

# **Procesos sociales y producción de vivienda en América Latina: 1960-1980 (Análisis de casos)**

Samuel Jaramillo  
Martha Schteingart

## **Introducción**

Durante las dos últimas décadas, la existencia social del llamado “problema de la vivienda” se ha transformado de manera más o menos profunda en los diferentes países latinoamericanos. Esto no se limita a un replanteo de la problemática que obedece sólo a cambios en la forma de conceptualización o en el enfoque teórico con que ella es analizada. Creemos, por el contrario, que se han producido mutaciones importantes en los componentes de la misma, como son las relaciones sociales que se generan en la producción de la vivienda, el papel que esas relaciones tienen en diversos procesos globales, así como las políticas que el Estado ha implementado en relación a este valor de uso y las respuestas de los sectores populares afectados.

En esta presentación nos referiremos, de manera general, a los cambios ocurridos particularmente en los últimos veinte años, poniendo énfasis en el análisis de las diferentes formas de producción-circulación de la vivienda, tanto para los sectores de la demanda solvente como para los estratos populares, en el contexto de las distintas etapas del desarrollo económico y de la urbanización en el subcontinente.

De esta manera, resulta necesario caracterizar al sector inmobiliario capitalista que se va conformando durante el período en estudio, y explicar las transformaciones y efectos de su acción sobre el consumo de la población, al mismo tiempo que especificar las políticas habitacionales del Estado, articuladas de alguna manera a la conformación y desarrollo de ese sector. Las respuestas de los estratos populares a través de los asentamientos ilegales y la autoconstrucción no sólo deben entenderse en el contexto más amplio de los procesos de urbanización en la región, sino

también como producto del funcionamiento del sector inmobiliario privado y de las políticas oficiales, tanto dirigidas a apoyar el capital y el consumo de los sectores solventes, como a hacer frente a las carencias de los grupos más necesitados a través de las escasas fórmulas que tiene a su alcance, sobre todo dentro de las serias limitaciones estructurales de las economías en crisis.

Los análisis que aquí presentamos se han centrado en los casos de Colombia y México, países que no fueron seleccionados por considerarlos representativos de modelos diferentes de desarrollo en la región. Por el contrario, son los únicos casos que hemos podido analizar en profundidad ya que han constituido, en los últimos años, nuestros objetos de investigación en el campo de la producción habitacional.

No sabemos en qué medida las conclusiones que hemos podido extraer de estos análisis podrían ser aplicadas también a los demás países latinoamericanos. Muchos más estudios deben aún llevarse a cabo para poder hacer generalizaciones, establecer especificidades o teorizar sobre la problemática actual de la vivienda en esos países.

Sin embargo, quizás tanto las tendencias comunes como los aspectos diferenciales observados podrían servir de base para destacar qué posibilidades y limitaciones podrían existir para realizar generalizaciones sobre esta temática en el nivel de la región.

## **I. Antecedentes de la situación actual de la vivienda**

En distintos momentos, que se ubican entre los años cuarenta y comienzos de los sesenta, los diferentes países latinoamericanos comienzan a experimentar cambios importantes en sus formas de urbanización así como transformaciones en la estructura de producción de la vivienda urbana (sobre todo para los sectores populares) y en las acciones del Estado dirigidas a intervenir en el llamado "problema habitacional".

Como resultado de tremendas presiones demográficas y migratorias, generadas por la maduración del modelo de acumulación de "sustitución de importaciones", en las grandes ciudades se vive la eclosión de gigantes barriadas que parecen marcar una característica peculiar de la urbanización en el área, generando importantes conflictos con la lógica social dominante en distintos órdenes.

Es bien conocido el análisis que muestra cómo el proceso de sustitución de importaciones desencadena un fuerte movimiento migratorio del campo hacia las grandes ciudades. La persistencia de estructuras agrarias muy atrasadas en algunas regiones y la proliferación de relaciones capitalistas en el campo dominadas por el gran capital confluyen, entre otras razones,

a expulsar población excedente hacia la gran ciudad. Pero allí, por las mismas características de la industrialización, estos sectores tienen dificultades para articularse directamente al capital como asalariados. El resultado no es sólo la proliferación de actividades paralelas, poco productivas, etcétera, que los nuevos habitantes urbanos empobrecidos buscan como formas de supervivencia, sino un relativo desajuste en los mercados del trabajo, que da al capital una posición de fuerza excepcional frente a los oferentes de fuerza de trabajo, lo que le permite mantener remuneraciones excepcionalmente bajas.

El crecimiento súbito de migrantes en las ciudades y su aguda pauperización hicieron imposible que sus crecientes demandas habitacionales pudieran ser satisfechas por el aparato de producción de vivienda que existía en estos países, dominado en general por formas de producción muy atrasadas (por encargo, y una producción capitalista rudimentaria y minúscula) que exigían además niveles apreciables de solvencia en los ingresos de los usuarios potenciales.

De una forma similar a como los grupos populares buscaron formas de sobrevivencia sustitutivas del trabajo asalariado, revitalizando y transformando modalidades de actividad atrasadas pero a su alcance, estos mismos grupos adoptan mecanismos particulares para procurarse una vivienda, dada su imposibilidad de acceso a los canales convencionales de obtención de este valor de uso. Estos mecanismos consisten básicamente en el recurso a la "autoconstrucción" como forma productiva, lo que reduce el costo monetario de la vivienda y se adapta a sus limitadas e irregulares condiciones de ingreso: por otra parte, la ocupación ilegal o no reglamentaria de tierras alivia sus erogaciones monetarias mediante la contracción o eliminación de la renta de la tierra. La precariedad que esto significa en cuanto a disfrute del valor de uso en cuestión, no impidió (ya que los grupos implicados no tenían otra alternativa) que esta "solución" al problema de la vivienda se convirtiera en la práctica más extendida para las capas más pobres.

Frente a este fenómeno —que evidenciaba el carácter contradictorio del "desarrollo urbano", ponía en cuestión la propiedad privada o el poder coercitivo y regulador de los aparatos del Estado, y muchas veces ocasionaba agudos conflictos sociales y políticos—, surgieron algunas políticas estatales que parecían centrarse en tres ejes. Uno de ellos consistía en el intento de reprimir y obstaculizar la llamada "urbanización espontánea", especialmente en aquellos casos en que se violaba flagrantemente la división social del espacio o estaba en juego de manera importante el principio de propiedad sobre la tierra urbana. Es la época en que se multiplican los desalojos de asentamientos populares, concebidos como operaciones de cirugía social en las que se intentaba extirpar este "cáncer urbano" y en las cuales, por supuesto, no estaban excluidos los enfrentamientos violentos.

Otro tipo de política se orientaba más hacia el asistencialismo y la organización de los sectores pobres urbanos, brindando algunos apoyos para

el mejoramiento de las colonias, sobre todo en lo relativo a sus servicios e infraestructura.

El tercer componente de la política consistió en la creación o el fortalecimiento de líneas de producción de vivienda llamada de "interés social" por parte del Estado, como mecanismo fundamental para enfrentar las crecientes necesidades de habitación de los sectores pobres. En la consolidación de este instrumento tuvo un peso decisivo el programa de la Alianza para el Progreso; en él se identificó la producción de vivienda popular por parte del Estado como uno de los aspectos con mayor incidencia sobre la integración de los sectores dominados. Diversas agencias estadounidenses abrieron créditos especiales que revitalizaron y multiplicaron la actividad de los organismos estatales productores de vivienda social en los países latinoamericanos.

En Colombia esos procesos se presentan en forma bastante nítida. En lo que se refiere a Bogotá, el caso más conocido, la notable aceleración del crecimiento demográfico acompaña en estas épocas a un aumento muy veloz de la actividad autoconstructora. Entre 1928 y 1938 se construyó bajo esta modalidad productiva alrededor del 30% del total de viviendas en Bogotá y entre 1938 y 1951 esta proporción pasó al 54.9%.<sup>1</sup>

Por peculiaridades del mercado del suelo en esta ciudad, las invasiones en esa época eran poco frecuentes y predominaban más bien los llamados "barrios piratas" (propiedad legal pero al margen de los reglamentos urbanísticos). Allí donde se presentaron, ellos fueron reprimidos violentamente, y en general la autoconstrucción fue en el mejor de los casos ignorada, con no pocas iniciativas de hostigamiento y obstaculización.

El Estado, que hasta principios de los años cincuenta no tiene prácticamente ninguna política respecto a la producción de vivienda para los sectores de bajos ingresos, inicia en esos años un nuevo programa al asignar al Instituto de Crédito Territorial (ICT), que se dedicaba a la vivienda rural, la producción de vivienda popular en las grandes ciudades. Su volumen de actividad fue, sin embargo, relativamente modesto y sujeto a las oscilaciones de los fondos transferidos del presupuesto nacional, que eran su principal fuente de financiación. Con el programa de la Alianza para el Progreso, el ICT tiene un impulso definitivo; la AID, el BID y el "Development Loan Fund", prestan sucesivas sumas de dólares que permiten al ICT, entre 1960 y 1964, multiplicar por cuatro su ritmo tradicional de actividad. Esta aceleración fue tan notable que el ICT llegó a tener un impacto de consideración en el volumen general de construcción; entre 1951 y 1964 produjo el 20.9% de las unidades de habitación construidas en Bogotá, y, lo que es muy importante, logró afectar la autoconstrucción, que del 54.9% de las viviendas en el período anterior, redujo su participación en este lapso al 26.2%.

En lo que respecta a la producción de vivienda para la demanda sol-

<sup>1</sup> Samuel Jaramillo, *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: El caso de Bogotá*, CEDE-Universidad de los Andes, Bogotá, 1981.

vente, también existen peculiaridades durante esos años. Lo más destacado es el atraso en las relaciones productivas. La llamada "producción por encargo" tiene en esta esfera un lugar destacado, si no dominante, y copa además los estratos superiores de la demanda. La producción propiamente capitalista tiene un débil desarrollo, con un rango de acción limitado y con una talla de operación muy pequeña. Con modalidades que varían de acuerdo al régimen de propiedad del suelo, el agente verdaderamente dominante en esta estructura es el "fraccionador", cuya existencia social se apoya en la propiedad territorial y que se imbrica y subordina tanto a la producción por encargo como a la pequeña producción capitalista. Los enfrentamientos alrededor de la propiedad del suelo se presentan de una forma harto diferente a los que tienen lugar en un contexto en el cual la producción de vivienda de tipo capitalista se encuentra plenamente desarrollada. El resultado físico, consistente en una fuerte tendencia a la suburbanización con muy baja densidad, parece obedecer en parte a la predominancia de estos agentes ligados a la propiedad territorial.

Otra consecuencia importante del carácter atrasado de la estructura de producción de vivienda, es la dificultad de responder adecuadamente, aun tratándose de sectores solventes, a la súbita expansión de la demanda. En este campo, el Estado intenta a su vez activar la producción y contrarrestar la falta de vivienda, que también se extiende a ciertos estratos de la demanda solvente, ante la imposibilidad de la producción por encargo y de la pequeña producción capitalista de responder con agilidad a las nuevas exigencias. Así, de hecho, la producción capitalista se ve favorecida por algunas de las medidas puestas en marcha para estimular la producción y por la maduración gradual de ciertas condiciones necesarias para la acumulación en la rama. Principalmente la creación de líneas de financiamiento adecuadas a la producción de vivienda (largos plazos, articulación de fracciones desvalorizadas de capital de circulación), el crecimiento del mercado y la integración local de la producción de insumos, permiten por esta época un proceso de avance de las relaciones capitalistas en esta esfera, aunque su carácter es lento, gradual y con baja concentración de capital.

En Bogotá la producción capitalista sólo alcanzaba en 1954 el 38% de la inversión en vivienda para la demanda solvente, casi la misma cifra de diez años atrás. En 1964 había progresado, pero sólo alcanzaba alrededor de la mitad de este mercado. Su principal componente consistía en el pequeño capital que dirigía su producción hacia estratos medios de la población. El Estado crea una línea de crédito para vivienda que gira alrededor del Banco Central Hipotecario. Este organismo se encarga de canalizar ahorro de baja remuneración, el cual es combinado con el capital de circulación de la banca privada y dirigido a la construcción. Su impacto es relativamente dinamizador sobre esta porción de la estructura de producción de vivienda aunque permanentemente se debe acudir a nuevos mecanismos para captar ahorro de bajo interés, dado el desarrollo

del sistema financiero global, recurriéndose en forma creciente a la canalización forzosa de dinero, proveniente tanto de sectores capitalistas como de trabajadores.

En el *caso de México*, el proceso de industrialización que comienza en los años cuarenta y se inscribe dentro del proyecto de "sustitución de importaciones", ha estado fuertemente ligado al crecimiento y concentración de la industria en la ciudad capital. Ella experimenta un aumento explosivo de su población (en diez años se duplica) y una gran expansión de la mancha urbana. Este crecimiento se acompaña de la multiplicación de dificultades para el alojamiento de los migrantes pobres, los que saturan las vecindades centrales y comienzan a ubicarse luego en las colonias populares donde gran parte de la vivienda es autoconstruida. Así, el proceso de suburbanización y de formación de asentamientos irregulares se acelera en los años cincuenta y particularmente en los sesenta.

No poseemos datos similares a los presentados para el caso de Bogotá, pero podría afirmarse que el aumento de la autoconstrucción es también muy importante en esta época. En 1947 sólo el 2.3% de la población de la ciudad de México se alojaba en casas denominadas "jacales", erigidas por los usuarios, pero ya para 1952 esta forma de vivienda se había difundido considerablemente constituyendo las llamadas "colonias populares" en donde, se estimó, habitaba un 22% de la población metropolitana.

Las tierras con un valor de uso muy deficiente o excluidas del "mercado" del suelo por el tipo de propiedad, han servido normalmente para el asiento de esas colonias. Nos referimos a terrenos de propiedad pública (producto de la desecación del lago de Texcoco) y a terrenos ejidales y comunales<sup>2</sup> que han permitido el asentamiento de aquellos sectores que no tienen acceso al "mercado" capitalista del suelo, sin los conflictos que produce la ocupación ilegal de tierra de propiedad privada. Estos terrenos, entonces, han servido como un recurso para moderar las contradicciones generadas en el crecimiento urbano y de esta manera no se han presentado en México las respuestas represivas registradas en el caso colombiano. Por el contrario, esa situación en relación a la apropiación de la tierra, sumada al hecho de que la población encontró en esta época una ubicación más o menos adecuada dentro de la estructura industrial de la ciudad, permitieron al Estado ejercer una política de concesión-cooptación, a través de las organizaciones del partido oficial, que canalizaron las demandas y presiones de importantes sectores sociales urbanos. Tampoco se presenta en el caso de México un retroceso de la autoconstrucción como consecuencia de la implementación por parte del Estado de programas de vivienda popular. También en los años cincuenta éste comienza a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de viviendas; entre 1947

<sup>2</sup> Esos terrenos tuvieron su origen en la Colonia (terrenos comunales) o son producto de la Reforma Agraria (los ejidos). Son propiedad de la nación, se entregan en usufructo a los campesinos y sólo pueden ser expropiados para usos urbanos de utilidad pública o interés social.

y 1964 los organismos públicos promovieron y financiaron alrededor de 77 mil viviendas en la ciudad de México, lo cual significa un gran aumento en relación al período anterior. Sin embargo, todavía la participación del Estado era muy pequeña comparada con las necesidades crecientes de vivienda y además ella se canalizaba hacia estratos de la demanda solvente (sobre todo empleados públicos). El financiamiento del AM y el BID no se dirigió a programas de vivienda para los más necesitados; esos organismos internacionales aportaron en 1964 un capital "semilla" para la creación del Programa Financiero de la Vivienda (PFV), básicamente orientado hacia los sectores medios de la población, similar al que se desarrolló en Colombia en esta misma época, que combina el capital desvalorizado del Estado con el capital de circulación de la banca privada, al cual se le fijan condiciones que limitan su rentabilidad "normal" mediante disposiciones legales que reducen la tasa de interés de los créditos hipotecarios, para la llamada vivienda de "interés social".

Este programa ha producido un gran aumento en la producción de vivienda con intervención del Estado (ella pasa de 4 200 viviendas anuales en la ciudad de México, a 8 340 unidades en los años sesenta), al mismo tiempo que ha significado un fuerte apoyo al sector privado de la construcción. A través de los créditos "puente" se da por primera vez en el país la posibilidad de la promoción en gran escala y, por lo tanto, el surgimiento de un sector promocional privado que también en una primera etapa promueve viviendas en serie en grandes fraccionamientos periféricos, que extienden enormemente la mancha urbana de la ciudad de México. De esta manera, en los años sesenta, apoyada por el Programa Financiero de la Vivienda, la producción promocional comienza a crecer de manera decisiva mientras la producción por encargo se retrae considerablemente. La industria de la construcción, que comienza a afianzarse sobre todo en los años cuarenta, alcanza en los sesenta un particular desarrollo, que se aplica ya no sólo a las obras públicas de infraestructura sino también a la vivienda.<sup>3</sup>

La producción de viviendas en serie y la construcción de conjuntos habitacionales está expresando el avance de la tecnificación y de las relaciones capitalistas de producción en la rama. En 1963 esta industria se incorpora a las actividades favorecidas por el Estado, al permitírsele obtener créditos refaccionarios y de la Banca de depósitos.

Así, mientras en las primeras décadas de este siglo buena parte de la producción habitacional resulta totalmente dependiente de la importación de materiales de construcción y de las posibilidades de ahorro de las capas más solventes de la población, en los últimos períodos ella se independiza de las fluctuaciones del comercio exterior y comienza al mismo

<sup>3</sup> Martha Scheingart, "La promoción inmobiliaria en el área metropolitana de la ciudad de México (articulación entre las prácticas privadas y públicas en la producción de vivienda)", mimeo.

tiempo a depender mucho más de las políticas crediticias y de la intervención del Estado en este campo.

## II. El problema de la vivienda en la actualidad

En los últimos años algunos determinantes del problema de la vivienda han cambiado fundamentalmente en los países de América Latina.

El largo período de acumulación del sistema capitalista mundial, que se extiende casi sin alteraciones después de la segunda guerra, se ve bruscamente interrumpido por una fase recesiva, incluso crítica, desde mediados de los años setenta. La articulación de los países del continente con ese sistema capitalista se transforma, intentando acomodarse a las nuevas circunstancias. El mecanismo de la llamada "sustitución de importaciones" alcanza un grado de agotamiento relativo y no constituye de ahora en adelante un camino seguro de reproducción ampliada del capital. Las burguesías locales intentan replantear su papel en la cadena capitalista mundial, cada cual de acuerdo a peculiaridades nacionales pero con dos elementos en común: la redefinición de sus estrategias en términos de "crecimiento hacia afuera" y el intento de atraer capital internacional mediante el otorgamiento de ventajas y concesiones (especialmente al capital de tipo bancario).

Diversas consecuencias tienen estos procesos globales sobre la estructura de producción de vivienda en estos países, entre las cuales destacamos las siguientes:

Como parte del sistema mundial y reforzada con la creación de nuevos lazos de relación, la crisis también se extiende a estos eslabones subordinados, con manifestaciones incluso más acentuadas que en los países centrales. La inflación, el estancamiento en la producción, la crisis fiscal, son notas comunes del desenvolvimiento económico de los países latinoamericanos en estos últimos años. Si algunos países exportadores de petróleo escapan en un primer momento a algunas de estas secuelas, precisamente por su captación de rentas petroleras que se incrementan en esta época, el desenvolvimiento de los resortes económicos finalmente termina por neutralizar estos mecanismos de excepción y por arrastrar a estos países en el movimiento general de contracción.

Lo anterior, y el replanteamiento del papel de estos países en los circuitos mundiales de producción y circulación de capital, confluye hacia una redefinición de las estrategias de reproducción de la fuerza de trabajo en dichos países. El "crecimiento hacia afuera" presiona a las burguesías locales a acudir con especial intensidad a la más importante "ventaja com-



parativa” con la que cuenta en relación con las condiciones de producción en los países centrales: la disposición de una mano de obra particularmente barata. Por distintos mecanismos, que dependen de las circunstancias políticas, pero en un abanico que va desde la utilización de eficaces instrumentos de integración hasta la imposición de brutales regímenes de fuerza, las burguesías latinoamericanas logran recortar los salarios reales de los trabajadores en una importante proporción.

Por otro lado, la reducción de los fondos fiscales y la parálisis de la acumulación lleva a que los monopolios se esfuercen en canalizar hacia su acumulación directa la mayor parte de los dineros estatales a costa de los gastos sociales. De esta manera la pérdida salarial de los trabajadores se acompaña con el empeoramiento de las condiciones generales de vida que normalmente suministra el Estado.<sup>4</sup> Las dos circunstancias confluyen y se traducen en una importante ruptura de las líneas estatales de producción de vivienda social: los sectores populares se pauperizan aún más y se hacen relativamente cada vez más limitados los recursos de los organismos encargados de producir para ellos vivienda de bajo costo.

Realmente desde mediados de los años sesenta, inmediatamente después de la primera oleada de iniciativas de la Alianza para el Progreso, la historia de los organismos productores de vivienda social es la de un paulatino despertar de la ilusión de que con sus instrumentos tradicionales serían capaces de afrontar el problema de la vivienda de los grupos más pobres en las grandes ciudades. El crecimiento demográfico y la migración resultaron tener un dinamismo tal que rebasaron ampliamente la disponibilidad de recursos de estos organismos. En efecto, la tarea aparecía de tal magnitud que el desarrollo de las estrategias nominales de vivienda hubiera implicado destinar tal cantidad de fondos estatales que se habría visto afectado seriamente el ritmo de acumulación. Al mismo tiempo, la gestión de estos fondos no escapa a las leyes del valor; era necesario encontrar quién los suministrara y debían ser repagados y remunerados. Como Aquiles detrás de la tortuga, cada esfuerzo de construcción de vivienda popular se enfrentaba a un crecimiento mayor del déficit habitacional.

En este contexto, a fines de los años sesenta los organismos promotores de vivienda de “interés social” comenzaron a mirar con interés la autoconstrucción espontánea, con la esperanza de buscar respuestas alternativas a los problemas que no habían podido resolver. Políticos y administradores habían empezado a comprender que ante la proliferación general de barriadas y la perpetuación de un agudo estado de privación, el suministro discrecional de ciertos favores otorgados en forma paternalista podía ser utilizado también como mecanismo de integración. Las instituciones productoras de vivienda social comenzaron a lanzar programas experimentales en los que, de distintas maneras y en diversos grados, se combina la acción tradicional con la autoconstrucción. Estos programas se

<sup>4</sup> Lucio Kowarick, *A expliação urbana*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1980.

implementaron con mayor vigor en los países donde las coyunturas políticas los hicieron más propicios para hacer frente a las fuertes presiones sociales.

No obstante, es durante la aguda crisis de los organismos de vivienda a mitad de los años setenta, cuando se acude con mayor énfasis a la autoconstrucción. Entidades prestamistas internacionales como el Banco Mundial tuvieron mucho que ver con esa política, que incorpora cada vez más la autoconstrucción en los planes de vivienda oficial, sobre todo a través de la famosa modalidad de "lotes y servicios".

De esta manera, como lo han señalado varios analistas, el Estado y el capital descargan sobre los propios trabajadores parte de la reproducción de la fuerza de trabajo; ven empeorar sus condiciones de vida y están obligados a prolongar gratuitamente, para el capital, su jornada de trabajo. *Reducción de fondos para la vivienda social, contracción de los subsidios y utilización creciente de la autoconstrucción son los elementos centrales con los cuales los gobiernos de los países de la región enfrentan, o más bien evaden enfrentar, el problema de la vivienda popular.*

Sin embargo, comienzan a aparecer limitaciones nuevas a esta alternativa de canalización de las presiones populares por vivienda. Una dificultad seria viene por el lado de la tierra. El crecimiento acelerado de las ciudades durante un período prolongado y con pautas de ocupación del espacio con relativa baja densidad, ha terminado por afectar la disponibilidad de terrenos requeridos por la autoconstrucción. En el mismo sentido operan transformaciones como la reducción de mano de obra sobrante, el alza en los precios de los materiales de construcción, etcétera.

Lo anterior, sumado a procesos de tipo general, se constituye no sólo en frenos para la expansión cuantitativa de la autoconstrucción sino que implica cambios cualitativos que amortiguan algunas de las "ventajas" de esta opción productiva. En particular los circuitos mercantiles comienzan a penetrar profundamente estos procesos y a limitar su carácter de alternativa no monetaria de acceso a la vivienda: no sólo se generalizan las transacciones monetarias alrededor del suelo y se elevan sus precios sino que la misma construcción es objeto de intercambio. Se generaliza el subarrendamiento de habitaciones, a precios a menudo muy elevados; se revenden las casas autoconstruidas y el proceso mismo de producción tiene cada vez más componentes monetarios.

En lo que se refiere a la producción para la demanda solvente, también los cambios son de mucha consideración. Lo central es el apreciable avance de las relaciones capitalistas y la aceleración de la centralización de capital. Este sector de la rama de la producción de vivienda ha dejado de ser un albergue del pequeño capital (o inclusive de formas más atrasadas de producción) y se ha convertido en una de las principales esferas de reproducción del gran capital, con elevadísimas tasas de remuneración y con indudables evidencias de monopolización.

Esta transformación obedece en parte al desenvolvimiento gradual de estas economías que han hecho madurar ciertas condiciones indispensa-

bles para la consolidación de las relaciones capitalistas en el sector: el mercado ha crecido, se ha integrado nacionalmente la producción de insumos, la estructura financiera ha evolucionado; pero, por otra parte, responde a acciones explícitas del Estado que intenta acomodarse a los cambios socioeconómicos globales.

Una consecuencia importante del agotamiento relativo de la "sustitución de importaciones" es el estrechamiento de las oportunidades de acumulación de los capitales. El cambio de estrategia hacia la producción para el mercado internacional tarda en cristalizarse y no siempre se tiene éxito en todos los intentos. Por diversas razones, la producción de vivienda para los sectores solventes reúne una serie de condiciones que la hacen muy atractiva para funcionar como eslabón de relevo en esta mutación en los modelos de acumulación y termina por plasmarse como esfera importante de acumulación en sí misma. Es una rama que requiere pocas divisas. Sus bajos requerimientos de capital fijo permiten una gran flexibilidad para la rápida entrada y salida de capitales, algo clave en estas circunstancias. En general existía una amplia demanda solvente no satisfecha, limitada por la acción de la antigua estructura de producción y estimulada por la concentración del ingreso, lo cual generalizaba la posibilidad de un rápido crecimiento con elevados niveles de ganancia. La estrecha dependencia de este sector de la estructura financiera va a permitir dos fenómenos: de un lado, la apertura de canales de acumulación que favorecen discriminadamente el capital bancario, sin duda la fracción capitalista más dinámica en estos períodos; de otra parte, la acción estatal sobre esta estructura va a facilitar la repartición de plusvalía drenada por el Estado (renta petrolera, "bonanzas" cafetaleras, etcétera) hacia los grandes conglomerados capitalistas.

No es extraño, pues, que el instrumento privilegiado del Estado para activar esta rama, para transformar su estructura y monopolizarla, consista en la transformación del sistema financiero ligado al sector. Dependiendo de las circunstancias particulares, el control de este eslabón clave se le cede al gran capital, ya sea mediante la creación de mecanismos que captan masivamente ahorro (sistemas de valor constante) o con la inyección también masiva de capital de circulación estatal en los circuitos privados. El dominio sobre este resorte se va a constituir en el factor de acumulación desigual en favor del gran capital, que debido a sus peculiaridades estaba ausente en este sector de producción. La expansión espectacular de este sector va a alimentar en forma exclusiva al gran capital, que además puede beneficiarse de precios de monopolio y de elevadísimas rentas territoriales.

Así, cuando en la actualidad nos referimos a la producción de vivienda para la demanda solvente, no nos referimos a un sector marginal, atrasado, dominado por pequeños capitales y terratenientes; en la actualidad nos encontramos con poderosos capitales, en general convertidos en "promotores" en sentido estricto, ligados o pertenecientes a los grandes conglomerados financieros, con inmenso poder político y econó-

mico y para quienes la producción de vivienda es un punto estratégico para su acumulación. El peso específico de los enfrentamientos en este campo dentro de la escena política y económica general ha variado fundamentalmente, así como la dimensión de sus actores y la trascendencia de sus resultados.

*En el caso colombiano* esta conversión de la rama de producción de vivienda para la demanda solvente se presenta a partir de la década de 1970, precisamente alrededor de la transformación de la estructura de financiamiento. Se implanta un sistema de "valor constante", que al aumentar la remuneración, moviliza grandes magnitudes de ahorro hacia entidades privadas, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV). Estas CAV son extensiones de los grandes monopolios bancarios y dominan a su vez a los promotores más importantes. La expansión del crédito para vivienda hace saltar el volumen de la actividad constructora (si en 1972 es igual a 100, pasa a 147 en 1973 y a 158 en 1974), y dinamiza el avance de las relaciones capitalistas: en 1977 esta forma productiva produce el 64.2% de las viviendas del sector solvente de la demanda y copa el 77.7% de las inversiones. La centralización del capital es también clara: si cuatro grandes firmas producían entre 1964 y 1970 alrededor del 4% de las viviendas producidas legalmente por agentes privados en Bogotá, en 1977 alcanzaban el 21.8%. En el caso colombiano, el remplazo de capital de circulación desvalorizado del Estado por capital valorizado de la banca privada elevó los intereses y orientó la producción claramente hacia los estratos más altos de la demanda: si en 1970 la inversión dedicada al tramo superior de la demanda era del 18% del total, en 1977 llegaba al 30.1%. Esto es más acentuado para la producción capitalista, que del 10.7% en 1970, pasa al 34.7% en 1977. La producción estatal de vivienda a través del ICT sufre una severa contracción: sus fondos globales descienden de un índice 100 en 1972 a 56.8 en 1979. Su imbricación con la autoconstrucción es cada vez más acentuada, convirtiéndose en los dos programas más dinámicos, los de "lotes con servicios" y de "construcción incompleta". Las municipalidades adoptan masivamente los planes de "normas mínimas", que reducen las exigencias a los fraccionadores para sectores populares. Pero a pesar de que la producción del ICT se restringe, particularmente en las grandes ciudades, existen indicios de que el ritmo de la autoconstrucción parece descender. Para examinar un caso concreto, en Bogotá el problema de la tierra parece ser el mayor obstáculo para este bloqueo. No sólo los precios globales de la tierra crecen rápidamente como efecto del *boom* de la construcción privada, sino que la expansión de la ciudad alcanza barreras como zonas montañosas y áreas inundables. Los organismos de planeación local han constatado el continuo decrecimiento del área urbanizada "pirata" y de "normas mínimas" y el crecimiento de sus precios. A su vez, una señal de la presión por el suelo es el resurgimiento de las invasiones, algo relativamente raro en Bogotá. Otros estudios han destacado el considerable aumento de la densidad por espacio construido, es decir, el hacinamiento y la proliferación de la vivienda

compartida, que parece ser la única opción al alcance de los grupos populares.

En el caso de México, desde finales de la década de 1960 se van intensificando una serie de conflictos y contradicciones que se expresan con claridad en el desarrollo urbano y en la producción de vivienda. La industria se consolida con un patrón de acumulación que fomentó la concentración del ingreso y el aumento del desempleo. Los recursos del Estado no resultaron suficientes para financiar los crecientes gastos públicos y se recurre al financiamiento externo que, unido al aumento de las importaciones y a la inversión directa extranjera, profundiza la dependencia externa.

En la ciudad de México, a pesar de la implementación del citado Programa Financiero de la Vivienda, los estratos populares no tienen otra alternativa que ocupar en forma ilegal terrenos ejidales y comunales o transformarse en víctimas de especuladores, comprando lotes en fraccionamientos ilegales. Así, hacia fines de 1970 las contradicciones sociales generadas a través del incremento de los problemas señalados se presenta de manera violenta en el panorama urbano.

El Estado asume a partir de 1970 una posición de intervención más activa dentro de la economía; el gasto público no sólo se destina a la construcción de infraestructura para la reproducción del capital sino también al desarrollo de centros de salud y educación y a la implementación de nuevos programas de vivienda para los trabajadores (los Fondos de la Vivienda). Estos nuevos programas de vivienda, basados en la captación de recursos sobre el 5% del salario de los trabajadores, han significado un cambio importante de la intervención del Estado en el financiamiento y una nueva posibilidad de canalizar capital desvalorizado particularmente para la vivienda de los trabajadores, que anteriormente habían sido atendidos de una manera muy limitada.

La incorporación de los Fondos, sobre todo del INFONAVIT, produjo nuevamente un salto importante en la producción de vivienda con apoyo estatal, la cual llega en los primeros años de 1970 a 18 800 unidades anuales en el AMCM (Área Metropolitana de la Ciudad de México).

Sin embargo, las políticas de la época (1971-1976) mostraron su carácter contradictorio así como sus insuficiencias para atacar los serios problemas que pretendían resolver.

Otro programa importante que afectó la situación habitacional de los sectores populares, fue la creación de un vasto aparato para la regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos ilegales que se habían venido multiplicando desde la década anterior. También este programa ha resultado contradictorio en la medida que, por un lado, ha servido para introducir servicios y mejorar las condiciones de habitabilidad de las colonias populares y, por otro, ha provocado el encarecimiento del poblamiento y el rechazo de las familias más pobres (que no pueden hacer frente a los costos de la regularización), así como la utilización política de los pobladores.

A pesar de las políticas y programas desarrollados, se estimó en 1970 que el 30% de la población de la ciudad de México habitaba colonias populares; en 1978 esa estimación ascendió al 40%, y considerando toda el Área Metropolitana probablemente la proporción alcanzaría la mitad de la población.

En los últimos años, y a pesar del *boom* petrolero, se estanca la producción de vivienda terminada, financiada por los organismos del Estado. El proceso inflacionario y el aumento del costo de la construcción han afectado más severamente algunos programas que otros. Se observa con claridad cómo ellos han marcado la evolución del programa vinculado a la banca privada y al movimiento de las tasas de interés (PFV). Sin embargo, la elevación mucho mayor del costo de la construcción que la del salario (mientras el primero subió 365% entre 1974 y 1980, el segundo sólo aumentó en 198.5% en el mismo período) ha afectado todos los programas, que elevaron poco su producción a pesar del gran crecimiento de las inversiones a través del financiamiento público.

También ha aumentado en los últimos años el apoyo a los sectores privados y se ha observado una fuerte caída de la promoción pública en favor de los promotores privados. Este cambio ha tenido consecuencias negativas sobre los sectores de menores ingresos, particularmente en el caso del Programa Financiero de la Vivienda.<sup>5</sup>

El comportamiento de la promoción y el financiamiento públicos de la vivienda, constituyen elementos de gran importancia para explicar el desarrollo de la promoción privada. Es evidente que cada vez más los programas públicos de financiación de vivienda apoyan en mayor medida la acumulación de capital en el sector promocional, que se expande con una participación creciente del gran capital industrial y financiero. Se observa a partir de mediados de los años setenta la consolidación de las empresas vinculadas a las grandes constructoras y a los grandes grupos industriales y financieros. Ellas reciben apoyo del Estado tanto por el lado del financiamiento como por el de la provisión de terrenos, que comienzan a escasear seriamente en el caso de la ciudad de México. Las empresas medianas y pequeñas tienden a desaparecer o se mueven con grandes dificultades frente a la complejización de los procesos productivos y a las imputaciones cada vez mayores del sector público.

El avance del gran capital en el sector inmobiliario, en estrecha vinculación con las políticas del Estado, y sus consecuencias sobre el consumo de los sectores populares urbanos, no es sino la expresión de una tendencia generalizada en el conjunto de la formación social mexicana.

Volviendo al caso de la ciudad de México, podemos ver entonces cómo la utilización inadecuada de la tierra comunal y ejidal, el apoyo al sector inmobiliario capitalista, que se consolida imponiendo su lógica de acumulación en el desarrollo de la ciudad, las insuficiencias de las obras

<sup>5</sup> M. Scheingart y B. García, "Balance de la acción habitacional del Estado de México (1970-1980)", mimeografiado.

directas del Estado para el consumo de esos sectores, así como la represión y ataque a las alternativas implementadas por las clases populares, han contribuido al aumento de las carencias para la mayoría de la población, a la acentuación de los contrastes y al incremento de los conflictos y protestas de los grupos afectados. Pero no son sólo los vacíos que deja la acción del Estado al no atender las demandas y necesidades de vivienda y servicios de las mayorías los que generan parte de los problemas señalados.<sup>6</sup> Ellos se agudizan además por algunas de sus acciones, como son aquellas dirigidas a mejorar la "eficiencia" y estética de la ciudad a través de las obras viales y las remodelaciones urbanas que han producido desalojos masivos de familias de escasos recursos, a las que por lo general no se compensa debidamente, y se empeoran notablemente sus condiciones de vida.

El análisis que hemos presentado para México muestra algunas diferencias importantes con el caso colombiano, sobre todo en lo relativo al financiamiento público de la vivienda, que si bien incide en los últimos años en un estancamiento de la producción, ha sido dominante desde principios de los años setenta (provocando una fuerte baja de la participación del sector bancario privado que operaba a través del Programa Financiero de la Vivienda). Por lo tanto, los efectos sobre la producción de vivienda para los sectores de menores ingresos no han sido tan negativos como en el caso de Colombia.

Sin embargo, este desarrollo del financiamiento público también ha apoyado la acumulación de capital de las grandes empresas promotoras privadas, y frente al mencionado estancamiento de la producción las políticas del Estado han puesto cada vez más énfasis en los programas de autoconstrucción, vivienda progresiva y lotes servicios. Ellos son considerados más realistas y adecuados para la población de escasos recursos, en un país donde más del 50% de la población gana menos del salario mínimo. También estos programas tratan de paliar (con efectos aún desconocidos) la dificultad creciente de los sectores pobres para acceder a una vivienda, incluso autoconstruida. Como en el caso de Bogotá, también el subarriendo y el aumento del hacinamiento se hacen presentes en las colonias populares de la ciudad de México.

## Conclusiones

A pesar de las diferencias que existen entre los dos países analizados, tanto en lo relativo al grado y ritmo de su industrialización y urbanización como

<sup>6</sup> Si bien la intervención del Estado siempre fue bastante limitada con relación a la producción de vivienda para los sectores más necesitados (alrededor del 65% de las familias nunca tuvieron acceso a ningún plan de vivienda del sector público) resulta claro que en los últimos años el Estado disminuyó su capacidad de satisfacer las crecientes demandas habitacionales de las clases trabajadoras.

a su estructura social y política, hemos podido observar algunos procesos y tendencias similares, que se han venido produciendo a lo largo del período analizado en el campo de la producción habitacional y el desarrollo urbano.

En cuanto a las formas de producción de la vivienda, se puede comprobar la existencia de un doble proceso que afecta de manera distinta a los diferentes grupos sociales. De un lado, la penetración creciente del capital (a través del desarrollo de la promoción inmobiliaria y el reflujo de la producción por encargo) en la producción destinada a los estratos de la demanda solvente. De otro lado, el avance de una forma precapitalista de producción como la autoconstrucción, la cual se vuelve dominante para los sectores pobres urbanos.

El desarrollo de la promoción inmobiliaria ha implicado la formación y consolidación de un sector donde actúan grandes capitales ligados a grupos financieros que tienen un gran poder económico y político y para quienes la producción inmobiliaria se ha constituido en un punto estratégico para su acumulación.

El avance de la autoconstrucción espontánea ha sido evidente en los dos casos analizados. Sin embargo, ella resulta cada vez más inaccesible y costosa para amplias capas de la población, como consecuencia de la contracción de los salarios reales de los trabajadores, el encarecimiento y escasez de terrenos en las grandes ciudades y la elevación de los precios de los materiales de construcción. Prolifera como opción alternativa el subarriendo de habitaciones y otras formas de vivienda compartida, con sus secuelas de hacinamiento y precios elevados.

Por otra parte, los recursos de los organismos estatales productores de vivienda son cada vez más limitados para hacer frente a las crecientes necesidades de la población; sus líneas de operación implican cada vez menos subsidios y un mayor impulso a la autoconstrucción. Es decir que una parte creciente del costo de reproducción de la fuerza de trabajo corre a cargo de los propios trabajadores, viéndose liberados de este peso el Estado y el capital. De esta manera, desde la perspectiva de los sectores populares las condiciones de vivienda se deterioran en forma importante y amenazan agravarse aún más si se prolongan las tendencias actuales.

Los procesos y tendencias comunes apuntados para los dos países analizados no niegan sin embargo la existencia de diferencias y especificidades nacionales que resulta interesante puntualizar. Ellas se pueden observar tanto en la etapa que hemos llamado de "maduración del modelo de acumulación de sustitución de importaciones" como en el período de crisis que, como vimos, se intensifica a partir de mediados de los años setenta.

Estas diferencias se dan sobre todo en las políticas del Estado, en su relación con los organismos internacionales, con el sector inmobiliario privado y con los sectores populares.

Por ejemplo, hemos podido comprobar a través de la información presentada, que en el caso de Colombia las agencias internacionales, que actuaron sobre todo a comienzos de los años sesenta, apoyaron la pro-



ducción de vivienda popular permitiendo así reducir el peso de la autoconstrucción en la producción total de vivienda de la época. Ello ha ocurrido de manera diferente en el caso de México: la limitada ayuda de esas agencias internacionales sólo ha servido para colaborar en la iniciación de un programa de vivienda que si bien resultó muy importante (por el número de unidades producidas y el apoyo a la creación del sector promocional capitalista) se dirigió básicamente a estratos de la demanda solvente sin afectar al sector de la autoconstrucción.

Esta diferencia en la relación con los organismos internacionales también se hace presente en la actualidad. En Colombia ellos (sobre todo el Banco Mundial) han encontrado un campo propicio para el desarrollo de sus cuestionados programas de vivienda, mientras en México ha existido en general mucho mayor resistencia para que éstos se aplicaran y sólo se presentan pocos casos en el país de acciones de organismos internacionales en materia habitacional.

Por otra parte, también hemos comprobado diferencias notorias entre los dos países en cuanto al peso que tiene el financiamiento público en la producción de vivienda durante la última década. Mientras la importancia de esa financiación crece enormemente en México con la creación de los Fondos de la Vivienda a comienzos de los años setenta, ella se retrae violentamente en el caso de Colombia a favor de un sistema basado en la banca privada, para sectores de altos ingresos. De esta manera, la articulación del financiamiento a la expansión del sector promocional privado (que se consolida con el dominio del gran capital industrial y financiero) se produce de manera diferente en los dos países. En el caso de México, en una medida importante es el apoyo del financiamiento público el que coadyuva a la acumulación de capital en ese sector. No es posible saber aún en qué medida la reciente nacionalización de la banca transformará la relación entre las prácticas públicas y aquellas correspondientes a los agentes privados que siguen actuando en el campo que nos ocupa.

Por último, en la relación del Estado con los sectores populares asentados ilegalmente en las ciudades se podrían observar algunas diferencias entre los dos países, sobre todo en algunas coyunturas particulares. La represión parece haber sido más frecuente en el caso colombiano, sobre todo en las primeras etapas del período analizado, mientras que el Estado mexicano ha combinado más la política de concesión-cooptación con la represión. En cambio, en la última década las políticas oficiales de los dos países analizados se han acercado más, coincidiendo primero en un mayor uso de la tolerancia y más tarde en un aumento de la represión, que parece intensificarse con la crisis.

La tenencia de la tierra de propiedad pública y social sobre la que se asentaron frecuentemente esos sectores populares ha colaborado en una medida importante en la moderación de los conflictos y en la mayor tolerancia del Estado mexicano frente a las colonias populares en gran parte del período considerado.

Hemos puesto énfasis en estas conclusiones en las diferencias que pueden deducirse del análisis de los dos casos para poner en evidencia los problemas inherentes a la presentación de generalizaciones fáciles que no surgen justamente del análisis comparativo de casos, sino de estudios superficiales y esquemáticos aplicados al conjunto de países de la región.