

# Políticas habitacionales para los hogares urbanos de América Latina, de cara a Hábitat III

## Housing policies for Latin America urban households, facing Habitat III

PETER M. WARD, EDITH JIMÉNEZ HUERTA Y MERCEDES DI VIRGILIO  
(COORDS.) (2015), *HOUSING POLICY IN LATIN AMERICAN CITIES. A NEW  
GENERATION OF STRATEGIES AND APPROACHES FOR 2016 UN-HABITAT III*,  
ROUTLEDGE, 343 pp., ISBN: 978-1-138-77685-2

El libro que se reseña reúne el trabajo de académicos (investigadores, becarios y estudiantes de posgrado) que desde 2006 forman la Red Latinoamericana de Vivienda (LAHN, por sus siglas en inglés), coordinada por Peter Ward (Universidad de Texas-Austin) y donde Edith Jiménez Huerta (Universidad de Guadalajara, México) y Mercedes Di Virgilio (Universidad de Buenos Aires, Argentina), han sido miembros fundadoras.

Desde su inicio, esta Red se dedica a desarrollar un proyecto de investigación comparada en varias ciudades latinoamericanas, por lo que ha incorporado a investigadores que trabajan los casos en nueve países: Argentina (Buenos Aires); Brasil (Recife); Chile (Santiago); Colombia (Bogotá); Guatemala (ciudad de Guatemala); México (Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara); Perú (Lima), Uruguay (Montevideo) y la República Dominicana (Santo Domingo). En este sentido, el libro relata los resultados obtenidos en diez ciudades (se excluye Recife).

El objetivo central del proyecto consiste documentar a detalle la trayectoria espacial y social-familiar de las viviendas asentadas en el primer anillo de crecimiento de estas grandes ciudades, lo que podría entenderse como la periferia *primitiva* de éstas, y que con el paso del tiempo se ha convertido en un área sensiblemente mejor localizada y consolidada. Los autores denominan a este tipo de asentamientos *innerburbs*, en atención casi opuesta a lo que se considera *suburbs* o suburbios.

Así, los *innerburbs* son los primeros asentamientos periféricos informales, por los mecanismos de acceso al suelo; precarios, por la modalidad de autoconstrucción habitacional, sin mayor conocimiento, presupuesto ni asesoría; y pobres, por el estrato socioeconómico de sus pobladores en estas ciudades. Por lo que constituyen una unidad de análisis espacial y social de gran interés para los miembros de la Red.

En este sentido, el afán de LAHN es mostrar la trayectoria de producción de estas viviendas, de los asentamientos en sí y de los cambios acontecidos en la composición de los hogares. Esta última resulta una característica a observar en América Latina, porque la movilidad residencial —que supone una rotación poblacional— de estos sectores es casi nula,<sup>1</sup> a diferencia, por ejemplo, de Estados Unidos, de tal modo que pueden encontrarse relaciones entre el comportamiento de la familia y de la vivienda, tales como la expansión-ampliación del hogar con la consecuente subdivisión de viviendas y lotes, el uso intensivo de habitaciones y espacio habitable, las situaciones de hacinamiento, así como el aumento de viviendas y cuartos en renta o la incorporación de otros usos.

La densidad de población en estos asentamientos es alta, como resultado del crecimiento familiar y la necesidad de subdividir, o bien por compartir vivienda con las generaciones subsecuentes, por lo que esto se ha resuelto, en un alto porcentaje, a partir de la construcción de viviendas de dos y hasta tres pisos que alojan múltiples hogares relacionados. Asimismo, se trata de zonas con alta incidencia criminal y otros problemas sociales severos asociados con el uso y la distribución de drogas, la formación de pandillas, frecuencia delictiva, en un contexto de pobreza urbana en general.

La suma de estos factores ha implicado que los asentamientos experimenten un deterioro considerable, acentuado por las condiciones iniciales en las que fueron erigidos —en atención a la naturaleza y calidad de los materiales utilizados, las inexpertas técnicas constructivas, la tardía llegada de la infraestructura, etcétera—, por lo que se observan cambios no sólo en la estructura física,<sup>2</sup> con respecto a su origen aproximado de 30 a 40 años atrás, sino también en los usos del suelo, en el comportamiento del mercado de suelo, en la composición sociodemográfica de sus residentes y en la generación de numerosas rentas de cuartos. Esto ha propiciado problemas espaciales en las viviendas, donde además, las soluciones planeadas originalmente, hoy se presentan anacrónicas.

Ahora bien, para poder obtener una mirada comparativa de los asentamientos en las distintas ciudades, los integrantes de la Red construyeron una metodología específica, que comprendió la revisión de datos cartográficos, fotográficos, históricos y normativos, así como una clasificación tipológica de los mismos.

En principio, se estableció una clara diferencia entre dos tipos de asentamientos: los loteos populares, barrios o loteamientos y las villas o

<sup>1</sup> En el texto se menciona como ejemplo los casos de Bogotá y Ciudad de México, donde 80% o más de las familias originales que arribaron a los asentamientos como autoconstructores y propietarios informales habitan y ocupan aún en la actualidad los predios.

<sup>2</sup> Los autores hacen hincapié en que algunas áreas se encuentran prácticamente “en ruinas”, p. 4.

favelas. Esta distinción radica en el proceso de conformación y acceso al suelo en cada caso, ya sea a través del mercado informal de suelo, en los primeros, o de la toma de tierras u ocupación, en los segundos. Al mismo tiempo se reconoció que mientras que en los loteos existe un cierto “orden urbano” —en términos del trazado de lotes y vialidades y el tamaño de los predios puede llegar a los 150 m<sup>2</sup> con formas relativamente regulares—, por su parte en las villas o favelas no necesariamente existe esta configuración y el tamaño de los predios es bastante menor, varía entre 50 y 80 m<sup>2</sup>.

Luego de una selección de al menos dos asentamientos por ciudad con criterios comunes (antigüedad, localización, nivel de consolidación, entre otros), se organizó un trabajo de campo estructurado en tres etapas: *i*) la aplicación de una única encuesta empleada aleatoriamente en cada asentamiento, realizada sobre todo a propietarios; *ii*) la aplicación de entrevistas a informantes clave (líderes locales, funcionarios públicos de distintos ámbitos de gobierno, representantes de diversas ONG); y *iii*) la selección de “casos interesantes” (que llegaron a un total de 35, en cinco ciudades), que buscó detallar una serie de preocupaciones, donde pudo profundizarse sobre los cambios en el hogar, las aspiraciones de los propietarios a través de las generaciones, así como las condiciones habitacionales y ampliaciones en la vivienda. Cabe aclarar que se revisaron no sólo cuestiones físicas de la vivienda, sino también legales, de tenencia y de usos mixtos o exclusivos.

Otro de los instrumentos que aportó a la investigación fue la realización de varias reuniones regionales entre los miembros, donde se discutió y definió la metodología para abordar el tema en los asentamientos y medir los fenómenos de interés.<sup>3</sup> De tal modo, los autores coinciden en afirmar que éste constituye uno de los primeros esfuerzos que examina sistemáticamente la dinámica social-espacial contemporánea de los hogares urbanos pobres que tuvieron origen hace 30 o 40 años, así como sus necesidades de política pública (p. 8).

El libro está integrado por 13 capítulos: dos iniciales a cargo del líder de la Red, en el primero explica el proyecto de la Red, su funcionamiento sus objetivos y la metodología específica para el trabajo colaborativo; en el segundo, presenta a detalle las principales propuestas de política que se espera formen parte de la tercera conferencia mundial de ONU-Hábitat; los siguientes nueve capítulos a cargo de los representantes por ciudad; un capítulo sobre el caso de las rentas, y un apartado de cierre escrito por los coordinadores del libro.

<sup>3</sup> Si bien en el libro se relata este proceso de construcción metodológica, es conveniente señalar que la Red tiene su propio sitio web con una estructura de consulta muy detallada del trabajo que ha desarrollado. Véase: <https://www.lahn.utexas.org/>

Cada capítulo que analiza una *ciudad-caso* inicia con una explicación de la formación de estos primeros anillos de expansión en la ciudad de referencia (*innerburbs*), qué patrones de urbanización se generaron, la naturaleza de los asentamientos resultantes, una exposición a detalle de las viviendas, su trayectoria de construcción y consolidación. Esta parte está ilustrada con mapas y fotografías, pero el complemento más novedoso es una serie de croquis, plantas y alzados que contribuyen a relatar este proceso de crecimiento de las viviendas para el uso de segundas y hasta terceras generaciones de la familia.

Todo este desarrollo constituye un paso fundamental que sustenta uno de los propósitos centrales de la Red LAHN, es decir, ofrecer una serie de líneas, sugerencias y acciones de política que trasciendan las vertientes de “regularización y mejoramiento” –propuestas por las políticas habitacionales actuales–, hacia opciones menos exploradas de rehabilitación de la vivienda y revitalización comunitaria (p. 10). Con las primeras, se ha visto que redundan en soluciones un tanto más estéticas, parciales y cortoplacistas.

Por ello, los autores coinciden en señalar que existe una necesidad urgente de una nueva fase de investigación y desarrollo normativo –que describen como *nueva generación* de política habitacional y que justifica el título de la obra– que debiera entenderse integrando, por lo menos, los siguientes aspectos que surgen de los cuantiosos hallazgos de este trabajo colaborativo.

El primero resulta de reconocer que –aun cuando se piensa que la regularización y dotación de infraestructura en estos barrios, otrora ilegales, ha resuelto los problemas, y que hoy el acento debe ponerse en los asentamientos de la periferia actual– es necesario redirigir la mirada de las políticas públicas hacia los desafíos que actualmente deben enfrentar los *innerburbs* (pp.11-12), que oscilan entre una espiral descendente de deterioro y situaciones de gentrificación.

El segundo consiste en aceptar que los desafíos de rehabilitación habitacional y urbana son diferentes tanto al interior como entre asentamientos, y podrían variar considerablemente entre ciudades según el contexto socio-económico y cultural. Y aunado a ello, los autores advierten que la implementación de políticas requerirá de un pensamiento “holístico y creativo entre diversas dimensiones interrelacionadas” (p. 24).

El tercer aspecto pone acento en las dimensiones de atención de la problemática: además de la dimensión física de la rehabilitación habita-

cional, la Red recomienda que deberían incluirse dimensiones de regulación jurídica, fiscal y financiera<sup>4</sup> y de movilización-participación social (p. 24).

El cuarto aspecto hace hincapié en el establecimiento concreto de tres escalas de intervención: una *micro* (la vivienda y el predio), una *meso* (que comprende la interfase entre la calle y el predio, los frentes de las viviendas, entre la vida privada y pública, incluye las banquetas, el mobiliario urbano y los objetos que voluntariamente los residentes de los *innerburbs* instalan, como escaleras, pasarelas, y hasta puestos o carritos de venta al por menor), y una *macro* (el barrio o asentamiento) (p. 26).

Para cada una de estas escalas, LAHN propone una batería de acciones, específicamente en el capítulo 2, se puntualiza por medio de ítems cada una de las posibles acciones recomendables para cada uno de los niveles mencionados, y con más detalle en el Apéndice 1 del libro. En términos generales, los autores sugieren que: *i*) en el nivel micro, las políticas deberían adaptarse a la composición única-peculiar de la estructura multi-generacional de los hogares. En este sentido, debería pensarse en una intersección entre recomendaciones más generales y esquemas más flexibles que puedan adaptarse a las necesidades familiares y sus circunstancias (p. 27); *ii*) en el nivel meso, la rehabilitación debiera apuntar a mejorar la seguridad, accesibilidad e incluso el microclima de las comunidades de los *innerburbs* (p. 28); *iii*) en el nivel macro, el acento debe ponerse en la rehabilitación física de la infraestructura, incluso su extensión y ampliación de capacidad (pp. 28-29).

El quinto aspecto a resaltar, es que todo lo anterior se propone siempre en un marco necesario de apoyo-soporte-colaboración de los distintos ámbitos de gobierno, desde los locales hasta el central.

En suma, se pretende que los múltiples alcances del trabajo sean tomados en cuenta en las discusiones sobre las necesidades presentes de política en la próxima reunión cumbre mundial de ONU-Hábitat (Hábitat III) a llevarse a cabo en Quito en octubre.

A juicio de quien escribe, sin duda esto será factible, toda vez que este formidable trabajo representa un insumo interesante, novedoso y argumentado, que parte de la preocupación por entender a cabalidad cómo y quiénes construyen, desde hace décadas, las ciudades latinoamericanas; asimismo, se plantea una minuciosa cirugía urbano-arquitectónica, sociodemográfica y cultural de este complejo fenómeno; y ofrece como propuestas el uso y reúso de lo existente; todo lo cual interpela, en gran medida, el tan discutido y anhelado derecho a la ciudad.

<sup>4</sup> Incluso, los autores toman un posicionamiento distinto a aquél de Hernando de Soto respecto de las estrategias financieras que debieran considerarse para estas acciones, argumentando que sus propuestas son más adecuadas y sensibles a la cultura local.

*Recibido:* 6 de mayo de 2016.

*Aceptado:* 13 de julio de 2016.

CAROLINA INÉS PEDROTTI  
El Colegio Mexiquense, A. C.  
Correo-e: cpedrotti@cmq.edu.mx

**Carolina Inés Pedrotti.** Argentina. Doctora en urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM (2015). Maestra en estudios urbanos y regionales por la Universidad Autónoma del Estado de México (2006). Arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (2000). Estudió el posgrado en desarrollo, mejoramiento y gestión habitacional en Bolivia (Instituto de Investigaciones de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón, 2001) y Costa Rica (Fundación Promotora de Vivienda, Fuprovi) y Universidad de Lund, Suecia, 2003. Desde 2008 se desempeña como profesora-investigadora en El Colegio Mexiquense, A. C., donde actualmente funge como coordinadora de la maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal. Asimismo, desde 2007 es profesora de asignatura en las materias Suelo urbano y Vivienda de la licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana, en la Facultad de Arquitectura y Diseño, de la Universidad Autónoma del Estado de México. Su línea de investigación es el hábitat urbano (fenómenos socioespaciales vinculados a la vivienda y el suelo urbano destinado al uso habitacional), así como las políticas vinculadas a éste (habitacionales, urbanas y territoriales). Su publicación más reciente es el libro *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona Metropolitana de Toluca, 2001-2011*, producto de su tesis doctoral, que obtuvo el primer lugar en el Premio Internacional de Tesis de Investigación 2015: Vivienda y Habitabilidad, una Perspectiva Regional (categoría tesis de doctorado).