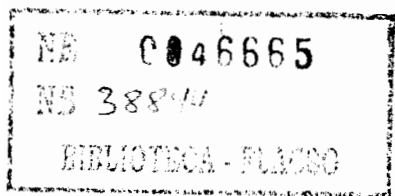


Jaime Erazo Espinosa  
Coordinador

# Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica



363 E  
P 751 P 0



<b>BIBLIOTECA - FLACSO - EC</b>	
Fecha:	27/02/2012
Compra:	\$ 15
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Librería Flacso

© 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: 978-9978-67-329-4  
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

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

# 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, hinchán, 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. Demón, 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 auroproducidos); 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 entretenerse 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 compite, 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 (Melgado y Gallichio).

\*\*\* En Venezuela, la pobreza y la pobreza extrema, se estima que se ubican en el 33,4% de las familias (Bolívar, 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.



## Prólogo - Nuestras pobres ciudades

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