

Agendas de Políticas de Vivienda e Infraestructura en América Latina.

Diez errores frecuentes en el diseño de la política habitacional

Housing and Infrastructure Policy Agendas in Latin America.

Ten frequent mistakes in the design of housing policy

Por Alfredo M. Garay*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2020.

Fecha de Aceptación: 21 de septiembre de 2020.

RESUMEN

Este artículo de investigación identifica diez errores frecuentes en el diseño de las políticas habitacionales en América Latina. Analiza problemas derivados de un mal diagnóstico respecto del problema habitacional y del comportamiento del mercado de suelo; del análisis incorrecto de la incidencia de la política habitacional sobre el desarrollo económico y el empleo; de una mala caracterización del sector de la construcción y de la participación de las empresas en la resolución del problema habitacional; no garantizar la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios; permitir una inserción inadecuada de las intervenciones en la estructura de las ciudades; no poner en marcha mecanismos que garanticen la realización de buenos proyectos; falta de planificación, excesiva centralización en la im-

plementación de las obras y la tendencia a descomprometer al Estado en varias dimensiones del proceso de gestión; escasa diversificación e inadecuada simplificación de los programas; mecanismos de adjudicación sesgados o poco transparentes y dificultad para garantizar el seguimiento del programa después de haber adjudicado las viviendas.

ABSTRACT

This text identifies ten classic mistakes in the design of housing policies in Latin America. Analyzes problems arising from wrong diagnosis of housing problem; wrong analysis of its impact on economic development and employment; wrong analysis of the possibilities of the construction sector; not ensure the provision of infrastructure, equipment and services; Improper insertion into the structure of cities;

* Arquitecto. Urbanista. Titular de la Cátedra de Planificación Urbana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. Ha sido responsable de la concepción implementación de políticas de urbanismo y vivienda en varios países de América Latina. Correo electrónico: garayhansen@gmail.com

neglecting good projects; poor diversification and inadequate simplification of programs; excessively concentrated implementation; inadequate allocation mechanisms; not ensure the monitoring of the program once awarded dwellings.

Introducción

El *dossier* de este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina está dedicado a la contribución de la obra pública para resolver los problemas del hábitat. Puestos en la tarea de revisar las políticas implementadas en los diferentes países de la región, consideré interesante dedicar este primer artículo a observar algunos errores recurrentes de la política habitacional en nuestros países, entendiendo que el esfuerzo por evitarlos puede señalar un camino que contribuya a mejorarlos. Si bien apunto a que esta guía contribuya al análisis de las políticas implementadas en la región, no puedo dejar de señalar que mi propia experiencia respecto de la política habitacional argentina sesga el análisis, enfatizando algunos temas que quizás tengan otra importancia en el análisis de otros casos. Me veo también obligado a ilustrar algunas de estas observaciones apoyándome en el caso argentino. Para conformar esta guía propongo identificar diez cuestiones, consciente que la elección de este número (diez) produce una cierta incomodidad, la sensación de forzar el análisis para conformar un número "redondo". Por lo tanto, asumo la transitoriedad de este punteo, desafiando al lector/a a encontrar otros ítems, atribuyendo a este trabajo el carácter de un primer borrador, voluntariamente incompleto, para dar lugar al descubrimiento de nuevas posibilidades.

Hechas estas advertencias, voy a exponer las diez cuestiones que, a mi entender, estructuran los errores conceptuales de los que generalmente se derivan malas prácticas, y que en

términos generales podríamos sintetizar en el cuadro siguiente:

CUADRO 1

1	Diagnóstico equivocado respecto del problema habitacional y el comportamiento del mercado de suelo.
2	Incorrecto análisis de la incidencia de la política habitacional sobre el desarrollo económico y el empleo.
3	Apoyarse en una mala caracterización del sector de la construcción.
4	No garantizar la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios.
5	Inadecuada inserción de las intervenciones en la estructura de las ciudades.
6	No poner en marcha mecanismos que garanticen la realización de buenos proyectos.
7	Falta de planificación, excesiva centralización y descompromiso del Estado.
8	Escasa diversificación e inadecuada simplificación de los programas.
9	Mecanismos de adjudicación sesgados o poco transparentes.
10	Dificultad para garantizar el seguimiento del programa después de haber adjudicado las viviendas.

Fuente: Elaboración propia describiendo los ítems a desarrollar en este artículo de investigación.

1. Diagnóstico equivocado respecto del problema habitacional y el comportamiento del mercado de suelo

A la hora de concebir una política habitacional, el primer problema que se presenta es contar con un buen diagnóstico, es decir, con una mirada estructurada de problema, sus causas, expresiones y probabilidades de evolución en el futuro. Interesa conocer cuál es la situa-

ción del parque habitacional existente, tanto en términos cuantitativos, como de la calidad de las construcciones, entendidas en un sentido amplio, es decir, de las edificaciones, sus condiciones de estabilidad, calidad de los materiales, dimensiones de los locales, asoleamiento, existencia y condición de los locales sanitarios, estado de conservación y nivel de mantenimiento y de las condiciones del contexto (urbano o rural) en el que se encuentran insertas. Interesa saber cuáles son las condiciones de la estructura parcelaria, tanto en términos de localización, trazado, dimensiones, vulnerabilidad, formas de tenencia y comportamiento general del mercado de suelo, valores y marcos normativos que las afectan. Se debe poder cuantificar el déficit, entendiendo que esta pauta refiere a todas las dimensiones que se acaban de enunciar.

La información es provista por los datos censales que, en general, los países suelen concretar cada diez años (preferentemente los terminados en 0) de acuerdo con pautas que se trata de homologar a nivel internacional. La periodicidad de los censos suele ser un problema, que se acentúa a medida que nos alejamos del momento de su realización. Puede también presentarse como problema la demora en la publicación de los resultados de un censo reciente¹. Los censos aportan una descripción bastante minuciosa de la población, cantidad, edad, origen migratorio, nivel educativo, respecto de la conformación de las unidades domésticas (detectando problemas de hacinamiento); datos referidos a la situación laboral, nivel de empleo y existencia de hogares con necesidades básicas insatisfechas; incluyendo en general un capítulo particular referido a

las condiciones de habitabilidad. El pautado previsto para el análisis de las construcciones define, en general, tipologías, sobre cuya base se puede después cuantificar la estructura del déficit. Incluye también una caracterización de la existencia de locales sanitarios (fuera o dentro de la edificación) y su conexión a redes, permitiendo ponderar los niveles de consolidación del contexto barrial en el que se insertan las viviendas. En general, los censos aportan poca información respecto de la estructura parcelaria, valores de suelo y comportamiento del mercado de bienes raíces, aunque en algunos casos incluyen pregunta sobre el tipo de tenencia que dan cuenta de la envergadura de los problemas de regularización dominial. En algunos casos específicos, esta información se complementa con censos locales, análisis particulares, trabajos de tesis o estudios de mercado, que permiten dar mayor precisión a los análisis en torno de determinados sectores o problemáticas particulares.

Si lleváramos el análisis al caso de la Argentina, a grandes rasgos se podría decir que, en el contexto del año 2010 sobre un total de 12.171.675 hogares, había alrededor de 13.855.751 viviendas. Esta primera lectura llevaría a considerar que no hay déficit, en la medida que aparentemente existen más unidades que hogares. Sin embargo, los datos censales indican que, dentro de este universo se identifican 2.494.618 viviendas desocupadas. Esta condición induce a considerar que el déficit se podría cubrir logrando que alguna regulación equilibre la oferta y la demanda. Analizando con más cuidado la situación de las viviendas desocupadas, encontramos que de esas 2.5 millones de viviendas, que el día del censo estaban desocupadas, 272.928 estaban en venta o alquiler, es decir, conforman una cartera de unidades disponibles esperando su realización en el mercado; 208.643 estaban en obra (construcción o remodelación) y, por lo tanto, no estaban en condiciones de ser habitadas; 164.317 estaban afectadas a otras fun-

1 Suponemos que la incorporación de informática en las oficinas responsables, no sólo acelerará las cuentas, sino que facilitará la realización de los censos, su periodicidad y la presentación de sus resultados.

ciones (oficinas, consultorios, comercios) diferentes de la residencia; 333.501 correspondían a segunda residencia, es decir, a inmuebles de hogares que tiene una segunda propiedad en un centro turístico, de habitantes de otras regiones del país que tienen un departamento en las grandes ciudades, o casas de fin de semana (casas en la montaña, la playa, en el campo, o quinta en la periferia de un área urbana). Queda por lo tanto un total de 942.255 identificado como temporalmente ausente, y otro de 572.920 unidades identificado como "otros". De modo que el ajuste del diagnóstico tiene que resolver la situación de alrededor de 1.5 millones de unidades que no han quedado claramente identificadas por el censo. Es lógico considerar que estos inmuebles forman parte de un patrimonio que, con un criterio especulativo, sus propietarios atesoran (no usan ni alquilan) como reserva de valor y que pueden ser objeto de alguna regulación, dirigida a reducir la envergadura del déficit.

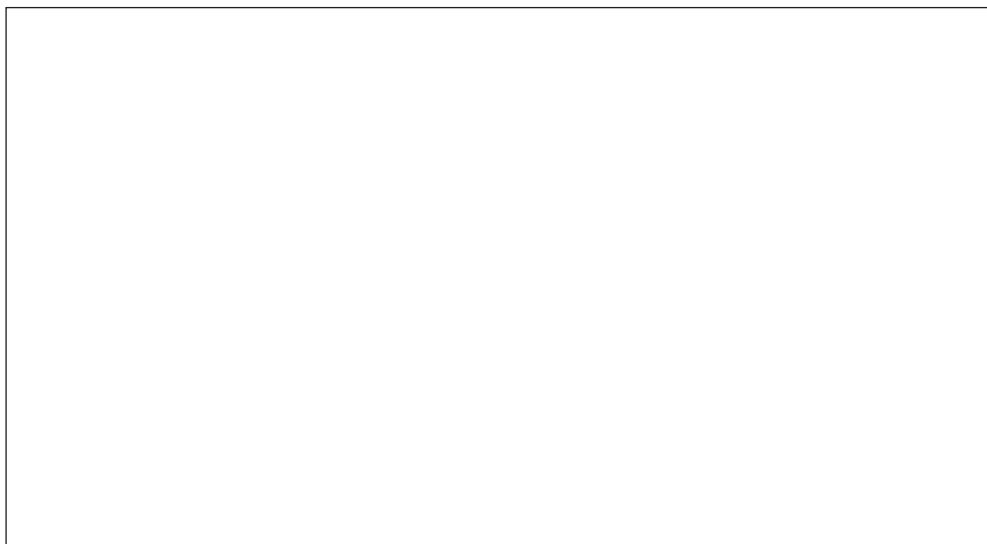
Desde esta perspectiva, resulta interesante analizar que en el marco de la implementación de políticas financieras de corte netamente neoliberal, aplicadas en la Argentina durante el último periodo de gobierno (2015-2019), se implementó una operatoria que habilitó una cartera de 250.000 créditos dirigidos a adquirir viviendas ya construidas. Resulta evidente que la medida no promueve la construcción sino el crédito y que permite que el

sistema bancario amplíe su cartera incorporando las 272.928 viviendas que el censo registra como en venta o alquiler. Lo interesante es que la cifra corresponde casi exactamente con el tamaño de la oferta que no encontraba colocación en el mercado. Esta decisión, que favorece a los tenedores de estas unidades, no estimula la construcción de nuevas viviendas, sino que incrementa el precio de las unidades, en la medida que pone dinero en las manos de una cantidad de nuevos compradores interesados en adquirir un número de viviendas que ya estaban en el mercado. Obviamente no se trata de una política de vivienda social, sino abrir una cartera de crédito para que la banca pueda colocar un *stock* de capital que no encontraba mejor colocación en el mercado de financiero.

Corresponde señalar que los datos expuestos son los del último censo (realizado en el año 2010) y que para ajustar estas cifras deberíamos efectuar una proyección del crecimiento poblacional estimado para estos diez años que, de acuerdo con nuestras proyecciones, implicará un incremento de casi dos millones de hogares². La información sobre el estado de las construcciones permite considerar que, sobre un total de 13.855.751 viviendas, 8.759.291 corresponden con los estándares aceptados y 3.412.384 (28%) son consideradas deficitarias.

2 Cabe señalar que, de acuerdo con las tendencias, se vienen observando un incremento del número de hogares superior al crecimiento del número de personas, que al realizar esta proyección debe considerar un achicamiento tendencial del número de personas por hogar.

CUADRO 2



Fuente: Elaboración propia sobre bases del censo 2010 (INDEC).

En este punto corresponde precisar cuáles son los atributos que definen la conformación de este déficit. El censo considera que existen viviendas (tipo rancho, casilla, locales comerciales o vehículos (casas rodantes) que no son aptos para cumplir la función residencial. Diferencia también las casas tipo “A” y tipo “B”, entendiéndose que las primeras corresponden con los estándares mínimos exigidos y las segundas no han completado el proceso de construcción, presentan un nivel de precariedad o deterioro alto, o no están insertas en un contexto que provea las infraestructuras básicas. El censo también mide los niveles de hacinamiento, diferenciando un primer caso en el que en una misma vivienda conviven varios hogares, de un segundo caso donde viven más de tres personas por habitación. Sobre un total de 3.412.384 unidades considerabas deficitarias el censo indica que 476.804 son consideradas irrecuperables y 778.923 hogares se ven forzados a compartir un mismo techo. Por otro lado, que 1.668.330 hogares tienen una casa incompleta, en construcción, o inserta en

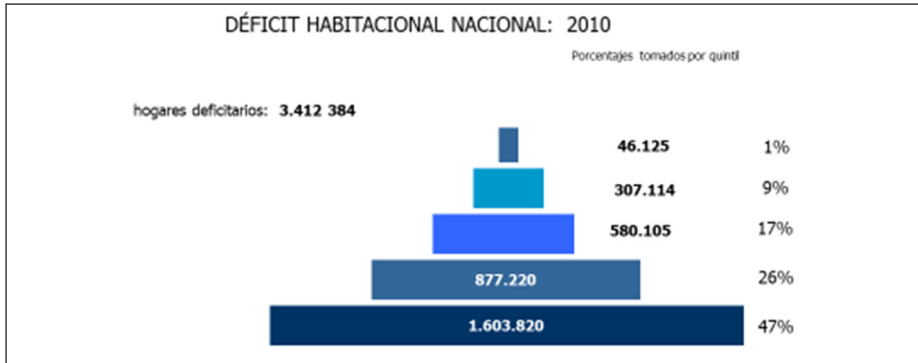
un contexto barrial inadecuado, y que 488.328 viven hacinados en una casa que les queda chica. Lo interesante de esta constatación es que los dos primeros casos (876.265 hogares) requieren de la construcción de una vivienda nueva³ y que 1.668.330 hogares requieren una intervención (de terminación, mejoramiento, ampliación) sobre el edificio donde viven, o de acciones de consolidación sobre la estructura barrial en la que sus viviendas están implantadas. Con estos datos queda en claro, que sólo 1/3 del problema se soluciona construyendo una vivienda nueva, de acuerdo con las formas convencionales de construcción, impulsadas por las cámaras y las empresas del sector. Los 2/3 restantes, requieren una intervención sobre las edificaciones existen-

3 Aunque en rigor, en el hacinamiento por hogar, la construcción de una vivienda soluciona el problema de dos hogares: uno que queda en la vivienda original y otro que se traslada a la nueva.

tes o de mejoramiento del barrio donde están localizadas, obligándonos a concebir otras formas de resolver la cuestión. Si desagregamos las cifras

del déficit por quintiles representativos del nivel socioeconómico de la población obtenemos el siguiente gráfico.

CUADRO 3



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos del censo 2010 (INDEC).

Partiendo de la constatación que el 47% del déficit corresponde al último quintil y que los dos últimos dan cuenta de las del 70% del problema, la gráfica advierte que un 26% corresponde a sectores medios. El valor de los ingresos de los sectores medios puede, con un porcentaje de subsidio, asumir el pago de una cuota, considerando razonable que el pago de un alquiler o una cuota afecte hasta el 30% del valor de un salario. El incremento del nivel de bancarización ha permitido en algunos países de la región, ampliar la penetración del sistema financiero en la economía de los sectores asalariados, ampliando los porcentajes de población que, con niveles mayores de subsidio, pueden incorporar una cuota a su gasto mensual. Esto permite que un parte del déficit se resuelva apoyándose en la capacidad del sector privado. La política en muchos países (Chile, Colombia, costa Rica, etcétera) ha sido que las empresas desarrolladoras⁴ incorporen como clientes a sectores que antes no podrían acceder a un crédito, permitiendo que el Esta-

do deje de solventar la totalidad del costo de la construcción, limitándose a subsidiar una parte del interés de los créditos habitacionales. Por este camino, el Estado utiliza sus recursos para absorber la diferencia entre el valor de la vivienda y la capacidad de pago de los compradores, ampliando significativamente la cantidad de beneficiados. Por otro lado, permite que los beneficiarios elijan la localización y tipo de vivienda que se proponen adquirir y traslada toda la problemática de la construcción (contratación de las obras, certificación de avances, gestión del crédito, etcétera) al sector privado, de modo que su intervención se limita a verificar los términos del financiamiento, en el marco de una operación de compraventa que se realiza como cualquier otra transacción inmobiliaria. El problema seguirá siendo el resto, es decir, aquellos que no son considerados sujeto de crédito por el sistema bancario que, en países con un sistema financiero frágil, conforman un conjunto muy numeroso.

Este análisis no pretende ser exhaustivo, pero sirve para señalar la necesidad de efectuar una correcta lectura de la información censal y de la importancia que tiene contar con un

4 Generalmente, asociando un empresa constructora y una financiera o un Banco.

marco conceptual que permita interpretar esta información. Continuar con un análisis pormenorizado de cómo hacer el diagnóstico excede los alcances previstos para este artículo de investigación, pero el ejemplo da cuenta de la cantidad de errores que frecuentemente se cometen al ponderar al déficit y dimensionar el tipo de acción que se debe impulsar para revertirlo. El error más frecuente es observar todo el

déficit y considerar que la solución es construir viviendas nuevas, lectura que suelen impulsar las cámaras representativas de la industria de la construcción, para quienes intervenir sobre el parque habitacional existente complica enormemente sus necesidades de estandarización. Un diagnóstico más ajustado de cómo se manifiesta la problemática habitacional lleva a reconocer las siguientes situaciones:

CUADRO 4 Tipología de casos

Personas u hogares que carecen de vivienda	Inmigrantes, jóvenes, ancianos, etc	Necesitan
Hogares que comparten vivienda	Hacinamiento	Vivienda nueva
Inquilinos	Tenencia segura- permanencia, valor de la renta	Régimen contractual
Habitantes de piezas de hoteles y pensiones	Vecindades, conventillos	Vivienda nueva
Ocupantes ilegales de inmuebles	Relocalización-expropiación	Vivienda nueva
Hogares que habitan vivienda de mala calidad	Restauración, relocalización	Vivienda nueva
Asentamientos en áreas contaminadas o vulnerables	Áreas críticas. Extrema pobreza Relocalización - remediación	Vivienda nueva
Asentamiento espontáneo (sin trazado) baja densidad	Villas, favelas, campamentos	Operación integral
Asentamiento espontáneo (sin trazado) alta densidad	Parcelas/ condominios / esp. público	Operación integral
Asentamiento informal (invasión) con trazado	Asentamientos, urbanización pirata	Vivienda nueva
Loteo precario (carece de redes) habitado por propietarios. Viviendas autoconstruidas	Problemas de tenencia, calidad, hacinamiento (habitantes/cuarto)	Mejoramiento de viviendas/ barrio
Viviendas y edificios deteriorados (condominios)	Áreas centrales	Remodelación
Antiguos conjuntos de vivienda pública deteriorados	Problemas de mantenimiento	Remodelación
Deudores/ desalojados	Ingresos y financiamiento	Vivienda nueva

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estudios de caso

2. El segundo error frecuente en el diseño de las políticas de vivienda consiste en contar con un análisis incorrecto de la incidencia de la política habitacional sobre el desarrollo económico y el empleo

Frecuentemente, los planes de vivienda surgen como respuesta a una crisis y el argumento central para justificar su prioridad pone el eje

en su capacidad para generar empleos. En realidad, su eficacia reside en la velocidad con la que puede poner en marcha al sector, considerando que habilita una repentina creación de puestos de trabajo, con una mano de obra que no requiere mucha calificación. La transferencia de recursos a las empresas supone procesos licitatorios rápidos, que encuadran a las obras en una dinámica muy enraizada en la cultura de la administración. Más difícil

es la negociación, cuando se trata de volver a poner en marcha obras detenidas. Los costos improductivos y el deterioro experimentado durante los tiempos muertos (a veces de años), agregan a la discusión un sinnúmero de situaciones litigiosas, que los abogados de las empresas saben manejar muy bien. La experiencia de las cooperativas de vivienda nos ha permitido estimar que un equipo de dieciséis personas puede construir cuatro casas en cuatro meses. Seguramente, la organización de una empresa puede mejorar esta *performance*, ya sea sistematizando detalles, incorporando piezas pre-moldeadas o construcciones en seco y desarrollando una parte de la producción en recintos techados (que evitan suspender el trabajo los días de lluvia). Puede también incorporar mano de obra más calificada y dotarla de un equipo de herramientas (y condiciones de seguridad) que mejoran significativamente su productividad. Se calcula que el costo de la mano de obra no debe exceder el 33% de costo total de la obra, quiere decir que si cada casa sale alrededor de 30.000U\$⁵ cada trabajador debería ganar durante 4 meses un salario cercano a los 600 U\$. La realidad es que los trabajadores están lejos de ganar esos salarios, incluso considerando que con los aportes y cargas sociales su salario de bolsillo se reduzca al 60% de ese valor. Para ilustrar con un ejemplo, con este nivel de afectación de mano de obra y tomando estos valores, se puede considerar que la construcción de 10.000 viviendas induciría 13.000 empleos anuales, con una inversión de 300 millones U\$/año. Es cierto que para que estas viviendas se construyan hace falta que se pongan en movimiento una cantidad de industrias proveedoras de materiales de construcción (cal, cemento, arena, ladrillos, hierro, caños, baldosas, azulejos, maderas, puertas, ventanas, cables artefactos

eléctricos, cocinas, calefones, etcétera), a lo que deberíamos agregar los costos de las herramientas con las que van a trabajar y de los procesos de comercialización y transporte. Si se considera que las materias primas (puestas en obra) cuestan otro 33% de precio de la obra (el salario es el 33% de esas fábricas), podríamos hablar de otros 4.630 puestos de trabajo, que sumados a los 13.000 que teníamos, ya suman 17.630 empleos anuales. Si a esto agregamos que estos salarios han de ser gastados en alimentación, vestido, transporte (lo que podemos denominar en sentido amplio como *reproducción de la fuerza de trabajo*) podríamos llegar a calcular que los empleos inducidos son muy significativos. Podemos agregar a esto el peso de la estructura impositiva y la incidencia del gasto público en el movimiento de la economía. Sin embargo, la proyección tiene un límite. A diferencia de otras inversiones, la construcción de viviendas cristaliza el capital invertido y ese capital no se convierte en un nuevo motor de la economía. Una vez que el déficit es alcanzado, la demanda se achica y, por lo tanto, todo el sector debe acomodarse a las nuevas dimensiones.

La formulación de programas de *shock*⁶ tienen mucha dificultad para ser sostenidos en el tiempo y, por lo tanto, las empresas productoras de materias primas desconfían de la sustentabilidad de estas políticas. Tras un primer efecto alentador, donde el pago de anticipos vuelca a las empresas a adquirir los materiales y a congelar sus precios, tiene como efecto un rápido incremento del precio de los materiales que, manteniendo el ritmo habitual de producción, encuentran de repente un incremento de la demanda. El fenómeno se replica como escasez de la mano de obra, sobre todo por parte de subcontratistas y obreros califica-

5 Tomando valores promedio de la construcción de vivienda social en la Argentina.

6 Entendida como programas que en corto tiempo logren un gran impacto sobre el déficit.

dos que comienzan a ser muy solicitados. Ni que hablar de los efectos sobre el mercado de suelo, que incrementa el valor de las buenas localizaciones, poniendo en oferta terrenos más distantes que prometen incrementar el valor de los terrenos de engorde que con la expansión de la periferia quedan mejor posicionados. De modo que, la posibilidad de encarar un programa ambicioso de construcción de viviendas, requiere de una negociación. Por lo tanto, la posibilidad de proponer una política pública de mediano o largo plazo, que tenga como objetivo revertir tendencialmente la envergadura del déficit, tendrá como condición que las empresas proveedoras y constructoras acuerden moverse durante ese tiempo dentro de determinados cupos y márgenes de utilidad. Por lo tanto, habilita acuerdos sectoriales que legitimen regulaciones (normativa urbana, mecanismos licitatorios, formas de pago, etcétera) en el marco de los cuales ha de producirse la competencia entre las empresas. La posibilidad de estas formas de concertación, resulta clara en términos de planeamiento, pero son difíciles de implementar. Requieren la incorporación de mecanismos que eviten los conflictos de intereses y garanticen la transparencia de estas negociaciones.

3. No contar con una buena caracterización del sector de la construcción

Avanzando con una caracterización del sector⁷, debemos reconocer que en América Latina las formas que asume el proceso de producción de viviendas presenta formas diversas:

1. La producción artesanal. Si observamos cómo se produce la vivienda individual como resultado del trabajo de un arquitecto, constructor o de un grupo de trabajadores independientes, verificamos que sus métodos no son demasiado diferentes de los de un sastre que hace un “traje a medida”. Las modalidades operativas de organización del trabajo son todavía medievales y se apoyan en el conocimiento de su oficio de un conjunto de artesanos, propietarios de sus herramientas de trabajo que coordinan sus intervenciones bajo las pautas que establece un director de obra. En general, se trata de obras de pequeña envergadura (entre 100 y 500m²) que son producidas por una multitud de trabajadores autónomos con un grado de organización muy básico. La paradoja es que siguiendo esta modalidad se construye (remodela o decora) la vivienda de los sectores de mayor poder adquisitivo, que pueden pagarse el privilegio de un diseño original. Bajo esta modalidad, se construye también una parte importante de la vivienda popular, siendo frecuente en los barrios que un maestro mayor de obras o un constructor, con menos pretensiones en términos de diseño, apoyado en el trabajo de un pequeño grupo de artesanos capaces de desempeñar diferentes oficios, logre reproducir una tipología que resulta exitosa entre su clientela.
2. Como un segundo grupo puede clasificarse la auto-construcción, que reproduce los rasgos de este modo de producción artesanal, aunque con una mano de obra menos calificada, en la medida que quien realiza la tarea es el mismo que va a habitar esa vivienda. La imposibilidad de contratar los trabajos obliga a utilizar los recursos de que dispone para adquirir un terreno y los materiales, basando su estrategia en la posibilidad de invertir sus tiempos libres para construir su casa. Siendo realistas debemos asumir que la mayor parte de la vivienda

7 Tomando como base el análisis del sector, expuesto por Pradilla, E. (1977). Notas sobre el problema de la vivienda. *Revista Arquitectura Autogobierno*. Núm. 7. Facultad de Arquitectura de la UNAM, México.

popular se construye de esta manera y que los trabajadores pueden hacerlo ampliando la jornada de trabajo y, como sus tiempos libres son limitados, esta estrategia tiende a dilatar los tiempos de obra, obligando a su familia a vivir muchos años en una obra en construcción.

3. Un tercer grupo, corresponde con las modalidades adoptadas por empresas pequeñas, (manufactureras) organizadas en torno a un propietario o patrón que combina la contratación de cuentapropistas y de obreros asalariados para el desarrollo de edificios de un poco mayor envergadura (500 a 3000m²). En general, tienen una muy baja incorporación de capital en maquinaria y herramientas y las formas de sistematización de procesos es muy básica. Si refiriéramos al caso argentino, reconoceríamos que la mayor parte de la propiedad horizontal ha sido realizada por este tipo de empresas que construyen sobre pequeñas parcelas urbanas edificios de mediana altura (hasta 8 niveles).
4. La cuarta modalidad nos presenta empresas que están respaldadas por una mayor inversión de capital (empresas medianas). Cuentan con maquinarias que incrementan su productividad, trabaja con personal asalariado y sus propietarios evalúan su rentabilidad comparando la tasa de ganancia que obtienen con esta actividad, con la tasa media que ofrece el sistema financiero (TIR VAN). Son las empresas que construyen sobre parcelas grandes, edificios en torre o conjuntos habitacionales. La posibilidad de sistematizar sus procesos requiere de una cierta escala, que lleva a que sus intervenciones busquen superar los 5.000m² de obra. En rigor, esta es la escala de las empresas medianas.
5. Por último, las empresas verdaderamente grandes tienden a abandonar el rubro de la vivienda para dedicarse a obras que, como las represas, carreteras, puentes, acueductos o redes troncales, permiten verdaderas

economías de escala (tienen menos rubros que certificar). En este contexto, la vivienda parecería escapar al campo de acción de estas empresas, que para la realización de grandes obras tienden a adquirir posiciones dominantes. Sin embargo, cuando a partir de la década del '60, las políticas habitacionales impulsaron la realización de grandes conjuntos de 1.000 a 4.000 viviendas a través de los fondos nacionales de vivienda (FONAVI, INFONAVIT, etcétera) este sector adquirió un gran protagonismo. En esta escala⁸, es más factible aplicar procesos industrializados, que sistematizar procesos constructivos con criterios fordistas. Desde entonces, el tema ha sido un campo de interés de las cámaras de construcción, frecuentemente convertidas en clubes o cárteles interesados en colocar funcionarios representativos del sector para que implementen políticas convenientes.

6. Al hablar de la industria de la construcción, nos hemos referido hasta ahora al montaje de los edificios y hemos dejado de lado a las empresas proveedoras de los materiales de construcción. Al analizar sus formas de abordar el mercado, nos damos cuenta que es el que expresa el verdadero desarrollo industrial, el que presenta mayor desarrollo tecnológico y altos niveles de concentración, conformando posiciones casi monopólicas en algunos rubros clave como a la producción de cemento, ladrillos, acero, muebles de baño, etcétera. En algunos países de la región, observamos que las empresas proveedora de insumos (por ejemplo: cementeras) incluyen dentro de las actividades del grupo la construcción de viviendas, teniendo como característica la concentración de la actividad en un número pequeño de empresas, que tienden a realizar obras de gran envergadura. De modo

8 Se trata de obras de entre 30.000/100.000m².

que, en el momento de la concertación, en los términos que describimos en el ítem anterior, el Estado encuentra un interlocutor con mucho poder, dispuesto a formatear el producto que se propone construir de acuerdo con sus necesidades e intereses.

El artículo de la *Revista Arquitectura Autogobierno*, demostró cómo la intervención estatal se convierte, en estos casos, en un mecanismo que habilita a la incorporación al mercado de las grandes empresas constructoras a sectores que tradicionalmente quedaban fuera. Desde esta perspectiva, dejó demostrado que las políticas tradicionales de vivienda social, lejos de cumplir un objetivo social, han sido concebidas para favorecer a los sectores más concentrados de la industria de la construcción. El conflicto de intereses queda, en general, invisibilizado cuando en nombre de la estandarización, la productividad o de los formatos sostenidos por una determinada ideología de lo urbano, el Estado queda atapado dentro de la lógica de los sectores dominantes. El error clásico es dejarse seducir por la cantidad de viviendas que se van a inaugurar y la cantidad de empleos que se van a crear. Desde esta perspectiva, la búsqueda de otros caminos que nos despeguen de los grandes conjuntos, promoviendo la construcción de pequeños edificios en parcelas conformadas dentro de una manzana, o la posibilidad de promover el desarrollo de formas cooperativas, o de línea de apoyo a la auto-construcción, son alternativas que pueden resultar más eficaces tanto en términos de la generación de empleos y de promoción de un desarrollo del sector de la construcción, más incluso respecto de otras formas de organizar la producción (PyMEs, cooperativas, mutuales, artesanos, autoconstructores, etcétera).

4. No garantizar la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios

Un cuarto error característico consiste en tratar de minimizar del valor del suelo. Buscando

no asumir en la estructura de costos el valor de los predios en áreas urbanas consolidadas, se opta por desplazar las construcciones sobre tierras más baratas. La primera opción suele ser la afectación de tierra públicas, evitando contabilizar su valor. Se suele considerar que los municipios que quieren acceder a planes de vivienda deben proveer la tierra en forma gratuita. La segunda opción es afectar tierras en las áreas consideradas de expansión, adecuando la normativa para que sean incorporadas al área urbana. El tradicional desfasaje entre crecimiento de la mancha urbana y la expansión de las redes de infraestructura básica (agua, saneamiento, pluviales, pavimentos, etcétera) deja obviamente a los predios seleccionados fuera de las aéreas servidas. Planteada esa localización, los contratos deberán incorporar los costos del tendido de estas redes, mejorando las expectativas de las empresas constructoras. El problema es cómo integrar estos nuevos tendidos a los sistemas generales de provisión de agua y saneamiento. La incorporación del costo de las obras de nexo, más complejas y más costosas, vuelve a mejorar la rentabilidad de las constructoras. Cuando el precio de estas obras pasa a ser absurdo, la segunda opción es desarrollar redes autónomas (pozos, planta de potabilización y de tratamiento de aguas usadas) dejando sin resolver quién ha de ser el responsable de operar estas plantas. En el caso argentino, es frecuente dejar la gestión en manos de los consorcios de futuros propietarios que, al encontrar enormes dificultades económicas y organizativas para asumir este compromiso, terminan con problemas en la provisión de agua potable y volcando agua no tratada sobre alguna cuenca cercana.

Si se hace la cuenta con responsabilidad, se llega a la conclusión que hubiese sido más barato comprar tierra correctamente equipada. La realidad es que, la presión que ejercen sobre los tomadores de decisiones, las empresas interesadas y los propietarios de las áreas circundantes, terminan conformando un sentido

común que naturaliza decisiones inadecuadas. La modalidad denominada *Tierra y proyecto urbano* (implementada en 2004 por la Provincia de Buenos Aires) consolidó la compra de la tierra como parte del contrato. Estableció que para ganar la licitación el oferente debería aportar un buen terreno. Considerando que el costo de construcción de cada vivienda puede tener un valor fijo, el proceso licitatorio adjudica la obra a la empresa que ofreciera la mejor localización, en zonas provistas de redes y con el mejor proyecto urbano (trazado, estándares, combinación de tipologías) de acuerdo con un puntaje establecido para evaluar las propuestas. Con esta modalidad, el buen resultado depende de la relación entre el número de oferentes y la cantidad de conjuntos que se licitan, de manera de garantizar que exista una verdadera competencia. Si el número de oferentes es reducido, aquel que quiera poner en marcha muchas obras se ve obligado a aceptar malas propuestas y obtendrá malas localizaciones. Encontramos en América Latina una gran cantidad de nuevos barrios con serios problemas con las redes. En muchos casos porque su edificación no consideró adecuadamente el problema de las infraestructuras. También es frecuente el desfasaje entre el avance de las edificaciones y el de las redes, de modo que se suele habilitar el poblamiento de barrios con obras pendientes, algunas de las cuales quedan demoradas para siempre.

5. Inadecuada inserción de las intervenciones en la estructura de las ciudades

Los planes urbanos (generalmente de competencia municipal) y el formateo de políticas habitacionales (generalmente de competencia nacional) no suelen ir de la mano. La inexistencia de planes o la necesidad de corregirlos para hacer posible la localización de un nuevo barrio suele expresar estos desajustes. El desarrollo de islas de urbanización, ya sea como áreas insertas en contextos todavía rurales o

como conjuntos de alta densidad en contextos de barriadas de baja densidad suele convertir a los barrios en guetos, introduciendo serios problemas de integración entre los habitantes de un mismo sector de la ciudad. El problema se agrava cuando la provisión de infraestructuras o el acceso a los nuevos equipamientos sociales (escuelas, salud, áreas verdes) plantea diferencias respecto de los barrios que conforman su contexto. El tema se vuelve crítico cuando la segregación se materializa con una reja o muro divisorio que separa al nuevo vecindario de su medio social.

La integración de estos proyectos a sus contextos obliga a considerar de qué manera las piezas urbanas que se incorporan al tejido existente pueden producir cambios positivos sobre los barrios que los circundan. Debe tenerse en cuenta que muchos de estos problemas guardan relación con el tamaño de los nuevos conjuntos y se simplifican enormemente cuando la política de vivienda construye pequeños edificios en parcelas urbanas conformadas dentro de manzanas existentes. En este caso, la provisión de las infraestructuras se diluye dentro de un plan general de mejoramiento que incluye a todos los habitantes de un mismo barrio.

6. No poner en marcha mecanismos para garantizar la realización de nuevos proyectos

En general, puede afirmarse que los responsables de la administración de estas políticas, buscan simplificar los procesos administrativos. Llevar adelante un número reducido de grandes obras es más fácil de sistematizar que la realización de una multitud de pequeñas obras. Resulta lógico considerar que al multiplicar las obra implica dar seguimiento a muchos proyectos, gestionar las aprobaciones, la obtención de los recursos y la implementación de los procesos licitatorios. Estas cuestiones suelen llevar mucho tiempo, un recurso que se vuelve especialmente valioso considerando lo

reducido del tiempo que una misma administración permanece al frente de un gobierno. Esta necesidad de acortar los tiempos lleva a reproducir módulos estándar o trasladar a las empresas el desarrollo de los proyectos, permitiendo que estas minimicen costos y optimicen la eficiencia de los procesos productivos. Los trazados, las alturas y las distancias pasan a guardar relación con el mejor funcionamiento de las grúas. La sistematización de detalles termina definiendo la fisonomía de los edificios, que fatalmente tienden a resultar todos iguales. Interesa salir de estos patrones de comportamiento, introduciendo mecanismos que permitan mejorar la calidad de los proyectos (concursos, cooperación, aporte de universidades, organizaciones no gubernamentales o la participación de los habitantes), considerando que el diseño de las unidades y la configuración de un paisaje urbano cumple un papel fundamental para definir la cantidad de ambientes, tamaño y flexibilidad de las unidades, posibilidades de expansión (balcones, terrazas), de crecimiento, color y, por lo tanto, de arraigo, de afirmación de identidades para salir del anonimato, del agobio masificante para desalentar el vandalismo y estimular el desarrollo de buenas prácticas de convivencia barrial. En los casos que no se trate del desarrollo de grandes conjuntos, sino de pequeñas intervenciones, de edificios singulares insertos en tramas consolidadas, del mejoramiento de viviendas, la rehabilitación en centros patrimoniales o de área degradadas, las intervenciones sobre el espacio público cumplen un papel fundamental y deben también ser proyectadas.

7. Falta de planificación, implementación centralizada y Estado poco presente

Considerada la importancia de la inserción de las intervenciones en el contexto de una ciudad que supone mayores niveles de coordinación entre las oficinas responsables de la política urbana en sus distintas instancias (na-

cional, provincial, municipal), los problemas de implementación también requieren poner en marcha procesos de planificación. La multiplicación de las obras, promoviendo el desarrollo de muchas intervenciones de menor envergadura, obliga a concebir mecanismos de descentralización, trasladando responsabilidades a organismos de seguimiento y gestión más próximos a la realización de los trabajos. Las políticas implementadas en algunos países, promoviendo el subsidio al comprador (ya descrita) tiende a trasladar a responsabilidad del seguimiento de las obras a las empresas, entendiendo que el papel del Estado se limita a la financiación de los subsidios y a la selección de los beneficiarios. Desde esta perspectiva, el corrimiento del Estado del seguimiento de los trabajos reconoce la libertad de los desarrolladores/construtores de elegir las localizaciones, las tipologías y los proyectos urbanos. Considera que los beneficiarios tendrán, a su vez, la libertad de elegir el perfil de los productos que se proponen adquirir, permitiendo que el mercado se reconstruya los comportamientos habituales de adquisición de una vivienda. En este caso, la planificación se limita a una correcta caracterización del tamaño de la demanda, de los niveles de subsidio requerido y de los estándares exigidos a las empresas que comercialicen sus barrios incluyendo a los beneficiarios del subsidio.

Cuando el Estado aspira a incrementar sus niveles de participación e intenta corregir defectos del comportamiento del mercado, suele establecer regulaciones que lo llevan a un mayor seguimiento de la construcción y a prolongar su intervención durante y después del poblamiento del nuevo barrio. La implementación de nuevas herramientas o nuevos mecanismos de gestión, requiere una mayor actividad de las oficinas o unidades ejecutoras responsables de la implementación de estas políticas. Si, por ejemplo, se promueven políticas de mejoramiento del parque habitacional existente o de realización de pequeñas obras

de vivienda nueva, se hace necesario facilitar las posibilidades de intervención de los artesanos, trabajadores independientes, cooperativas e incluso de programas de autoconstrucción. Estas políticas requieren un gran esfuerzo organizador que la lógica del mercado suele más bien a desalentar. Las políticas habitacionales del gobierno uruguayo en tiempos del frente amplio, permitió un importante desarrollo de *las cooperativas de vivienda*, en la implementación de programas de remodelación de viviendas deterioradas, tanto en zonas históricas de la ciudad (ciudad Vieja) como en las periferias. En el caso brasileño, programas como "favela bairo" impulsó programas de gran envergadura de mejoramiento de las condiciones sanitarias y habitacionales de antiguas favelas. Si tomamos la coyuntura actual argentina, donde una ley prioriza la implementación de un programa de gran envergadura, como el RENABAP⁹, la organización del proceso productivo obliga a poner en relación movimientos sociales y municipios. Mientras los movimientos sociales reivindican realizar las obras a través de sus propias organizaciones, los municipios entienden que deben ajustarse a las normativas y modalidades de ejecución conocidas por las organizaciones locales.

Queda planteado el problema de la necesidad de producir una reorganización del aparato productivo, que el mercado ha estructurado alrededor de grandes empresas que detentan posiciones dominantes y de favorecer la participación de organizaciones sociales que en los grandes suburbios se han convertido en un importante factor de poder político. La necesidad de producir una rápida solución, tanto respecto a sus necesidades de tener trabajo

como de mejorar el marco urbano y habitacional en el que se desarrolla su vida cotidiana, introduce presión a la necesidad de concebir e implementar nuevas formas operativas.

8. No se diversifican programas

Son raros los casos donde se verifica la apertura de un menú de programas adecuados para atender problemáticas específicas. Más allá de los mecanismos tradicionales de construcción de grandes conjuntos, incluyendo modalidades como el financiamiento al comprador, no es frecuente la implementación de programas focalizados sobre sectores particulares de la demanda como los que observamos en algunos países desarrollados. Es el caso de programas de rehabilitación, o de construcción de vivienda dirigidos a los adultos mayores, madres solteras, familias numerosas, desalojados, inundados, miembros con capacidades diferentes, estudiantes, pueblos originarios, inmigrantes, etcétera. Puede considerarse que sobre la base de la tipología de casos que fue expuesta en el gráfico 2, se puede establecer un índice de programas básicos posibles de desarrollar. La apertura de un abanico más amplio de alternativas, permite también diferenciar el perfil de las unidades ejecutoras responsables de llevar adelante cada modalidad. Se debe reconocer que existe una tendencia decidida a avanzar en esta dirección. El abandono de grandes conjuntos de unidades estandarizadas, permite diversificar operatorias y, en ese marco, abre la posibilidad de atender a las demandas específicas de las diferentes dimensiones del problema. Como criterio general, se busca la integración social, a incrementar su cohesión, apuntando a que sus restricciones, físicas, económicas o sociales no impliquen la pérdida de derechos. En este punto, cobra especial importancia el tratamiento de cuestiones de gé-

9 Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP): la Ley 27.453 crea un fondo dirigido a mejorar la condición de los barrios identificados como deficitarios de acuerdo a un censo exhaustivo de estos asentamientos.

nero, accesibilidad, étnicas, de acuerdo con las recomendaciones de la agenda de Hábitat¹⁰.

La diversidad de programas puede definir también pautas claras respecto del tipo de edificio o de unidad (tamaño, altura, estándares de calidad, contexto barrial, etcétera) más adecuado para responder a una problemática determinada. Esta tipificación resulta útil para especificar el tipo de parcela, su vinculación con la calle, la posibilidad de incluir locales (comercio, oficina o taller), de modificar (ampliar/remodelar) la construcción original, o de apoyarse en las construcciones existentes (construyendo arriba o al fondo), convirtiendo en condominios los lotes de vivienda unifamiliar y promoviendo el incremento de la densidad de un barrio. Con ese enfoque queda abierta la posibilidad de hacer coincidir sobre determinadas operaciones (proyectos urbanos) diferentes operatorias, permitiendo que en todos los casos se trate de intervenciones de pequeña escala, pero que en su combinación contribuyan al desarrollo de una ciudad más eficiente, diversa y cohesionada.

9. Los mecanismos de adjudicación suelen ser poco transparentes

El cumplimiento de estos objetivos incluye la revisión de los mecanismos de asignación y adjudicación de las unidades. El método más frecuente relaciona las características de la unidad (tamaño, calidad, localización) con la capacidad adquisitiva de los beneficiarios. La modalidad de los fondos sociales de acceso a la vivienda se basa en la posibilidad de reponer los recursos invertidos mediante el cobro de cuotas mensuales de crédito inmobiliario. El caso de los adultos mayores pone en crisis este criterio, considerando que el tiempo de vida de los beneficiarios conspira contra la po-

sibilidad de saldar el crédito. Semejante puede ser la evaluación de la capacidad de pago de un beneficiario ciego o con problemas de conducta. Generalmente, la cuestión se compensa considerando cada caso en el contexto de un grupo familiar. Es frecuente que para fundamentar estas evaluaciones se implementen sistemas de puntaje, que evalúa a los candidatos en el contexto de un grupo. Las dudas se presentan en los mecanismos de intermediación, es decir, en las entrevistas y verificaciones de trabajadores sociales que pueden ser engañados, desbordados o que manipulan los procedimientos de calificación. La presencia de problemas de drogadicción, alcoholismo, violencia doméstica, conformación y estabilidad del grupo familiar, entre otras, incorporan otro nivel de complejidad a estas evaluaciones, colocando al Estado sobre los límites admitidos del control social.

Por fuera de los criterios y métodos de la ingeniería social, la mayor parte de los programas adjudican las viviendas como resultado de una decisión política, eludiendo los mecanismos de evaluación (económica y social) para proceder a la reproducción de los sistemas de favor político, por ejemplo, priorizando a los hijos de los actuales habitantes y, sobre todo, de aquellos que participan de la actividad política del partido en el poder. El clientelismo suele ser un mecanismo de asignación frecuente, característico de los métodos tradicionales de reproducción del poder (caciques, punteros, referentes) que, por este medio, garantizan la sujeción de las nuevas poblaciones al sistema político local.

Los mecanismos cambian cuando los beneficiarios no llegan de a uno, sino cuando expresan las reivindicaciones de un colectivo que se mueve organizadamente (por ejemplo, habitantes de un área inundable que se debe relocalizar). En este caso, las mismas organizaciones consideran que debe darse prioridad al listado de los actuales afectados, que se respeten las relaciones de vecindad y las redes que

10 Hábitat III. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible*. Ecuador, octubre de 2016.

vinculan a los integrantes y que eventualmente se fijen pautas para la incorporación de nuevos beneficiarios. En estos casos, también se debe asignar un valor a los predios o a las mejoras que dejan en los lugares de origen, su paso al patrimonio estatal y el descuento de ese valor de las posibles deudas hipotecarias que se desprendan de la adquisición de las nuevas viviendas. De más está señalar que estas condiciones, en general, no suelen ser consideradas.

Por último, se presenta el caso de las formas organizativas que participan de proceso de construcción. En este caso, las cooperativas suelen contabilizar su contribución (en tierras, materiales, herramientas o tiempo de trabajo). Así, el establecimiento de formas justas de asignación suele ser más frecuente, lo que no exime del desarrollo de situaciones litigiosas que dan cuenta de las diferencias entre los beneficiarios y de asimetrías en el compromiso respecto del desarrollo de un proyecto común. Este tipo de problemas suele ser motivo de desaliento (obras que duran demasiado, debilitamiento de los liderazgos) y desgaste de algunas de estas organizaciones, que para llegar a buen término, necesitan un apoyo especial¹¹ de los responsables del programa.

En síntesis, interesa pensar bien cuáles han de ser las formas de adjudicación de las unidades. Resulta necesario reemplazar las modalidades tecnocráticas o clientelares, para favorecer otras más participativas, democrática, que garanticen una justicia distributiva y la cohesión social en el momento de la integración de las nuevas barriadas. En los países donde la regularización dominial se ha consolidado, como un mecanismo para acceder a la tierra, el problema es cómo iniciar el proceso

dando respuesta a la presencia de una nueva toma. Como es sabido, esta modalidad pone "el carro delante del caballo", en la medida que primero se ocupa la tierra y después se la urbaniza. Para revertir esta secuencia, el Estado debe definir un camino alternativo, un mecanismo claro y asequible sobre cómo acceder a un lote o una vivienda. El problema es organizar la demanda ("organizar la fila"), abrir ámbitos de interacción con las familias que necesitan una solución, de modo que su capacidad de organización se potencie y que la canalización de las expectativas se anticipe a la ocupación informal de una tierra. La organización social de la demanda es un trabajo central de los responsables de estas políticas, un termómetro eficaz para ir monitoreando la evolución del déficit y, a la vez, una fuerza política capaz de movilizarse y presionar cuando el tema va perdiendo relevancia en la agenda de prioridades.

10 Dificultad para garantizar el seguimiento del programa después de haber adjudicado las viviendas

La finalización de las obras es generalmente un punto donde se interrumpe el proceso. Los arquitectos suelen retirarse junto con las empresas y, salvo algunos ajustes y reparaciones, la presencia del Estado se repliega luego de las ceremonias de entrega de llaves. El proceso de final de obra y los tramites de titulación suelen demorarse. Los institutos de vivienda suelen hacerse cargo de algunas tareas de reparación y de recibir los reclamos por las tareas que han quedado pendientes. Los trabajadores sociales, con intensa participación en la mediación de los conflictos durante la construcción y en los procesos de asignación de las viviendas, suelen convertirse en la instancia de recepción de las quejas, por problemas constructivos, debilidades de las redes o falta de equipamientos y servicios y el buen clima inicial se va desgastando. En general, no se entiende que la mudanza y posterior radicación de la población es en rea-

11 Suele también ser necesaria la contratación a un tercero de parte de los trabajos (por ejemplo, estructura de hormigón) permitiendo acortar los tiempos de obra y la perseverancia de las organizaciones.

lidad el inicio del proceso más delicado de esta construcción. Ya no se trata de los aspectos físicos de la obra, sino de la construcción de los dispositivos que han de procesar la vida barrial. El principio de las clases, la circulación del transporte público, la organización de la cooperadora escolar, de la sociedad de fomento, de las organizaciones dedicadas a promover el deporte, la cultura y los rituales de la vida barrial, surgen en este contexto y requieren del apoyo estatal.

El error más frecuente es creer que el gobierno ya ha cumplido con el acto de inauguración y la entrega de las unidades. Ese día comienza una nueva instancia de la relación, donde los beneficiarios capitalizan sus logros e inician la gestión de nuevas reivindicaciones. Su contexto de carencias no queda agotado con la adquisición de una vivienda y, en ese marco, el acceso a un puesto de trabajo, al transporte, a la salud o su abastecimiento son dimensiones importantes que quedan por resolver. La nueva vivienda ha introducido cambios substanciales en su economía. Si bien se ha capitalizado con la tenencia de la nueva unidad, debe ahora asumir el pago de tarifas, impuestos, tasas municipales y sobre todo de la cuota que lo volverá titular de la casa que le ha sido adjudicada. La nueva condición formaliza su presencia en la sociedad local, legitima el pleno ejercicio de su ciudadanía y, en este marco, su situación económica y estatus laboral suelen no favorecer la estabilidad de esta conquista.

Paralelamente, los cuerpos gubernamentales dan cuenta de una enorme ineficacia para tramitar los finales de obra, para registrar los condominios en el catastro y conformar las hipotecas. La falta de cumplimiento de estos requisitos induce la falta de pago y, en ese marco, el crecimiento de una deuda no tiene una contracara formal que legitime los reclamos. La imposibilidad de comercializar legalmente ese bien, promueve la realización de transacciones informales que finalmente son tolera-

das por la administración, aunque se vendan por un valor menor que su costo de reposición. Por lo tanto, queda instalado un mercado informal de las propiedades (en general dinámico por ser más flexible para absorber a las modificaciones que experimentan las unidades domesticas) y el problema de la cobranza de las hipotecas va quedando relegado como una tarea de imposible resolución. Como en otros casos el problema termina encontrando solución, con una nueva normativa de regularización dominial que reconoce el estado de cosas y lo formaliza.

En general, las políticas suelen fallar; las relaciones, se desgastan y los temas pendientes tienden a desarrollarse como conflictos. La entrega de las viviendas va a suponer un acompañamiento prolongado, que tendrá como tarea formalizar la relación entre sociedad y Estado. La fecundidad de este trabajo quedará reflejada en la solidez de las organizaciones que toman a cargo el desarrollo de la vida barrial. Redes y liderazgos que suponen una cierta especialización, que diferencian sus campos de actuación, en tanto ampliación del campo de actuación del Estado. Dispositivos, con diferentes grados de institucionalidad en los que se procesan relaciones sociales, donde la representatividad de los actores que los conforman y dan vida es la mayor garantía del éxito de estas políticas sociales.

Conclusiones

Sin pretender ser lineal, ni pontificar sobre la manera correcta de encarar una política dirigida a mejorar el hábitat, podríamos concluir rescatando diez pautas orientadoras para quienes tienen la responsabilidad de participar, desde alguna instancia, del proceso de toma de decisión en torno de estas políticas.

En la formulación de las políticas:

1. Contar con un buen diagnóstico respecto del problema habitacional y el comportamiento del mercado de suelo.

2. Medir correctamente su incidencia sobre el desarrollo económico y el empleo.
3. Realizar una buena caracterización del sector de la construcción.

En el desarrollo de los proyectos:

4. Garantizar que los proyectos resuelvan la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios.
5. Estudiar seriamente cómo será la inserción de las intervenciones en la estructura de las ciudades.
6. Implementar mecanismos que garanticen la realización de buenos proyectos.

En las etapas de implementación:

7. Programar cuidadosamente la implementación, instalando la presencia del Estado (con capacidad de decisión) en lugares próximos al lugar donde se han de realizar los trabajos.
8. Diversificar operatorias adecuándolas a las características del problema que se quiere resolver.
9. Establecer mecanismos de adjudicación justos, participativos y transparentes, prestando particular atención a la organización de los futuros beneficiarios.
10. Programar cuidadosamente el seguimiento del programa hasta garantizar que quede consolidada la estructura barrial, la transferencia del dominio, y los dispositivos previstos para gobernar la convivencia social.

Referencias bibliográficas

- Bernal, F. y De Vido, J. (2015). *Néstor y Cristina Kirchner. Planificación y Federalismo en Acción*. Buenos Aires: Editorial Paneta.
- Borja, J. y Zaida, M. (2001). *El espacio público. Ciudad y Ciudadanía*. Barcelona: Electra Diputación.
- Cohen, M., Carrizosa, M., Gutman, M. (2016). *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Buenos Aires: Editorial The New School - Café de las Ciudades.
- Cravino, Ma. C. (Comp.). (2012). *Construyendo Barrios*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández Wagner, R. (Comp.). (1994). *Urbanización y vivienda. Aportes al estado de la cuestión*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata - FAUD - Centro de estudios de tecnología y vivienda.
- García Delgado, D. y Ruiz de Ferrier, C. (Comps.). (2015). *Documento de Trabajo 2: Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad. Desafíos y políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Instituto de estadística y registro de la Industria de la Construcción (2005). *Situación actual y evolución del sector de la construcción*. Buenos Aires: IERIC.
- Lungo, M. (Comp.). (2000). *La tierra urbana*. Buenos Aires: UCA Ediciones - San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Masbounji, A. (Comp.). (2005). *Régénérer les grandes ensembles. Poyet Urbain*. Paris: Editions de la Villette.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU). (2004). *Un siglo de políticas de vivienda y barrio*. Santiago: Publicación oficial del MINVU.
- Panaia, M. (2004). *El sector de la construcción. Un proceso de industrialización inconclusa*. Buenos Aires: Editorial NOBUCCO.
- Rodríguez, A. (1983). *Por una Ciudad Democrática*. Santiago de Chile: SUR Colección Estudios Sociales.
- Rojas, E. (2009). *Banco Interamericano de Desarrollo. Construir Ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington: Editorial BID.
- Smolka, M. y Mullahy, Laura (Comps.). (2007). *Perspectivas urbanas*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.