que reúne a una cantidad representativa de organizaciones de indígenas residentes en Quito, dedicadas a la venta ambulante o a la venta en tiendas, tanto protestantes como católicas, resalta que

---

1 Para el problema cultural que se esconde atrás el conteo de la población indígena en Ecuador consulta: Prieto 2004, 17-24; Larrea Maldonado 2007, 21-28.

2 Como criterios para determinar la residencia en Quito, opte por averiguar si los migrantes disponen de residencia en Quito y si están en la ciudad más del 50% de su tiempo. La presencia del hombre, mujer e hijos, también es un buen indicador para determinar el traslado de una familia.

99% de sus integrantes procedían de la sierra; de ellos el 19% fue originario de la provincia de Cotopaxi, y 75,6% de la provincia de Chimborazo<sup>3</sup>.

Nos encontramos con varias concentraciones de población indígena migrante en el DMQ. Una hermana católica de la Congregación de las Misioneras Lauritas, que ha estado asistiendo a esta población desde 1970, comenta:

Nosotros tenemos varios grupos de migrantes aquí. Los de Chillogallo y los de San Roque son de la parroquia de Punín, los de San Martín al Sur y los del barrio Atucucho son de la parroquia de Cacha (*del cantón Rimbamba que colinda al norte con la parroquia Punín*: Nota del autor). Estamos en contacto con un grupo de Cacha que se encuentra por la avenida Amazonas.. Hay un gran número de indígenas de Chimborazo por el Camal en (el barrio) la Ecuatoriana. Y también están los migrantes que se asentaron en San Miguel del Común al norte de la ciudad, que nos dijeron que fuéramos para reunirnos (entrevista 6-06-08).

Como los indígenas de la comunidad de Gulalag, parroquia de Punín, los de la vecina parroquia de Cacha fueron expulsados por la erosión de la tierra (Pallares, 2000). Los migrantes cachenses salieron con la prospección de comprarse tierra en Quito, desde los años setenta, y se dedicaron particularmente a la venta ambulante de verduras y frutas en Quito. Hoy en día se les encuentra, sorprendentemente, en su gran mayoría como propietarios de tiendas de verduras y frutas en los barrios populares del norte y sur de la ciudad. La mayoría son evangélicos quienes conformaron redes de intercambio y ayuda mediante sus iglesias, en particular créditos, asistencia jurídica y capacitación<sup>4</sup>. En nuestra investigación comprobamos que hay otras

3 Puma Business Solutions, p.12. La organización Jatún Ayllu congrega a 2500 familias indígenas. Si les multiplicó según el promedio de 3.9 integrantes por familia que registré en la comunidad de Gulalag San Roque, serán alrededor de 9.750 personas. Los resultados del estudio económico de Puma Business Solutions se elaboraron en base de una muestra de 737 personas: *ibíd.* 8.

4 Eso pude comprobar mediante una limitada encuesta en los barrios La Luz y Kennedy, en el norte de Quito, al este del actual aeropuerto, usada para investigación para el seminario con Rudy Colloredo Mansfield, mayo 2006, para el doctorado en Ciencias Sociales de Flacso, Quito. Los éxitos y la forma de organizarse de los migrantes evangélicos *kichwa* en la ciudad de Quito merecen de una mayor investigación.

familias indígenas de la parroquia de Punín en los sectores Chillogallo y Guamani, cerca al nuevo terminal Quitumbe, ambos en el sur de la ciudad.

El barrio San Roque, colindante de la plaza y la iglesia de San Francisco, y sus alrededores concentra a indígenas católicos y evangélicos, particularmente de la región de Punín (ilustración 1). Su presencia se explica porque su mercado ocupaba la función de principal de la ciudad, antes de abrirse el Mercado Mayorista en el sur en 1981. En los comienzos de la migración, muchos indígenas serranos se emplearon como cargadores y estibadores en los mercados de San Francisco, de San Roque y de Santa Clara. Los mercados son claves, también, para quienes se dedican a la venta ambulante de verduras y frutas, como es el caso de los migrantes de Gulalag.

Los indígenas migrantes conviven con mestizos pobres en el barrio de San Roque y los barrios del centro histórico que le colindan. El centro histórico de la ciudad de Quito se transformó en un conjunto de barrios pobres cuando las familias adineradas abandonaron sus antiguas casas para trasladarse a los nuevos barrios del norte. El centro se fue deteriorando como región de comercio y fue invadido por los vendedores ambulantes y también por la criminalidad y la prostitución. La decisión de restaurar el centro histórico, proyecto que se implementó desde 2003, bajo el liderazgo del alcalde Paco Moncayo, creó una situación artificial, por mejorar el rectángulo comprendido entre las calles Rocafuerte, Cuenca, Mejía y Montufar, dividiéndole de los barrios de poblaciones de escasos recursos que se ubican en su alrededor. Se conformó una isla de belleza en medio de una región de poblaciones pobres. El complejo habitacional de la Comunidad de Gulalag San Roque, situado en el trapecioide formado por de las calles Loja, Ambato, Barahona e Imbabura se encuentra justamente al borde del restaurado Centro Histórico. La línea trazada desde el tradicional y restaurado barrio, 'La Ronda' al sureste, hasta la avenida 24 de mayo con sus monumento y 'la Iglesia del Robo', al noreste, son la última barrera de restauración, antes de acceder a la zona más pobre de la Comunidad Gulalag SR en el suroeste.

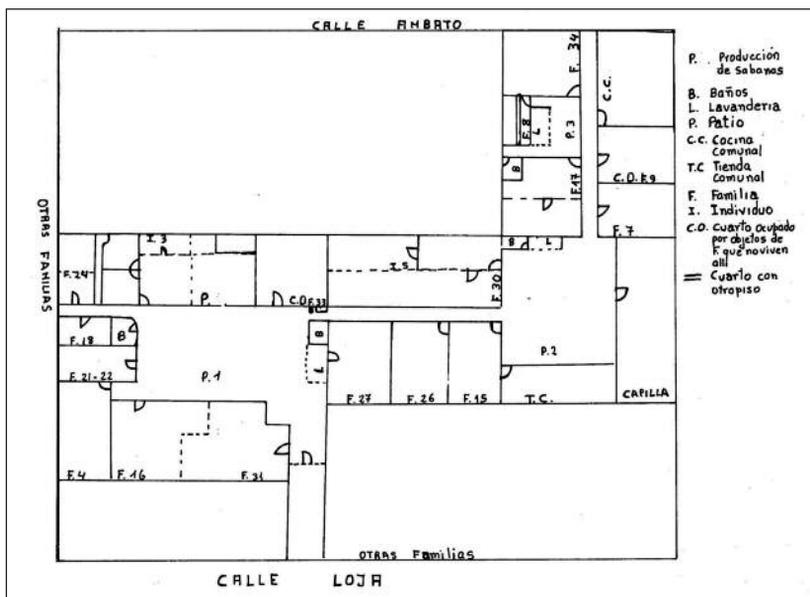
Al compartir las habitaciones del complejo desde 2000 se creó una situación excepcional para las, a finales de 2008, 33 familias de migrantes de Gulalag. Las familias viven hacinadas en el complejo que consiguieron



nal como se solía hacer en el campo aunque trasladado al centro de Quito. Es evidente que los cambios impuestos por el traslado a la ciudad transforman a la vida comunitaria, sin embargo, es interesante ver como la comunidad mantiene su reunión periódica, tal como un cabildo de la comunidad, y su liderazgo, con un presidente, secretario, tesorero y vocales, elegidos democráticamente por los comuneros. Esta organización coincide, en nuestro caso, con la “Iglesia Católica Indígena Animadores de la Fe Residentes en Quito”. La comunidad mantiene cargos eclesiales iniciados por la Diócesis de Riobamba, desde el tiempo de Monseñor Leonidas Proaño, como los de Llacta Michik (equivalente a un diacono), catequistas y animadores de la fe. La liturgia se celebra según la tradición de la pastoral indígena de la misma Diócesis, con gran parte de la lectura, de la predicación y las canciones en idioma y ritmos kichwa. Los migrantes de la CGSR fueron también una fuerza clave en el intento de erigir una Parroquia Indígena en la Arquidiócesis de Quito.

Quiero subrayar que la descripción de la comunidad católica de descendientes de Gulalag en el barrio San Roque quedaría desdibujada, si no tomamos en cuenta el considerable porcentaje de comuneros de la comunidad de origen en Punín, —estimo que llega a la mitad de los descendientes—, que se convirtieron a la iglesia evangélica. Estas familias indígenas evangélicas de Gulalag y otros evangélicos descendientes de otras comunidades indígenas de la parroquia Punín, en el barrio San Roque y sus alrededores, son numerosas; probablemente exceden las católicas originarias de Punín, ubicadas en este mismo sector. Según mi información representarían aproximadamente 65 familias, estimadas en alrededor de 253 personas. En contraste con la población católica que investigué, los evangélicos viven más dispersos, en casas individuales, por los barrios: San Roque, la Vitoria, San Diego y el Tejar. La mayoría los migrantes descendientes la parroquia Punín, tanto católicos como evangélicos, se dedica a actividades comerciales vinculadas a la venta en pequeñas tiendas o a la venta ambulante.

Plano 2  
Primer piso. Complejo Habitacional CGSR



Fuente: Elaborado por Carmen Lozada y el autor

Pude comprobar que los migrantes tienen una larga historia en la ciudad de Quito, en diferentes ocupaciones, aunque con una decidida preferencia por la venta ambulante, de frutas y verduras. Los hombres fueron los pioneros en la exploración de las posibilidades económicas en la ciudad, todavía hay siete representantes de la primera generación, vendiendo en la ciudad, desde hace 35 ó 40 años. Los hombres, a quienes denominé primera (55 años de edad en adelante) y segunda generación (35 a 55 años), comenzaron a trabajar en las ciudades desde que tenían 13 ó 14 años, en aquellos tiempos ya vinculados a la venta ambulante, volvieron siempre a su comunidad de origen donde siguieron residiendo sus esposas e hijos.

Mis datos alrededor la asistencia escolar y la residencia de las madres

de las familias del complejo habitacional San Roque indican que hubo una ruptura decisiva de esta costumbre de doble residencia, alrededor de 1997, 1998, cuando las familias decidieron trasladarse, de forma permanente, a la ciudad. Con ello dieron un paso decisivo para asentarse en el centro histórico de Quito, un paso, como subrayan, del que no hay retorno. “Ya no es factible regresar a nuestra comunidad” nos indicó unos de los dirigentes de la CGSR (de 44 años), y aunque esta constatación suele doler a la mayoría de las familias migrantes, el dirigente tan sólo expresó, claramente, lo que las familias ya pusieron en evidencia, es decir, que existen mejores oportunidades de vida en el ámbito citadino.

El traslado a la ciudad responde a una deliberada exploración de las posibilidades de existencia en la ciudad de Quito, y es significativo que la decisión de trasladarse coincida con la coyuntura de las crisis en la década de la noventa, y la migración masiva de la población ecuatoriana, de las que nos hablan Larrea Maldonado (2007)<sup>5</sup>. En los tiempos en que los migrantes de Gulalag alternaban entre la ciudad de origen y su comunidad en la provincia de Chimborazo, vivían en habitaciones individuales, y una gran cantidad de ellos se hospedaban en el albergue de la Congregación católica de las Misioneras Lauritas, en otro barrio del centro, El Tejar. En el año 2000, varias familias e individuos migrantes católicos, descendientes de Gulalag, ya organizados en la ‘Iglesia de Indígenas Residentes en Quito’, consiguieron un complejo habitacional, entre las calles Loja y Ambato, en comodato, por un periodo de diez años, por parte de la fundación Mariana de Jesús<sup>6</sup>. En noviembre de 2008, conformaron una comunidad de 33 familias y 6 individuos, llegando a un total de 133 personas. Según el promedio de encuestas realizadas en diciembre 2008 y junio 2009, el 85% de las parejas, se conformó por personas originarias

---

5 Los autores de este estudio señalan el impacto de tres crisis en la década de los noventa en el deterioro de las condiciones de vida de las dos poblaciones, mestiza e indígena, que ocasionaron la migración masiva de los ecuatorianos. En 1999 la extrema pobreza de la población indígena llegó a 74,1%, y de la no indígena alcanzó 38,6% en 2000. Entre 1998 y 2008 al menos 700.000 personas salieron hacia América del Norte y Europa, se destacan España e Italia como nuevos destinos. Después hubo una paulatina recuperación de la economía ecuatoriana incentivada por las mismas remesas de los migrantes (42-45).

6 La fundación Mariana de Jesús es una organización católica que se dedica a la ayuda social, principalmente en la ciudad de Quito y tiene un importante enlace con el orden religioso de los Jesuitas.

de la comunidad de Gululag de la parroquia Punín; es decir, hombres y mujeres que descienden directamente de esa comunidad.

Todavía hay parientes de las familias de la CGSR en la comunidad de origen, pero son tan sólo 39 personas, la mayoría de ellos, padres de familias con más de 65 años de edad. Las últimas familias del complejo habitacional que aún tienen hijos viviendo en la parroquia de Punín están terminando su proceso de traslado hacia la ciudad, y son tan solo las familias migrantes de más edad que mantienen la antigua costumbre de la doble residencia. Eso no obstante, hasta el día de hoy los contactos con el campo siguen siendo importantes para los ingresos de los migrantes, quienes suelen compartir los beneficios de sus terrenos ‘a medias’, con las familias en Punín que los trabajan. El campo les provee además de importantes alimentos tradicionales, y sigue siendo un referente para la familia, la identidad y la cultura de los migrantes, tal como se expresa en las fechas de las fiestas de los kichwa-hablantes, en las que todos los migrantes suelen reunirse en la comunidad de origen.

Los migrantes de la CGSR Quito parecen representar al grupo más grande de la diáspora de la comunidad Gulalag Quillupungu, pero hay otras familias más con enlaces familiares directos, es decir, en primer o segundo grado con la CGSR, en otras provincias del país: 19 están entre Cuenca, Baños, Ambato, Guaranda y otras regiones de la provincia de Chimborazo y 47 familias, directamente enlazadas con la CGSR, residen en la ciudad de Quito, de estas 47, 37 están viviendo en los alrededores de la CGSR, es decir, en los barrios del Centro Histórico, particularmente, San Roque, la Victoria y 24 de Mayo. Los enlaces familiares con la comunidad de origen, con otros descendientes en Quito y en otras provincias del país son importantes para la CGSR, en el sentido de proveerles de contactos y recursos, y de enseñarles dónde encontrar mejores posibilidades económicas y sociales para desenvolverse.

## Empleos

Seguí las actividades económicas de 33 familias; de ellas 36.5 personas trabajan a tiempo completo (es decir aproximadamente cinco días, ocho

horas diarias) como vendedores ambulantes, un conjunto de 24 personas se dedican a la venta en locales de ropa, gafas, estuches y mochilas, y una fuerza equivalente a 18 personas trabajan como empleados privados, de estos últimos destacan los involucrados en los supermercados de la cadena Santa María. Los migrantes de Gulalag, se vincularon desde su llegada a la ciudad de Quito, en la venta ambulante de verduras y frutas, aunque también en otras actividades como la zapatería y la panadería. Algunos hombres se hicieron cargadores y estibadores (en menor grado, pareciera, que los migrantes de las parroquias Licto y Flores del cantón Riobamba, descritos por Carrasco y Lentz, 46-57), y peones y maestros de la construcción. Mientras tanto, las ocupaciones laborales de las familias de descendientes de la comunidad de Gulalag, se han diversificado. La venta ambulante sigue siendo la ocupación más importante en la comunidad porque ocupa a 41 personas; vender verduras y frutas es relevante, y se ha ampliado con la comercialización de ropa, estuches y gafas.

La implementación del plan municipal de la ‘renovación’ del centro histórico de la ciudad, en 2003, fue decisivo para cambiar el modo de vida de los migrantes de descendencia kichwa. El embellecimiento de la ciudad, con importantes ventajas, (impulsó al turismo por ejemplo), obligó a los migrantes a reorientar su diaria economía. La renovación implicó que los vendedores ambulantes, que se habían apoderado de esquinas y calles, fueron expulsados del sitio preferencial de sus ventas en el Centro Histórico. El municipio intentó compensar su salida con la creación de centros comerciales populares llamados ‘Centros Comerciales del Ahorro’. Cuando se produjo este cambio, varias familias de la CGSR compraron los pequeños locales de venta, ofertados por el municipio, en estas nuevas infraestructuras comerciales.

Las familias de la CGSR adquirieron once locales en el Centro Comercial Chiriyacu (CCC) ubicado al Sur del centro a la altura del barrio Villaflores, cerca a la estación del trolebús con el mismo nombre, pasando la estación del antiguo tren llamada Chimbacalle, al lado del antiguo camal. Y cuatro locales más en el Centro Comercial El Tejar, (CCT) en el barrio del mismo nombre al noreste del convento y la plaza de San Francisco, casi al lado de otro de estos centros comerciales llamado Montufar, y justo al sur de la casa de hospedaje de las Misioneras

Lauritas. Las nueve familias ubicadas en el CCC se dedican exclusivamente a la venta de ropa. De las familias que compraron en CCT, dos se dedican a la venta de ropa y una a la venta de mochilas, otras dos familias compraron tres locales en el Centro Comercial Mayorista de Negocios Andinos, comúnmente conocido como Mayorista de Ropa o Centro Comercial El Cablec<sup>7</sup>.

Seis familias más se dedican a la venta en locales, dos de estas –emparentadas– se dedican a comercializar frutas y verduras en un barrio del norte de la ciudad, en la Ofelia; otras dos familias venden gafas en locales ubicados en La Marín, al borde occidental del Centro Histórico, y en la 10 de agosto, límite oriental del barrio turístico llamado La Mariscal. De las dos familias restantes, una se dedica a la venta de CD's en el barrio norteño ya mencionado, y la otra, va a Otavalo en la provincia de Imbabura (a dos horas y media en bus desde Quito) para vender sus mochilas. A estas últimas familias, que tienen negocios propios o arrendados, las he clasificado en un grupo aparte, conformado por veintiocho personas aproximadamente.

En cuanto a la Población Económicamente Activa de la CGSR sigue, numéricamente así: veinte personas, tan solo hombres, trabajan como empleados en varios oficios, siete hombres se dedican a la construcción, normalmente en Quito, (su salario promedio es de 270 dólares al mes), seis de ellos, se dedican tiempo completo a este oficio, aunque a menudo están sin trabajo por uno o varios meses. Once personas, trabajan en una cadena de supermercados llamada Santa María, los jóvenes, normalmente, trabajan como sacadores, es decir, apoyan a las personas en la transportación de sus víveres, trabajan de 06h00 a 19h00, durante seis días, (el ingreso promedio es de 221 dólares por mes).

Los hombres tienen un salario fijo por parte del supermercado, se dedican a abastecer y arreglar sus perchas, razón por lo cual se los califica como perchadores; alcanzan un salario de 304.00 dólares en promedio

---

7 En 2004, los locales del *Chiriyacu* se compraron en \$700.00 dólares, en noviembre 2008, los precios de compra y venta de estos subieron desde \$2500.00 y hasta \$3000.00 dólares. Los locales en CC El Tejar se compraron en \$3.360.00 dólares aproximadamente; en la misma fecha, en 2008, se estimó su venta desde \$5.000.00 hasta \$6.000.00 dólares.

por persona por mes, alto, en comparación con el promedio de ingresos de la comunidad, 208.00 dólares. Para complementar el panorama de la PEA incluyamos al grupo, dos personas que se dedican a comercializar autos y una que trabaja en una ONG. Las 92 personas involucradas en diferentes ocupaciones suman, en total, una fuerza de trabajo de 81,5 personas a tiempo completo, contabilizadas en secuencias de trabajo de cua-

Tabla 1  
Promedio de ingresos por actividades.

Actividad económica	Ingreso económico					
	Total/	Promedio en dólares				
	Actividad	H	M	Jóvenes hombres	Jóvenes mujeres	Total
A. Negocio propio en locales						
1. Local de verduras	878	177,5	177,5	160	192	176
2. Local de ropa en El Tejar	534	---	186	---	162	178
3. Local de ropa en el Chiri Yacu	1418	---	156,55	---	196	153
4. Local de ropa en El Cable	648	324	324	---	---	324
5. Local de CDs en La Ofelia	162	162	---	---	---	162
6. Local de mochilas en El Tejar	180	---	180	---	---	180
7. Local de mochilas en Otavalo	92	322,81	---	---	---	322,81
8. Local de gafas en la calle 10 de Agosto	488	325,4	325,4	---	---	325,4
9. Local de gafas en La Marín	138	---	138	---	---	138
Total	4538					
Promedio ingreso por persona	188,80					
B. Negocio propio ambulante						
Frutas y verduras	1775	195	199	---	---	197
Venta de ropa ambulante	73,2	43,2	---	---	---	43,2
Venta de estuches	569,94	---	126,7	---	---	127
Venta de gafas	3709	182,2	170	210	171,2	176,63
Venta de juguetes	74,39	---	74,9	---	---	---
Total	6201,53					

## Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito

Promedio ingreso por persona	169,90					
C. Empleado privado						
Supermercado Santa María	2590	304,3	---	221,4	---	274
En el sector de la construcción	1750	280	---	210	---	269,2
En almacén de ropa	250	250	---	---	---	250
De controlador	360	360	---	---	---	360
Total	4950					
Promedio ingreso por persona	275,76					
D. Otros						
1. Negociante de carros	900	450	---	---	---	450
2. Jatun Ayllu	362,5	362,5	---	---	---	362,5
Total	1262,5					
Promedio ingreso por persona	420,833					
Total	16952,03					
Promedio ingreso por persona	208,04					
Estudio						
Jóvenes que estudian y trabajan	---	---	---	245,71	96	215

\*Esta dentro del conteo

Fuente: Elaborado por el autor en base de aproximaciones de los ingresos de la población

renta horas semanales, lo cual representa el 61,3 % de la población total de la CGSR (133 personas).

Llama la atención que tanto hombres como mujeres trabajen, lo que implica, por lo general, una mayor carga para ellas pues también suelen encargarse de la alimentación, la limpieza, lavar ropa y cuidar los/as niños/as. Además de las mujeres, consta una gran cantidad de hijos/as que están involucrados en los trabajos desde una temprana edad. La situación normal de las familias migrantes en el complejo de Gulalag es que ambos jefes de familia trabajan y que los mismos niños y adolescentes de la familia nuclear se involucran en el trabajo, en la medida que sus tareas escolares lo permiten. Se puede señalar una permanente tensión de los adolescentes por asistir a la escuela o al colegio (particularmente), y las necesi-

dades de la familia, y de ellos mismo por ganarse un ingreso con su trabajo. La mayoría de las familias combinan, por lo general, al menos dos trabajos: a menudo la venta en un local con la ambulante. Son pocas las parejas que se dedican a la misma actividad: así, dos familias que se dedican a la venta de frutas y verduras en sus locales, cinco familias se concentran casi por completo, a la venta ambulante de gafas, y una se ocupa por vender ropa en su local.

### **Ingresos y bienes**

Las profesiones más rentables (entre 325.00 y 500.00 dólares por persona por mes), son las de quienes tienen contratos fijos en la mencionada cadena de supermercados, las de controladores de bus, las vinculadas a la compra y venta de autos, y la del involucrado en una ONG, a estas se suman otras cuatro personas que venden en locales comerciales. Son tan sólo ocho las personas que alcanzan ese nivel de ingresos. Si descartamos los casos excepcionales de remuneraciones (más) bajas como la venta de ropa y juguetes, la venta ambulante de estuches resulta ser la menos rentable, con un promedio de \$127.00 dólares por persona por mes. El promedio de \$157.00 dólares que resulta de la venta de ropa en el Centro Comercial Chiriyacu se ubica también considerablemente por debajo del promedio de \$208.00 dólares, según lo mostrado en la tabla 1.

El promedio del ingreso mensual de una familia, sumando los aportes de los padres y de los hijos, está en \$476.00 dólares al mes, si añadimos algún ingreso extra de arrendamiento, por casa o local, alcanza los \$483.00 dólares. Las diferencias de ingreso de las familias, en el complejo habitacional de San Roque, oscilan según nuestras estimaciones, entre un mínimo de \$144.00 dólares y un máximo de \$1.119.00 dólares. Las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres se resumen en la siguiente desigualdad: \$174,50 dólares para las mujeres y 244 dólares para los hombres (promedio). No es excepcional que los adolescentes tengan mayores ingresos que sus padres, porque está en concordancia con la tendencia generacional que se registra en la comunidad.

Los ejemplos ya mencionados nos indican que las personas no se

deben considerar como individuos sueltos de la CGSR, sino como parte de sus familias, y por ello que preferimos los ingresos familiares como referente básico de este estudio. A pesar del esfuerzo hecho por transparentar los aportes personales, del hombre, de la mujer y de los hijos, en términos financieros, considero el conjunto de los ingresos de la economía de la familia nuclear como el dato más importante. Es evidente que existen otros factores del trabajo (lo no remunerado del aseo, la limpieza, la cocina, y el cuidado de los niños) los cuales suelen pesar sobre los hombros de las mujeres; a estos tenemos que considerarlos como la primera plataforma económica en que se insertan los datos del ingreso financiero. Por último, habrá que cuestionar a la familia nuclear como entidad básica de la economía familiar de la CGSR pues las relaciones se extienden por encima de ella hacia formas de cooperación más amplias (familia extendida), y aún más si consideramos otra estructura de ampliación social y económica conocida como el compadrazgo.

Otros factores que no están incluidos son el tiempo que los miembros de la CGSR invierten en la producción de sus terrenos y en el cuidado de sus pertenencias en la comunidad de Gulalag Quillupungu, en la parroquia Punín, y el rédito que de ellos obtienen. Diecinueve familias tienen terrenos propios en Gulalag Punín y dos atienden terrenos de sus padres. Los terrenos ya no constituyen la parte sustancial de los ingresos de los migrantes de la CGSR, sin embargo más adelante y en otro estudio se podrá describir la tenencia de la tierra en la comunidad de origen.

La Comunidad Gulalag SR, o algunas familias de la misma –no quedó claro si todas las familias participan– poseen otra casa. La casa es de dos pisos, tiene entre ocho y diez habitaciones, y está ubicado en el sector de La Magdalena, al sureste del barrio San Roque. En la parte frontal de la casa hay un patio amplio que sirve para guardar los seis autos que pertenecen a las familias de la comunidad. La casa no se encuentra en buenas condiciones, las ventanas tienen vidrios rotos, y las habitaciones se arriendan a familias y personas indígenas, procedentes a veces de la misma comunidad de Gulalag. La CGSR está organizada alrededor de dos formas jurídicas: la primera es la ya mencionada ‘Iglesia Católica Indígena Animadores de la Fe Residentes en Quito’, y la otra está representada por la organización secular ‘Runa Kawsay’. Bajo la segunda forma, la CGSR

compró una hectárea de terreno en el sureste de la ciudad (conocido como Chillogallo), en el sector La Cocha, colindante con el barrio Campo Alegre a la altura de las bodegas de Petrocomercial. Recientemente, la comunidad adquirió otra hectárea en el mismo lugar. Supuestamente estos terrenos fueron adjudicados a las familias jóvenes y a los hijos de las familias de la comunidad para construir casas propias. De las dos compras participaron 23 familias, cada una dispondrá de un terreno de 400 metros cuadrados aproximadamente. En los planes también se incluyó la construcción de una iglesia y de un centro comunal para las familias y personas afiliadas a la comunidad.

### Organización social y educación

La compra de terrenos en el sur de la ciudad demuestra que la CGSR está preocupada por su futuro y está gestionando con mucha previsión. Seguramente influye en ella la inseguridad de lo que pasará con el complejo habitacional en el futuro. La directiva de la comunidad está esperando la posible prolongación del comodato, el cual vencerá en el 2010. La comunidad gestionó los créditos para la compra de los terrenos mediante sus contactos con el Banco Solidario. Ya antes ganó la confianza del mencionado banco por el éxito y pago de anteriores créditos destinados a una caja comunitaria que funciona al interior de la comunidad, a dicha caja se adjuntaron algunas familias descendientes de Gulalag que no pertenecen a la CGSR. La caja comunitaria, una experiencia conocida en las comunidades del campo, es un pequeño banco de ahorro y crédito, lo maneja la directiva, y da créditos desde \$400.00 hasta \$500.00 dólares por persona, cantidad que puede ir aumentando con el tiempo. La caja se estableció con un aporte inicial de cada socio y su capital se ha ido incrementando con un aporte semanal de 5 dólares por familia que participa.

Las familias también aprovechan otros beneficios implementados por la comunidad como: la tienda comunal y la guardería. La tienda comunal funciona desde el 2004, allí se vende pan, arroz, azúcar, jabón, fideo, verduras, carne, pollo, huevos, papel higiénico y otros productos; se excluyen expresamente bebidas alcohólicas y cerveza. La directiva de la

tienda se encarga de hacer las compras, es atendida por las familias de la comunidad, las cuales se alternan cada dos semanas, y por su trabajo reciben 50 dólares de remuneración. La guardería 'Dulces Travesuras' existió por siete años, hasta junio 2008, y atendió durante ese tiempo a un promedio de setenta infantes por año, cuya mayoría provenía, en 2008, de familias indígenas de los alrededores del barrio San Roque y de tan sólo cinco familias que vivían en el complejo habitacional de Gulalag San Roque. Últimamente, desde mayo 2009, la directiva de la comunidad adquirió dinero de una agencia de cooperación para un proyecto de corte y confección, para el cual cuatro familias se dedican a la fabricación de sábanas y ropa que comercializan entre las familias del complejo habitacional o aprovechando otros enlaces familiares.

La CGSR no se limita a la auto-promoción si consideramos que participa activamente en la organización Jatun Ayllu, la cual congrega a 25 organizaciones de migrantes indígenas vendedores, tanto evangélicos como católicos, en el Distrito Metropolitano de Quito, que deben representar a unas 2500 familias, aproximadamente 9.500 personas. La Jatun Ayllu se manifestó ante las autoridades municipales, exigiéndoles que atiendan sus particulares problemas; la organización estuvo gestionando el comodato y la gerencia de un gran complejo de locales comerciales con la administración del anterior alcalde Paco Moncayo y con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Los indígenas vendedores buscaron obtener la mayoría de las acciones en el nuevo centro (por construirse) pero se detuvieron ante la resistencia de las contrapartes y la dificultad de reunir semejantes fondos. Es interesante señalar el peso político y social que los migrantes indígenas supieron adquirir ante la administración municipal. Un miembro de la CGSR participó activamente en la directiva del Jatun Ayllu, él goza de reputación como representante del contingente católico de los migrantes indígenas de la ciudad de Quito. Durante las últimas elecciones municipales los dos principales candidatos a la alcaldía intentaron conseguir el apoyo de los migrantes indígenas católicos para su candidatura.

En lo que se refiere a la educación podemos afirmar que hubo un significativo incremento de la participación educativa de la CGSR, que ha ido progresando conforme a las nuevas generaciones. Si los padres de

familia de la primera (hoy por encima de 55 años) y segunda generación (de 35 a 55 años) se educaron en un entorno en que prevalecía el analfabetismo, la tercera generación (de 15 a 35 años) clausura esta etapa por asistir a la primaria, casi sin ninguna excepción. Vemos otros saltos cualitativos en el grupo más joven de la tercera generación, de 15 a 20 años, cuya mitad logró empezar la educación secundaria, y en la cuarta generación (de 0 a 15) el colegio se establece como una norma de la que muy pocos logran escapar. La falta de calidad de la educación en las escuelas rurales y el traslado del campo a la ciudad, de Punín a Quito, son importantes factores en el atraso en los estudios de los alumnos de Gulalag e inciden en el prematuro abandono del colegio. La poca estimación del estudio en un ambiente vivencial en que se valora sobre todo al trabajo manual y al ingreso monetario, es otro factor que impide el desenvolvimiento de los estudiantes. Muchos jóvenes abandonaron el estudio después de terminar la primaria, y una parte importante de los que iniciaron el colegio no logró terminarla. Combinar un trabajo a tiempo completo, o casi completo, con el estudio es otro evidente obstáculo para la carrera educativa.

Es significativo que, hasta el momento, tan sólo uno de los adolescentes supo incursionar en la educación superior. Podemos constatar que los jóvenes siguen repitiendo oficios tradicionales como la construcción, la venta ambulante y la venta de ropa en los centros comerciales, y que se acomodan en algunos nichos comerciales, como son los supermercados y el negocio de autos. En este sentido, podemos confirmar datos más generales, revisando los estudios de Carlos Larrea Maldonado (2007), que ilustraron tanto el impacto negativo del atraso en los estudios y su devaluación como la subvaloración de la fuerza de trabajo indígena por actitudes racistas tradicionales de los mestizos, con quienes comparten los barrios y con quienes compiten por trabajos. Las que menos avanzan son las mujeres, de ellas ninguna se graduó de bachiller, y para ellas no se ve progreso en roles u ocupaciones alternativas que disten de ser madres y amas de casa, combinándose con las de vendedoras ambulantes o de tienda. Podemos concluir que la misma defensa de la cultura indígena por parte de la comunidad, con su énfasis en los valores tradicionales del matrimonio y su división de tareas entre la pareja, ha restrin-

gido el acceso de las mujeres a profesiones más atractivas y a su desarrollo en general.

## Conclusión

Alrededor de doce años atrás, familias migrantes que hoy en día conforman la Comunidad de Gulalag San Roque, tomaron una importante decisión: la de asentarse en la ciudad de Quito y de dejar su rol de migrantes que se trasladan entre la capital y su comunidad de origen en la parroquia Punín, de la provincia de Chimborazo. El traslado a la ciudad fue motivado por la falta de oportunidades y el constante deterioro de las condiciones de vida en el campo, y por los éxitos de los migrantes que trabajaron en la ciudad, traducidos en mejoras transcendentales para la economía, la educación, la alimentación y la salud. Es importante recordar que una parte del éxito de las 33 familias del complejo habitacional de San Roque se debe a la particular forma de organización como comunidad indígena, a la invocación de su tradición de colaboración y a la ayuda mutua en beneficio del bienestar común.

La comunidad está asegurando su futuro económico y social, hecho que se puede ilustrar por la compra de dos hectáreas de terrenos en la parte sur de la ciudad, y por iniciativas como la caja de ahorro y crédito, y un incipiente taller de corte y confección que arrancó en mayo 2009. Como comunidad, participa en la organización Jatun Ayllu, la cual congrega a 25 organizaciones de migrantes indígenas vendedores, y reivindica sus derechos frente a las autoridades municipales, exigiendo atención para sus problemas particulares. En contraste con estos logros económicos, sociales y organizacionales se presenta una problemática del impacto de la educación en la CGSR caracterizada por la repetición, de parte de los jóvenes, de ciertas profesiones tradicionalmente adjudicadas a los indígenas. La defensa de la comunidad y su cultura kichwa tradicional, que se facilita por vivir en el mismo complejo habitacional, restringen, por otro parte, al desarrollo personal y laboral de las mujeres indígenas de la comunidad.

## Bibliografía

- Bretón Solo de Zaldivar, Víctor (2001) *Cooperación al desarrollo y demanda étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*. Quito: Universidad de Lleida; Gidem; Flacso.
- Bretón, Víctor (2008) “La deriva identitaria del movimiento indígena en los Andes ecuatorianos o los límites de la etnofagia”. En *Repensando los movimientos indígenas*, Carmen Martínez Novo (Ed): 69-122. Quito: Ministerio de Cultura; FLACSO.
- Caguana, Miguel (2008) “Diáspora de kichwa kañaris: islotes de prosperidad en el mar de pobreza”. En *Al filo de la identidad. Migración indígena en América Latina*, Alicia Torres y Jesús Carrasco (Coord): 127-146. Quito: Unicef; Aecid; FLACSO.
- Cruz Zúñiga, Pilar, (2008) “Experiencia del pueblo Saraguro en Vera (España)”. En *Al filo de la identidad. Migración indígena en América Latina*, Alicia Torres y Jesús Carrasco (Coord): 91-108. Quito: Unicef; Aecid; FLACSO.
- Cameron, John y Liisa North (2003) *Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal adjustment Policies and Local Initiatives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Carrasco, Hernán y Carola Lentz (1985). *Migrantes. Campesinos de Licto y Flores*. Quito: Abya-Yala.
- Kay, Cristobal et al. (2005) “Estrategias de vida y perspectivas del campesinado en América Latina” *Alasru, Análisis latinoamericano del medio rural*, N° 1: 146
- Larrea, Carlos y Fernando Montenegro Torres (2006) “Ecuador”. En *Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Gillette Hall y Harry Antony Patrinos (Eds.): 75-117. Bogotá: Banco Mundial; Mayol Ediciones.
- Larrea Maldonado, Carlos (Coord.) Fernando Montenegro Torres, Natalia Green López y María Belén Cevallos Rueda (2007) *Pueblos*

- indígenas, desarrollo humano y discriminación en el Ecuador*. Quito: Abya Yala; UASB.
- Lentz, Carola (1997). *Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena en la sierra ecuatoriana*. Quito: Abya-Yala.
- Martínez, Luciano (2000). “Estudio introductorio. La investigación rural a finales del siglo”. En *Estudios Rurales*, Luciano Martínez (Ed.): 9-54. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Martínez, Luciano (2003) “Los nuevos modelos de intervención sobre la sociedad rural: de la sostenibilidad al capital social” En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*, Víctor Bretón y Francisco García (Eds.): 129-158. Barcelona: Giedem; Universidad de Lleida; Icaria.
- Pallares, Amalia (2000) “Bajo la sombra de Yaruquíes: Cacha se reinventa”. En *Etnicidades*, Andrés Guerrero (Comp.): 267-314. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Prieto, Mercedes (2004) *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador poscolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Puma Business Solutions, *Estudio Socioeconómico ‘Organización Jatun Ayllu’, Informe final, censo socioeconómico*, Manuscrito, Quito, Agosto 2005.
- Turner, Mark (2000) “Políticas campesinas y haciendas andinas en la transición hacia el capitalismo: Una historia etnográfica”. En *Etnicidades*, Andrés Guerrero (Comp.): 337-396. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Vaillant, Michel (2008) “Más allá del campo: Migración internacional y metamorfosis campesinas en la era globalizada. Reflexiones desde el caso rural de Hatun Cañar (Andes Ecuatorianos)”. En *Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local*, Luciano Martínez Valle (Comp.): 229-251. Quito: Ministerio de Cultura; FLACSO.

## Entrevistas:

Con una hermana católica de la Congregación de las Misioneras Lauritas,



# Políticas públicas y desarrollo en Uruguay

María del Huerto Delgado\*  
y Enrique Gallicchio\*\*

## Resumen

El presente artículo analiza las principales características de las políticas de vivienda y las políticas activas de empleo en el Uruguay de los últimos años. Paralelamente plantea el vínculo existente entre sociedad y territorio, profundizando en el concepto de desarrollo local, su necesario vínculo con las demás políticas públicas nacionales, y su importancia al momento de pensar en la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales. Los cambios en el empleo y en el trabajo tienen efectos sobre el territorio, por lo cual son necesarias políticas que den cuenta de esta realidad.

**Palabras clave:** Políticas de vivienda, políticas activas de empleo, territorio, desarrollo local.

## Abstract

This article analyzes the main characteristics of the housing policies and the active employment policies in Uruguay in the last few years. Alongside, it presents the existing link between society and territory, delving deeper into the concept of local development, its necessary link to the other national public policies, and its importance when thinking about the improvement of the quality of life of local communities. The changes in employment and labor have effects over the territory, which is why policies that account for this reality are needed.

**Keywords:** Housing policies, active employment policies, territory, local development.

---

\* Arquitecta. Coordinadora adjunta del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay – PNUD. Profesora adjunta de la Unidad Permanente de Vivienda, de la Facultad de Arquitectura, de la Universidad de la República del Uruguay.

\*\* Licenciado en Sociología y magister en Desarrollo Local. Coordinador del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay – PNUD.

## 1. Aproximaciones conceptuales

El territorio es el ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican los intercambios. (Rodríguez y Sienra, 2008: 21).

Al intentar vincular vivienda y trabajo, o políticas de vivienda y políticas de empleo, se hace necesario introducir el concepto de territorio, no solo por ser el soporte espacial en el que estos se desarrollan, sino también, porque en una concepción integral de territorio, éste es el sistema resultante de la interacción compleja entre una sociedad y el espacio que habita, producto de la relación histórica y compleja entre ese grupo social organizado y una porción de superficie terrestre. Es así que, “el territorio habitado por el ser humano se vuelve un espacio político, económico, social, cultural y eco-ambiental” (GDLU, 2010).

Es, en este vínculo de territorio y sociedad, donde el concepto de desarrollo y más específicamente de desarrollo local, cobran importancia, al momento de pensar en la mejora de la calidad de vida de las sociedades o comunidades locales, que residen en sus viviendas (entendidas en el concepto amplio de hábitat residencial, que incluye infraestructuras y servicios urbanos), y que trabajan y desarrollan su capital humano y social.

En esta línea, el Banco Mundial, define al desarrollo local, como un fenómeno “relacionado con personas trabajando juntas para alcanzar un crecimiento económico sustentable que traiga beneficios económicos y mejoras en calidad de vida para todas en la comunidad”. Por su parte, el Programa de Desarrollo Local ART Uruguay del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entiende el desarrollo local como: “el conjunto de procesos sociales, culturales y económicos que promueven en un territorio, el dinamismo económico, una mejora de la articulación entre los diferentes actores locales relevantes y la mejora de la calidad de vida.” (PNUD, 2008a)

El desarrollo local es entonces, un proceso orientado, resultado de la acción de los actores o agentes locales, que con sus decisiones inciden en el

desarrollo de un territorio determinado. Las mismas no se toman solamente a una escala local, sino en otras escalas como la nacional o internacional, tienen también incidencia en el desarrollo de un territorio dado. Pero la preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras que no responden a sus intereses, es lo que define un proceso de desarrollo local, y es lo que permite que los territorios, de ser articulados por decisiones y/o políticas, llegadas desde fuera, pasen a ser articuladores de las mismas.

Para cumplir con estos objetivos de desarrollo, es necesario resolver desde el territorio, algunos aspectos que lo hacen y que básicamente pasan por tres tipos de asuntos:

- La potenciación de los recursos existentes (personas, empresas, gobiernos y proyecto local);
- La obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos y empresas);
- La gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usar los recursos generados en él, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes).

Desde esta perspectiva, el desarrollo local es un proceso mucho más sociopolítico que económico, en sentido estricto, y los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local.

La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local. (Vázquez Barquero, 2000: 5).

En ello juegan un papel relevante, tanto las estructuras del territorio, como las estrategias que en él desarrollan los actores, sumando a esto, lo

dicho anteriormente, con relación a que el territorio es la resultante de una relación histórica sociedad-espacio.

Asimismo, hoy día, en los territorios de la globalización, se ha producido un abatimiento de la fricción del espacio, por lo que la lógica de organización del mismo ya no está en función de la localización y las relaciones espacio-tiempo (como en la época Fordista), sino que el nuevo principio central de la producción y la gestión pasa a ser la flexibilidad.

Diversos autores han profundizado en la temática del desarrollo de los territorios y sus sociedades en el mundo globalizado, desarrollando conceptos como: *desarrollo endógeno* (Boisier); *ventajas competitivas de las naciones* (Porter); *reestructuración de los territorios* (Bervejillo); *espacios de desarrollo y autonomía local* (Godard y otros). En todos ellos aparecen constantes que relacionan el potencial de desarrollo de un territorio local con factores, tales como: capacidades, estrategias y posibilidades de control por parte del sistema de actores locales (asociado al capital social); acumulación de conocimiento e innovación; especialización y competitividad territorial; dinámica de redes y regiones. (Delgado, 2008: 17).

Asimismo, los movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo, han influido también en el mercado de trabajo, tanto con destrucción como con creación de empleo, ya que implican modelos de producción más flexibles, con fuerte énfasis en la calidad de los productos, y que por tanto, requieren de mano de obra más especializada y con habilidades polivalentes.

En América Latina, a finales de los años setenta, se da el quiebre del modelo de *industrialización dirigista* de los años 60 y 70, asistiéndose a una fuerte reducción del papel y presencia del Estado, junto a estrategias de reforzamiento del mercado. En la segunda mitad de los años 80, las políticas de desarrollo comienzan a poner mayor énfasis en los ámbitos locales, el aprovechamiento de los recursos endógenos y el desarrollo del capital social. Surgen programas de crecimiento económico, orientados a la reducción del desempleo, que apuestan a empleos subsidiados por el Estado.

Frente a los problemas que plantea el desarrollo local, en muchas partes, la primera respuesta han sido las iniciativas locales de empleo, que apues-

tan fuertemente a empleos subsidiados por el Estado. La idea en estos casos, es mejorar el empleo a través de una inversión estatal fuerte. En el largo plazo, esta política ha fracasado, por la falta de recursos del Estado frente a altas tasas de desempleo y, sobre todo, por crear mucho más una cultura de subsidio que de trabajo.

Ante ese fallo, se pasó a una línea completamente diferente: las iniciativas locales de desarrollo empresarial. Su racionalidad es que la solución no es la oferta de empleos a escala individual, sino la generación de empleo desde la pequeña y mediana empresa (Pymes); y de ahí que el camino propuesto sea darles crédito, fomentarlas, impulsarlas, reforzarlas, etc. Con ello se pasó de la mano “visible” del Estado a la mano “invisible” del mercado. Los recursos empezaron a pasar a emprendimientos que igualmente se hubieran gestado, y terminaron saliendo más caros: se terminó subsidiando al mercado. (Gallicchio, 2002: 6).

Llegamos así a la situación actual de la región: América Latina continúa siendo el continente con mayor brecha de ingresos entre el quintil más rico y más pobre de la población; continúan los procesos de despoblamiento de los ámbitos locales; y continúa el deterioro de los sistemas ambientales. Esto se debe en gran parte, a que las políticas de desarrollo seguidas no han atacado adecuada y profundamente temas como:

- La redistribución de los ingresos a escala regional, nacional y local;
- La real descentralización de los Gobiernos Nacionales, ya que ésta ha pasado más a una transferencia a los municipios de funciones de servicio y asistencia social que eran ejercidas tradicionalmente por el Estado central; que a una apuesta al desarrollo local con una lógica horizontal e integral, que aproveche los recursos endógenos y a la vez realice la necesaria transferencia de recursos desde el Gobierno central a los Gobiernos locales;
- Las problemáticas del empleo vinculadas a los aspectos de la informalidad, precariedad y subempleo;
- La generación de políticas de desempleo activas, que permitan capacitar los recursos humanos e incrementar el capital social, de forma tal que, cuando el ciudadano vuelva al mercado laboral, se encuentre

capacitado para los requerimientos reales del mismo. Por otra parte, se debe apuntar a recuperar la “cultura del empleo”, para aquellos sectores de población que hace tiempo se encuentran excluidos del mercado laboral;

- Los fenómenos de fragmentación territorial y exclusión social que se han incrementado en las últimas décadas, y que han destruido la heterogeneidad del tejido urbano-social (asentamientos irregulares, grandes conjuntos de viviendas “evolutivas” insertos en barrios socialmente vulnerables, barrios cerrados para los sectores ricos, etc.).

Ante esta realidad, el desarrollo local en el contexto de la globalización, es considerado como un elemento clave para revertir algunos de los problemas anteriormente enumerados.

Hoy, la apuesta es a las iniciativas de desarrollo local, un paso adicional a los anteriores: se intenta un abordaje más integral, en que se encuentran y reúnen Estado, mercado y actores. Algunos de los componentes clave de las iniciativas de desarrollo local son la calificación de los recursos humanos, la construcción de redes e institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, y la construcción de entornos innovadores. A ellos se agrega lo que hoy se considera el principal componente de la competitividad: la promoción de los factores intangibles del desarrollo. Actualmente, las mejores inversiones en muchas partes de América Latina están vinculadas a una dotación de factores intangibles relevantes, potentes: recursos humanos, seguridad ciudadana, políticas sociales, distribución del ingreso. (Ibídem: 6).

## 2. El contexto uruguayo

La República Oriental del Uruguay ocupa una superficie de 176.215 km<sup>2</sup>, con un total de población de poco más de 3`240.000 habitantes<sup>1</sup>, y una muy baja densidad poblacional, en torno a los 18,8 habitantes por km<sup>2</sup>. La tasa de crecimiento poblacional anual es muy baja (según datos del

---

1 Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), resultado de la Fase 1 del Censo de Población de año 2004, la población total del Uruguay era de 3`241.003 habitantes

Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay (INE, 2005), la variación de población en el período 1996-2004 fue 2.6), y el tamaño medio de los hogares urbanos, de 3,2 personas por hogar, según la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), es el más bajo de la región.

A esto se suma una altísima concentración de la población en Montevideo, la capital del país y su área metropolitana, reúne casi el 60% de la población nacional. Esta tendencia, también se traslada, a la mayoría de los 19 departamentos en que se divide el país, donde sus capitales departamentales y sus barrios periféricos concentran la mayor parte de la población (entre 75% y 90%), y coexisten con varios poblados de menos de 1000 habitantes.

A nivel nacional, la población es mayoritariamente urbana (88%), tendencia que comenzó a manifestarse ya en las primeras décadas del siglo XX<sup>2</sup>. En los últimos años, se destaca el fenómeno de las migraciones internas, relacionadas a dinámicos económicos que se producen en determinados territorios (inversiones en la construcción inmobiliaria en la costa este, principalmente en Punta del Este; emprendimientos industriales en el litoral oeste; y forestación en la zona norte), que generan atractivos de oportunidades de empleo e ingresos para la población. Estos emprendimientos, que a nivel de país no suelen ser de gran envergadura, lo son para las ciudades y departamentos que los reciben. Asimismo, esta movilidad interna, genera impactos asociados a la vivienda y al hábitat de los trabajadores que migran (muchas veces con sus familias), ya que por una parte, dejan viviendas y áreas vacías en sus lugares de origen, y por otra, impactan en el mercado inmobiliario de las zonas de destino, y muchas veces, ante la imposibilidad de acceder al mercado formal del suelo y la vivienda, conforman o incrementan asentamientos informales o irregulares. “El crecimiento de los asentamientos irregulares da luz a este fenómeno. En el año 2000, había 464 asentamientos en Uruguay, de los cuales, casi el 20% estaban en el interior. En el 2006, se llegó a 676, de los cuales 40% están en el interior, especialmente en áreas urbanas” (GDLU,

---

2 La tendencia a la urbanización del país ha sido muy temprana; ya en los años 30, Uruguay era el país más urbanizado de América Latina.

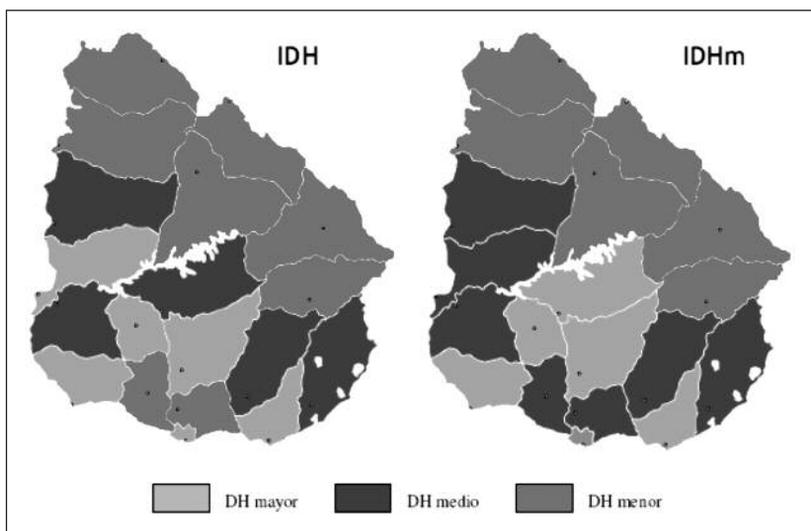
2010: 20).

Cabe aclarar que esta, no es la principal causa del crecimiento acelerado que los asentamientos irregulares han tenido en el país, en las últimas décadas (hacia el año 2000 estaba en tasas de crecimiento anual del 10% para Montevideo), sino que están más relacionadas con el aumento de la desocupación y el consiguiente deterioro de los ingresos familiares, la libre contratación de alquileres, el aumento del precio de la tierra urbanizada, el incremento de los hogares monoparentales con un solo perceptor de ingresos (generalmente la mujer), así como, la focalización de los programas de políticas de vivienda para los sectores de menores ingresos.

Uruguay es el país con menor porcentaje de hogares con pobreza urbana de la región, tanto en su área metropolitana como en las ciudades secundarias, y presenta la mejor distribución de ingresos per cápita de América Latina. En relación al Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD (2008b); en 2005, Uruguay ocupaba el puesto 46 de la clasificación, con un IDH de 0,852.

Pero, en las distintas mediciones del IDH realizadas en el país (1991, 1996, 2002 y 2005), se observa que el nivel de desarrollo humano, de los diferentes departamentos en Uruguay, si bien es clasificado como alto en el contexto mundial, a nivel nacional, evidencia los desequilibrios, la polarización y la desigualdad territorial, consustancial al desarrollo histórico de la base económico-productiva y social del país. Los departamentos fronterizos de la región norte del país, si bien se ubican en el extremo del umbral, entre desarrollo medio y alto, en el contexto nacional son los que ostentan los peores guarismos. (GDLU, 2010: 14-15)

Gráfico 1  
Variación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por Departamento



Fuente: GDLU, 2010: 14

\*IDH considera como indicador de recursos, el PIB

\*\*IDHm considera como indicador de recursos, el ingreso de los hogares.

La cohesión social en Uruguay ha sido históricamente elevada, en especial, si se compara con la media latinoamericana, no obstante, comenzó a disminuir al inicio de la última crisis económica (1999-2002), para caer bruscamente en el año 2002. Según el INE, la población pobre pasó, entre 2002 y 2004, del 24,3% al 31,9%. A partir de ahí, dicha cifra ha comenzado a recuperarse, situándose, en 2008, en el entorno del 22%, con un porcentaje de indigencia de solo el 1,7%. Pero, una característica de la pobreza en el Uruguay, es la “infantilización de la pobreza”, que en el año 2005, estaba en el entorno del 23% de pobreza extrema y 9% de indigencia en menores de 5 años. Estas cifras han disminuido considerablemente en los últimos 5 años.

Con relación al ingreso real de los hogares, en el primer trimestre del año 2009, éste se situaba en los \$19.220 pesos uruguayos (equivalente a

unos 800 dólares americanos), y la tasa de desempleo en el 7,5% (INE, 2009).

Cerrando este breve recorrido por el contexto socioeconómico-territorial del Uruguay, es de interés destacar que el país tiene una larga tradición de políticas públicas de tipo universal (salud, educación, vivienda, etc.), y que si bien, el país no estuvo ajeno a los procesos que vivió la región (especialmente en la década de los años 90), de atenuación de la intervención del Estado en la regulación, redistribución y coordinación de las políticas de bienestar, en favor de la acción libre del mercado y los sectores privados, estas políticas universales, aunque en muchos casos se redujeron, igualmente prevalecieron. También se mantuvo la propiedad pública de las grandes empresas de servicios (agua, electricidad, combustibles, telefonía, etc.).

El 1 de marzo de 2005, asumió el Gobierno Nacional, por primera vez en la historia del país, la coalición de partidos de izquierda (Frente Amplio), desplazando a los tradicionales (Partidos Colorado y Nacional), después de 175 años de alternancia de éstos en el poder.

En este Gobierno progresista se crea el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), que instrumenta el *Plan Nacional de Emergencia Social* (Panés: 2005-2007), política macro dirigida a los hogares en extrema pobreza o indigencia del país, la cual se basaba en dos componentes fundamentales:

- a) Asistencial, para atender las situaciones de emergencia de la población objetivo.
- b) Promocional, con el objetivo de brindar herramientas que permitan la superación de las situaciones de indigencia, pobreza y otras formas no económicas de exclusión social, con énfasis en el acceso al pleno ejercicio de los derechos.

El PANES da lugar en el período 2008-2009, al Plan de Equidad, que se basa en un enfoque de derechos y ciclo de vida, y que busca abordar el problema de la pobreza de forma multidimensional, aumentando la cobertura a través del régimen de asignaciones familiares.

Otra línea de política pública de alto impacto fue el Sistema Nacional Integrado de Salud, implementado en 2008, y que permitió el acceso a

cobertura médica a 170.000 personas que carecían de la misma.

### *La vivienda: su legislación*

Desde el 17 de diciembre de 1968, con la promulgación de la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728, el país cuenta con una legislación de gran importancia para las políticas de vivienda, que reformula la organización institucional en el sector, creando organismos de planificación, y estableciendo nuevas modalidades para la generación y el acceso a la vivienda. La ley y sus leyes modificativas y complementarias posteriores (1992), reafirman el derecho consagrado en la Constitución de la República, de que todo ciudadano pueda acceder a una vivienda digna. Asimismo, establece los roles y funciones del Estado y los organismos públicos, encargados de producción y financiamiento de la vivienda social, y se establecen los mecanismos de producción de vivienda en distintas modalidades de gestión, según las posibilidades económicas y sociales de la población: obra pública, promoción privada, y cooperativismo de ahorro y préstamo o de ayuda mutua, en sus dos modalidades de tenencia: cooperativas de usuarios y de propietarios. La ley también crea el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, y establece los mecanismos de préstamos y subsidios que lo regirán.

En el país, la producción social del hábitat, ha encontrado su mayor referente, en los procesos de participación de los usuarios, en las cooperativas de vivienda, donde debidamente asesorados por los técnicos, son ellos quienes autogestionan todo el proceso de construcción. Esta larga tradición de cooperativismo de vivienda, se institucionalizó con la aprobación de la Ley de Vivienda, la que también regula a los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), y establece que toda cooperativa requiere del asesoramiento de un IAT. Las características principales de estos Institutos son: el trabajo interdisciplinario, el brindar asesoramiento integral a las cooperativas, y el ser organizaciones sin fines de lucro.

Como se indicó, la Ley se aprobó en el año 1968, y ya en 1975, uno de cada dos préstamos para la construcción de viviendas, que se solicitaban en el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), entidad pública financiera que entregaba los préstamos y subsidios para vivienda, correspondían al régimen cooperativo, vinculado principalmente a los sindicatos de

trabajadores. En ellos, el mayor porcentaje correspondía a cooperativas de vivienda de usuarios por ayuda mutua.

Debido a que estos grupos, se constituyeron en poderosos factores de organización y concientización social, desde 1975 y hasta el final de la dictadura militar, en 1985, el apoyo oficial fue prácticamente nulo.

### *La vivienda: su institucionalidad pública entre 1990 y 2009*

En el año 1990 se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma), institución de nivel nacional, que desde su Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi), es la encargada de generar las políticas de vivienda y hábitat del país, elaborar los Planes Quinquenales de Vivienda, y gestionar el Fondo Nacional de Vivienda.

Desde su creación hasta el año 2004, el Mvotma, atendía con préstamos y subsidios para vivienda, a la población de recursos medios y bajos del país (entre 0 y 60 Unidades Reajustables (UR) de ingreso familiar mensual –aproximadamente entre 0 y 1.000 dólares americanos).

Por su parte, el BHU, entidad pública financiera que desde comienzos del siglo XX, gestionaba y financiaba la vivienda de interés social, a partir del año 1990, deja de ser un banco social, para transformarse en un banco competitivo, concentrándose en brindar préstamos individuales y grupales (a cooperativas y sociedades civiles), a familias con más de 60 UR de ingresos mensuales, para programas de obra nueva, reformas, reciclajes y compra de vivienda usada.

Otra institución de larga tradición y gran importancia para la vivienda del medio rural, es el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (Mevir), empresa pública, no estatal, sin fines de lucro, creada en 1967, a impulsos de un particular (Dr. Gallinal), con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. Su contribución a la mejora de la calidad de vida de la población objetivo ha sido muy significativa. No obstante, como por mandato no puede operar en las áreas urbanas (salvo escasas excepciones de Programas de “Mevir urbano”), se ha dedicado básicamente a la construcción, por autoconstrucción, de barrios cercanos a poblados del interior del país, lo que muchas veces ha

contribuido a la innecesaria expansión de esos pueblos. También ha tenido líneas de apoyo a la mejora de la vivienda productiva rural.

Un programa focalizado en los asentamientos irregulares que ha tenido grandes inversiones públicas e impacto en la última década, es el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). Este programa financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzó gestionándose desde la Oficina de Planeamiento y Presu-puesto de Presidencia, sin vínculo con las políticas del Mvotma, hasta el año 2005. El PIAI busca mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay, promoviendo la integración física y social, básicamente a través de la generación de infraestructura básica, servicios sociales y otorgamiento de títulos de propiedad a los residentes de los asentamientos irregulares, pero sin tener casi intervención en la vivienda.

Por último, en lo relativo a las políticas de vivienda a nivel local, en general, todas las Intendencias Departamentales suelen desarrollar programas de apoyo a la vivienda de interés social, con fondos municipales, en las modalidades de programas pilotos; canastas de materiales; carteras de tierras y/o fincas; y mejoramiento de viviendas, entre los más comunes que se implementan.

A continuación se presenta un cuadro comparativo que sintetiza las características y modificaciones que en los períodos 1990-2004 y 2004-2009, han tenido las políticas de vivienda y la institucionalidad asociada a ellas:

1990-2004	2004-2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes Quinquenales de Vivienda, elaborados por técnicos y políticos de DINAVI.</li> <li>• Políticas desde la oferta/subsidio a la oferta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se convoca a la Comisión Asesora de Vivienda (organizaciones de la sociedad civil y universidad), para elaborar el Plan Quinquenal de Vivienda.</li> <li>• Políticas desde la demanda/subsidio a la cuota.</li> <li>• Reorganización del stock existente y generación de vivienda nueva.</li> </ul>
Institucionalidad:	Nueva institucionalidad:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mvotma-Dinavi: se ocupan de los sectores bajos y medio-bajos (0 a 60 UR), con préstamos y subsidios.</li> <li>• Atención a activos y pasivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mvotma-Dinavi: política habitacional integral/acceso y permanencia a vivienda adecuada para todos los sectores de la población.</li> <li>• Tipologías en función de las necesidades familiares.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipologías en función de las posibilidades económicas de la familia.</li> <li>• Sectores de bajos ingresos con subsidio casi total – Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) en áreas periféricas.</li> <li>• Credimat: préstamo para materiales de construcción, para mejoras y ampliaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea la Agencia Nacional de Vivienda (2007): servicio descentralizado ejecutor de las políticas públicas de vivienda y atención de cartera social anterior del BHU.</li> <li>• Nuevos préstamos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Compra de vivienda nueva</li> <li>– Compra de vivienda usada</li> <li>– Refacción y mejora a través del BHU</li> <li>– Continúa Credimat</li> </ul> </li> <li>• Se crea el Fondo de Garantía de Alquileres.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• BHU: crédito a sectores medios. Proyecto Precio Terreno (PPT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructuración del BHU como principal organismo público financiero de crédito para vivienda.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIAI: gestionado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, sin vínculo con las políticas del MvotmaA, ni de las Intendencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIAI se integra al Mvotma, aunque sigue con un fuerte énfasis en la infraestructura. Intenta articular con las Intendencias departamentales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mevir: autoconstrucción de conjuntos en áreas periurbanas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mevir: programas de vivienda nucleada y aislada; “unidades productivas” para pequeños productores familiares: mejora de la situación habitacional, de las construcciones para la producción y mejoras prediales que favorezcan su desarrollo.</li> </ul>

Las políticas públicas de vivienda implementadas en las últimas dos décadas y los procesos socio-territoriales y urbanos desarrollados, han llevado a:

- La expansión horizontal de las ciudades, generadas por el crecimiento de las periferias formales (a través de los programas de Proyecto-Precio-Terreno [PPT], la promoción privada, y los programas de vivienda nucleada fuera de las áreas urbanas de Mevir), e informales (por los asentamientos irregulares).
- El vaciamiento de áreas centrales e intermedias de las ciudades (fundamentalmente en Montevideo), debido a la expulsión de población de la ciudad consolidada.
- La generación y/o incremento de la segregación socio-espacial, en los que han colaborado programas públicos como los de Núcleos Básicos

Evolutivos (NBE).

- La consolidación de la expansión urbana con el PIAI.

Todo esto ha traído aparejados altos costos para las ciudades, por la necesidad de expandir infraestructuras y servicios, y mantener los que quedan en desuso en las áreas que se vacían; y por problemas de movilidad intraurbana, tanto por los costos económicos, como por el tiempo que los habitantes y trabajadores emplean para desplazarse, desde su lugar de residencia y hacia el trabajo.

Si bien las políticas de vivienda desarrolladas en el último quinquenio, tienen un fuerte énfasis en la demanda (a diferencia de las anteriores que subsidiaban la oferta), y en la inclusión social, la reestructura institucional ha insumido muchos años, lo que ha retrasado considerablemente la implementación de nuevos programas.

### *El mercado de trabajo: sus características*

El crecimiento económico no es suficiente para solucionar los problemas del mercado de trabajo, al menos no todos, dado que persisten grupos que no logran encontrar empleo o que encuentran empleos de mala calidad... a fines de 2008, luego de cinco años de crecimiento ininterrumpido de tasas superiores al promedio histórico, hay alrededor de 125.000 personas desocupadas, lo que equivale a una tasa de desempleo del 8%. (Mazzuchi, 2009: 77).

En Uruguay han habido períodos con elevados niveles de desempleo estructural, incluso de dos dígitos como los de 1976-1978 (11,6%), 1982-1986 y 1995-2006; y con un pico de 18% en 2002, resultado de la crisis económica. El desempleo se ha reducido significativamente en el último quinquenio, situándose en la actualidad en un 7,5%.

El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de activos, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho anti-igualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos. En Uruguay, los colectivos más vulnerables son los jóvenes y mujeres de

mediana edad que buscan empleo por primera vez; las personas adultas con pocos años de escolaridad (especialmente mujeres entre 25 y 34 años), y los trabajadores de mediana edad desplazados de la industria con bajos niveles educativos y un desempleo superior a los 6 meses. Asimismo, las mujeres y los trabajadores de más de 50 años, son los que permanecen mayores períodos en el desempleo.

Entre las principales problemáticas vinculadas al mercado laboral, y las posibilidades de inclusión y mantenimiento en el mismo, se destacan:

- La informalidad, con un porcentaje de trabajadores no registrados en la seguridad social (en 2007 se situó en cerca del 30%);
- El nivel educacional alcanzado, el cual aumenta las probabilidades de encontrar y conservar el empleo;
- La calidad del empleo (inestabilidad laboral, falta de cobertura de seguridad social, ingresos insuficientes, etc.), especialmente en trabajadoras del servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia.

### *Las Políticas Activas de Empleo: aproximaciones*

América Latina viene de una tradición de políticas pasivas vinculadas al mercado de trabajo, desde una óptica, en la cual, el empleo es directamente dependiente del crecimiento económico, y que, ante situaciones de desempleo coyunturales, se debe actuar a través de medidas “pasivas”, como el seguro de paro o la seguridad social. Por el contrario, la realidad ha marcado que el desempleo se haya vuelto más frecuente en la vida activa de los trabajadores, además de más largo, y el retorno al mercado laboral necesita de nuevos saberes e instrumentos. De ahí la necesidad de políticas activas que complementen, y no sustituyan, las políticas pasivas.

En Uruguay, desde comienzo de los años 90, han ido cobrando importancia las políticas activas de empleo, con la creación de la Dirección Nacional de Empleo (Dinae) y la Junta Nacional de Empleo (Junae), que funcionan en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En el último quinquenio y desde la Dinae se han implementado varios

programas en esta línea:

- Programas de capacitación descentralizados: Projovent, Promujer y Procladis (dirigido a discapacitados);
- Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer (Junae-Dinae-Organización Internacional del Trabajo (OIT));
- Programa de capacitación para trabajadores rurales (Mevir-Dinae);
- Programas de apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs);
- Centros Públicos de Empleo (CePEs), a cargo de la Dinae y las Intendencias; y
- Comités Locales de Empleo: tripartitos, han sido un ensayo de vinculación sectorial-territorial en lógica de gobernanza.

En mayo de 2009, se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop), persona pública de derecho privado y tripartito, encargado de gestionar las políticas activas de empleo.

También desde el Mides y en el marco del Plan de Equidad, se han desarrollado programas de empleo directo, para población de menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad, como los Programas *Objetivo Empleo, Uruguay Trabaja y Emprendimientos Productivos Locales*.

Se estima que en los programas gestionados por el Poder Ejecutivo (en el último quinquenio) hay un mínimo de 40.000 beneficiarios de acciones de capacitación e inserción laboral, siendo la capacitación la práctica más difundida que se verifica en el 80% de los casos...

La Dinae constituyó un equipo y una forma de trabajo. Que el órgano asesor, la Junae, tuviera constitución tripartita se valora positivamente. La participación de los trabajadores y los empresarios es importante para el diseño de las políticas.” (Ibídem, 2009: 103-104).

Pero más allá de estos aspectos positivos, Mazzuchi identifica aspectos a mejorar, relacionados con:

- La poca adaptación de las políticas al ciclo económico;
- La existencia de programas similares y grupos no cubiertos;

- La falta de coordinación de los distintos programas; y
- La falta de evaluaciones.

### **3. Políticas de vivienda, políticas activas de empleo y desarrollo local**

En Uruguay, la política de vivienda no se ha incluido aún dentro de las políticas sociales. Para el Mides, ha sido un componente tenido en cuenta (programa de canastas de materiales), aunque con escasa articulación territorial y asistencia técnica.

Por su parte, las políticas activas de empleo, sí han tenido un enfoque de política social. Varios programas vinculados al Plan de Equidad del Mides, apoyan la inserción laboral y generación de empleo digno, aunque con escaso vínculo a políticas económicas y con no muy amplia cobertura.

En las políticas públicas prevalece la lógica sectorial y vertical, existiendo escasa o nula articulación entre las políticas públicas centrales, tanto de vivienda como de empleo, y las locales.

Asimismo, la universalidad de la cobertura de las políticas públicas, dificulta la implementación de políticas diferenciales, focalizadas en las problemáticas y necesidades específicas de los distintos grupos sociales y realidades socio-territoriales a los que se dirigen.

En un Estado tradicionalmente centralista como el uruguayo, y en el actual período de Gobierno, se desconcentraron políticas y acciones sectoriales, pero con escasa descentralización y enfoque/gestión territorial.

No es posible trabajar en desarrollo económico local sin considerar al empleo como uno de sus objetivos centrales. Los cambios en el empleo y en el trabajo han tenido efectos sobre el territorio, por lo cual son necesarias políticas que den cuenta de esta realidad. También, las políticas de vivienda deben articularse con las políticas de empleo y los procesos de desarrollo local, para responder a las necesidades reales de su población objetivo.

### **4. Algunos desafíos para las políticas públicas y el desarrollo local**

- La construcción de una visión de mediano y largo plazo, que establez-

ca un horizonte que determine las acciones de corto plazo y permita avanzar de manera gradual.

- La concertación de los agentes locales con los agentes regionales, nacionales e internacionales.
- La construcción permanente de un Estado fuerte, democrático y descentralizado.
- Municipios como fuente de procesos y recursos, que puedan contribuir al desarrollo nacional.
- El desarrollo local como instrumento necesario en la gestión de la diferencia.
- Reconocer que las políticas de empleo se encuentran en la inter-sectorialidad entre políticas económicas y sociales, y que las políticas de vivienda son también políticas sociales.
- La necesidad de políticas nacionales de desarrollo local, articuladas con las demás políticas sociales, entre ellas las de vivienda y empleo.

## Bibliografía

Delgado, María del Huerto (2008). “El aporte de la Cooperación Multilateral al Desarrollo Local y la generación de ámbitos para la Gobernanza. El caso del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay”. Disponible en [www.arturuguay.org/art/home/home/index.php?menu=sub1\\_7&menu2=sub2\\_20&t=secciones&secc=274&sub=395](http://www.arturuguay.org/art/home/home/index.php?menu=sub1_7&menu2=sub2_20&t=secciones&secc=274&sub=395), visitado el 10 de octubre de 2009.

INE-Instituto Nacional de Estadísticas. (2005) “Censo 2004, Fase 1”. Disponible en , visitado el 10 de octubre de 2009.

INE-Instituto Nacional de Estadísticas (2009). “ Disponible en , visitado el 10 de octubre de 2009.

Gallicchio, Enrique (2002). *Desarrollo económico local y empleo*. Uruguay: IAF / SUR / Clah.

Grupo de Desarrollo Local Uruguay (GDLU) (2010). “Descentralización y desarrollo local en el Uruguay. Elementos para promover un debate político”. En: *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la Descentralización*. N° 3. Uruguay: Programa de Desarrollo Local ART

Uruguay – PNUD

- Mazzuchi, Graciela (2009). “Revisión y reflexiones en torno a las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay”. En: *Políticas Activas de Empleo en Uruguay*. Ivone Perazzo; Cecilia Rossel; Graciela Mazzuchi; Fernando Pintos; Paula Carrasco: 73-117. Uruguay: Oficina Internacional del Trabajo
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008a) “Programa de Desarrollo Local ART Uruguay”.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008b). “Índice de Desarrollo Humano 2007-2008”.
- Rodríguez Miranda, Adrián y Sienra, Mariana (2008). *Claves del Desarrollo Local. El caso de Treinta y Tres: una metodología de análisis aplicada*. Uruguay: Editorial Fin de Siglo
- Vázquez Barquero, Antonio (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Chile: Cepal.

# Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia

Carmen Ledo García\*

## Resumen

La correlación existente entre la incertidumbre laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia se constituyen en un doble desafío. Por una parte, debido a la histórica precarización laboral y su incidencia en las estimaciones clásicas de la pobreza y por otra, debido a las connotaciones de la políticas de vivienda y su incidencia de los niveles de la pobreza en Bolivia, profundizada en diversos planos al interior de las familias bolivianas. Se ha utilizado diversas herramientas metodológicas y se ha tenido que realizar tediosos pasos de procesamiento de los datos, ya que los datos globales no permiten una clara visualización de la diferenciación de género en la estimación de la pobreza, por ello se ha buscado construir indicadores con perspectiva de género que permitan aproximarnos a una temática de tan grade envergadura. En las conclusiones del estudio se destacan los problemas múltiples a los que debe hacer frente la fuerza de trabajo boliviana y se efectúan recomendaciones para la construcción de una Bolivia humana, equitativa y sustentable.

**Palabras clave:** Incertidumbre laboral, empleo, pobreza, vivienda, equidad, género, políticas

## Abstract

The correlation with thematic of labor uncertain, poverty and political of housing are constituted in two hand challenged. On one hand, the historical labor uncertain and their incidence in the classic estimates of the poverty; and for other hand, the connotations of the political actions of housing and their incidence of the level of poverty in Bolivia that was deepened in diverse planes of the Bolivian families. It has been used diverse methodological tools and it has been had to carry out tedious steps of the data processing, since the global data don't allow a clear visualization of the gender differentiation in the estimate of the poverty, for it has been looked for it to build indicators with perspective of gender that they allow to approach to a thematic one of so grade span. In the conclusions of the study they stand out the multiple problems to those that it should make front the Bolivian work force and recommendations are made for the construction of a human, equity and sustainable Bolivia.

**Keywords:** Labor uncertain, employment, poverty, housing, equity, gender, political

---

\* Doctora en Planificación Urbana-Regional. Master en Estudios Sociales de la Población y Economista. Directora del Centro de Planificación y Gestión (Ceplag-UMSS). Docente titular de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Cochabamba-Bolivia.  
E-mail: carmenledo@gmail.com; mcledog@yahoo.es, o carmenledo@ceplag.edu.bo

## Introducción

La discusión sobre la articulación entre trabajo y políticas de vivienda, fue parte del Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”, organizado por FLACSO Sede Ecuador, entre el 9 y 10 de julio de 2009. En aquella oportunidad, presenté este estudio, diseñado con el objetivo de verbalizar el debate en el contexto boliviano.

He dividido este artículo en 4 secciones: en la primera, se presenta un apretado resumen de la situación socioeconómica y espacial de Bolivia, se intenta revelar la coexistencia de una multivariada gama de problemas estructurales localizados en el espacio, y la necesidad de que las instancias pertinentes busquen soluciones de largo aliento, que permitan la reducción de las brechas, con el objeto de coadyuvar al incremento de la igualdad de oportunidades de *tod@s l@s ciudadan@s*.

En el segundo acápite, se exhiben algunos indicadores de pobreza, se observa la distribución de los hogares pobres según el área de residencia y el contexto ecológico; se advierte que más de la mitad de los hogares residentes en las ciudades no cuenta con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas alimentarias, se ha producido en realidad un acelerado proceso de urbanización de la pobreza, el empobrecimiento de las familias, y la existencia de todo tipo de insatisfacciones explica el crecimiento acelerado de los espacios urbano marginales. En las ciudades bolivianas, se reproducen y profundizan las desigualdades económicas, culturales, políticas y sociales, todo ello en el marco de una creciente vulnerabilidad, segregación, exclusión social e intolerancia.

En el tercer apartado, se analiza la participación de la población en las actividades económicas; se inicia con la descripción de los indicadores del desempeño económico, para luego profundizar con los indicadores de empleo, tasas de desempleo abierta y de subocupación de la fuerza de trabajo. Finalmente, en el apartado cuarto, se presentan algunos indicadores que problematizan el tema de la vivienda, y se intenta contextualizar las políticas de vivienda en Bolivia. Se culmina con la presentación de las conclusiones del estudio, donde se afirma, que en Bolivia, a pesar de los alentadores indicadores macroeconómicos, aun no se ha podido superar

los empleos precarios y de baja calidad, que repercuten en la falta de acciones de acceso a una vivienda digna.

## 1. Breve contexto socio-económico y espacial

Bolivia ocupaba el lugar 113, entre 182 países, según el Índice de Desarrollo Humano propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-IDH), en el año 2009. Tenía un nivel de desarrollo humano inferior al de Honduras e Indonesia. El costo social cargado, en los sectores más deprimidos, y causado por la Nueva Política Económica (NPE), y por el Programa de Ajuste Estructural (PAE), se tornó elocuente el deterioro en las condiciones de vida, y en el aumento de la pobreza. El PAE se ha caracterizado por tener un carácter concentrador del ingreso, sin un impacto positivo apreciable en el mercado interno, ni en la redistribución del ingreso, lo que ha implicado, una reducción del aparato estatal, una tendencia a la descentralización, un propósito de modernizar las estructuras del sector público, y una tendencia a la privatización de actividades anteriormente implementadas por el Estado.

En términos demográficos, Bolivia quintuplico el número de sus habitantes durante el siglo XX, su crecimiento pasó desde un nivel del 1%, vigente entre 1900 y 1950, al 2.7% anual registrado entre 1992 y 2001. Se estima que la población que habitó su territorio, en 2009, fue alrededor de 10 millones de habitantes. Destaca el cambio de su predominio rural, que incluso estuvo vigente hasta los años 90, a una mayor presencia urbana (62%), en consecuencia, la urbanización boliviana, es un proceso que ha involucrado modificaciones en las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales (Ledo, 2002: 54-60). Justamente a fines de 2009, se advirtió que la sucesión de las transformaciones, han mostrado consecuencias negativas en el bienestar de las familias, entre las que se destacan: la vulnerabilidad, el carácter crecientemente excluyente de su base económica, la fragmentación, la polarización social, y un marcado crecimiento de la pobreza (Coraggio y Ziccardi, 2000: 1).

Por otra parte, la organización del territorio boliviano, ha sufrido modificaciones importantes, en correspondencia con las políticas de carác-

ter económico social implementadas a lo largo del siglo XX. Se ha producido una transformación del patrón de asentamiento Norte-Sur, ubicado predominantemente en Occidente, por otro patrón de asentamientos humanos de Oeste a Este. Estos procesos de cambio, en la configuración territorial, han originado modificaciones del predominio rural vigente en Bolivia, hasta la segunda mitad de los años 80, por una presencia y predominancia urbana elocuente, con matices de concentración en muy pocas ciudades versus una alta dispersión en el resto del territorio boliviano.

Bolivia se debate entre dispersión y concentración, situación que revela la existencia de un modelo de organización del territorio que involucra a los tres contextos ecológicos (eje económico): La Paz y El Alto (Altiplano), Cochabamba (Valles) y Santa Cruz (Llanos). Es interesante demostrar, que en cada contexto ecológico, se reproduce la concentración en la ciudad capital, y la dispersión en sus espacios circundantes. El eje económico concentra dos terceras partes de la población urbana nacional, el 80% de la Población Económicamente Activa (PEA), y la mayor concentración del equipamiento e infraestructura para actividades económicas, sociales y políticas.

En los Valles y en los Llanos, existe la tendencia a la conformación de un sistema de ciudades intermedias, se advierte que estas ciudades crecen a un ritmo mayor que el detectado en las grandes ciudades, aspecto que aparece como uno de los rasgos más notables de la nueva dinámica urbana, y que podría ser aprovechado para construir un programa de asentamientos humanos de largo aliento. Se debe promover un proceso de urbanización espacialmente desconcentrado, con fortalecimiento de ciudades intermedias y centros urbanos menores articulados entre sí, lo que, junto con crear mejores condiciones para el desarrollo humano de la población, radicada en las ciudades, facilitaría el acceso de los pobladores rurales, a los mercados y servicios urbanos, dinamizándose, de esa manera, el desarrollo rural y por ende el urbano y peri-urbano.

Las zonas urbanas en Bolivia, durante el siglo XX, han incrementado su importancia demográfica en más de 23 veces, en cambio, las zonas rurales apenas se duplicaron. Es evidente que el crecimiento de la población, guarda estrecha relación con el dinamismo económico y social de cada región, de tal manera que, los patrones regionales de desarrollo son los que

en última instancia permiten entender el ritmo de su crecimiento. La redistribución de población en Bolivia, expresa la pérdida de importancia relativa del sector agrícola y la expansión del sector terciario de base esencialmente urbana, así como, la profundización de actividades relacionadas con los hidrocarburos en la región del Chaco y Tarija, especialmente.

La urbanización boliviana, se ha producido con una concentración demográfica, en solo 4 ciudades de más de medio millón de habitantes, versus, una gran dispersión, en 29.600 espacios rurales de menos de 2 mil habitantes. Se espera, cuestión que agrava el escenario anterior, que para el año 2010, la población llegará a los 10 millones de habitantes, de los cuales 7 vivirán en zonas urbanas, y sólo alrededor de un 30%, vivirán en las zonas rurales. En consecuencia, por los aspectos presentados con antelación, se puede indicar que la magnitud de los problemas existentes en Bolivia, son de carácter multidimensional, por ello, se requiere resolver los conflictos de manera integral y sistémica; no se puede imaginar un proceso de planificación, que solo haga frente a aspectos sectoriales, ya que se requieren soluciones estructurales y de largo aliento, que permitan reducir las brechas de inequidad, exclusión social y vulnerabilidad, y aumentar las oportunidades para los ciudadanos.

La heterogeneidad dominante a lo largo y ancho del territorio boliviano, explica su dinámica demográfica diferencial, en este contexto aún perviven etapas iniciales de transición demográfica en las zonas rurales y en espacios urbano marginales de las grandes ciudades, junto con etapas avanzadas de cambio demográfico en los barrios más consolidados. En este proceso de redistribución espacial de la población, las migraciones internas e internacionales han contribuido a modificar las ciudades y los pueblos, se han producido desplazamientos de personas y familias desde contextos de reducidas oportunidades hacia contextos de mayor desarrollo relativo dentro y fuera del país.

Las diferencias demográficas prevaecientes, obedecen a desigualdades sociales que, a su vez, se derivan de la posición que los individuos tienen en relación con los medios de producción. Ahora bien, se supone que la desigualdad de los grupos sociales, cuya existencia es posibilitada por los factores de la estructura productiva, es la que conduce a diferentes pautas de comportamiento demográfico, entre ellas las relativas a los patrones de

fecundidad, a la exposición al riesgo de muerte, y a la calidad de vida de los individuos. En consecuencia, las desigualdades económicas regionales y los procesos de diferenciación social, producen cambios en la distribución espacial de la población y en la estructura productiva prevaeciente en las ciudades bolivianas. Estos cambios, tienden a expresar el profundo deterioro de las condiciones de vida y la reproducción social de la mayor parte de bolivian@s, tanto en el campo como en las ciudades.

Es urgente, implementar e integrar, en el marco nacional de las políticas, programas de apoyo a la población, a través de mecanismos innovadores de información y comunicación. La generación de bienestar en los habitantes, sólo es posible, a través de la ampliación de sus capacidades y oportunidades. Se requiere de una base productiva, con una economía capaz de crecer, sin poner en riesgo las oportunidades de las generaciones futuras, sin agotar los recursos naturales y el medio ambiente, con capacidad de traducir los logros económicos en bienestar social e individual. Además, será necesario construir una cultura que admita las diferencias, que valore la equidad y la solidaridad de género y generacional, y la sostenibilidad ambiental.

El crecimiento poblacional, y en especial el crecimiento urbano, plantean difíciles desafíos de política, ya que no es posible reducir la brecha del déficit debido al acelerado crecimiento de la población, situación que necesariamente se debe enfrentar antes que los problemas se tornen críticos. Las soluciones a veces tardan varios años en concretarse, y si se espera hasta que los problemas se agudicen, existiría el peligro de que se generen situaciones inmanejables. Las modificaciones de la estructura productiva y los cambios económicos, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, están generando una nueva forma de redistribución de la población y de oportunidades de empleo. La falta de conocimiento de éstas modalidades de distribución y redistribución espacial de la población, se constituyen en un serio impedimento para el diseño de planes, programas y proyectos, así como, para la mejor comprensión de los determinantes y las consecuencias del proceso migratorio.

La denominada media luna, uno de los nodos de mayor conflicto en Bolivia, tiene su centro de poder en la ciudad de Santa Cruz, dicha ciudad, ha tenido una dinámica de crecimiento muy peculiar, de hecho, su histo-

ría moderna se inicia en 1952, gracias al beneficio de las reformas estructurales –económicas, sociales y políticas–, que se constituyeron en un poderoso instrumento para el crecimiento agrícola de tipo capitalista. Bajo una intensa promoción desde el Estado, se generó la agroindustria del Oriente, donde se concentró y polarizó el apoyo técnico y financiero estatal e internacional. Factores importantes en este proceso fueron: el trasiego de excedentes estatales, producido en las zonas mineras del Altiplano; el incremento de las regalías petroleras, resultado del aumento de la producción petrolera y de los precios a raíz de la crisis energética internacional; el flujo del grueso de los recursos obtenidos a través del endeudamiento externo; el desarrollo agroindustrial de Santa Cruz, impulsado por la dictadura del gobierno de Bánzer; y la favorable coyuntura internacional de precios del algodón; entre otros. Hoy, Santa Cruz se constituye “en una ciudad global intermedia, dentro de la red latinoamericana de nodos producto de la globalización” (Prado Salmón, 1999: 2-8).

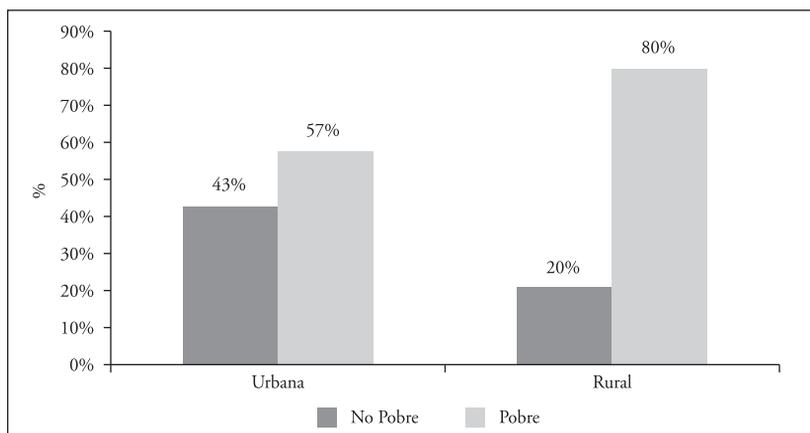
En consecuencia, se puede sintetizar, indicando que, el Oriente boliviano, existe hoy, gracias al aporte del Occidente. A pesar de ello, se torna visible la ampliación de brechas entre sus regiones. En Occidente, existe concentración de ingresos en pocas manos, bajos niveles de desarrollo humano, huellas del daño ambiental producido por la expoliación de los minerales, las que han generado un paisaje de despojo. En dicho territorio, se ubican poblaciones fantasmas o en proceso de serlo; maquinarias, instalaciones y equipos obsoletos; y un ejército de hombres y mujeres que deambulan por el país buscando mejores oportunidades para la sobrevivencia. Por ello, es urgente implantar en Bolivia, un espacio de superación de los conflictos, se requiere construir espacios de convivencia a través de alianzas proactivas que permitan colocar, en el primer plano, la búsqueda de justicia social y equidad para tod@s l@s bolivian@s.

## 2. Pobreza en Bolivia

Desde los años setenta y hasta alrededor de la mitad de los años noventa, siete de cada diez personas se encontraban en situación de pobreza, en cambio, a partir de 2000 se reduce a seis personas pobres por cada diez.

Esta situación, significa que, los ingresos percibidos por la población, no son suficientes para comprar una canasta de alimentos que permita alcanzar los niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades. Nótese que en 2002, se hallaban en situación de pobreza alrededor del 80% de l@s bolivian@s residentes en las zonas rurales y casi el 60% de hogares cuya vivienda se localiza en espacios urbanos (Gráfico 1).

Gráfico 1  
Bolivia: Población por condición de pobreza y área de residencia, 2002 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Mejoramiento en las Condiciones de Vida (MECOVI) (INE, 2005)

Como ya se adelantó, sólo al desagregar los datos por el área de residencia, aparecen diferenciales que revelan la alta inequidad prevaleciente al interior del territorio boliviano. Por una parte, más de la mitad de los pobladores que residen en las zonas urbanas de Bolivia, están afectados por pobreza, ello sugiere que en Bolivia se ha producido un proceso de urbanización de la pobreza.

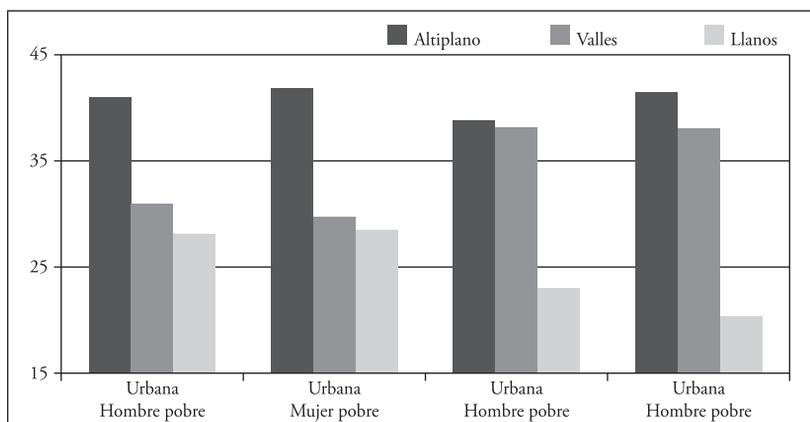
Notara el lector, que los niveles de pobreza alcanzados en los hogares que residen en los espacios rurales, son alarmantes. Cuatro de cada cinco personas que viven en zonas rurales bolivianas, están afectadas por pobreza, dichos pobladores sufren de una patología de inequidades e injusticia social, que se sintetiza en un cuadro de pobreza generalizado. Por tanto,

existe una alta magnitud de residentes rurales ubicados por debajo de la línea de pobreza (Gráfico 1).

Más de la mitad de los hogares en las zonas urbanas está en situación de pobreza, en realidad esto demuestra, el carácter altamente segregado de las ciudades bolivianas. La distancia en la proporción de población no pobre, entre las áreas de residencia, es un indicador del peligroso camino que está siguiendo la economía boliviana, donde la inequidad y exclusión social son el detonante de dicho proceso. Una presencia significativamente alta de no pobres, en las zonas urbanas, y la bajísima representatividad de no pobres en las zonas rurales, revela que en estas últimas, serán necesarias acciones urgentes tendientes a cambiar la situación de injusticia social.

Geográficamente, la mayor proporción de pobres en Bolivia, se encuentra concentrada en el Altiplano, particularmente es fuerte en las zonas rurales de La Paz, Oruro y Potosí. Nótese que se trata de departamentos que también ocupan la primera posición en las categorías de pobreza en las zonas urbanas del Altiplano. Una segunda posición tienen los espacios rurales de los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca ubicadas en la región de los valles (Gráfico 2).

Gráfico 2  
Bolivia: Población distribuida por condición de pobreza, sexo, región ecológica y área, 2002



Fuente: Elaboración propia Encuesta de Mejoramiento en las Condiciones de Vida (MECOVI) (INE, 2005).

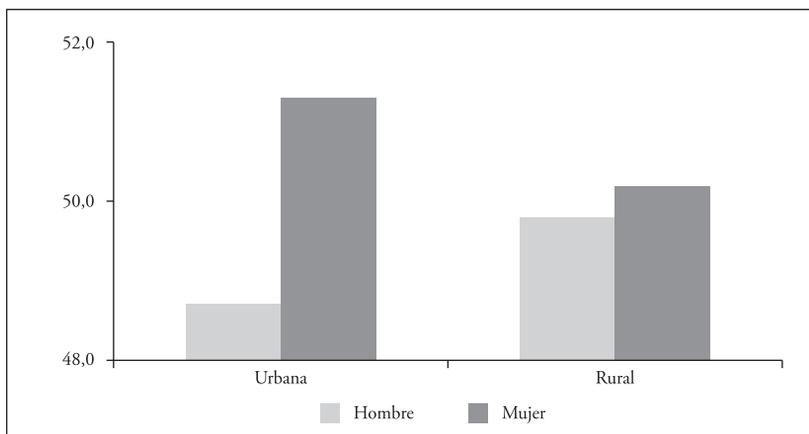
Nota: Altiplano (La Paz, Oruro y Potosí); Valles (Cochabamba, Tarija y Chuquisaca) y Llanos (Santa Cruz, Beni y Pando)

La pobreza femenina, es mayor en las zonas rurales del Altiplano y de los Valles, lo que revela procesos de profundo deterioro y pérdida de calidad de vida en las mujeres campesinas, quienes deben cargar sobre sus espaldas una serie de problemas de precariedad en su calidad de vida y de trabajo, esto revela también, diversas privaciones de índole y magnitud alarmantes. El haber demostrado que se ha generalizado la pobreza del Altiplano boliviano, es suficiente motivo para la implementación de acciones que permitan devolver la esperanza a sus pobladores, ya que los resultados son a todas luces, muy preocupantes.

En el Gráfico 2, se advierte que en Bolivia, la pobreza se concentra en el Altiplano, independientemente del área de residencia, urbana o rural. Los niveles de pobreza femenina son superiores a la masculina, aunque la magnitud de la pobreza afecta a todos y a todas, sin embargo son más pobres las mujeres. Es diferente el panorama que se observa en la zona de los Valles, en estos existe predominio rural entre los pobres, y se advierte que tanto hombres como mujeres están siendo afectados con mucha fuerza por la pobreza. En cambio, en las zonas de los Llanos, la pobreza es más femenina, y se localiza en las ciudades, rompiendo con el perfil que prevalece en el Altiplano y los Valles. Estos resultados, dan una primera aproximación a los desequilibrios y heterogeneidad del territorio boliviano, con el agravante que sólo en este nivel de desagregación va apareciendo la figura de la mujer como la más vulnerable.

Las mujeres en condición de pobreza y residentes en espacios urbanos representan alrededor del 51% de los pobladores pobres residentes en las áreas urbanas, ello significa que la pobreza urbana tiene rostro de mujer. Es similar, en términos generales, esta situación, en las áreas rurales, con la diferencia de una mayor representatividad masculina, en los espacios rurales de la región de los Llanos (Gráfico 3).

Gráfico 3  
Bolivia: Población distribuida por condición de pobreza y área según sexo, 2002



Fuente: Elaboración propia Encuesta de Mejoramiento en las Condiciones de Vida (MECOVI) (INE, 2005).

El indicador sintético de la pobreza económica (Tabla 1 y Gráfico 3), revela de manera enfática, la discriminación a la que se hallan sometidas las mujeres, sus ingresos son inferiores al de los hombres, tanto las pobres visibles como las invisibles son mujeres. La creciente incorporación femenina a la actividad económica, en Bolivia, lejos de responder a las aspiraciones del movimiento femenino, se halla asociada al deterioro de las condiciones materiales de vida de los hogares; es decir, el alto grado de concurrencia femenina, es parte esencial del desarrollo de estrategias de reproducción de la fuerza de trabajo.

Tabla 1  
Bolivia: Medición Combinada del ingreso personal y del ingreso del hogar de la población de 15 a 60 años, 2002

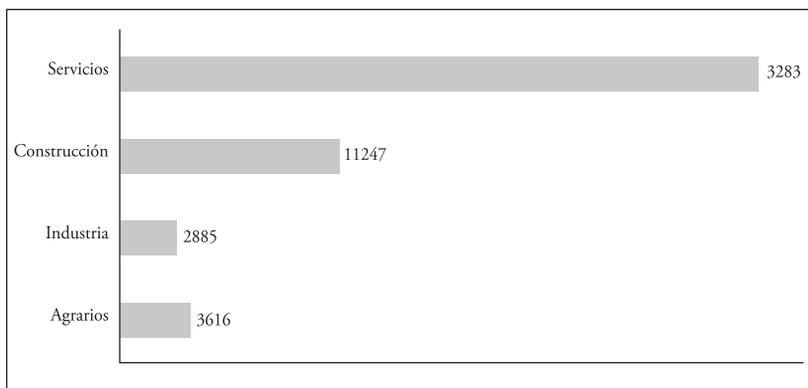
Pobreza	Hombre	Mujer	Total
Pobreza Absoluta	39,9	60,1	100,0
Pobreza Invisible	32,9	67,1	100,0
Autonomía y Pobreza	84,1	15,9	100,0
Autonomía y no pobreza	63,4	36,6	100,0

Fuente: Elaboración propia utilizando tabulados especiales.

Una de las formas en que las familias respondieron al deterioro de su presupuesto, fue incrementando el número de sus miembros, particularmente las mujeres participaron activamente en el mercado laboral, interno como internacional, gracias a la creciente demanda en España e Italia de fuerza de trabajo. Se ha producido, entonces, con fuerza, la salida de las mujeres, para incorporarse en la cadena global del cuidado; de esta manera, se buscó compensar la caída de los ingresos laborales individuales con el aporte proveniente del trabajo de otros miembros del hogar. Las mujeres bolivianas, son mayoría entre las migrantes dirigidas a España e Italia<sup>1</sup>. En cambio, los hombres son mayoría en las áreas rurales y entre los migrantes dirigidos a la Argentina y Brasil (Ledo, 2002: 69-70). El hecho de haber encontrado una mayor presencia numérica de mujeres en las zonas urbanas y en la migración de larga distancia (España e Italia), es un indicio del impacto que tuvieron las migraciones entre 1976 y 2010.

1 La información desagregada por sexo revela la presencia de 85186 migrantes femeninas y 72547 hombres, (véase Observatorio Permanente de la Inmigración, 2007). Se revisaron también el trabajo de Hinojosa (2007), revela entre las páginas 12 a 14 que en varios de los destinos de bolivianos más de la mitad son mujeres, en Barcelona llegaría al 60% del flujo migratorio.

Gráfico 4  
Ocupaciones declaradas por población boliviana residente en España, 2007



Fuente: ObservatorioPermanenteInmigracion, (2007)

En el proceso redistributivo de la población boliviana, las actividades económicas en las que se inserta la mujer son predominantemente urbanas, de ahí que ellas deben encontrar la respuesta en la migración para la superación de una amplia gama de insatisfacciones y/o aspiraciones. En consecuencia, la pobreza se ha trasladado a las zonas urbanas y las ciudades se han convertido en el escenario de desigualdad y de exclusión. El patrón inequitativo de su desarrollo se ha profundizado, la distribución del ingreso es más concentrada y desigual que en los años 70. Aún en el año 2004, dos terceras partes de l@s bolivian@s, se encontraban en situación de pobreza. Hasta el año 2002, Bolivia ocupaba el segundo lugar en desigualdad, en América Latina. Alrededor de 2004, paso a ocupar el primer lugar, seguido de cerca por Brasil. Los niveles de ingreso, revelan la inequidad que existe en Bolivia, se estima que el 40% mas pobre de la población, solo logra acceder al 10% de los ingresos, versus el 10% mas rico que absorbe mas del 40% de los ingresos. La desigual distribución de los ingresos en Bolivia, es estructural, ella se advierte con nitidez, tanto en las zonas rurales, como en las urbanas. En la tabla 2, se observa que la brecha urbana rural es constante entre 1996 y el año 2002, pero el año 2007, el índice de concentración de ingresos por persona, en el ámbito nacio-

nal, fue estimado en alrededor de 0,61; y osciló en torno al 0,51 para las zonas urbanas, y en 0,64 para las áreas rurales.

Tabla 2  
Bolivia: Evolución del coeficiente GINI según área de residencia, 1996–2007

Área de residencia	ÍNDICE DE GINI (valor)					
	1996	1997	1999	2000	2002	2007*
Total	0,58	0,59	0,55	0,61	0,59	0,61

Fuente: Elaboración propia, basada en los datos en 1996 de la encuesta nacional de empleo; desde 1997 al 2002 de las encuestas MECOVI, (INE, 2005). Para el 2007 se tomaron los datos de Escobar (2009: 13).

A la pobreza de vastos sectores de la población se suman las carencias y deficiencias del ambiente residencial. Quienes más necesidades tienen, menores recursos poseen. Si bien, la crisis y los efectos de las políticas de ajuste, implementadas en Bolivia, desde 1985, han incrementado la extensión de la pobreza no se debe olvidar que ésta es un síndrome de largo plazo, que resulta de las formas de producción, apropiación, distribución y utilización del trabajo excedente, y de los patrones de participación de productores y comerciantes por cuenta propia en la reproducción de la estructura de producción-acumulación de la formación social boliviana.

El incremento de la pobreza y de las desigualdades en diversos planos, impide contar con mejoras en la calidad de vida, y conseguir oportunidades de progreso para el siglo XXI, en aras de justicia social y respeto a los derechos humanos de hombres y mujeres, quienes trabajan en búsqueda de un futuro menos agresivo y más justo. El Estado deberá enfrentar estos problemas de manera planificada y organizada, con el ánimo de concentrar su actividad en proveer a todos por igual; pero sobre todo en dotar a los pobres, de servicios de infraestructura urbana, salud, educación, justicia y seguridad pública.

El empobrecimiento de las familias y la existencia de diferencias producidas por la multiculturalidad de las ciudades están agravando sus patologías sociales. Las ciudades bolivianas, se han convertido en un espacio

de reproducción y profundización de las desigualdades económicas, culturales, políticas y sociales. Todo ello, en el marco de una creciente vulnerabilidad, segregación, exclusión social e intolerancia.

Bolivia es un país de gran riqueza y diversidad, sin embargo, hasta el presente, no ha logrado aprovechar las ventajas comparativas de su megadiversidad, explicada por la presencia de diversas regiones ecológicas (Altiplano, Valles y Llanos). Sensiblemente su inserción al mercado global ha sido a través de sus recursos naturales y mano de obra barata. La situación de vida y de ingresos de la población residente en el territorio boliviano a fines de la primera década del siglo XXI, refleja la evolución que tuvo la estructura económica nacional, en respuesta a las políticas de ajuste estructural, desastres naturales y reactivación económica vigente en el país.

### 3. La participación económica de la población<sup>2</sup>

#### 3.1 Evolución económica y laboral

El desarrollo económico boliviano, se ha caracterizado por su baja aceleración y por su carácter de alta heterogeneidad regional, sectorial e insuficiencia productiva. El modelo de acumulación e inserción internacional de la economía boliviana, se cimentó históricamente en la existencia de enclaves extractivos, que definieron una concentración de infraestructura y de bienes de consumo colectivo a su alrededor (red de transportes, comunicaciones, centros de formación profesional, saneamiento básico), esta situación limitó considerablemente las posibilidades de abrir espacios de competitividad sistémica, a disposición de la actividad productiva en el país.

---

2 La Población Económicamente Activa (PEA), incluye como activos a aquellas personas que, en el tiempo de referencia usado, en la encuesta (la semana previa al empadronamiento), estaban ocupadas en una actividad económica, y también a las personas que, teniendo empleo, no trabajaron en dicho período, por estar enfermas o de vacaciones. Son también parte de la PEA, los que se encontraban sin empleo por haber sido despedidos (cesantes), y los que buscan trabajo por primera vez (aspirantes).

La crisis del modelo de Economía de Estado y de acumulación, iniciado en 1952, culminó en un período que puso al país al borde del abismo, dio lugar a un nuevo modelo de Libre Mercado, iniciado en 1985, con el conjunto de medidas de la “Nueva Política Económica” (NPE). El ajuste estructural produjo profundas modificaciones en el perfil de la economía boliviana. La primera generación de reformas se dictó entre 1985 y 1993. La NPE tenía un doble objetivo: estabilización y flexibilización macroeconómica. La estabilización fue de shock y combinó de manera muy restrictiva las políticas monetarias y fiscales, acompañadas con la alineación del tipo de cambio oficial al paralelo (dolarización de la economía). La flexibilización se dio en función de la liberalización de los precios, con objeto de reducir el déficit fiscal y la hiperinflación.

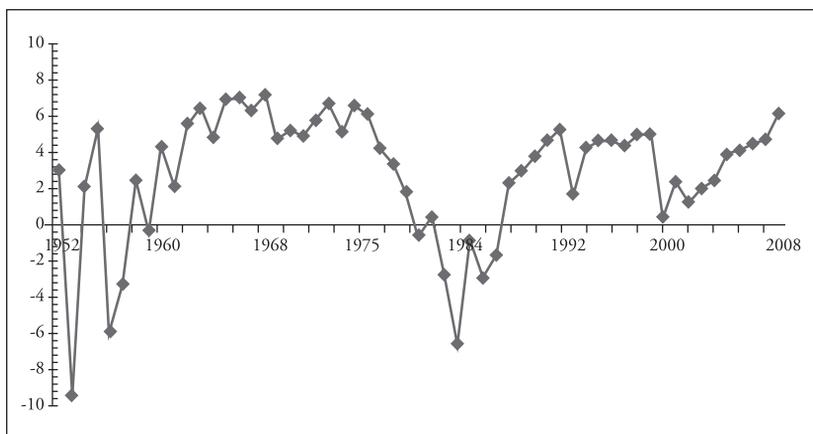
Entre 1993 y 1997, se dictaron las reformas de la segunda generación, se procedió a la transferencia de las empresas públicas al sector privado, particularmente fuerte, en los rubros de hidrocarburos, energía eléctrica, servicios básicos, entre otros. El Estado, abandono la actividad productiva, vendió más del 50% de las acciones de sus empresas estatales, a socios extranjeros, así, cambió el núcleo central de la economía nacional a manos del dinero internacional, al que se adhirieron las empresas nacionales, como socios marginales y secundarios. Estas reformas causaron una serie de problemas a los trabajadores bolivianos, en especial a la población masculina, que luego de su despido, no ha podido reinsertarse en el mercado de trabajo, produciendo una serie de reajustes dentro de la organización familiar, incluso condicionando, a la migración, a larga distancia, a alguno(s) de los componentes nucleares del hogar.

Desde la aplicación de las medidas de política económica a mediados de los años 80, se advierte que, en Bolivia, se han incrementado las inequidades en diversos planos y su costo social es sin precedentes que incluso hasta el año 2010 no es posible superarlos, se trata de las siguientes medidas que han contribuido a incrementar la vulnerabilidad de los bolivianos: la reducción drástica del empleo público, la reducción radical del gasto público, la relocalización de los mineros de las empresas nacionalizadas y de otras empresas estatales privatizadas, la estabilización monetaria sobre la base del congelamiento salarial, la privatización –capitalización de los sectores estratégicos de la economía–, la reforma al régimen de

pensiones, la ejecución de políticas de descentralización del aparato del Estado y la creación de los Gobiernos Departamentales.

El resultado del ajuste estructural, se advierte al constatar que la inestabilidad social ha crecido, se han profundizado los problemas que existían desde antes –cuyo origen son de índole estructural–, dicha situación, ha puesto en evidencia, que el costo de los programas de ajuste estructural, implementados a lo largo de los últimos 15 años, fueron duramente cargados a las espaldas de los sectores más pobres, quienes ahora viven en las zonas urbano marginales de las grandes ciudades y en las zonas rurales. Lo que pone de manifiesto la ausencia de procesos de justicia social y equidad.

Gráfico 5  
Bolivia: Evolución del Producto Interno Bruto, 1990-2008 (%)



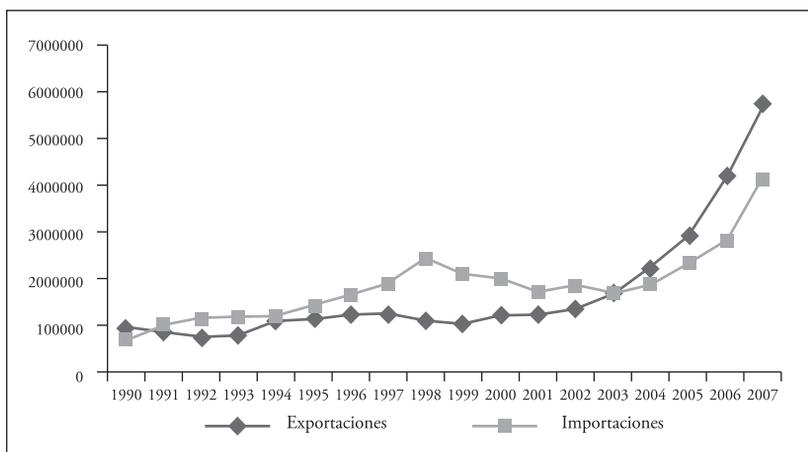
Fuente: tabla 1a del anexo estadístico

En la segunda mitad del siglo XX, el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), ha sido irregular (ver Gráfico 5), caracterizado por periodos cortos de crecimiento y otros de contracción, visibles con toda fuerza durante el primer quinquenio de los 80, y en el segundo quinquenio de los 90. Se podría indicar que existe una etapa de recuperación del crecimiento económico. Se advierte que durante este periodo, el PIB boliviano ha crecido constantemente. Sensiblemente, este dinamismo macroeconómico, no se ha traducido en generación de empleo, y por ende en

la recuperación de la dignidad de los trabajadores bolivianos, quienes aún siguen cargando sobre sus espaldas, largos periodos de cesantía e imposibilidad de inserción laboral digna, debido a la contracción del mercado de trabajo y la precarización generalizada del empleo.

La información que permite presentar el Gráfico 6, es sobre la balanza comercial, revela que la brecha entre exportaciones e importaciones, fue negativa hasta el año 2004 aproximadamente, luego se advierte un desempeño excepcional de las exportaciones, que se explica por el papel protagónico de la minería, la cual sigue concentrada en la exportación de productos minerales (zinc, oro, estaño y plata predominantemente), y gas natural. Entre los no tradicionales, el rubro de mayor importancia, es la soya, que concentra el 70% de las ventas al exterior, en el año 2008. Bolivia, tiene un patrón de inserción internacional basado fundamental-

Gráfico 6  
Bolivia: sector externo, 1990-2008 (Miles de USD)



Fuente: tabla 2a del anexo estadístico

mente en productos primarios extractivos, el que no es generador de empleo, sino de pobreza. A su vez, este estilo, al ser insuficiente para dar dinamismo a la actividad productiva, absorber la fuerza de trabajo; permite también, que se produzca un desborde de las actividades de interme-

diación comercial y de una variada gama de servicios. Finalmente inserta la actividad productiva ilegal, la cual, distorsiona los precios relativos, la rentabilidad en la economía, y la credibilidad internacional.

### 3.2 Tasas de participación económica

La participación de la población en las actividades económicas es significativamente diferente entre las zonas urbanas y rurales. En los espacios rurales, existe alta participación en las actividades productivas, en cambio, en las zonas urbanas, una tasa refinada del 57% aproximadamente, revela que algo más de la mitad de las personas, en edad laboral, se encuentran desarrollando actividades económicas o están buscando hacerlo. El resultado obtenido en la tasa de participación económica demuestra que existen personas que están o desean insertarse en las actividades de carácter laboral.

El asegurar el acceso al empleo productivo, no es solo cuestión de ingresos, sino también de dignidad, ya que todos los seres humanos, residentes en un territorio determinando, deben tener un puesto seguro en la sociedad; para ello, se deberá, en primer término, buscar mecanismos que reduzcan la incertidumbre y la inestabilidad laboral, debido a que estos elementos atentan contra el principio básico del derecho ciudadano, postulado en la declaración universal de los derechos humanos, la cual sostiene que toda persona debe tener derecho al trabajo, a libre elección y en condiciones satisfactorias de salario, que aseguren la subsistencia familiar e incluso protección contra el desempleo.

Según los datos del cuadro 1, se constata que, una de cada dos mujeres, residentes en las zonas urbanas, tienen participación en la vida económica; es interesante advertir que entre las mujeres residentes en las zonas rurales este valor es del 73%. El incremento, en la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, se ha producido como un mecanismo compensatorio a los salarios bajos y fluctuantes de sus compañeros; o en muchos casos, la inexistencia de medios monetarios para cubrir con las necesidades de las familias, aspectos que fueron indirectamente los mecanismos que obligaron a las mujeres a insertarse en el mercado de trabajo, como mecanismo tendiente a incrementar los bajos niveles salariales del hogar.

**Tabla 3**  
**Bolivia: tasa refinada de participación de la población en la actividad económica, 1999- 2007**

Año	Urbana	Hombres	Mujeres	Rural	Hombres	Mujeres
1999	55,9	64,0	48,4	80,0	87,2	73,0
2000	56,1	65,5	47,7	74,6	83,2	66,0
2001	60,6	68,1	53,8	80,9	89,2	72,3
2002	58,0	65,4	51,2	76,2	86,1	65,8
2004	58,6	67,0	51,1	75,9	84,2	68,1
2005	55,7	64,8	47,4	76,9	84,2	69,8
2006	58,7	67,0	51,0	80,0	86,7	73,2
2007	57,1	67,0	48,0	80,3	88,5	72,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010a).

Es importante señalar, que estos resultados de la tasa refinada de actividad económica, revelan el dinamismo de los trabajadores bolivianos, por buscar y autogenerar sus empleos, al margen del Estado, ya que, en la mayor parte de los casos, se trata de puestos laborales que surgen de la iniciativa y esfuerzo individual-familiar, y tienen como fin, la sobrevivencia en contextos económicos adversos. Por ello, cobra sentido el alto valor de la tasa de actividad económica, en las zonas rurales, ya que con nitidez, revela el alto autoempleo rural, que no está normado ni protegido, pues la actual normativa, sólo se aplica al trabajo dependiente. De ahí, la urgencia de buscar mecanismos que devuelvan la dignidad a l@s trabajador@s.

### 3.2.1 La visibilización del desempleo abierto

Según estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 1999 y el 2007, el número de desocupados, se incremento, desde 164 mil, aproximadamente, en 1999, a 255 mil, en 2007. Cifras que reflejan una tendencia creciente en el incremento del desempleo abierto en Bolivia, sobre todo en las zonas urbanas, en las cuales, se concentró el 87% de los desocupados, en el año 2007.

El Centro del Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla), estima una tasa de desempleo abierta, en el orden del 10%, para el primer semestre del 2009, se indica que dicho desempleo abierto, está feminizado, en todas las ciudades estudiadas: 6 de cada 10 personas que buscan trabajo y no lo encuentran son mujeres. Las mujeres presentan una tasa de desempleo de 13,2%, muy por encima de la que se observa entre los hombres (7,5%)<sup>3</sup>.

Tabla 4  
Bolivia. Tasa de desempleo abierto, según sexo y valores absolutos de desocupados, cesantes y aspirantes, 1999-2007

Sexo/área/Indicadores	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
Total	4,3	4,8	5,2	5,5	4,2	5,5	5,1	5,2
Hombres	3,7	3,9	4,5	4,3	3,6	4,5	4,5	4,5
Mujeres	5,1	5,9	6,2	6,9	4,9	6,5	5,7	6,0
Urbana	7,2	7,5	8,5	8,7	6,2	8,2	8,0	7,7
Hombres	6,2	6,2	7,5	7,3	5,0	6,8	7,1	6,3
Mujeres	8,5	9,0	9,7	10,3	7,5	9,9	9,1	9,4
Rural	0,5	0,9	0,8	1,2	1,5	1,6	1,2	1,6
Hombres	0,3	0,7	0,6	0,5	1,6	1,3	1,1	1,9
Mujeres	0,7	1,3	1,2	2,0	1,4	1,9	1,4	1,3
Casos Total Desocupados (PD)	164468	183160	214900	221598	182388	245202	243532	255008
Cesantes (C)	108835	140796	168757	177006	136607	185343	160720	159994
Aspirantes (A)	55633	42364	46143	44592	45781	59859	82812	95014
Índ. Masculinidad Desocupados	88	83	86	78	86	84	96	92
Índ. Masculinidad Cesantes	116	84	96	84	94	83	93	85
Índ. Masculinidad Aspirantes	49	82	57	58	65	88	102	106

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010a)

3 Para mayores detalles Arce Carlos (2008).

En la tabla 4 se presenta las series de datos del incremento del desempleo abierto en Bolivia, es elocuente su predominio y se torna visible con mayor energía entre las mujeres que residen en las zonas urbanas y con mayor número de cesantes, esto posiblemente explique la mayor predominancia femenina. Cabe enfatizar que el desempleo abierto, se está configurando como un rasgo estructural de la actual realidad económica, no es posible atribuir su impacto solo a los aspectos coyunturales, de ahí, la necesidad de repensar en los mecanismos, que coadyuven a que los ciudadanos bolivianos tengan las oportunidades de insertarse de manera mas digna al mercado de trabajo, y que ello repercuta en su inserción digna en el mercado de consumo de bienes y servicios.

Es posible, que dicha situación, también se explique por las exigencias del mercado de trabajo, que dramáticamente refleja la obsolescencia de habilidades y calificaciones laborales de los trabajadores, sean manuales o intelectuales. Entonces cobran vigencia, las propuestas de generar sistemas de formación profesional más acordes con las demandas de la realidad actual. Deberán también, ser considerados, los factores derivados de la acelerada redistribución espacial de la población, y la des-estructuración del mercado de trabajo, entendida como la presencia de un porcentaje creciente de trabajadores dentro de la fuerza laboral que no trabajan en relación de dependencia. Finalmente, la información que se ha presentado en este acápite, demuestra enfáticamente, que no han existido mejoras en la capacidad productiva, no se ha logrado generar puestos de trabajo que permitan a los bolivianos insertarse en empleos que dignifiquen su vida y trabajo.

### 3.2.2 Persistencia del desempleo disfrazado

En Bolivia, crece la informalidad, dos de cada tres trabajadores pertenecen al sector “informal”. En relación con la población del sector informal, su composición es evidente, a partir del peso relativo de la ocupación, en las formas familiares de organización, de los trabajadores por cuenta propia, y de los trabajadores familiares sin remuneración. La expansión de la informalidad, tiene varias connotaciones: se trata de empleos que corres-

ponden a actividades con reducida productividad y con ingresos bajos; el perfil de sus trabajadores presenta un bajo logro educativo, tamaños de familias grandes y un mayor número de miembros del hogar insertos en la actividad de producción de bienes y servicios.

Según la información de referencia (Cuadro 3), es el sector familiar el que tiene mayor representación en la absorción de la fuerza de trabajo masculina y femenina. Este es un sector de subsistencia y de baja calificación, situación que coadyuva a revelar las condiciones precarias y de baja calidad en la que se autogeneran este tipo de empleos, justamente es el sector de mayor absorción de la fuerza de trabajo de las mujeres.

Al constituirse en actividades que carecen de la relación contractual entre sus ocupados, se evidencian problemas, vulnerabilidades producidas por la inseguridad laboral, en diversos planos. Los bajos ingresos percibidos, ubicados en niveles inferiores a los del sector formal, producen una brecha, que aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso. Por otra parte, al concentrarse el empleo en actividades de baja productividad, se reduce la productividad media, y en consecuencia, se afecta los esfuerzos por aumentar la competitividad. Como ya se indicó, una de las mayores debilidades del sector informal, son sus implicaciones en la ausencia de protección, en el ingreso y en los mecanismos de seguro, para quienes trabajan en sectores no reglamentados de la economía, sin embargo, en muchos casos, es la única opción que encuentran casi dos tercios de bolivianos que viven en zonas urbanas.

Tabla 5  
Segmentación del mercado de trabajo de la PEA, según sexo, ingreso, tamaño del hogar, personas que trabajan en el hogar, educación alcanzada (2005)

Mercado de trabajo	Hombre	Mujer	Y laboral Total	Miembros del hogar	Personas del hogar en la PEA	Número Años de Educación
<b>Domestico</b>	0.2	9.9	533	6.1	2.4	5
<b>Formal</b>	48.9	28.1	1566	4.7	2.2	12
Empleados-Estatal	13.2	10.6	1441	4.5	2.1	13
Obrero-Empresarial	32.8	16.9	1562	4.9	2.3	10
Patrón-Empresarial	2.2	0.5	3668	4.2	2.1	12
Cooperativista	0.7	0.0	923	4.8	1.6	7
<b>Informal</b>	<b>50.9</b>	<b>62.0</b>	<b>400</b>	<b>5.1</b>	<b>2.9</b>	<b>5</b>
Asalariado Obrero-semiempresarial	17.9	5.5	762	5	2.4	7
Patrón-semiempresarial	2.6	1.2	1530	4.5	2.1	9
Cooperativista	0.1	0.0	343	4.4	1.9	5
TPCP-Familiar	42.2	49.1	570	4.7	2.4	6
TFNR-Familiar	6.0	11.7	6	5.8	3.7	5
Total Relativo	100.0	100.0	624	5	2.7	7
Casos	1245117	1014675				

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010a)

La vulnerabilidad está fuertemente ligada a los difíciles problemas que se presentan actualmente en la población para obtener un trabajo estable, seguro y bien remunerado, y a descifrar los códigos de la modernidad. En este terreno laboral, los trabajadores indican que lo menos satisfactor es, en primer lugar, la mala retribución salarial del trabajo desarrollado; y el segundo lugar, lo relativo a la estabilidad en el trabajo. Es interesante observar que el tercer lugar del disgusto de los trabajadores se refleja en la falta de reconocimiento a las tareas desarrolladas. Sumado a lo anterior, se ha podido demostrar que los trabajadores, se encuentran expuestos a una gran cantidad de peligros: de índole física (trabajos forzosos, cargas pesadas, posturas inadecuadas, etc.), química (solventes, plaguicidas y polvo

metálico), biológica (virus, bacterias, parásitos) y psicológica. Es alarmante demostrar que alrededor de dos tercios de los trabajadores declaran no tener seguro médico. Lo que llama poderosamente la atención, es la falta de valoración de los entrevistados a sus condiciones de salud, la declaración de que no hacen nada por falta de tiempo, esto significa que hay una subvaloración a su estado físico, y una inconexión entre está y las tremendas posibilidades de productividad y su calidad de vida. El trabajo, es sin duda el más importante de los recursos de los sectores populares y de las clases medias urbanas, quienes han sido duramente golpeadas por las reformas estructurales. Estas han impactado en el deterioro del empleo.

El análisis de los ingresos laborales medios, a partir de la segmentación del mercado de trabajo, revela dos hechos muy peculiares. Por una parte, la concentración de los ocupados en el sector informal y el sector doméstico, con bajos niveles educativos, y con los niveles más bajos de ingresos. Por otra parte, una presencia relativamente homogénea, en relación a los logros educativos, entre los trabajadores del sector moderno de la economía, pero donde aún existen importantes diferenciales de ingreso, particularmente entre los patrones y los trabajadores asalariados (obreros y empleados). Ambos aspectos generan la dispersión salarial a nivel general y sobre todo entre los trabajadores del sector formal e informal (ver cuadro 3).

En Bolivia, aún no se ha logrado generar fuentes de empleo suficientes, se ha profundizado la autogeneración de empleos precarios, debido a que es creciente la heterogeneidad de la estructura productiva. Existe predominio cuantitativo de pequeñas unidades económicas, organizadas de manera autónoma, en condiciones de atraso tecnológico y baja productividad. Se ha generalizado en las ciudades una estructura productiva terciaria, debido a que se ha producido, en casi todas las ciudades, una alta expansión del comercio y los servicios, las que han permitido insertar abundante mano de obra; sin embargo, se trata de actividades de muy baja productividad, no generadoras de progreso técnico. Otra de las manifestaciones ha sido la visibilización del desempleo abierto, con el agravante de una alta tasa de desempleo disfrazado, caracterizado por el pago a trabajadores de bajos salarios y con precariedad laboral. Se puede indicar que la recuperación económica, no ha podido hacer frente a las más de dos décadas de vigencia de las políticas neoliberales. De esto, se

puede, de manera sintética, indicar, que los trabajadores bolivianos tienen: trabajos inestables de corta duración (inciertos), jornadas extensas, dependencia, rotación funcional, desprotección social, segregación, bajos salarios y desprotección; estas se hacen carne con la flexibilidad laboral a expensas de la calidad. En consecuencia, una tarea pendiente del Gobierno de Evo Morales, es dignificar el empleo, ya que con ello se podrá dignificar las otras necesidades de la población boliviana.

#### 4. El problema y las políticas de vivienda en Bolivia

Las características del hábitat físico inmediato (la vivienda misma, la infraestructura que le sirve y el medio local en el que está inserta la población), constituyen componentes básicos de la calidad de vida. Dentro de una economía regida por criterios capitalistas, la vivienda, bien de uso esencial, deviene en mercancía que se transa en un mercado, donde se especula con la escasez de *stocks* y suelos. De ese mercado queda marginada una parte sustancial de la población que está social y económicamente incapacitada para articular una demanda solvente. La vivienda es una condición básica de reproducción de la fuerza de trabajo. El ideal de un mínimo de vivienda, resulta inalcanzable para la población de menores recursos, debido a sus exiguos ingresos, en comparación con los costos necesarios para edificar una vivienda digna.

Una vivienda debe contar con los satisfactores mínimos que permitan a sus habitantes gozar de una vida saludable, estable y segura. Su costo no debe exceder los porcentajes razonables de los ingresos familiares, sólo así la necesidad habitacional básica podrá considerarse satisfecha. Se debe contar también con condiciones de habitabilidad física, tales como: infraestructura urbana y acceso a servicios básicos de agua potable y alcantarillado sanitario. En consecuencia, una de las manifestaciones de aquellos procesos, en su variante simple y cotidiana, corresponde a la situación en que se encuentran los hogares respecto al consumo colectivo, dimensión ésta, que alude al grado de satisfacción de los requerimientos asociados a los niveles esenciales de subsistencia de una población y cuya atención involucra la participación del conjunto social vecindado en un espacio determinado.

Durante los últimos 15 años, alrededor del 50% de los hogares residentes en las zonas urbanas de Bolivia, declaran que no tienen vivienda propia, en consecuencia viven en alquiler, anticrético, vivienda prestada o en vivienda cedida por servicios. Como se observa, la población carente de vivienda propia ha sido obligada a “resolver” su demanda insatisfecha a través de varias estrategias. Muchos de estos alojamientos, aparentemente baratos, resultan costosos, por su ubicación en lugares donde no se encuentra la infraestructura de servicios colectivos, ni el mínimo equipamiento de los servicios sociales de educación y salud. Este aspecto obliga a los habitantes, a realizar prolongados e incómodos viajes. Este costo se incluye en el precio que significa vivir en esos barrios, y es altamente dependiente del capricho de los transportistas y de la precaria transitabilidad de sus vías de acceso.

Existe en Bolivia un creciente déficit de vivienda, por ello, una buena parte de las familias habita durante mucho tiempo en viviendas precariamente construidas, con materiales poco adecuados y carentes de servicios e instalaciones básicas de tipo sanitario. Los bajos ingresos de la población les imponen condiciones de vida inadecuadas y les impiden acceder a una vivienda digna, generalmente por muchos años. En el caso de las viviendas urbanas, existen problemas con la falta de regularización de los títulos de propiedad, debido a que muchos de ellos se encuentran en terrenos no autorizados ni planificados, por ello, las familias tienen periodos largos de espera para regularizar sus papeles y tener el comprobante propietario.

Uno de los mayores problemas es conseguir financiamiento para acceder a una vivienda adecuada, sensiblemente las políticas de financiamiento de la vivienda, desde el Estado, se han regido sobre los criterios de mercado. Por ende, no se compatibilizan con las demandas de los hogares carentes de mecanismos de negociación o sujetos de crédito. En consecuencia, las familias pobres, en la mayor parte de los casos encabezadas por una mujer, no pueden acceder al financiamiento de su vivienda. Si describimos la situación de los ingeniosos mecanismos de autosoluciones, implementados por los vecinos, se puede entender, que solo el 30% de las viviendas de Bolivia, han sido financiadas por entidades bancarias y fondos estatales, el restante 70%, por distintas formas de autoconstrucción. Se conoce que más de la mitad de la población (55%) no tienen “papeles al día” de título de propiedad de su vivienda.

**Tabla 6**  
**Distribución de los hogares según tenencia de la vivienda y área de residencia, 1996-2007**

VIVIENDA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
Bolivia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alquilada	12,7	12,1	14,1	13,9	15,4	14,7	15,0	16,1	15,3	16,8	16,8
Propia	66,7	70,2	68,0	65,5	64,3	63,4	64,4	67,6	64,6	61,9	61,8
Anticrético y mixto	3,3	3,6	4,5	4,7	5,3	5,5	4,4	5,0	3,8	4,5	4,8
Cedida por servicios	5,0	5,0		4,2	3,5	4,3	4,7	3,7	5,2	5,8	4,6
Prestada por parentesco	12,1	9,1	13,2	10,6	11,0	11,5	11,0	6,5	10,7	10,8	11,9
Otro	0,1		0,2	1,1	0,5	0,6	0,5	1,1	0,4	0,2	0,0
Área Urbana	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alquilada	20,2	18,0	20,9	20,3	22,1	21,1	21,6	23,6	21,1	24,8	22,2
Propia	53,0	59,8	57,9	54,4	52,9	51,3	53,0	55,3	54,5	49,9	51,9
Anticrético y mixto	5,4	5,8	7,1	7,5	8,1	8,7	6,7	8,2	5,9	7,1	7,1
Cedida por servicios	4,4	4,2		2,8	2,7	3,2	3,8	2,8	4,4	4,6	4,4
Prestada por parentesco	16,7	12,1	14,0	13,5	13,8	14,8	14,4	8,4	13,6	13,4	14,4
Otro	0,2		0,1	1,4	0,5	0,9	0,5	1,7	0,5	0,2	0,0
Área Rural	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alquilada	2,1	3,2	2,5	3,0	3,6	4,1	3,9	4,4	4,6	3,3	6,9
Propia	86,2	85,8	85,3	84,1	84,3	83,3	83,7	86,7	83,2	82,2	80,2
Anticrético y mixto	0,2	0,2	0,1	0,1	0,4	0,3	0,4	0,1		0,1	0,7
Cedida por servicios	5,8	6,2		6,5	5,0	6,0	6,2	5,0	6,6	7,7	4,8
Prestada por parentesco	5,6	4,6	11,8	5,7	6,2	6,1	5,3	3,5	5,5	6,5	7,3

Fuente: (INE, 2010a).

En Bolivia han sido vanos los esfuerzos, en los últimos 80 años, por definir una Política de Vivienda; sin embargo, han existido muchos errores heredados de un sistema que tenía problemas profundos en su diseño, el cual ha sufrido enmiendas de parche, entre Gobierno y Gobierno. Se podría incluso indicar que únicamente se ha cambiado el nombre de las instituciones (Consejo Nacional de Vivienda –Conavi– en los 80s, Fondo Social de Emergencia –FSE–, Fondo de Vivienda –Fonvi–, Fondo de Vivienda Social –Fonvis–). Sensiblemente la problemática habitacional nunca fue tratada debidamente por el Estado, no se le dio la importancia y prioridad que debió tener. Según estimaciones del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, el Estado ha contribuido con un 7% en la construcción de viviendas en Bolivia, eso quiere decir que el 93% restante se lo ha hecho en forma independiente. El 50 % de la población del país no tiene acceso a ningún sistema de vivienda, entonces, es urgente realizar acciones tendientes a dar soluciones habitacionales integrales, es decir, emprender con la dotación de agua potable, alcantarillado pluvial y sanitario, transporte, recreación, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, como factores que intervienen en la definición de la calidad del hábitat.

El mercado de la construcción, e incluso las políticas estatales tradicionales en la materia, se orientaron principalmente a la construcción comercial, a cargo de empresas especializadas. El crédito para vivienda generalmente implica ese mismo tipo de construcción, inaccesible para sectores populares. En la segunda mitad de la década del ochenta, comenzaron a implementarse algunos esquemas de apoyo a la autoconstrucción, con créditos de monto limitado orientados a la compra de materiales, pero globalmente los montos fueron insuficientes dada la magnitud del problema.

El año 2007, a través del Decreto Supremo 28794, se lanza el Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS), bajo el principio de Solidaridad y Equidad. El PVS tiene como sustento el marco del Plan Nacional de Desarrollo, y los pilares: Bolivia digna, Bolivia democrática, Bolivia soberana, y Bolivia Productiva; en este último se ubica la vivienda, y es considerado como dinamizador, promotor, facilitador y reactivador del desarrollo productivo y social “para vivir bien” (Fopevi, 2009:7). Sin embar-

go, hasta el año 2008, el PVS no fue efectivo en sus objetivos, debido a que el reglamento operativo que guiaba su implementación tenía muchas omisiones, estas impidieron mantener una regularidad en los proyectos. Además, a este proceso se sumó un alto nivel de burocratización, centralidad y discontinuidad en los cargos, con ello, se abrió la puerta a la corrupción con matices de escándalos, que son de conocimiento general.

Como consecuencia del fracaso del PVS, se lo suspendió en el segundo semestre de 2008. Desde marzo de 2009, se diseñó un nuevo reglamento operativo, denominado en transición que, amarrado todavía al Decreto Supremo, resolvió las omisiones del anterior, e incorporó conceptos nuevos (densificación en áreas urbanas, mayores techos presupuestarios y mayor área útil de las viviendas); y exigencias (mejorar la calidad física y ambiental de las viviendas, promover la participación activa de los beneficiarios a través de los Comités de Vivienda; y promover la asistencia técnica por parte del PVS para apoyar la autogestión y la autoconstrucción).

A marzo del 2010 se continua revisando los proyectos que estuvieron suspendidos para adecuarlos al nuevo reglamento, y se formó un equipo profesional más idóneo para buscar los mecanismos de una gestión y administración más eficiente de las acciones necesarias para implementar el PVS. Sin embargo, todo esto es transitorio, por tanto, es aún insuficiente poder desarrollar un mejor PVS. El Viceministerio está impulsando la construcción de las Políticas Estatales de Vivienda, estas serán la base para trabajar mejor el sector; por ahora, existe ya una propuesta de política trabajada por el Foro Permanente de la Vivienda (Fopevi)<sup>4</sup>.

Por otra parte, al observar los datos de la tabla 6, se puede verificar que los hogares rurales, declaran que residen, en el 80% de los casos censados, en vivienda propia. Es probable que la propiedad de la vivienda tenga su correlato con el acceso a la tierra, esta se constituye en un factor clave como medio de producción en las zonas rurales.

---

4 FOPEVI es una plataforma que facilita la participación de organizaciones sociales, académicas, profesionales, ONG, y otras instituciones, que ha trabajado desde el 2006 y cuyo resultado plasmado en el reglamento operativo, se entregó al gobierno el 27 de mayo del 2009 la propuesta de la *Política Estatal de Vivienda Social: Propuesta construida para la sociedad civil*, Disponible en Dirección electrónica [http://www.red-habitat.org/habitat/attachments/117\\_PROPUESTA.pdf](http://www.red-habitat.org/habitat/attachments/117_PROPUESTA.pdf)

Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia

Tabla 7  
Hogares distribuidos según disponibilidad de agua potable por cañería dentro de la vivienda, por área de residencia y según departamentos, 1992-2001

Disponibilidad de Agua Potable									
Departamento	Buena	Regular	Mala	Urbana	Buena	Regular	Mala	Rural	Nacional
La Paz	45.3	27.3	27.4	60.4	3.5	12.7	83.8	39.6	100.0
Oruro	29.6	53.4	17.0	60.7	3.0	14.0	83.1	39.3	100.0
Potosí	29.6	45.1	25.3	31.7	3.3	9.4	87.4	68.3	100.0
Altiplano	41.2	33.0	25.7	54.1	3.4	11.7	84.9	45.9	100.0
Cochabamba	42.9	23.2	33.9	50.0	6.9	12.3	80.8	50.0	100.0
Chuquisaca	49.9	38.0	12.1	34.0	3.7	12.6	83.7	66.0	100.0
Tarija	47.3	39.0	13.7	56.1	5.7	15.9	78.4	43.9	100.0
Valles	44.9	28.6	26.6	47.1	5.8	12.8	81.4	52.9	100.0
Santa Cruz	42.9	38.6	18.5	72.6	8.1	17.8	74.1	27.4	100.0
Beni	24.1	25.0	50.9	65.6	1.5	1.6	96.9	34.4	100.0
Pando	33.0	40.2	26.8	27.7	1.7	2.5	95.8	72.3	100.0
Llanos	40.2	36.7	23.1	70.6	6.6	14.1	79.2	29.4	100.0
<b>Total 1992</b>	<b>41.8</b>	<b>33.0</b>	<b>25.2</b>	<b>55.8</b>	<b>4.7</b>	<b>12.5</b>	<b>82.8</b>	<b>44.2</b>	<b>100.0</b>
La Paz	49.9	39.8	10.3	63.3	5.8	36.3	57.9	36.7	100.0
Oruro	42.8	47.4	9.8	56.3	4.4	25.7	69.8	43.7	100.0
Potosí	44.9	46.4	8.7	32.9	6.7	31.0	62.3	67.1	100.0
Altiplano	48.5	41.4	10.1	56.5	5.9	33.5	60.6	43.5	100.0
Cochabamba	45.7	35.4	18.9	57.2	14.0	33.3	52.7	42.8	100.0
Chuquisaca	58.6	32.0	9.4	42.5	9.2	26.9	63.9	57.5	100.0
Tarija	58.0	37.6	4.4	65.9	14.4	36.9	48.7	34.1	100.0
Valles	50.0	35.3	14.7	55.4	12.7	32.0	55.3	44.6	100.0
Santa Cruz	47.2	47.5	5.3	78.0	8.0	38.2	53.8	22.0	100.0
Beni	25.8	32.2	41.9	69.7	1.5	10.4	88.1	30.3	100.0
Pando	26.6	55.2	18.2	43.6	1.9	14.7	83.4	56.4	100.0

Nota: la tabla no incluye personas que residen habitualmente en el exterior

Fuente: Tabulados especiales de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, resultados finales para 1992 y

En relación a los servicios de consumo colectivo (tabla 7), se puede indicar que las redes de abastecimiento de agua potable, por cañería, al interior de las viviendas, benefician al 48% de los hogares urbanos y únicamente al 8% de los hogares residentes en zonas rurales. Los niveles de disponibilidad en las áreas urbanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, no superan el 50%, en las zonas rurales, los niveles de privación son incontestables, situación que contribuye a explicar que exista, en Bolivia, alrededor de un 46% de viviendas con déficit cualitativo (1 millón de viviendas), ubicadas en las periferias urbano marginales. Como ya fuere indicado, es reducida la figuración de hogares con niveles aceptables de acceso al servicio de agua en las zonas urbanas, incluso dentro de ellas, existe sesgo a favor de las ciudades capitales de departamento, y dentro de estas, en los barrios residenciales, estas gozan casi del 100% de dicho satisfactor, versus un 100% de déficit, en las zonas rurales, donde se advierte la presencia de un escenario generalizado de insatisfacciones.

A pesar de la lentitud de las acciones, se debe valorar la incorporación, en la Nueva Constitución Política del Estado, de la vivienda como un derecho humano fundamental, reconocido en los principios de solidaridad y equidad, su reconocimiento abarca las acciones necesarias para dotar de hábitat digno, la promoción de la equidad de género, y las varias formas de apropiación del espacio privado y público. La solidaridad, es entendida como la capacidad de acción unitaria entre el Estado y la sociedad, estos asumen a la vivienda no como fin sino como principio del *Vivir Bien*. La equidad, es entendida como la comprensión de una realidad nacional diferenciada, que considera las características socio-culturales de la población, las condicionantes de la situación de pobreza y sus necesidades, y las demandas habitacionales. Se ha considerado que entre los componentes del derecho a la vivienda adecuada se encuentran:

1. Seguridad de la vivienda (física y jurídica),
2. Adecuada y accesible localización,
3. Habitabilidad (viviendas dignas y adecuadas),
4. Régimen económico y social acorde a las posibilidades,
5. Acceso a crédito para la construcción y mejoramiento de la vivienda,
6. Disponibilidad de servicios básicos y de consumo colectivo,

7. Respeto a la identidad cultural de la vivienda,
8. Sostenibilidad ambiental, e
9. Información sobre los derechos para obtener una vivienda adecuada.

Se considera que, un importante desafío de política para los próximos años, será el de diseñar e implementar una política de vivienda (incluyendo crédito, organización popular, asistencia técnica para la autoconstrucción, etc.), que permita reducir gradualmente el déficit habitacional que por el momento va aumentando año tras año, en términos absolutos y relativos. Un aspecto importante para el éxito de estos programas es el crédito. Ello implica: (a) la existencia de fondos de crédito suficientes, lo cual no es fácil en un país sometido al ajuste estructural, y en el que perduran condiciones financieras muy difíciles; y (b) la reglamentación del crédito, en forma tal que permita el acceso a los sectores populares, y la aplicación de modalidades factibles, desde el punto de vista popular, como por ejemplo, la autoconstrucción financiada.

## Conclusiones

La historia de Bolivia muestra la presencia de distintas fases o tipos del desarrollo económico, en la cual, el capital humano y el capital social jugaron roles diferentes. El resultado de este desarrollo, generó profundas brechas entre las regiones del Occidente y del Oriente boliviano, y se caracterizó por un proceso altamente concentrado de ingresos en los grupos de poder, y bajos niveles de desarrollo humano, particularmente en el Occidente. Las huellas del daño ambiental no reparado, son claramente visibles, y su impacto es patente en los resultados productivos de las tierras bajas.

El proceso de urbanización boliviano, se ha dado con un incremento de la población residente en espacios urbano marginal, carente de todo tipo de servicios, asentados en tierras, privadas o fiscales, de manera irregular debido a que accedieron a ellas, por la compra a loteadores inescrupulosos. Además de haber sido engañados, su situación de ilegalidad, los margina y excluye de las acciones de los Gobiernos municipales. Deteriorando aún más su situación y convirtiéndolos en grupos vulnerables.

El actual uso del territorio en Bolivia, combina de manera simultánea, la concentración y la dispersión. Los extremos de la dispersión, se encuentran localizados en las ciudades de tamaño pequeño, y en las zonas rurales ubicadas en el occidente boliviano. En cambio, una fuerte concentración (tendencia a la metropolización), se produce en las ciudades más grandes (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).

Existe la necesidad de promover, por todos los medios, una creciente equidad generacional y de género, tanto en el ámbito social como intra-familiar; y de ofrecer a toda la población, en particular a la rural del Altiplano y los Valles, acceso efectivo a información.

En relación al empleo, la persistencia de ingresos bajos, obligó a las mujeres y a sus hijos, a salir al mercado de trabajo, como una estrategia de vida, de ahí que se ha visibilizado el trabajo femenino, aunque en condiciones de alta inestabilidad y precarización laboral. Se requiere una reforma profunda en la educación para el trabajo, a través de cursos de capacitación y entrenamiento, con el objetivo de formar trabajadores adiestrados que hagan frente a las necesidades del mundo moderno. Debería ser tarea del Estado, priorizar acciones que se constituyan en agentes facilitadores de reactivación y reconversión laboral (carreteras, caminos, puentes, presas, obras de saneamiento, agua, alcantarillado, entre otros).

Lamentablemente en Bolivia, la evolución de las políticas habitacionales ha estado orientada a los sectores formales de la economía y a una reducida implementación de programas de financiamiento y construcción de viviendas de interés social. En consecuencia, la respuesta de los grandes grupos de excluidos, ha sido la autoconstrucción de espacios precarios, con alto hacinamiento, sin servicios básicos, ilegales, y sin tenencia. Todo ello ha contribuido a incrementar la magnitud del déficit cualitativo de vivienda. Es urgente, la necesidad de implementar acciones que reviertan esta situación, para ello, será necesario, implementar tecnologías de financiamiento, de asistencia técnica, legal y de gestión, encaminadas a ofrecer a todos los ciudadanos, igualdad de oportunidades, ante todo, en los espacios urbano marginales de las grandes ciudades y en las localidades rurales.

## Bibliografía

- Escobar de Pabon, Silvia (2009). *Situación del empleo en tiempos de cambio*. La Paz: Cedla.
- Hinojosa Gordonava, Alfonso (2007) “España en el Itinerario de Bolivia: Migración transnacional, género y familia en Cochabamba. En Susana Novick (Ed.): 12-14 *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogo
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009) *Anuario Estadístico 2008*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Ledo, Carmen (2002). *Urbanisation and Poverty in the Cities of the National Economic Corridor in Bolivia. Case Study*. Cochabamba: Delft University Press.
- Morales, Juan Antonio (2003) *Revolución Boliviana y las Reformas Económicas*. La Paz: Plural Editores.
- Prado Salmón, Fernando (1999). “Globalización, gobernabilidad y metropolización: el caso de Santa Cruz”. Ponencia presentada en el Foro Internacional sobre Metropolización realizado el 19 de marzo de 1999 en Santa Cruz, Bolivia con la Universidad de Toronto y ACIDI.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-IDH) (2009) *Índice de Desarrollo Humano*. New York: PNUD

## Enlaces

- Arce, Carlos (2008) “Observatorio boliviano de empleo y seguridad social” La Paz: Cedla. Disponible en <http://www.cedla.org/obess/node/974>, visitado 30 de abril 2010.
- Coraggio, José Luis y Alicia Ziccardi (2000). “Las políticas sociales a comienzos del siglo XXI: la crisis del pensamiento”. *Revista URBA-RED* N° 1. Disponible en [www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Revista%20urbared.pdf](http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Revista%20urbared.pdf)
- Foro Permanente de la Vivienda (Fopevi) (2009) “Política Estatal de Vivienda Social: Propuesta construida para la sociedad civil” Disponible en Dirección electrónica <http://www.red-habitat.org/habi->

- rat/attachments/117\_PROPUESTA.pdf. visitado 30 de abril 2010
- Instituto Nacional de Estadística – INE (2005). “Encuesta Medición de las Condiciones de Vida (Mecovi) 2002” Disponible en: <http://www.ine.gov.bo/enchogares/enchogares.aspx>, visitado 10 mayo del 2005
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2010a) Disponible en Dirección electrónica web: <http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC3040105.HTM> ,visitado 30 de abril 2010
- <http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC3040106.HTM>, visitado 30 de abril 2010.
- <http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC3030101.HTM>, visitado 30 de abril 2010.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2010b) “Encuesta de Hogares 2005 BOL-INE-EH 2005”, Disponible en: <http://www.ine.gov.bo/enchogares/enchogares.aspx>, visitado en 10 de mayo 2010.
- Observatorio Permanente de la Inmigración (2007) “Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007” disponible en <http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/> visitado 10 mayo 2010.

Anexo estadístico

Tabla 1a  
Evolución de la tasa de crecimiento del PIB, 1952-2008

Año	Tasa %						
1952	3%	1967	6%	1982	-3%	1997	5%
1953	-9%	1968	7%	1983	-7%	1998	5%
1954	2%	1969	5%	1984	-1%	1999	0%
1955	5%	1970	5%	1985	-3%	2000	3%
1956	-6%	1971	5%	1986	-2%	2001	2%
1957	-3%	1972	6%	1987	2%	2002	2%
1958	2%	1973	7%	1988	3%	2003	3%
1959	0%	1974	5%	1989	4%	2004	4%
1960	4%	1975	7%	1990	5%	2005	4%
1961	2%	1976	6%	1991	5%	2006	5%
1962	6%	1977	4%	1992	2%	2007	5%
1963	6%	1978	3%	1993	4%	2008	6%
1964	5%	1979	2%	1994	5%		
1965	7%	1980	-1%	1995	5%		
1966	7%	1981	0%	1996	4%		

Fuente: (Morales, 2003).

Tabla 2a  
Bolivia, Sector Externo, 1990-2008  
(En millones de dólares americanos)

Sector externo	Exportaciones según productos tradicionales y no tradicionales	Importaciones según clasificación de uso o destino económico	SBC
1990	922747	702697	220050
1991	850625	993749	-143123
1992	741121	1130497	-389375
1993	785840	1176945	-391105
1994	1089812	1196346	-106534
1995	1137610	1433589	-295978
1996	1214515	1656615	-442100
1997	1253855	1925734	-671879
1998	1108147	2450892	-1342745
1999	1042245	2098113	-1055868
2000	1246276	2020311	-774035
2001	1224477	1707755	-483277
2002	1372700	1832000	-459300
2003	1685364	1692100	-6736
2004	2260963	1887760	373203
2005	2921380	2343293	578087
2006	4234348	2820000	1414348
2008	5747800	4135100	1612700

Fuente: (INE, 2009) Cuadro N° 5.02.19 Bolivia: Principales Indicadores de Comercio Exterior, 2000 – 2008

## **Anexos**



# Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 1

Mesas *Trabajo y políticas de vivienda* en el marco del Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”, Quito, 9 y 10 de julio de 2009

Jaime Erazo Espinosa y Betty Espinosa

## Antecedentes del Seminario Internacional

La división Trabajo del Grupo Regional de Investigación sobre América Latina y El Caribe (Grilac), fue creada a comienzos de 2005 como resultado de las deliberaciones realizadas por el Comité Directivo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), celebrado en el mes de noviembre 2004, en Buenos Aires, Argentina, en el que se acordó la conformación de varios Grilac. En el caso del grupo dedicado a los estudios del trabajo, éste reúne a las sedes de Flacso presentes en Argentina, Brasil, Ecuador y México.

En agosto 2006, la sede Brasil organizó una primera reunión del Grilac/Trabajo en el marco del Seminario Internacional “Diálogo social, armonización y diversidad en el mundo del trabajo”. En el Congreso Cincuentenario de Flacso, realizado en Quito, en octubre de 2007, la sede Ecuador organizó el eje temático “Trabajo y mercado laboral” dentro del cual se presentaron 18 paneles que acogieron tanto a 5 miembros del Grilac/Trabajo como a otros/as 65 investigadores/as de América Latina. Esas intervenciones dieron lugar, en 2008, a la publicación de tres libros que abordan la problemática del trabajo en nuestra región.

---

+ Jaime Erazo Espinosa es coordinadores del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso.

++ Betty Espinosa es profesora titular del Programa de Políticas Públicas de FLACSO Ecuador y fue coordinadora del seminario internacional “Transformaciones en el mundo del trabajo y políticas públicas en América Latina.

En el año 2009, el Programa de Políticas Públicas y Gestión de Flacso Ecuador y el Grilac/Trabajo: sedes Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México ganaron el concurso Grilac 2009 otorgado por la Secretaría General de Flacso y el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (Cealci) de la Fundación Carolina, con la propuesta *Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina*, elaborada por Betty Espinosa Quintana y Jaime Erazo Espinosa. La propuesta se desarrolló, a través de un Seminario Internacional, en la sede de Flacso en Quito, los días 9 y 10 de julio de ese año; en el marco de ese encuentro surgió, entre los expositores de las mesas *Trabajo y políticas de vivienda*, la iniciativa para crear lo que es hoy el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI) del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Sociales (Clacso).

### **Justificación de la propuesta “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”**

Durante la segunda parte del siglo XX, los procesos de sustitución de las importaciones a través de la industrialización y desarrollo del sector público, permitieron sustraer del mercado, las relaciones laborales fundamentadas en el salario, construir un sector formal y contribuir a la configuración y ampliación de las clases medias en la región. Estos procesos tuvieron distintos momentos de arranque según el país. Para inicios de los años 80 se habían generalizado en la región los compromisos fordistas, de diversa profundidad, con la oferta de puestos de trabajo fijos. Sobre esta base se edificaron los pilares de la política social de los Estados a través de la seguridad social, la educación, la salud, la vivienda y las políticas de protección especial. Esta tendencia configuró un modelo de derechos de corte “desarrollista”.

La crisis de la deuda, en 1982, marcó el inicio de nuevas tendencias en la política económica con la apertura de los mercados y se dio paso a una desconfiguración de la relación salarial con la flexibilidad laboral. En este contexto se provocaron rupturas en la trayectoria del Estado social. Las incertidumbres provenientes de los contextos productivos aumentaron, el

principio asegurador estatal entró en crisis y se transformaron los arreglos institucionales del paradigma clásico de la política social que correspondió a la fase anterior. El paradigma de política social en esta etapa de ajustes privilegió la eficiencia en la utilización de recursos y la modernización de la gestión pública, a través de mecanismos como la focalización, incentivos, cuasi-mercados, transferencias monetarias o descentralización.

En los últimos años se instalaron en diversos países de la región, gobiernos de corte progresista que critican las políticas sociales de la etapa de ajuste y retoman los discursos que prevalecieron en la época de la sustitución de importaciones. ¿Cómo se reconfiguran las políticas laborales y las políticas sociales en la región en estos nuevos contextos? Es la pregunta que se buscó responder en el marco del Seminario Internacional.

Como parte de las actividades y productos acordados se realizó el Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”, los días 9 y 10 de julio de 2009, en la sede de Flacso en la ciudad de Quito, Ecuador. Este libro es, por un lado, el primero de la colección “Hacedores de ciudades” del GTHI, y por otro, el que recoge las exposiciones, hechas artículos, presentadas en las mesas denominadas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Trabajo y políticas de vivienda en el Cono Sur”.

## Objetivos

En el contexto de la celebración del Congreso Bicentenario de la Independencia de Ecuador, el Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina” se planteó los siguientes objetivos:

- Concretar una tercera reunión del Grilac/Trabajo, que permita repensar el trabajo del grupo y las estrategias de articulación, y,
- Reflexionar sobre las transformaciones productivas y financieras nacionales e internacionales, sus implicaciones sobre las relaciones de trabajo, así como la configuración de las políticas sociales en estos nuevos contextos.

## Objetivos específicos

- Analizar el marco sociopolítico y económico de crisis contemporánea del Estado social en América Latina.
- Analizar la situación del trabajo, así como las transformaciones contemporáneas de las políticas laborales y de las políticas sociales en la región.
- Delinear pistas de investigación que acompañen los procesos de transformación de las políticas sociales en la región.
- Proporcionar una plataforma de encuentro, debate y reflexión del Grilac/Trabajo.

El alentar, en el marco de la 5<sup>o</sup> Convocatoria para la presentación de propuestas de renovación o creación del Programa Grupos de Trabajo [2010-2012], convocada el 1 de julio de 2009, la elaboración de la propuesta “Hábitat popular e inclusión social” a partir de las mesas *Trabajo y políticas de vivienda*, se convirtió en un objetivo especial.

## Actividades y productos

Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”

El evento se llevó a cabo en Quito, en la sede de Flacso Ecuador, participaron del mismo 49 expertos/as nacionales e internacionales, incluyendo 5 miembros del Grilac/Trabajo procedentes de las sedes Flacso de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México, quienes analizaron las transformaciones productivas y las situaciones del trabajo en relación con los cambios y retos para la seguridad social, la educación, la salud, la vivienda y los programas de protección especial. Los/as expertos/as presentaron ponencias individuales y debates en once paneles.

Publicación de las memorias del evento

Se publicaron dos libros con las ponencias presentadas en el Seminario Internacional, uno da cuenta de las mesas sobre trabajo y políticas de vivienda, y a su vez es el primero de la colección “Hacedores de ciudades”

del GTHI; y el otro sobre lo presentado en el resto de paneles. Ambos volúmenes cuentan con un estudio introductorio que analiza los resultados del evento de manera comparativa; son además un balance de la aplicación y retos de las políticas sociales en la región, de sus relaciones con el desarrollo de las clases medias y de la disminución de la pobreza y la exclusión.

## **Preparación del Seminario Internacional**

### *Identificación, localización, invitación y confirmación de los/as expositores/as*

Durante los meses de mayo y junio de 2009, se realizaron invitaciones formales –por medio de cartas y correos electrónicos– a 49 expertos en los diferentes temas de interés, entre los que se incluyeron ministros y asambleístas ecuatorianos, académicos renombrados, profesionales nacionales y extranjeros. Para cuando se inició la difusión del evento se contaba ya con la confirmación de 44 participantes entre ponentes y moderadores de los once paneles.

### *Elaboración del material de difusión*

En el mes de junio, en coordinación con la oficina de Relaciones Públicas de Flacso Ecuador se elaboró el material de difusión que consistió en 300 afiches y 700 trípticos.

## **Desarrollo del evento**

El seminario empezó el día jueves 9 de julio alrededor de las 09h00 con la ponencia de Juan Ponce titulada “Hacia una estrategia alternativa de desarrollo económico para Ecuador”. Continuó Rolando Franco con la conferencia magistral sobre “Las clases medias en América Latina” misma que fue moderada por Ludwig Güendel, representante de Unicef Ecuador.

A las 11h30 se abrió la mesa “Trabajo y empleo en América Latina” integrada por los miembros de Grilac/Trabajo y un invitado adicional. Expuso en primer lugar Marcela Pronko de Flacso Brasil con el tema “La dimensión socio-laboral del Mercosur”; le siguió Graciela Bensusán de Flacso México con una presentación comparativa de las reformas laborales en México, Brasil y Argentina; continuó, sobre el caso cubano, Pablo Palenzuela de la Universidad de Sevilla y el Instituto Cubano de Antropología; y cerró la mesa Betty Espinosa de Flacso Ecuador con reflexiones sobre las clases medias en Ecuador. La mesa terminó alrededor de las 14h00.

En la tarde se presentó el panel “Reformas a las políticas laborales en Ecuador”, participaron del mismo Ramiro Viteri de Flacso Ecuador y Galo Chiriboga, consultor independiente, quienes analizaron la situación de las políticas laborales en el país.

La siguiente y última mesa del día denominada “Trabajo y seguridad social en Ecuador” estuvo integrada por Ramiro González, Director Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Iess); Betty Amores, Asambleísta Nacional; Leonardo Vélez y Marco Naranjo, profesores asociados de Flacso Ecuador, quienes hablaron sobre la situación de la seguridad social en el país anfitrión tanto en términos estadísticos como en lo referente a las inversiones y cobertura del Iess.

El cierre del primer día estuvo a cargo de Adrián Bonilla, Director de Flacso Ecuador, quien ofreció unas palabras de bienvenida y declaró inaugurado el evento. Debido a que las mesas del día 9 duraron más de lo previsto, la presentación del Observatorio de Políticas Públicas de Flacso Ecuador se pospuso para el día siguiente.

El viernes 10 de julio, Pablo Palenzuela, inauguró la jornada con la conferencia titulada “Trabajo e identidad social: una aproximación antropológica” en la que habló sobre el trabajo como eje vertebrador en el proceso de socialización y como productor de identidad.

Los trabajos de este segundo día se organizaron en mesas simultáneas sobre tres ejes principales: trabajo y políticas de salud en la Región Andina; relaciones entre trabajo y educación; y trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina y en el Cono Sur.

En la mesa “Trabajo y políticas de salud en la Región Andina” participaron como ponentes Vincent Lorant de la Universidad de Lovaina quien disertó sobre la “Discriminación en el mercado laboral y en salud”; Oscar Arteaga de la Universidad de Chile presentó los resultados de su investigación acerca del “Trabajo y las políticas de salud en Chile”; Jos Demon de Flasco Ecuador expuso un estudio de caso sobre la “Subsistencia y salud de migrantes kichwa en Quito”; y finalmente Nilhda Villacrés, consultora independiente, abordó las generalidades de los temas de salud.

La mesa sobre “Relaciones entre trabajo y educación” se dividió en dos sesiones; la primera se dio entre 09h30 y 11h30, contó con la participación de Miriam Aguirre de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Puce) y Carlos Crespo, consultor independiente; la segunda se realizó entre 11h45 y 13h45, en ella estuvieron Roberto Beltrán Zambrano de la Universidad Técnica Particular de Loja (Utpl), Lenin Cadena, de Flasco Ecuador; y Margarita Velasco del Observatorio de la Niñez y la Adolescencia (ODNA) quien presentó los avances de investigación que se han logrado en el Observatorio respecto al trabajo infantil y la educación de los niños.

La mesa “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” se desarrolló entre las 09h30 y 11h30; en ella, disertaron expertos/as procedentes de países andinos: Teolinda Bolívar B., de la Universidad Central de Venezuela expuso “El intento de vivienda para todos desde el Estado venezolano”, María Cecilia Múnera de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín disertó sobre la “Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia”; Julio Abel Calderón de la Pontificia Universidad Católica del Perú presentó su trabajo titulado “Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)” a continuación Carmen Ledo García de la Universidad Mayor de San Simón reflexionó sobre la “Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia”, y finalmente Alfredo Rodríguez cerró la mesa con “El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile”

La segunda y última mesa del día fue la denominada “Trabajo y políticas de vivienda en el Cono Sur”, en la misma se presentaron Peter José Schweizer de Flasco Ecuador con el tema “Políticas de vivienda social en

Brasil” la cual lamentablemente no es parte de este primer libro, Ana Raquel Flores de la Universidad Nacional de Asunción con el tema “Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy”, María Carla Rodríguez de Conicet/Universidad de Buenos Aires hablo sobre “La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio”; y finalmente María del Huerto Delgado del Programa de Desarrollo Local ART del Uruguay expuso sobre “Políticas públicas y desarrollo en Uruguay”.

La reunión del Grilac/Trabajo se realizó el día 10 de julio en dos partes, el uno de 12h00 a 14h00, y el otro de 16h00 a 18h00, ambos en el Salón de Afiches de la sede de Flacso.

La reunión de los miembros fundadores del GTHI, quienes fueron expositores/as dentro de las mesas de *Trabajo y políticas de vivienda*, se dio a lo largo de los dos días y en diferentes momentos; en las mismas se fueron afinando y concretando las ideas de lo que sería la propuesta que presentamos, el 19 de octubre de 2009, al Programa de Grupos de Trabajo de Clacso. El 18 de diciembre de 2009, mediante comunicación escrita, Clacso informó que nuestra propuesta denominada “Hábitat Popular e Inclusión Social”, fue aprobada como el 15° Grupo del Programa de Grupos de Trabajo de Clacso, cuyas actividades empezarían desde el 01 de enero de 2010 y hasta el 31 de diciembre de 2012.

## Autores



**Jaime Erazo Espinosa**, ecuatoriano, Arquitecto, Maestro en Desarrollo Local y Territorial, Maestro en Estudios Urbanos, dibujante abstracto y estudioso de Filosofía estética. Profesor universitario de pre y postgrado, en instituciones nacionales y de la región, desde 1998 hasta hoy. Creador y gestor de más de cien proyectos académicos, editoriales y de investigación entre cursos y ciclos de cursos de desarrollo profesional, seminarios y congresos; fue, junto a Teolinda Bolívar, el iniciador del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso. Investigador de imágenes urbanas y de políticas y mercados de suelo urbano y vivienda; coordinó, entre otros procesos regionales, la investigación “Gobierno de las ciudades andinas” y, junto a Laura Cédres, el proyecto “Vivienda para pueblos indígenas en cinco ciudades andinas”. Enlazador de iniciativas, junto a Fernando Carrión, coordina las colecciones “Ciudades” y “Centralidades” de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi). Autor de artículos científico sociales y de opinión, contribuciones a libros y revistas especializadas, prologuista y compilador de libros. Activista urbano político social, a lo Jane Jacobs, amante de los movimientos sociales espontáneos y autoproductores, es miembro de la directiva del Contrato Social por la Vivienda de Ecuador.



**Teolinda Bolívar**, venezolana, Arquitecta por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (FAU-UCV), promoción N° 9, 1959, Doctora en Urbanismo por la Universidad de Paris XII, 1987. Actualmente es Coordinadora del Centro Ciudades de la Gente de la Escuela de Arquitectura Carlos Raúl Villanueva de la FAU-UCV y co-Coordinadora del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso. Investigadora de los procesos de producción de la ciudad y en especial de los barrios autoproducidos. Tiene publicaciones en revistas y libros y ha recibido diversos premios, tanto nacionales como internacionales, por su trabajo, entre éstos últimos, el Pergamino de Honor de ONU-Hábitat en 2003.



**Hilda Torres Mier y Terán**, venezolana, Urbanista (1986), Especialista en Gerencia de Proyectos por la Universidad Simón Bolívar de Caracas (1988), Máster en Planificación Urbana con mención en Economía y Estructura Urbana (2006), Doctoranda en Urbanismo por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (UCV) (2012). Ex Coordinadora, desde 2001 a 2006, y desde 1992 hasta hoy, Profesora Investigadora de nivel agregado, del Sector de Estudios Urbanos de la Escuela de Arquitectura Carlos Raúl Villanueva de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela. Colaboradora y miembro del Consejo Directivo del Centro Ciudades de la Gente de la UCV.



**Iris Rosas Meza**, venezolana, Arquitecta y Doctora en Arquitectura por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesora Asocia-da a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV, con investigaciones en los campos de estudios urbanos, hábitat popular urbano y vivienda autoproducida en barrios urbanos. Desde el año 2008, ocupa el cargo de Directora de Postgrado en la UCV, ha sido Coordinadora del

Doctorado en Arquitectura, del Centro Ciudades de la Gente y del Sector de Estudios Urbanos de la Escuela de Arquitectura Carlos Raúl Villanueva; también ha sido miembro del Comité Académico del Instituto de Urbanismo, del Comité Técnico del Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (Idec) y arbitro de revistas científicas y ponencias en eventos. Es Profesora responsable de cátedras de pregrado y postgrado, en universidades nacionales e internacionales, en temas de vivienda, hábitat popular urbano y barrios. Tutora de trabajos de maestría en diseño urbano, planificación urbana y paisajismo, así como de tesis doctorales en urbanismo y arquitectura. Los resultados de su tesis doctoral sobre la cultura constructiva en los barrios urbanos han sido publicados en memorias de eventos nacionales e internacionales en los cuales ha participado como ponente y, en revistas nacionales y extranjeras. Basada en sus investigaciones, ha participado en la elaboración de proyectos de mejoramiento de viviendas en barrios caraqueños.



**Alfredo Rodríguez**, chileno, Arquitecto Urbanista, Magíster en Planeamiento Urbano por Yale University, USA. Es Director Ejecutivo de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (Chile) y cuenta con numerosas publicaciones. Es miembro de varias asociaciones y redes nacionales e internacionales, vinculadas a temas de su competencia. Se ha desempeñado como coordinador del área de Estudios Urbanos en

DESCO Centro de Estudios y Promoción Social en Lima, Perú, como Profesor e Investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (Cidu) de Chile y como experto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) en el Plan de Desarrollo Urbano de Guayaquil en Ecuador.



**Ana Sugranyes**, catalana de corazón, chilena por adopción y ciudadana del mundo por convicción, Arquitecta por la ETF de Suiza, Doctora por la Delf University of Technology (Países Bajos). Desde 2004, es la Secretaria General de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés), con 400 organizaciones afiliadas en 120 países que trabajan por el cumplimiento de los derechos al hábitat y de la justicia social.

Con más de 35 años de experiencia en el acompañamiento técnico de movimientos y organizaciones poblacionales que luchan por sus derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en Guatemala y en Chile. Entre sus últimas publicaciones relacionadas están la coedición de “Los con techo. Un desafío para la política de vivienda”, Ediciones SUR, Santiago (2005) y de “Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias”, en cuatro idiomas, HIC, Santiago (2010).



**María Cecilia Múnera**, colombiana, Licenciada en Educación (Ciencias Sociales) por la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia, Magíster en Cooperación al Desarrollo de la Universidad Libre de Bruselas. Profesora Titular (Principal) de la Escuela de Hábitat de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Profesora invitada de la Universidad de Antioquia y de Universidad Pontificia Bolivariana. Coordina la línea de in-

vestigación sobre “Desarrollo, participación y hábitat” del grupo de Investigación: “Escuela del Hábitat” y de la Maestría en Hábitat. Ha publicado los libros “Resignificar el Desarrollo”, “De la participación destructora a la participación sinérgica” y “Hacia un desarrollo no convencional”; también varios capítulos de libros y artículos en revistas. Ha dirigido varios proyectos de investigación y múltiples proyectos de interacción con el medio en las temáticas referidas.



**Liliana Sánchez Mazo**, colombiana, Trabajadora Social por la Universidad de Antioquia, Colombia, Magíster en Estudios Urbanos Regionales por la Universidad Nacional de Colombia. Profesora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia. Coordinadora del Grupo de Investigación en Intervención Social (Giis) e investigadora del grupo Medio Ambiente y Sociedad (Masos). Aborda las líneas de investigación sobre el desarrollo, su gestión, planeación y evaluación; la participación; el territorio y sus estudios; y las organizaciones sociales. Ha publicado libros de texto, capítulos de libros y artículos en la temática.



**Julio Calderón Cockburn**, peruano, Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Pucp) (1980), Maestro en Ciencias Sociales (con Honores) por Flacso México (1986) y Doctor en Ciencias Sociales (Sobresaliente) por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima (Unmsm) (2004). Desde 1996 es Profesor Asociado del Programa de América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy (Lilp, USA). Es profesor contratado de la Pucp y de la Universidad Nacional de Ingeniería. Es autor y coautor de 20 libros sobre la proble-

mática social y urbana, ha escrito más de 40 capítulos de libros y artículos publicados en revistas especializadas en Brasil, México, Colombia, Argentina, Estados Unidos de Norteamérica, España, Inglaterra, Francia y Alemania, publicados en inglés, francés y español. Entre sus libros sobresalen *Mercados de tierras urbanas, propiedad y pobreza* (Lilp-Sinco, Lima 2006), *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX* (Unmsm, Lima 2005), *Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú* (PGU, Quito, 2003) y *Las ideas urbanas en el Perú 1958-1989* (Cenca, Lima 1990).



**María Carla Rodríguez**, argentina, Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA) (1991), Especialista en Planificación de Políticas Sociales por SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (Santiago de Chile, 1992), Magíster en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios de la Universidad Nacional de General San Martín (1999) y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es investigadora del Consejo

Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y ex Coordinadora del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Se desempeña como docente de la carrera de Sociología en la UBA. Ha publicado numerosos libros y artículos en revistas sobre temas referidos a estudios urbanos, política habitacional y desarrollo social.



**Ana Raquel Flores**, paraguaya, Arquitecta y Máster en Gobierno y Gerencia Pública. Docente en Diseño Urbano y Teoría III. Encargada de la cátedra de Riesgos Urbanos y docente técnica de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción. Se desempeña en el ámbito privado de la arquitectura y como Jefa de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción hasta el 2008. Fue miem-

bro de la Red XIV B “Viviendo y Construyendo” y de la Red XIV G “Hábitat en Riesgo” del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Cyted), cuyo trabajo mereció una Mención de Mérito de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD/ONU), en el año 2007. Ha participado de publicaciones y otras actividades del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Es socia fundadora de la Sociedad de Estudios Urbanos, Regionales y Territoriales, y de la Red del Hábitat Popular del Paraguay. Es miembro de la Mesa Intersectorial del Hábitat y la Vivienda, para la elaboración de políticas de Estado sobre hábitat y vivienda. Integra el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) y colabora en publicaciones de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olcachi).



**Jos G. H. M. Demon**, holandés, en 1986 obtuvo su maestría con una especialización en Missionología en la Facultad de Teología de la Universidad Católica de Nimega (hoy Universidad Radboud Nimega). Trabajó como voluntario en la diócesis de Cuernavaca en México y en la diócesis de Iquique en Chile, se empeñó como pastor laico en varias parroquias de la iglesia católica en Holanda entre 1990 y 2000. Trabajó en

Ecuador desde 2000, dentro de ese período, dedico ocho años como cooperante de desarrollo para la organización Gente con Misión de La Haya. Entre 2000 y 2005 se involucró en un proyecto de educación bilingüe con la población kichwa de la Diócesis de Riobamba (Chimborazo, Ecuador) y se encargó de la formación pastoral social en la misma diócesis. Participó del primer programa del Doctorado de Ciencias Sociales ofertado por Flacso Ecuador, entre 2005 y 2007.



**María del Huerto Delgado**, uruguayo, Arquitecta por la Universidad de la República (UdelaR, 2001), con posgrados en Desarrollo Local y Regional (Claeh, Universidad Católica del Uruguay); Cooperación Multilateral para el Desarrollo Humano (Universidad Internacional de Andalucía) y *Gestión de Ciudad y Territorio* (Cepal y Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile). Profesora Adjunta

de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la UdelaR desde 2005 e Investigadora Asociada del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica del Uruguay desde 2009. Sus temas de investigación se concentran en el hábitat social y el desarrollo local, asentamientos humanos, tecnologías sociales y producción social del hábitat y revitalización urbana. Miembro del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso; de la Red Universitaria de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda de la UdelaR y del Consejo Internacional de Evaluadores de la Revista Invi de la Universidad de Chile. Fue Coordinadora del Grupo de Trabajo “Centros Vivos” de la Red Cyted XIV-F Tecnologías Sociales y Producción Social del Hábitat (2003-2008); Consultora del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2011 y 2004) y de la Unidad de Desarrollo Municipal de Presidencia del Uruguay (2006); y Coordinadora Adjunta del Programa de Desarrollo Local ART-Uruguay del Pnud-ONU (2007-2010).



**Enrique Gallicchio**, uruguayo, Licenciado en Sociología por la Universidad de la República (UdelaR, 1990) y Magister en Desarrollo Local por el Instituto Universitario del Centro Latinoamericano de Economía Humana (Claeh) de la Universidad Católica de Uruguay (1998), Diplomado en Desarrollo Local por la Organización Internacional del Trabajo (2002). Fue Profesor

universitario en la UdelaR, en el Claeh y en la Universidad Centroamericana de El Salvador. Dirigió el Observatorio del Mercado de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Mtss). Sus concentraciones de investigación son los mercados de trabajo, los estudios de impacto ambiental, el desarrollo local y la educación. Fue Investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, de la Claeh y de la Universidad Católica de Uruguay. Fue Coordinador del Programa de Desarrollo Local ART-Uruguay del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud-ONU, 2005-2010) y actualmente coordina el Programa ART-Pnud en Bolivia.



**Carmen Ledo García**, boliviana, Economista por la Universidad Mayor de San Simón (Umss) (1983), Maestra en Estudios Sociales de la Población por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade, Chile, 1986), Doctora por la en la Universidad Tecnológica de Delft (Holanda, 2002), su tesis se tituló “Urbanización y pobreza en las ciudades del corredor económico nacional de Bolivia: Estudio de caso de la ciudad de Cochabamba”. Desde 1982, es Catedrática Titular e Investigadora de la Umss. Desde octubre de 2003 es Directora del Centro de Planificación y Gestión (Ceplag-Umss). Es Consultora en diversos programas de cooperación internacional como Pnud, Fnuap, Unicef, ONU-Mujeres, Programa Erasmus-Mundus, Universidad de Oxford, entre otros. Ha publicado varios libros y artículos en temáticas relativas al desarrollo, pobreza, desigualdad social, inequidad, vulnerabilidad, urbanización, acceso al agua y saneamiento básico, mortalidad infantil, migraciones, entre otros. Ha recibido, entre otras, las siguientes distinciones: Mérito Profesional otorgado por la Federación Departamental de Profesionales de Cochabamba (2008), Mérito por la contribución a la investigación otorgado por el Colegio Departamental de Economistas (2006) y Mérito a la producción científica otorgado por el Concejo Municipal de Cochabamba.



**Betty Espinosa**, ecuatoriana, Doctora en Economía Aplicada por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), donde también cursó estudios en ciencias sociales (sociología y antropología). Desde 1997 ha trabajado en el análisis de organizaciones, públicas y privadas de Ecuador, y ha coordinado y ejecutado proyectos para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), Unicef, entre otros organismos internacionales, así como para el Gobierno de Ecuador. Desde 2001 es Profesora Investigadora de Flacso Ecuador. Ha sido coordinadora del Programa de Políticas Públicas y Gestión entre 2002 y 2004, y desde 2010 hasta la actualidad. Sus líneas de investigación son la economía neoinstitucionalista, la sociología de la acción, la sociología de las prácticas económicas y las políticas sociales.



Este libro se terminó de  
imprimir en febrero de 2012  
en la imprenta CrearImagen  
Quito, Ecuador