

Producción social de la vivienda y el hábitat

**Bases conceptuales y correlación
con los procesos habitacionales**

Enrique Ortiz Flores



Producción social de la vivienda y el hábitat
Bases conceptuales y correlación con los
procesos habitacionales

Autor
Enrique Ortiz Flores

Corrección de estilo
María Lorena Zárate

Trabajo gráfico
León Páez

Fotos: archivo fotográfico de HIC-AL

Es una publicación de:



Habitat International Coalition ■ HIC

Oficina Regional para América Latina ■ HIC-AL
Tacuba No. 53, 1er piso
Colonia Centro
06000 México, D.F.
Tel: +52 (55) 55 12 15 86
Tel/fax: +52 (55) 55 12 67 26
Correo electrónico: hic-al@hic-al.org
Página electrónica: www.hic-al.org

Primera edición: abril de 2012
Impreso en México
ISBN: 978-607-95101-3-8

Se permite la reproducción parcial o total
para fines de divulgación no comerciales,
siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación ha sido posible gracias al
apoyo solidario de:



MISEREOR



Reconocimientos

Los temas, argumentos, reflexiones y propuestas que se recogen en este libro son fruto de una larga interacción con organizaciones sociales y pobladores, tanto rurales como urbanos, con integrantes de las organizaciones civiles y académicas que apoyan sus iniciativas y proyectos, y con algunos funcionarios públicos sensibles a la problemática social y a la necesidad de abrir cauces creativos y eficaces para enfrentarla.

Es también resultado de los intercambios de experiencias y la reflexión crítica realizada en torno a esta forma de producción a lo interno de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) en varias partes de América Latina y otras regiones.

Constituye un nuevo esfuerzo de sistematización del tema dentro del proceso impulsado por la Oficina Regional de HIC para América Latina. Proceso que contó en sus fases iniciales con el apoyo de la Coalición Hábitat México, en especial de las ONG Fosovi (Fomento Solidario de la Vivienda) y Casa y Ciudad, organismo este último que publicó las primeras dos versiones de las *Notas sobre la Producción Social de Vivienda* que en parte se retoman y profundizan en este texto.

La integración final del libro contó con la contribución de las compañeras de la oficina de HIC-AL en México. En particular agradezco los comentarios y la revisión detallada del texto que hiciera Lorena Zárate y el apoyo paciente y solidario que siempre tuve de Claudia Hernández en la transcripción y corrección de las múltiples versiones y ajustes que hice al mismo a lo largo de un año. Agradezco también la participación de León Páez en el diseño editorial y gráfico y el apoyo de las fundaciones alemanas Misereor y Missionszentrale der Franziskaner que hicieron posible su publicación.

Frente a la imposibilidad de nombrar a todos aquellos que con sus experiencias y reflexiones han contribuido indirectamente a este libro, quiero agradecerles de corazón.

tamente a la formulación de este texto, reconozco de esta forma simbólica sus aportaciones y, lo que es más importante, su esfuerzo cotidiano por hacer de la producción social de la vivienda y el hábitat una opción transformadora y de alto impacto social.

Producción social de la vivienda y el hábitat

Bases conceptuales y correlación
con los procesos habitacionales

Contenido

Presentación.....	9
Introducción.....	13
1. Conceptualización de la vivienda.....	21
1.1 El problema de la vivienda y sus causas.....	21
1.2 Formas de concebir la vivienda y sus consecuencias.....	23
a) La vivienda como producto regulado por la oferta y la demanda o como derecho humano.....	23
b) La vivienda como satisfactor social, como mercancía o como bien de uso.....	25
c) La vivienda como producto terminado o como proceso.....	29
d) La vivienda como producto económico escaso o como bien social potencialmente abundante.....	31
e) La vivienda como objeto o como acto de habitar.....	33
f) La vivienda como producto formal o informal.....	35
2. Formas de producción habitacional.....	39
2.1 Caracterización.....	39
2.2 Factores que distinguen las diferentes formas de producción habitacional.....	39
2.3 Formas de producción.....	40
a) Producción pública.....	40
b) Producción privada mercantil.....	40
c) Producción social.....	41
d) ¿Existen formas mixtas de producción?.....	41

3. Fases del proceso habitacional.....	43
3.1 Fases y actividades implicadas en la producción privada mercantil y la producción pública.....	45
3.2 Fases y actividades implicadas en la producción social.....	46
4. Modalidades y principales variantes de la producción habitacional.....	53
4.1 Autoproducción.....	53
4.2 Producción por terceros.....	54
4.3 Tipos de intervención.....	57
4.4 Algunas distinciones importantes.....	59
a) Entre producción social de vivienda y producción de vivienda social.....	59
b) Entre producción social y autoconstrucción.....	59
c) Otras precisiones.....	61
-Gestión ante terceros.....	61
-Autoadministración.....	61
-Producción social limitada a los aspectos técnicos y financieros.....	62
5. Sistemas de producción y gestión habitacional.....	67
5.1 Antecedentes.....	67
5.2 Sistemas cerrados.....	68
5.3 Sistemas abiertos.....	69
6. Producción social de la vivienda y el hábitat.....	73
6.1 Definición.....	73
6.2 Significación social y valor estratégico.....	75
6.3 Principales productores sociales de vivienda y componentes del hábitat.....	77
a) Entidades autoproductoras.....	77
-cooperativas de vivienda.....	78
-asociaciones civiles.....	78
b) Entidades productoras especializadas sin fines de lucro.....	78
-cooperativas matriz de vivienda.....	78
-ONG productoras de vivienda.....	79

-cuerpos técnicos vinculados a movimientos sociales.....	79
-organizaciones civiles filantrópicas.....	79
6.4 Instituciones de apoyo a la producción social de la vivienda y el hábitat.....	81
-centros o institutos de asistencia técnica.....	81
-federaciones de cooperativas de vivienda.....	81
-organizaciones apoyadas por voluntarios.....	81
-empresas socialmente responsables.....	81
-desarrolladores sociales.....	82
6.5 Condicionantes operativas.....	83
Reflexiones finales.....	85

Producción social de la vivienda y el hábitat

Bases conceptuales y correlación
con los procesos habitacionales

Presentación

El posicionamiento de la Producción Social de la Vivienda y el Hábitat en el contexto latinoamericano en general y en México en particular, y los pasos sociales e institucionales dados para su instrumentación e impulso desde finales de la última década del siglo XX, se fundamentan en múltiples prácticas desarrolladas a lo largo de medio siglo y en algunos documentos que han venido contribuyendo a la conceptualización y orientación operativa de esta forma de producción.

El presente texto tiene sus antecedentes en varias versiones preliminares preparadas por Enrique Ortiz para su discusión durante el período en el que desempeñara el cargo de Secretario General de la Coalición Internacional para el Hábitat HIC (por sus siglas en inglés) entre 1988 y 1998.

A principios de 1998, la ONG mexicana Casa y Ciudad realizó la primera publicación formal de las *Notas sobre Producción Social de Vivienda: elementos básicos para su conceptualización e impulso*, documento que, con algunas modificaciones y adiciones preparadas por el autor, fuera reeditado por el mismo organismo en 2004.

Parte sustantiva del texto, nuevamente revisado, y algunos otros escritos preparados por el propio Enrique Ortiz y otros autores se reunieron en un documento publicado por la Oficina Regional de HIC para América Latina en ocasión del *Primer Encuentro Nacional para la Producción y Gestión Social del Hábitat*, realizado en la Ciudad de México, en noviembre de 2007, con el patrocinio de la Comisión Nacional de Vivienda y de la Universidad Iberoamericana. Dicho documento, titulado *Integración de un Sistema de Instrumentos de Apoyo a la Producción Social de Vivienda* fue utilizado como texto de referencia en cursos dados por el autor en diversos ámbitos académicos e institucionales y como referente en los

trabajos de incidencia en políticas públicas y en la formulación de proyectos impulsados por varias organizaciones y movimientos sociales, tanto en México como en otros países de América Latina y el Caribe.

La intensa interacción con esta diversidad de actores permitió recoger críticas, propuestas y reflexiones que obligaron a realizar una revisión más profunda y una reestructuración de los capítulos relacionados con la conceptualización de esta forma de producción, trabajo que se recoge en este volumen, primero de una serie que HIC-AL se propone publicar en apoyo de las organizaciones sociales, organismos civiles y gremiales, funcionarios públicos y otras personas interesadas en el tema.

Para hacerlo accesible a ese público diverso, se procuró mantener el carácter sintético y breve utilizado en las *Notas sobre la Producción Social de Vivienda* con los que se inició este ya largo proceso. Se enriqueció el texto con algunas referencias a otros documentos así como a experiencias relevantes, y se diseñaron las gráficas y cuadros que, en sí mismos, constituyen una síntesis visual de los contenidos del texto y un apoyo para la capacitación y difusión del tema. Con este mismo propósito se incluye un CD con el texto y el material gráfico contenidos en este volumen y otros materiales visuales, copias de instrumentos relevantes (legales, financieros, programáticos de gestión y de fomento) y referencias bibliográficas.

Se parte en la introducción de mostrar la importancia que hoy adquiere la Producción Social de la Vivienda y el Hábitat por su alto potencial transformador frente a las tendencias e impactos sociales de los procesos de globalización económica.

En el primer capítulo se plantean, en forma sintética, las características y causas más importantes del problema de la vivienda y se contrastan dos formas de conceptualizarla y sus implicaciones en las políticas y en las formas de producirla, gestionarla y habitarla, tema que se recoge con mayor detalle en el segundo capítulo.

Los capítulos tercero y cuarto presentan las fases del proceso habitacional y las características que toman en las diversas formas, modalidades y variantes productivas. Estas últimas, a su vez, se desarrollan más profundamente en el cuarto

capítulo, destacándose además el potencial participativo y de control que pueden ejercer los usuarios de la vivienda durante cada una de las fases que conforman dicho proceso.

En el quinto capítulo se presentan algunas características que distinguen a los sistemas cerrados y abiertos de producción y gestión habitacional así como consideraciones sobre su utilización más adecuada en las diversas formas de producción.

Finalmente, en el sexto capítulo, se define la Producción Social de la Vivienda y el Hábitat, su significación social, valor estratégico y la diversidad de productores sociales e instituciones civiles de apoyo que participan en su desarrollo.

Las diversas aproximaciones al tema de la Producción Social de la Vivienda y el Hábitat que se desarrollan de manera concisa a lo largo del texto permiten distinguirla de otras formas de producción y contribuyen a la formulación de un marco conceptual básico, necesario para impulsar con mayor claridad y eficiencia su posicionamiento social e institucional. Constituyen también un conjunto de referentes importantes para la construcción de un sistema abierto y flexible de instrumentos, necesarios para ampliar sus alcances y su impacto en apoyo de todos aquellos actores interesados –o incluso obligados por sus limitaciones económicas u otras causas– a conducir sus propios procesos habitacionales.

Aunque el abordaje de los procesos habitacionales implica la subordinación de la vivienda al hábitat en su integridad compleja, el orden inverso de estos términos tanto en el título como en el desarrollo de este escrito se debe al énfasis que en él se da al tema de la vivienda.

Producción social de la vivienda y el hábitat

Bases conceptuales y correlación
con los procesos habitacionales

Introducción

En los trece años transcurridos desde la primera edición de las *Notas sobre la Producción Social de Vivienda* se han venido manifestando en el mundo, cada vez con mayor claridad y dramatismo, los efectos de las múltiples crisis que interactúan y se potencian entre sí hasta generar lo que hoy se reconoce ya como una crisis civilizatoria. Crisis que pone en cuestionamiento nuestra forma de pensar y de actuar, y el concepto mismo de desarrollo que por más de medio siglo se persiguió como meta indiscutible del quehacer humano.

El desarrollo, concebido en los hechos por quienes detentan el poder económico y político en el mundo como crecimiento infinito, se tradujo en procesos de acumulación en cada vez menos manos y en el despojo de los bienes y la anulación de las capacidades productivas de las mayorías.

La pobreza llevada hasta grados inmovilizadores de miseria, desposesión y exclusión, y la depredación de la naturaleza, irreversible en muchos casos, constituyen las manifestaciones más evidentes de esta conjunción interdependiente de crisis que apuntan al colapso y que, en términos del hábitat, se manifiestan en ciudades segregadas y fragmentadas y en un campo abandonado por la población indígena y campesina, ante la presión de los grandes proyectos impulsados por el capital transnacional y la cancelación de apoyos a las economías de subsistencia.

Los macroproyectos urbanos, mineros, hidráulicos, de generación y distribución de energía, turísticos y de comunicaciones y las grandes plantaciones, dedicadas al monocultivo de especies industriales y de bioenergéticos, no sólo cambian profundamente las condiciones del hábitat humano sino que contribuyen a potenciar las crisis ambiental, climática, alimentaria y urbana del planeta.

Crisis aceleradas por el manejo irresponsable de la tierra, el agua y el aire, convertidos en mercancías sujetas a la especulación y a las leyes económicas de la escasez, cuando en realidad se trata de bienes comunes y limitados que deben, en consecuencia, distribuirse y usarse cuidadosa, equitativa y responsablemente tanto para garantizar su acceso universal hoy y para las futuras generaciones como para asegurar la preservación de la vida en el planeta.

La pérdida del valor real del dinero y de su respaldo en la producción y el trabajo han estimulado la circulación creciente de recursos financieros especulativos en el mundo y su aplicación en grandes emprendimientos inmobiliarios que caracterizan la urbanización salvaje y la crisis urbana que hoy se extiende por todas las regiones del planeta.

Ante el abandono de la planificación territorial y urbana por parte de muchos gobiernos, sólo se proyectan los negocios inmobiliarios sin considerar si éstos se realizan a costa de áreas forestales y agrícolas de alta productividad, de zonas de captación de acuíferos, lagunas, humedales o zonas de preservación ecológica o si implican la destrucción del paisaje o del patrimonio urbano, arquitectónico o cultural de un pueblo. La proliferación de grandes torres y la producción masiva, extensiva y desarticulada del contexto urbano de viviendas unifamiliares son sin duda de las manifestaciones más evidentes de estas prácticas irresponsables.

Crisis de producción y de distribución que llena al mundo de artículos superfluos sin satisfacer las necesidades y derechos humanos fundamentales de sus habitantes y que, en materia de vivienda y hábitat, ha generado la paradoja de tener a un tiempo millones de viviendas vacías y millones de personas y de familias sin techo, sea por su imposibilidad de adquirirlas o de pagarlas o por su decisión de abandonarlas dada su mala calidad o su lejanía respecto a los lugares de trabajo y los equipamientos.

Estos hechos manifiestan una profunda crisis cultural y de valores que ha puesto el dinero y la mercantilización de todo –de las cosas y de las personas mismas– al centro de nuestra ética, y que delega en las grandes empresas lucrativas, las instituciones tecnoburocráticas y en el manejo abstracto de las estadísticas la respuesta a las necesidades específicas de miles de millones de seres humanos convertidos en

masas sin rostro. Crisis cultural que conduce a la pérdida de las expresiones locales necesarias para la construcción de una sociedad planetaria fraterna, plural, rica en manifestaciones de su diversidad y repetitiva de las mismas.

El afán de los pocos de controlar el mundo nos arrastra al reduccionismo y a la homogenización, lo que va en contra del potencial innovador de lo distinto y lo diverso mencionado por Wolfgang Sachs en sus trabajos. “Un mundo sin el otro, –nos dice Sachs– nos conduce al estancamiento”. Cuando vemos el impacto físico, territorial y social de las políticas habitacionales, producto de las tendencias mencionadas, se hace patente el estancamiento que ha llevado a construir un hábitat abstracto y deshumanizado, caracterizado por el caos y la monotonía.

El mundo que hemos creado desde el surgimiento de la industrialización está ciertamente en crisis profunda y se desintegra a pasos acelerados, lo que nos obliga a repensar nuestras respuestas y a prepararnos para imaginar lo nuevo, para experimentarlo y ponerlo en marcha.

Decía Albert Einstein que “el mundo que hasta este momento hemos creado, como resultado de nuestra forma de pensar, tiene problemas que no pueden ser resueltos pensando del modo en que pensábamos cuando los creamos”. No es con más de la misma medicina –dinero y técnica destinados a la apropiación de la renta del suelo– que habremos de resolver los problemas del hábitat humano en el siglo XXI. Es ante todo necesario cambiar nuestra forma de pensar y en consecuencia de intervenir en la realidad para transformarla.

Pero si hay algo evidente hoy en día es la incertidumbre. No hay certezas en la ciencia ni destinos predeterminados en la historia. La orientación que tome nuestro mundo, como respuesta a la crisis sistémica que perfila el momento actual, depende de la claridad, la determinación, la capacidad organizativa y articuladora con la que se conduzcan los afectados; pues como también planteaba Einstein “es absurdo esperar la solución de un problema de quienes lo han causado”.

Cómo pasar de la indignación a la acción transformadora es el gran desafío de nuestro tiempo. Cuestión profundamente crítica cuando prevalecen y parecen fortalecerse la enajenación y la pasividad de las mayorías frente a un mundo di-

señado e impuesto por el poder económico de las grandes corporaciones, promovido por los organismos financieros multilaterales y por gobiernos subordinados a ellas, divulgado e ideologizado por los medios de comunicación masiva y protegido por las armas.

En consecuencia, bien podrían seguirse fortaleciendo las tendencias actuales hasta la cancelación misma de las libertades individuales y de los mínimos resquicios de autonomía personal y colectiva. Bien podrían consolidarse aún más la econocracia y la tecnoburocracia encargadas del diseño y de la operación de un sistema cada día más cerrado, antidemocrático y contradictorio con el ejercicio pleno de los derechos humanos que dice promover, subordinándolos a los derechos mercantiles de las grandes corporaciones. Un sistema homogenizante, resultado de las estrategias que ejerce el poder para controlarlo, y fragmentado por las disciplinas, especialidades y sectores administrativos que permiten manipularlo con eficacia pero que impiden concebirlo y gestionarlo en su integralidad compleja.

Pero también, dados el deterioro ambiental acelerado, la insostenibilidad de un sistema económico y productivo depredador de la naturaleza y el creciente rechazo de las mayorías despojadas, marginadas y excluidas en todos los aspectos de la vida económica, social, cultural y política, podría darse el surgimiento de una nueva conciencia que, a escala global, sea capaz de poner al centro la dignidad humana y la defensa y rescate del único lugar posible que hoy tenemos para vivir dentro de la infinitud del universo.

Se daría entonces un paso trascendente hacia la humanización u hominización avanzada del planeta, al reconocerlo como nuestro espacio común limitado y necesariamente compartido con los demás seres vivos. Reconocimiento que nos conduciría a avanzar en la construcción de un mundo más abierto, solidario, fraterno y responsable. Un mundo de todos y para todos capaz de reconocer, respetar y valorar la riqueza infinita de nuestras diferencias y lo que nos identifica como habitantes de este espacio limitado y común que es la tierra.

Aunque vivimos en la incertidumbre, nos queda la posibilidad de soñar y de apostar, mediante la acción comprometida, por la construcción de ese otro mundo posible que mueve hoy tantas conciencias, búsquedas y realizaciones capaces de

sembrar las semillas que alimentarán nuestro futuro.

En el marco del Foro Social Mundial y otros espacios se han generado, en los primeros años del nuevo milenio, consensos entre muy diversos actores que se niegan a aceptar como hecho fatal e incontrovertible el proyecto de globalización económica y financiera neoliberal y que apuestan por la mundialización de las esperanzas, de la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la igualdad, la equidad; proceso capaz de construir una sociedad planetaria, a la vez única y diversa en su pluralidad de expresiones culturales.

Repensar lo que hacemos desde esta perspectiva nos conduce, en nuestro campo de acción, a concebir el hábitat como parte de un sistema complejo que toca en sus múltiples interacciones e interrelaciones otros campos del conocimiento y del quehacer humano.

En nuestra ya larga búsqueda en el contexto latinoamericano, varias redes y movimientos sociales internacionales, nacionales y locales han venido impulsando tres temas que nos aproximan a la gestión del hábitat en su integralidad compleja:

- el derecho a la ciudad, que implica también la construcción articulada de un hábitat rural digno;
- la producción social del hábitat, en especial de la vivienda; y
- la gestión participativa del hábitat.

Desde entonces hemos avanzado en la formulación de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en base a la cual se han impulsado diversos instrumentos, acuerdos, declaraciones y cartas locales. En debates surgidos en torno a estas iniciativas se ha considerado la gestión democrática y la producción social del hábitat y la vivienda como fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad. Ambos se vinculan estrechamente a los restantes fundamentos de este derecho: la función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad; el manejo responsable y sustentable de los bienes comunes, los recursos energéticos y el patrimonio natural y construido; el disfrute democrático de la ciudad mediante el rescate y puesta en valor del espacio público. Todo ello enmarcado en el ejercicio pleno de los derechos humanos –reconocidos y por conquistar y en la democratización profunda de todos los espacios de participación y toma de decisiones implicados en la gestión pública del hábitat.

El cruce de dichos fundamentos con la ciudad que queremos –participativa, inclusiva, sostenible, productiva, educadora y habitable (en términos de seguridad, salud y condiciones favorables a la convivencia y al libre florecer de la diversidad cultural)– constituye un primer esfuerzo colectivo por concebir y avanzar en la gestión del hábitat en su integralidad compleja, identificando y priorizando las interrelaciones y evadiendo en lo posible el abordaje sectorial, mecánico y lineal que la ignora y la fragmenta.

El presente documento intenta deslindar el hábitat y la vivienda de la conceptualización que los reduce a meros objetos-mercancía para recuperar su dimensión social, cultural y humana, y hacer evidentes las múltiples interrelaciones que los potencian como factores de desarrollo y organización social, ordenamiento territorial, preservación ambiental y de fortalecimiento de la economía social y solidaria.

La Producción Social de la Vivienda y el Hábitat se inscribe en esta perspectiva transformadora e intenta articularse a otras muchas experiencias y búsquedas que se realizan en diversos campos que se niegan a aceptar un mundo condicionado y regido sólo por lo económico.

Atrás de esta propuesta conceptual están al menos cincuenta años de experimentación social de procesos de producción y de gestión participativa de la vivienda y el hábitat en América Latina y otras regiones, experiencias que han tejido un amplio panorama de opciones diversas que, contrariamente a la tendencia mercantil y burocrática de crear sistemas cerrados, programas prediseñados, modelos estáticos de intervención y normas rígidas de control, se abren a la creatividad transformadora. El hábitat se piensa, desde esta perspectiva, como producto social y cultural que implica la participación activa, informada y organizada de los habitantes en su gestión y desarrollo.

Si bien la producción social es diferente, contradictoria y hasta antagónica en muchos de sus planteamientos conceptuales y en sus prácticas concretas con la producción habitacional de mercado, no se pretende plantearlas aquí como alternativas, lo que implicaría la cancelación o anulación de una de ellas –situación a la que de hecho se ha visto enfrentada la producción social, al impedirse o limitarse su desarrollo, descalificando sus procesos y productos, subestimando e incluso

criminalizando a quienes la practican. Partimos de reconocer sus contradicciones y diferencias sustantivas pero también de aceptar que hoy son y podrían seguir siendo opciones complementarias y convergentes y que sus interacciones, la dinámica autoorganizada de cada una de ellas y el camino mismo por el que marche nuestra sociedad en el futuro inmediato habrán de determinar no sólo la prevalencia de una u otra forma de producir y de vivir nuestro hábitat y de habitar nuestro mundo sino también las estrategias que habrán de seguir quienes en cualquiera de los casos apuesten por ser sujetos reflexivos y activos, capaces de imaginar, ensayar y construir un mundo más humano.

Lo que no puede aceptarse es que por intereses económicos, por temor o por ignorancia, se impida el desarrollo de los instrumentos y apoyos necesarios que den escala y viabilidad a esta forma de producción habitacional que ha demostrado, en experiencias probadas ya por muchos años, su enorme potencial como generadora de tejido social, de manifestaciones de una nueva cultura en la que predominan la solidaridad, la ayuda mutua, la gratuidad y condiciones capaces de generar una convivencia más vital, lúdica, armónica y creativa.

No es con denuncias y exigencias ni sólo con propuestas que vamos a lograr superar estos desafíos sino comprometiéndonos a traducir en acciones concretas nuestros sueños de un mundo diferente, lo que hoy nos exige actuar simultáneamente en muchos frentes y ser capaces de construir alianzas y solidaridades. Pero ante todo es necesario dilucidar con información, conocimientos y reflexión permanente, a partir de nuestras propias experiencias en la producción y la gestión del hábitat, lo que es funcional al mantenimiento y profundización del mundo de la dominación económica, financiera y tecnocrática y lo que en cambio aporta a la emancipación y a la construcción de una civilización más humana en armonía con la naturaleza.

Enrique Ortiz Flores
Noviembre de 2011

1. Conceptualización de la vivienda

1.1 El problema de la vivienda y sus causas

En términos generales, la resolución de las necesidades masivas de vivienda en el mundo se enfrenta, en primer término, a la naturaleza misma de ésta como:

Bien costoso, en razón de la cantidad y diversidad de materiales que insume y del gran esfuerzo humano que implica su producción.

Hecho exacerbado por:

- **Políticas macroeconómicas**

Reducción del poder adquisitivo del ingreso, mantenimiento de bajos niveles salariales, desregulación de los mercados de suelo y materiales, y reducción de los subsidios.

- **Tecnologías costosas e inadecuadas**

Uso creciente de tecnologías que impiden la participación de los usuarios y resultan más costosas por el mayor uso que hacen de técnicos especializados, equipo y de materiales y componentes industrializados.

- **Aspectos demográficos**

Incremento de la demanda de suelo y otros componentes por crecimiento de la población, migración campo-ciudad y entre ciudades y nuevas tendencias demográficas y familiares.

- **Normatividad creciente**

Imposición de normas más altas en cuanto a diseño urbano y arquitectónico, construcción, instalaciones, materiales y componentes.

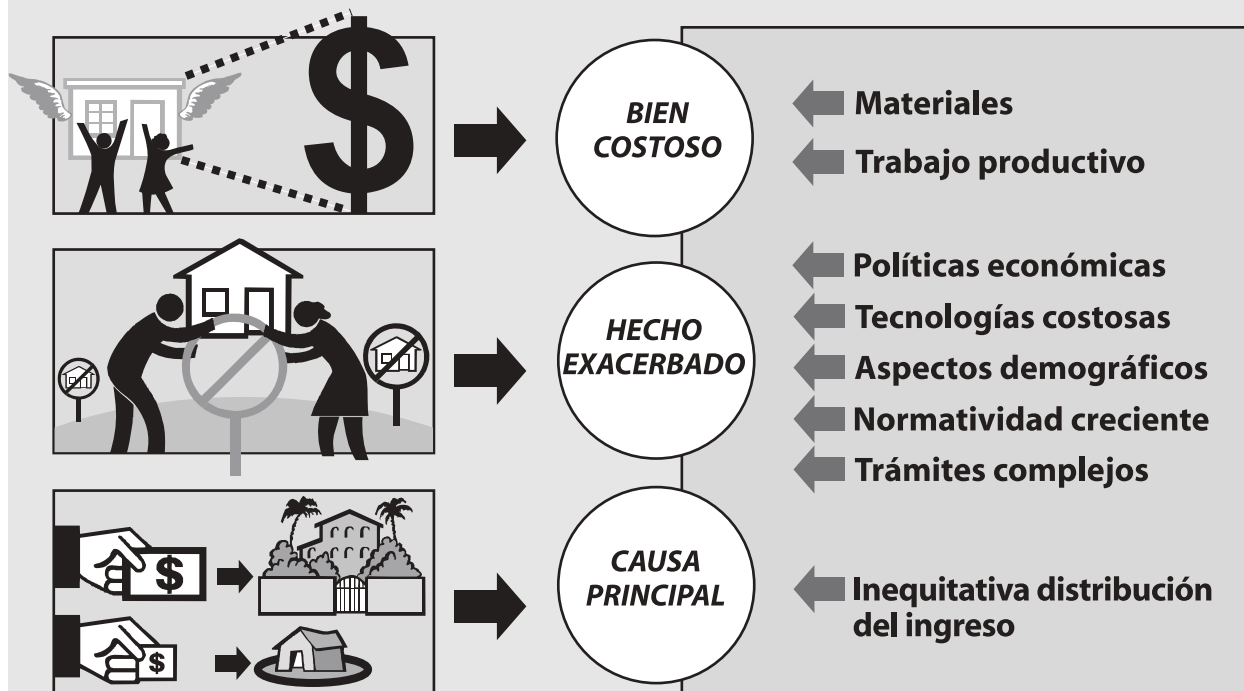
- **Trámites complejos y costosos**

Estos altos costos deben ser cubiertos, en principio, con el ingreso de quienes la habitan, por lo que se puede afirmar que: la inequitativa distribución del ingreso, entre países y a lo interno de la mayor parte de ellos, es la causa principal del problema de la vivienda en el mundo, problema que se agudiza actualmente por las tendencias que prevalecen en cuanto a:

- flexibilización del empleo;
- incremento del desempleo;
- bajos salarios manejados como factor de competitividad;
- barreras impuestas a la producción y al intercambio que realizan en forma autónoma los campesinos y los pequeños productores urbanos;
- el despojo de los escasos excedentes económicos y recursos naturales de los pueblos e impedimentos legales para seguir utilizando sus saberes y prácticas tradicionales.

Conceptualización de la vivienda

En términos generales, la resolución de las necesidades masivas de vivienda en el mundo se enfrenta, en primer término, a la naturaleza misma de ésta como:



1.2 Formas de concebir la vivienda y sus consecuencias

Las posibilidades de abrir espacios y eliminar obstáculos a las diferentes formas de producir vivienda dependen en gran medida del concepto de vivienda que se maneje. De manera muy esquemática podemos hablar de dos formas, en gran medida contradictorias, de concebir la vivienda. De ellas se derivan modalidades y procesos muy diferentes de producirla, distribuirla y habitarla, que tienen consecuencias importantes en la vida económica, social y familiar de sus habitantes e impactos considerables sobre la estructura urbana y el hábitat humano en general así como en aspectos culturales que inciden en la convivencia y la cohesión social.

a) La vivienda como producto regulado por la oferta y la demanda o como derecho humano

Como resultado de la oferta y la demanda

Las necesidades de vivienda que afectan a grandes masas de población son traducidas, por la lógica del mercado, en demanda potencial y efectiva. Esta última queda limitada a los sectores con capacidad de pago o que cuentan con los apoyos necesarios (crédito, exenciones, subsidios y otros) para adquirir una vivienda en el mercado.

La oferta mercantil se enfoca a atender a estos sectores en base a su situación económica y no a sus necesidades específicas, como:

- el tamaño de la familia;
- la cercanía a sus fuentes de empleo;
- la accesibilidad a servicios, equipamientos y servicios públicos;
- los rasgos culturales locales;
- la habitabilidad.

Todo queda subordinado a la racionalidad del dinero.

Como derecho humano

Casa, vestido y sustento son necesidades humanas fundamentales. Su carencia priva al ser humano de una vida digna y constituye una injusticia estructural, por ser consecuencia de una inequitativa distribución del ingreso y de la desigualdad creciente. Por tratarse de una injusticia social, su solución implica al Estado y a la sociedad en su conjunto.

Los Estados tienen la obligación de generar las condiciones, instrumentos, apoyos y facilidades que permitan a todas las personas, con su participación y sin discriminación alguna, disponer de una vivienda adecuada. En esta perspectiva, la vivienda pasa a ser un derecho social legalmente regulado, que comparte con los demás derechos humanos sus características de:

- Universalidad**, porque se aplica a toda persona sin discriminación alguna e independientemente del nivel de ingresos;
- Integralidad**, porque todos los derechos son importantes y no pueden jerarquizarse;
- Inalienabilidad**, en razón de que no se pueden perder ni intercambiar;
- Indivisibilidad**, porque no pueden fraccionarse ni dividirse;
- Interdependencia** con los demás derechos, ya que de su cumplimiento depende la satisfacción de otros derechos.

Por su parte, los afectados por la carencia o la precariedad de su vivienda y la sociedad en general son corresponsables en el proceso de hacer efectivo este derecho.



De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, para satisfacer el derecho a una vivienda adecuada se debe garantizar:¹

- seguridad jurídica de tenencia;
- disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructura;
- asequibilidad (gastos viables o soportables);
- accesibilidad (no discriminación);
- habitabilidad (espacio suficiente; seguridad; privacidad; iluminación y ventilación adecuadas);
- lugar adecuado (seguro, ambientalmente sano y accesible a opciones de empleo);
- adecuación cultural.

b) La vivienda como satisfactor social, como mercancía o como bien de uso

Como satisfactor social

Implica la acción de un organismo público proveedor que la produce y adjudica a sus derechohabientes o a la población de bajos recursos:

- en propiedad;
- en arrendamiento;
- en uso.

En la última década del siglo pasado, como consecuencia de las políticas derivadas del Consenso de Washington, orientadas a disminuir la acción del Estado en favor del mercado, se consolidaron las tendencias que se venían perfilando desde los años 80 de eliminar la participación de los organismos públicos como productores de vivienda.

El papel del Estado se transforma de proveedor a facilitador. En el caso de la vivienda, deja de producir directamente para centrar su actividad en la canalización de apoyos, subsidios y mecanismos de crédito de largo plazo que permiten transformar a sus derechohabientes en clientes del mercado habitacional.

Los resultados negativos de este esquema, que por su lógica misma dejó de producir para los sectores de más bajo ingreso o lo hizo en algunos países mediante soluciones de muy baja calidad, ha llevado al desarrollo, aún incipiente, de nuevas modalidades de producción estatal:

¹ Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, emitida en 1991.

Versión electrónica disponible en la página: www.hic-al.org (Sección biblioteca documentos/documentos ONU).

-Armado de programas diseñados y controlados por alguna entidad pública.

-Generación de programas de vivienda altamente subsidiada, para sectores de muy bajo ingreso.

-Entrega de vivienda gratuita o en comodato a grupos vulnerables o afectados por desastres.

Si bien se trata de programas generados y controlados por el sector público, su producción se realiza por lo general en asociación con productores privados y muy raramente con productores sociales.

Como mercancía

Privilegia el valor de cambio de la vivienda por encima de su valor de uso; su producción es controlada por un constructor, promotor o desarrollador privado que invierte con un propósito lucrativo en la construcción de viviendas que se ofrecen en el mercado a demandantes solventes.

Dicho enfoque lleva a concebir la vivienda como:

- producto industrial;
- sector económico;
- tema esencialmente financiero;
- patrimonio familiar.

Esto implica la generación de un conjunto coherente de instrumentos:

- sistema hipotecario;
- instrumentos y mecanismos ágiles de titulación y registro de la propiedad;
- garantías que respalden la recuperación de los créditos;
- registro de beneficiarios y de su historial crediticio;
- sistema de información sobre la oferta;
- sistema de subsidio destinado a la adquisición de vivienda o al pago del mejoramiento realizado por empresas privadas

En el caso de grandes corporaciones inmobiliarias y desarrolladores privados de vivienda se valora el capital aportado por inversionistas y accionistas nacionales o internacionales, en forma directa o a través de las bolsas de valores.

Lo anterior exige altos niveles de rentabilidad que implican:

- Producción industrializada, masiva, creciente y continua
- Colocación rápida del producto en el mercado mediante negociaciones con los organismos públicos, campañas públi-

citarias costosas y mecanismos de preventa.

- Revolvencia rápida del capital invertido mediante un fácil acceso de los compradores individuales a subsidios del Estado y a créditos hipotecarios de largo plazo.
- Incremento en la capacidad financiera de los organismos públicos y privados que operan los créditos, mediante la emisión de bonos respaldados por hipotecas que se colocan en los mercados secundarios nacionales e internacionales (bursatilización o securitización de hipotecas).²

Como bien de uso autoproducido

Privilegia el valor de uso de la vivienda sobre su valor de cambio.

- La mayor parte de la vivienda en los países pobres se produce por sus propios usuarios para satisfacer sus necesidades de techo.³
- Aunque la vivienda autoproducida puede acceder al mercado y venderse o arrendarse, no se produce con ese objetivo sino para usarse; se produce sin fines de lucro.
- La vivienda producida por el usuario toca los extremos sociales:
 - los sectores de altos ingresos que, contando con asesoría profesional, controlan el proceso de diseño y producción de su casa;
 - los sectores de más bajos ingresos que viven y autoconstruyen su vivienda de forma simultánea y paulatina durante muchos años.
- La vivienda autoproducida surge de la iniciativa del usuario en forma individual, familiar o colectiva.
 - los ricos realizan una gestión individual a lo sumo familiar;
 - los muy pobres individual-familiar y muchas veces con apoyo comunitario (por ejemplo la 'mano vuelta' en algunas comunidades indígenas);
 - la autoproducción organizada que realizan cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos y otros actores, aunque aún tiene un impacto cuantitativo limitado, constituye la forma más avanzada y con mayor potencial para desarrollarse.

²Esta lógica, manejada irresponsablemente, condujo a la crisis financiera mundial originada en los Estados Unidos en 2007 y caracterizada por:
-Otorgamiento masivo de créditos chatarra (subprime), respaldados principalmente en el valor de la casa y no en la capacidad de pago de los acreditados
-Créditos costosos a los que se aplicaron tasas variables y segundas hipotecas, que fueron un gran negocio para las financieras pero que hicieron imposible su pago para los acreditados
-Utilización de productos financieros altamente especulativos (derivados) que elevan el costo en libros de la vivienda sin respaldo en su valor real (burbuja inmobiliaria), situación que hizo crisis afectando al sistema financiero internacional.

³De acuerdo al estudio *Dimensión e Impactos Macro y Microeconómicos de la Producción Social de Vivienda en México*, realizado por el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana en 2004, casi dos terceras partes de la vivienda del país habían sido producidas por sus habitantes sin contar, en la mayor parte de los casos, con financiamiento institucional ni con asesoría técnica. Ver también nota 4.

COMO
SATISFACTOR SOCIAL

Organismo público

Provee a derechohabientes y población de bajos recursos y vulnerables

Producto público

- Focaliza y subsidia
- sectores no atendidos
- afectados por desastres

COMO
MERCANCÍA

Desarrollador privado

Vende con fines de lucro a demandantes solventes

Producto económico

- Fortalece y activa
- sector financiero
- industria construcción
- inversión inmobiliaria
- Valora el capital privado

COMO BIEN DE USO
AUTOPRODUCIDO

Producción social

Asigna sin fines de lucro a participantes activos

Producto social y cultural

- Fortalece y moviliza
- recursos sociales
- capacidad productiva y de gestión de participantes
- Valora el trabajo aportado

c) La vivienda como producto terminado o como proceso

Como producto terminado

Responde al concepto de resolver, al entregarse y para siempre, las necesidades habitacionales de una familia o persona.

Por ser un bien costoso, la concepción de la vivienda como producto terminado conduce a:

- Canalizar grandes montos de inversión para atenderla o a limitar el número de unidades producidas.
- Focalizar su producción y su oferta hacia sectores con capacidad de pago o que cuentan con créditos de largo plazo y altos subsidios.
- Producir viviendas pequeñas ubicadas frecuentemente en sitios alejados que condenan a sus habitantes a:
 - vivir para siempre en superficies y número de habitaciones insuficientes en relación al tamaño del grupo familiar y a las actividades que desarrolla;
 - una menor calidad de vida en el largo plazo, derivada de su falta de flexibilidad para adaptarse a las transformaciones, posibilidades, necesidades y aspiraciones de las familias, y de la ausencia de espacios y equipamientos públicos que complementen las carencias espaciales de las viviendas.

Como consecuencia, la vivienda como producto terminado destinado a sectores de bajos ingresos lleva aparejado el concepto de **vivienda mínima**.

Como proceso

Responde a la práctica social, a la forma en que la mayor parte de la gente produce su vivienda, de acuerdo con la dinámica de sus recursos, posibilidades, necesidades y sueños:

- Puede partir de soluciones precarias en superficie y acabados pero, si está bien planteada, ofrece mayor calidad de vida en el largo plazo y mayor flexibilidad para adaptarse a la dinámica familiar, a sus posibilidades, necesidades y deseos.
- Al concebir la vivienda como proceso permite:
 - atender a más familias;
 - lograr producción masiva;
 - atender a sectores de bajo ingreso;
 - estimular la movilización de otros recursos sociales;

- orientar mejor los subsidios y bajar su monto;
- lograr períodos más cortos de recuperación, lo que se adapta mejor a la realidad económica y a la dinámica de las familias pobres, atendiendo su necesidad de seguir invirtiendo en la consolidación de la vivienda.

Se logra atender a un mayor número de familias pobres y alcanzar mayor impacto social con los recursos disponibles.

La vivienda como proceso lleva aparejado el concepto de **vivienda incremental o progresiva**.



d) La vivienda como producto económico escaso o como bien social potencialmente abundante

Como producto económico escaso

La teoría económica de la escasez lleva a concebir la vivienda como producto escaso que se edifica con dinero, aún más escaso y fuera del alcance de la mayoría:

- La vivienda entra a la competencia por recursos limitados que deben distribuirse entre múltiples necesidades.
- Sólo los que tienen dinero, saben manejarlo o gestionarlo, pueden producir vivienda para venderla a terceros; su premio por hacerlo es en dinero (la utilidad).
- Los que no tienen recursos deben ahorrar para acceder a un crédito y eventualmente a un subsidio para adquirirla en el mercado:

-son, en el mejor de los casos, concebidos como demandantes activos de vivienda o simples clientes potenciales;

-pueden ser sujetos de los programas asistenciales, o en el peor de los casos excluidos y sin techo;

-no se les concibe como productores (esto a pesar de haber producido la mayor parte de la vivienda existente, sin o con escaso apoyo).

La vivienda concebida como producto de la escasez se refleja con claridad en el número reducido de unidades producidas para los sectores de bajos ingresos en la mayor parte de los países pobres o de mediano nivel de desarrollo, en la mala calidad de las soluciones habitacionales y en la inadecuación de las mismas al desarrollo personal, familiar y comunitario.

Como bien social potencialmente abundante

La vivienda que produce la gente, en condiciones de pobreza y sin apoyos, resulta ser la más abundante y la que suele generar, una vez consolidada, un nivel más alto de satisfacción para sus usuarios. Puede tener problemas de funcionalidad y diseño pero no es ni mínima ni necesariamente precaria (aquí hay una falsa percepción y un mito).⁴

- ¿Dónde está la magia?

En que no se produce bajo las leyes de la escasez sino bajo formas capaces de potenciar los recursos financieros limitados de sus habitantes.

⁴ En el estudio citado en la nota 3 se analizan 1111 casos de producción social (mejoramientos y vivienda nueva) que contaron en promedio con un crédito limitado a la mitad de la inversión realizada y con asesoría técnica en alguna de sus fases.

En diez años la superficie promedio de las viviendas alcanzó 93 metros cuadrados, con rangos que van de 50 a 200 metros cuadrados. En esa misma fecha el crédito más pequeño que otorgaba el sistema nacional de vivienda era cuatro veces mayor en monto para comprar una vivienda de 45 metros cuadrados pagadera a 20 años.

Ver también el cuadro 8 en Torres Rino, 2006. *La Producción Social de Vivienda en México: Su importancia y su impacto en la economía de los hogares pobres*. HIC-AL, México.

Versión electrónica disponible en www.hic-al.org (Sección biblioteca/publicaciones/Producción Social del Hábitat).

Se parte de un concepto mucho más rico de recursos:

- las propias habilidades;
- el apoyo mutuo;
- la solidaridad;
- el uso de materiales locales reciclados;
- la imaginación;
- el ahorro popular bajo control social directo o el ahorro en materiales;
- el uso de tiempos libres;
- la supervisión directa del proceso productivo por las y los interesados;
- las formas de comunicación y negociación popular sobre precios, ofertas, oportunidades;
- la vinculación de los procesos de vivienda con actividades económicas y lúdicas que incrementan la capacidad financiera de los participantes.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIVIENDA

La vivienda como producto económico escaso o como bien social potencialmente abundante



e) La vivienda como objeto o como acto de habitar

Como objeto

- La vivienda se ve usualmente por los productores industriales, los gobiernos y los organismos financieros en términos cuantitativos; se la maneja como estadística:
 - Déficit, rezago habitacional; número de créditos otorgados; número de viviendas iniciadas, en proceso o terminadas; metros cuadrados y número de cuartos construídos; metros cuadrados por habitante; mínimos y máximos.
- La vivienda-objeto se vincula a los conceptos de vivienda terminada, producto industrial, máquina de habitar, mercancía y satisfactor social.
- Se caracteriza por producir construcciones masivas, monótonas, despersonalizadas y por la acumulación caótica de conjuntos muchas veces cerrados y desarticulados del contexto urbano.
- Los organismos públicos que la financian la limitan a sus funciones 'reproductivas' y le niegan por lo general sus funciones económico-productivas, por no mencionar las culturales y espirituales.
- Esta conceptualización lleva generalmente a establecer como norma el tipo y tamaño mínimo de los espacios que la conforman.

Como acto de habitar

Es producto cultural y como tal se articula no sólo a un lugar sino a su historia y su entorno social, natural y construido:

- Implica una relación cultural e incluso afectiva entre el habitante y el lugar que ocupa.
- Es fruto de los procesos de poblamiento de un territorio
- No responde a normas estrictas ni a espacios prefigurados.
- Deja huellas, trazas urbanas e íntimas.
- Es un producto (como el vino en la bodega) vivo, que soporta el tiempo, que se adapta a la vida cambiante de la familia y a las transformaciones del contexto.
- Genera arraigos o al menos nostalgias y regresos.
- Aloja y da un marco digno a todas las funciones individuales, familiares y comunitarias, sin negar las económicas y las espirituales.
- Manifiesta diferencias individuales y expresiones colectivas.
- Es generadora de ciudad.

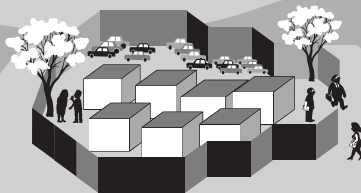
- Se caracteriza por producir espacios en los que privan a la vez la diversidad y la armonía.
- Exalta la vida.
- Constituye, en suma, un acto poético.

**CONCEPTUALIZACIÓN
DE LA VIVIENDA**

La vivienda como objeto o como acto de habitar

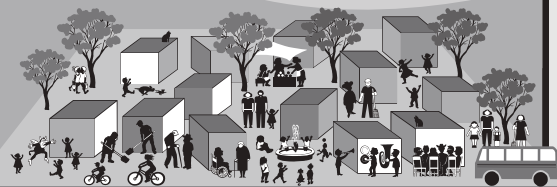
COMO OBJETO

- se mide por cantidades de unidades y metros cuadrados producidos
- se maneja como estadística
- se vincula a los conceptos de producto industrial, máquina de habitar y mercancía
- se realizan construcciones masivas, monótonas y despersonalizadas
- se producen conjuntos cerrados y desarticulados de la ciudad



COMO ACTO DE HABITAR

- implica una relación cultural y afectiva con el lugar
- deja huellas, trazas urbanas íntimas
- es un producto vivo que soporta cambios
- genera arraigos, nostalgias y regresos
- expresa diferencias individuales y conformaciones colectivas
- genera ciudad
- genera diversidad y armonía



f) La vivienda como producto formal o informal

Existe la tendencia a considerar como informal a toda aquella vivienda que no es producida por productores o desarrolladores privados. Se trata de un concepto falso e interesado que ha llevado a aplicar a la vivienda autoproducida calificativos que atraviesan la secuencia que va de informal e irregular a ilegal y acto criminal que debe castigarse.

¿Qué entendemos por vivienda informal?

Aquella cuyo acceso al suelo no está legalizado en razón de:

- Irregularidades en la tenencia.
- Ser producto de una invasión o una venta fraudulenta.

También aquella:

- Construida sin permisos ni licencias de la autoridad pública.
- Cuya construcción no está legalizada.

¿Se puede aplicar el término a la vivienda hecha al margen de los mecanismos de mercado?

- Sólo la vivienda totalmente autoconstruida o realizada por ayuda mutua respondería a esta definición.
- Aun en ese caso puede haber compra de suelo y de materiales, e incluso alquiler de equipos y otros componentes en el mercado.
- Aunque no sea éste el caso, su producción fuera de cualquier acto mercantil no define su carácter formal o informal.

¿A aquélla que no es producida para venderse en el mercado?

- No, porque se estaría incluyendo la autoproducción familiar o espontánea que cuenta con suelo legal y autorizaciones, la producción pública y la producción social organizada que no comparten las características de la informalidad mencionadas arriba.

¿A la que no cuenta con asistencia técnica?

- Menos aún, porque esta circunstancia no define su carácter informal (millones de viviendas en el mundo, reconocidas legalmente, jamás contaron con asistencia técnica en su diseño y edificación).

Es fundamental reconocer que la producción social organizada de la vivienda y el hábitat, que se realiza bajo la promoción y el control directo de las organizaciones y otros pro-

ductores sociales que operan sin fines de lucro, participa de todas las características de la producción formal, ya que:

- Requiere contar con personalidad jurídica para acceder al crédito y a los subsidios públicos.
- Accede al suelo legalmente, sea mediante compra en el mercado o la adquisición de reservas territoriales del Estado o de suelo público desincorporado por alguna dependencia gubernamental.
- Debe gestionar permisos y licencias.
- Paga derechos y contribuciones.

Adicionalmente:

- Cuenta con asesoría técnica.
- Contrata servicios y adquiere materiales y otros componentes en el mercado.

La diferencia con la producción privada estriba en que:

- No se pone a la venta en el mercado una vez terminada la vivienda.
- Es ocupada directamente por el grupo social promovente o integrado específicamente para habitarla.
- Su propiedad generalmente se individualiza, aunque también puede ejercerse mediante modalidades que impiden la especulación, la apropiación individual de las plusvalías generadas por el trabajo del colectivo y el rompimiento de su proceso organizativo (ie. propiedad o arrendamiento cooperativo, contratos de uso y goce, y otras modalidades sujetas al control de la organización o de la empresa social que la produjo).

Existen procesos contradictorios y convergentes entre la informalidad y la formalidad:

- La informalidad jurídica de la vivienda popular tiende a resolverse mediante programas de regularización y el registro formal de las construcciones.
- La formalidad de la vivienda unifamiliar de interés social de mercado tiende a su vez a informalizarse mediante ampliaciones no autorizadas, el desdoblamiento de la familia original en varios hogares que ocupan informalmente el mismo predio y la transformación de espacios habitables en áreas de producción o de servicios.
- El resultado físico de estos procesos puede ser muy semejante, en tanto que el jurídico llega a ser contrario al de su situación de origen.

Esto lleva a concluir que:

- Evitar la llamada informalidad tiene más que ver con una política de suelo orientada a atender las necesidades de sectores de bajo ingreso que con programas de regularización que perpetúan la cultura pública y social de la irregularidad.
- Es necesario, en consecuencia, eliminar el dualismo que el uso de los términos formal e informal ha generado y que sólo ha servido para descalificar e incluso criminalizar la producción social de la vivienda y el hábitat.

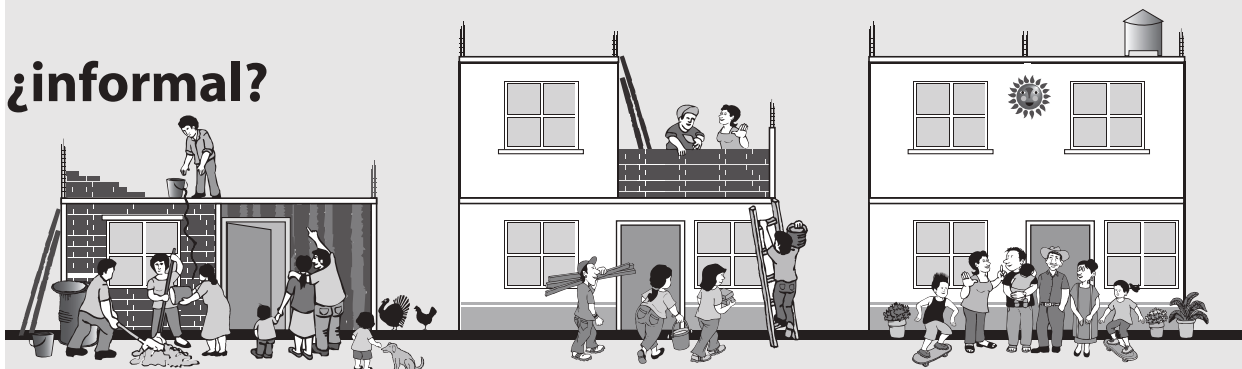
CONCEPTUALIZACIÓN
DE LA VIVIENDA

La vivienda ¿producto informal o formal?

Existe la tendencia a considerar la vivienda autoproducida como:



¿informal?



La informalidad jurídica de la vivienda popular tiende a resolverse mediante programas de regularización y el registro formal de las construcciones.

¿formal?



La formalidad de la vivienda de interés social de mercado tiende a su vez a informalizarse mediante ampliaciones no autorizadas y la transformación de espacios habitables en áreas de producción o de servicios.

2. Formas de producción habitacional

2.1 Caracterización

De acuerdo al concepto de vivienda que se maneje es posible perfilar las características de las diferentes formas de producción habitacional.

La vivienda regida por las leyes de la oferta y la demanda, manejada como mercancía y como producto industrial terminado, concebida como producto económico escaso y como objeto, es característica de la producción mercantil, denominada generalmente de interés social.

La vivienda entendida como derecho humano universal, bien de uso, proceso, producto cultural, bien potencialmente abundante y como acto de habitar, define a la producción social.

La vivienda concebida como servicio y como satisfactor social que caracterizó a la producción pública ha desaparecido en la mayor parte de los países. Las intervenciones públicas directas que aún subsisten o que hoy resurgen, responden, de acuerdo con la orientación política de los gobiernos, a uno u otro de los modelos perfilados arriba o a sus varias combinaciones posibles.

2.2 Factores que distinguen las diferentes formas de producción habitacional

Los factores determinantes para la caracterización de las diferentes formas de producción son:

- El tipo de promotor o productor (ie. público, privado, social), que es el agente que controla el proceso habitacional en cuanto a que es de quien parte la iniciativa; quien toma las principales decisiones; quien gestiona, integra y coordina los diversos factores que intervienen en el proceso productivo de

de la vivienda; quien asume la responsabilidad de adjudicarla, venderla o entregarla a los beneficiarios.

- Los principios, objetivos y estrategias que orientan en lo general la actividad del promotor o productor (ie. su orientación hacia sectores sociales de bajo ingreso, sectores vulnerables o sujetos de crédito; su carácter lucrativo o no lucrativo; su concepción de la vivienda como producto terminado que se coloca en el mercado o como proceso social y bien producido para el uso de los propios beneficiarios o autoprodutores organizados; su voluntad de incorporar la participación activa y alcanzar el control del proceso productivo por los propios beneficiarios organizados, o la de ofrecer un producto competitivo en el mercado, etc.).

2.3 Formas de producción

De acuerdo con la definición y criterios anteriores se identifican tres formas de producción habitacional:

a) Producción pública

Provee acceso a la vivienda, principalmente a los sectores sociales de bajo ingreso, mediante la promoción directa de proyectos por parte de algún organismo público que la produce para ser arrendada o para entregarse en propiedad, mediante la canalización de créditos y/o subsidios a sus beneficiarios o derechohabientes.

Aunque, como consecuencia de los ajustes estructurales impuestos por el Fondo Monetario Internacional y más tarde por las políticas derivadas del Consenso de Washington, la producción pública de vivienda tendió a desaparecer en las últimas décadas del siglo XX, han venido resurgiendo nuevas modalidades de producción y mejoramiento del hábitat bajo la iniciativa y el control de instituciones públicas.

b) Producción privada mercantil

Desarrolla con fines lucrativos, a través de empresas promotoras privadas (inmobiliarias, constructoras y desarrolladoras), edificios y conjuntos habitacionales que se venden en el mercado a demandantes individuales, sujetos de crédito, eventualmente apoyados por subsidios estatales.

Esta forma de producción, inspirada en el modelo chileno e

impulsada desde los años ochenta por los organismos multilaterales de financiamiento, tendió al iniciarse el siglo XXI a ser la única reconocida en las políticas públicas.

En consecuencia sólo ella se estructuró como sistema y contó con los instrumentos necesarios para desarrollarse.

c) Producción social

Produce sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de autoprodutores individuales u organizados y de empresas sociales, viviendas y conjuntos habitacionales que asigna a demandantes principalmente de bajos ingresos que, por lo general, son identificados y participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional.

d) ¿Existen formas mixtas de producción?

Si consideramos que una forma de producción se distingue de las otras por el tipo de agente promotor que ejerce el control sobre la integralidad del proceso de producción y distribución de la vivienda y por los principios, objetivos y estrategias que orientan su trabajo; que dicho control implica la toma de decisiones, el manejo de los recursos y el establecimiento del precio que deberá pagar el usuario por su vivienda, se puede afirmar que **no existen formas mixtas de producción habitacional**. Esto no niega el que coexistan y se complementen a lo interno de los sistemas nacionales de vivienda.

Existen, sí, modalidades mixtas en la fase de construcción como la autoconstrucción asistida o dirigida, pero aun en este caso quien ejerce el control integral del proceso es quien define si se trata de producción social, pública o privada (ver inciso 5.3 para mayor detalle).

Existen sistemas altamente sofisticados de diseño y construcción que combinan soportes estructurales producidos por empresas o entidades públicas y divisiones o componentes separables que los usuarios incorporan libremente en la organización de su espacio habitable.⁵

Sólo en el caso de que el control integral de este último proceso quede en manos del usuario podría hablarse de un esquema mixto de producción de vivienda.

⁵ Ejemplo muy destacado es el Sistema SAR, desarrollado por el arquitecto holandés John Habraken.

Formas de producción

Se identifican tres formas de producción habitacional:



producción pública

provee acceso a la vivienda a sectores sociales de bajos ingresos



producción privada

desarrolla la vivienda con fines lucrativos



producción social

produce sin fines de lucro bajo el control de autoprodutores individuales u organizados y de empresas sociales

3. Fases del proceso habitacional

El proceso habitacional se desarrolla en cinco fases que incluyen las actividades a realizar antes, durante y después de la construcción de la vivienda:

- promoción e integración;
- planeación;
- producción propiamente dicha (construcción);
- distribución (venta o adjudicación);
- uso.

Las principales actividades que caracterizan a cada fase son:

- Promoción e integración
 - definición de la población objetivo o integración y capacitación del grupo participante;
 - análisis de viabilidad del proyecto.
- Planeación
 - adquisición de la tierra;
 - desarrollo del proyecto urbanístico y arquitectónico;
 - gestión del financiamiento;
 - tramitación de permisos y licencias.
- Producción
 - urbanización;
 - construcción, ampliación o mejoramiento de la vivienda;
 - supervisión de las obras.
- Distribución
 - venta o adjudicación de la vivienda producida;
 - contratación del crédito individual o colectivo de largo plazo y firma de garantías (hipotecaria, solidaria u otra) por los adquirentes o participantes.
- Uso
 - amortización del crédito;

3.1 Fases y actividades implicadas en la producción privada mercantil y la producción pública

En el caso de la **producción privada mercantil**, el proceso productivo se reduce a tres de las cinco fases mencionadas:

- planeación;
- construcción;
- distribución.

Al no existir participación de los beneficiarios, la fase inicial de promoción e integración social se reduce a determinar la población objetivo dentro de la fase de planeación.

La quinta fase de uso pasa a manos de los usuarios, quienes quedan a cargo de amortizar los créditos y del mantenimiento de su vivienda. Rara vez se les prepara para intervenir en la administración y el mejoramiento de la convivencia en los conjuntos habitacionales producidos.⁶

Al eliminarse la primera y la última fase del proceso habitacional se ignoran las necesidades y formas de vida de los “beneficiarios” y se limitan en mucho las posibilidades de integración, cohesión, convivencia social y construcción de ciudadanía activa y responsable.

La **producción pública** que aún se realiza focaliza su atención en sectores que ocasionalmente pueden incidir en algunas decisiones, recibir alguna capacitación en la fase de planeación y participar en tareas constructivas en la de producción, pero lo más usual es que se les impongan tecnocráticamente las soluciones.

Algunos desarrollos públicos, sobre todo aquellos de arrendamiento o en los que algún organismo del Estado retiene por alguna razón la propiedad de las viviendas producidas, pueden implicar el involucramiento activo de éste en la fase de uso.

Esto, si bien puede incidir en un mejor mantenimiento de los desarrollos habitacionales, no abona necesariamente a la consolidación de una comunidad integrada, autónoma y responsable.

⁶ Se busca una rápida revolvencia del capital invertido y de las utilidades, reduciendo tiempos y costos mediante el empleo de prototipos que se construyen con mínimas variantes en diferentes contextos culturales y climáticos, la sistematización rigurosa de los procesos constructivos y su rápida ejecución; la realización de campañas de publicidad y de preventa que se inician desde la fase de planeación, y acuerdos con entidades públicas y organismos financieros para individualizar y traspasar con rapidez, una vez terminadas las obras, los créditos a largo plazo.

3.2 Fases y actividades implicadas en la producción social

En el caso de la **producción social**, es fundamental la primera fase destinada a la integración, formación básica y organización del grupo participante.

Durante las fases de planeación, producción y distribución es necesario abrir espacios y dar tiempos suficientes a la capacitación y fortalecimiento de la organización con objeto de garantizar su intervención informada y comprometida en las decisiones y en la conducción y control del proceso productivo. La fase de uso en los procesos de producción social de vivienda adquiere un carácter estratégico por el valor que se da a la convivencia y al desarrollo de actividades económicas, sociales, culturales y recreativas que la fortalecen y la mantienen viva y sana a lo largo de los años.

La entrega de las llaves de la vivienda, como dicen los cooperativistas uruguayos en su himno, no es el fin sino el principio. Es el principio de la convivencia, de la construcción de una comunidad viva y solidaria y del cuidado compartido del patrimonio personal y colectivo.

En el caso de las iniciativas más complejas de producción social del hábitat, como es el desarrollo de conjuntos progresivos autogestionarios, además de las ya mencionadas, se hace necesario llevar a cabo en las diversas fases las siguientes actividades:

- **Promoción e integración**

- identificación y compromiso inicial de los participantes
- conocimiento de sus necesidades, posibilidades, capacidades y voluntad de participar activamente en el proceso;
- formación básica mediante talleres, intercambio de experiencias y reflexión colectiva;
- organización e inicio del proceso de ahorro previo;
- integración de los participantes en comisiones permanentes de trabajo;
- constitución formal de la organización o del grupo participante.

- **Planeación**

- continuación de los procesos de formación, capacitación y ahorro;

- identificación, valoración y negociación participativa de posibles terrenos;
- participación en la planeación del conjunto y el diseño de las viviendas;
- participación en la gestión del financiamiento y de los permisos y licencias.

- **Producción**

- prosigue la capacitación y el ahorro;
- participación en tareas comunitarias de construcción y/o producción de materiales y componentes constructivos;
- participación en la adquisición y manejo de materiales y herramientas;
- participación en la supervisión y recepción de las obras.

- **Distribución**

- formación orientada a la convivencia;
- determinación e implementación de los criterios de asignación de las viviendas (a convenir según necesidades, cumplimiento de responsabilidades, tareas y aportaciones económicas, etc.);
- aceptación formal de la modalidad de tenencia convenida y de los compromisos con el colectivo que de ello se derivan.

- **Uso**

- pago del crédito y de las cuotas convenidas para integrar los fondos sociales de contingencia y de mantenimiento;
- participación activa en la gestión, mejoramiento y equipamiento progresivo del conjunto;
- supervisión participativa y con apoyo técnico de los procesos de mejoramiento, ampliación y consolidación de la vivienda;
- generación de actividades culturales, deportivas y solidarias con otros procesos que fomenten la convivencia interna y la proyección social de su experiencia.

No cabe duda de que la producción social organizada de la vivienda y el hábitat, que cuenta con asistencia técnica integral en las diversas fases de su desarrollo, es la que ofrece mayores posibilidades de generar condiciones de vida buena a sus participantes.

Para lograrlo se requiere de los actores implicados en las diferentes fases del proceso habitacional el desarrollo de las siguientes capacidades y actitudes:

- De los participantes:
 - informarse y capacitarse;
 - organizarse;
 - comprometerse en el desarrollo de las diversas actividades de gestión, toma de decisiones y conducción responsable de sus procesos.

- De las autoridades:
 - confianza hacia los procesos sociales organizados;
 - flexibilidad;
 - simplificación de trámites;
 - reconocimiento de los tiempos más largos que implica esta forma de producción;
 - acciones de fomento y apoyos que garanticen la asistencia técnica integral que exige esta forma de producción.

- De los técnicos y asesores profesionales:
 - conocimiento verificable de las características, procesos y exigencias de esta forma de producción;
 - experiencia de trabajo en equipos interdisciplinarios;
 - actitud abierta a la interacción con los actores sociales (trabajar con y no para);
 - compromiso y constancia en el desarrollo de su trabajo.⁷

Pese a su vitalidad y persistencia, esta forma de producción fue sistemáticamente desalentada, al igual que la pública, por las políticas derivadas del Consenso de Washington. Ante la limitada cobertura y los impactos económicos, sociales y ambientales negativos de éstas, hoy retoma vigencia y exige su consideración como componente fundamental de la política de vivienda.

Más que considerar estas tres formas de producción como únicas y excluyentes, merecen desarrollarse como opciones complementarias y convergentes del sistema nacional de vivienda de cada país. Esto permitirá generar sinergias y condiciones favorables para instaurar políticas de Estado sólidas e incluyentes en el campo de la vivienda y el hábitat.

⁷ Es muy frecuente ver que estos proyectos innovadores despierten interés en conocerlos y en “hacer algo” por ellos. Por tratarse de procesos complejos que implican un enorme esfuerzo colectivo se exige, de quienes estén dispuestos a trabajar en ellos, capacidad y compromisos claros en términos de tiempo, remuneración y actividad a desarrollar.

de los participantes

- informarse y capacitarse
- organizarse
- comprometerse en el desarrollo de actividades:
 - gestión
 - toma de decisiones
 - conducción responsable de procesos

de las autoridades

- flexibilidad
- confianza hacia los procesos sociales organizados
- reconocimiento de tiempos más largos que implica esta forma de producción
- fomento y apoyo a la asistencia técnica integral

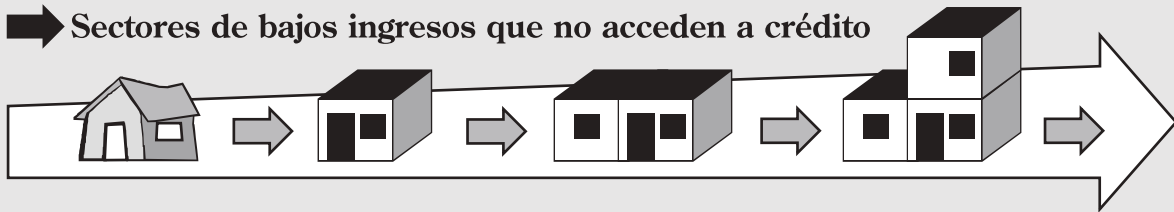
de los técnicos y asesores

- conocimiento de esta forma de producción
- experiencia de trabajo en equipos interdisciplinarios
- actitud abierta a la interacción con los actores sociales
- compromiso y constancia en el desarrollo de su trabajo

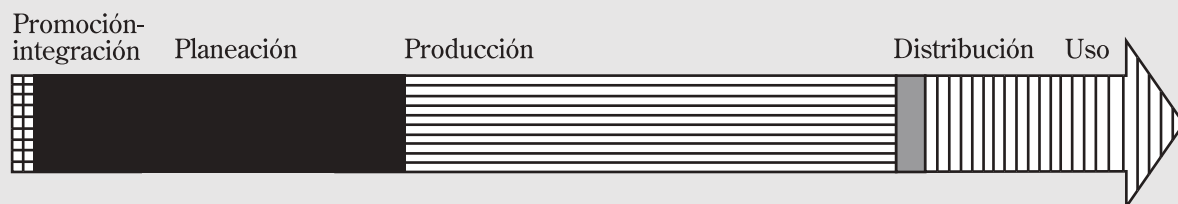
Despliegue de las fases del proceso productivo en diversas modalidades y variantes de la producción social de vivienda

Fases:  Promoción-integración  Planeación  Producción  Distribución  Uso

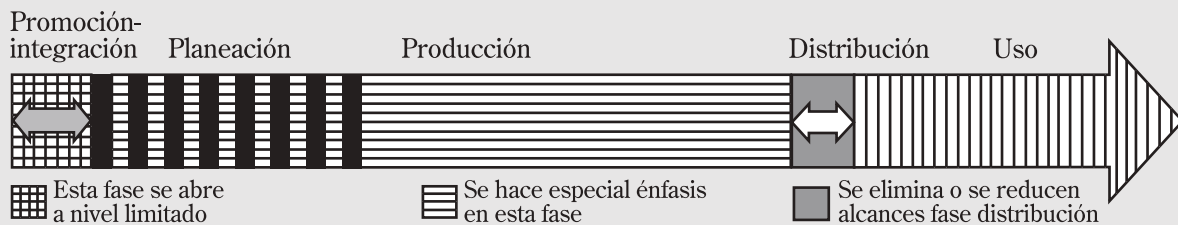
➔ Sectores de bajos ingresos que no acceden a crédito



➔ Sectores con capacidad económica que autoproducen

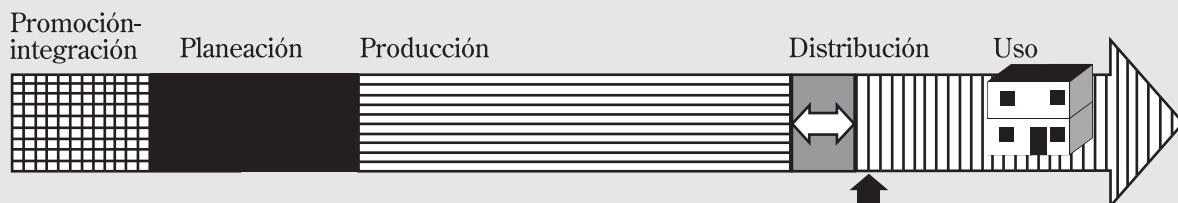


➔ Autoproducción por grupos sin personalidad jurídica



➔ Autoproducción organizada

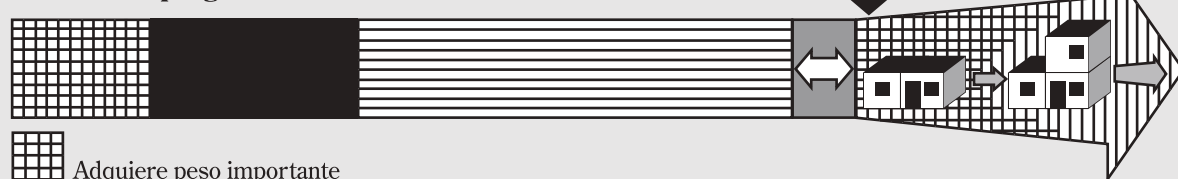
■ Vivienda terminada



 Se acorta o elimina fase distribución

Ocupación firma hipoteca

■ Vivienda progresiva



➔ Producción por terceros



  Debe darse especial atención a estas fases para desarrollar plenamente su gran potencial social y urbanístico

Del análisis de estas gráficas cabe resaltar lo siguiente:

En la **producción individual o familiar que realizan los sectores de bajos ingresos que no acceden a crédito**, las diversas fases se funden en un solo proceso de largo plazo en el que la ocupación se realiza desde el inicio, sin apoyo técnico, en condiciones muy precarias de construcción que se van mejorando paulatinamente.

Se planifica, se construye y se vive simultáneamente en procesos que, si bien logran producir viviendas completas, implican largos tiempos para su consolidación y, en consecuencia, un alto desgaste para las familias.

Para los **sectores con capacidad económica que autoproducen** individualmente su vivienda con apoyo técnico de profesionales, la fase de distribución puede desaparecer o reducirse a la mudanza.

En la **autoproducción por grupos sin personalidad jurídica** urbanos se abre, aunque a nivel limitado, la fase de integración. Las demás fases se despliegan de forma semejante a la autoproducción individual, con especial énfasis en la de construcción. En los programas de mejoramiento, dado que se actúa sobre viviendas existentes, se eliminan o se reducen los alcances de la fase de distribución.

Otro tanto sucede con la **autoproducción comunitaria** que se realiza en el medio rural, aunque en este caso la mayor cohesión social que caracteriza este tipo de iniciativas permite un desarrollo más sólido de las fases de integración, planeación y producción.

La **autoproducción organizada**, por lo contrario, logra que se distingan claramente las cinco fases del proceso productivo. Esto significa que en esta forma de producción, a la vez que se mantiene el control del proceso productivo en manos del usuario final (como en el caso de las demás formas de autoproducción), se superan los inconvenientes de la autoproducción individual espontánea en cuanto a las dificultades de acceder a los principales insumos de vivienda y los largos y desgastantes procesos que puede implicar su regularización y consolidación paulatina. Asimismo, adquieren un peso importante las fases de integración y uso y se acorta o elimina la fase de distribución, por estar identificada la demanda desde el inicio del proceso.

En las diversas variantes de **producción por terceros** se definen claramente las fases del proceso habitacional, aunque en los casos de producción privada mercantil y pública la primera fase de promoción e integración generalmente no se considera y la de uso se limita a la ampliación y consolidación de la vivienda progresiva, y en casos excepcionales a la gestión y mantenimiento de los conjuntos producidos. La fase de distribución es, en cambio, la más relevante para sus promotores.

4. Modalidades y principales variantes de la producción habitacional

De manera genérica se identifican dos modalidades de producción de vivienda:

- Autoproducción
- Producción por terceros

4.1 Autoproducción

Es el proceso de mejorar o producir nuevas viviendas y componentes del hábitat que se realiza sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control directo de sus propios usuarios, sea de manera individual, familiar, comunitaria o colectiva organizada.

La autoproducción incide en todas las fases del proceso habitacional y no debe confundirse con la autoconstrucción (ver inciso 5.4 para mayor detalle).

La autoproducción incluye, entre otras posibles, las siguientes variantes:

- **Individual**, hecha por iniciativa y bajo el control personal o familiar de los habitantes de la vivienda.

Toca los extremos sociales, ya que la practican tanto los sectores de más bajo ingreso como los más adinerados.

- **Realizada por grupos u organizaciones sociales sin personalidad jurídica**, que promueven y participan activamente en:

-programas de mejoramiento barrial y de vivienda para organizar el ahorro, realizar gestiones, negociar compras en común, recibir asesoría técnica y desarrollar tareas de ayuda mutua;

-actividades de gestión de suelo y regularización de su tenencia, de servicios urbanos y de articulación de los programas públicos;

-el montaje de cobijos de emergencia o la construcción de viviendas y equipamientos provisionales en casos de desastre.

Pese a las limitaciones que enfrentan, existen experiencias exitosas realizadas por organizaciones que carecen de personalidad jurídica.

- **Emergente**, conducida por grupos integrados por personas sin techo, principalmente en los países desarrollados, que operan al margen de las formalidades institucionales:
 - experiencias *hippies* iniciadas en el último tercio del siglo XX;
 - ocupaciones de edificios abandonados de todo tipo que se adaptan al uso habitacional;
 - reciclamientos de viejas construcciones, componentes y materiales;
 - habilitación de contenedores, vehículos viejos, barcasas o vagones de trenes como habitación.

- **Comunitaria tradicional**, realizada mediante procesos solidarios propios de las comunidades indígenas y campesinas, incluye entre otras variantes:
 - la mano vuelta;
 - la ayuda mutua;
 - la faena, tequio o ayno, trabajo comunitario empleado en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura, los equipamientos y los espacios públicos.

- **Colectiva organizada**, promovida y realizada bajo el control de organizaciones sociales legalmente constituidas para generar o mejorar la vivienda de sus miembros y otros componentes del hábitat. Entre otras variantes comprende:
 - cooperativas;
 - mutuales;
 - asociaciones civiles;
 - sindicatos;
 - empresas sociales (urbanas o rurales) de diversa naturaleza.

4.2 Producción por terceros

Es el proceso de mejorar o construir nuevas viviendas y otros componentes del hábitat que realizan entidades especializadas en resolver las necesidades habitacionales de la población que atienden.

La producción por terceros, incluye las siguientes variantes:

- **Privada**, realizada por promotores individuales, constructoras y empresas o desarrolladores inmobiliarios.

- **Pública**, promovida por entidades gubernamentales o descentralizadas del sector público.
- **Social**, generada por productores sociales sin fines de lucro que operan en forma continua para sus agremiados o su población objetivo:
 - cooperativa matriz;
 - organizaciones sociales y organismos no gubernamentales productores;
 - organizaciones civiles filantrópicas;
 - otras.

Como puede observarse, las diversas variantes de la autoproducción corresponden a la producción social de la vivienda y el hábitat. En cambio, la producción por terceros incluye variantes de las tres formas de producción (pública, social y privada).



Modalidades y principales variantes de la producción habitacional

Producción por terceros



4.3 Tipos de intervención

Cada variante de la producción habitacional privilegia, en función de sus posibilidades y de los intereses de sus promotores más característicos, diferentes tipos de acción y de programas.

Los sectores de bajo ingreso, que no acceden a crédito o lo hacen en forma muy limitada, se enfocan principalmente en procesos de vivienda progresiva que implican la producción de pies de casa o viviendas incrementales y su paulatino mejoramiento y consolidación.

Los productores individuales de ingresos medios y altos con acceso a crédito construyen por lo general viviendas terminadas, énfasis que caracteriza también a los productores o desarrolladores privados que realizan conjuntos de vivienda para su venta en el mercado.

Aunque la producción desarrollada por entidades públicas se ha disminuido considerablemente en la mayor parte de los países latinoamericanos, se hace relevante su intervención en la generación de suelo legal y servido para ofertar a pobladores de bajo ingreso mediante programas de lotes y servicios, individuales o en unidades planificadas destinadas a promotores privados y sociales de vivienda.⁸

Aunque ningún tipo de programa o de acción está vedado a los diversos actores que intervienen en la producción habitacional, existen campos de intervención en los que difícilmente se aventuran algunos en razón de sus recursos técnicos y financieros o de su propia lógica productiva o de negocios.

La autoproducción colectiva organizada a través de cooperativas, asociaciones y otras empresas sociales autogestionarias y la producción por promotores sociales que producen para terceros en forma planificada y continua son las variantes que se destacan por la mayor diversidad de acciones y programas de vivienda y mejoramiento del hábitat que pueden realizar.

⁸ Uno de los programas más reconocidos de generación de suelo urbano legal planificado y servido en el contexto latinoamericano es el de Metrovivienda, creado en Colombia en 1998, teniendo como misión contribuir a la construcción social de un hábitat digno en la ciudad-región de Bogotá, mediante la gestión y provisión de suelo urbanizado, la promoción de proyectos de vivienda de interés social y el apoyo a las familias para el acceso y tenencia segura de la vivienda.

Participación de los usuarios y control que ejercen en las diversas fases del proceso habitacional según formas, modalidades y variantes de la producción y principales tipos de acción aplicables

Formas de Producción	Modalidades	Principales variantes	Sujeto promotor (origen y control del proceso habitacional)	Fases del proceso habitacional						Principales tipos de acción aplicables							
				Promoción e integración	Planeación	Producción (construcción)	Distribución	Uso y gestión del hábitat	Lotes y servicios	Vivienda progresiva	Vivienda terminada	Mejoramiento y ampliación	Mejoramiento barral	Mejoramiento hábitat rural			
Producción social	Autoproducción	Autoproducción individual sin acceso a crédito	■ Personas y familias de bajos ingresos	—	○	●	—	●	—	■	■	■	■	■	■	■	
		Autoproducción individual con acceso a crédito	■ Personas y familias de ingresos medios y altos	—	●	○	—	●	—	■	■	■	■	■	■	■	■
		Autoproducción por grupos informales	■ grupos y organizaciones sin personalidad jurídica	○	○	●	○	●	—	■	■	■	■	■	■	■	■
		Autoproducción comunitaria tradicional	■ Acciones solidarias zonas indígenas y campesinas (mano vuelta, ayuda mutua)	●	●	●	—	●	—	■	■	■	■	■	■	■	■
Producción por terceros	Producción por entidades especializadas sin fines de lucro	Autoproducción colectiva organizada y asistida	■ Cooperativas, asociaciones civiles, empresas sociales autogestionarias urbanas y rurales	●	●	●	●	●	●	■	■	■	■	■	■	■	
		Producción por entidades especializadas sin fines de lucro	■ Cooperativas matriz ■ ONG-productoras ■ Cuerpos técnicos de organizaciones sociales, gremiales u otras ■ Organizaciones civiles filantrópicas	●	○	○	○	●	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Producción de mercado por productores o desarrolladores privados	Producción de mercado por productores o desarrolladores privados	■ Grandes empresas y desarrolladoras inmobiliarias ■ Empresas constructoras ■ Promotores y profesionistas individuales	—	—	—	○	●	●	■	■	■	■	■	■	■	■
		Producción por entidades públicas	■ Organismos nacionales, estatales o provinciales ■ Organismos locales	○	○	○	○	●	●	■	■	■	■	■	■	■	■

● Participación y control pleno del proceso en las fases indicadas ○ Participación activa y control limitado de los procesos ○ Participación eventual o limitada por condiciones externas — Generalmente no participan los usuarios en esta fase

4.4 Algunas distinciones importantes

a) Entre producción social de vivienda y producción de vivienda social

El desconocimiento de los fines y características de la producción social de vivienda hace que se confunda con la producción privada mercantil de vivienda de interés social, situación que:

- **impide desarrollar instrumentos específicos** adecuados a los procesos de producción y gestión social de vivienda y hábitat, diferentes de los que se aplican en la producción mercantil;
- **genera tensiones** entre productores privados y sociales y entre éstos y autoridades;
- **frena el impulso y el crecimiento de la producción social de vivienda**, aspectos necesarios para garantizar su consolidación como componente de alto impacto social, económico y territorial dentro de los sistemas nacionales de vivienda.

b) Entre producción social y autoconstrucción

Es común la utilización del término autoconstrucción como sinónimo de la producción social de vivienda, limitándola a la que se realiza por iniciativa individual o familiar y calificándola de informal y generadora de caos urbano.

La autoconstrucción es la práctica de edificar vivienda y otros componentes del hábitat por sus propios usuarios y puede realizarse bajo procesos individuales-familiares (autoayuda) o colectivos-solidarios (ayuda mutua).

Puede ser la opción constructiva que asume una organización o grupo familiar, pero esta opción sólo implica una fase del proceso productivo y no necesariamente el control integral del mismo. No debe confundirse por tanto con la auto-producción, que implica el control integral del proceso productivo y que, por tanto, abarca las cinco fases que lo constituyen: promoción-integración, planeación, construcción, distribución y uso de la vivienda.

Esto puede verse más claro al analizar sus variantes. De acuerdo a quien la promueve y controla, la autoconstrucción puede ser:

- **Autogestiva**, cuando es realizada por iniciativa y ejecución directa de las y los usuarios. En este caso puede estar vincula-

da a un proceso de producción social por autoproducción individual o colectiva.

- **Dirigida**, cuando es organizada y ejecutada bajo la coordinación técnica y el control de un tercero (entidad pública, empresa privada o productor social).

En este último caso, los objetivos específicos que persiguen los diferentes actores conducen a que las tareas de autoconstrucción que incorporan en sus proyectos contribuyan al logro de metas no sólo distintas sino contradictorias:

- mayores utilidades en el caso del productor privado;
- economías y mayor control social para el organismo público que lo promueve;
- menores costos, mejor vivienda y mayor autonomía para el productor social.

Por sus alcances, la autoconstrucción puede ser:

- **pura** (rara vez lo es), cuando las y los usuarios ejecutan todas o la mayor parte de las tareas constructivas, sin recurrir a mano de obra pagada;

- **mixta**, cuando se combinan trabajos realizados por los propios usuarios y tareas contratadas a empresas o a trabajadores especializados.

Las formas mixtas de autoconstrucción pueden o no estar vinculadas a un proceso de autoproducción. Depende esto de quien controle dicho proceso y no de la intensidad con la que participen en la construcción las y los propios usuarios.

Por el contrario, en un proyecto de autoproducción que implica el control del proceso productivo por los usuarios puede optarse por la construcción ejecutada por terceros (mano de obra contratada a constructoras).

En síntesis, el involucramiento de los participantes en tareas de autoconstrucción organizada no define por sí mismo si se trata de producción social, pública o privada.

Si la autoconstrucción es dirigida y el control de la fase de distribución es ejercido por una entidad privada o incluso pública, pueden generarse condiciones de abuso y explotación de los participantes. Esta situación puede ser aliviada en el caso de que la entidad que ejerce el control del proceso pague la mano de obra de las y los autoconstructores.

Sólo podemos hablar de producción social cuando las tareas de autoconstrucción que asume un grupo organizado son decisión y quedan bajo control del propio grupo y son contabilizadas como aportación de las y los participantes al financiamiento, quedando registradas como parte de su inversión y del valor final de la vivienda.

c) Otras precisiones

Existen organizaciones sociales y otros agentes (que promueven vivienda para sus agremiados o para la población que atienden) que se limitan a intervenir en partes muy acotadas del proceso habitacional, lo que reduce sus posibilidades de ejercer un control integral y efectivo sobre el mismo.

- **Gestión ante terceros:** es una práctica común que combina la formación política de grupos de solicitantes y la negociación y presión ante los organismos públicos y financieros para la obtención de créditos y subsidios que les permitan adquirir viviendas en el mercado.

Al limitarse a estas tareas en las fases de integración y planeación, quienes conducen esta práctica terminan por organizar la demanda para los promotores y constructores privados, que logran así aliviar sus costos y ejercer el control real sobre el proceso de producción y el de distribución, quedando en sus manos la determinación del valor de venta de las viviendas y, con ello, la selección final de los participantes. En consecuencia, y más allá de la combatividad y el nivel organizativo que alcance el grupo promovente, no se puede hablar en este caso de producción social.

- **Autoadministración:** algunas organizaciones logran negociar el control de los recursos financieros ejerciendo la autoadministración del proceso productivo. Esto significa que pueden determinar y controlar al constructor en la fase de producción y los criterios de adjudicación y fijación del precio al usuario en la fase de distribución.

El control social sobre estos aspectos estratégicos permite considerar a la autoadministración como variante limitada de la autoproducción y, en consecuencia, de la producción social del hábitat.

• **Producción social limitada a los aspectos técnicos y financieros:** es el caso de algunos productores sociales que, al igual que en la producción mercantil, limitan su interés a las fases de planeación, construcción y distribución, desatendiendo la primera de integración y la final de uso.

Aun tratándose de proyectos impulsados por organizaciones o movimientos sociales reconocidos por su capacidad movilizadora y su compromiso social, este desinterés limita el control efectivo del proceso productivo y es causa de falta de identidad de las y los participantes con el proyecto y de dificultades en cuestiones de convivencia, mantenimiento y gestión comunitaria de su hábitat.



Algunas distinciones importantes

Entre

autoproducción

autoconstrucción

Autoconstrucción es la práctica de edificar vivienda y otros componentes del hábitat por sus propios usuarios y puede realizarse bajo procesos:

individuales-familiares ➔ **autoayuda**

colectivos-solidarios ➔ **ayuda mutua**

➔ **Autogestiva**



cuando es realizada por iniciativa y ejecución directa del o de los usuarios. En este caso puede estar vinculada a un proceso de producción social por autoproducción individual o colectiva

➔ **Dirigida**



cuando es organizada y ejecutada bajo la coordinación técnica y el control de un tercero (entidad pública, empresa privada o productor social)

Algunas distinciones importantes

Por sus alcances la autoconstrucción puede ser

pura

mixta

pura



cuando el o los usuarios ejecutan todas o la mayor parte de las tareas constructivas, sin recurrir a mano de obra pagada

mixta



cuando se combinan trabajos realizados por los propios usuarios y tareas contratadas a empresas o a trabajadores especializados

Es **producción social** cuando **las tareas de autoconstrucción** que asume un grupo organizado:

- son decisión y quedan bajo control del propio grupo
- son contabilizadas como aportación de los participantes al financiamiento y quedan registradas como parte de su inversión y del valor final de la vivienda

Algunas distinciones importantes

Existen
organizaciones sociales y
otros agentes

que se limitan
a intervenir en
partes acotadas
del proceso habitacional

lo que reduce sus posibilidades
de ejercer un
control integral y efectivo
sobre el mismo

➔ **Gestión ante terceros**

práctica limitada a la formación política, negociación y presión ante organismos públicos y financieros; no es PSV

➔ **Autoadministración**

variante limitada de la PSV que logra negociar el control de los recursos financieros ejerciendo la autoadministración del proceso productivo

➔ **Producción social limitada a los aspectos técnicos y financieros**

variante de la PSV que, al igual que en la mercantil, limita su interés a las fases de planeación, construcción y distribución

5. Sistemas de producción y gestión habitacional

Definición

Por sistema de producción habitacional se entiende el conjunto de programas, proyectos y actividades relativos a los procesos de planeación, construcción y distribución de la vivienda, conducidos por promotores o productores que trabajan en forma organizada, planificada y continua, bajo esquemas de operación estructurados.

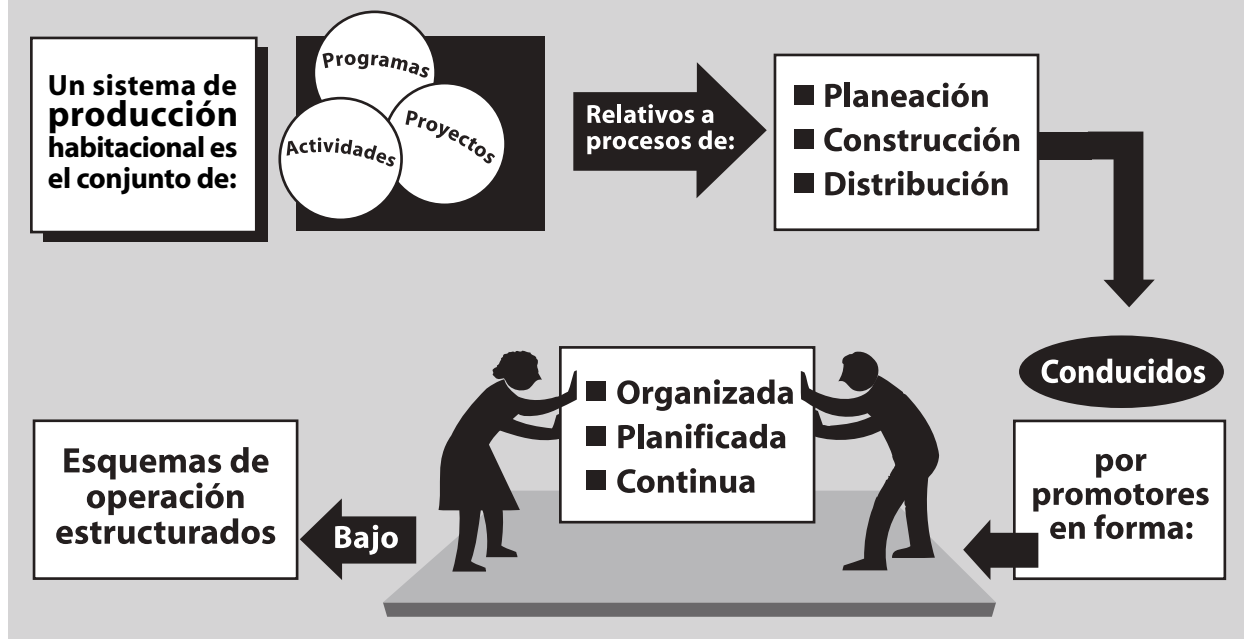
Todo sistema de producción habitacional requiere para operar adecuadamente de un sistema integrado y específico de instrumentos de apoyo (jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales y de fomento).

5.1 Antecedentes

La gestión pública de los derechos humanos económicos, sociales y culturales como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, el transporte, la comunicación social e incluso la cultura y la recreación se viene organizando desde finales de los años treinta del siglo pasado en sistemas que, conforme se fueron consolidando, convirtieron en abstracta y lejana su relación con las personas a las que sirven, ignorando y de hecho eliminando de su consideración las expresiones culturales, las formas de vida diversas y los lugares en los que éstas se desarrollan.

La evolución de los sistemas bajo dicha tendencia condujo a su burocratización y rigidización, y a convertirlos en mecanismos de control social manejados por intereses económicos y políticos en los que quedan cada vez menos espacios para la diversidad, la creación autónoma y la interacción humana.

Sistemas de producción y gestión habitacional



5.2 Sistemas cerrados

La evolución sistémica de la producción de mercado ha llevado a la consolidación de esquemas cerrados de producción y de gestión pública de vivienda.

Los sistemas cerrados se desarrollan de acuerdo a procedimientos preestablecidos, recogidos en manuales de operación de aplicación rigurosa. Responden a estructuras verticales y jerárquicas de decisión y control y limitan, en consecuencia, la participación tanto del personal que los opera como de los actores a los que sirven. Son manejados por especialistas y por instituciones organizadas sectorialmente, lo que tiende a desvincularlos de las intervenciones de otros actores.

En el caso de la producción y gestión de la vivienda y el hábitat éstos se caracterizan por:

- Estar controlados por equipos técnicos especializados;
- Manejar una gama limitada de prototipos urbanos y de vivienda que se repiten aun en contextos geográficos y sociales diferentes;

- Establecer procesos productivos industrializados, incorporar componentes prefabricados o incluso producir viviendas completas o secciones de ellas en fábricas especializadas.

Su lógica productiva se basa en la disminución y el control estricto de los costos y los tiempos en las fases de planeación, producción y distribución de la vivienda.

Su operación adecuada requiere también de normas estrictas y de un sistema de apoyo institucional congruente con la gama limitada y las características de los programas que manejan.

Si bien la producción mercantil privada de vivienda funciona bien dentro de sistemas cerrados, la producción social se ve totalmente limitada para operar en ellos dada la diversidad de situaciones y de variantes productivas que la caracterizan.

5.3 Sistemas abiertos

La diversidad de circunstancias económicas que enfrentan y de rasgos culturales que caracterizan a los sectores de bajos ingresos, la multiplicidad de iniciativas que surgen de esa diversidad, la urgente necesidad de apoyar su inserción productiva en la sociedad y de fortalecer su capacidad de decisión y de participación en el manejo de la vida pública, requiere el desarrollo de un sistema abierto de producción y gestión habitacional.

Los sistemas abiertos tienden a ser más horizontales en su estructura y a abrir espacios más amplios a la participación de sus operadores y beneficiarios. Se manejan con un mayor nivel de apertura e incertidumbre y, en consecuencia, estimulan la innovación y la diversidad de soluciones.

Tienden a tejer redes de interacción y retroalimentación entre los actores que los operan y gestionan, entre experiencias diversas y entre los múltiples fenómenos que tienen lugar en el territorio o que se expresan en el espacio virtual. Redes que operan y evolucionan en forma dinámica, generando articulaciones y sinergias adecuadas a sus requerimientos de autoorganización y desarrollo.

Se trata pues de sistemas capaces de manejar la complejidad

del hábitat mediante acciones interactorales, intersectoriales e interdisciplinarias.

Las organizaciones que inciden en la producción y la gestión social del hábitat son muy diversas en su origen, objetivos, estrategias y modalidades de operación. Es a partir de esas características que se relacionan e interactúan con los demás actores y con el contexto en el que trabajan. Sin negar su identidad específica, van abriéndose al mundo a semejanza de una espiral recurrente que, al desenvolverse, fortalece sus interacciones y enriquece con su quehacer la diversidad del hábitat humano.

Respecto a la producción habitacional, se trata de sistemas más complejos que:

- Trabajan soluciones específicas “a la medida”, de acuerdo a las características de la población o del grupo social atendido y del lugar en el que se ubiquen.
- Parten de sus necesidades, posibilidades, capacidades y deseos manifestados mediante procesos participativos.
- Aplican tecnologías constructivas y metodologías sociales adecuadas al caso específico.
- Incorporan sistemas mixtos de construcción (contratados a terceros, apoyados por voluntarios y/o realizados por autoconstrucción o ayuda mutua).
- No se limitan a manejar componentes técnico-constructivos y administrativos sino que incorporan aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales en la determinación de las soluciones y dan cabida, a todo lo largo del proceso productivo, a la participación de diversos agentes externos.
- Generan espacios compartidos de control del proceso productivo por parte del grupo social participante y de sus asesores.

Su lógica productiva se fundamenta en:

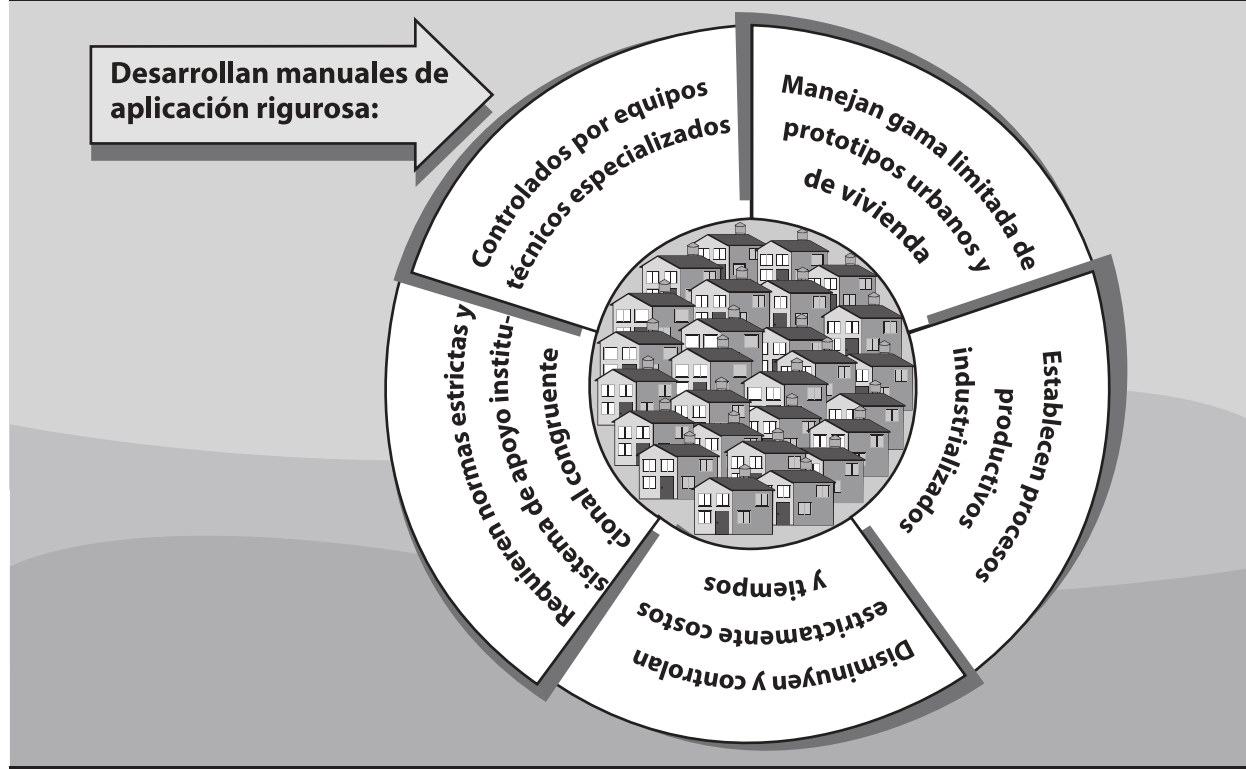
- Reconocimiento de la diversidad.
- Fomento de procesos participativos en todas las fases del proceso productivo.
- Manejo más flexible de los tiempos.
- Reducción de costos directos, mediante el ahorro colectivo y/o en especie, la producción *in-situ* de materiales y componentes constructivos, la aportación voluntaria de mano de obra.

- Reducción significativa de los costos indirectos, ya que se eliminan utilidades y gastos de publicidad, ventas e incluso los de tramitación y administración, que se abaten gracias a la participación activa de sus beneficiarios

La operación fluida y eficiente de un sistema abierto de producción y gestión habitacional participativa exige a su vez de un sistema específico de instrumentos de opciones múltiples, capaz de responder con agilidad, flexibilidad, eficacia y eficiencia a la diversidad de procesos que caracterizan el hábitat popular. Esto es, de instrumentos congruentes entre sí, y a la vez con la lógica social y operativa de esta forma de producción.

Administrar la complejidad que esto implica requiere simplificar los requisitos y construir procedimientos operacionales flexibles basados en la confianza hacia las y los beneficiarios. Sistematizar y simplificar la gestión pública institucional y no las soluciones habitacionales es el objetivo que se persigue.

Sistemas cerrados



Tienden a ser más horizontales en su estructura

- Abren espacios más amplios a la participación
- Estimulan la innovación y la diversidad

Tienden a tejer redes de interacción y retroalimentación entre:

- los actores que los operan
- las experiencias diversas
- los múltiples fenómenos que tienen lugar en el territorio

Tienen el potencial de manejar la complejidad mediante acciones:

- intersectoriales
- interactorales e
- interdisciplinarias



6. Producción social de la vivienda y el hábitat

En los países del sur, entre un 50 y un 75% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat son producidos y distribuidos al margen de los mecanismos de mercado controlados por el sector privado e incluso de los programas financieros estatales. Con diferentes nombres y características, este fenómeno se produce en todos los países pobres y, en mucho menor escala, en zonas urbanas y rurales de los países industrializados. En América Latina se designa a las diversas modalidades que adopta este fenómeno como producción social de la vivienda y el hábitat.⁹

6.1 Definición

Por producción social del hábitat entendemos todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el **control** de auto-productores y otros agentes sociales que operan **sin fines de lucro**.

Los procesos de producción social de vivienda y otros componentes del hábitat se dan tanto en el ámbito rural como en el urbano, y pueden tener origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables.

Las variantes autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel organizativo de las y los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat.

Se trata de un fenómeno que abre múltiples opciones pro-

⁹ Para mayor información sobre este tema se puede consultar:

Enrique Ortiz y María Lorena Zárate (comp). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. HIC-AL y UAM. México, 2002; y Enrique Ortiz y María Lorena Zárate *De la marginación a la ciudadanía. 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. HIC, HIC-AL, Forum Universal de las Culturas. Barcelona, 2005.

ductivas y tipos de intervención que van desde el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes y la producción de nuevas viviendas hasta el mejoramiento barrial y la producción y gestión de grandes conjuntos urbanos o rurales.



6.2 Significación social y valor estratégico

La producción social del hábitat, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa.

Al situar al ser humano al centro de sus estrategias, su método de trabajo y sus acciones, pone en marcha procesos innovadores de profundo contenido social e impacto transformador, capaces de contrarrestar las tendencias actuales que contribuyen a:

- Desarrollar mecanismos de decisión cada vez más alejados de los pueblos e incluso de los Estados nacionales, rompiendo la soberanía a todos los niveles e implantando nuevas formas de dominación más sutiles y abstractas.
- Promover la globalización económica controlada por grandes corporaciones y la delegación de responsabilidades sociales que antes asumía el Estado tanto en la iniciativa privada como en los sectores sociales empobrecidos dejados a su suerte.
- Generar pobreza, desigualdad y múltiples formas de exclusión social.
- Depredar la naturaleza, degradar el ambiente y despojar a los pueblos de sus bienes naturales y saberes ancestrales.
- Destruir los colectivos mediante prácticas que individualizan los problemas y las soluciones, dividen a las comunidades y subordinan las organizaciones sociales y los derechos humanos a los intereses económicos y políticos de los poderosos.
- Criminalizar la protesta e impedir que prospere la propuesta y las iniciativas sociales autónomas.

Frente a dichas tendencias, la producción social de la vivienda y el hábitat puede cumplir un papel estratégico en virtud de las siguientes consideraciones:

- Acrecentar la capacidad de gestión de los pobladores organizados y su control sobre los procesos productivos del hábitat.
- Basar sus prácticas en el ejercicio de la democracia partici-

pativa y el control social de las decisiones y procesos productivos y de gestión, con lo que contribuye a construir ciudadanía, abrir espacios concretos a la soberanía popular, hacer efectivos los derechos sociales y las garantías individuales y fomentar la corresponsabilidad.

- Derramar recursos provenientes del ahorro, el crédito y los subsidios en la comunidad en que se desarrollan las acciones, fortaleciendo así los circuitos populares del mercado, la economía de los participantes y la de los sectores populares en su conjunto.
- Abrir y defender espacios productivos controlados en todas sus fases por organizaciones sociales, constituyendo un contrapeso local y nacional importante a la concentración y dominio económico de unos pocos.
- Controlar los procesos de promoción, planeación, producción, distribución y uso de la vivienda, lo que limita las injerencias tecnocráticas; favorece el desarrollo de la capacidad técnica y administrativa del pueblo; respeta y alienta la diversidad, las prácticas culturales y el desarrollo tecnológico adecuado al entorno ambiental y a la participación comunitaria; fomenta decisiones que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida tanto a nivel urbano como familiar; abarata costos y favorece la movilización de los múltiples recursos técnicos, sociales y culturales que constituyen la riqueza de los pueblos.
- Contribuir a la construcción de instrumentos que reconocen y alientan el crecimiento personal y la acción colectiva consciente y responsable, coadyuvando así a enfrentar con eficacia las tendencias individualizantes y marginalizantes actuales.

Contribuye también a dicha estrategia social como consecuencia de:

- Basar sus prácticas productivas y de gestión en el trabajo, la acción organizada de los participantes y la canalización de solidaridades y apoyo mutuo.
- Sustentar sus iniciativas locales en prácticas culturales ubicadas en contextos ambientales específicos, lo que permite no sólo respetar la diversidad sino avanzar significativamente en el desarrollo, experimentación y difusión de prácticas que aportan a la sustentabilidad ambiental.
- Reconocer como su principal fuerza movilizadora a la gente que participa, garantizando así una mayor atención a las necesidades de los diversos actores, principalmente de las mu-

jeros, grupos empobrecidos y en situación de vulnerabilidad.

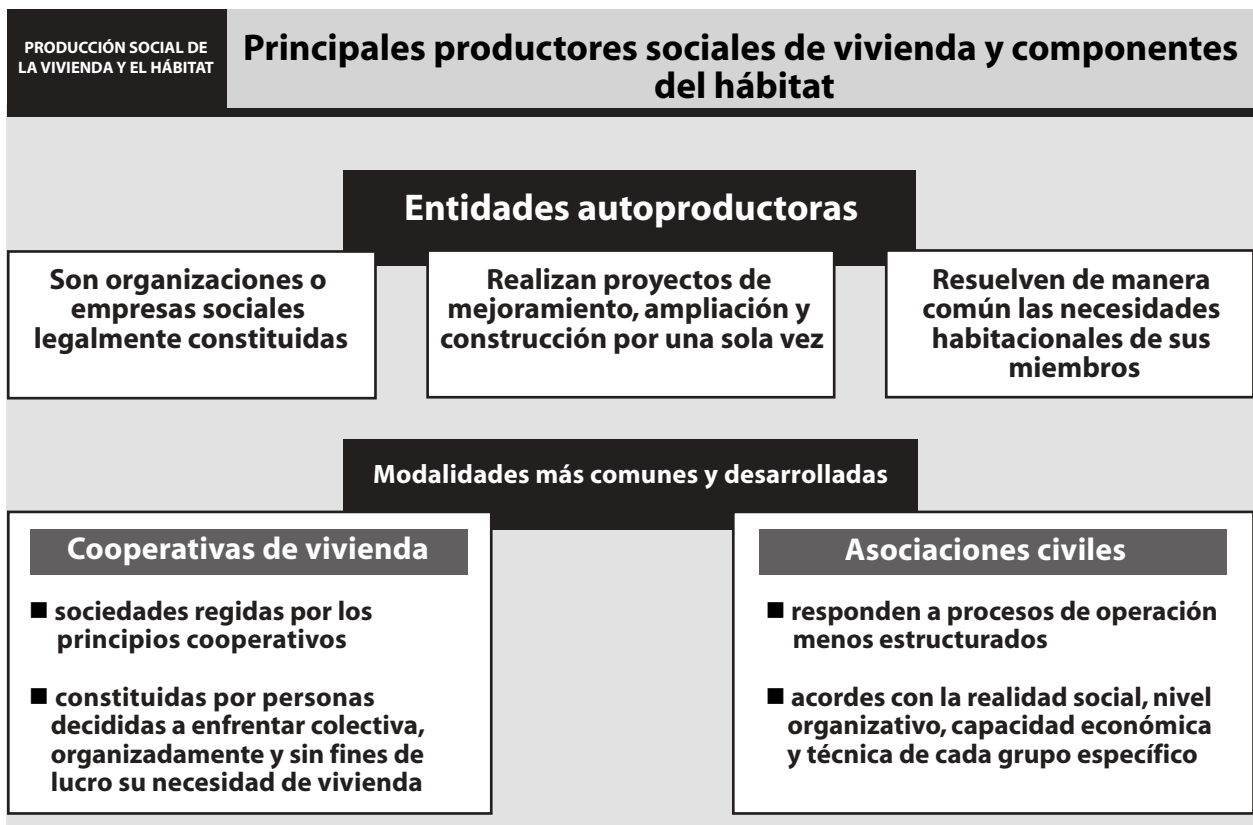
- Aliviar los largos y desgastantes procesos de autogestión individual, lo que contribuye a facilitar y hacer más productivo, efectivo y organizado el esfuerzo social.

6.3 Principales productores sociales de vivienda y componentes del hábitat

Por su relevancia en el proceso de integración de un sistema abierto de producción social sólido y de alto impacto, se perfilan a continuación algunos actores que conducen y/o apoyan procesos autogestionarios organizados de producción y gestión del hábitat.

a) Entidades autoproductoras

Organizaciones o empresas sociales, legalmente constituidas, que realizan por una sola vez proyectos de mejoramiento, ampliación y/o construcción de viviendas nuevas y conjuntos destinados a resolver las necesidades habitacionales de sus miembros.



Entre las modalidades más comunes y desarrolladas destacan:

Las cooperativas de vivienda, que son sociedades regidas por personas decididas a enfrentar colectiva, organizadamente y sin fines de lucro su necesidad común de vivienda.¹⁰

Las asociaciones civiles y otros emprendedores sociales, que responden a procesos de operación menos estructurados que las cooperativas, acordes con la realidad social, el nivel organizativo y la capacidad económica y técnica de cada grupo específico.

b) Entidades productoras especializadas sin fines de lucro

Cooperativas matriz, ONG productoras y otras organizaciones profesionales, organizaciones sociales de amplia membresía que cuentan con cuerpos técnicos especializados, y otros agentes legalmente constituidos que promueven y realizan en forma continua proyectos habitacionales para terceros. Operan sin fines de lucro y dan prioridad a grupos sociales de bajos ingresos, vulnerables o en situación de emergencia, a los que identifican desde las primeras fases del proceso productivo para fomentar su capacitación y su participación activa y organizada.

Cooperativas matriz de vivienda

- Reciben en forma abierta la inscripción de socias/os con la finalidad de asistirles en la organización de secciones o unidades cooperativas filiales.
- Organizan y fomentan el ahorro sistemático de socias/os y apoyan la integración social, la planeación y la gestión de sus proyectos ante las entidades públicas y financieras.
- Asesoran la adquisición de suelo, la construcción y la adjudicación de las viviendas.
- Otorgan o contratan con organismos especializados la asistencia técnica integral.
- Negocian precios, acopian e incluso producen materiales y componentes constructivos.
- Conceden préstamos complementarios a las secciones o unidades cooperativas, pudiendo constituir al efecto una sección de ahorro y préstamo.

¹⁰ Las cooperativas tienen el carácter de ser a la vez asociaciones y empresas, por lo que, para su mejor desempeño, deben contar con asesoría integral (social, técnica, legal, financiera, administrativa y contable). Las unidades cooperativas, de acuerdo con la forma de tenencia que elijan, pueden ser:

De usuarios o de propiedad colectiva en la que el socio tiene:

- el derecho de uso y la seguridad de tenencia o posesión;
- la propiedad del valor actualizado, pero no especulativo, de la inversión realizada tanto en ahorro previo, trabajo y amortización del crédito que reciba;
- la posibilidad de heredar estos derechos, siempre y cuando la persona acepte y reúna las condiciones exigidas para hacerse socia/o de la cooperativa.

De propietarios, que otorgan al socio el derecho de propiedad individual sobre la vivienda adjudicada y la copropiedad sobre las partes comunes del inmueble (propiedad en condominio). La cooperativa puede o no disolverse al terminarse de adjudicar las viviendas, lo cual debe estar establecido en sus bases constitutivas.

De acuerdo al sistema de construcción que se elija, las unidades cooperativas pueden ser:

De ahorro y préstamo, en que los socios deben cubrir un aporte en dinero para acceder a un crédito suficiente para contratar la edificación total de su vivienda a empresas constructoras que pueden ser también cooperativas o empresas privadas.

De autoconstrucción o de ayuda mutua, que combinan la aportación individual o familiar de mano de obra y/o el trabajo comunitario con actividades constructivas más complejas contratadas a terceros.

Estas clasificaciones se han tomado, en forma resumida, de la experiencia que desde 1968 desarrolla el sistema cooperativo uruguayo de vivienda. Para más información consultar:

www.fucvam.org.uy
www.sccportal.org

ONG productoras de vivienda

- La necesidad de ampliar la productividad y los alcances de la producción social de vivienda, a partir de la acumulación y sistematización de sus propios procesos de asesoría a grupos y organizaciones populares, conduce a que algunas ONG asuman el papel de promotoras y ejecutoras de proyectos habitacionales.
- Pasan así de ser entidades asesoras a participar directamente en la producción habitacional a mayor escala.
- Los grupos beneficiarios pasan a ser contratantes, disminuyendo el número de actividades que como productores directos tendrían que conducir o realizar.

Cuerpos técnicos vinculados a movimientos sociales

- Algunas organizaciones sociales de amplia membresía y experiencia han generado sus propios cuerpos profesionales que trabajan exclusivamente para ellas, dentro de lineamientos semejantes a los establecidos por las ONG productoras.

Organizaciones civiles filantrópicas

- Para atender casos de emergencia y a grupos vulnerables o en pobreza extrema (damnificados, niños en situación de calle, ancianos, mujeres solas con hijos, enfermos), existen organismos de carácter filantrópico que asumen el papel promotor de programas de vivienda.
- Se incluyen como parte de la producción social por compartir sus principales características, lo que les exige contar con su propia planta profesional, asumir el papel promotor y ejercer el control del proceso productivo.

Estas formas de producción por terceros se entienden como parte del sistema de producción social de vivienda por lógica productiva, fines sociales, carácter no lucrativo y articulación solidaria que establecen con los grupos que generalmente identifican y promueven para que participen activamente desde la primera fase del proceso productivo.

Principales productores sociales de vivienda y componentes del hábitat

Entidades productoras especializadas sin fines de lucro

Cuentan con cuerpos técnicos especializados

Promueven y realizan proyectos habitacionales en forma continua

Dan prioridad a grupos de bajos ingresos, vulnerables o en situación de emergencia

Productoras sociales relevantes

Cooperativas matriz de vivienda
ONG productoras de vivienda
Cuerpos técnicos vinculados a movimientos sociales
Organizaciones civiles filantrópicas

6.4 Instituciones de apoyo a la producción social de la vivienda y el hábitat

Centros o institutos de asistencia técnica

Entidades no lucrativas que proporcionan asesoría técnica a los procesos de producción social del hábitat y la vivienda bajo formas organizativas de ONG, asociaciones o cooperativas de profesionales, grupos vinculados a los gremios, talleres universitarios o cuerpos técnicos dependientes de organizaciones sociales.

Las características de esta forma de producción exigen en sus modalidades más complejas que la asesoría sea integral (social, técnica, financiera, legal, administrativa y contable).

Federaciones de cooperativas de vivienda

- Organizaciones cooperativas de segundo grado que promueven, capacitan, organizan, asesoran y respaldan la producción y gestión social de vivienda y otros componentes del hábitat a través de unidades cooperativas.
- Por tratarse de entidades sociales organizadas de acuerdo a los principios cooperativos, que aglutinan números importantes de socios y de unidades de vivienda, juegan un papel importante en la creación, desarrollo constante y defensa de esta forma de producción y de gestión social del hábitat.

Organizaciones apoyadas por voluntarios

Existen organizaciones civiles, religiosas y políticas que proporcionan asesoría técnica y realizan tareas constructivas organizando y canalizando la participación de voluntarios, principalmente en apoyo de familias sin techo, migrantes, desplazados y damnificados por desastres.

Empresas socialmente responsables

Algunas empresas interesadas en mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares exploran caminos que les permitan colocar sus productos y sistemas constructivos fomentando, capacitando, asesorando e incluso financiando procesos de producción social de vivienda.

Al ubicarse en los límites de una y otra forma de producción debe reconocerse la autonomía de ambas partes y garantizarse que:

- el control y las decisiones que orienten el proceso productivo en todas sus fases esté en manos de los productores sociales;

- el cobro de los servicios que presente la empresa sea transparente y esté negociado con los productores sociales;
- los costos que deban cubrir los productores sociales por concepto de crédito, compra de materiales, alquiler de equipos, asesoría técnica y otros conceptos estén por debajo de los precios de mercado.

Desarrolladores sociales

En el caso mexicano, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), impulsa la Producción Social de Vivienda Asistida (PSVA). Lo hace mediante el fomento y acreditación de dos tipos de entidades operativas: Ejecutoras Sociales y Desarrolladoras Sociales de Vivienda.¹¹

- Las desarrolladoras sociales actúan en apoyo de los auto-productores sociales individuales o colectivos otorgándoles asistencia integral -social, técnica, financiera, administrativa, contable y legal- en la medida en que la complejidad del caso lo requiera.
- Operan sin fines de lucro, con recuperaciones que permiten su sostenibilidad.
- Se cuida que trabajen en forma continua y acrediten capacidad técnica en los diversos campos que por su propio enfoque se ven obligados a cubrir.
- Se favorece y estimula su asociación o alianzas con otros actores para complementar los campos de asistencia no cubiertos, en especial con microfinancieras acreditadas como ejecutoras sociales, para garantizar el flujo de los créditos y los subsidios y su buen manejo financiero.
- Lo anterior permite que los desarrolladores sociales acreditados que demuestren capacidad operativa en el campo financiero puedan adherirse también como ejecutoras sociales.

¹¹ Se trata de un esquema abierto y flexible que acepta diversos tipos de personalidad jurídica y de modelos de intervención, que implican alcances y formas diferentes de canalizar la participación de sus beneficiarios. La intervención de las desarrolladoras sociales varía desde la asesoría puntual en casos de mejoramiento individual de vivienda, hasta la operación de modelos integrales de intervención que se acercan en mucho a la modalidad de producción social por terceros. Para más información sobre las características y los avances en el sistema de instrumentos de apoyo a la PSV ver: www.conavi.gob.mx También se puede consultar el Informe *Estado Actual de la Vivienda en México 2011* (sección 2.2.3) en www.cidoc.com.mx

6.5 Condicionantes operativas

El buen desempeño de los autoprodutores, productores especializados e instituciones de apoyo a la producción social de la vivienda y el hábitat depende en gran medida de que se cuente con políticas, instrumentos y programas adecuados a esta forma de producción.

Es fundamental que las instituciones públicas encargadas de desarrollarlos hagan una distinción clara entre la producción social y la de mercado y generen instrumentos específicos y claramente diferenciados para cada una de ellas.

La realización plena de las enormes potencialidades y posibilidades transformadoras de la producción social de la vivienda y el hábitat, en sus diversas modalidades y variantes, depende de los siguientes factores:

- nivel efectivo de control del proceso productivo que puedan ejercer los productores sociales;
- conducción participativa, abierta, democrática y transparente del proceso;
- calidad y alcances de la participación de los propios destinatarios en las acciones que se realicen;
- consistencia organizativa del grupo participante;
- grado de apropiación del proyecto que éste logre alcanzar.

Todo ello depende en gran medida de:

- el involucramiento del conjunto de participantes en las diversas tareas y comisiones que se organicen;¹²
- la metodología que se utilice en la formación e integración social de los participantes;
- la realización de un programa de capacitación de los actores que participan y acompañan el proceso en sus diversas fases y tareas;
- la calidad e integralidad de la asistencia técnica y su respeto al desarrollo autónomo de los procesos sociales.

¹² Errores graves a evitar:
-delegación de las decisiones y de la conducción del proceso productivo y de gestión en uno o un pequeño grupo de dirigentes, o en los asesores técnicos;
-pagar a terceros o delegar en parientes la responsabilidad de trabajo y presencia que exige la apropiación social de este tipo de iniciativas;
-ahorrar contratando asesores inexpertos o desinteresados en los principios y objetivos sociales que orientan esta forma de producción y de gestión del hábitat.

Reflexiones finales

La producción social de la vivienda y el hábitat supera los enfoques especializados y reduccionistas. Se trata de procesos complejos y dinámicos que articulan la intervención de múltiples actores y fomentan su interrelación dialógica y crítica, en evolución y retroalimentación continua. Procesos que no se limitan al diseño y construcción de viviendas, equipamientos y espacios públicos sino que contemplan su articulación con el entorno natural y construido, su impacto en la economía de los participantes y de la comunidad en la que se ubican, su papel en la construcción de condiciones adecuadas al desarrollo de la vida cotidiana y la convivencia social. Esto es, procesos que integran todos aquellos factores que pueden y deben contribuir al disfrute de una vida buena en la comunidad participante y a su proyección activa, solidaria y responsable en el contexto urbano o rural en el que se desarrollan.

En consecuencia, la producción social del hábitat no es sólo tarea de arquitectos y urbanistas, mucho menos de promotores de negocios inmobiliarios, sino que exige el trabajo interactoral, intersectorial e interdisciplinario.

El profundo desconocimiento de sus características y de su potencial transformador y productivo por parte de muchos de los actores que intervienen en las diversas fases del proceso habitacional, y en especial de quienes deciden las políticas sectoriales y las de financiamiento, ha limitado la producción social de la vivienda y el hábitat a la realización de experiencias aisladas y desvinculadas entre sí. Experiencias muchas de ellas paradigmáticas, reconocidas y premiadas como mejores prácticas que, pese a serlo, no han alcanzado aún a impulsar esta forma de producción como un sistema en muchos aspectos diferente e incluso antagónico con el de la producción privada mercantil. Sistema que por sus objetivos, estrategias, métodos de implementación y procesos productivos y de gestión sería capaz de potenciar interactiva-

mente los impactos socio-culturales, macro y microeconómicos y físico-ambientales que trae consigo su enfoque integral del hábitat humano.

Impulsar hoy la producción social de la vivienda y el hábitat, no obstante ser tan antigua como los primeros pasos dados por la humanidad para establecerse permanentemente en un territorio, no es una propuesta retardataria ni de rescate nostálgico de algo que la modernidad tecnificada y eficientista debiera dejar atrás. Por lo contrario, ante la profunda crisis civilizatoria por la que hoy atraviesa nuestro mundo y de acuerdo a los planteamientos desarrollados en este texto, hoy toma nuevos significados y vigencia.

Busca colocarse como una de las muchas opciones transformadoras que hoy requerimos impulsar y articular tanto a nivel local como nacional y global para enfrentar los procesos incontrolados de acumulación y concentración del producto del trabajo humano, de destrucción acelerada de la biósfera, de imposición de tecnologías que nos avasallan y someten, de exaltación del lucro como valor supremo y de abandono de la comprensión y el respeto a las personas con rostro en la riqueza de su diversidad. Tarea urgente para construir alternativas al tren acelerado y sin controles que está conduciendo a nuestra civilización al precipicio y la barbarie.

La producción social de la vivienda y el hábitat se suma así a la vanguardia de quienes exploran nuevos caminos y prácticas sociales que nos permitan, pese a tener todo en contra, contribuir a la construcción de un mundo más humano. Ese otro mundo posible en el que rescatemos la capacidad productora y decisoria de nuestros pueblos y desarrollemos nuevas formas de autonomía, solidaridad y convivencia.

**Producción social de
la vivienda y el hábitat**
Bases conceptuales y
correlación con los
procesos habitacionales

Se terminó de imprimir en
el mes de abril de 2012
en los talleres de
Impretei, S.A. de C.V.
Almería 17, Col. Postal
03410 México, D.F.
Tel. 5590 5681
impreteisa@prodigy.net.mx

Se imprimieron 500 ejemplares
más sobrantes para reposición.

