



CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 2

Artículo nº 2-528

**DÉFICIT HABITACIONAL COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICA DE VIVIENDA EN ARGENTINA,
BRASIL Y CHILE:
MEDICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE UN PROBLEMA**

**RAFAEL GONÇALVES ALMEIDA
WALTER IMILAN
VANINA LEKERMANN
MARIANNA FERNANDES MOREIRA
ROMINA OLEJARCZYK
DANIEL MEZA CORVALÁN**

DÉFICIT HABITACIONAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE VIVIENDA EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE:

Medición y construcción de un problema

Rafael Gonçalves Almeida

Universidade Federal do Rio de Janeiro

rafaelalmeida08@gmail.com

Walter Imilan

Instituto de Vivienda

Universidad de Chile

wimilan@uchilefau.cl

Vanina Lekerman

Universidad de Buenos Aires

vaninalekerman@gmail.com

Marianna Fernandes Moreira

Universidade Federal do Rio de Janeiro

mari.f.moreira@gmail.com

Romina Olejarczyk

Universidade de Buenos Aires

romi_olejar@yahoo.com.ar

Daniel Meza Corvalán

Universidade Federal do Rio de Janeiro

danielmezacorvalan@gmail.com

ABSTRACT

El presente texto compara los procesos de construcción del déficit habitacional en Argentina, Brasil y Chile desde mediados del siglo XX hasta la actualidad y su rol en la producción de las políticas habitacionales. En los tres países analizados, la construcción del déficit tiene un origen común pero, a partir de los diversos procesos de neoliberalización, sus caminos tomaron rumbos diversos dando cuenta, de este modo, de las diferentes formas de argumentar políticas habitacionales neoliberales. En este trabajo, se parte de considerar que el déficit habitacional no es una simple operación de cálculo ni una mera descripción del stock habitacional de un país, sino el producto de un análisis que condensa elementos de una racionalidad histórica y geográficamente contextualizada, y que permite orientar políticas y articular actores entre sí, así como realizar una definición de la “vivienda adecuada” y de las personas que pueden recibir el apoyo del Estado.

PALABRAS CLAVE: crisis habitacional, políticas de vivienda, déficit habitacional, América Latina, modernización del capitalismo.

1. INTRODUCCIÓN

En la primera mitad del siglo pasado se declaró la crisis habitacional en Argentina, Brasil y Chile. La “explosión demográfica” y la “migración campo-ciudad” erosionaron de forma sostenida las condiciones habitacionales en los principales centros urbanos de estos países. La crisis dio inicio al desarrollo de políticas habitacionales que fueron acompañadas por la formación de burocracias estatales tecnificadas, dando lugar al impulso de la industrialización como parte de una ideología desarrollista que empezó a desplegarse por el continente. Mientras que los problemas de vivienda anterior a esta crisis habían sido abordados desde una perspectiva ética sustentada en la caridad cristiana (problemas morales asociados a la habitación deficiente), la nueva política pública se orientó a resolver un problema de exclusión social y, de paso, a integrar la producción habitacional a la producción industrial.

En este contexto, el déficit habitacional jugó un rol central como síntoma de la crisis, a la vez que delineó y justificó un camino para su superación: a través de procedimientos técnicos sustentados en un paradigma positivista, la definición del déficit habitacional orientó la acción del Estado y la articulación de distintos actores vinculados. Junto con ello, los parámetros que definieron y definen actualmente la “vivienda adecuada” también establecen criterios que prescriben formas adecuadas de habitar, materialidades deseables y patrones de consumo.

La centralidad que adquiere la definición del déficit habitacional en la literatura que analiza las políticas de vivienda en Argentina, Chile y Brasil, nos lleva a reflexionar respecto a la construcción de este indicador como una forma “buena para pensar” los procesos a través de los cuales se produce la urbanización en los países del cono sur. A la vez que el déficit es un campo de disputa en el que diversos actores compiten por imponer sus concepciones de políticas de vivienda (Wright, 1998).

El presente artículo tiene como objetivo analizar comparativamente el tratamiento del déficit habitacional en estos tres países en el último medio siglo. Interesa indagar los procedimientos estandarizados que aplica la gestión técnica del Estado, así como la definición del déficit que integra las estrategias de modernización capitalista. Se analizan las trayectorias que han tenido los diferentes usos del déficit habitacional y las diversas interpretaciones que se han desarrollado en cada uno de los países analizados. Junto con ello, describimos las formas en que la vivienda fue incorporada al dominio del “desarrollo”, de qué modo los habitantes urbanos son clasificados de acuerdo a la focalización y los métodos de cálculo del déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo.

Si bien el punto de inicio en torno al déficit y sus políticas para los tres países es similar, los procesos de modernización desde mediados del siglo pasado (basados en el intercambio y la circulación de políticas y modelos de desarrollo), presentan características diferenciadas, sobre todo respecto a los procesos de neoliberalización.

2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA “CRISIS HABITACIONAL”

La consolidación de la idea de “vivienda moderna” significó el establecimiento de un umbral de adecuación para las sociedades modernas. En los primeros días del *New Deal*, las investigaciones sobre vivienda revelaban la sorprendente noticia de que, en los Estados Unidos, un tercio del país estaba por debajo de las condiciones aceptables de abrigo y alimentación. La formulación de la política “National Housing Act” (1934) se asocia a la recuperación de la industria nacional fuertemente afectada por la crisis de 1929. Este

programa, si bien tuvo una limitada adhesión en Estados Unidos, sirvió de modelo para los países latinoamericanos¹.

El desarrollo económico estuvo vinculado a la renovada fe en la ciencia y en la tecnología, apoyado en la introducción masiva de especialistas para investigar, medir y teorizar sobre todos los aspectos de las sociedades “sub-desarrolladas”. De esta forma, el problema habitacional en América Latina se reformuló bajo dos aspectos: mientras la producción habitacional se situó como necesaria para enfrentar la pobreza (Harris, 1999) y al mismo tiempo, la vivienda precaria favorecía el incremento de enfermedades y reducía la capacidad humana de trabajo, producción agrícola y nutrición².

Ahora bien, la “crisis habitacional” no fue simplemente impuesta a los países “subdesarrollados” en el marco del discurso del desarrollo³. Décadas anteriores a estos planteamientos, los países latinoamericanos ya habían iniciado un esfuerzo de elaboración de los modelos de “vivienda mínima”, de leyes e instituciones centradas en el problema de la vivienda. Por su parte, los congresos panamericanos de arquitectos exigieron innovaciones técnicas para dar solución al problema y promovieron ocho encuentros entre 1920 y 1950⁴. En el encuentro de 1939 sobre la vivienda popular, se enfatizó la urgencia de identificar y cuantificar los aspectos relacionados a la vivienda ante la falta de datos confiables que se presentaba en casi todos los países⁵.

Mientras que Argentina, Uruguay, Chile y Perú ya contaban con instituciones centralizadas que se ocupaban de la cuestión habitacional; en Chile, Brasil, Ecuador y Bolivia se habían organizado instituciones de previsión social que utilizaban parte de sus recursos para financiar la producción de viviendas⁶.

Los diagnósticos que formularon los países eran severos. En Argentina se planteaba la necesidad de construir dos millones quinientas mil casas para reemplazar viviendas precarias, equivalente a más de dos tercios de la población; en Brasil el 75% de la población de Río de Janeiro vivía en condiciones subnormales de vivienda⁷; y en Chile 750 mil viviendas (70% del total existente) tenían que ser reconstruidas⁸. A pesar de estos intentos, no se hablaba aún de ningún indicador referido a la necesidad de nuevas viviendas, sino

¹ Estas políticas presentaban un paradigma modernizador basado en una transformación de tipo técnica, en detrimento de una cultural, y promueven una transformación material de las sociedades con el fin de alcanzar la modernidad. Esto significó alcanzar niveles elevados de industrialización y urbanización, modernización de la agricultura, crecimiento acelerado de la producción material y de los estilos de vida, y la generalización de la adopción de la educación moderna (Escobar, 1995).

² Francis Violich, especialista en temas de vivienda, publicó en 1944 el libro “*Cities of Latin America: Planning and Housing in the South*”, ofreciendo un cuadro general sobre políticas habitacionales de la región. Violich afirmaba que la situación de esos países era alarmante, pues solamente un tercio de la población poseía vivienda adecuada, y que un programa habitacional podía reactivar la estancada economía nacional. (1944:63).

³ Como argumenta Sikkink (1991), considerar las reflexiones de los intelectuales latinoamericanos como un efecto de dominación occidental significa despreciar sus contribuciones para el debate sobre el desarrollo.

⁴ Entre ellos, Santiago 1923, Buenos Aires 1927 y Río de Janeiro 1930- (Benmergui, 2012). Buenos Aires también organizó el Primer Congreso Internacional de Urbanismo en 1935, y el primer congreso realizado especialmente por la vivienda popular en 1939.

⁵ Muchos otros eventos similares fueron realizados en ese período, como el Congreso Internacional de Vivienda y Planeamiento Urbano (realizado en 1938 en México), la 11ª Conferencia Sanitaria Panamericana (realizada en Río de Janeiro en 1942), dos congresos interamericanos de organización municipal –La Habana 1938 y Santiago 1941-, produciendo una serie de recomendaciones sobre las políticas vivienda, planeamiento y administración.

⁶ En la Argentina, la Comisión Nacional de Casas Baratas (formada en 1915), buscó estimular la industrialización de la “vivienda popular” (Olivera, 1940); en Chile, la Caja de Habitación Popular fue establecida en 1926, y en Brasil, los Institutos de Jubilados y Pensionados (IAPs) fueron creados a lo largo de la década de 1930.

⁷ Primer Congreso de Vivienda Popular, realizado en Buenos Aires (1939).

⁸ Segundo Congreso de Municipalidades realizado en Santiago (1941).

que solamente se estimaba la cantidad de viviendas “modernas” necesarias para sustituir la magnitud conocida.

Este planteamiento moderno se topaba con el bajo nivel de tecnificación de mano de obra calificada, de producción de materiales, y de planificación, recurriendo a la tecnología y a la gestión de los países “desarrollados”. A fines de la Segunda Guerra Mundial, los esfuerzos para tejer una cooperación panamericana se tornaron más consistentes, especialmente a partir de la reformulación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948⁹.

La Unión Panamericana también creó, en 1945, una División de Vivienda y Planificación, dirigido por Anotale Solow, quien definió la “crisis habitacional” como un problema de desarrollo de niveles de vida, cuya solución no se limitaba a la construcción de nuevas viviendas o a la rehabilitación de las inadecuadas, sino que debía ser concebida como una cuestión relacionada a la mejora de las condiciones económicas y sociales¹⁰. Se generó así una sofisticación tecnológica del proceso de producción. Mientras que hasta 1940 los materiales de construcción se realizaban en una escala casi artesanal y muchos equipamientos y materiales eran importados, a partir de las décadas de 1950 y 1960 los métodos tradicionales fueron sustituidos por sistemas industriales.

En este contexto, se formularon normas y se establecieron reglamentos. El discurso en torno al “problema de la vivienda” abandonó el campo de lo moral e ingresó al de la economía y la modernización. Emergió, entonces, una concepción utilitaria y funcional de la habitación. Bajo el manto del tecnicismo positivista, se despolitizaron las transformaciones en curso y se estructuraron los cambios como cuestiones meramente técnicas y de parámetros “aceptables” de habitabilidad. En este marco, el déficit habitacional se configuró como un indicador “científico” que expresa la dimensión y gravedad de la “crisis habitacional”.

Cabe destacar que el diagnóstico de una “crisis habitacional” solo pudo ser formulado a partir del momento en que se establecieron patrones de adecuación, patrones normativos y productivos que determinaron la frontera entre aquellos que pertenecían a la norma y aquellos que precisaban ser normalizados.

3. LA HABITACIÓN COMO UN PROBLEMA DE DESARROLLO

A partir de la década de 1930, atravesados por la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, Argentina, Chile y Brasil iniciaron un proceso de reestructuración institucional del Estado orientados a la industrialización, impulsando la producción nacional bajo el modelo de sustitución de importaciones. Esto sofisticó el sistema de vivienda bajo principios de profesionalización y tecnificación, acorde con el desarrollo institucional de la administración pública del Estado moderno (Hidalgo, 2000). Las acciones estatales se intensificaron a través de diversas herramientas: créditos de bajo costo, legislación sobre alquileres y propiedad horizontal, y construcción masiva de vivienda. También en este

⁹ El artículo 34 de la Carta de la OEA estipulaba el compromiso de los Estados miembro respecto a: aumentar el producto nacional *per cápita*; modernizar la vida rural para obtener mayor productividad agrícola; acelerar y diversificar la industrialización; expandir y diversificar las exportaciones; promover la iniciativa y las inversiones privadas; y promover la “vivienda adecuada para todos los sectores de la población”. Más tarde, con la consolidación del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (CINVA), los esfuerzos se concentraron en promover la producción y circulación de datos estadísticos sobre la población y el stock habitacional a partir de censos; elaborar legislación urbana y códigos de obra; validar técnicas y materiales de construcción; y formar cuerpos técnicos y administrativos (Benmergui, 2012).

¹⁰ Según él, la vivienda moderna era un estímulo fundamental y poderoso para la productividad, considerando que no sólo promovía la salud del trabajador, sino también los valores y comportamientos asociados a la vida moderna (Benmergui, 2012). La vivienda se tornaba, de este modo, en una herramienta del desarrollo económico.

período se introdujeron un conjunto de derechos sociales, creando una serie de instituciones orientadas a la previsión social y la regulación laboral.

En Brasil, la Constitución de 1934 respaldó el aparato legal dirigido al trabajador urbano y aseguró los derechos sociales para la población (al menos formalmente). En consecuencia, en 1946 fue creada la Fundación de la Casa Popular (FCP) – primera institución estatal dedicada a la vivienda, que se proponía ambiciosos objetivos sobre el financiamiento de la vivienda, la industrialización de la construcción, la infraestructura y saneamiento, el levantamiento de datos estadísticos, e incluso la formación de personal técnico a nivel municipal. El foco de la FCP era producir vivienda para la población de baja renta a través del aumento artificial del poder adquisitivo de los compradores, ofreciendo créditos a largo plazo y con intereses reducidos, a través de la disminución del costo de los inmuebles, por medio de exenciones fiscales y subsidios a las constructoras (Azevedo y Andrade, 1982). La FCP adoptó un abordaje técnico y realizó estudios de cuantificación de la demanda no atendida, clasificando los “tipos de vivienda denominados ‘populares’, de acuerdo a las tendencias arquitectónicas, hábitos de vida, condiciones climáticas e higiénicas, recursos de materiales y mano de obra de las principales regiones del país”).

De manera similar en Argentina, durante la primera y segunda presidencia de Perón (1945-1955), el Estado tomó el problema habitacional como parte de su agenda pública (Ballent, 2005; Aboy, 2005; Ballent y Liernur, 2014). Esto implicó que las intervenciones estatales preexistentes se intensificaran y comenzaran a desarrollarse variadas herramientas: créditos baratos – a través del Banco Hipotecario Nacional –, legislación sobre el mercado de alquileres y la propiedad horizontal, junto con la construcción masiva de vivienda “llave en mano”, en el marco de los conocidos “Planes Quinquenales”. A diferencia del caso anterior, en Argentina hubo una temprana medición y caracterización del déficit a nivel nacional, siendo incorporada al Censo de 1947 (a cargo del Consejo Nacional de Estadísticas y Censos), lo cual permitió al Estado incorporar la caracterización de las condiciones de vivienda de la población dentro de sus instrumentos censales¹¹.

En Chile, también se construyó un ‘ethos social del Estado’ en torno a la responsabilidad social, en parte acelerado por el crecimiento de las concentraciones urbanas y los efectos de los terremotos. A la modernización inducida por la Constitución de 1925, se sumaron, por motivo del terremoto de 1939, instituciones como la Corporación de Fomento a la Producción, para promover la industrialización, y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. Esta última sería la base para la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI), en 1953, que incorporaría otras funciones y atribuciones en materia de vivienda (Raposo, 2007). Coherente con este movimiento de sofisticación técnica institucional, en 1952 se incorporó al censo de población la cuantificación y caracterización del parque habitacional existente, entregando el primer indicador sobre déficit habitacional a nivel nacional base para elaborar Planes de Vivienda anuales y por periodo presidencial. No obstante, no fue hasta la década de los sesenta que el desarrollo institucional tendría su punto álgido, atravesado por la llegada al gobierno de fuerzas de progresistas. En 1965 se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que además de la CORVI, agrupó una serie de instituciones¹², instalando un enfoque del Estado comprometido con los sectores más pobres y ampliando su actuación desde la vivienda hacia el espacio urbano.

¹¹ Se incorporaron puntualmente preguntas referidas a la calidad de los materiales constructivos, a la existencia de servicios sanitarios y a las situaciones de hacinamiento. La producción de un concepto de “vivienda deficitaria” se asociaría a ciertas tipologías de vivienda precaria, clasificándola según características físicas como ranchos, casillas, etc.

¹² La Corporación de Mejoramiento Urbano (Cormu), la Corporación de Obras Urbanas (COU) y la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit).

Pese a esta tendencia de tecnificación, la politización de la arena pública fue el elemento central del período, caracterizada por la emergencia del movimiento social de “pobladores”, con su actuar en ocupaciones de terreno, y partidos políticos de izquierda y centro que ejercían influencia en estos territorios en conformación. Asimismo, se estableció una relación sociopolítica entre Estado y movimiento de pobladores que flexibilizó los parámetros y metodología técnica de la política habitacional (Espinoza, 1988), y por tanto la operacionalización de la cuantificación del déficit.

Mientras que en Chile los gobiernos de izquierda implementaban una política centrada en la producción estatal para impulsar la industrialización de la economía y fortalecer la vivienda barata destinada a una población en pleno proceso de proletarización, en la Argentina y en Brasil, la apuesta debía ser construida por medio del mercado sin, por ello, prescindir de amplios subsidios y facilidades estatales. En un contexto en que los recursos disponibles para la inversión en vivienda eran bastante limitados, la única manera de solucionar el problema habitacional fue canalizar el ahorro doméstico hacia la producción de viviendas, a través de la creación de un sistema financiero que permitiese ofrecer crédito a largo plazo (con intereses bajos) y fortalecer la industria de la construcción (introduciendo técnicas de prefabricación). De este modo, el Estado tuvo un papel fundamental en ese proceso, proveyendo soporte legal e institucional para estimular al sector privado e incluyendo la cuestión habitacional como un asunto de la economía nacional¹³.

Las transformaciones del período en estos tres países fueron marcadas por, al menos, dos características fuertemente imbricadas a la cuestión habitacional.

En primer lugar, se resaltó la importancia de producir las condiciones necesarias para la inclusión de segmentos considerados “marginales”. No sólo la casa moderna se constituyó en un instrumento de socialización de estilos de vida y valores, sino que la propiedad privada fue concebida como un factor importante para la formación ideológica, política y moral del trabajador. En efecto, “hacer del trabajador un propietario y del propietario un trabajador” (Porto, 1938) a través de la “casa propia” permitiría -según esta concepción- el ascenso social, civilidad y estabilidad política al sistema.

En segundo lugar, la vivienda comenzó a ser tratada como el resultado de fuerzas económicas estructurales. Tanto para la “izquierda progresista” como para la “derecha autoritaria”, la “crisis habitacional” -expresada en las alarmantes estimaciones del déficit habitacional- es concebida como el resultado de los “desajustes periódicos en el ritmo de

¹³ A modo de ejemplo, en la Argentina, a finales de la década del 60, comenzó a gestarse el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), como producto de la búsqueda de una nueva fuente de financiamiento exclusiva en un contexto de creciente crisis económica y social. Su objetivo fue el de concentrar los fondos destinados a la construcción de viviendas en todo el país y, en menor medida, la realización de obras de infraestructura, la compra de tierra y equipamiento adicional. Los fondos provenían de aportes salariales del 5% por parte de empleados, empleadores y autónomos, y se administraban de manera centralizada a través de la Secretaría de Vivienda de la Nación. La gestión territorial se llevó a cabo a partir de la creación de los Institutos Provinciales de la Vivienda (IPV), y el 30% de los fondos debían destinarse a la erradicación de los diversos asentamientos precarios. Asimismo, la ubicación de estos proyectos en zonas periféricas se debió a la incidencia del costo del suelo en el valor final. El producto de estas operatorias fueron viviendas semejantes entre sí y desvinculadas de las particularidades de su localización geográfica y sus habitantes. Con una lógica centralizada en el gobierno nacional, los gobiernos provinciales, a través de sus IPV, desplegaron diferentes proyectos utilizando los fondos que recibían a través de la Coparticipación. En Brasil – inmerso desde 1964 en una Dictadura Militar que duraría 21 años –, el Estado dio continuidad al proyecto de industrializar la construcción habitacional e instituyó el Plan Nacional de Habitación y el Servicio Federal de Habitación y Urbanismo (SERFHAU). Asociado al discurso del desarrollo y las teorías económicas de organizaciones internacionales como del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la política habitacional buscó instalar el estímulo al ahorro a través del Sistema Financiero de Habitación (SFH) y el Banco Nacional de Habitación (BNH). El SFH se estructuraba con los recursos del ahorro compulsivo de todos los asalariados brasileños (Fondo de Garantía Por Tiempo de Servicio – FGTS), sumándose a los recursos del ahorro voluntario (Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamos – SBPE). La creación de una estructura institucional de cobertura nacional fue capaz, por primera vez, de viabilizar la implementación a gran escala de la política habitacional, utilizando fuentes de recursos estables, permanentes e independientes de las oscilaciones políticas..

desarrollo”, como consecuencia de la “incompleta y tardía revolución industrial” y, por lo tanto, “la expresión de otras crisis más profundas y amplias” (FCP, 1961, p. 24). En efecto, la elaboración de los déficit en todos estos países, está asociada a la construcción de la vivienda como un instrumento del desarrollo, centrada en el reemplazo del parque habitacional inadecuado (callampas, favelas, villas miserias o viviendas improvisadas, conventillos y otras tipologías en mal estado de conservación). El sector de la industria de la construcción y el sector inmobiliario jugaron un papel importante en la tendencia a presentar mediciones alarmantes que permitieran aumentar el financiamiento del sector.

El déficit se constituyó así como un indicador que promovió el reemplazo de todas aquellas viviendas que se encontraban bajo el estándar de la “vivienda moderna”. Bajo esta concepción una serie de instituciones internacionales (USAID y el BID) aseguraban que la expansión del crédito y la industrialización en la construcción permitiría a grandes segmentos de la población acceder a nuevas viviendas.

3.1. La tecnificación impuesta y la política habitacional

Las dictaduras militares en América Latina dieron continuidad al proyecto de industrialización de la construcción de viviendas. En Chile, un giro radical tendría lugar con el golpe de Estado y la instalación de la dictadura militar (1973-1989). La introducción del ajuste neoliberal impuesto a mediados de la década de los setenta estableció a la vivienda como un “bien que se adquiere a través del esfuerzo de la familia para el ahorro y aportes del Estado a través del subsidio” (Rodríguez y Sugranyes; 2005). La respuesta al problema habitacional se vio atravesada por la lógica subsidiaria de apoyo al acceso de la población pobre correspondiente al desajuste marginal del modelo, la regularización de las situaciones informales e ilegales, y la erradicación de los asentamientos formales (Neocochea, 1987). Los actores claves de esta política han sido los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), órganos técnicos encargados de supervisar el proceso de producción y asignar el subsidio habitacional a las familias postulantes, según criterios de marginalidad. La política habitacional fue redirigida para atender a las familias en situación de cohabitación (allegados) y, particularmente, a la erradicación de población de terrenos privados, lo que permitió la reestructuración de Santiago, consolidando nuevos patrones de segregación social.

De esta manera, el déficit habitacional fue construido a partir de un número mayor de deficiencias, incorporando inclusive los usos del suelo proyectados, viabilizando la erradicación en áreas de interés de mercado, y transformando el escenario de conexiones entre actores. En este sentido, durante este periodo aumentó la separación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, mientras se recuperaba el vínculo con el sector privado, particularmente con la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) como la principal agrupación de empresarios de la construcción del país.

En Argentina, con el Golpe Militar de 1976, el componente expulsivo de las políticas habitacionales se acentuó. Las políticas implementadas en ese entonces se caracterizaron por la decidida expulsión de los pobres hacia las áreas suburbanas (Oszlak, 1991). Sin embargo, el mencionado Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) persistió y se reorganiza el año 1977. A partir de entonces se introduce la selección de adjudicatarios a través de un sistema de puntaje que pondera a familias numerosas y que habitan en “viviendas deficitarias”

En los países de Latinoamérica, los gobiernos autoritarios de Chile, Argentina y Brasil instalaron modificaciones en la organización económica y social que dieron lugar al comienzo de las políticas neoliberales. La política habitacional reforzó la lógica de provisión privada de la vivienda, es decir, la idea de la vivienda como uno de los bienes que

cada individuo debe proveerse por sus propios medios a través del mercado. En Argentina y en Brasil, la crisis del modelo económico implementado por el régimen militar tuvo una enorme repercusión en las políticas habitacionales, generando una mayor descompensación entre el aumento de las prestaciones y la capacidad de pago de los asociados y, consecuentemente, pasaron a manos de los financiamientos inmobiliarios. El BNH brasileño fue eliminado en 1986 y el FONAVI en Argentina atravesó un proceso de reformulación que disminuyó su capacidad de inversión.

Este fue un período de intensa discusión sobre los parámetros del déficit habitacional y, por consiguiente, de la vivienda adecuada. A pesar de la heterogeneidad de las propuestas metodológicas, gran parte de los métodos adoptados clasifican al déficit en subtipos, diferenciando el “déficit cuantitativo” (cantidad de familias convivientes en casas improvisadas o en viviendas irrecuperables) y el “déficit cualitativo” (casas precarias o deterioradas/damnificadas). El sector de la industria de la construcción y el sector inmobiliario fueron beneficiados por este proceso, La “vivienda moderna”, la producción en serie y la opción de políticas habitacionales fundamentadas en la compra como el único medio de acceso a la vivienda, se consolidaron en este período. El cálculo del déficit habitacional fue reformulado, debiendo no sólo expresar la gravedad de la crisis, sino también, orientar el aporte de subsidios estatales de forma más precisa y focalizada.

4. LA REFORMULACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL Y LA CRISIS PERMANENTE

4.1 Chile y la (re)construcción del déficit

Con la vuelta a la democracia en Chile, la continuidad de la lógica subsidiaria permitió adoptar un particular enfoque redistributivo, dirigido a combatir el incremento de la desigualdad desplegada en dictadura. La baja producción de vivienda social en ese momento (menos de 40 mil viviendas anuales) generó un incremento del hacinamiento en los asentamientos existentes (Necochea, 1987). Así el problema de los “allegados” o cohabitantes ocupó el centro de la política habitacional. El vínculo entre el sector privado y la producción de viviendas se fortalece gracias a la ampliación de la cobertura que incorpora a los habitantes “allegados”; la instalación de un sistema de focalización y segmentación de beneficiarios, y la descentralización de la política pública, delegando progresivamente al mercado su operación (Rodríguez y Sugranyes, 2005). Como resultado, la década de 1990 fue un periodo de intensa producción de vivienda social, siendo Chile el primer país latinoamericano en disminuir su déficit con una producción anual de más de 96 mil “soluciones habitacionales” (MINVU, 2004).

El modelo chileno se consolidó como ejemplo en el contexto latinoamericano de conciliación entre vivienda social e intereses del sector privado (Geld, 2000). Si bien, durante los primeros años de posdictadura se ensayaron estrategias alternativas de producción de vivienda (como los programas de vivienda progresiva), una vez consolidado el mercado de vivienda social, la política se basaría en un modelo único de producción de vivienda¹⁴.

Este incremento en la producción de vivienda transcurrió de la mano con la privatización de la política habitacional. Las críticas, no obstante, se orientan a otros aspectos como son: las carencias constructivas y urbanas de los viviendas (falta de equipamientos y servicios), las condiciones de localización y concentración de las nuevas periferias, la estigmatización

¹⁴ Así, entre 1990 y 2014, se han ejecutado más de 2 millones 300 mil subsidios, de los cuales el 57% corresponde a vivienda social para el 20% más vulnerable de la población (Observatorio Habitacional del MINVU).

social de los conjuntos, y las bajas posibilidades de movilidad habitacional producto de la baja valorización de las viviendas en el mercado (Rodríguez y Sugranyes, 2005).

4.1.1 - La producción de adjudicatarios

La noción de la vivienda como un derecho negativo instalado a partir de la dictadura militar, propone más bien el derecho de acceso al mercado de vivienda a través del subsidio. La focalización en los segmentos más pobres implicó el desarrollo de un complejo sistema de focalización del beneficio estatal. Para acceder al subsidio habitacional se estableció como criterio el nivel de vulnerabilidad de los grupos beneficiarios, los que son rankeados y distribuidos en los diferentes programas de vivienda. De esta manera, se dispone un sistema de entrega de subsidios por concursos regionales determinados de manera central por el MINVU, en los que los postulantes compiten por tener mayores condiciones de ser merecedor del beneficio.

Este sistema ha sido mejorado desde la década de los ochenta, aplicando sofisticados instrumentos de focalización. Los primeros de estos fueron establecidos por la Oficina de Planificación Nacional (actual Ministerio de Desarrollo Social), principalmente a través de la Ficha de Caracterización Socioeconómica de Hogares (ficha CAS), para la evaluación de la situación de vulnerabilidad de la familia postulante, y la Encuesta CASEN, antes referida, como medio de control de los datos arrojados (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010). Los criterios evaluados por esta ficha han ido modificándose con el correr de los años desde su primera aplicación, incorporándose en los años noventa el llamado enfoque dinámico de la pobreza, que incluye el concepto de Capacidad de Generación de Ingresos de la Familia (CGI), como objeto de evaluación, más allá de la situación actual de las familias. En la actualidad, desde 2006, el instrumento aplicado corresponde a la Ficha de Protección Social (FPS), que permite postular al subsidio habitacional y demás programas sociales. La FPS recoge información sobre la familia, ingresos percibidos y acceso a servicios básicos, para generar análisis según variables económicas, necesidades y vulnerabilidad. La primera y más determinante de estas corresponde a la sumatoria de la CGI de los integrantes mayores de 18 años (Comité FPS, 2010).

La FPS es tal vez la expresión más certera de la tecnificación del sistema habitacional chileno. La distancia entre la ciudadanía y el comité de expertos que determinan el puntaje y metodología de la FPS, genera desconfianza (Comité FPS, 2010), y fortalece la idea de Estado tecnocrático, dejando la toma de decisión a grupos de tecnócratas. La estratificación resultante de la FPS define el acceso correspondiente a cada programa habitacional, en una política habitacional subsidiaria cada vez más extendida, que cubre hasta el 60% más vulnerable de la población. De esta manera, el interés del mercado inmobiliario y bancario van dinamizando la construcción de una cobertura objetivo, que por periodos se satura y vuelve a construir a través de la incorporación de nuevos grupos de beneficiarios (arrendatarios, hogares potenciales no constituidos, etc).

4.1.2 - Reformulación del déficit

Además de la incorporación de nuevos grupos, la crisis de la política habitacional correspondiente a los productos resultantes durante la década de los noventa ha derivado en una reformulación del déficit habitacional y su rol en la definición de la política habitacional. La ampliación de la noción del déficit habitacional también corresponde a una saturación del modelo y a la necesidad de buscar nuevas fronteras de actuación para el desarrollo inmobiliario. Este periodo ha traído nuevos enfoques para la conceptualización del déficit, más centrados en la reconstrucción de regiones afectadas por desastres sicionaturales y en el desarrollo urbano integrado.

Al mismo tiempo, entidades privadas, fundaciones, think-tanks y el gremio de la construcción, han incorporado sus propios análisis y cifras sobre déficit, instalando otros énfasis en la comprensión del déficit y su relación con la operación de políticas habitacionales. La principal diferencia entre las cifras del Estado y de los actores privados (CChC y LyD) es el enfoque utilizado para determinar viviendas irrecuperables o deficientes. Los centros de estudios vinculados a empresarios de la construcción realizan estimaciones que tienden a incrementar el déficit habitacional, y el Estado así replantea el sustento de las políticas habitacionales.

En suma, se observa un desgaste del déficit habitacional como catalizador de una política habitacional basada en la acción del mercado para ampliar la cobertura de vivienda. Se observa la emergencia de discursos sobre integración social y un nuevo término sobre déficit urbano-habitacional, referido a una ampliación del indicador para aspectos de espacio público y de desarrollo local, en un contexto de disputas por abrir nuevas fronteras para la continuidad del modelo privatista altamente determinado por el interés del mercado inmobiliario.

4.2 Argentina y el predominio de la negociación local en detrimento del déficit habitacional

Durante los '90, las políticas de construcción y mejoramiento de viviendas sufrieron fuerte golpes al producirse su desfinanciamiento. La construcción continuó pero se fue reduciendo hasta detenerse hacia comienzos del año 2000. En este interín también se produjo una reformulación en el FONAVI, a partir de la cual se estableció un cambio en el destino de los fondos, los cuales dejaron de proceder de un aporte salarial para constituir un porcentaje del impuesto a los combustibles. El Banco Hipotecario Nacional, entidad que destinaba créditos a sectores trabajadores, redireccionó esos fondos hacia los sectores medio-altos y, en consecuencia, desaparecieron los “créditos blandos”. Simultáneamente, comenzaron a implementarse programas financiados por el BID, destinados principalmente a obras de infraestructura. Su modalidad de implementación enfatizó la participación comunitaria y la intervención multidisciplinaria.

La década del 90 concluyó con una de las peores crisis que atravesó la Argentina. En el año 2001 el país se sumió en una profunda crisis económica, social e institucional. Para el año 2003, el nuevo gobierno nacional debió llevar a cabo una serie de políticas destinadas principalmente a reactivar la economía. En este marco, se generaron políticas habitacionales conocidas como “Programas Federales de Construcción de Viviendas”, destinadas a la producción de vivienda nueva y al mejoramiento de la vivienda existente pero, principalmente, con el objetivo de reactivar el mercado de la construcción y generar empleo. Las cuestiones referidas a su localización, a los prototipos de vivienda e incluso sus destinatarios, no constituyeron el foco de estas operatorias. Otro aspecto característico de estas políticas, es que fueron promovidas con fondos paralelos al FONAVI y, si bien su ejecución estuvo descentralizada en las provincias y sus respectivos municipios, el centro de su promoción y control ha sido el gobierno nacional. En este sentido, muchos autores coinciden en señalar que los Programas Federales han constituido un giro re-centralizador de la política habitacional argentina (Fernández Wagner y Varela, 2012; Rodríguez et al, 2007). Dentro de estos programas, en el año 2005 se creó el “Programa de urbanización de villas y asentamientos precarios” el cual, como su nombre lo indica, apuntó específicamente a este sector de la población.

Por otra parte, hacia fines de esta década, el gobierno lanzó un Programa de Créditos Hipotecarios denominado “PROCREAR”, destinados a: la construcción de vivienda o su ampliación, la compra de terreno con construcción de vivienda, o la compra de una vivienda construida por el Estado. Este programa implicó la reapertura de “créditos

blandos”. En la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno macrista lanzó el Programa “Mi Primera Casa BA”, que promovió la compra de vivienda nueva localizada hasta a 100 km. de la CABA.

Esta breve caracterización de la política habitacional argentina, el modo en que se ha producido un problema habitacional, así como su incorporación a los censos de población y vivienda, nos permite identificar que, más allá de la diversificación de estas políticas públicas a lo largo de los años (construcción, mejoramiento, regularización dominial, créditos blandos), sus métodos de medición se mantuvieron relativamente estables y siempre enfocados en la identificación de las condiciones físicas de las viviendas. Por lo cual, estos métodos han sido cuestionados por no reflejar una variedad de problemáticas habitacionales que requerirían de otras modalidades para poder ser singularmente contempladas (Zapata, 2012). Asimismo, las estructuras burocráticas a cargo de la implementación de las políticas habitacionales también se han mantenido estables, aunque las políticas de los últimos años se han desarrollado en paralelo al sistema de financiamiento existente (FONAVI). Ello ha provocado aún más el desarrollo discrecional de sus acciones, a cargo exclusivamente de las decisiones del gobierno nacional y de su particular vinculación con los distintos gobiernos municipales y provinciales. Por otra parte, si bien cada una de las políticas habitacionales desarrolladas se apoya en un aspecto u otro de la definición oficial del déficit habitacional (cuantitativo o cualitativo), la formulación de su “solución” es enfocada –aunque más no sea discursivamente– hacia todos aquellos que se encuentran, por ejemplo, afectados por la “falta” de una vivienda. El modo en que dichas políticas públicas se despliegan y son practicadas, da cuenta de una singular producción basada en nuevas conceptualizaciones sobre las problemáticas habitacionales, las soluciones y los destinatarios, en cada escenario local y regional. De este modo, la problemática habitacional y su consecuente política, no puede ser comprendida en el caso argentino sin detenerse en lo que sucede durante el proceso de su implementación en cada territorio.

En cada contexto local, las políticas implementadas parten de criterios generales que son los que establecen el gobierno nacional y el gobierno provincial. Estos criterios apuntan a delimitar un perfil de destinatario que: no haya recibido un beneficio estatal en materia de vivienda con anterioridad; que no sea propietario pero que esté en condiciones de escriturar (ser mayor de edad) y que sea nacionalizado argentino. Por fuera de estos requisitos generales, cada territorio local (municipios) pueden establecer “requisitos complementarios”. Lo cierto es que, en cada uno de estos territorios el contraste entre la oferta de políticas de vivienda y la demanda existente promueve la necesidad de desarrollar estos requisitos a los fines de delimitar ciertos grupos de población como sus potenciales “adjudicatarios” de vivienda. Este proceso de producción de adjudicatarios implica que se establezcan distintos grupos de población apoyados en diferentes atributos, como puede ser el tener hijos menores a cargo (sobre todo si están bajo el cuidado de una mujer), haber contribuido con la Nación de algún modo (como en el caso de los ex combatientes de Malvinas); no contar con residencia alguna (personas en situación de calle); padecer problemas de salud que están probadamente vinculados al hábitat (acompañados por un informe médico), residir en un territorio atravesado por la contaminación ambiental (Cuenca Matanza-Riachuelo); ser habitante de una villa o asentamiento comprendido dentro de un programa de urbanización (condición que se comprueba a través de procedimientos de censos específicos). A estas características predefinidas les subyacen fundamentos apoyados en ciertas nociones de “merecimiento”, de “derecho”, de “necesidad”, de “ayuda moral” e incluso “esfuerzo” (Oszlak, 1991; Fonseca y Cardarello, 2005; Verón, 2011; Daels, 2011; Ferraudi Curto, 2012). Este complejo escenario de producción de categorías por territorio, apoyadas en criterios tan diversos, permite afirmar

que, si bien las mencionadas políticas parten en sus formulaciones de la definición oficial del déficit, requieren ser dotadas de nuevas definiciones, ya que el heterogéneo universo de las problemáticas habitacionales exceden los modos tradicionales y oficiales de conceptualizarlas y medirlas.

Este escenario se complejiza aún más ya que, al momento de disputar por una vivienda estatal, los “sujetos privilegiados de la acción estatal” –tanto de manera individual como colectiva– demuestran conocer los criterios en juego y un saber acerca de cómo utilizarlos a su favor al momento de formular el pedido. A través de variadas estrategias, toman las categorías construidas por el Estado y se las re-apropian para enfatizarlas en sus reclamos. Se crea así un proceso de permanente disputa por el acceso a las viviendas estatales, los modos legítimos de reclamarlas así como de presentarse estratégicamente ante el Estado.

4.3 Brasil y el silenciamiento de la política

En Brasil, con el fin del BNH y la disminución de la capacidad de inversión del Estado, el papel del financiamiento de órganos internacionales, como el BID, aumentó. Paralelamente, entidades públicas y privadas ligadas a la construcción continuaron discutiendo los parámetros del cálculo del déficit habitacional. Sin embargo, en los años 90, la Fundación João Pinheiro (FJP) se tornó la institución responsable para proporcionar el indicador oficial para medir el déficit habitacional, apuntando a dar directrices científicas a la política habitacional (Russo, 2015). En 1995, la FJP propuso desmembrar las necesidades habitacionales en tres categorías: demanda demográfica, déficit habitacional e inadecuación de las viviendas [20], estableciendo, para éste último, patrones mínimos para diferentes deficiencias, incluyendo el saneamiento y la infraestructura. Desde 2003, en conjunto con el Ministerio de las Ciudades, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el BID, se realizó el estudio de la FJP en base a los datos producidos por el Censo Demográfico (realizado cada diez años), y por las Investigaciones Nacionales de la Muestra de Hogares (PNAD) -realizadas anualmente-.

El déficit habitacional se compone del total de hogares precarios o improvisados, hogares rústicos, de cohabitación familiar¹⁵ y los hogares con carga excesiva de alquiler (30% o más de la renta) para el nivel de ingresos de hasta 3 salarios mínimos (Coelho, 2002)¹⁶.

Al mismo tiempo, en la década de 1980 se organizaron una serie de movimientos sociales de lucha por la vivienda y movimientos de mutualistas incapacitados para pagar los préstamos de la casa. Ambos criticaban el carácter financiero de ese sistema y cuestionaban los límites de las políticas habitacionales, que viraban hacia el desarrollo económico. La intensa movilización política en torno a la “reforma urbana” denunciaba la atención excesiva dedicada al análisis numérico y metodológico de las viviendas populares (Nascimento y Braga, 2009), argumentando que la “crisis habitacional” no era un problema de falta de vivienda, sino una cuestión más amplia relacionada con la historia social y política del país, con las desigualdades sociales y el control privado de la producción habitacional.

Junto a este proceso, la promulgación de la Constitución Federal de 1988 incorporó a los Derechos Humanos y los tornó fundamentales, proporcionando un mayor fundamento legal para las reivindicaciones populares. Los movimientos sociales demandaban mayor participación en los órganos de planeamiento e incluso en la gestión directa de los recursos

¹⁵ Que se compone por aquellas familias convivientes que declaran su intención de constituir un hogar independiente.

¹⁶ Más del 70% del déficit habitacional en Brasil (FJP, 2010) está compuesto por la cohabitación familiar y por el nivel excesivo como alquiler, representando 5,1 millones de unidades de déficit.

(Bonduki, 2008). El objetivo, por lo tanto, no era simplemente promover un aumento del stock habitacional, sino más bien promover a la sociedad civil como socia del Estado en la formulación de sus políticas públicas.

En el año 2001, se aprobó la Ley n° 5788 dando origen al Estatuto de la Ciudad que, por primera vez, representó un marco legal sin antecedentes equiparable con el contexto urbano del país. Mediante esta herramienta legal, se reglamentaron diferentes instrumentos urbanísticos útiles para la regulación del uso del suelo urbano estableciendo la obligatoriedad de la participación popular en los procesos de definición de proyectos y planes urbanísticos en los municipios. Por otra parte, en el año 2004, fue creado el Sistema Nacional de Habitación de Interés Social (SNHIS), formado por los tres entes de la Federación (Unión, estados y municipios), que actuarían de forma estructurada bajo la coordinación de un nuevo ministerio: Ministerio de las Ciudades. Según el proyecto, el control social sería ejercido por el Consejo Nacional de las Ciudades y los órganos en los estados y municipios, a los cuales les cabría gestionar fondos de vivienda, que debían concentrar recursos para subsidiar la baja renta.

En el segundo semestre de 2008, la crisis económica internacional llegó a Brasil, generando incertidumbre y parálisis en el sector inmobiliario, teniendo efectos contrarios, pues estaba en pleno proceso de aceleración de la producción. En marzo de 2009, con el objetivo de crear condiciones de ampliación del mercado habitacional para el servicio de las familias con ingresos de hasta 10 salarios mínimos, el gobierno anunció el Programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) que planteó, básicamente, una política anticíclica de incentivo a la construcción civil, generación de empleo e ingresos y el aumento del potencial de consumo (Bonduki, 2009; Maricato, 2009).

Por otra parte, en un país de dimensiones continentales, con profundas desigualdades regionales, sociales, económicas y una enorme diversidad cultural, el PMCMV se organizó como una empresa fordista en la producción a gran escala. Como el objetivo de las empresas subsidiadas por el PMCMV era ampliar sus ganancias, el programa acabó promoviendo la periferización de los proyectos, la baja calidad de las unidades, y el aumento de la cantidad de unidades por proyecto, a través de la estandarización y consolidación (Cardoso y Lago, 2013). Así, el PMCMV tuvo como agente ejecutor, fundamentalmente, las contratistas, en detrimento del control social recomendado por el SNHIS (Krause et al. 2013).

El SNHIS prometía transformar la política habitacional implementada en Brasil. La decisión respecto a la localización, el tipo de materiales utilizados en los proyectos dejaría de ser atribuida a las contratistas y pasaría a ser formulada por los consejos compuestos por segmentos de la sociedad civil. El PMCMV, por lo tanto, transformó el SNHIS, pasando a ejercer el papel en la política de desarrollo económico, enfocando como producto la entrega de unidades habitacionales (Krause et al. 2013). Al actuar fuera del marco del SNHIS, y en pos de una política de incentivo a la producción industrial de la vivienda, el PMCMV estableció una relación mayor con las inversiones para contener la crisis, más que atender la demanda social por viviendas¹⁷.

El PMCMV, por lo tanto, comparte diversas características con las políticas habitacionales del período dictatorial. La principal diferencia es que el PMCMV establece mecanismos de subsidio directo y explícito al beneficiario, ampliando la atención para sector de ingresos

¹⁷ Un indicador de este aspecto es la comparación entre la composición del Comité de Acompañamiento del PMCMV, integrado por representantes de la Casa Civil y de los Ministerios de las Ciudades, de Hacienda y de Planificación, Presupuesto y Gestión, y la composición del Consejo Gestor del FNHIS, el cual cuenta con la participación mucho más amplia de los órganos de gobierno, representaciones de los movimientos populares, empresarios, trabajadores, profesionales, académicos, y organizaciones no gubernamentales (Krause et al., 2013).

menos atendidos. La justificación para esos subsidios es el hecho de que el déficit habitacional brasileño, según la FJP, se encuentra concentrado (cerca de 80%) en las franjas de 0 a 3 salarios mínimos.

5. CONCLUSIONES

La crisis habitacional en América Latina no surge de la noche a la mañana, sino que es parte de un proceso de modernización capitalista desarrollado en la producción de lo urbano que encubre la tecnificación en la que se articulan procesos de producción económica y formas específicas de integración social.

Desde que las políticas habitacionales modernas surgen hacia el final de los años 40, asociadas a un proyecto más amplio de industrialización y crecimiento económico, el déficit habitacional también emerge como un indicador de la crisis de viviendas y como orientador de las políticas y programas creados para combatirla.

Como expresión numérica de la crisis, el déficit contribuyó a instalar la visión de que el problema habitacional se reduce estrictamente a un problema de falta de viviendas y cuya solución se basaba en la intensificación y la racionalización de la producción industrial de las mismas.

El déficit habitacional juega un rol central al sostener que la “crisis habitacional” debe ser abordada como parte de un modelo económico liberal y como un asunto básicamente técnico, por sobre un problema político que demandaría una profundización de la democracia, promoviendo la participación directa de la sociedad en la formulación y ejecución de las políticas urbanas.

Sin embargo, la centralidad del déficit habitacional para la definición de las políticas públicas tomó caminos distintos en cada uno de los países analizados. El déficit como un elemento central en la política habitacional chilena hasta principios del presente siglo, soportó un *modus operandi* exitoso del proceso de modernización capitalista, con un fuerte componente de focalización en los grupos más vulnerables. De todos modos, el exclusivo vínculo de la noción de déficit con la producción de viviendas mostró su agotamiento y propició la formación de una nueva crisis, ya no exclusivamente habitacional, sino urbana. El desplazamiento desde una perspectiva hegemónica por la reducción del déficit habitacional hacia nociones como integración social o déficit urbano - en referencia a la carencia de servicios y equipamiento para las poblaciones más vulnerables- da cuenta de este agotamiento. El caso brasileño, ha seguido -en parte- el camino chileno de la focalización en los segmentos más vulnerables, revirtiendo una histórica preferencia por los trabajadores, como una estrategia de inclusión y formalización. Así, con el fin y la excusa de dotar con “vivienda adecuada” de forma masiva a través de mecanismos de adjudicación tecnificados, se soporta una política contracíclica. Cerca de veinte años separan el camino de Chile y Brasil en esta lógica de focalización, sin embargo, en el caso brasileño la adopción de mecanismos de mayor democratización que en Chile generan un matiz sobre el déficit como herramienta hegemónica para resolver los problemas del hábitat. En el caso argentino, el déficit aparece más bien como un elemento referencial a nivel nacional y las particularidades de la política habitacional a nivel local socavan la centralidad de este dispositivo.

Después de décadas de producción masiva de vivienda social no se han logrado superar los problemas de desigualdad urbana en las ciudades latinoamericanas. Si bien el déficit habitacional fue unido como el instrumento que debía conducir la superación de la crisis habitacional, más que superar efectivamente la calidad de vida de los habitantes, ha sido un promotor de la industria de la construcción y de los mercados del suelo.

Aún se mantiene abierta la pregunta por los mecanismos y estrategias que se construirán para superar la más reciente crisis urbano-habitacional producto de la profundización de los mecanismos de mercado en la producción del espacio urbano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Aboy, R. (2005). *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955*. Universidad de San Andrés. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica. Sección Obras de Historia.

Arantes, P. F.; Fix M. (2009). Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula: Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Correio da Cidadania. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br>.

Azevedo, S., Andrade, L. A. G. (1982) Habitação e poder. Rio de Janeiro: Zahar

Ballent, A. (2005). *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires. 1943-1955*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. Colección las ciudades y las ideas. Prometeo 3010.

Ballent, A. y Liernur, J.F. (2014). *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Benmergui, L. D. (2012). Housing Development: Housing Policy, Slums and Squatter Settlements in Rio de Janeiro, Brazil and Buenos Aires, Argentina, 1948-1973. Dissertation submitted to the Faculty of the Graduate School of the University of Maryland, College Park.

Bonduki, N. G. (1994). Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade.

Bonduki, N. G. (1994), “Origens da habitação social no Brasil”, *Análise Social*, 29(127): 711-732

Bonduki, N. G. (1998), Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Editora Estação Liberdade / FAPESP.

Bonduki, N. G. (2007), “Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”, *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo* (nº1), 70-104, [Online] Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf [consultado em: 28 ago, 2012].

Bonduki, N. G. (2008), “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão história e novas perspectivas no governo Lula”, *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, 1(1): 70–104.

Bonduki, N. G. (2009). Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate, v. 82, p. 1. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Bonduki, N. G. (2014), Os pioneiros da habitação social – Vol. 1. Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp.

Cardoso, A. L.; Aragão, T. A.; Araújo, F. S. (2011). Habitação de interesse social: Política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In Anais ENANPUR, Rio de Janeiro.

Cardoso, A. L.; Aragão, T. A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro, Letra Capital.

Cardoso, A. L.; Aragão, T. A. (2013). “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil.” in Cardoso, A. L. (org.), O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Coelho, W. R. (2002). O déficit das moradias: instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais. Dissertação de Mestrado. São Carlos: EESC-USP.

Crane J. L. (1949). Huts and Houses in the Tropics. Unasylya. (United Nation Food and Agricultural Organization) No. III

Daels, M. (2011). “Merecer la vivienda: lectura acerca de las tramas políticas que subyacen los criterios de adjudicación.” Ponencia presentada en X Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Donzelot, J. (1977). La Police des Familles. Ed.Minuit

- FCP - Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro (1953). Anais do Conselho Central, Rio de Janeiro.
- FCP - Fundação da Casa Popular (1961). Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional. Rio de Janeiro. 60 pp.
- Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2012) El Retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA. En, Cravino M. C. (Org.). *Construyendo Barrios*. Buenos Aires. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento y Ediciones CICCUS. . (pp.15-48)
- Ferraudi Curto, M,C (2012). La urbanización de una villa en Buenos Aires y los sentidos de la política. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica. Estudios Sociológicos 2012, Vol XXX, 88, pp 119-142
- Fonseca, C.; Cardarello, A. (2005). “Derechos de los más y menos humanos”. En Sofía Tiscornia y María Victoria Pita (eds.) *Derechos Humanos, tribunales en Argentina y Brasil*. Antropofagia. Buenos Aires.
- Harris, R. (1999). Slipping through the Cracks: The Origins of Aided Self-help Housing, 1918-53, *Housing Studies*, 14:3, 281-309
- Hancevich, Malka y Steinbrun (2009). Construcción de indicadores para la medición del déficit habitacional hacia la caracterización urbano-habitacional. Instituto de Investigaciones “Gino Germani” Facultad de Ciencias Sociales – U.B.A. V Jornadas de Jóvenes Investigadores
- Krause, C.; Balbim, R.; Lima Neto, V. C. (2013). Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica a política habitacional? Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 58 p. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Texto para Discussão).
- Maricato, E. (1998), Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. Disponível em: <http://goo.gl/WKPGJz> (acessado em 03 Out 2015).
- Maricato, E. (2009), “O 'Minha Casa' é um avanço, mas segregação urbana fica intocada.” Carta Maior, maio de 2009. Disponível em: <http://cartamaior.com.br> (acessado em 01 Out 2015).
- Maricato, E. et al (2013), Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior.
- Nagle, J. (1976). Educação e sociedade na Primeira República. 2ª edição. São Paulo, EPU; Rio de Janeiro, Fundação Nacional de Material Escolar.
- Nascimento, D. M.; Braga R. C. Q. (2009). Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. Disponível em: http://www.arq.ufmg.br/praxis/textos/deficit_Morado_Braga.pdf
- Oliveira, F. B. (1940). A casa proletária brasileira. Revista Acrópole. Ano 3, nº 26, pp. 72-74.
- Ostuni, F. (2008). Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. Tesis para optar al título de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires. Estudio CEDES. ED. Humanitas.
- Porto, R. (1938). O problema das casas operárias e os Institutos e Caixas de Pensões. Rio de Janeiro: s/e.
- PUB - Plano Urbanístico Básico para São Paulo (1969). Governo Faria Lima. São Paulo.
- Radford, G. (1996). Modern housing for America: Policy struggles in the New Deal era. The University of Chicago Press, Chicago.
- Rodríguez, M.C. y Di Virgilio M.M. (2007). Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006). Seminario Ciudad y Programas de Hábitat. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Russo, E. de O. (2015). O Conceito de déficit habitacional no Brasil: Contexto de elaboração sob a ótica do sistema simbólico. In: Anais XVI ENANPUR: Espaço, Planejamento e Insurgências. Rio de Janeiro. Disponível em: http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=655

- Sikkink, K. (1991). *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- Taschner, S. P. (1975). *Espaço e população: contribuição ao estudo da habitação e da família no município de Rio Claro*. Dissertação de Mestrado submetida à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.
- Trindade, M. (1971). *Habitação de desenvolvimento*. Petrópolis. Ed. Vozes.
- United Nations (1951). *Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries*. Department of Economic Affairs. New York.
- Varela, O.D; Wagner R.F (2012). El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA. En: *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*.
- Verón, Natalia (2011). La producción estatal de la emergencia habitacional: desalojos y políticas habitacionales transitorias en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Publicar*. N°10.
- Violich, F. (1944). *Cities of Latin America: Housing and Planning to the South*. Reinhold Publishing Corporation. New York.
- Wright, Susan (1998). "The politization of culture". En *Anthropology Today*, Vol. 14, núm.1,
- Yujnovsky, Oscar (1984): *Claves Políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Zapata, Ma. C. (2012). *Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la ciudad?* Tesis para optar por el título de Magister en Administración Pública.