



**HAL**  
open science

## El acceso a la vivienda de interés social como proceso de formalización: del gobierno por la informalidad al gobierno por la responsabilidad.

Aurélie Quentin

### ► To cite this version:

Aurélie Quentin. El acceso a la vivienda de interés social como proceso de formalización: del gobierno por la informalidad al gobierno por la responsabilidad.. IV CONGRESO LATINOAMERICANO DE TEORÍA SOCIAL “Pensar global / Pensar local. La comprensión del mundo contemporáneo”, Grupo de Estudios sobre Estructuralismo y Postestructuralismo Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires, Mar 2023, Santiago (Chile) y Valparaiso, Chile. pp.ISSN : 2469-0376. hal-04282669

**HAL Id: hal-04282669**

**<https://hal.science/hal-04282669>**

Submitted on 14 Nov 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **El acceso a la vivienda de interés social como proceso de formalización: del gobierno por la informalidad al gobierno por la responsabilidad.**

Aurélie Quentin

Université Paris Nanterre UMR LAVUE – laboratoire Mosaiques

aquentin@parisnanterre.fr

El presente trabajo pretende abordar la cuestión de la informalidad a partir del estudio de las viviendas de interés social (VIS) producidas en la periferia de las grandes ciudades latinoamericanas durante los últimos veinte años, siguiendo el famoso modelo chileno, también llamado sistema ABC (Ahorro, Bono, Crédito). Gran parte de estas viviendas acogen a una población que antes vivía en asentamientos informales. Se basan en mecanismos de acceso subsidiado a la propiedad muy diversos, pero casi siempre individualizados. Aunque ciertamente no se presentan como programas de regularización de viviendas informales, al menos pretenden explícitamente combatir la práctica de las "invasiones", y constituyen de hecho una normalización de los modos de habitar (social, económica y jurídicamente) de las poblaciones que acceden a ellos.

Mi cuestionamiento se basa en los aportes teóricos de los debates sobre los asentamientos informales que animaron las ciencias sociales latinoamericanas en la década de 1990, particularmente en lo que respecta al papel del Estado en la producción de la informalidad. Estos debates pusieron de manifiesto las modalidades de gobierno del sector informal, basadas en una dialéctica que pone en juego tanto la amenaza de desalojo como la promesa de regularización para estabilizar un orden urbano desigual. Cuestiono su pertinencia en el contexto de programas contemporáneos que, al igual que muchos intentos de regularizar la vivienda informal, siguen basándose en la propiedad privada y el acceso al crédito para las clases populares. Sin embargo, se basan en racionalidades gubernamentales que, en comparación con los análisis formulados en la década de 1990, se han transformado en cuanto a la relación con el Estado de las personas a las que se dirigen estos programas, y en la forma en que éstas se construyen como sujetos responsables merecedores de la vivienda que se les asigna. En esa transformación, hay que resaltar el papel de la institucionalización de la participación de actores de “la sociedad civil” en las políticas sociales, que es una tendencia significativa de la modernización del Estado en América Latina (Quentin, 2012). En efecto, las políticas ABC de la región han ido integrando de manera cada vez más sistemática, durante los años 2000, dispositivos de intermediación que buscan acompañar poblaciones beneficiarias en su proceso de acceso a la propiedad a través de la figura de las “entidades” (“Entidades

técnicas” en Ecuador, “Entidades de Gestión técnico-social” en Chile, “Entidades organizadoras” en Brasil, etc.), y luego en sus prácticas de apropiación de las nuevas viviendas mediante programas de “acompañamiento social”.

A partir de estudios de caso en Quito y Medellín, analizo las continuidades y rupturas que se observan en el traspaso del barrio informal a este tipo de vivienda formal, y las modalidades concretas de las diferentes prácticas gubernamentales que lo enmarcan. El objetivo es comprender lo que está en juego, desde el punto de vista ético y político, durante este proceso específico de "formalización".

Además del estudio de la literatura académica sobre el tema de las políticas de vivienda en América latina y del análisis de documentos que estudian/evalúan/explican/justifican esas políticas en varios países de la región, fundo mi demostración en dos estudios de caso :

- El Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) desarrollado en Ecuador a partir de 1998 siguiendo el modelo ABC, y sus efectos en la ciudad de Quito, que fue el objeto de mi tesis de doctorado (Quentin, 2009). Este trabajo se funda más específicamente sobre los resultados de un estudio realizado en el año 2017 en uno de los conjuntos de viviendas construidos a principio de los años 2000 en San Antonio de Pichincha, al norte del área metropolitana de Quito, el *conjunto Equinoccio Azul*. Su implementación, en el marco del SIV, estuvo enmarcada y acompañada por una Organización *Ciudad*<sup>1</sup>, a través del programa *Paso a Paso*. Desarrollado a fines de los años 1990, consistía en apoyarse en el subsidio para mejorar las condiciones habitacionales de las familias, pero también, a través de un acompañamiento social constante, ayudarlas a mejorar sus ingresos y sus competencias en el ámbito de la gestión del presupuesto familiar. En este marco, las primeras personas que ocuparon el conjunto *Equinoccio Azul* fueron mujeres presentadas como “jefas de hogar”, todas miembros de una asociación llamada *Asociación de Mujeres Luchando por la Vida (ALMV)*, cuyo objetivo era el acceso a la propiedad de sus miembros<sup>2</sup>.
- En Medellín, mi caso de estudio es la Ciudadela Nuevo Occidente<sup>3</sup>, principal zona de expansión urbana de la ciudad que acoge desde el 2004 la mayoría de los conjuntos de

---

<sup>1</sup> El Centro de Investigaciones de Urbanismo, Arquitectura y Diseño, CIUDAD, fundado en Ecuador en 1976. Contribuyó ampliamente a la estructuración de las ciencias sociales y de los estudios urbanos a escala regional y evolucionó en los años 1990 hacia actividades operativas.

<sup>2</sup> Para los resultados detallados del estudio ver Quentin, 2020.

<sup>3</sup> Basado en un trabajo de campo etnográfico de 14 meses (enero 2019 – marzo 2020) incluyendo observación participante del programa de acompañamiento social del ISVIMED, y la realización de entrevistas semiestructuradas con habitantes, administradoras de inmuebles, personal del ISVIMED, y responsables de la planificación municipal.

vivienda nueva financiados por el Estado y/o el municipio en Medellín. Planificada para 24 000 viviendas y aproximadamente 100 000 habitantes, en el 2016 se estimaba que se habían construido más de 16000 viviendas albergando aproximadamente 70000 personas, en 236 hectáreas.

Este espacio concentra, en un territorio no tan extendido, VIS que acogen la “demanda libre” es decir familias que accedieron a las viviendas por mecanismos hoy clásicos del famoso modelo chileno, cumulando aporte propio, subsidio público y crédito de una entidad financiera privada; pero también familias desplazadas por programas de renovación urbana en otras zonas de la ciudad y que recibieron las viviendas a cambio del bien que tuvieron que dejar atrás ; y también “viviendas gratis” que se destinan a familias desplazadas por la violencia, víctimas de desastres naturales y familias reubicadas por motivos de riesgo, y que, bajo esos criterios, se entregan de manera gratuita a los beneficiarios. Para enfrentar los problemas sociales que aparecen o se anticipan frente a la complejidad del proceso, el Instituto Social de Vivienda de la ciudad de Medellín (ISVIMED) desarrolla un programa de acompañamiento social a las copropiedades que asesora las personas en su proceso de acceso a la vivienda, “antes, durante y después” (ISVIMED, 2016) de la atribución de la vivienda.

## **1. Aproximaciones teóricas**

### *La informalidad como política*

En los estudios urbanos existen muchos debates sobre la cuestión de la informalidad (en relación con la planificación, los mercados de suelo y vivienda, las formas de organización y participación con las que corresponde etc.), que varios autores actualizados desde veinte años para acabar con la figura clásica del dualismo urbano (ver Roy & AlSayyad, 2004). Pero, para el caso de las ciudades latinoamericanas en particular, resulta difícil encontrar propuestas nuevas en relación con su significado político, a pesar de la evolución rápida de la cuestión urbana desde el fin del siglo XX.

Incluso, ignorando los aportes teóricos formulados entre los años 60 y 90, muchos escritos siguen designando la informalidad urbana como un mero efecto de la insuficiencia, la ineficacia o la ceguera de la acción pública. Se ha generalizado la imagen de un Estado “desbordado” por el fenómeno, incapaz de planificar adecuadamente la ciudad para tomar en cuenta las necesidades de las clases populares. Esa figura del Estado que siempre “llega tarde”, intentando regularizar las situaciones y ofrecer paliativos *a posteriori* se ha ido consolidando junto a la del

Estado corrupto y clientelista que padece “la irracionalidad administrativa y la mala práctica de algunos funcionarios públicos”. (Torres y Ruiz-Tagle, 2019 p. 48).

Me parece que los estudios llevados a cabo en los años 90 sobre la urbanización popular y el orden jurídico en América latina (Azuela, 1993), con distintos aportes, y en particular los de Azuela y Duhau, habían permitido comprender mucho mejor la complejidad de la informalidad como cuestión política.

Primero, estabilizaron la idea que el Estado produce la informalidad: por su modo de dictar leyes, reglas, normas, por su actitud frente a lo que existe (regularización, evicción, tolerancia, provisión de servicios, planificación etc.), por la definición misma que puede dar del problema en sus diagnósticos y políticas urbanas (en particular en la definición que da de la *vivienda de interés social*, frecuentemente definida por el rango de valor de la casa, sin considerar su modo de producción ni fuentes de financiamiento), y más concretamente, por las políticas de vivienda que ejecuta que muchas veces, si logran resolver (aunque no siempre) el problema de la tenencia legal de la vivienda, sufren de muchos otros defectos que entran en la definición de la informalidad : irrespeto de las normas de construcción, falta de servicios básicos, equipamientos, etc.

Segundo, establecieron que la relación que se juega entre el Estado y los sectores populares en los procesos de producción de hábitat popular es fundamentalmente política, los procesos de producción del orden urbano, del orden social y del orden jurídico siendo estrechamente vinculados. Como le decía Emilio Duhau, la producción de hábitat popular informal se basa en “pactos sociales implícitos” que permiten al Estado “conceder sin asumir obligaciones formales”, y como política de Estado expresan “los procesos y relaciones a través de los cuales los sectores populares son incorporados al orden político-social vigente y que al mismo tiempo posibilitan su aceptación de diferentes formas de exclusión.” (Duhau, 1993, p. 28-29).

**En otros términos, la informalidad es un fenómeno constitutivo de las tecnologías de gobierno en América latina, que permite mantener al mismo tiempo la jerarquía y el orden social, en una dialéctica que articula la institucionalización de la diferenciación con la promesa de equidad social.**

Entonces, el hecho de presentar el problema como resultado de un Estado corrupto o desbordado, que no logra “solucionar el problema”, tiende a despolitizar el análisis de estos procesos. Además, el análisis en términos duales, de la formalidad como algo bien distinto de la informalidad, muchas veces excluye a los programas de vivienda social nueva de un análisis en términos políticos: en la vivienda de interés social, siendo resuelto el problema de la

propiedad y supuestamente el del carácter “subnormal” de la vivienda informal, se supone que estos pactos implícitos se disuelven en la formalidad.

La hipótesis que quiero presentar y desarrollar aquí, es que existe un continuum de situaciones tanto dentro de la informalidad como dentro de la formalidad, correspondiendo a varios tipos de “pactos políticos implícitos”, de acumulación y de apropiación del espacio a lo largo de la trayectoria residencial de los individuos. **Lo que me interesa es entender como el acceso a la vivienda nueva mediante el subsidio publico reconfigura los pactos sociales implícitos entre el Estado y los sectores populares, y como se busca establecer un orden político-social en estos espacios, a partir de esa reconfiguración.** Para ese fin, propongo ampliar la noción de "pacto social implícito" para analizar más ampliamente la racionalidad gubernamental de los modos producción del hábitat popular y su evolución desde los años noventa.

#### *Vivienda y gubernamentalidad neoliberal en América Latina*

Desde el principio de los años 1990, asistimos a la expansión de nuevas políticas nacionales de acceso a la vivienda para las clases populares en toda América Latina. Estas políticas conocidas como del “Estado facilitador” o aun “ABC”, implican delegar a actores privados la construcción y el financiamiento de la vivienda social, mientras que la intervención del Estado se limita a crear un marco reglamentario favorable y a entregar un subsidio puntal a los pobres para facilitar su acceso al mercado inmobiliario. Estas políticas económicas, que buscan estimular el crecimiento del sector de la construcción para dinamizar la economía, se fundan en análisis que miden un déficit de viviendas que se pretende revertir, y evalúan la capacidad de pago de los hogares pobres para determinar el precio máximo de las viviendas para adquirir. Por lo mismo, estas intervenciones ignoran explícitamente las causas estructurales del problema habitacional y su inserción en la cuestión urbana. Sus promotores las presentan como un cambio de paradigma en relación al marco precedente llamado del “Estado constructor”, que consistía en organizar la producción de viviendas para las clases medias y populares desde organismos públicos. Por lo general, las ciencias sociales las califican como políticas “neoliberales” ya que corresponden a las transformaciones institucionales de la segunda ola del ajuste estructural llamado “modernización del Estado” financiada por los organismos internacionales, que se articuló en torno a tres ejes que son la privatización, la descentralización y la participación de la sociedad civil.

Sin negar la realidad del despliegue de este modelo de intervención económica fundada en un retiro del Estado y en la desregulación, postulamos que la modernización del Estado implica, más que su retiro, una transformación profunda de la práctica estatal, haciendo de la racionalidad económica su principio regulador<sup>4</sup>. Esto implica una reestructuración del contenido ético de las políticas sociales que corresponde, desde nuestro punto de vista, al despliegue de una gubernamentalidad neoliberal, algo que las políticas de subsidio directo a la vivienda ilustran con particular claridad. Postulamos, en efecto, que si bien conservan gran parte de los códigos de las políticas habitacionales desarrolladas en toda la región a partir de los años 1960 – que también se articulaban, aunque de manera diferente, alrededor del tríptico ahorro-subsidio-crédito – adoptan modalidades reforzadas de gobierno a distancia. Presentándose como una intervención discreta en el plano económico, generan un encuadramiento amplio de las conductas sociales. Entonces, no es que esas políticas no reconocen la “función social del suelo urbano” o no admiten el acceso a la vivienda como un problema social (Torres y Ruiz-Tagle, 2019), es que conciben esos problemas a partir de su propia racionalidad política.

**En ese sentido interpreto la masificación de las políticas de vivienda de interés social recientes como signos de una sustitución gradual del gobierno por la informalidad, que opera mediante un juego entre la amenaza de desalojo y tolerancia de la ocupación informal del suelo urbano, estableciendo relaciones políticas de dependencia entre las clases populares y los representantes del Estado ; por un modo de gobierno en el cual la responsabilización individual juega un papel central, estableciendo relaciones técnico-jurídicas al Estado mediadas por la “sociedad civil”. Ambas formas de gobierno permanecen ancladas en la promesa del acceso a la propiedad mediante distintas formas de lucha para la regularización.**

## **2. El accesos a la vivienda como mecanismo de producción de individuos responsables de sí mismos**

### *La responsabilización de los pobres a través de un subsidio “directo”*

La práctica del subsidio se presenta en los sistemas ABC como “directo a la demanda”. Las políticas del Estado “constructor” consistían en subsidiar los precios de los materiales de

---

<sup>4</sup> Para un estado del arte completo sobre la cuestión, ver Pierre Sauvêtre, « Crise de gouvernamentalité et généalogie de l'Etat aux XXe et XXIe siècles. Recherche historico-philosophique sur les usages de la raison politique », tesis de doctorado presentada en el Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2013.

construcción y las tasas de interés de los préstamos hipotecarios. Estas prácticas son consideradas como distorsiones de la ley del mercado, mientras que el subsidio directo permite intervenir de una manera que parece mucho más limitada, con el argumento de dar libre curso a la lógica de mercado en la producción y el consumo de la vivienda, al tiempo que se corrige muy puntualmente el desajuste entre el costo de la oferta y el nivel de recursos de los candidatos. El “subsidio a la demanda” sigue siendo sin embargo un subsidio a la oferta ya que el beneficiario nunca lo cobra directamente, quien cobra es el promotor inmobiliario una vez que el beneficiario entró en posesión de la vivienda – incluso a veces se dispone de sistemas de adelantos para ofrecer liquidez a los promotores.

Afirmar que se subsidia la demanda equivale a considerar que el problema de la vivienda de los pobres está exclusivamente ligado a su insolvencia:

En el Ecuador existe un importante déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo, especialmente para los sectores de menores recursos, cuya solución requiere un mayor involucramiento del sector privado. La mayor participación del sector privado se ve dificultada por desincentivos en el marco legal y administrativo existente, por limitantes en el financiamiento, y por la baja capacidad de pago por parte de los demandantes de menores recursos.(BID, 1997, p. 1)

Esta insolvencia no es analizada como un problema estructural que habría que resolver sino como un dato insoslayable que hay que tomar en cuenta para calibrar de la mejor manera el sistema de subsidio con el fin de “potenciar la demanda” para estimular las iniciativas privadas. La insistencia respecto al carácter “directo a la demanda” del subsidio da cuenta del giro que se produjo en la racionalidad gubernamental: si bien esta intervención se presenta como limitada y puntual en el plano económico, comprende una dimensión política y moral mayor ya que vuelve a los beneficiarios responsables de su trayectoria de acceso. En efecto, pase lo que pase, el éxito o el fracaso de su iniciativa para acceder a la vivienda solo puede serles imputado a ellos, y solamente a ellos, ya que todo el sistema está concebido para ayudarlos a enfrentar su insolvencia, expresada como “incapacidad para pagar”.

Esta dinámica de responsabilización es tanto más eficaz que descansa sobre una fuerte individualización de los mecanismos, a través de un sistema de puntaje que hace que cada beneficiario sea único y corresponda a una combinación distinta de criterios de elegibilidad. La articulación del subsidio con el crédito para “focalizar” adecuadamente los subsidios da lugar a sistemas de informaciones sofisticados y a una ampliación inédita de los que se pretende saber sobre los “beneficiarios”.



### *El crédito como operador ético: el ejemplo del SIV Ecuatoriano*

Como una de sus iniciales lo indica, el crédito es uno de los pilares del sistema ABC. Si bien se ubica al centro de las políticas habitacionales desde los años 1960, la novedad del SIV reside en su extensión, en la individualización del recorrido de acceso, en su privatización, en su carácter obligatorio y en su articulación con el ahorro y el subsidio para operar un mayor control sobre los beneficiarios. A través del dispositivo del crédito, el SIV se presenta como una política a la vez macroeconómica y micropolítica, apoyada en un conocimiento cada vez más fino e individualizado de la población meta, que es objetivada a la vez como sujeto de crédito y como “beneficiaria” :

...el programa introduce un mecanismo de “cross-checking” de información. Este mecanismo aprovecha el hecho de que el crédito sea un componente integral para la participación en el programa, y esto conlleva un análisis exhaustivo de la situación socioeconómica por parte de las instituciones financieras. Los datos obtenidos de este análisis sirven de control implícito para verificar los datos que el solicitante presenta para la obtención del subsidio.(...) El cruce de la información presentada por el beneficiario en la solicitud del subsidio con los resultados del análisis crediticio llevado a cabo por el banco permite reducir el riesgo de una focalización equivocada, lo que apoya al uso eficiente de los subsidios. (BID, 1997, p. 14)

Esta objetivación produce un proceso de subjetivación: el sujeto mismo es el que debe constituirse como deudor. Más allá de las informaciones muy precisas recogidas sobre las condiciones de vida, la deuda ejerce un control en su existencia moldeando su conducta económica, social y moral alrededor de un imperativo: ser capaz de pagar el crédito (Lazzarato, 2011).

Pero, al mismo tiempo, para ser “beneficiario” del subsidio, el sujeto debe también constituirse como “pobre”, conforme al principio de focalización instaurado con la modernización del Estado para garantizar la eficiencia del gasto público. Una multiplicidad de criterios y de fuentes de información que permiten objetivar al beneficiario como más o menos prioritario, lo que equivale a poner en competencia a los pobres entre sí para obtener de la ayuda pública:

...Los beneficiarios pueden competir sobre la base de ingresos, acceso a servicios básicos, condiciones sociales y ambientales de la vivienda actual, composición familiar, contexto urbano, ahorros y obtención de un crédito, usando un sistema de puntaje. (BID, 1997, p. 31).

La aplicación de este sistema de puntaje condujo al solicitante a desarrollar distintas estrategias para participar en su propia objetivación en tanto “pobre” (por ejemplo olvidar que se tiene un conyugue y presentarse como madre soltera o agregar padres en “personas a cargo” para tener mejor puntaje) sin dejar de dar pruebas de estabilidad económica que permitan obtener el crédito complementario. El solicitante debe optimizar su candidatura para responder de la mejor manera, y sobre todo mejor que los otros, al mandato contradictorio que le dirige el sistema

ABC: ser lo bastante rico y estable económicamente para merecer un crédito y reunir el ahorro obligatorio, siendo a la vez lo bastante pobre para merecer un subsidio del Estado. En ambos casos debe probar que es “merecedor”.

En este aspecto, el acceso al crédito no cumple el mismo rol que el que le atribuían las políticas precedentes del “Estado constructor”: el Estado subsidiaba y/o otorgaba el crédito a públicos que, para acceder, debían ser ante todo objetivados como “trabajadores” (estaba entonces reservado a poblaciones que trabajaban en la economía formal, lo que condujo a criticar estos programas por su incapacidad de incorporar a los pobres), a menudo sobre una base corporativa (profesores, policías, etc.) y, siendo atribuido por organismos públicos que gestionaban a la vez el financiamiento y la distribución de las viviendas, no suscitaba los mismos controles que una institución financiera privada, ya sea en términos de destino del gasto o del pago de las mensualidades. Pero, más que la privatización, es la voluntad de apuntar a los pobres, y por ende de incluir a los trabajadores informales en los beneficiarios potenciales, lo que amplió el abanico de posibilidades para demostrar su nivel de ingresos y condujo a una individualización sin precedente de los dispositivos de información y de control de la población meta, transformando radicalmente los modos de objetivación y de subjetivación en relación con el crédito, articulándolo con una ética del mérito. Este ya no se funda en el trabajo sino en el perfil específico de cada individuo y en su capacidad de demostrar su motivación para acceder a la vivienda adoptando conductas conformes y “responsables”: el hecho de reunir el ahorro, el pago regular de las mensualidades, la utilización de los recursos para ciertos fines, pero también y el hecho de plegarse a las exigencias de la socialización vinculada al acompañamiento social que permite el acceso al subsidio.

### *La responsabilización en actos o la incorporación de una ética del mérito: la lucha por la vivienda y su acompañamiento*

La experiencia misma de la lucha por “el sueño de la casa propia”, conduce a los beneficiarios a sentirse responsables de su trayectoria de acceso. En efecto, a pesar de la oposición construida por los poderes públicos entre la producción de vivienda informal y el acceso a la copropiedad subsidiada, el carácter progresivo de la vivienda es manifiesto en ambos casos. Si bien la forma urbana difiere – las copropiedades buscan reproducir el buen urbanismo, el de los conjuntos residenciales de clases medias y altas -, también tienen características comunes: la localización periférica, la ausencia de equipamiento, de servicios, de transportes colectivos, la falta de terminaciones tanto en cada vivienda como en los espacios comunes, etc. A lo que se agrega el

proceso anterior de la instalación en la vivienda. En el caso de las copropiedades, es necesario reunir un ahorro, encontrar interlocutores, someterse a un sinfín de formalidades burocráticas, convencer a la propia familia del interés de todas estas gestiones y del gasto de tiempo y dinero que implican y asistir a múltiples reuniones y talleres de formación. En efecto, en este largo proceso, como en el funcionamiento de las políticas ABC en general (que sea en la organización de los potenciales beneficiarios como en asesorar los nuevos propietarios en los conjuntos VIS), el acompañamiento social se ha vuelto central.

En el caso de Quito como en el de Medellín, un trabajo importante fue realizado por los trabajadores sociales con los beneficiarios para prepararlos a la vida en copropiedad, antes y después de su instalación, a través de numerosos talleres de capacitación. Esta mediación entre el dispositivo técnico de la subvención y sus beneficiarios permite operar la responsabilización individual a través de discursos indulgentes y personalizados, juegos de roles donde se pone a los copropietarios en distintas situaciones para que tomen conciencia de la gravedad de las consecuencias materiales y morales que implica no administrar correctamente su presupuesto y no pagar sus deudas, la importancia de respetar las reglas, de comportarse como un “buen vecino” y de ser tolerante con las prácticas de los demás, de cuidar y administrar adecuadamente su bien inmobiliario y el condominio en general, incluso cuando éste presente deficiencias constructivas que no son imputables al beneficiario. Todo esto contribuye a naturalizar la idea de que el logro del proceso de acceso a la propiedad depende únicamente de la buena conducta económica, social y moral de quien accede.

Por todas estas razones, las personas entrevistadas hablan de este proceso como de un verdadero sacerdocio, calificándolo constantemente de “lucha”, en la que los sacrificios y las privaciones, en especial alimentarias, son cruciales. Esto se traduce por la valoración en sus relatos de una ética del mérito y del sacrificio, en especial en nombre de los hijos: todos los esfuerzos consentidos para que su lucha desemboque en algo a pesar de las dificultades son trascendidos en un relato que subraya la importancia de la voluntad y del mérito individual para la realización de su “sueño”. Por lo mismo, el fracaso de esta empresa sería particularmente doloroso ya que no podría ser imputado sino a quien tomó la iniciativa.

La responsabilización individual y la incorporación de una ética del mérito contribuye a convertir el acceso a la vivienda en un proceso muy poderoso de normalización urbana, política y social.

### **3. El acceso a la vivienda social como proceso de normalización**

#### *La copropiedad contra la invasión*

El modelo ABC se inscribe en una larga tradición de individualización del acceso a la vivienda, y de normalización de los comportamientos a través de la obtención del estatus de propietario. Sin embargo, ahí donde los enfoques anteriores se apoyaban en una tolerancia implícita pero cada vez mayor respecto a la producción informal de viviendas para mantener el orden social, los programas de subsidios a la demanda oponen sistemáticamente sus propias modalidades a la práctica de la invasión (el modelo chileno fue pensado para permitir la erradicación de los campamentos). Lo que buscan, a través del desarrollo de un mercado de la vivienda eficiente, es la generalización del hábitat en propiedad y la normalización de las vías que permiten acceder, su acatamiento del orden jurídico y económico.

En Ecuador, el hecho de negarse a la invasión sirve como justificación del ítem “modernización legal e institucional del mercado habitacional” del programa SIV, que “prevé una serie de acciones tendientes a reducir el costo de soluciones habitacionales formales, con el objeto de dar nuevas alternativas de vivienda a los hogares de bajos recursos y disminuir la presión de invasiones informales de terrenos”. Estas acciones para disminuir los costos consisten en bajar los estándares de las normas de urbanización y de construcción. En efecto, lo que importa, no es la calidad de las viviendas sino su legalidad. Por lo mismo, pueden padecer de las mismas carencias que las viviendas informales (tamaño reducido, mala calidad de la construcción, localización periférica, servicios urbanos insuficientes, ausencia de terminaciones, etc.) siempre que estén en conformidad con la ley y no pongan en cuestión la propiedad privada.

A través del subsidio y de las prácticas de intermediación que este necesita, ya no se trata solo de hacer que los pobres accedan a la propiedad para que esto genere en ellos naturalmente comportamientos emprendedores (como lo proponía Hernando De Soto), sino también de asegurar que accedan individualmente, de manera despolitizada, contribuyendo al crecimiento del sector inmobiliario y de sus fuentes de financiamiento (ahorro, crédito). El acceso a la vivienda no debe ser concebido como un proceso que remite a un combate político para obtener formas de redistribución en un contexto desigual, sino como el resultado de emprendimientos individuales en los que cada cual es responsable de su propia trayectoria, y cuyo fin último no es tanto habitar una vivienda decente sino tener una “casa propia”.

La condena oficial de la invasión equivale a presentar la adquisición legal de una vivienda subsidiada por el Estado como algo respetable, por el hecho de su conformidad a la ley, tanto como por las conductas que le están asociadas y a las cuales el acompañamiento social forma a

los beneficiarios: la producción de espacios ordenados, observando el reglamento de copropiedad, el respeto a la vida privada de sus vecinos, la tolerancia hacia prácticas de cada cual y la mediación pacífica de los conflictos por la búsqueda de consensos, por oposición a los espacios “invadidos” ilegalmente que representan el caos y la anomía.

Pero más allá de este rol de figura repulsiva que, por contraste, permite valorar lo que sería el “buen urbanismo” y las conductas que le están asociadas, la condena hacia la invasión supone también implícitamente el rechazo de su racionalidad política. En efecto, el acceso a la vivienda informal está generalmente estructurado alrededor de una lógica política colectiva articulada por la acción : las personas se organizan colectivamente para acondicionar un espacio y apropiárselo, luego se movilizan a escala de un barrio para reclamar su regularización a las autoridades y obtener posteriormente la instalación de servicios y equipamientos urbanos – insertándose a menudo en relaciones clientelistas con las autoridades. Mientras que el acompañamiento social al acceso y a la vida en copropiedad descansa sobre la enseñanza, por parte de agentes externos, de aptitudes individuales. Busca la interiorización de un saber ser que permita ajustarse a la ley y a la norma dominante del habitar, incorporando la idea central del costo económico y social del no-respeto de las reglas, y de la desaparición de la relación con el Estado, que no está preocupado por la gestión y el funcionamiento de las copropiedades privadas.

#### *La neutralización política del encuadramiento social : la burocratización del colectivo*

En los casos estudiados, como en otros que se relatan en la literatura, el problema central de las copropiedades de vivienda de interés social, y entonces el objeto central de las prácticas de acompañamiento social, además del tema de la convivencia, concierne la administración de los inmuebles y el pago de las cargas mensuales que permiten su mantenimiento.

El dinero se ubica así al centro del sistema burocrático de obligación y de sanción que regula las relaciones sociales, fortaleciendo su individualización. Esto se puede constatar especialmente en la evolución de la gestión de las copropiedades. En el caso de Quito por ejemplo, las viviendas se entregan sin ninguna terminación, en zonas desprovista de todo equipamiento urbano. Las primeras ocupantes se instalaron muy rápidamente cuando los trabajos no estaban todavía terminados para dejar de pagar un alquiler y poder pagar sus créditos. No había suministro de agua en ese momento en las viviendas. Esta situación condujo a las familias a ayudarse unas a otras para gestionar la vida cotidiana –lavar la ropa y los platos en el patio, organizar el cuidado de los hijos, etc.– para luego mejorar poco a poco las partes comunes a través de las *mingas*. Poco a poco las prácticas solidarias de los primeros años fueron

remplazadas, a medida que la copropiedad se consolidaba y que su gestión se profesionalizaba, por la contractualización de trabajadores externos remunerados gracias a las *alícuotas*.

La neutralización política de las estructuras de encuadramiento social aparece claramente con la formación legal de la copropiedad: la ALMV se disuelve y sus participantes más implicados pasan a ser miembros del consejo de administración de la copropiedad. Pasan así de un rol político fundado en la reivindicación externa de un derecho (a la vivienda), en nombre de un colectivo, a una función interna de gestión burocrática, de control, y de sanción de conductas no conformes.

Una vez la copropiedad consolidada, la solidaridad entre habitantes es percibida como mucho más débil que al inicio del proyecto, y se compara a menudo la situación presente con el hecho de estar « cada uno en su cajita ». La interdependencia entre copropietarios, que necesitan del acuerdo de una asamblea general para hacer trabajos o modificar las reglas de vida, crea una convivencia un poco forzada, más utilitarista que durante el periodo calificado como “lucha”. Se observa una fuerte tensión en las entrevistas entre la nostalgia de los primeros años percibidos como la edad de oro de la solidaridad, y el hecho de que con el funcionamiento colectivo fundado en las reglas, en la *alícuota* y la gestión de los problemas por consenso, se perdió en términos de ambiente y de unión. Pero este nuevo funcionamiento es presentado como un progreso, el fruto de un proceso civilizador que les enseñó modales y les permitió un ascenso social.

En Medellín, la desestructuración de los lazos sociales anteriores por el acceso individual a las copropiedades sociales se traduce en las entrevistas por discursos marcados por la nostalgia del “barrio” y prácticas de retorno frecuente los fines de semana para actividades sociales. Pero la individualización de los modos de vida percibida en los nuevos conjuntos, la privacidad y la posibilidad de mantener relaciones más distantes y formales con sus nuevos vecinos, son presentadas por los encuestados como progreso y marcadores de una vida más respetable. La nuevas obligaciones legales de gestión y administración de las copropiedades, aunque se mencionan constantemente como fuente de grandes dificultades y conflictos, siempre se perciben como algo necesario y, en última instancia, como “lo que debe ser”.

El programa municipal de acompañamiento social efectúa un trabajo intenso de formación técnica y legal de los administradores, insistiendo en los signos materiales y simbólicos de su profesionalización. Por ejemplo, les ofrecen maletines con fichas resumen de los principales procedimientos y reglamentos, modelos de libros de contabilidad y una calculadora. Constituyen los administradores como interlocutores privilegiados del ISVIMED, encargados de hacer cumplir las normas, decisiones y reglas colectivas, atribuyéndoles, de hecho, un papel

de encuadramiento social alineado con las prioridades del instituto pero que permite establecer una mediación e instalar distancia entre el organismo público y los habitantes.

\*\*\*

Las políticas de acceso a la propiedad fundadas en el sistema ABC y sus derivados, a pesar de los numerosos problemas que plantean, ampliamente documentados por las ciencias sociales y los actores del sector, se han estabilizado como el paradigma dominante de intervención para solucionar el problema habitacional de los sectores populares y se han ido masificando en las grandes y medianas ciudades de la región.

Las viviendas de interés social producidas bajo el esquema subsidiario son destinadas a albergar familias provenientes de barrios informales y a evitar que se reproduzcan y extiendan las prácticas de producción informal de suelo urbano (invasiones y urbanizaciones “piratas”), por esa razón podemos conceptualizarlas como procesos de “formalización”. Este enfoque permite entender mejor su racionalidad política sin desconectarla de las otras prácticas gubernamentales que enmarcan la producción del hábitat popular, tanto en el espacio como en el tiempo.

La entrega masiva de VIS subsidiada no acaba con la practicas de urbanización informal en otros sectores urbanos, y reproduce lógicas vinculadas a la informalidad conservando el carácter progresivo del hábitat popular en los espacios que produce. Pero su despliegue permite observar transformaciones en las modalidades de gobierno que vinculamos con una profundización de la gubernamentalidad neoliberal cuya piedra angular es la responsabilización individual. La promesa de regularización sigue siendo el motivo de enrolamiento de las clases populares en los programas públicos, pero, en el paso del gobierno por la informalidad al gobierno por la responsabilidad, su contenido se transforma: más que la obtención del estatus legal de propietario con las virtudes económica y social que supone, la formalización se convierte más que nunca en un proceso de normalización política y social de las practicas cotidianas y de las aspiraciones de sus “beneficiarios”.

## **Bibliografía**

BID, 1997, Programa de apoyo al sector vivienda (EC-1038),.

Azuela, A., 1993. La Urbanización popular y el orden jurídico en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, D.F.

Duhau, Emilio, 1993, "La urbanización popular en América Latina institucionalización o pactos sociales implícitos?", en Azuela, A (coord.), La urbanización popular y et orden jurídico en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, D.F.

ISVIMED, 2016, Manual de Intervención social. Documento interno.

Lazzarrato, M., 2011, La fabrique de l'homme endetté. Essai sur la condition néolibérale, Éditions Amsterdam.

Quentin, A., 2020. Ville et gouvernementalité néolibérale en Amérique latine: Étude des modes de subjectivation par l'accès au logement subventionné à Quito. Raisons politiques N°79, 73.

Quentin, A., 2012. L'institutionnalisation du rôle des ONG au sein des politiques publiques financées par l'aide internationale : l'ambigüité de la participation de la société civile. Le cas de la politique d'habitat en Équateur. Mondes en développement n°159, 29.

Quentin, A., 2009. Politiques de l'habitat, gouvernance urbaine et justice sociale: le cas de l'Équateur (Thèse de doctorat). École doctorale de l'École des hautes études en sciences sociales, France.

Roy, A., AlSayyad, N., 2004. Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia. Lexington Books.

Torres, D., Ruiz-Tagle, J., 2019. ¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Lima (1996-2015). EURE (Santiago) 45, 5–29.