

Casas de infinitas privaciones

¿Germen de ciudades para todos?

Volumen I

Casas de infinitas privaciones

¿Germen de ciudades para todos?

Volumen I



Casas de infinitas privaciones
¿Germen de ciudades para todos?

Teolinda Bolívar Barreto / Mildred Guerrero Echegaray / Marcelo Rodríguez Mancilla
Coordinadores

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: (593-2) 2506-267 / 2962-800
Ext. 2638
E-mail: editorial@abyayala.org
www.abyayala.org
Quito-Ecuador

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Universidad Central de Venezuela
Av. Los Ilustres, Ciudad Universitaria,
Edif. Facultad de Farmacia,
Los Chaguaramos
Caracas, Venezuela
(0212) 6054087/4098
www.ucv.ve

Universidad Politécnica Salesiana
Av. Turuhuayco 3-69 y Calle Vieja
Casilla: 2074
P.B.X.: (+593 7) 2050000
Fax: (+593 7) 4088958
E-mail: rpublicas@ups.edu.ec
www.ups.edu.ec
Cuenca-Ecuador

ISBN Abya-Yala: 978-9942-09-189-5

ISBN UPS:

Diseño, diagramación
e impresión: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador, junio 2014

Fotografía de portada: Roberth Benavides Gonzalez
Título: Medellín y sus colores

Índice

Presentación	9
Prólogo <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	13
PARTE I MODOS DE VIDA URBANA Y DERECHOS	23
La libertad de alquilar, la ciudad y la ciudadanía <i>Roberto Briceño-León</i>	25
Avances, limitaciones y desafíos de la política habitacional del gobierno de Lula: derecho a la vivienda en oposición al derecho a la ciudad <i>Nabil Bonduki</i>	51
PARTE II DESVELANDO FENÓMENOS URBANOS	95
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	97
Hábitat popular e inclusión social en el centro de la Ciudad de México <i>Víctor Delgadillo</i>	101
La informalidad visible e invisible del hábitat popular en Montevideo <i>María del Huerto Delgado</i>	145
Cien años de informalidad, una mirada a los barrios de la gente <i>Magela Cabrera Arias</i>	167
PARTE III MÚLTIPLES FORMAS DE EXCLUSIÓN	217
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	219

Barrios que derriban fronteras: casa, lucha popular y estigmatización <i>Laura Paniagua Arguedas</i>	225
Vivir afuera. Experiencias comunes, temporalidades diferenciales y límites barriales en la periferia de la ciudad de La Plata (Argentina) <i>Ramiro Segura</i>	249
El mercado residencial popular para hogares desplazados por la violencia y la monetización de los estigmas en el caso de la zona metropolitana de Bogotá <i>Oscar A. Alfonso Roa</i>	285
Esclavos modernos y otros hacedores de ciudad invisibilizados <i>Mercedes Castillo</i>	309
Impactos de la relocalización en las poblaciones víctimas del sismo del 12 de enero en Puerto Príncipe, Haití <i>Illionor Louis</i>	349
PARTE IV	
RECONOCER LAS DINÁMICAS EN CURSO	375
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	377
De la casa de estera a la ciudad progresiva. Una lectura de los asentamientos humanos de Lima, Perú <i>Elia Sáez Giráldez</i>	381
Constructores de ciudad. Evolución y características de los poblamientos populares en Viña del Mar, Chile <i>María Antonieta Urquieta Álvarez</i>	423
Mujeres que reconstruyen: Hábitat desde la perspectiva de género <i>Isaac Salgado Ramírez</i>	449
PARTE V	
LA PARTICIPACIÓN NECESARIA	
¿DESDE ARRIBA O DESDE ABAJO?	467
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	469

Dinámicas de inclusión social entre la gente del barrio y el Estado venezolano <i>Carla Betancourt</i>	475
Los barrios y la democracia en la ciudad <i>Javier Alvarado</i>	493
Del barrio a la ciudad: una experiencia de planeamiento participativo en barrios de La Habana, Cuba <i>Gina Rey</i>	519
Aportes para una metodología de análisis urbano participativo desde la video–animación <i>Paulina Tonacca Aguilar</i>	557
PARTE VI	
NUEVOS CAUCES DE TRANSFORMACIÓN	585
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	587
El reconocimiento de prácticas físicas y sociales transformadoras a través de una homologación de talentos <i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	591
La ciudad latinoamericana: ¿forma o habitáculo? <i>Johanna Vélez</i>	611
Santa Bárbara un barrio de la gente en la ciudad de Mérida. La sustentabilidad social <i>Norma Carnevali</i>	633
ANEXOS	667

Avances, limitaciones y desafíos de la política habitacional del gobierno de Lula: derecho a la vivienda en oposición al derecho a la ciudad

Nabil Bonduki¹

1 Nabil Bonduki es arquitecto y urbanista, profesor titular de planeamiento urbano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo y Consejal en la Câmara Municipal de São Paulo. Fue Superintendente de Vivienda Popular del Municipio de São Paulo, Coordinador Técnico de la consultora del Plan Nacional de Vivienda, desarrollado en el Ministerio de la Ciudad y Secretario Nacional de Ambiente Urbano del Ministerio del Medio Ambiente. Es autor de doce libros, entre los cuales destacan: “Origens da Habitação Social no Brasil (1998), Intervenções Urbanas em Núcleos Históricos (2012), y Pioneiros da Habitação Social (2014)”.

Introducción

Entre la fuerte crisis económica de inicio de los años 1980, que afectó con fuerza al SFH (Sistema Financiero Habitacional) y al BNH (Banco Nacional de la Vivienda), y la creación del Ministerio de las Ciudades, en 2003, Brasil recorrió uno de los más interesantes procesos de transición de una dictadura a un régimen democrático. El período fue fértil, rico, de gran vitalidad social y política. La participación popular interfirió en la formulación de la legislación y de las políticas públicas, que se basaron en la definición de derechos sociales, con respecto a la diversidad y a la ciudadanía y en la búsqueda de la garantía de atención universal a las necesidades sociales. La democracia, la estabilidad económica y los conceptos básicos de ciudadanía fueron conquistados.

Entre la Amnistía de 1979 y la elección de Lula en 2002, se vivió una larga secuencia de redemocratización de las instituciones políticas, que sacó al país del régimen autoritario implantado en 1964, en dirección a la democracia y a la construcción de un nuevo escenario institucional. Los márgenes fundamentales fueron la organización de nuevos partidos políticos (1980), las elecciones directas para gobernadores (1982) y alcaldes de las capitales (1985), el Congreso Constituyente abierto a la participación popular (1987–1988), la Constitución Ciudadana de 1988, las elecciones directas para presidente (1989), el impedimento por corrupción del primer presidente electo por voto directo, sin interrupción del orden institucional (1992) y la consolidación de la estabilidad política y económica (1993–2002).

Gracias a ese proceso fue posible la elección no solo como un suceso de un gobierno comprometido con transformaciones estructurales para enfrentar las graves desigualdades existentes y garantizar los derechos sociales para la población excluida. Esa trayectoria no puede ser entendida sino a la luz del amplio conjunto de movilizaciones populares y sociales, de construcción de organizaciones civiles y

de formulaciones políticas públicas con participación de la sociedad, que marcó el país en ese período.

Una de las facetas de ese proceso fue la lucha por la construcción de nuevos paradigmas en las políticas públicas urbanas y habitacionales, basada en principios como la función social de la propiedad, el derecho a la vivienda digna, la universalización del acceso al saneamiento básico y al transporte público de calidad y la gestión democrática de la ciudad. Esos principios fueron articulados en un amplio movimiento, plural y multifacético, conocido como Movimiento por la Reforma Urbana, que, aglutinando innumerables organizaciones y movilizaciones, fue, a lo largo de ese período, acumulando victorias y experiencias concretas en la perspectiva de garantizar los derechos urbanos.

La larga serie de eventos en los que el protagonismo estuvo con la sociedad se inició con la enmienda, de iniciativa popular, por la reforma urbana en el proceso constituyente, que hizo posible la introducción, por primera vez, de una sección específica sobre desarrollo urbano en una Constitución brasileña, introduciendo los principios de la función social de la propiedad, y del derecho a la vivienda. Siguieron las experiencias concretas de administraciones municipales que, a lo largo de los años 1990, introdujeron formas participativas de gestión; la movilización por el Estatuto de la Ciudad, aprobado por el Congreso Nacional (2001); la aprobación del Proyecto de Enmienda Constitucional que introdujo la vivienda como un derecho social constitucional (2000); la formulación del Proyecto Vivienda (1999–2000), estructurando una estrategia para ponderar el *déficit* habitacional del país.

Ese proceso culminó con la creación del Ministerio de las Ciudades en el gobierno de Lula en 2003, encargado de coordinar a nivel nacional una nueva política urbana conteniendo las políticas sectoriales, como vivienda, saneamiento ambiental y transporte urbano, que abrió nuevos horizontes para garantizar el derecho a la vivienda.

Antecedentes: de la crisis del SFH a la descentralización de la política habitacional

La crisis del modelo económico implementado por el régimen militar, a partir de inicios de los años 1980, generó recesión, aumento de desempleo y caída de los niveles salariales y marcó el inicio de este período. Ese proceso tuvo enorme repercusión en el Sistema Financiero Habitacional (SFH), generando un fuerte incumplimiento y una reducción de la capacidad de inversión. En un clima de gran movilización popular por la redemocratización, las críticas al BNH se intensificaron, articulándose con la lucha contra el régimen autoritario al cual la institución estaba muy asociada (Maricato, 1987).

Con el final del régimen militar, se esperaba que el BNH fuera reestructurado en la perspectiva de una renovación de la política habitacional. Antes de enfermar y fallecer, el presidente electo Tancredo Neves propuso la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano. El gobierno de la “Nueva República” se propuso reformular el BNH y la política habitacional heredada del régimen militar. El documento-síntesis de ese debate, titulado “Reformación”, incorporó la mayor parte de las críticas que la sociedad venía haciendo a la política habitacional del régimen militar y propuso varias innovaciones que, de ser implementadas, significarían una efectiva redefinición de la política, partiendo de la enorme experiencia que el BNH y su cuadro técnico había acumulado (Brasil – Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, 1986).

Sin embargo, por conveniencia política personal del presidente Sarney, en lugar de reformular la política habitacional, se resolvió extinguir el BNH, transfiriendo la gestión del SFH al Tesoro Federal. La decisión no tenía nada que ver con política habitacional: tenía

como objetivo fortalecer al presidente, que no tenía el control del BNH, ni tenía la fuerza política para cambiar su dirección (Aragão, 1999).

La decisión de extinguir el BNH, sin poner nada en su lugar, fue ejecutada sin resistencia de la sociedad y la opinión pública, ya que el banco se había transformado en una de las instituciones más odiadas del país. Con la inflación alcanzando niveles alarmantes, se había creado alrededor del BNH la imagen de que cuanto más se pagaba, más se debía. Los saldos deudores y las prestaciones hipotecarias, gracias a los mecanismos de corrección monetaria, crecían más que los salarios, sometidos, a inicios de los años 1980 a una fuerte recesión, mientras los escándalos de desvíos de recursos del SFH eran noticias frecuentes.

Con el final del BNH, se perdió una estructura de carácter nacional que, mal que bien, había acumulado enorme experiencia, formando técnicos y financiando la mayor producción habitacional de la historia del país y que, aunque equivocada, era articulada. De esa manera, quedó un vacío, y dejó de existir una efectiva política nacional habitacional. Poco después, el Ministerio de Desarrollo Urbano también fue extinto, profundizando el desarme de la todavía incipiente estructura institucional, dirigida al sector urbano y de vivienda, que mal había comenzado a estructurarse.

A partir de ese momento, la falta de prioridad en la cuestión urbana se hizo evidente. Entre la extinción del BNH (1986) y la creación del Ministerio de las Ciudades (2003), el sector del gobierno federal responsable por la gestión de la política habitacional estuvo subordinado a siete estructuras administrativas diferentes, caracterizando discontinuidad y ausencia de estrategia para enfrentar el problema (Bonduki, 1998).

El Tesoro Federal se convirtió en el agente financiero del SFH, absorbiendo precariamente competencias, personal y acervo del antiguo BNH. La reglamentación del crédito habitacional y del SFH como un todo pasó al Consejo Monetario Nacional, convirtiéndose en un instrumento de política monetaria, lo que llevó a un control más rígido de la concesión del crédito inmobiliario. Decisiones políticas equivocadas y marcadas por sospechas de corrupción, como una liberación de contratos por encima de la capacidad del FGTS

en el gobierno Collor, en 1990, llevaron a una paralización total de los financiamientos con recursos del FGTS (Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio) entre 1991 y 1995 (Carvalho y Sobrinho, 1992).

El rumbo generado por la crisis de incumplimiento de inicio de los años 1980 llevó a una reducción de las aplicaciones en vivienda para recomponer los fondos del SFH. En esa perspectiva, se limitó todavía más el financiamiento y la producción habitacional, al mismo tiempo que los problemas de la vivienda de los más pobres se agravaban con el desempleo y la pérdida de renta de la población urbana, que marcaron las dos últimas décadas del siglo XX. Las favelas pasaron a crecer en índices mucho más altos que la población urbana como un todo.

Para hacer frente a la situación, varios municipios y estados lanzaron programas habitacionales financiados con fuentes alternativas, en particular recursos presupuestarios, adoptando principios y presuposiciones diversos a los adoptados anteriormente por el BNH. Sin embargo, delante de la crisis fiscal del Estado, esas inversiones quedaron por debajo de las necesidades y, además, la ausencia de un diseño financiero impedía su utilización como subsidio en los créditos concedidos por el SFH (Bonduki, 1998).

En este período dejó de existir una estrategia nacional para enfrentar la cuestión de la vivienda, vacío que fue ocupado de forma fragmentaria, pero creativa, por municipios y estados. Ocurrió, así, una progresiva transferencia de atribuciones a los estados y municipios, teniéndose como marco la Constitución de 1988, que convirtió a la vivienda en una atribución que competía a los tres niveles de gobierno. Con la democratización y el crecimiento de la movilización de los movimientos de vivienda, se amplió la presión por una mayor participación del poder local en la cuestión de la vivienda, ya que se convirtió en el principal interlocutor de las organizaciones populares y el responsable por la ponderación de las demandas sociales, estando en contacto directo con los problemas de la población carente.

Delante de la ausencia de una política nacional, se acentuó la tendencia de descentralización de los programas de vivienda y emergió un amplio conjunto de experiencias con vivienda social en gestiones municipales de vanguardia, basadas en preconcepciones alternativas al modelo centralizado y homogéneo del BHN. Con gran

heterogeneidad, esas propuestas fueron marcadas por la diversidad y por preconcepciones innovadoras, que originaron una nueva forma de enfrentar el problema de la vivienda que fue uno de los elementos formadores de la política implementada por el gobierno de Lula veinte años después (Maricato, 2001).

Raíces de la Política Nacional Habitacional original del gobierno de Lula: las experiencias municipales

La nueva Política Habitacional formulada por el gobierno de Lula heredó un largo proceso de maduración que tiene origen en los primeros gobiernos electos directamente. Posesionados en 1983, algunos gobiernos de oposición al régimen militar, como Franco Montoro en São Paulo y Leonel Brizola en Rio de Janeiro, iniciaron programas de vivienda alternativos al modelo BNH, que, en la crisis, había reducido sus financiamientos drásticamente. Brizola lanzó un programa de urbanización de favelas, que marcó un punto de inflexión en las prácticas de remoción que caracterizaron el régimen militar. En São Paulo, fue creado un programa descentralizado, en asociación con municipios y organizaciones comunitarias, buscando producir viviendas de bajo costo, en un sistema de trabajo colectivo (Bonduki, 1997).

Aunque esas iniciativas no tuvieron la escala necesaria, fueron importantes semillas, ya que fueron realizadas con recursos presupuestarios, preveían la participación popular y dialogaban con la ciudad real. Posteriormente, en 1989, el gobierno del Estado de São Paulo (Orestes Quércia) propuso la elevación de la alícuota del ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios) en 1%, creando una fuente permanente de recursos presupuestarios destinados exclusivamente para vivienda.

De las experiencias municipales, el Programa de Vivienda Social del Municipio de São Paulo (1989–1992) se destaca como un verdadero laboratorio de experiencias de alternativas para enfrentar la cuestión de una manera innovadora, habiendo nacido de ahí gran parte de las propuestas que posteriormente fueron desarrolladas en el

gobierno de Lula. La intervención fue sobresaliente, apuntando a la inserción de la vivienda como un elemento fundamental para la producción de la ciudad, para la implementación de nuevas formas de gestión, con gran diversidad de programas y calidad de los proyectos.

Con la extinción del BNH, se planteaba la necesidad de la construcción de un paradigma alternativo que lanzara las bases para la formulación de una nueva política habitacional. En São Paulo, ese desafío fue enfrentado intentando responder, al mismo tiempo, a la enorme demanda por vivienda existente en la ciudad y a la necesidad de crear una referencia –materializada en programas e intervenciones concretos– que se contraponga a la manera como venía siendo tratado el problema. (Bonduki, 2011).

La intervención habitacional tuvo una escala sin precedentes en programas municipales: en cuatro años fueron desarrolladas cerca de 250 iniciativas empresariales, involucrando casi 70 mil familias. No se trató de una experiencia–piloto, sino de un programa que tenía como objetivo generar un efecto–demostración de que otra política habitacional era posible. Con una arquitectura de calidad y una adecuada inserción urbana, se revelaron referencias innovadoras de proyectos, asociadas con nuevas formas de gestión, como el trabajo comunitario auto gestionado. La relación entre producción habitacional y política urbana fue buscada a pesar de las limitaciones institucionales y políticas.

Una política agresiva de desapropiación de vacíos urbanos situados en áreas dotadas de infraestructura introdujo una nueva lógica de inserción urbana, que rompió la tradicional localización periférica de grandes conjuntos. Se optó por emprendimientos de menor dimensión, proyectados con la participación de los futuros moradores, previamente definidos en fórums regionales de vivienda.

Los proyectos se articulaban con la política urbana que proponía el combate a la ociosidad de terrenos y glebas. Con eso se garantizaba una reducción del costo de la infraestructura, la aproximación entre vivienda y local de trabajo, un mejor aprovechamiento de las redes de servicios, equipamientos urbanos y líneas de transporte colectivo y se evitaba el surgimiento de barrios dormitorio.

En relación a las favelas, se buscó viabilizar la urbanización, pero en situaciones donde la favela fuera muy densa y estuviera bien localizada se optó por la reconstrucción integral del asentamiento, manteniéndose la población en la misma área, propuesta que dio origen al llamado Proyecto Singapur.

La experiencia de São Paulo no fue aislada, estaba inserta en un amplio conjunto de iniciativas municipales y estatales que, adoptando nuevas concepciones, formularon programas alternativos, como urbanización de favelas, la construcción de viviendas por trabajo comunitario y auto gestión, intervenciones en viviendas colectivas o “*cortiços*” en las áreas centrales, asistencia técnica y jurídica a la vivienda, programa integrado de recuperación urbana.

A partir de 1993, comenzaron a consolidarse los nuevos paradigmas, rompiendo con la tradición heredada del BNH. La opción de evitar la remoción de los moradores de favela hacia áreas distantes se convirtió en una recomendación y varias alcaldías de diferentes perspectivas ideológicas adoptaron programas de urbanización de favelas. En São Paulo, a partir de 1993, la administración de Maluf priorizó la sustitución de favelas por conjuntos habitacionales en la misma área, (Proyecto Singapur), lo que representó el reconocimiento de los sectores conservadores de que la mejor solución para la cuestión era mantener a los moradores en la misma área.

En la misma perspectiva, pero con otra concepción urbanística, en Rio de Janeiro, en otra administración conservadora (César Maia), fue implementado el Favela-Barrio, el programa de urbanización de favelas más grande hasta aquel momento, consolidando la tesis de que la urbanización es la mejor alternativa para enfrentar el problema de los asentamientos urbanos precarios, que, en el segundo mandato de Lula, fue integrado al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y se convirtió en una prioridad gubernamental.

Mucho antes de eso, sin embargo, esa perspectiva ya estaba consolidada en el país, habiendo lanzado el gobierno federal (Itamar Franco y posteriormente Fernando Henrique Cardoso), el Programa Habitar Brasil-BID y Pro-Vivienda, que financiaron las experiencias de São Paulo, Rio de Janeiro y varias otras. En Salvador, el proyecto de urbanización del área conocida como Novos Alagados, que incluía tanto la construcción de nuevas unidades como el aterramien-

to y urbanización de extensas áreas de palafitos, es un ejemplo de ese tipo de intervención, que hace parte de un programa de urbanización de asentamientos precarios, el programa Vivir Mejor. Experiencias semejantes fueron desarrolladas en innumerables ciudades brasileñas (Vitória, Belo Horizonte, Recife, Santo André, Santos, etc.), lo que significó el reconocimiento de la ciudad real y el abandono de la idea de que sería posible remover las favelas a conjuntos habitacionales distantes.

La experiencia realizada en Santo André (1997–2008), se destacó por concretar la llamada “urbanización integrada”, en la que la intervención no se reduce a la mera implantación de infraestructura en la favela, sino que introduce una serie de servicios y equipamientos con el objetivo de crear condiciones para que la población eleve su nivel de vida en un amplio conjunto de aspectos.

Viabilizar iniciativas empresariales de vivienda social en el área central fue otra innovación del período. Proyectos–piloto desarrollados en São Paulo entre 1989 y 1992 mostraron que eso era posible a costos compatibles con lo obtenido en iniciativas empresariales tradicionales y con ventajas para la ciudad, como la reducción de la necesidad de transporte, la mezcla de clases y usos en el tejido urbano y la utilización racional de la infraestructura y equipamientos instalados. Considerada en la época como utópica, con el cambio del siglo pasó a ser defendida de manera más amplia, en la perspectiva de mostrar que era posible romper la histórica segregación urbana, que expulsó a los más pobres a la periferia.

En Rio de Janeiro, el Programa Nuevas Alternativas desarrolló, en la segunda mitad de los años 1990, algunos proyectos de rehabilitación de antiguas viviendas colectivas, en la perspectiva de viabilizar proyectos de vivienda en el área central, donde una gran cantidad de los inmuebles están subutilizados o abandonados.

Esas experiencias pioneras funcionaron como efecto–demostración para el movimiento de vivienda, ya que avanzaron en la lucha, no solo por el derecho a la vivienda, sino también por el derecho a la ciudad. A partir de 1996, la ocupación de edificios vacíos en los centros históricos pasó a ser frecuente, inicialmente en São Paulo y, en seguida, en las principales ciudades brasileñas como Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador y Recife.

La creación, en 1999, por el gobierno federal del Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), dio algún aliento a esa perspectiva, ya que abrió la posibilidad de financiar intervenciones en las áreas centrales. Pero menos de 1% de las unidades financiadas por el PAR fue de esa modalidad (Maleronka, 2004).

En 1996, varios programas de esa nueva etapa fueron seleccionados como prácticas exitosas para ser incluidas en el Informe Brasileño para la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, “Habitat II”, lo que ayudó a consolidar la nueva forma de enfrentar el problema habitacional (Bonduki, 1997).

Las experiencias municipales y estatales realizadas con recursos propios de esos entes federativos mostraron a los movimientos de vivienda que era fundamental luchar para que la Unión haga disponibles recursos presupuestarios para financiar la producción de vivienda de baja renta.

Así, en 1991, a través de un proyecto de ley de iniciativa popular, con un millón de firmas, los movimientos presentaron al Congreso Nacional la propuesta de creación de un Fondo Nacional de Vivienda. Esta idea estuvo basada en los programas que venían siendo desarrollados en São Paulo, financiados por el Funaps (Fondo de atención a la población moradora en vivienda subnormal, por sus siglas en portugués), un fondo de vivienda de la Alcaldía que venía desempeñando un papel relevante en las iniciativas alternativas e innovadoras implementadas por la administración de Luiza Erundina (1989–1992). Esa fue la primera acción política concreta para la creación de bases capaces de garantizar la universalización del derecho a la vivienda, pudiendo ser considerada, al lado de las experiencias municipales, uno de los pilares de la política habitacional del gobierno de Lula.

Estabilidad económica, restricción de los gastos públicos y recuperación del SFH

A nivel nacional, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) se alcanza, con el real, la estabilidad económica y se retoma gradualmente los financiamientos de vivienda y saneamiento con base en los recursos del FGTS, después de varios años de paralización. En ese período no se estructuró una política habitacional consistente, pero las concepciones que orientaron la acción fueron fundamentalmente distintas de aquellas que florecieron desde el período del BNH, orientando la formulación de nuevos programas (Brasil – Ministerio de Planificación y Presupuesto 1996A y 1996B).

La política macroeconómica, marcada por la restricción al crédito y al gasto público, impidió cualquier actuación más contundente y masiva para enfrentar los problemas habitacionales. El carácter restrictivo adoptado creó una cultura de responsabilidad fiscal, que, aunque exagerada, tuvo el mérito de generar las condiciones para una recuperación de la salud financiera del FGTS y la capacidad de inversión del SFH, poco aprovechada en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y en los dos primeros años del gobierno de Lula, pero que permitirían el gran salto que comienza a ser dado a partir de 2005.

En 1996, la Secretaría de Política Urbana, gestora del sector habitacional, divulgó el documento de la Política Nacional de Vivienda, en el que estaban incluidos nuevos programas que, al menos en su concepción, eran coherentes con una nueva visión, dejando de privilegiar únicamente el financiamiento a la producción. Entre los programas creados en el gobierno, se incluyó, como principal alteración, la creación de programas de financiamiento dirigidos al bene-

ficiario final (Carta de Crédito, individual y asociativa), que pasó a absorber la mayor parte de los recursos del FGTS. Además de ese, se creó el Programa Vivienda, un Programa dirigido al poder público, focalizado en la urbanización de áreas precarias, y el Programa Apoyo a la Producción, dirigido al sector privado, que tuvo un bajo desempeño (Instituto Via Pública, 2004).

El desempeño de esos programas fue bajo debido al riguroso control fiscal y a las restricciones al crédito inmobiliario, considerado inflacionario por los gestores de la política económica. En 1998, en acuerdo con el FMI prohibió el financiamiento para el sector público. Programas dirigidos a los estados y municipios, como el Pro-Vivienda y el Pro-Saneamiento, fueron paralizados. El análisis del riesgo en la concesión de financiamiento del FGTS a los beneficiarios finales pasó a ser tan riguroso que dejaba por fuera no solo a la población que tenía más necesidad, sino también a los que tenían condiciones de pagar las prestaciones. Con eso, los estratos medios fueron privilegiados. El financiamiento a la producción escaseó, prefiriéndose conceder el crédito a la compra de inmuebles usados y a la adquisición de material de construcción.

Aunque a primera vista, las alteraciones promovidas pudieran expresar una renovación en la manera como la cuestión de la vivienda pasó a ser tratada por el gobierno federal, rompiendo la rígida concepción heredada de los tiempos del BNH, de hecho no consiguieron impulsar una nueva política habitacional y acabaron por generar un conjunto de efectos perversos desde el punto de vista social, económico y urbano.

Entre 1995 y 2003 (incluyendo el primer año del gobierno de Lula), fueron contratados cerca de 1,7 millones de financiamientos, sumando un poco más de 22 billones de reales. De estos, apenas el 22% de los contratos y 36% de los recursos fueron destinados a la producción de 364 mil nuevas unidades, en nueve años. Para tener una idea comparativa, en apenas un año (1980), el FGTS había financiado un número equivalente a ese (Via Pública, 2004).

Ahora el financiamiento para adquisición de inmuebles usados absorbió 42% del total de los recursos destinados a la vivienda y representó 31% del total de los contratos. Se trata, sin embargo, de un programa con escaso impacto, sin generar empleos, producción ha-

bitacional o actividad económica. El financiamiento al material de construcción, que absorbió apenas el 9% de los recursos y representó 34% de los contratos, aunque tenga el mérito de apoyar familias de baja renta que autoconstruyen su casa propia, estimuló una producción informal de bajísima calidad, agravando los problemas urbanos, ya que el financiamiento de bajo valor, fue concedido sin la debida asesoría técnica (Vía Pública, 2004).

Se consolidó una visión bancaria del financiamiento habitacional, personificando el papel central que pasó a tener el Tesoro Federal como el único agente financiero a operar los recursos del FGTS. Preocupada por la preocupación de evitar desfalcos como los ocurridos en el pasado, el Tesoro pasó a privilegiar la concesión de créditos en condiciones de mayor garantía y de más fácil acompañamiento, lo que explica la preferencia por el financiamiento del inmueble usado.

Esos programas no interfirieron positivamente en el combate al *déficit* habitacional, en particular en los segmentos de baja renta. Se mantuvo, o incluso se aumentó una característica tradicional de las políticas habitacionales en Brasil: la atención privilegiada a las camadas de renta media. Entre 1995 y 2003, 78,8% del total de los recursos fue destinado a familias con renta superior a 5 salarios mínimos, siendo que apenas el 8,4% fue destinado al de baja renta (hasta 3 salarios mínimos), donde se concentra el 83,2% del *déficit* cuantitativo.

Las restricciones de orden macroeconómico limitaron el financiamiento al sector público (Programa Pro-Vivienda), reduciendo la intervención de este sector en la ejecución de programas de vivienda, sobre todo en lo que se refiere a la urbanización de áreas precarias. El ajuste fiscal se convirtió en el principal obstáculo para la realización de inversiones dirigidas a la urbanización y la producción de viviendas destinadas a la atención de los segmentos de más baja renta.

El Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), creado en 1999, dirigido a la producción de nuevas unidades para arrendamiento, así como el Programa de Subsidio Habitacional (2001), trajeron una novedad importante a nivel del gobierno federal: subsidios con recursos del Tesoro Nacional para apoyar la producción de vivienda para la población de baja renta.

El PAR trajo una innovación, incorporada como piedra angular en las propuestas de política habitacional formuladas por el Proyecto Vivienda e implementadas por el gobierno de Lula: un *mix* de recursos formados por una fuente retornable (FGTS) y otra no retornable, de modo de viabilizar la atención a la población que no tiene renta compatible con los costos de financiamiento de una unidad de vivienda. Se puede decir que esos dos programas, por el hecho de introducir recursos no retornables (Presupuesto General de la Unión, FGTS u otras fuentes) fueron el marco cero desde el punto de vista de las acciones del gobierno federal, de la nueva Política Nacional Habitacional, formulada por el gobierno de Lula.

La Política Nacional de Vivienda del gobierno de Lula: ¿en dirección al derecho a la vivienda digna?

Como se puede percibir a partir de este breve histórico, nada se crea, nada se destruye, todo se transforma. Todavía no tenemos suficiente distanciamiento histórico para afirmar, con certeza, que a partir del inicio del siglo XXI tuvo inicio un nuevo período en la trayectoria de la política pública habitacional. Es cierto que la inclusión del derecho a la vivienda en la Constitución (2000), el Estatuto de la Ciudad (2001), la creación del Ministerio de las Ciudades (2003) y la formulación de una nueva Política de Vivienda (2004) son marcos importantes. Por otro lado, cambió significativamente la situación económica del país, permitiendo una elevación significativa de inversión en vivienda, tanto social como de mercado.

Pero, todavía es temprano para decir, perentoriamente, que todos esos factores, precondiciones indispensables, serán suficientes para generar una producción habitacional significativamente diferente de lo que se hizo en el pasado, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Eso solamente podrá ser analizado con el tiempo, cuando se consoliden los elementos primordiales que serán definidos en esta segunda década del siglo. Las condiciones están muy maduras para que el problema habitacional pueda ser enfrentado de forma consciente, con prioridad para la población de baja renta, con calidad arquitectónica y urbanística, y articulado con una política urbana y agraria en la perspectiva de la reforma urbana.

Sin embargo, parece no existir, por parte de los que detentan el poder político en los varios niveles de gobierno y en el sector privado, una comprensión clara de la dimensión agraria, urbana, arquitectónica y ambiental de la vivienda. Que todavía es tratada por muchos

como una mera cuestión de producción de unidades de vivienda o de generación de crecimiento económico, empleo y crédito.

El optimismo que orienta esa reflexión lleva a tratar el cambio de siglo como un momento de inflexión, que podrá permitir una ponderación del problema habitacional en el país. Tarea que, si fuera exitosa, consumirá algunas décadas hasta que el derecho a la vivienda digna, pueda ser extendido a todo ciudadano brasileño. Para llegar a ese punto, mucho tendrá que ser alterado todavía en la actual forma de enfrentamiento del problema habitacional.

El punto de partida de la nueva Política Nacional de Vivienda fue dado en 1999 y 2000, cuando el Instituto Ciudadanía, coordinado por Luiz Inácio Lula da Silva, lanzó una propuesta seductora: elaborar un plan que permitiera ponderar, en un plazo a ser definido, el problema habitacional del país. La propuesta hacía parte de un conjunto de proyectos del Instituto con el objetivo de la construcción de proyectos de desarrollo que asociaran el enfrentamiento de la cuestión social con el crecimiento económico y la generación de empleos, teniendo en cuenta el proyecto de 2002 (Instituto Ciudadanía, 2000).

Para llevar adelante esa idea, durante un año un equipo formado por ocho personas de diferentes vínculos y actuaciones profesionales políticas (académicos, gestores con experiencias administrativas progresistas, liderazgos de movimientos populares y sindicales) promovió innumerables reuniones técnicas y seminarios con todos los segmentos de la sociedad involucrados con el tema de la vivienda –movimientos sociales, entidades empresariales, técnicas y académicas, ONGs, sindicatos y poder público–, recogiendo propuestas y debatiendo alternativas.

Lanzado en 2000, el Proyecto Vivienda presentaba propuestas en tres dimensiones –gestión y control social, diseño financiero y aspectos urbano–agrarios– y trataba el enfrentamiento de la cuestión no solamente en el ámbito del gobierno federal, sino considerando también el conjunto de los agentes que tiene alguna responsabilidad en el problema de la vivienda, en el plano público y privado. Fue propuesta la creación del Sistema Nacional de Vivienda, formado por los tres entes de la Federación, que actuarían de forma estructu-

rada bajo la coordinación de un nuevo ministerio denominado, Ministerio de las Ciudades (Instituto Ciudadanía 2004; Maricato, 2001).

El control social sería ejercido por el Consejo de las Ciudades y órganos semejantes en los estados y municipios, a los cuales cabría administrar los fondos de vivienda, que debían concentrar recursos presupuestarios para subsidiar la baja renta. En este aspecto sería prioritaria la aprobación del proyecto de ley de iniciativa popular de la institución del Fondo Nacional de Vivienda, bandera del movimiento de vivienda, que era tramitada desde 1991 en el Congreso Nacional.

La política de subsidios preveía un *mix* de recursos no onerosos—del Presupuesto General de la Unión (OGU por sus siglas en portugués) y del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS)—, con recursos retornables para viabilizar el crédito y el acceso a la vivienda digna para la población de baja renta. El modelo tenía semejanzas con el mecanismo que estaba, en el mismo momento, siendo formulado por el gobierno y que resultó en el ya citado Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), pero lo que se proponía tenía una dimensión mucho más amplia desde el punto de vista del subsidio previsto.

Para concentrar el FGTS en la baja renta, sería indispensable que el mercado retomara la producción habitacional, para atender a la clase media, reactivando el crédito inmobiliario, particularmente del SPBE (Sistema Brasileño de Ahorro y Crédito, por sus siglas en portugués) (recursos de ahorros), que no venía cumpliendo los dispositivos legales que exigen la aplicación de sus fondos en vivienda, ya que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, basado en el rigor monetarista, entendía el financiamiento habitacional como inflacionario. La creación de un fondo de aval era considerado estratégico para reducir los riesgos de crédito y los intereses, viabilizando la atención a la población de baja renta.

En la dimensión urbano-agraria, el Proyecto Vivienda enfatizaba la necesidad de aprobación del Estatuto de la Ciudad para facilitar y abaratar el acceso a la tierra, combatiendo la especulación con inmuebles ociosos. La noción de que la cuestión de la vivienda no podía ser enfrentada sin una fuerte intervención en el mercado agrario y de modo articulado con la cuestión urbana fue definida como un punto central de la estrategia formulada, quedando claro

que el problema de la vivienda no se resolvería en Brasil solamente con la construcción de casitas: era necesario articular todas las políticas públicas urbanas e implementar instrumentos urbanísticos de reforma urbana.

En resumen, tomando los tres ejes, las propuestas serían: aprobar el Estatuto de la Ciudad e implementarlo en los municipios a través de los planes directores; crear una nueva estructura institucional, con participación y control social, articulación intergubernamental e interseccional y crear un nuevo modelo de financiamiento y subsidios. Establecida esa base, debería ser creado un abanico de programas suficientemente amplio para garantizar el enfrentamiento de las varias modalidades de problemas urbanos y habitacionales, con una diversidad que contemple las diferentes regiones y categorías de ciudades.

La nueva política habitacional

En la primera etapa del gobierno de Lula (2003 y 2004) las propuestas relacionadas con los ejes institucional y urbano avanzaron más rápidamente que el modelo financiero. El Ministerio de las Ciudades fue creado en el primer día de gobierno buscando, con cuatro secretarías nacionales (Vivienda, Saneamiento, Movilidad Urbana y Programas Urbanos), articular las políticas sectoriales y enfrentar la cuestión urbana. Un equipo comprometido con la agenda de la reforma urbana, de la lucha por el derecho a la vivienda y con las propuestas del Proyecto de Vivienda asumió los puestos clave del ministerio. En octubre de 2003 fue realizada la 1ª Conferencia Nacional de las Ciudades, con 2.500 delegados electos en un amplio proceso de movilización social en más de tres mil municipios, consolidando las bases de la actuación del gobierno, que propuso la creación y composición del Consejo Nacional de Vivienda, instalado en 2004 (Brasil – Ministerio de las Ciudades, 2004).

El Estatuto de la Ciudad comenzó a ser implementado a través de una Campaña Nacional por el Plan Director Participativo, desarrollado por la Secretaría de Programas Urbanos, que buscó calificar técnicos y líderes comunitarios para, entre otros aspectos, introducir instrumentos urbanísticos capaces de combatir la especulación inmobiliaria y garantizar tierra urbanizada para la producción habitacional. Entre 2001 y 2006, cerca de dos mil municipios elaboraron sus planes directores con resultados muy diferentes. De cualquier manera, por primera vez el gobierno federal consiguió realizar, de manera democrática y participativa, una acción amplia en todo el territorio, para implementar un instrumento de planificación, articulado con la cuestión habitacional.

Sin embargo, el equipo del Ministerio de las Ciudades, bajo la coordinación del ministro Olívio Dutra, encontró enormes dificul-

tades para poner en práctica las propuestas en el área del financiamiento, delante de una rígida política monetaria, todavía bajo el comando bastante ortodoxo ejercido por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Durante 2003 y 2004 escasearon los recursos presupuestarios, prevaleciendo todavía los programas del FGTS creados en el gobierno anterior, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de las Ciudades en priorizar la población de baja renta. Incluso una utilización más flexible de los recursos del FGTS encontró resistencia, siendo adoptada gradualmente.

En ese período fue elaborada la nueva Política Nacional Habitacional (PNH), que incorporó la mayoría de propuestas del Proyecto Vivienda (con excepción del Fondo de Aval), pero aspectos importantes no pudieron ser implementados de inmediato. Sin subsidios significativos, prevalecía la visión bancaria del Tesoro Federal, sin alteraciones substanciales en la concesión de crédito.

La creación del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (FNHIS por sus siglas en portugués), un compromiso reiterado por el presidente en la 1ª Conferencia Nacional de las Ciudades, hacia donde serían direccionados los recursos no onerosos para viabilizar el subsidio, encontró oposición en el equipo económico, siendo aprobado en 2005 luego de fuerte presión del movimiento vivienda, e instalado en julio de 2006. En vez de ser institucionalizado como un fondo financiero, como era la propuesta original, fue instituido como un fondo presupuestario, con un papel más limitado. El gobierno, sin embargo, se comprometió a aportar R\$ 1billón por año para subsidiar los programas habitacionales, valor nunca alcanzado anteriormente. Por otro lado, la Resolución 460 del Consejo Curador del FGTS amplió la posibilidad de utilizar el excedente de las aplicaciones financieras del fondo en el subsidio habitacional.

La misma ley que creó el FNHIS instituyó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, base que permitía articular los tres entes de la federación, y que exigió de estados y municipios la creación de una estructura institucional, con fondo, consejos y planes municipales o estatales de vivienda, para que tuvieran acceso a los recursos federales, avanzando en la estructura de un nuevo diseño institucional descentralizado.

Poco a poco, fueron siendo incorporados elementos clave para la implementación de la nueva política habitacional con el apoyo y la movilización de los segmentos representados en el Consejo de las Ciudades. La Resolución 460 comenzó a generar efectos en 2005, haciendo posible una ampliación significativa de los subsidios habitacionales con recursos de ese fondo. Con eso, se elevó la atención a la población de renta más baja, aunque las reglas establecidas no hayan conseguido viabilizar soluciones en las regiones metropolitanas. La atención a la población de hasta tres salarios mínimos, que era de 26% del total en 2003, alcanzó 46% en 2005 y 65% en 2007 (Ministerio de las Ciudades, 2007). Esos números, que son oficiales del Tesoro Federal deben ser, sin embargo, relativizados porque el salario mínimo tuvo una fuerte valorización en el período.

Acciones en el ámbito de la vivienda de mercado

La estrategia formulada por la Política Nacional de Vivienda estaba basada en el fortalecimiento del mercado para que pudiera atender, con recursos del SFH, a los segmentos de clase media y clase media baja, de modo que garantizara que los subsidios gubernamentales fueran direccionados a la baja renta. En ese sentido, el gobierno alteró sustancialmente la postura anterior, apoyando el fortalecimiento del sector privado y estimulando la inversión en la construcción civil.

De esa manera, el gobierno de Lula tomó medidas fundamentales para ampliar la producción de mercado. Una nueva Resolución del Banco Central pasó a exigir que los bancos utilicen los recursos de ahorros para financiar la vivienda, conforme determinaba la ley que reglamenta el SFH. En 2004, fue aprobada por el congreso, con fuerte apoyo del gobierno y del sector empresarial, la ley N° 10.931, que dio seguridad jurídica al mercado, al crear la alienación fiduciaria y obligar el pago del valor incontestable en el caso de conflicto jurídico entre prestamista y el agente financiero y/o promotor.

En un cuadro favorable de gran crecimiento de la economía, esas medidas generaron un enorme crecimiento en la producción y venta de unidades de vivienda para el sector medio. La inversión en vivienda del sector privado, con recursos del Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo (SBPE por sus siglas en portugués), saltó de R\$ 2,2 billones en 2002 a R\$ 50 billones en 2010. Aunque dirigido al segmento medio, esa oferta significativa de unidades de vivienda contribuye al enfrentamiento del *déficit*, ya que el mercado formal e informal de viviendas funciona como vasos comunicantes. La falta de oferta en el segmento medio tiende a elevar el costo de las viviendas populares,

aunque sean informales, y a “succionar” las unidades de vivienda social, producidas con subsidio, hacia quienes no lo necesitan, como pasó en toda la historia de la producción pública.

La nueva coyuntura generó la apertura de capital de 24 empresas del sector inmobiliario, una fuerte inversión de capital externo y una avasalladora búsqueda por terrenos, en un proceso especulativo que llegó a ser llamado, entre 2007 y 2008, de *boom* inmobiliario. Esa demanda creó una disputa por tierra, con efectos nefastos para la producción de vivienda de interés social.

Delante de la necesidad de ampliar su mercado, muchas empresas tradicionalmente dirigidas a la clase alta y media alta crearon subsidiarias especializadas en productos más baratos, dirigidos a la baja clase media, segmento que creció fuertemente con la política económica y salarial del gobierno de Lula, pero con renta todavía insuficiente para adquirir una vivienda producida por el mercado privado. La viabilidad del crédito inmobiliario privado para ese segmento es estructuralmente decisiva para enfrentar la cuestión habitacional.

La progresiva desarticulación del Ministerio de las Ciudades

Se caminaba para que una nueva política habitacional, articulada con los demás sectores urbanos, fuera integralmente implementada. Las condiciones macroeconómicas del país venían mejorando sensiblemente, apuntando a la viabilidad del modelo financiero propuesto, que implicaría una ampliación muy significativa de los recursos destinados a la vivienda, inclusive los no onerosos, indispensables para viabilizar los subsidios necesarios para un enfrentamiento masivo al problema, lo que ocurrió en 2007 con el Programa de Aceleración del Crecimiento y, en 2009 con el Programa Mi Casa Mi Vida.

Sin embargo, en el momento en que las condiciones materiales mejoraban ocurrió un proceso político que desarticuló las políticas urbanas, generando fragmentación de la propuesta que, desde el Proyecto Vivienda, venía siendo implementada y perfeccionada. En julio de 2005, Olívio Dutra fue substituido por Márcio Fortes, indicado por el Partido Popular (PP), del entonces presidente de la Cámara, Severino Cavalcanti, en medio de una fuerte crisis política que quedó conocida con el nombre de “mensalão”. El cambio representó el inicio del proceso de desarticulación de un órgano que todavía buscaba estructurarse para ejercer su papel de formulador de la política urbana para el país. En 2007, con la substitución de todos los secretarios nacionales del ministerio indicados por Dutra, con excepción de la Secretaría Nacional de Vivienda, se completó ese trágico proceso.

Al mismo tiempo en que las dificultades institucionales crecían, desaparecía la formulación original del Ministerio de las Ciudades –basada en la articulación entre las políticas urbanas sectoriales, sobre todo la habitacional, la urbana y la agraria–, las condiciones

económicas se hicieron mucho más favorables para implementar las propuestas de la PNH. En 2007, el gobierno lanzó el Programa Aceleración del Crecimiento (PAC) con el objetivo de implantar grandes obras de infraestructura, pero incluyó entre sus componentes un programa de carácter social, la Urbanización de Asentamientos precarios, previendo recursos presupuestarios inusitados para el sector de la vivienda, que permitirían implementar el programa de inclusión territorial más grande que ha sido realizado en el país. Es importante recordar, como ya fue dicho, que este programa heredó una tradición que comenzó a ser planteada en los años 1980 y que se consolidó en los años 1990. Ahora, sin embargo, recursos masivos permitían una acción en escala nunca antes alcanzada.

El Plan Nacional de Vivienda y el Programa Mi Casa Mi Vida

Entre 2002 y 2008, los recursos totales destinados a vivienda se elevaron de cerca de 8 billones de reales a más de 42 billones de reales, conforme indica el Gráfico 3. Por primera vez, desde los tiempos del BNH se contaba con una cantidad de recursos suficientes para desarrollar programas de vivienda masivos. Pero esta vez había una perspectiva concreta de contarse con una cantidad significativa de recursos para el subsidio, haciendo posible de esa manera un impacto más fuerte en el déficit habitacional.

En ese contexto, entre 2007 y 2008 fue formulado el Plan Nacional de Vivienda (PlanHab por sus siglas en portugués), uno de los componentes previstos en la nueva PNH, con el objetivo de ponderar las necesidades habitacionales del país en el plazo de quince años. Desarrollado por medio de una metodología participativa, el PlanHab fue concebido como un plan estratégico de largo plazo, teniendo como horizonte temporal el 2023, pero fue articulado con propuestas operacionales a ser implementadas a corto y mediano plazo.

Buscando superar la antigua homogeneidad con que la cuestión habitacional fue tratada en el pasado, las propuestas, estrategias de acción y metas del PlanHab tomaron en cuenta la diversidad de la cuestión de la vivienda, las variadas categorías de los municipios, las especificidades regionales y las diferentes miradas de cada segmento social. La estrategia propuso acciones simultáneas en los cuatro ejes considerados indispensables: financiamientos y subsidios; organizaciones institucionales; cadena productiva de la construcción civil; estrategias urbano–agrarias.

Fue propuesta una progresiva ampliación de los recursos presupuestarios, hasta alcanzar una dotación estable del 2% del presues-

to de la Unión y del 1% de los presupuestos estatales y municipales (porcentaje tres veces más grande al que se estaba aplicando con el PAC), necesaria para crear una nueva política de subsidio basada en grupos de atención por capacidad de retorno al financiamiento y alcanzar un enfrentamiento masivo al *déficit* habitacional. De acuerdo con el diseño financiero propuesto, el grupo de los más pobres, que no tienen capacidad de retornar un financiamiento, sería beneficiado con subsidio total, ya los que tienen alguna capacidad de pagar parte del financiamiento, pero presentan riesgo para los agentes financieros, tendrían acceso a un Fondo Garantizador y a un subsidio parcial.

El PlanHab, sin embargo, consideró que el problema brasileño de la vivienda no se resumía a la cuestión financiera. La falta de capacidad de las alcaldías, estados y del propio agente financiero (Tesoro) para una actuación a larga escala, las opresiones de la cadena productiva, cuyos productos, en general, no tienen calidad arquitectónica y urbanística y no están adecuados a atender la demanda prioritaria, la dificultad de acceso y el costo de la tierra urbanizada y regularizada para la producción de la vivienda social, en condiciones urbanas y ambientales adecuadas, son obstáculos para una apropiada aplicación de los recursos. Por eso, fueron propuestas estrategias y acciones simultáneas en los cuatro ejes, como un requisito indispensable para poder alcanzar un buen resultado.

Con el PlanHab se tenía un instrumento para orientar la política habitacional a largo plazo, en una situación más favorable que nunca para enfrentar, de una nueva manera, el problema habitacional. Sin embargo, en el segundo semestre de 2008, la crisis económica internacional llegó a Brasil, generando incertidumbres y una parálisis en el sector inmobiliario, llegó en contraflujo ya que estaba en pleno proceso de aceleración de la producción. La situación pareció huir al control, con acentuada caída en el valor de las acciones de esas empresas en la bolsa de valores, con evidentes impactos en las actividades del sector, que sufrió una fuerte caída en los últimos meses del año.

Esa coyuntura fue determinante para la decisión gubernamental de invertir con vigor en el sector habitacional, creando el Programa Mi Casa Mi Vida, con la meta de viabilizar la construcción de un millón de casas hasta el final del 2010. La propuesta, madurada inicialmen-

te en el Ministerio de Hacienda, tuvo origen como una acción de emergencia anti cíclica de apoyo al sector privado para evitar la profundización del desempleo, amenaza concreta en el inicio del 2009. La intervención de la Secretaría Nacional de Vivienda, difundida en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Vivienda (PlanHab), hizo posible que esa acción anti cíclica ganara un contenido más social, incorporando parte de su estrategia (Bonduki, 2009).

La disposición del gobierno en aplicar abundantes recursos para dinamizar la construcción civil, generada por la crisis, aceleró su decisión sobre la implementación del eje financiero del PlanHab, que normalmente sería mucho más demorada. Al aplicar R\$ 26 billones en subsidios a la producción de nuevas unidades, que se sumaron al que ya estaba previsto por el PAC para la urbanización de asentamientos precarios, la propuesta acabó por adoptar, en la práctica, el escenario más optimista propuesto por el PlanHab (2% del OGU). Fueron adoptadas otras medidas para reducir el costo de la vivienda, como la exoneración tributaria para la HIS (Vivienda de Interés social por sus siglas en portugués), el abaratamiento del seguro y el fondo garantizador (que retomó la idea del fondo de aval propuesto en el Proyecto Vivienda), generando un impacto positivo en el acceso a la vivienda tanto de interés social como de mercado. Fue adoptada la lógica propuesta por el PlanHab para la ubicación del subsidio, relacionada con la capacidad de los beneficiarios de recibir financiamiento.

Ese nuevo programa, sin embargo, también cayó en alguno de los errores cometidos por el BNH (con excepción del diseño financiero), al fijarse, casi exclusivamente, en la producción de unidades acabadas, que atiende al sector de la construcción civil. El PlanHab previno en sus programas, además de unidades acabadas un abanico de alternativas de vivienda a costos unitarios más reducidos y que dialoga mejor con el proceso popular de producción de la vivienda (como lotes urbanizados y/o material de construcción con asistencia técnica), con potencial de atender un número mayor de familias. De esa forma, la meta cuantitativa del programa, dirigida a la baja

renta, a pesar de la enorme disponibilidad de recursos para subsidio, es tímida delante de las necesidades, incluso con el aumento de dos millones más de unidades previstos en el gobierno Dilma Rousseff para el PMCMV 2 (Programa Mi Casa Mi Vida 2), en el período 2011–2014.

La distribución de las unidades por franja de renta adoptada en el PMCMV no corresponde al perfil del *déficit* habitacional. En la franja hasta tres salarios mínimos en 2009, que recibe subsidio integral, se concentró 91% del *déficit* habitacional acumulado, o sea, cerca de 6,5 millones de familias, según la metodología tradicional de cálculo, o 5,9 millones, si se considera el ajuste del nuevo método.

Esa franja prioritaria, de acuerdo con las directrices de la Política Nacional de Vivienda, fue contemplada con 40% de la meta del programa, o sea 400 mil unidades previstas, atendiendo apenas el 6% del *déficit* acumulado si la meta para esa franja fuera efectivamente cumplida, lo que es uno de los grandes desafíos del Programa, ya que es más fácil que el sector privado alcance su meta que el sector público municipal, que necesita ser mejor estructurado, conforme se ha propuesto en el eje institucional del PlanHab (Bonduki, 2009).

Tabla 1.
Recursos aportados para el Programa Mi Casa Mi Vida

Tipo de atención	Recursos en R\$ billones
Subsidios a la vivienda – hasta 1.375	16
Subsidios al financiamiento – hasta 2.700	10
Financiamiento a la infra-estructura	5
Fondo Garantizador de Vivienda	2
Financiamiento a la Cadena Productiva	1
TOTAL	34

Fuente: Brasil – Ministerio das Ciudades (2009B)

Tabla 2.
Metas del Programa Mi Casa, Mi Vida 1
frente al déficit habitacional acumulado

Franja de Renta (en R\$)	Déficit acumulado (en %)	Metas de Mi Casa, Mi Vida (en %)	Déficit acumulado (valor absoluto, en mil)	Metas de Mi Casa, Mi Vida (valor absoluto, en mil)	% del déficit acumulado atendido
Hasta 1.395	91%	40%	6.550	400	6%
1.395 a 2.790	6%	40%	430	400	93%
2.791 a 4.600	3%	20%	210	200	95%
	100%	100%	7.200	1.000	14%

Fuente: Bonduki 2009.

Al no adoptar el conjunto de las estrategias que el PlanHab juzgó indispensable, el PMCMV aborda la cuestión habitacional de manera incompleta, incurriendo en grandes riesgos, aún más porque necesita generar obras rápidamente, sin que se haya preparado adecuadamente para eso. Sin priorizar una estrategia agraria, al mismo tiempo que eleva la demanda por glebas, el programa generó especulación inmobiliaria, con el aumento del precio de la tierra para fines de vivienda, lo que perjudicó, sobre todo, las iniciativas empresariales en la franja social. Ese problema tiende a generar la transferencia del subsidio a la especulación inmobiliaria, desvirtuando los propósitos del Programa.

El PlanHab había propuesto un subsidio de localización, valor adicional a ser concedido para estimular proyectos en áreas más centrales y consolidadas; el PMCMV, al establecer un techo único por región para el valor de la unidad, acabó por determinar la localización periférica de los proyectos, en áreas carentes de empleo, infraestructura y equipamientos, lo que crea una demanda y un costo, financiero y personal, adicional de transporte, repitiendo lo que pasó en el período del BNH.

Es claro que la adecuada localización de los proyectos depende mucho de los municipios, de sus planes directores y habitacionales y de los instrumentos urbanísticos que ellos reglamentaron. Pero cabe al gobierno federal, aún más cuando cuenta con un poderoso mecanismo de inducción –vastos recursos–, estimular la implantación de las nuevas iniciativas empresariales en locales más adecuados y que generen menos costo urbano y ambiental. El PlanHab propuso incentivar, con prioridad en el acceso a los recursos, los municipios que se estructuraran institucionalmente y que adoptaran correctas políticas agrarias y urbanas, como la institución del impuesto progresivo para combatir los inmuebles ociosos y subutilizados. Eso, sin embargo, todavía no fue llevado adelante.

El único avance en el eje urbano agrario presente en el programa, que se convirtió en la prioridad del gobierno de Lula en el área de la vivienda y la política urbana, fue la inclusión de un capítulo específico sobre la regularización agraria, viabilizando la aprobación de un dispositivo legal propuesto en la revisión de la ley N° 6.766/79 y que estaba estancado en el Congreso Nacional. La iniciativa muestra que el gobierno podría haber aprovechado la oportunidad para incorporar otras estrategias previstas en los ejes institucional y urbano-agrario del PlanHab.

No es por coincidencia que un gobierno tan exitoso como el de Lula, que creó en su primer día un Ministerio de las Ciudades con el objetivo de articular las políticas urbanas, llegó a su fin con un programa billonario –que consiguió aportar un subsidio fabuloso, como nunca había pasado, para atender a la población de baja renta– pero que no da atención a las cuestiones urbanas y agrarias, enfrentando el problema habitacional con la construcción de casitas y edificitos en las periferias urbanas, con proyectos de baja calidad arquitectónica y urbanística, excepto las costosas excepciones de siempre.

Es necesario recordar que ese resultado es una de las consecuencias del debilitamiento y la desarticulación del Ministerio de las Ciudades, a partir del momento en que pasó a ser sacrificado por la “política de gobernabilidad”. En resumen, se puede concluir, de forma contradictoria, que las condiciones para la ponderación del problema habitacional en Brasil –sobre todo desde el punto de vista de los aspectos financieros– son hoy en día más favorables que en

cualquier otro momento. Sin embargo, de la forma como ha sido enfrentada la cuestión se puede incluso reducir formalmente el *déficit* habitacional, pero el resultado urbano y ambiental podrá agravar otros problemas urbanos, como la movilidad y el medio ambiente.

La política habitacional en Brasil en el contexto latinoamericano

Se puede afirmar que, entre los países latinoamericanos, Brasil posee uno de los más interesantes procesos de construcción de una política urbana y habitacional. Se trata de un proceso que se inició de “abajo hacia arriba”, una *bottom up public policy*. Desde la constitución de 1988 la participación de la sociedad en el debate y en las propuestas fue intensa y se destaca en el contexto del continente.

La enmienda de iniciativa popular de la reforma urbana de la Constituyente, que llevó al Estatuto de la Ciudad y en el Proyecto de Ley de Iniciativa Popular que propuso el Fondo Nacional de la Vivienda, embrión del Sistema y Fondo Nacional de la Vivienda de Interés Social, fueron frutos de la movilización de la sociedad, en especial de los movimientos de vivienda, que tuvieron un papel fundamental en la consolidación de una política urbana y habitacional que está entre las mejor estructuradas de los países latinoamericanos.

El Proyecto Vivienda, base del programa del gobierno de Lula y de la nueva Política Nacional de Vivienda, fue elaborado por representantes de diferentes sectores sociales progresistas (movimientos sociales, entidades sindicales, gestores públicos, académicos) sin la participación directa del sector privado que, sin embargo, puede presentar sus propuestas y contribuciones.

Finalmente, las experiencias municipales de carácter progresista, que experimentaron programas alternativos, como el trabajo comunitario auto gestionado, la urbanización de favelas y asentamientos precarios y la producción de vivienda en las áreas centrales, pudieron ser incorporadas de alguna manera en la nueva política de vivienda.

Esos aspectos muestran que la trayectoria de la política habitacional brasileña y, en particular, su articulación institucional, tiene

importantes especificidades en relación a los demás países latinoamericanos. La creación del Consejo de las Ciudades, la articulación entre los tres niveles de gobierno y la posibilidad de aplicar los instrumentos urbanísticos de Reforma Urbana garantizados por el Estatuto de la Ciudad, son particularidades de la experiencia brasileña.

Sin embargo, a medida en que el gobierno se fue consolidando y la política habitacional pasó a recibir recursos de mayor dimensión, momento que coincidió con el cambio del cuadro dirigente del Ministerio de las Ciudades, con la salida de algunos de los principales militantes comprometidos con ese proceso, se dio una mayor influencia de los sectores empresariales y la adopción de algunas propuestas que aproximaron la política habitacional brasileña a la de otros países latinoamericanos, que de una cierta manera se convirtieron en importantes referencias, en especial Chile y México. En este momento, se puede decir que se pasó de una *bottom up public policy* a una *top down public policy*.

En esta perspectiva, algunos trazos comunes con los países vecinos pueden ser identificados. La experiencia chilena y mejicana fueron referencias importantes para la formulación del Programa Mi Casa Mi Vida, frecuentemente citadas por el sector empresarial como ejemplo de la producción “masiva y moderna”. La utilización del subsidio directo a los beneficiarios –que caracteriza al Programa Mi Casa Mi Vida– tuvo su origen en la política chilena hace más de treinta años y fue incorporado en Brasil, al menos de forma masiva y significativa como un mecanismo para viabilizar y salvar el mercado privado, en un momento de crisis, con una fuerte intervención estatal.

Este modelo, sin embargo, ha sido incorporado a la política habitacional de innumerables países latinoamericanos como, además de Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay sin que se evalúe sus reales impactos económicos y habitacionales, en especial en lo que se refiere a la atención de las necesidades de la población de baja renta. Estamos frente a un horizonte en el que, nuevamente, la acción pública puede tener más el objetivo de viabilizar el lucro que de ponderar las necesidades de la población pobre.

El actual cuadro económico y político del continente, que atraviesa un momento particularmente favorable, es una oportunidad para un enfrentamiento serio y consecuente al crónico problema de la

vivienda, que exige diversidad de programas, combate a la especulación agraria, articulación entre la política habitacional con la política urbana y una adecuada inserción urbana de las iniciativas empresariales de vivienda social. El modelo que ha sido engendrado en Brasil y en otros países del continente –basado en proyectos habitacionales localizados en las periferias de las ciudades, desarticulados de los contextos urbanos, basados en la producción de nuevas unidades por producción privada y en el subsidio directo al beneficiario final– no es capaz de ponderar las necesidades de vivienda del países con el perfil social y económico como los latinoamericanos, a pesar de las masivas inversiones que se vienen aplicando.

Brasil, con su peculiar trayectoria en la construcción de una política urbana y habitacional, realizada de forma participativa, no puede dejarse llevar por ese modelo. Por el contrario, debería ser una referencia para formular una nueva lógica, capaz de mostrar alternativas consistentes de ponderación de las necesidades habitacionales en países en desarrollo.

Referencias

- Aragão, José Maria 1999 *Sistema Financeiro da Habitação: Uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema* (Curitiba: Juruá Editora).
- Banco Nacional de Habitação 1979 *BNH: Projetos Sociais* (Rio de Janeiro: BNH).
- Banco Central do Brasil 2002 *Sistema Financeiro da Habitação*. Estatísticas Básicas (Brasília: mimeo).
- Bonduki, Nabil (org.) 1997 *Habitat. Práticas bem sucedidas em meio ambiente, habitação e gestão urbana nas cidades brasileiras*. (São Paulo: Studio Nobel).
- Bonduki, Nabil 1998 *Origens da habitação social no Brasil* (São Paulo: Estação Liberdade).
- Bonduki, Nabil 1998 “O novo papel do município na questão da habitação” en *Proposta* (Rio de Janeiro) N° 77, año 27.
- Bonduki, Nabil (coord.) 1999 *Análise de compatibilidade entre a política habitacional e os Programas do FGTS. Produto 3 do Projeto: Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS*. (São Carlos: mimeo).
- Bonduki, Nabil 2000 *Habitar São Paulo* (São Paulo: Estação Liberdade).
- Bonduki, Nabil 2005 “Política habitacional en Brasil del régimen militar al gobierno de Lula: desafios e impasses” en *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales* (Madrid) Vol. XXXVII, N° 145–146, septiembre–diciembre.
- Bonduki, Nabil 2009 “Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida” en *Teoria e Debate* (São Paulo) N° 82, 01 de Mayo.
- Bonduki, Nabil y Rossetto, Rosella 2009 “Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social” en *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Bonduki, Nabil 2011 “Os pioneiros da habitação social no Brasil”. Tesis de Livre-docência, USP.
- Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Brasil 1986 *Reformulação. Relatório Final do GTR/SFH* (Brasília: MDUMA).

- Ministério do Bem Estar Social de Brasil 1994 *Relatório sucinto das realizações: ações administrativas e projetos em andamento. Habitação 1993/4*. (Brasília: MBES).
- Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil 1996A *Política Nacional de Habitação*. (Brasília: MPO).
- Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil 1996B *Principais ações em habitação 1995/9*. (Brasília: MPO).
- Ministério das Cidades do Brasil. “Política Nacional de Habitação 2005” en *Cadernos M. Cidades* (Brasília) Nº 4.
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP 2007 *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP 2007 *Assentamentos precários no Brasil urbano* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação/ CEDEPLAR/ UFMG 2007. *Projeto projeção da demanda demográfica habitacional, o déficit habitacional e assentamentos subnormais* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil, Secretaria Nacional de Habitação y Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social Programa Habitação de Interesse Social 2007. “Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social”, Manual para apresentação de propostas.
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação y Consórcio PlanHab 2008 “Plano Nacional de Habitação. Contribuições dos seminários regionais” en *Caderno PlanHab* (Brasília) Vol. I.
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação 2008 *Política habitacional e a integração de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil y Secretaria Nacional de Habitação 2008 *Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil y Secretaria Nacional de Habitação 2008 *Guia Básico dos Programas Habitacionais* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil 2009A PlanHab. “Plano Nacional de Habitação”. Versão para Debates. (Brasília: MCid).
- Ministério das Cidades do Brasil 2009B *Programa Minha Casa, Minha Vida*. (Brasília: Ministério das Cidades).

- Ministério das Cidades do Brasil, Aliança de Cidades y Denaldi, R. (org.) 2009C *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. (Brasília: Ministério das Cidades).
- Carvalho, Sônia y Sobrinho, Álvaro 1992 “Notas sobre as tendências recentes da política nacional de habitação popular”, Ponencia presentada en el IX Congresso Nacional dos Sociólogos São Paulo. (mimeo).
- Fundação João Pinheiro 1995 *Déficit habitacional no Brasil – 1991*. (Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro).
- Fundação João Pinheiro 2001 *Déficit habitacional no Brasil – 2.000*. (Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro).
- Fundação João Pinheiro y Ministério das Cidades do Brasil 2006 *Déficit Habitacional no Brasil – 2005*. (Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro).
- Fundação João Pinheiro y Ministério das Cidades do Brasil 2007 *Déficit habitacional no Brasil – 2.006*. (Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro).
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas 2005 *Censos Demográficos 1991 e 2000* (Rio de Janeiro: IBGE).
- Instituto Cidadania 2000 *Projeto Moradia* (São Paulo: Instituto cidadania).
- Instituto Via Pública 2004 “Diagnóstico de Políticas e Programas Habitacionais”, Produto 01 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação y Ministério das cidades do Brasil, mimeo.
- Instituto Via Pública 2004 “Política Nacional de Habitação”, Produto 02 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação y Ministério das cidades do Brasil, mimeo.
- Instituto Via Pública 2004 “Estratégia de implantação da Política e Sistema Nacional de Habitação”, Produto 03 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação y Ministério das cidades do Brasil, mimeo.
- Maleronka, Camila 2004 “O Programa de Arrendamento Residencial e a habitação na área central”, Dissertação de Mestrado, IPT São Paulo.
- Maricato, Ermínia 1997 *Política Habitacional do Regime Militar*. (Petrópolis: Vozes).
- Maricato, Ermínia 2001 *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. (Petrópolis: Vozes).
- Prado, Eleutério 1993 *Moradia no Brasil. Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. (São Paulo: FIPE).

Legislação

BRASIL. Lei nº 9.514, de 1997, que além da instituição do SFI, disciplina o instrumento da alienação fiduciária.

BRASIL. Lei nº 10.859. A instituição do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o estabelecimento da isenção de imposto de renda sobre ganhos de capital na venda de imóveis de qualquer valor desde que o valor recebido seja utilizado na compra de outro imóvel em um período máximo de 180 dias.

BRASIL. Lei 10.931, de 2004. Estabeleceu o patrimônio de afetação, com regime especial de tributação e valor incontroverso nos contratos de financiamento.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de outubro de 2001. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004.

Gráfico 1.
Financiamientos con recursos del SBPE Brasil
2003-2010 (en billones de reales)

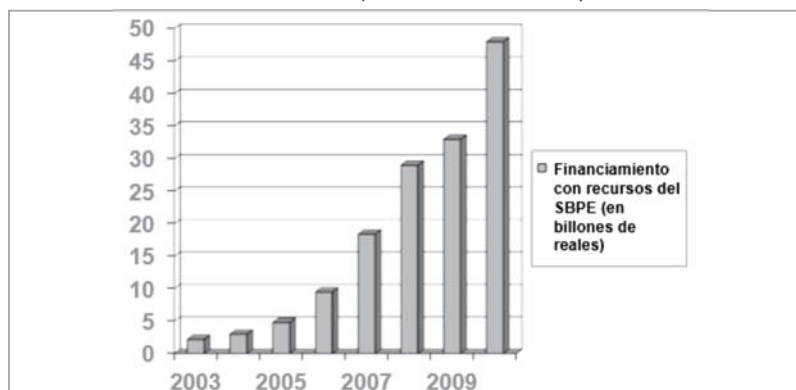


Gráfico 2.
Financiamiento a Persona Física – adquisición, reforma y construcción de nuevas viviendas Brasil 2003-2009 (en billones de reales)

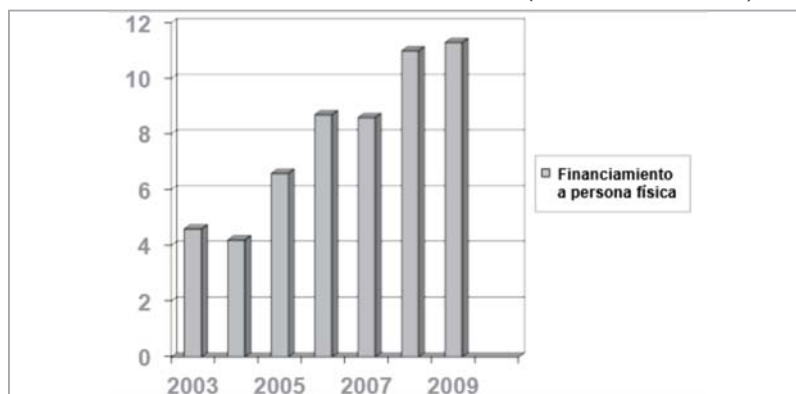


Gráfico 3.
 Evolución del total de las inversiones en vivienda Recursos
 FGTS, FAR, FDS, OGU, CAIXA, FAT, SBPE, Subsidios FGTS, OGU
 y PMCMV Brasil 2003–2009 (en billones de reales)

