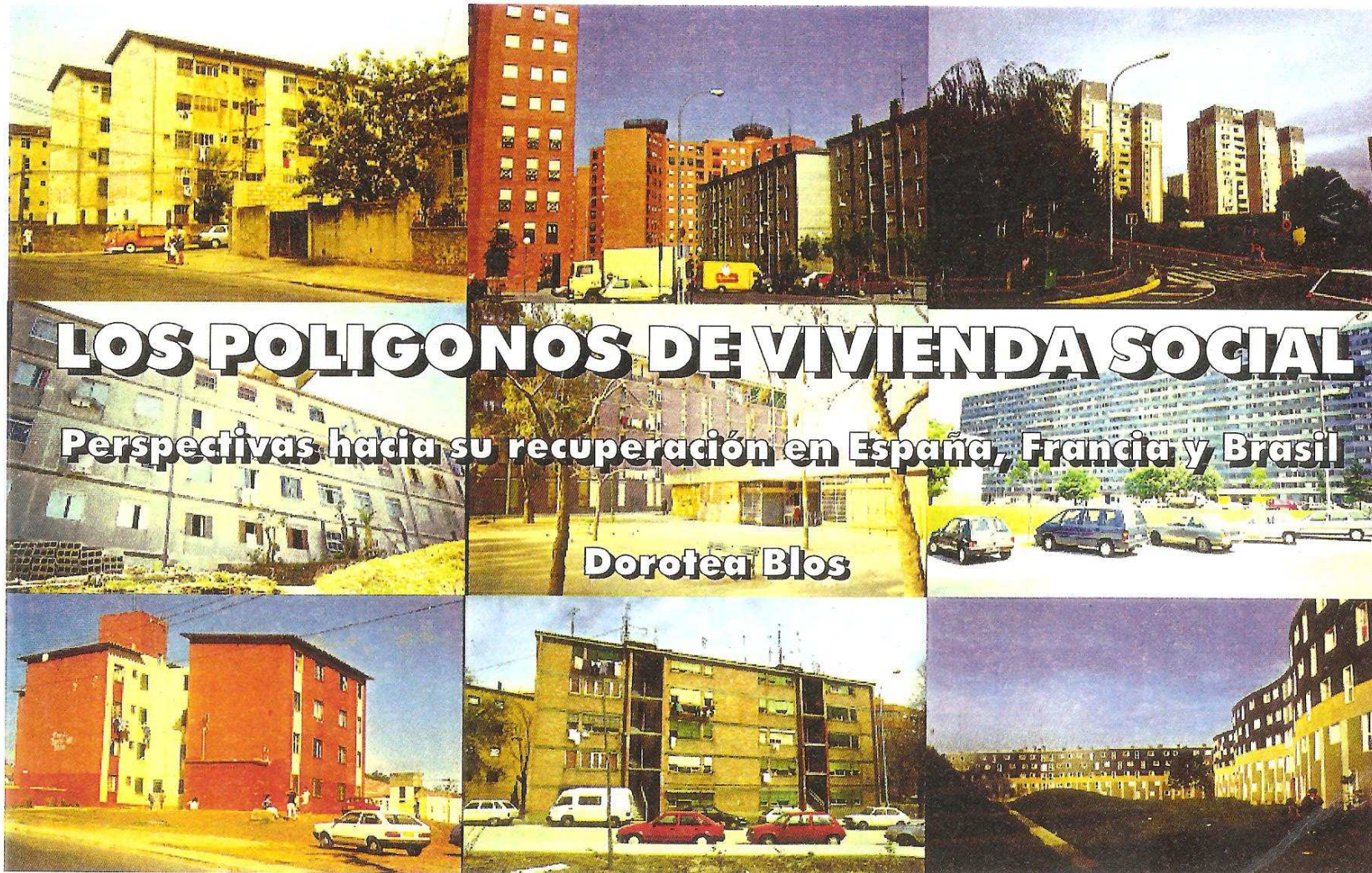


TESIS DOCTORAL



VOLUMEN II
Barcelona
1999

TESIS DOCTORAL

**UNIVERSITAT POLITECNICA DE CATALUNYA
E.T.S. D'ARQUITECTURA DE BARCELONA**

AUTOR:

DOROTEA BLOS

DIRECTOR DE TESIS:

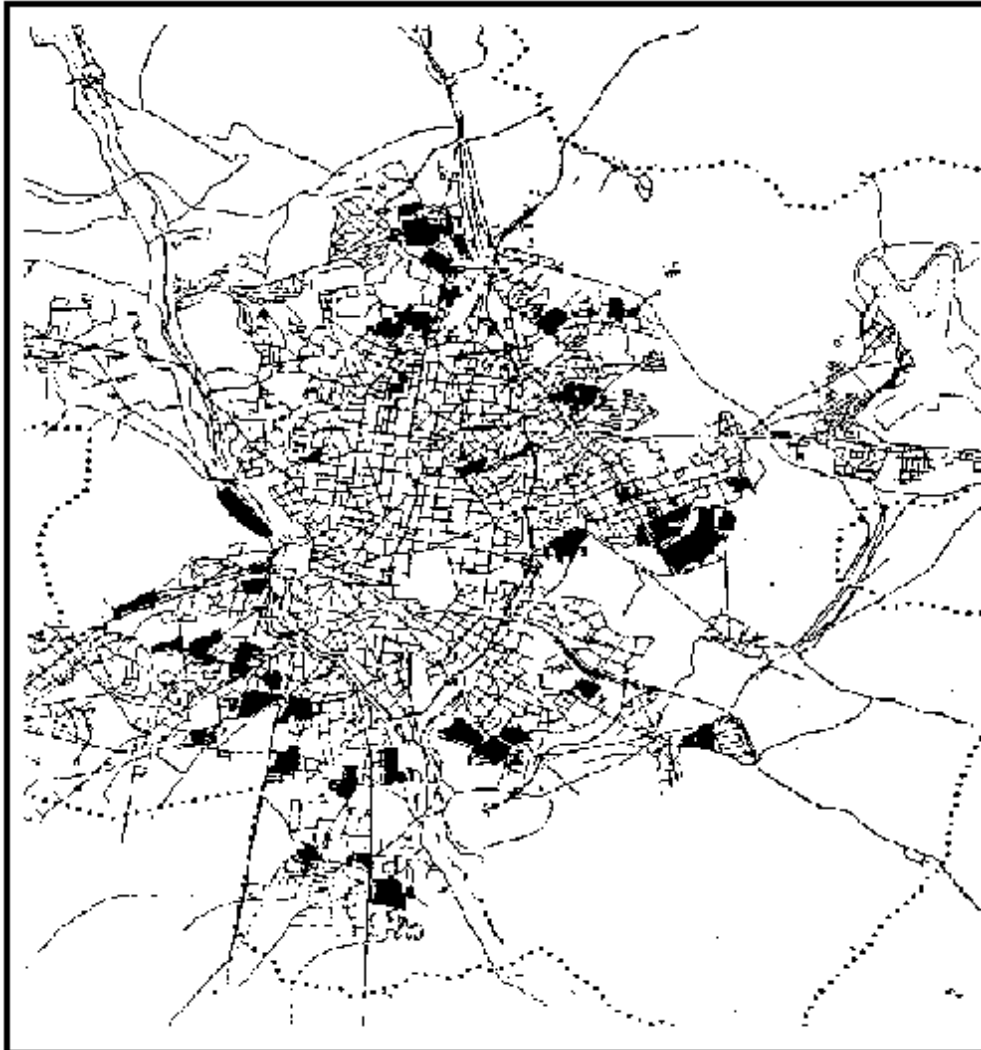
AMADOR FERRER I AIXALA

BARCELONA, 1999.

SUMARIO - VOLUMEN II

PARTE I POLÍTICAS DE VIVIENDA Y MODELOS URBANOS	1
1. ORIGEN Y GÉNESIS DE LOS POLÍGONOS DE VIVIENDA SOCIAL.....	3
1.1. Las políticas de vivienda para los polígonos.....	3
1.1.1. España: el combate al chabolismo.....	4
1.1.2. Francia: la modernidad y la reestructuración de las periferias urbanas.....	14
1.1.3. Brasil: el Sistema Financiero de la Vivienda y la periferización del crecimiento urbano.....	29
1.1.4. Las políticas de vivienda en experiencia comparada...	54
1.2. El modelo urbano resultante.....	63
1.2.1. España: el Plan de Urgencia Social como marco de una nueva concepción de polígonos de vivienda.....	63
1.2.2. Francia: las ZUP en la consolidación del modelo urbano racionalista.....	89
1.2.3. Brasil: los <i>conjuntos habitacionais</i> y las diferencias regionales y locales.....	100
1.2.4. El modelo urbano en experiencia comparada.....	119
2. LOS EFECTOS URBANÍSTICOS Y SOCIALES.....	125
2.1. España: las deficiencias constructivas y el movimiento vecinal.....	126
2.2. Francia: el rechazo de los <i>grands ensembles</i> en la base de su degradación física y social.....	157
2.3. Brasil: la concentración de problemas urbanísticos y sociales.	180
2.4. Los polígonos de viviendas como territorios de la exclusión....	231
3. UN ESTADO DE LA CUESTIÓN: LOS POLÍGONOS DE VIVIENDA SOCIAL EN ESPAÑA, FRANCIA Y BRASIL.....	242
PARTE II ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN: España y Francia	247
1. LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN.....	249
1.1. España: la edificación como foco de la política.....	250
1.2. Francia: del barrio hacia la ciudad.....	287
1.3. Los condicionantes de las políticas de recuperación.....	302

2. LAS INTERVENCIONES Y PROYECTOS DE RECUPERACIÓN....	323
2.1. Rehabilitación versus remodelación en España.....	324
2.1.1 La recuperación del patrimonio de viviendas.....	331
2.1.2 La remodelación urbana.....	356
2.1.3 La rehabilitación urbana.....	389
2.1.4 Las lecciones de la experiencia española.....	408
2.2 Los programas integrados en Francia.....	421
2.2.1. El <i>Desarrollo Social de Barrios</i>	422
2.2.2. El <i>Desarrollo Social Urbano</i>	442
2.2.3. La <i>Política de la Ciudad</i>	445
2.2.4. Las lecciones de la experiencia francesa.....	449
3. LA PROPOSICIÓN DE UNA POLÍTICA DE RECUPERACIÓN.....	456
3.1. Condicionantes básicos: objetivos, ámbito y estrategia.....	457
3.2. La integración física.....	463
3.2.1. Las estrategias de rehabilitación urbana.....	467
3.2.2. Vivienda y calidad de vida.....	513
3.3. La integración funcional.....	532
3.4. La integración social.....	563
3.5. La gestión de la recuperación.....	622
3.5.1. Directrices para el modelo de gestión.....	637
3.5.2. Consideraciones finales.....	673
PARTE III ESTRATEGIAS Y ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN: Perspectivas para Brasil	676
1. UN CONTEXTO PARA EL ANÁLISIS DE LA RECUPERACIÓN DE LOS CONJUNTOS HABITACIONAIS.....	679
2. CONDICIONES Y PARÁMETROS PARA LA INTERVENCIÓN.....	701
2.1. Las experiencias de recuperación de <i>conjuntos habitacionais</i>	701
2.1.1. Las intervenciones en Río de Janeiro y São Paulo.....	702
2.1.2. Los condicionantes de las políticas de recuperación...	719
2.2. Perspectivas hacia una acción integrada en Brasil.....	732
2.2.1. El contexto de la política urbana y de vivienda.....	733
2.2.2. El contexto de las políticas sociales.....	754
3. LA PROPOSICIÓN DE UNA POLÍTICA DE RECUPERACIÓN.....	769
3.1. La integración física y funcional.....	770
3.2. La integración social.....	813
3.3. La gestión de la recuperación.....	843
CONSIDERACIONES FINALES.....	864



PARTE I

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y MODELOS URBANOS

La Parte I de este estudio desarrolla el análisis y caracterización del objeto de estudio - polígonos de vivienda social, *grands ensembles* y *conjuntos habitacionais* - en los tres países estudiados, buscando **identificar los principales problemas que presentan estas áreas y relacionar las similitudes y diferencias en sus problemáticas.**

Para ello, se buscará en un primer momento (Capítulo 1) **caracterizar el contexto de la construcción de los polígonos de vivienda social** en los tres países, identificando los principales aspectos que han tenido fuertes repercusiones en la génesis de los polígonos y, posteriormente, en sus características y problemas en la actualidad.

A continuación, se hace el estudio de los **principales problemas que afectan en la actualidad a los polígonos de vivienda social en España, Francia y Brasil** (Capítulo 2.), destacando los **efectos urbanísticos y sociales** que se han configurado a partir de las opciones tomadas en el contexto de su construcción y a partir de la evolución que estas áreas han tenido pasada su ocupación y frente al contexto económico y social actual.

Finalmente, con base en lo presentado, el análisis de las tres realidades permitirá la **definición de los principales problemas que afectan a los polígonos de vivienda social en España, Francia y Brasil** (Capítulo 3), permitiéndose evidenciar las **características y problemas comunes para ser enfocados en una política de recuperación de estas áreas.**

La definición de estos problemas comunes será el marco que permitirá la trasposición de las estrategias y acciones de la política de intervención desde el contexto europeo (Parte II) hacia el contexto brasileño (Parte III).

1. ORIGEN Y GENESIS DE LOS POLÍGONOS DE VIVIENDA SOCIAL.

El origen y génesis de los polígonos de vivienda social en los tres países estudiados es un tema complejo que no puede ser tratado en toda su amplitud en este estudio.

No obstante, para alcanzar el objetivo de la parte primera de este estudio - identificar los principales problemas que presentan estas áreas y relacionar las similitudes y diferencias en sus problemáticas - se debe tener como primer enfoque **la contextualización de la construcción de los polígonos de vivienda social**, una vez que, opciones y características definidas en aquél momento han repercutido fuertemente en sus características y problemática actuales.

Entre los innúmeros aspectos que han marcado e influenciado el «cómo» y el «dónde» se han materializado los polígonos de vivienda social en las ciudades estudiadas, cabe destacar dos aspectos básicos de gran repercusión en sus características, tanto en el momento de su génesis, como en la actualidad.

Estos dos aspectos básicos se presentan en el transcurrir de este capítulo a través de:

- el análisis comparado de las experiencias de los países estudiados, buscando evidenciar las **similitudes y particularidades de las políticas de vivienda que han dado origen a la construcción de los polígonos de vivienda social** en cada uno de ellos (Capítulo 1.1.);
- la **caracterización del modelo urbano** de los polígonos de vivienda social adoptado en los países estudiados, identificando, de modo comparado, sus resultantes en el marco de su **configuración urbana**, de su **localización e integración urbanas y de las tipologías edificatorias utilizadas** (Capítulo 1.2.).

La estructura de este capítulo, tal como se presenta, hace en primer lugar una descripción del tema en cuestión para cada uno de los países separadamente, presentando un capítulo conclusivo que busca relacionar y comparar las tres realidades.

1.1. Las políticas de vivienda para los polígonos.

La amplitud que puede alcanzar el tema de las políticas públicas de vivienda que llevaron a la creación y diseminación de los polígonos de vivienda en los tres países objeto de este estudio hace necesario que se definan algunos parámetros que, desarrollando su contenido básico, permitan conocer las

características primordiales de estos entes urbanos y correlacionar sus características, sin llegar al estudio exhaustivo de los mismos en el momento de su concepción.

Los parámetros adoptados fueron:

- el **contexto político, social, económico y urbano** en el cual se ha generado la política de vivienda en cuestión y las implicaciones que tuvo en la producción de los polígonos y en sus características;
- la **legislación vigente en materia de promoción de vivienda social** y sus consecuencias en cuanto a las características del parque de viviendas construido; y
- los **principales organismos actuantes** en el sector y su papel en las políticas públicas de vivienda social.

1.1.1. España: el combate al chabolismo.

En España, los años 50 marcaron un cambio en la producción de la vivienda principalmente debido al aumento de su demanda en las grandes ciudades marcadas por el inicio de la concentración de la producción industrial que trajo una masa de inmigrantes en busca de mejores condiciones de vida y trabajo.

La política pública de vivienda desarrollada en las dos ciudades que se toman como referencia para el estudio del caso español, **Madrid** y **Barcelona**, ha tenido matices diferenciados en estos dos ámbitos, sin embargo, estaba conducida por una política general dictada a nivel central y llevada a cabo por dos órganos del mismo gobierno central, el **Instituto Nacional de la Vivienda (INV)**¹ y la **Obra Sindical del Hogar (OSH)**², cuya acción fue complementada

1 El INV fue creado por la Ley de abril de 1939 con la misión de «fomentar la construcción de viviendas y asegurar su aprovechamiento», dependiendo en este momento de la Organización Sindical y posteriormente del Ministerio del Trabajo hasta que en 1957 pasa a depender del Ministerio de la Vivienda. De las atribuciones de dicho organismo se destacaban:

- Dictar ordenanzas de construcción de viviendas protegidas.
- Formular planes generales de construcción.
- Distribución y reparto de los beneficios económicos directos.
- Fijar el valor en venta y de alquileres de las viviendas.
- Aprobar y calificar los proyectos de construcción de viviendas protegidas.
- Intervenir y concertar los préstamos a conceder por las entidades de crédito.
- Ejercer la inspección de los proyectos aprobados.
- Vigilar el cumplimiento, aprovechamiento y conservación de las viviendas.
- Imponer sanciones.
- Proponer las reformas legales en materia de viviendas protegidas.

(Cf. MOYA GONZALEZ, Luis. Barrios de Promoción Oficial Madrid 1939-1976. La Política de Promoción Pública de Vivienda. Madrid, COAM, 1983, p. 32.)

2 La Obra Sindical del Hogar fue creada en 1942, como órgano de dirección, planificación, fiscalización y colaboración financiera de la acción que desarrollan los Sindicatos. Las funciones de la Obra Sindical del Hogar se pueden sintetizar en :

- ser la constructora del INV;
- divulgar las facilidades de la Ley de Viviendas Protegidas entre beneficiarios económicamente débiles;
- planificar la vivienda obrera de renta reducida, estableciendo sus condiciones técnicas;
- fomentar la construcción de viviendas, contribuyendo a su financiación, con préstamos y anticipos a los futuros beneficiarios;

por la participación de organismos del poder local, buscando una mayor aproximación a la realidad urbanística y a las necesidades locales ³.

Hasta los años 50 la producción de vivienda se mantuvo a un nivel muy bajo. En un primer momento, en los años inmediatos a la guerra civil que asoló España a finales de los años 30, los esfuerzos de la reconstrucción nacional estaban volcados hacia la protección y el incentivo - en lo que se refiere a las inversiones y ayudas oficiales - al sector industrial, con una actividad en el sector de la vivienda casi nula, dirigida solamente a la reconstrucción de los daños derivados de la guerra. A la vez, las precarias condiciones de vida en el campo llevaron a un flujo migratorio que se intensificó hacia las grandes ciudades. En la década 1940-1950 llegaron a Barcelona cerca de 165.000 inmigrantes⁴, mientras que en Madrid se llegó a cerca de 530.000 inmigrantes en igual período ⁵, trayendo siempre consigo la solución del problema de la vivienda a través de la expansión de la infravivienda y del chabolismo.

Posteriormente se inicia una reactivación del sector con la creación de los primeros regímenes de protección (Viviendas Protegidas y Viviendas Bonificables) y por la redacción del **I Plan Nacional de Vivienda** para los años 1944-1954, que, sin embargo no alcanzó los objetivos previstos.

En Madrid, los años cuarenta se caracterizaron por el crecimiento urbano en «mancha de aceite» marcado por la aparición de una periferia congestionada por una fuerte inmigración y caracterizada particularmente por una ocupación irregular y caótica del suelo urbano, fuera del planeamiento oficial y con una ocupación residencial marcada por la infravivienda y el chabolismo⁶. En este

-
- recoger y encauzar la iniciativa privada, individual y empresarial, en orden a la construcción de viviendas protegidas, especialmente a las de menor coste y renta de amortización;
 - concertar con instituciones públicas de crédito y ahorro convenios especiales para financiar viviendas protegidas;
 - estudiar técnicas para obtener mayor rendimiento de los aspectos técnicos y financieros de la construcción de viviendas. (Cf. JUBERT, Juan. "La Obra Sindical del Hogar". *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, Nº 105, noviembre-diciembre 1974, p. 37.)

³ En Madrid los órganos a nivel local responsables por la producción de viviendas sociales son el Patronato Municipal de la Vivienda, creado en 1944, y la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid, creado en el año siguiente. Este último actuaba mediante la adquisición, urbanización y enajenación de terrenos utilizados para la construcción de viviendas. En Barcelona, el Instituto Municipal de la Vivienda (que más tarde se llamará Patronato Municipal de la Vivienda) fue creado en 1945, como el órgano municipal responsable por la producción de viviendas. Más tarde, en el año 1953, se crea la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, de importancia capital en el desarrollo urbanístico de la Comarca y en su papel como encargado del planeamiento, expropiación y urbanización de amplias áreas para la construcción de viviendas por otros entes públicos y privados.

⁴ FERRER AIXALA, Amador. La vivienda masiva y la formación metropolitana de Barcelona. Los polígonos de viviendas en Barcelona 1950-1975. Tesis Doctoral. Barcelona, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, 1982, p.130.

⁵ Este gran incremento es motivado por la creciente corriente migratoria, y, en particular, por la anexión (entre 1948 y 1954) de los municipios vecinos a la capital, suponiendo un cambio de superficie municipal de 68 Km² a 607 Km². (Cf. BRANDIS, Dolores. El paisaje residencial en Madrid. Madrid, MOPU/DGATU, 1983, p. 182.)

⁶ La situación en Madrid es crítica : en 1948 se estima que habitan en el suburbio hasta un total de 300.000 personas, con una ocupación media de 9 personas por vivienda, lo que implica el consiguiente hacinamiento derivado de la existencia de más de una familia por vivienda" , además de que en 1950 se contabilizan en Madrid la existencia de 3.491 chozas habitadas por 4.789

sentido, se crea, en 1944, un nuevo plan de ordenación que definía "el modelo teórico propuesto para el futuro crecimiento de la ciudad en base a un núcleo central limitado y cerrado por una corona periférica de unidades autónomas y autosuficientes separadas entre sí y del núcleo central por anillos y cuñas verdes. Se pensaba así que mediante la organización de núcleos satélites autosuficientes se mantendrían las clases trabajadoras en las afueras de la ciudad"⁷, basándose estos núcleos satélites en los poblados ya existentes. La presión inmobiliaria llevó a la ocupación de la franja verde y el problema de la congestión de Madrid se agravó todavía más.

La misma tendencia se identifica en la ciudad de Barcelona, donde, en este período, se intensifican, debido a la inmigración, las formas de infravivienda: aumenta el número de viviendas en situación de subarriendo mientras crecen los núcleos de barracas ya existentes y se forman otros nuevos núcleos en diversos puntos de la ciudad así como nuevos barrios de coreas en los sectores periféricos de la misma. "Durante este periodo, y debido a las circunstancias de orden general (...), la ciudad no es objeto de operaciones de infraestructura que posibiliten el crecimiento; los escasos grupos de viviendas o coreas que se construyen en ciertos sectores apoyan siempre en la estructura anterior."⁸

Según FERRER⁹ "a nivel estatal, durante los años cincuenta se asiste a un rápido crecimiento de la industria. Los acuerdos con Estados Unidos en 1953 que dan paso a la llamada «ayuda americana», significan el fin del aislamiento del exterior. Ello supone el incremento de las importaciones de materias primas y bienes de producción, factor del que depende en gran medida el crecimiento de la producción industrial en el periodo.(...) El relanzamiento que se opera en todos los sectores de la economía y especialmente el fuerte crecimiento industrial tiene como consecuencia un aumento paralelo de la inmigración a las grandes ciudades. "Por otro lado, la década de los cincuenta se inicia con una situación de demanda de vivienda no satisfecha y con la agravación de la condición de vida de una parte considerable de la población, lo que exigió el cambio de postura de la administración en materia de política de vivienda.

En el año 1954, coexistían dos sistemas de protección oficial a la vivienda: uno, el de las «viviendas protegidas», desarrollado en el Plan 1944-1954 que estaba prácticamente agotado, y otro, el de «viviendas bonificables». El primero se organizaba a través del INV, y el segundo tenía su base administrativa en la Junta Nacional del Paro, ambos organismos adscritos al Ministerio de Trabajo. Esta dualidad creó, sin duda, tensiones y competencias que aconsejaron al legislador del año 1954 «unificar la política social del

familias, 344 cuevas con 464 familias y 342 casas ruinosas albergando a 818 familias. (Cf. BRANDIS, Dolores. *El paisaje...*, pp. 216-217.)

⁷ MOPU / COPLACO. *El planeamiento urbanístico del Area Metropolitana de Madrid*. Cuadernos de Planeamiento. Madrid, 1980, p. 29.

⁸ FERRER AIXALA, Amador. *La vivienda masiva ...* Op. cit. , p. 133.

⁹ Id. , *ibid.*, p. 157.

Estado en la construcción de viviendas» y «centralizar su dirección» en el INV, quedando derogada toda la legislación anterior¹⁰.

Como consecuencia, en 1954 surgen las **Viviendas de Renta Reducida y Mínima**¹¹, cuya construcción estaba a cargo de la Obra Sindical del Hogar para atender a beneficiarios encuadrados en la Organización Sindical y las **Viviendas de Renta Limitada**¹². Estas últimas buscaron unificar la legislación existente, cancelando los regímenes existentes hasta entonces de viviendas protegidas y bonificables y facilitando la participación de la iniciativa privada en la construcción de este tipo de viviendas. Se concretan y se definen aspectos técnicos, además de los jurídicos, como el concepto de metro cuadrado construido, superficie total construida, superficie construida por vivienda, superficie protegible, coste por metro cuadrado y módulo. Las viviendas se dividen en grupos y categorías, con superficies que van de 50 a 200 m², y la protección se aplica también a las edificaciones y a los servicios complementarios propios de las viviendas o vinculados a éstas. Los beneficios directos son anticipos reintegrables a largo plazo, préstamos complementarios y primas¹³ a la construcción con la prestación personal de sus propios usuarios; los beneficios indirectos son exenciones y bonificaciones tributarias y expropiación forzosa. *"La intención manifiesta de atraer y fomentar la iniciativa privada para la edificación de estas viviendas, se hace patente al acuñar por primera vez la figura de los promotores, y dentro de ellos incluir a aquellos que tienen ánimo de lucro, que podrán construir para la venta o arrendamiento"*¹⁴.

Así que, en los primeros años de los 50, hasta el Plan de Urgencia Social - del cual se hablará más adelante - las promociones se caracterizan por un tamaño medio y densidad elevada, dirigidas especialmente a la clase media-baja, de entre las cuales está en Barcelona, el polígono **Verdún**.

En los años cincuenta, la ciudad de Barcelona recibe a 195.000 inmigrantes, sin embargo, empieza a cobrar importancia el flujo migratorio para las ciudades de su entorno próximo, en la Comarca de Barcelona, donde se instalan numerosas industrias. Este hecho, reconocido por el **Plan de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia**, de 1953, *"se intensificará sobretudo a finales de los cincuenta, cuando el inicio de las primeras obras de construcción de los nuevos accesos a la ciudad e infraestructuras de conexión comarcal consoliden la nueva imagen de la metrópoli y garanticen el desarrollo de la comarca"*¹⁵.

En Madrid, debido a la expansión vertiginosa del chabolismo, en 1956, se crearon los poblados de «absorción» y «mínimo», dirigidos a albergar a la

¹⁰ COAM. Curso sobre viviendas de protección oficial. Madrid, 1983, p.17.

¹¹ Decreto-Ley de 29 de mayo de 1954.

¹² Ley de 15 de julio de 1954.

¹³ Las primas son sumas de dinero concedidas a fondo perdido por la administración central, cuando el beneficiario adquiere una vivienda nueva.

¹⁴ COAM. Curso ... Op. cit. , p.17.

¹⁵ FERRER AIXALA, Amador. La vivienda masiva ... Op. cit. , p. 158.

población chabolista. El Plan fue redactado por la Comisión de Urbanismo y en su realización práctica intervienen la OSH y el INV, que construyen en Madrid un total de 15 poblados (12 de absorción y 3 mínimos). Se pretendía que fuesen núcleos autónomos, dotados de los necesarios servicios de urbanización y localizados en lugares cercanos a los puestos de trabajo ¹⁶, sin embargo, éstos carecen de los servicios comunitarios más elementales ¹⁷. Los poblados de absorción estaban destinados prioritariamente a la población proveniente de las áreas de chabolismo (como es el caso del **Poblado General Ricardos**), mientras que los poblados mínimos se destinaban a la población inmigrante.

El Decreto de 1 de julio de 1955 autoriza la realización del **II Plan de la Vivienda**¹⁸, que como en el anterior, sólo construyó la mitad de las viviendas programadas durante los cinco años previstos para su realización.

En 1957 se crea el **Ministerio de la Vivienda** ¹⁹ por la necesidad de centralizar la política de vivienda debido a la proliferación de legislación, programación y organismos. Tanto el INV como los demás órganos con competencias en la producción de vivienda social pasan a depender del nuevo ministerio.

En el mismo año se crean las **Viviendas Subvencionadas** dentro del régimen de Viviendas de Renta Limitada. Estas viviendas, con una superficie entre 38 y 150 metros cuadrados útiles, además de los beneficios directos e indirectos del citado régimen, perciben una subvención a fondo perdido, con el intuito de fomentar la actuación de la iniciativa privada en el sector. Estas viviendas no iban prioritariamente destinadas a la clase modesta, sino a familias de nivel medio.

Debido a la situación de los suburbios y de la creciente carencia de hogares se crea en 1957 el **Plan de Urgencia Social de Madrid** con los siguientes objetivos²⁰:

- *"conseguir la máxima participación de la iniciativa privada, descargando al Estado de gran parte de sus energías en este campo;*

¹⁶ BRANDIS, Dolores. El paisaje... Op. cit., p. 219.

¹⁷ Cabe subrayar que con anterioridad fueron elaborados un estudio denominado Ordenación General del Suburbio en 1948, y dos Planes de Poblados Satélites, uno de 1950 y otro de 1953, como una ampliación del primero. Todos preveían una intervención urbana basada principalmente en la creación y consolidación de núcleos satélites de cuño residencial; el primero proponía intervenir en áreas ya muy consolidadas y los dos últimos intervenirían en áreas casi despobladas. Ninguno de ellos fue llevado a la práctica. (Cf. Id., ibid.)

¹⁸ Hay que subrayar el carácter puramente cuantitativo de los planes de vivienda. Los Planes Nacionales de la Vivienda tenderán a partir de un análisis de las necesidades de vivienda, calculando el déficit conforme a distintas variables, pasando después a programar las inversiones necesarias para asegurar un determinado volumen y un ritmo de la construcción, sin entrar en la consideración de los problemas cualitativos (localización urbana, tipología edificatoria, niveles de servicios, formas de adquisición), o tratándolos muy superficialmente. (Cf. FERRER AIXALA, Amador. La vivienda masiva ... Op. cit., p. 176).

¹⁹ Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957.

²⁰ MOYA GONZALEZ, Luis. Barrios..., op. cit., p. 38.

- *ordenar la construcción urbana de Madrid, ajustándose a la capacidad de ahorro, materiales, mano de obra y suelo existente, para un mejor aprovechamiento de este esfuerzo;*
- *conseguir, en colaboración con el Ayuntamiento de la capital y demás organismos (...), la limitación y descentralización de Madrid para impedir la inmigración y desarrollo anormal del suburbio, creando una zona verde de protección perimetral y encaminar a la nueva industria hacia un sistema de dispersión en ciudades satélites".*

El Plan de Urgencia Social de Madrid apremiaba a la iniciativa privada a construir en el plazo de cinco años 60.000 viviendas, todas ellas de protección oficial. Dentro de las medidas del Plan se crean los Poblados Dirigidos para asentar a la población inmigrante y, de este modo impedir la ocupación anárquica del suelo. *"Para la construcción de los «Poblados Dirigidos» la Administración contrató a los mejores arquitectos del momento (...), dando lugar a unos conjuntos residenciales que en su ordenación presentan unos esquemas racionales (...). Sin embargo, debido a que estas construcciones se realizaban bajo el principio de la máxima economía, se tuvo que reducir al mínimo el costo de los materiales empleados, lo que derivó en unas condiciones de habitabilidad deficientes"*²¹. En los años 1957 y 1959 se construyen, entre otros, respectivamente, los **Poblados Dirigidos de Orcasitas** y de **San Blas H**.

Para facilitar la gestión de estos polígonos, se crea una entidad promotora de carácter mixto de derecho privado bajo la tutela del INV, llamada **Organización de Poblados Dirigidos**, la cual se extingue una vez cumplidos sus objetivos. La Administración aportaba los terrenos urbanizados, el proyecto, dirección técnica, suministro de materiales, y la gestión de anticipos sin interés y bonificaciones tributarias. A cargo del beneficiario concurría el pago de los terrenos, honorarios de proyecto y parte de los materiales de construcción y mano de obra.

En los años 1958-1959 se construye en Madrid, bajo la promoción del **Plan de Urgencia Social** y en varias fases, un barrio denominado **Gran San Blas**, en un área ya definida en el plan de 1946 para la creación de un núcleo-satélite, y que es considerado *"la obra más importante y representativa de la promoción oficial"*²², principalmente en lo que se refiere a los polígonos de Madrid. En el mismo año de 1958 se construye el polígono **Marcelo Usera**.

El Plan de Urgencia Social se amplía a Barcelona, Asturias y Vizcaya. La **Ley de Urgencia Social de Barcelona** fue decretada en marzo de 1958, defendiendo los principios generales del Plan de Urgencia Social de Madrid. La acción que se llevó a cabo fue la delimitación de seis polígonos de viviendas por la Comisión de Urbanismo - tres de ellos en el municipio de Barcelona (entre los cuales está el polígono **Sudoeste del Besós**) y los demás en otros términos municipales próximos-, con una extensión total de 287 Ha. de suelo y

²¹ BRANDIS, Dolores. *El paisaje...* Op. cit., p. 220.

²² MOYA GONZALEZ, Luis. *Barrios...* Op. cit., p. 40.

capacidad para 51.573 viviendas²³, y la definición de un programa de construcción basado en el «déficit urgente» para el período 1960-1965. Dentro del mismo Plan, a estos polígonos de promoción pública se sumaron dos más que fueron dejados a la promoción privada.

En este sentido, destaca FERRER la importancia de los polígonos promovidos en esta etapa por *"el aumento significativo del tamaño de los polígonos, el impacto que las actuaciones de estos años producen en la ciudad y, paralelamente, la mayor preocupación por la actuación en sí, que se traduce en la búsqueda de un instrumental genuino de proyectación que implica un determinado prototipo de «polígono»"*.²⁴

Sin embargo, queda patente la falta de control en la selección de los adjudicatarios de las promociones del Plan de Urgencia Social, desviando su adjudicación a funcionarios municipales y públicos, empleados y clase media y disminuyendo los efectos del Plan en el combate a las áreas de infravivienda y chabolismo.

Con la Ley de 23 de diciembre de 1961 se aprueba el **III Plan Nacional de la Vivienda**. A través de éste se pretende planificar el sector vivienda teniendo en cuenta el déficit existente y las previsiones futuras a partir del desarrollo que experimentará el país, desarrollando un Plan que se divide en cuatro cuatrienios, o sea, que abarca 16 años, hasta 1976. Este Plan determina la actuación en materia de vivienda a través de factores como las necesidades de vivienda (déficit inicial, incremento demográfico, movimientos migratorios y necesidad de reposición), previsión de terrenos urbanizados para vivienda y equipamientos, parámetros de superficies útiles de viviendas a construir y programación de las inversiones necesarias.

Coincidiendo con el III Plan Nacional de la Vivienda (PNV), surgen los **Planes de Desarrollo Económico**. El I Plan de Desarrollo Económico (1964) se puso en práctica con criterios muy distintos de los determinados por el Plan Nacional de la Vivienda, y produjo una gran distorsión y consecuentemente el incumplimiento de las previsiones contenidas en este último.

El II Plan de Desarrollo (1968-1971) y el III Plan de Desarrollo (1972-1975) buscan disminuir el desequilibrio entre la producción de vivienda de la iniciativa privada y pública. Sin embargo, la falta de coordinación entre el PNV y el Plan de Desarrollo Económico continúa siendo patente. Mientras que el primero se caracterizaba por el dirigismo, el control y la promoción directa de la vivienda por el Estado a través del INV, en el otro se apoyaba en la libre iniciativa y, por lo tanto, permitía implícitamente la especulación en detrimento del interés de la colectividad.

²³ FERRER AIXALA, Amador. La vivienda masiva ... Op. cit., p. 182.

²⁴ Id., ibid., p. 189.

Como medida complementaria, el Decreto del 24 de julio de 1963 aprueba el texto refundido de **Viviendas de Protección Oficial**²⁵, las cuales correspondían a las viviendas construidas dentro del Plan Nacional, con arreglo al proyecto aprobado por el INV, en el acto de la calificación provisional.

La década de los sesenta se caracteriza por fuertes migraciones interregionales. En Barcelona es significativo el crecimiento de la inmigración hacia los municipios comarcales, llegando el municipio a recibir entre 1961-1965 sólo el 16% del total de inmigrantes llegados a Cataluña, mientras que en la década anterior suponía un 44%, y en la década 1940-50 un 65% del total.

Para Madrid, el año 1963 supone un cambio importante para el futuro urbanístico de la ciudad: se aprueba el **Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid** y se crea la **Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid (COPLACO)** para gestionarlo. El Plan anexionó a 23 municipios, definiendo como objetivo urgente el de frenar el crecimiento demográfico de Madrid.²⁶

En 1961, el mismo año de la aprobación del Plan Nacional de la Vivienda, se implanta en Madrid el **Plan de Absorción de Chabolas**, un plan de emergencia con el objetivo de erradicar el chabolismo. Se trata de hacer viviendas provisionales que sustituyan a las chabolas, en una etapa intermedia de cinco años de duración, hasta que el inmigrante consiga una vivienda definitiva. Estas viviendas se conciben con materiales desmontables y transportables para poder instalarse en los lugares más necesarios. Sin embargo, nunca se han movido del lugar donde se ubicaron.

Así se construyen en 1963 seis **Unidades Vecinales de Absorción (UVA)**, localizadas en los pueblos del cinturón de Madrid, pero en la periferia de los mismos, en general en terrenos de poca demanda, aunque suficientemente cerca del núcleo como para poder utilizar su equipamiento, ya que las dotaciones previstas en sus proyectos no atendían a los estándares establecidos por el Plan Nacional de Vivienda y las zonas verdes proyectadas no han sido realizadas. Bajo este programa se construyen un total de 12 UVAS en Madrid.

El Decreto de 13 de abril de 1961 autorizó al INV la construcción en Barcelona y su Comarca de 12.000 viviendas a través de la OSH, en un plazo de 5 años, para la absorción de chabolas y demás construcciones clandestinas. En coordinación con esta medida, la Comisión de Urbanismo de Barcelona elaboró el **Plan de Supresión del Barraquismo**.

²⁵ Las viviendas que se van a construir son divididas en grupos y categorías, pretendiendo una correlación entre la superficie y el coste de las viviendas, y los estratos socio-económicos que se distinguían en la sociedad española. Los beneficios concedidos por el INV eran exenciones y bonificaciones tributarias, préstamos con interés, anticipos sin interés reintegrables a largo plazo, subvenciones y primas a fondo perdido, y derecho a la expropiación forzosa de terrenos.

²⁶ MOPU/COPLACO. El planeamiento... Op. cit.

Según FERRER²⁷ "el «Plan de Supresión del Barraquismo» de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, consistió, en definitiva, en un precario estudio de los núcleos de barracas existentes en la comarca seguido de una rápida selección de terrenos para la actuación pública. La selección buscó terrenos libres (o poco edificados) de cierta extensión, en la periferia de la ciudad, aunque no excesivamente lejos del centro; posteriores informes técnicos sobre cada uno de los polígonos analizaron después una serie de variables inmediatamente relacionadas con la operación de construcción de las viviendas. El Plan constituye así un complemento, en cierta manera, del anterior Plan de Urgencia Social, que utilizó criterios similares para la delimitación de sus polígonos de actuación. Si bien, en este caso, se hace referencia explícita al objetivo fundamental de la acción pública - la erradicación del barraquismo."

Sin embargo, sólo parte de las promociones propuestas por el Plan fueron aprobadas por el INV, siendo las demás realizadas en el ámbito local, como por ejemplo el polígono **La Mina**, que al final fue construido por el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona en los años 1970-1971, a pesar de que ya había sido propuesta su construcción en el mismo Plan de 1961, atendiendo al objetivo de realojar a residentes de áreas de chabolismo.

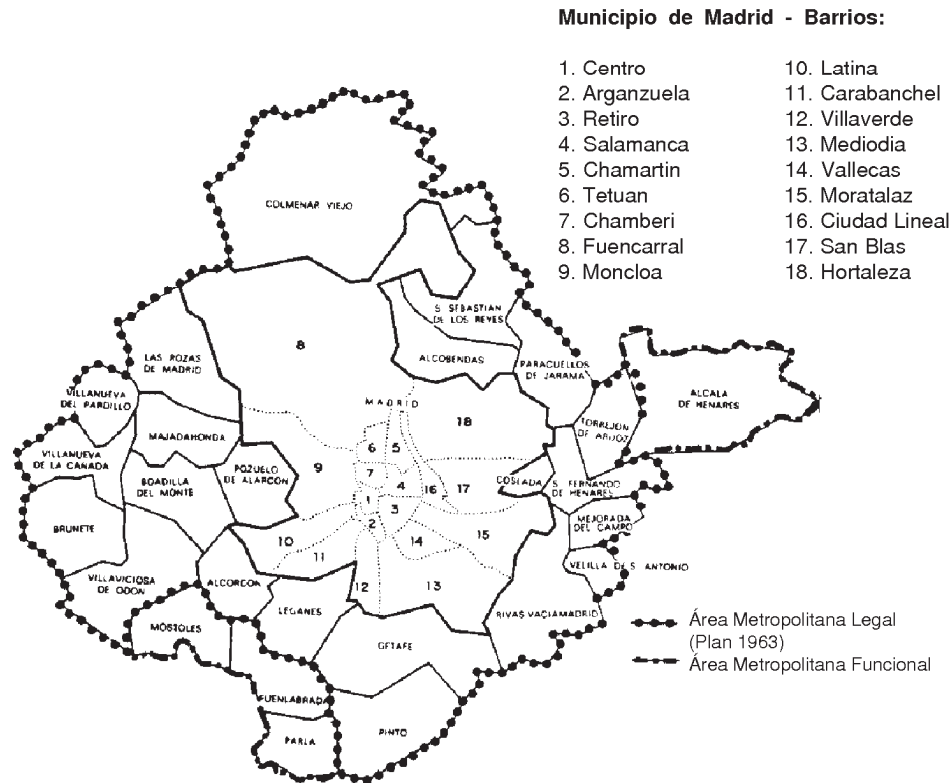
En la segunda mitad de la década de los sesenta, la OSH construye también en la Comarca de Barcelona algunas de las actuaciones características de este período: las **Unidades Vecinales de Absorción**. De hecho, se construyeron sólo tres UVAs de cierto tamaño, en municipios de la Comarca, visto que el precio del suelo en Barcelona ya no permitía adquirirlo a un mínimo coste.

Las viviendas previstas por el III Plan Nacional de la Vivienda para construirse en Madrid en los años sesenta no tenían terrenos expresamente preparados para este programa, con lo que se recurrió a los que estaban en marcha con actuaciones oficiales anteriores; concretamente, San Blas, Entrevías y Manoteras²⁸. Como consecuencia, el parque de vivienda construido en el período no tuvo la importancia del anteriormente estudiado.

²⁷ FERRER AIXALA, Amador. La vivienda masiva... Op. cit., p. 242.

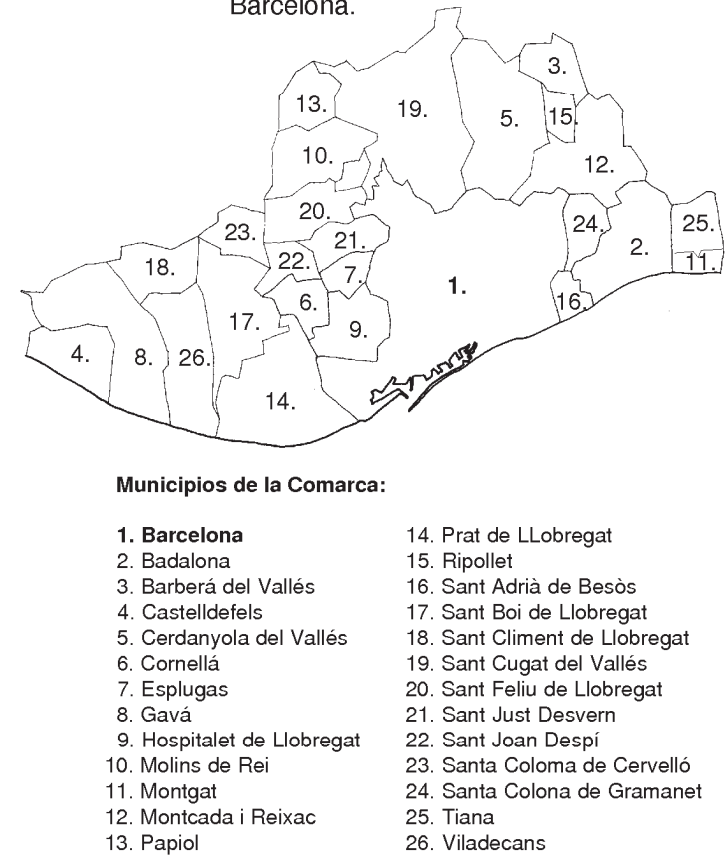
²⁸ MOYA GONZALEZ, Luis. Barrios... Op. cit., p. 50.

FIG. 1. Los límites administrativos de la Región Metropolitana de Madrid (1963).



Fuente: AYUNTAMIENTO DE MADRID. Madrid: Cuarenta años de desarrollo urbano. 1940-1980. Temas Urbanos, Nº 5. Madrid, 1981.

FIG. 2. Los límites administrativos de la Comarca de Barcelona.



Fuente: Elaboración propia.

El año 1972 marca la construcción de la última gran promoción pública de viviendas sociales en la Comarca de Barcelona - el polígono **Gornal**. En estas fechas, los polígonos en Barcelona - tanto los de promoción pública como los privados - alcanzan dimensiones hasta ahora no vistas, caracterizándose por grandes paquetes de suelo de uso casi exclusivamente residencial - verdaderas **ciudades dormitorio**. La promoción de éstos polígonos estuvo a cargo de los organismos del ámbito central - **Instituto Nacional de Urbanización** ²⁹, **Instituto Nacional de la Vivienda y Obra Sindical del Hogar**.

La década de los setenta con tendencia estacionaria e incluso regresiva de inmigración hacia Barcelona y Madrid, se caracterizó por el incremento de la promoción privada de viviendas sociales en polígonos de grandes dimensiones bajo el incentivo de la promoción oficial, trayendo consigo una regresión en la importancia de la actuación pública en este sector.

1.1.2. Francia: la modernidad y la reestructuración de las periferias urbanas

En Francia, el panorama resultante después de la Segunda Guerra Mundial era desolador. Las destrucciones fueron masivas y repartidas sobre el conjunto del territorio, con una intensidad tres veces más importante que la de la Primera Guerra. El balance general fue de 400.000 viviendas destruidas y de cerca de 1.500.000 deterioradas ³⁰, resultando en una crisis de vivienda de importante dimensión. Esta situación se agrava por el éxodo rural que conlleva al crecimiento de la población urbana de 22 millones en el año 1946 a 25 millones en 1954. La aglomeración de París, en particular, cuenta, en 1950, con alrededor de un millón de habitantes más que en 1939 ³¹.

La política llevada a cabo por el gobierno en la post-guerra fue el incentivo a la reactivación de la economía a través de la industrialización sumada a los esfuerzos de reconstrucción urbana a través del **Ministerio de la Reconstrucción y Urbanismo**.

Sin embargo, sólo en los años 50 la política de vivienda empieza a cobrar importancia, con la toma de medidas decisivas para el desarrollo del sector de la construcción, de los que se puede citar :

- en 1950 la antigua institución *HBM* (Viviendas a Buen Mercado³²) se transforman en **HLM** (Viviendas de Alquiler Moderado³³); las **HLM**

²⁹ Con la reforma administrativa del Ministerio de la Vivienda en 1972, la anterior Gerencia de Urbanización cambia su denominación para Instituto Nacional de Urbanización, sin embargo, manteniendo sus competencias en la urbanización de suelo para la construcción de viviendas e industrias.

³⁰ "LOGEMENT Social: 1950 - 1980". *Bulletin d'Informations Architecturales*, Supplément au N° 95, mai 1985, p.1.

³¹ Cf. DUPONT, Gérard. "Evolution de la construction et de l'urbanisme depuis 1950." *Urbanisme*, N° 80, 32° année, 1963, p. 33.

³² Habitation à Bon Marché.

asumen el papel de principal constructor de viviendas sociales gracias a la ayuda de préstamos de larga duración y con bajas tasas de interés consentidos por el Estado;

- en el mismo año fue creado el **FNAT (Fondo Nacional de Ordenación del Territorio** ³⁴) que permite al Estado intervenir como coordinador de las grandes decisiones de ordenación del territorio, y como incitador gracias a diferentes primas y ayudas a la construcción;
- en 1953, finalmente, la participación de los empresarios en el esfuerzo de construcción se hace obligatoria; los **CIL** (Comités Interprofesionales de la Vivienda³⁵) son los encargados de recaudar el valor del 1% de los salarios pagados anualmente³⁶, montante destinado posteriormente a la construcción de viviendas para los trabajadores;
- la creación del **Plan Técnico para la Industria de la Construcción**³⁷ incentiva la búsqueda de nuevas tecnologías para la disminución de los costes de construcción a través del empleo de la industrialización y de procedimientos de prefabricación. Este esfuerzo incluyó concursos de obras experimentales, que permitieron grandes progresos, incluso en lo que se refiere a los métodos tradicionales de construcción;
- la publicación del **Código de Urbanismo y de la Vivienda**³⁸, en 1954.

En 1953, entró en vigor el **Plan Courant** que definía como objetivo la construcción de 240.000 viviendas al año, estableciendo una disminución de los trámites administrativos y la creación de las viviendas económicas denominadas **LOGECOS**. Este esfuerzo no fue suficiente para paliar el gran número de las personas sin techo, por lo que, en el año 1954, después de un invierno riguroso con víctimas mortales, se establecieron créditos para la construcción de **ciudades de urgencia con edificios industrializados y provisionales**. Estas medidas, insuficientes para la demanda y con muy mala calidad de construcción, fueron sucedidas por el intento de proponer viviendas industrializadas más durables, como las **LEN** (Viviendas Económicas Normalizadas³⁹) y **LOPOFA** (Viviendas Populares y Familiares⁴⁰) para las clases menos favorecidas.

La entrada en vigor de la Ley del Suelo⁴¹, en julio de 1953, que daba a los organismos públicos la posibilidad de expropiar los terrenos necesarios a la realización de zonas residenciales o zonas industriales y de ponerles a disposición de los constructores tras su transformación en terrenos edificables, sumada a los esfuerzos de construcción propuestos por el **Plan Courant**,

33 Habitation à Loyer Modéré.

34 Fonds National d'Aménagement du Territoire.

35 Comités Interprofessionnels du Logement.

36 "LOGEMENT Social ... Op. cit., pp. 1-2.

37 Plan Technique par l'industrie du bâtiment.

38 Code de l'Urbanisme et de l'Habitation.

39 Logements Economiques Normalisés.

40 Logements Populaires et Familiaux.

41 Loi Foncière.

marcan el inicio de la política de los *grands ensembles* a partir de los años 1954-1955.

En el año 1957, una nueva ley de vivienda social propone la construcción de 300.000 viviendas al año. A pesar de los incentivos propuestos por la administración a la actuación privada en el campo de la vivienda, un nuevo problema empieza a anteponerse al objetivo de la construcción masiva: *"los constructores buscaban, lógicamente terrenos libres, cuando existen, y de ellos, sin duda los más espaciosos, los más baratos, los más libres de cargas fiscales o registrales. Tales terrenos comienzan pronto a escasear, y deben buscarse, en consecuencia, cada vez más lejos del centro de las ciudades. Se establece así una encarnizada competición entre los diferentes programas particulares, sólo preocupados por obtener la mayor rentabilidad posible del suelo adquirido, sin preocupación alguna por la realización de los equipos y dotaciones conexos ni por la adaptación del número de viviendas al que la funcionalidad de la región circundante exigiría. De esta forma el clima de competencia hizo subir exageradamente el precio del suelo edificable, mientras los municipios asumían con dificultad cada vez mayor los gastos de infraestructura inherentes a la construcción de los nuevos alojamientos."*⁴²

En este contexto, con el título de «Urbanismo, HLM, Crisis de la Vivienda», una serie de decretos son promulgados a 31 de diciembre de 1958 que manifiestan el pasaje del **Estado « incitador »** al **Estado directamente « planificador »**.

El ministro de la Construcción es desde entonces encargado de determinar la repartición sobre el territorio de «Zonas de Urbanización Prioritaria»⁴³, las conocidas ZUP, donde son situados los programas de viviendas sociales, cada una de ellas recibiendo un mínimo de 500 viviendas. A la vez, también por decreto promulgado a 31 de enero de 1958, es definido el procedimiento de creación de sectores de renovación urbana que, en varias ciudades importantes, serán el origen de transformaciones urbanas considerables⁴⁴.

Es a partir de entonces que la política de los *grands ensembles* adquiere su dimensión más importante, mediante su definición como **polos predeterminados de urbanización destinados a cristalizar la modernización de las zonas circundantes**, en el sentido de un esfuerzo de mejora de la infraestructura regional⁴⁵, a través de su inserción en el planeamiento y ordenación del territorio.

Los elementos prioritarios de la política de los *grands ensembles* en los años 60 han sido :

⁴² ESCRIBANO, Matías. "Francia: Grandes conjuntos residenciales. Problemas económicos, sociales y urbanísticos que plantean." *Temas de Arquitectura y Urbanismo*, N° 126, diciembre 1969, p.11.

⁴³ Zones à Urbanizer en Priorité.

⁴⁴ "LOGEMENT Social:..." Op. cit., p. 5.

⁴⁵ Cf. ESCRIBANO, Matías. "Francia : ..." Op. cit., p. 10.

- la concreción de los instrumentos técnicos como la delimitación de una **ZUP**, la utilización del **derecho de compra preferente**⁴⁶ y la **expropiación por utilidad pública** como los elementos básicos de esta política de construcción en masa necesarios para evitar la especulación del suelo y facilitar el control y coordinación del Estado sobre la promoción;
- la **utilización de prototipos ya previamente determinados** tanto en el planteamiento urbanístico de los *grands ensembles* como en la construcción de los edificios, utilizando principalmente las **innovaciones técnicas de la prefabricación** alcanzadas en la década precedente y que tiene en esta etapa su pleno desarrollo, una vez que el volumen de la demanda permite inversiones masivas en esta área;
- el incentivo a la **participación de la promoción privada en el esfuerzo de construcción** a través de los programas plurianuales de vivienda que garantizaban la afluencia de los préstamos y primas basados en la **ayuda a la piedra** y en el **monopolio de las grandes empresas constructoras** y conocidos despachos de arquitectura.

El aumento de la producción de vivienda iniciado en los años 50 crece en un ritmo vertiginoso en todo el país hasta estabilizarse en la segunda mitad de los 60, como se ve en las cifras de viviendas construidas en los siguientes años⁴⁷:

- 1950 :	71.000 viviendas
- 1952 :	84.000
- 1954 :	162.000
- 1956 :	238.000
- 1957 , 1958 :	270.000
- 1960 :	338.000
- 1962 :	343.000
- 1964 :	430.000
- 1966 :	425.000
- 1968 :	434.000 viviendas.

En dos momentos se puede constatar un impulso acentuado en la producción de viviendas: en un primer momento, con el inicio de la construcción de los *grands ensembles* en el año 1954 y, posteriormente, a partir del año 1958, con la adopción de las *ZUP*.

Sin embargo, un factor se muestra básicamente importante en el producto final de la política de los años 60: según BUTLER "*la lógica de la política de los grands ensembles es seguida independientemente de la reconstrucción y de la crisis de la vivienda. Ella es conducida sin consideración de las necesidades reales sobre todo en tipos y localización de las viviendas.*"⁴⁸

⁴⁶ Droit de préemption.

⁴⁷ "LOGEMENT Social:..." Op. cit., pp. 2 y 5.

⁴⁸ BUTLER, Rémy & NOISSETTE, Patrice. Le logement Social en France. 1815-1981. De la cité ouvrière au grand ensemble. Paris, La découverte / Maspéro, 1983, p.70.

La búsqueda de la reactivación económica a través del incentivo a la construcción llevó al respeto a la libertad de decisión de los promotores de viviendas en determinar la demanda a atender, quedando patente sus preferencias sobre la población más solvente. En contrapartida queda al Estado la incumbencia de:

- limitar el papel económico de los propietarios del suelo, transfiriendo por su intermedio la propiedad del suelo a las manos de los promotores;
- asegurar él mismo las operaciones poco rentables, incluso deficitarias, o mejor, asegurarlas a través de la actuación de las colectividades locales;
- promover la concentración de los capitales y empresas a través de las inversiones necesarias la modernización de las mismas;
- limitar las reacciones populares por una acción ideológica y la multiplicación de intervenciones legislativas inoperantes, pero, publicitarias⁴⁹.

Buscando la rentabilidad de la operación, los promotores de viviendas buscan desarrollar sus promociones en áreas donde la demanda esté intensificada, o sea, cerca de las grandes aglomeraciones. A partir de la disminución de la oferta de suelos en las áreas cercanas a París, pasaron a contar otros factores de estímulo :

- **la proximidad a polos de industrialización**, dentro del ámbito municipal o departamental, como es el caso del *Grand Ensemble Le Val Fourré*, en Mantes-la-Jolie, donde su construcción fue incentivada por el municipio para atender a la demanda de los trabajadores de las industrias automovilística y de la construcción implantadas en municipios del entorno, y **Les Tarterets**, en Corbeil-Essonnes, implantado al lado de un fuerte polo industrial tradicional del municipio;
- **la presencia de ejes viarios importantes**, como es el caso del *Grand Ensemble de Clichy-sous-Bois / Montfermeil*, donde la propuesta de una autopista norte-sur que conectaba polos de desarrollo incitó a la actuación de la promoción privada dirigida a la clase media;
- **la fácil conexión con el sistema ferroviario que conecta con París**, como es el caso de **Les 4.000**, en La Courneuve y el **Grand Ensemble de Orly / Choisy-le-Roi**, caracterizándose por lo que llamamos de **ciudad dormitorio**.

Para el desarrollo de las operaciones el papel jugado por cada instancia es diferenciado :

- al nivel central, la coordinación general estaba en manos del **Ministro de la Construcción**, que determinaba la localización de las *ZUP*, y fiscalizaba la actuación de los demás agentes. Al nivel central también

⁴⁹ Id., ibid..

actuaban el **Fondo de Desarrollo Económico y Social**⁵⁰ (FDES) y el **Fondo Nacional de Ordenación Territorial y de Urbanismo**⁵¹ (FNAFU), en la financiación de la promoción; como órgano de estudios y consulta estaba la **SCET**⁵² (**Sociedad Central para el Equipamiento del Territorio**);

- a nivel local, la adquisición del terreno, definición del plan de la zona y de la programación, urbanización y dotación de los equipamientos previstos se realiza a través de un **Establecimiento Público** local o una **Sociedad de Economía Mixta (SEM)**, creada por la asociación de capitales públicos y privados. Posteriormente, los terrenos son vendidos a promotores privados o públicos (Oficios Públicos HLM - OPHLM, Cooperativas o Sociedades Anónimas HLM - SAHLM).

El panorama urbano del principio de la década de los 60 en Francia se caracterizó por un crecimiento rápido y desordenado, ocasionado por el **aumento de la población urbana**, que pasó de 25,5 millones en 1954 a 31,3 millones en 1962, principalmente por el aumento de las tasas de natalidad y por el repatriamiento de los franceses de Algeria. Esta situación se hace sentir de una forma bastante acentuada en París y su región debido al desequilibrio ya patente entre la capital y el resto del territorio: en estas fechas **la región de París, con sus 8.000.000 de habitantes, agrupan cerca de una quinta parte de la población francesa, mientras que representa una cuarta parte de las riquezas y de las actividades nacionales**⁵³.

En este contexto entra en vigor por el decreto de 6 de agosto de 1960 el **Plan de Ordenación y de Organización General de la Región de París (PADOG)**⁵⁴, que tenía como principal preocupación la descongestión de París a través del desarrollo de núcleos primarios en su cinturón, que servirían como polos de desarrollo de la periferia, a los cuales se sumarían núcleos secundarios, que constituirían los *grands ensembles*.

Los principios de la acción propuestos por este plan fueron ⁵⁵ :

- eliminar de París las instalaciones molestas, **trasladándolas a otras regiones o a zonas especialmente equipadas en la periferia**;
- en el momento de la renovación de ciertos barrios de París, **desconcentrar una parte de su población hacia la periferia de París** o hacia las partes menos densas de la periferia más lejana donde serán localizados los **programas de construcción de viviendas, acompañados de programas de destrucción de infraviviendas o de renovación urbana**;

⁵⁰ Fonds de Développement Economique et Social.

⁵¹ Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme.

⁵² Société Centrale pour l'Equipement du Territoire.

⁵³ Cf. MAGNAN, René & LEMOINE, Louis. "L'une des bases de l'aménagement de la région parisienne: L'organisation polycentrique." *Urbanisme*, Nº 68, 29º année, 1960, p. 5.

⁵⁴ Plan d'Aménagement et d'Organisation de la Région Parisienne.

⁵⁵ MAGNAN, René & LEMOINE, Louis. "L'une des..." Op. cit., p. 9.

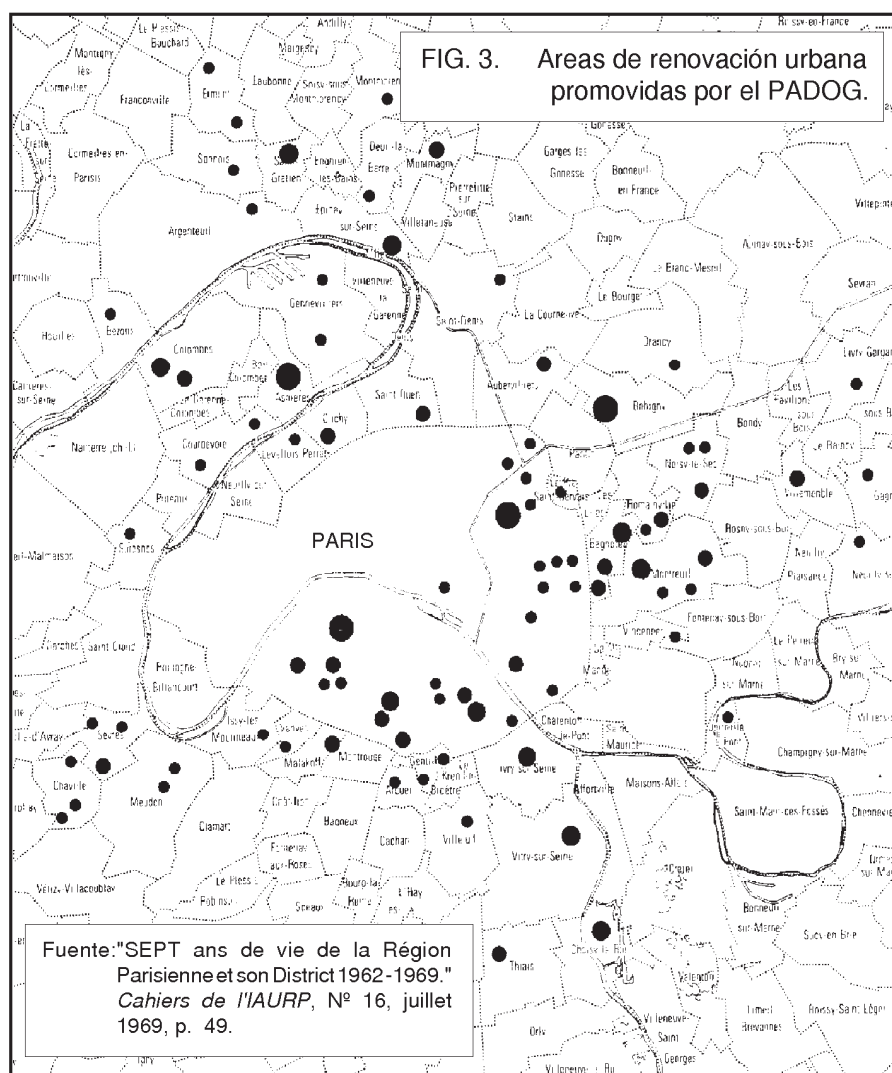
- trasladar a la periferia las instalaciones del sector terciario que no son indispensables para la conservación de las funciones de capitalidad de París a áreas de densa ocupación residencial y **dotar esta misma periferia de los servicios públicos indispensables a las necesidades de la población residente;**
- la localización de todos estos elementos deberá ser escogida con el fin de concurrir, por su agrupamiento, a una **reestructuración general de la periferia**, a la cual la calidad de las realizaciones deberá conferir un carácter urbano, y un aspecto estético del cual ella está actualmente totalmente desprovista. De esta forma, se constituirán verdaderos **«núcleos» de reestructuración de la periferia.**

Este plan fue criticado por la ausencia de ideas realmente innovadoras, por el temor a la desagregación del tejido territorial y por su poca eficacia en el control sobre la especulación inmobiliaria que generaba las intervenciones propuestas. Sin embargo, fue el primer plan a considerar la **aglomeración de París**⁵⁶, extendida sobre tres departamentos y englobando a 214 municipios. Las **operaciones de renovación urbana** que se desarrollaban en París, promovidas por el *PADOG* (Ver FIG. 3) y basadas en los decretos de 1958, empezaron a desarrollarse en 10 áreas de la ciudad, y en otras más de los departamentos de su entorno. Estas operaciones han ocasionado la **expulsión de un gran número de personas de bajos recursos, residentes de estas áreas de renovación, a la periferia, vinculando su traslado a operaciones de construcción de *grands ensembles***. Con este objetivo se crearon el **Grand Ensemble de Orly / Choisy-le-Roi** y **Les 4.000**, en La Courneuve, en municipios del cinturón inmediato de París.

⁵⁶ La noción de aglomeración es utilizada en Francia para un conjunto de municipios que, a pesar de tener su individualidad administrativa, su funcionamiento como ciudad se presenta caracterizado por la interrelación que tienen entre ellos. Así, la noción de aglomeración está definida por tres aspectos :

- un carácter espacial de continuidad;
- un carácter funcional, marcado por el tipo de actividad profesional y por las relaciones de mercado de trabajo que presentan los distintos municipios que la componen;
- un carácter residencial, tomado del tipo de vida de sus habitantes.

En el territorio francés, en este momento, se podría destacar diferentes dimensiones de aglomeraciones, que van desde los 2.500 habitantes hasta cifras de 6.484.000, como es el caso de la aglomeración de París. (Cf. ROUGE, Maurice-François. "Définition des agglomérations." *Urbanisme*, N° 60, 27° année, 1958).



Una serie de cambios administrativos van a sucederse en los años siguientes en la región parisina. En 1961, por una ley del 2 de agosto, se crea el **Distrito de la Región de París**, órgano responsable del estudio de los problemas de equipamiento y de ordenación del territorio de la región y de la financiación de operaciones de interés regional. Estas medidas se consolidan por la reestructuración de los departamentos de la región en 1964 y por la posterior superposición de los puestos de Delegado del Distrito y Gobernador Civil⁵⁷ de la región, consolidando la estructura regional.

57 Prefét de Région.

FIG. 4. El Distrito de la Región de París y su división departamental.

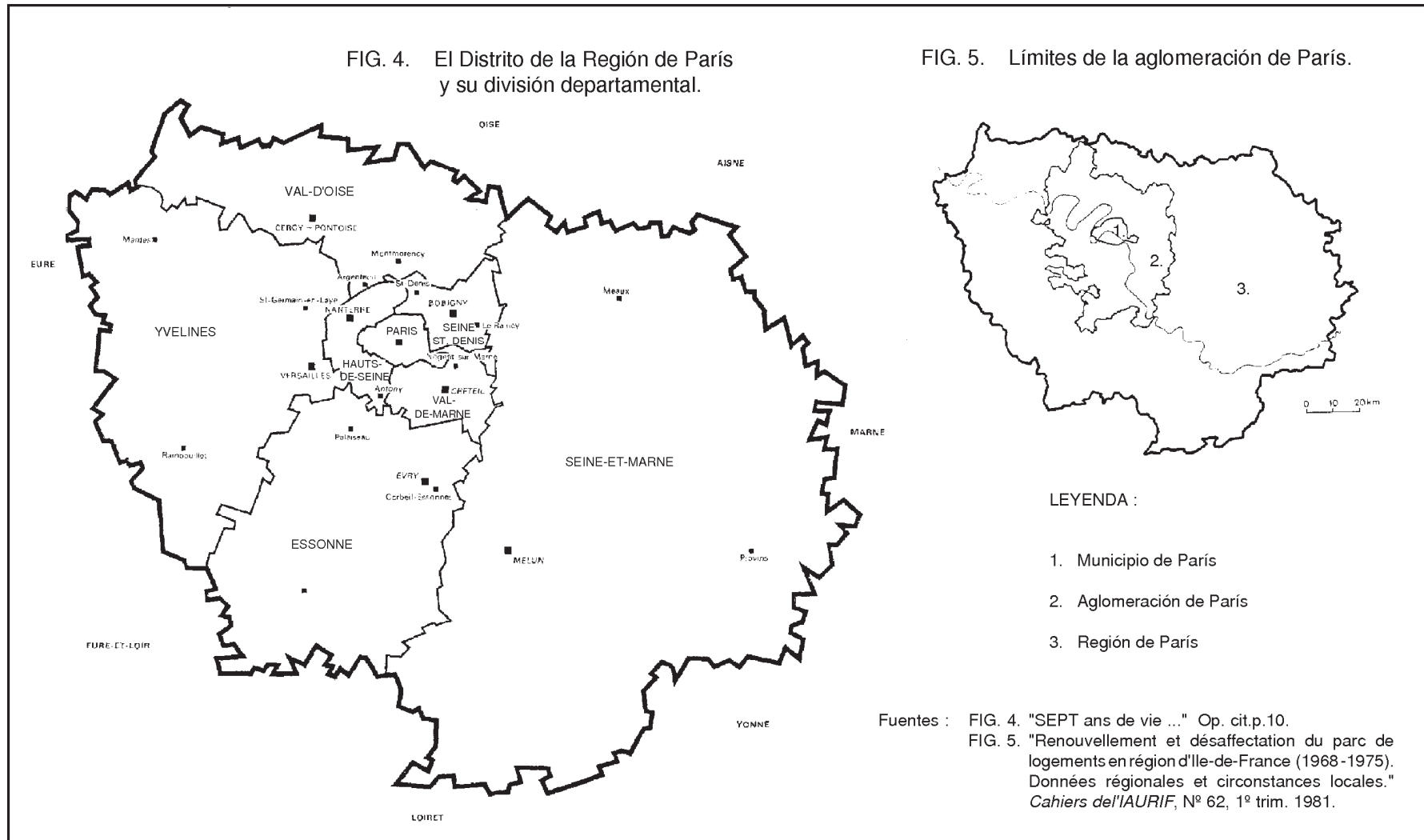
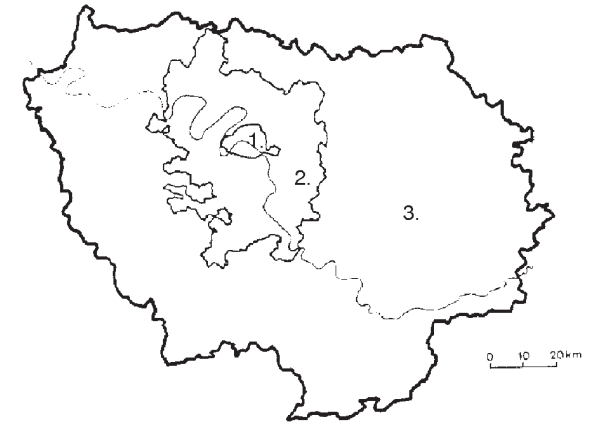


FIG. 5. Límites de la aglomeración de París.

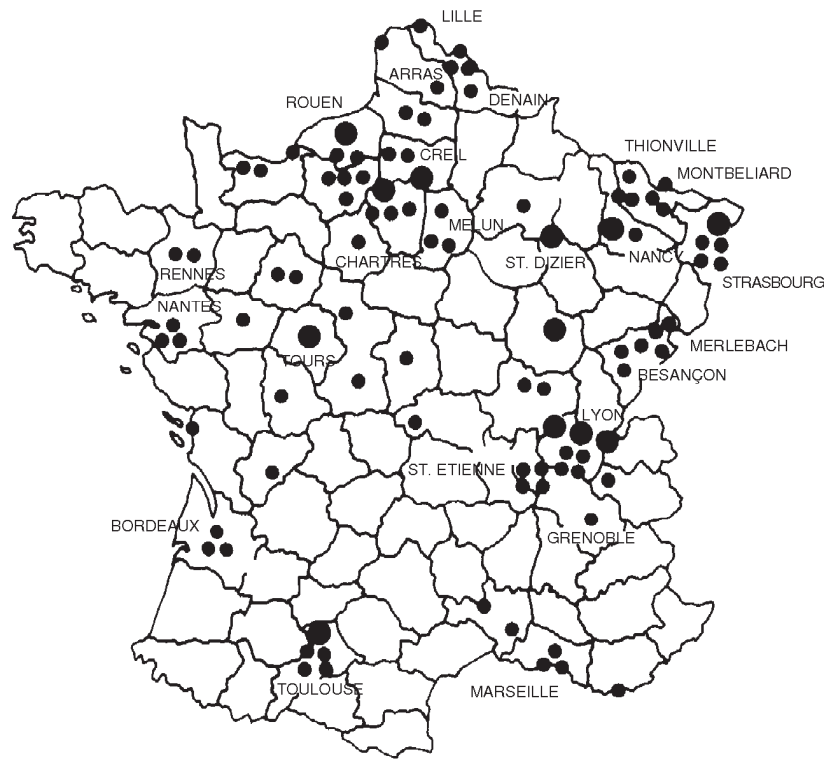


LEYENDA :

- 1. Municipio de París
- 2. Aglomeración de París
- 3. Región de París

Fuentes : FIG. 4. "SEPT ans de vie ..." Op. cit.p.10.
 FIG. 5. "Renouvellement et désaffectation du parc de logements en région d'Ile-de-France (1968-1975). Données régionales et circonstances locales." Cahiers de l'IAURIF, N° 62, 1^{er} trim. 1981.

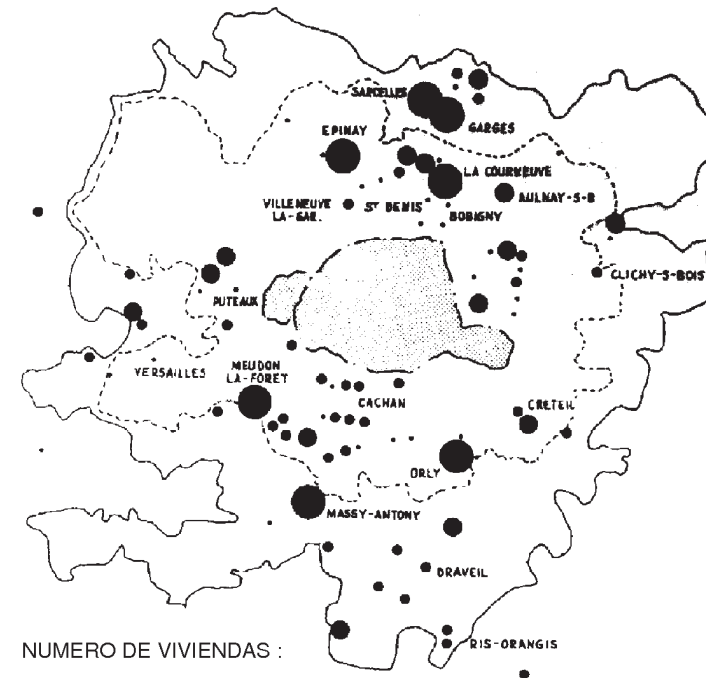
FIG. 6. *Grands ensembles de la Province.*



GRANDS ENSEMBLES :

- de 1.000 a 2.500 viviendas
- de mas de 2.5000 viviendas

FIG. 7. *Grands ensembles de la aglomeración de París.*



NUMERO DE VIVIENDAS :

- 1.000 a 1.500
- 1.500 a 2.500
- 2.500 a 4.000
- mas de 4.000

Fuente : CLERC, Paul. Grands Ensembles... Op. cit., pp. 27-28.

BUTLER destaca que, al nivel de toda Francia, "de 1958 a 1964, el número de ZUP que han sido creadas supera las 155, representando cerca de 17.000 hectáreas de terrenos y un potencial de 655.000 viviendas; este número es muy insuficiente con relación a las necesidades; ahora bien, a finales de 1964, solamente 2.800 hectáreas estaban equipadas en 120 ZUP en vía de urbanización con 33.200 viviendas terminadas y 57.400 en construcción."⁵⁸ Estos datos revelan las dificultades encontradas en el complicado proceso de planificación y gestión de una ZUP.

En este período los *grands ensembles* construidos en la Región Parisina y en el resto del territorio francés - la *province*⁵⁹ - presenta características diferenciadas.

A finales de 1964 se construyeron - o estaban en proceso de construcción - 95 *grands ensembles* en la Región Parisina y 105 en la *province*, con las características que se pueden ver en la TABLA 1 y FIGURAS 6 y 7.

TABLA 1 Características de los *grands ensembles* construidos en Francia hasta 1964, con un mínimo de 1.000 viviendas.

GRANDS ENSEMBLES	Región Parisina	Province	TOTAL
Número de Grands Ensembles (GE)	95	105	200
Número de GE según el número de viviendas:			
• de 1.000 a 1.399 viviendas	28	55	83
• de 1.400 a 1.799 viviendas	25	23	48
• de 1.800 viviendas y más	42	27	69
Número medio de viviendas por GE	2.076	1.603	1.827
Número total de viviendas	197.200	168.300	365.500

Fuente : CLERC, Paul. *Grands Ensembles, Banlieues nouvelles. Enquête démographique et psycho-sociologique*. Travaux et Documents, N° 49. Paris, Presses Universitaires de France, 1967.

Obs.: Estos datos corresponden a un ámbito de análisis con la siguiente delimitación: fueron computados para el estudio todos los *grands ensembles* en Francia que en el año 1964 estaban terminados y/o en construcción, donde estaban previstos un número mínimo de 1.000 viviendas; están excluidos los *grands ensembles* correspondientes a operaciones de renovación urbana o de reconstrucción. Todos los datos que se citan con base en esta bibliografía atienden a esta observación.

De los datos presentados se constata la superioridad de tamaño de los *grands ensembles* de la Región de París sobre los de la *province* en lo que se refiere

⁵⁸ BUTLER, Rémy & NOISETTE, Patrice. *Le logement...* Op. cit., p. 84.

⁵⁹ Se utilizará la denominación original «province» en este estudio para abarcar todo el territorio francés, excluyéndose el área de la Región de París, señalando la dicotomía históricamente existente entre París y *Province*, en lo que se refiere a importancia y desarrollo económico, social y cultural.

al número de viviendas construidas, comprobando un esfuerzo de construcción de viviendas a través de los *grands ensembles* con más de 1.000 viviendas en la región parisina mayor que la suma del restante del territorio francés.

La estructura urbana utilizada en la mayor parte de los *grands ensembles* propuestos hasta mediados de los años 60 estaba basada en el juego de bloques lineales y en torres donde la configuración urbana seguía las directrices básicas de la Carta de Atenas. No obstante, la estructuración de los espacios exteriores y edificios estaba condicionada mucho más a los aspectos de funcionalidad y facilidad de construcción que en la propia calidad urbana y en las formas de vida social que pudieran acarrear.

La rapidez de construcción de los *grands ensembles* no permitió un análisis crítico del contenido de las propuestas desarrolladas con base a modelos dispuestos sin mayores estudios. Cabe subrayar, a principios de la década de los 60, dos propuestas como tentativas de reflexión sobre la concepción de los *grands ensembles* : en un primer momento, en 1961, a través de un concurso para el proyecto de la ZUP de Toulouse-le-Mirail, un complejo para 100.000 habitantes, donde el equipo de Candilis-Josic-Woods propuso lo que se denominó una **megaestructura**, que buscaba introducir en el proyecto las nociones ya olvidadas de centralidad, jerarquización de los espacios y reunión compleja de funciones; igual impacto tuvo la propuesta de Emile Aillaud en **La Grand Borne**, en Grigny, donde, en 1964, propone un urbanismo de formas curvas y laberínticas, caracterizado por una separación total entre la circulación viaria exterior al conjunto y el sistema peatonal interno al área .

En la segunda mitad de los años 60 se generalizaron las críticas a los *grands ensembles* (en especial a las ZUP), principalmente en lo referente :

- *"al nivel de los procedimientos: la brutalidad del proceso de creación de las ZUP es criticada por los alcaldes : proyectos gigantes establecidos de improviso sobre el territorio de sus municipios sin real consultación previa de las autoridades locales, gestión rígida del cumplimiento de los programas;*
- *al nivel de la programación: la elección de la implantación, la ineficacia de la «Tabla Dupont»⁶⁰, su formalismo son sentidos como obligaciones insoportables (...).*
- *al nivel de la calidad de los espacios: los arquitectos empiezan a preocuparse por la mediocridad de su propia producción reciente. (...)
Una nueva generación de promotores se preguntan sobre una otra*

⁶⁰ Esta tabla define los equipamientos necesarios para la implantación de los conjuntos residenciales, definiendo todos los equipamientos según las distintas escalas de las promociones. Esta tabla "se trata de un documento orientador, sin fuerza reglamentaria, pero que permite apreciar la conformidad de los proyectos con las normas de equipo y de volúmenes que emanan de las investigaciones metódicas en las que tomaran parte las administraciones y los representantes de las actividades y profesiones afectadas". (Cf. ESCRIBANO, Matías."Francia:..." Op. cit., p. 14.)

organización posible de las ZUP (...). Es necesario subrayar que en 1966-1967, todavía no es tiempo de criticar las dimensiones de las operaciones de urbanismo; la crisis de vivienda todavía es una realidad, sin duda menos dramática que una decena de años antes; el optimismo de los años de crecimiento impele aún a pensar a lo grande."⁶¹

Los estudios llevados a cabo por el Distrito de la Región Parisina a partir de su creación en 1961, llevaron a la presentación en 1965 del **Esquema Director de Ordenación y de Urbanismo de la Región Parisina (SDAU)**⁶², que serviría de base para la revisión del PADOG.

Este plan se basaba en estudios demográficos que vislumbraban el crecimiento de la población de la región parisina hasta cifras de 14.000.000 de habitantes hasta el año 2.000, y preveía una serie de medidas para contener este crecimiento hasta niveles más altos, entre las cuales se destacan (Ver FIG. 8):

- no permitir la extensión de la zona urbana de la aglomeración de forma anárquica y en mancha de aceite, sino **incentivar su desarrollo sobre dos ejes predeterminados**, uno de 90 Km, que se extiende desde Melun al sur de Mantes y un otro, de 75 Km, desde Meaux hasta al oeste de Pontoise;
- creación de una fuerte infraestructura de transportes dentro de la región, tanto en lo que se refiere a autopistas y vías rápidas, como a la red de ferrocarriles y metro;
- dentro de los ejes de desarrollo propuestos, promover la **renovación de centros urbanos importantes** y la **construcción de Villes Nouvelles**, verdaderas ciudades satélites autónomas con relación a la metrópoli, ocupando un territorio de alrededor de 5.000 hectáreas y promoviendo la mezcla de las funciones de residencia, servicios, actividades industriales y equipamientos de importancia regional.⁶³

El SDAU de la Región Parisina ha aportado a las otras regiones un primero ejemplo de plan de conjunto de evolución, mientras que los problemas planteados por su elaboración y su puesta en marcha contribuyeron en la puesta al día de la ley del suelo⁶⁴.

El proceso de consolidación de la ordenación del territorio en Francia, que teniendo sus primeros pasos a inicio de los años 50 culmina, en 1963, con la

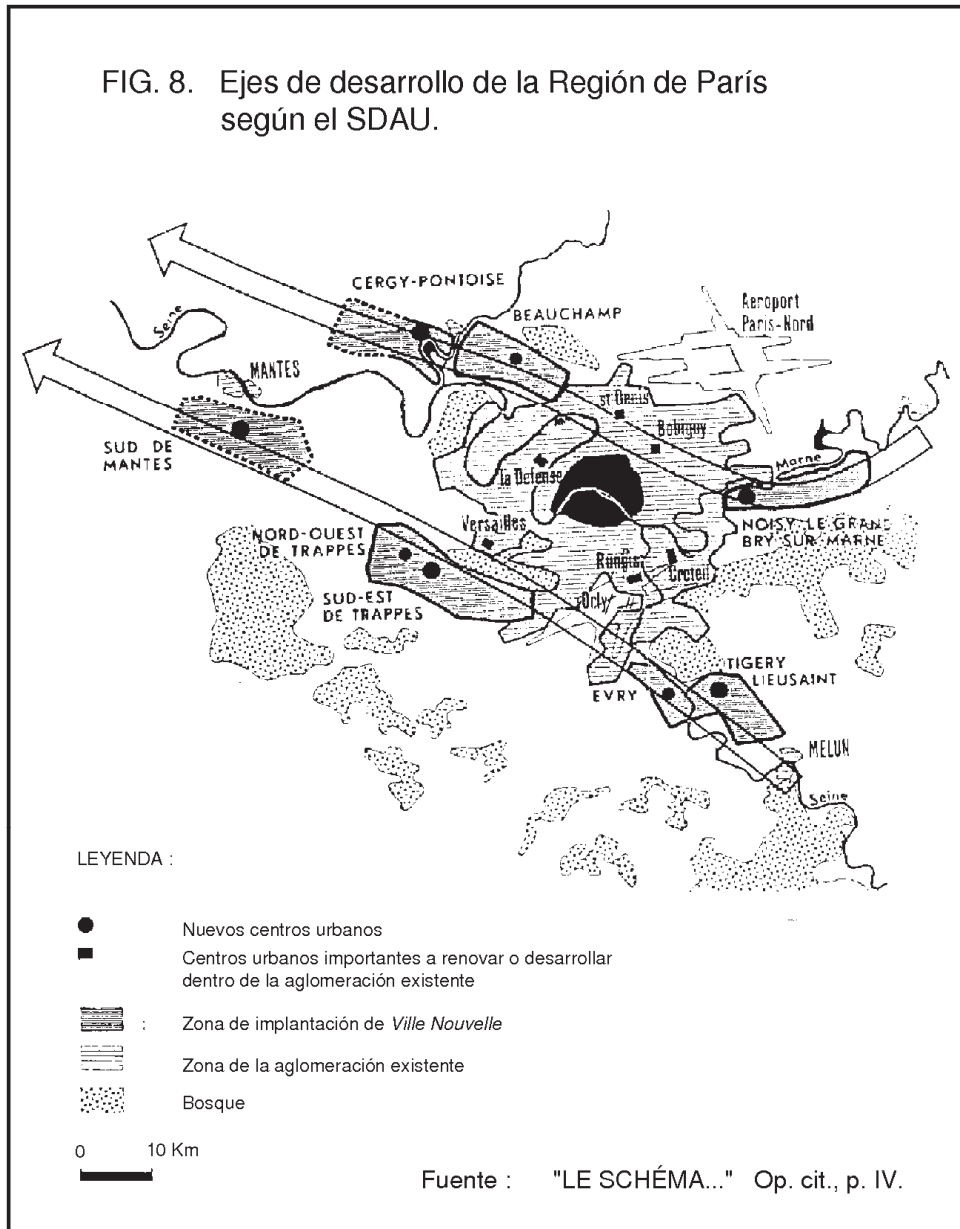
⁶¹ "LOGEMENT Social:..." Op. cit., p. 9.

⁶² Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne.

⁶³ Cf. "SEPT ans de vie de la Région Parisienne et de son district 1962-1969. Cahiers de l'IAURP, N° 16, juillet 1969 y "LE SCHEMA Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris." *Urbanisme*, N° 89, 34^o année, 1965.

⁶⁴ Id., *ibid.*, p.35.

creación de la **Delegación para la Ordenación del Territorio y para la Acción Regional (DATAR)**⁶⁵.



En 1966, en la región parisina se contabilizaban cerca de 50.000 personas repartidas en 120 áreas de chabolas. Con base en una **ley de supresión del chabolismo** de 14 de diciembre de 1964, a partir del año 1965 el gobierno define un programa trienal de 15.000 viviendas , para todo el territorio francés, que sólo ha sido puesto en marcha en el año siguiente en la región parisina. Sin embargo, las realizaciones de este plan han tenido un éxito bastante escaso: 1.559 viviendas construidas entre los años 1966-1968.

⁶⁵ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Se aprueba en 1967 la Ley del Suelo⁶⁶, que crea una serie de nuevos instrumentos de ordenación y planeamiento, como es el **SDAU** y **POS (Plan de Ocupación del Suelo⁶⁷)** y especialmente, **sustituye el procedimiento de las ZUP por el de las ZAC (Zona de Ordenación Concertada⁶⁸)** y se consolida el **Ministerio del Equipamiento y de la Vivienda** y un **Ministro encargado de la Ordenación del Territorio⁶⁹**.

La decadencia de los *grands ensembles* en el final de la década es acompañada por el lanzamiento oficial de las *Villes Nouvelles* en 1969. Las promociones de vivienda social construidas en principio de los años 70 son de menores dimensiones, favoreciendo una mejor inserción en la ciudad existente.

Según BERTHON⁷⁰, se configura un panorama donde:

*"el rechazo del urbanismo vertical de los grands ensembles, con el desarrollo de una cierta polémica urbana a partir de 1968, incitará, a principios de los años 1970, a reducir las dimensiones de las operaciones, a las diversificar y a dar nuevo impulso a la innovación técnica y arquitectural. La prefabricación pesada, demasiado rígida, es poco a poco abandonada. A través de la iniciativa del **Plan Construcción** creado en 1971, nuevas líneas de investigación son lanzadas : concursos diversos, política de «modelos», componentes, sistemas constructivos... **Los grandes programas periféricos son poco a poco remplazados por el desarrollo de villes nouvelles** que sirven de laboratorio para comprobar las innovaciones. Asociados a imágenes que representaran hace veinte años la modernidad, sin embargo, que son en el momento rechazados - torres, bloques lineales, hormigón, HLM ... -, la vivienda en masa cae en desuso. El Estado alienta, en la mitad de los años 1970, la construcción de viviendas individuales".*

Este proceso acarrió el abandono de las familias de rentas medias de innumerables *grands ensembles*, trayendo consigo la intensificación de la segregación que estas áreas ya padecían.

La circular de 21 de marzo de 1973, firmada por el entonces Ministro de la Ordenación del Territorio y Equipamiento, Olivier Guichard, determina que las operaciones de urbanismo llevadas a cabo a través de las ZAC no deberían pasar de mil viviendas en aglomeraciones de menos de cincuenta mil habitantes, y dos mil viviendas en las aglomeraciones más importantes: **esto marca el fin de los grands ensembles en Francia.**

⁶⁶ Loi d'Orientation Foncière.

⁶⁷ Plan d'Occupation des Sols

⁶⁸ Zone d'Aménagement Concerté.

⁶⁹ Ministère de l'Équipement et du Logement / Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire.

⁷⁰ BERTHON, Etienne. "Habitat collectif discontinu. La ville a horreur du vide." *Cahiers de l'IAURIF*, N° 76, p. 61.

1.1.3. Brasil: el Sistema Financiero de la Vivienda y la periferización del crecimiento urbano.

En Brasil, la escasez de productos importados como consecuencia de la situación económica mundial en el periodo posterior a la II Guerra Mundial y la conciencia de la vulnerabilidad de la economía basada en el modelo agroexportador llevó al incentivo por parte del gobierno a la creación y desarrollo del sector industrial, volcado principalmente hacia el mercado interno.

La opción de favorecer la implantación de la industria de bienes de producción, como la automovilística y la de electrodomésticos, así como la industria mecánica pesada y la siderurgia, entre otras, ha incentivado la asociación de la industria nacional con el capital extranjero como medio de apropiación de la tecnología sofisticada que exigía este nuevo sector, favoreciendo aún más el modelo de concentración de renta en manos de las clases más favorecidas.

Así, ya en 1956, la participación del sector industrial en la renta interna del país sobrepasó la agrícola, trayendo consigo la necesidad de una masa de trabajadores fluctuante disponible a las nuevas actividades emergentes en el medio urbano. Por otro lado, las grandes inversiones en la infraestructura necesaria para la expansión de la economía y la entrada en masa del capital extranjero han traído consigo el crecimiento de las tasas de inflación.

En ese cuadro, en el cual la migración del campo hacia la ciudad sigue continuamente, donde los **índices de crecimiento demográficos** crecen impulsados por el desarrollo del país como un todo, ya es nítida la **carencia de viviendas en las grandes ciudades**, hecho que pasa a constituir en uno de los problemas nacionales, a pesar de no ser, todavía, considerado prioritario.

La política de vivienda a partir de los años 30 viene basada en la actuación de los **Institutos de Jubilación y Pensiones (IAP)**⁷¹ que, apoyados en los órganos de clase, construyeron viviendas para sus asociados en régimen de alquiler. La directriz adoptada por estas instituciones se basó en la construcción de polígonos de viviendas, en especial en los principales centros industriales del país. La preferencia de los IAPs por la construcción de viviendas en edificios colectivos resultó del estudio económico del plan de inversiones, que apuntaba el uso de esta tipología como uno de los procesos de obtención de viviendas a bajos costes, y por tanto accesible a grandes masas de asociados.

⁷¹ Institutos de Aposentadoria e Pensões. Para mayores informaciones ver BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. O caso de São Paulo 1930-1954. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 1994.

En 1946 se creó la **Fundación de la Vivienda Popular**⁷² como órgano responsable de la financiación de la construcción de viviendas populares para trabajadores, así como de obras urbanísticas y de saneamiento y promoción de estudios sobre métodos de reducción de los costes de construcción, entre otros. Con limitados recursos financieros para afrontar su amplio campo de actuación, la Fundación se ha propuesto a construir casas para la venta en terrenos concedidos por los ayuntamientos. La Fundación desarrolló su trabajo hasta 1955, cuando disminuyó su ritmo de construcción hasta paralizar prácticamente sus actividades en el inicio de los años 60.⁷³

La actividad de los IAPs y de la Fundación de la Vivienda Popular no atiende a la demanda creciente de viviendas⁷⁴, que se traduce, entonces, en la ocupación ilegal de espacios urbanos - las *favelas* en Río de Janeiro y los *loteamentos irregulares* en São Paulo - como solución para el problema de la vivienda.

TABLA 2 Situación de las *favelas* en los años 1950

CIUDAD	Nº DE FAVELAS	POBLACION RESIDENTE EN FAVELAS	POBLACION MUNICIPAL (1950)
Río de Janeiro	58	169.305	2.377.451*
São Paulo	141	50.000	2.198.096

Fuente : Elaborado a partir de datos de FINEP-GAP. Habitación Popular... Op. cit., pp. 65-66.

Observ.: * En 1950 el actual municipio de Río de Janeiro correspondía al entonces *Estado* de Guanabara.

En la década de 1950, ya se acusaba la existencia de un número elevado de *favelas* y de un gran contingente de personas que en ellas vivían en São Paulo y Río de Janeiro, como se comprueba en la TABLA 2.

En 1962, el gobierno del *Estado da Guanabara*, con capital en la ciudad de Río de Janeiro, creó la **COHAB-GB** (Compañía de Vivienda de Guanabara) con la

⁷² Fundação da Casa Popular.

⁷³ Cf. FINEP-GAP. Habitación Popular: Inventário da ação governamental. Rio de Janeiro, Projeto, 1985, p. 65.

⁷⁴ Los IAPs, hasta 1950, habían construido en doce Estados 36 *conjuntos habitacionais*, con un total de 31.587 viviendas. De este total, 13 *conjuntos habitacionais*, con un total de 12.238 viviendas, se han construido en la ciudad de Río de Janeiro y otros 6 *conjuntos*, con 4.835 viviendas en la ciudad de São Paulo, correspondiendo a estas dos ciudades el 54 % del patrimonio constituido hasta entonces. La Fundación de la Vivienda Popular, por su vez, desde su creación hasta 1964 sólo había construido 19.000 viviendas, concentradas principalmente en la región sureste. (Cf. FINEP-GAP. Habitación Popular... Op. cit., pp. 56 y 65, y RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas Cidades Brasileiras. Coleção Repensando a Geografia, 3ª Edição, São Paulo, Ed. Contexto, 1990, p. 56).

finalidad de desarrollar una **política intensa de remoción de favelas**, que se ha traducido en la construcción de los polígonos Vila Kennedy, Aliança y Cidade de Deus, construidos con recursos obtenidos en el exterior, y a los cuales se trasladaron 6.800 familias provenientes de *favelas*. En São Paulo, hasta 1966, los realojos eran realizados con base en la «atención individualizada» de las familias.⁷⁵

Herederero de un **déficit a nivel nacional estimado en ocho millones de viviendas**, déficit este que crecía en base de 5.000 viviendas al año ⁷⁶, el nuevo régimen instalado con el golpe militar de abril de 1964 marca una nueva estrategia en la producción de viviendas y, en especial, de las viviendas sociales.

La ley Nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 creó el **Sistema Financiero de la Vivienda (SFH)**⁷⁷ y el **Banco Nacional de la Vivienda (BNH)** ⁷⁸, como organismo coordinador de la política nacional de vivienda y responsable de la financiación de proyectos que atendían a las siguientes prioridades ⁷⁹:

- *"la construcción de conjuntos habitacionais ⁸⁰ destinados a la erradicación de favelas (...) y otras aglomeraciones con condiciones infrahumanas de vivienda;*
- *los proyectos municipales o de los estados que, con la oferta de terrenos ya urbanizados y dotados de las necesarias mejorías, permitieron el inicio inmediato de la construcción de viviendas;*
- *los proyectos de cooperativas y otras formas asociativas de construcción de la vivienda en propiedad;*
- *la construcción de viviendas para la población rural. "*

A la vez fue creado el **Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo (SERFHAU)**⁸¹, subordinado al BNH, que tenía como principales atribuciones promover investigaciones y estudios relativos al déficit de viviendas y a aspectos del planeamiento físico, técnico y socioeconómico de la vivienda, prestar asistencia técnica a programas regionales y municipales de viviendas de interés social y fomentar el desarrollo de la industria de la construcción a través de la investigación tecnológica y de la asistencia técnica. Por incentivo de este órgano se inicia la difusión del planeamiento urbano a través de los **Planes de Desarrollo Local Integrado (PDLI)**.

⁷⁵ Cf. RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas...* Op. cit., p. 41.

⁷⁶ Cf. PORTES, Alejandro. "Política habitacional, pobreza urbana e o Estado: as favelas do Rio de Janeiro, 1972-76." *Estudos CEBRAP*, Nº 22, 1977, p.138.

⁷⁷ Sistema Financeiro da Habitação.

⁷⁸ Banco Nacional da Habitação.

⁷⁹ BNH. *Legislação Básica do BNH 1979*. Rio de Janeiro, BNH, 1979, p. 7.

⁸⁰ Cabe recordar que en el presente estudio se utilizará la denominación de origen "*conjuntos habitacionais*" para identificar los polígonos de vivienda construidos en Brasil.

⁸¹ Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

Dentro del nuevo contexto, la producción de vivienda social pasó a tener un papel preponderante en la búsqueda de **legitimación y estabilidad política del nuevo régimen y de control social de la población**, a través del compromiso de los trabajadores con la **propiedad de la vivienda** y, consecuentemente, con el gobierno que la facilitó, a la vez que promovía la creación de nuevos empleos y dinamizaba la industria de materiales de construcción y de la construcción civil.

El **Sistema Financiero de la Vivienda (SFH)** se estructuró con base en **dos grandes subsectores**, operados por agentes distintos y dirigidos a públicos diferentes: uno, dirigido a los **sectores de renta media y alta**, fue objeto de los agentes privados del sistema - agentes financieros, promotores y constructores inmobiliarios privados; el otro mercado, volcado hacia los **sectores de baja renta**, sería operado por agencias estatales - especialmente constituidas para tal finalidad, en la calidad de agentes promotores - en asociación con empresas privadas de construcción. El mercado medio estaba destinado a familias con renta mensual superior a 6 salarios mínimos interprofesionales (SMI) mientras que **el mercado para baja renta tenía dos áreas de actuación diferenciadas** :

- **Mercado popular**, destinado a familias con renta mensual de 1 a 3 SMI, gestionado por las **Compañías de Vivienda (COHAB)**⁸²;
- **Mercado económico**, destinado a familias con renta mensual de 3 a 6 SMI, gestionado por las **Cooperativas de Viviendas** ⁸³.

En el mercado popular "*el agente promotor (...) (COHAB, ayuntamiento o gobierno, etc) presentaba un proyecto al BNH (en la calidad de intermediario financiero del sistema). Una vez aprobado el proyecto, el BNH repasaba los recursos a este agente, el cual, por este mecanismo contraía un préstamo junto al BNH. La agencia estatal producía las viviendas, en asociación con empresas privadas, seleccionadas mediante licitación pública para cada proyecto. Posteriormente, la agencia realizaba la comercialización de su producción.*"⁸⁴

El BNH, como organismo coordinador de la política de vivienda, hasta el año 1967, tuvo su estructura consolidada por dos fuentes de recursos extrapresupuestarios de gran importancia:

⁸² Las COHABs (*Companhias Habitacionais*) estaban pensadas como sociedades de economía mixta con control accionario del municipio o del estado que la acogiese, ejerciendo las funciones de promotor inmobiliario, mientras que el proceso de construcción era realizado por promotoras privadas contratadas. Debido al desinterés de la iniciativa privada en actuar en este sector de mercado, las COHABs, en realidad, eran y siguen siendo sociedades integralmente controladas por el poder público. (Cf. ARRETCHE, Marta. "Intervenção do Estado e setor privado: O modelo brasileiro de política habitacional." *Espaço & Debates*, Nº 31, 1990, p. 28.)

⁸³ Cooperativas Habitacionais.

⁸⁴ ARRETCHE, Marta. "Intervenção do Estado..." Op. cit., p. 28.

- el **FGTS** (Fondo de Garantía por Tiempo de Trabajo)⁸⁵, constituido por la recaudación obligatoria del 8 % sobre los salarios de los trabajadores por parte de los patronos para ser liberado, como indemnización, en el caso de dispensa del empleo. Esta es la base de recursos utilizados para los mercados popular y económico;
- el **SBPE** (Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamos)⁸⁶, que capta los recursos voluntarios a través de libretas de ahorro y la venta de letras inmobiliarias. Estos recursos son utilizados para la financiación del mercado medio.

Todo el sistema fue estructurado bajo la óptica de la iniciativa privada, donde los recursos financiados tendrían que ser gestionados de modo a ser devueltos a los depositantes del FGTS y SBPE con sus respectivos rendimientos. En este sentido, los costes de las viviendas serían integralmente repasados a los precios de las unidades residenciales y pagados por los adjudicatarios sin ningún subsidio a la producción en los dos subsistemas.

Como ya se verificó en las prioridades definidas en la creación del BNH, en el primer momento de su intervención, la política desarrollada se basó en **programas de erradicación de favelas a través del traslado de sus residentes para «casas-embrião»⁸⁷ y pisos, en áreas de la periferia**, principalmente en Río de Janeiro⁸⁸.

El BNH recurre a la construcción de *conjuntos habitacionais* del tipo «Vila Kennedy», una experiencia puesta en práctica con anterioridad, por el Gobierno del Estado de Guanabara, y que se expande a través de las COHABs que se crean en varias ciudades y Estados, con la adopción de un **proyecto-tipo de vivienda** para terrenos de configuración topográfica diferenciada.

La prioridad a la **erradicación de favelas** ha contribuido para que el **mercado popular** se beneficiase, en este primer momento, de **1964 a 1969, del 40,7 % de las viviendas financiadas por el BNH**⁸⁹.

Sin embargo, la necesidad de garantizar el reintegro de las inversiones, con el agravante de la economía inflacionaria, ha conllevado a que la **búsqueda "de terrenos baratos para reducir los costes finales de la vivienda acabó por trasladar los proyectos residenciales para áreas donde no había ninguna infraestructura urbana, creando, por consiguiente, serios problemas para sus**

⁸⁵ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

⁸⁶ Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

⁸⁷ Consisten en viviendas con una superficie muy reducida, que consta, generalmente, de una sola habitación con cocina y baño, con posibilidad de ampliaciones posteriores.

⁸⁸ La ciudad de Río de Janeiro, como capital administrativa del país recibió un flujo migratorio intenso, que se ha traducido en el crecimiento de las favelas, que, en 1950, ya acogía al 7,12 % de la población total del municipio. La presión inmobiliaria sobre estas áreas, con ubicación central, ha sido un factor preponderante en todo el proceso.

⁸⁹ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Política Habitacional Brasileira. Verso e Reverso. São Paulo, Cortez, 1989, p. 52.

*residentes, para el Sistema como un todo y para los municipios, que se veían, a partir de entonces, obligados a atender a la carencia de servicios básicos, como agua potable, saneamiento, transporte, escuelas, centros de salud, aprovisionamiento, etc. **Con el tiempo, los polígonos, de dimensiones cada vez mayores, pasaron a influir en la propia dirección del desarrollo urbano, interviniendo directamente en toda la programación municipal.***⁹⁰

Además de la localización periférica de los *conjuntos*, otros factores contribuyeron en la búsqueda de la **reducción de costes** por parte de las COHABs: **la estandarización de los proyectos y de las soluciones arquitectónicas, la reducción de la superficie de las viviendas y la progresiva disminución en la calidad de los acabados de las mismas.**

En el campo político y económico, se consolida el "*modelo económico caracterizado por la **modernización de la economía, por la concentración de la renta en las clases altas y medias y la marginalización de las clases populares***"⁹¹, a través de una política salarial que determina el reajuste de los salarios en índices que no acompañan a la inflación.

En el periodo de 1968 a 1974, la economía brasileña creció con una tasa media de 10 % al año, configurando lo que se suele llamar «**milagro económico brasileño**», a la vez que se intensificaba la represión sobre la clase trabajadora - incluso a través de la prohibición de huelgas - que se hace sentir sobre los movimientos sindicales, de barrios, estudiantiles y, principalmente, sobre la población de las favelas, fuerte reducto de oposición al gobierno.

Las **dificultades financieras sufridas por la población más carente** por la política de concentración de renta y de contención salarial, sumada a las altas tasas de inflación, **imposibilitó que aquella cumpliera con los compromisos de la financiación de su vivienda**, lo que se manifestó en **elevados índices de insolvencia**, por lo que en 1974 ya alcanzaba a cifra de **93 % de los adjudicatarios del Sistema Financiero de la Vivienda** con una o más parcelas de amortización en retraso.⁹²

En Río de Janeiro, pasado un primer momento de permanencia en los *conjuntos habitacionais*, se verifica su abandono y un proceso de retorno de los antiguos residentes de favelas a las mismas, presentando como causas: **"la gran distancia que separa los conjuntos contruidos del mercado de trabajo de los ex-favelados; inadecuación del programa a los estratos de población de baja renta, por el valor de la parcela de amortización y costes adicionales con transporte, tasas de condominio, impuesto**

⁹⁰ FINEP-GAP. *Habitación Popular...* Op. cit., p. 90.

⁹¹ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Política Habitacional...* Op. cit., p. 55.

⁹² Id., *ibid.*, p. 52.

predial, tasas de basura, agua, luz y saneamiento; tamaño y calidad de la construcción de las casas ofrecidas.⁹³

A la vez que, en el periodo 1968 a 1973, se **intensifica el combate a las favelas**, el BNH busca mecanismos para la **superación de la crisis causada por la insolvencia del sector popular a través del cambio de su clientela preferencial a la clase media**. La especulación inmobiliaria en las grandes ciudades disminuyó considerablemente las alternativas de vivienda de un amplio sector de la clase media, haciendo con que los *conjuntos habitacionais* pasen a configurarse como una solución posible a esta parcela de la población y, consecuentemente, a abrigar una población de operarios cualificados, funcionarios públicos y técnicos de nivel superior.

Como consecuencia de los cambios experimentados, en el periodo 1970-1974 han sido construidas 404.123 viviendas para el mercado medio, 157.748, para el económico y sólo 76.746 para el **mercado popular**, lo que correspondió al **7,7 % de las viviendas financiadas por el BNH** en este periodo.

Para garantizar el retorno financiero de sus préstamos, el BNH empieza a destinar una parte importante de sus recursos a financiar **Proyectos de Desarrollo Urbano** como el saneamiento y electrificación, el planeamiento municipal (llevado a cabo bajo la coordinación de la SERFHAU), la construcción de grandes infraestructuras, como presas y carreteras - todos teniendo como mutuario directo el gobierno o empresas a él vinculadas, a nivel local o regional⁹⁴.

El proceso de cambio de los mutuarios del sistema, sumado al **rechazo de los conjuntos habitacionais en la periferia lejana por parte de los ex-favelados**, llevó a la **paralización total de los programas de erradicación de favelas en 1973**. En el mismo año, "*en un acto de simple retórica, fue instituido (...) el PLANHAP*"⁹⁵, *teniendo como meta eliminar el déficit de vivienda en propiedad para la población de uno a tres salarios mínimos interprofesionales, residentes en ciudades de más de 50.000 habitantes, en el plazo de 10 años. Esta meta, además de excluir alrededor de un tercio de la población brasileña (los que cobran menos de un salario mínimo), se presentó como una hipótesis absurda por su impracticabilidad*⁹⁶.

El PLANHAP, a pesar de no atender a su meta de construir a 2 millones de viviendas en 10 años, ha presentado una serie de cambios que venían de encuentro a las mayores dificultades encontradas entonces para la implantación de los *conjuntos*.

⁹³ Id., *ibid.*, p. 51.

⁹⁴ En este sentido cabe destacar que el 31 % de los recursos del BNH fueron aplicados en estos programas, mientras que los 69 % restantes se destinaron a la producción de viviendas. Al revés de lo previsto, la crisis financiera que culminó con el cierre del BNH ha tenido una estrecha vinculación con la insolvencia de los mutuarios institucionales de los programas de desarrollo urbano (Cf. RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas...* Op. cit., p. 59.).

⁹⁵ Plan Nacional de Vivienda Popular (Plano Nacional de Habitação Popular).

⁹⁶ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Política Habitacional...* Op. cit., p. 63.

El Plan proponía la creación del **Fondo de la Vivienda Popular**⁹⁷ - **FUNDHAP** - que buscaba comprometer concretamente a los *Estados* y Municipios con el Programa Federal de viviendas de interés social. Sin embargo, *"este esquema de planeamiento financiero fue combatido desde su institución y terminó por ser abolido, manteniendo el sistema ya vigente de contribución estadual a través de la manutención de las COHABs, en el subsidio de la infraestructura de los conjuntos y por otras contribuciones eventuales sin retorno financiero, como la provisión de equipamientos por los órganos específicos, programas de mejorías físicas, etc."*⁹⁸

El rechazo al FUNDHAP, no obstante, fue seguido por la creación de mecanismos de financiación para los *estados* y municipios de la implantación de infraestructura básica y de servicios de comercio y administración local, bien como equipamientos en el área de la sanidad, educación, ocio, social y deportivo. *"Se ha sacado de esta forma el peso incidente exclusivamente en la Alcaldía del Municipio, que ya no contando con recursos para atender a la problemática municipal como un todo, no conseguía atender también a los servicios y equipamientos demandarios de los conjuntos implantados"*⁹⁹, hecho que se sumaba a las dificultades de disponibilidad y compra de terrenos.

El modelo económico concentrador de renta y la intensificación de las migraciones han incentivado la creciente concentración de la población en nueve aglomeraciones urbanas que pasan a destacarse en el panorama nacional. En 1973, se han definido por ley las **Regiones Metropolitanas brasileñas**¹⁰⁰ y, en el año siguiente, se crea la **Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana (CNPU)**¹⁰¹. Esta Comisión, formada por representantes de los Ministerios de la Planificación, Hacienda, Transportes, Industria y Comercio e Interior, tenía la función, entre otras, de supervisar la instalación de las regiones metropolitanas creadas por ley y la proposición de una política nacional de desarrollo urbano.

El **II Plan Nacional de Desarrollo (PND)** presenta, por primera vez, la incorporación de un capítulo dedicado al desarrollo urbano junto a las políticas estatales, que pasan a sujetarse a criterios espaciales con el objetivo de superar a los desequilibrios regionales. Las propuestas urbanas del II PND (1975-1979) preconizaban la institucionalización efectiva de las nueve regiones metropolitanas, la contención del crecimiento de las metrópolis regionales del Sureste (São Paulo y Río de Janeiro), la expansión ordenada de las metrópolis del Sur, la dinamización económica de las metrópolis regionales del Noreste, estímulos a la urbanización de las áreas de ocupación reciente (en Norte y

⁹⁷ Fundo da Habitação Popular.

⁹⁸ SAAD, Paulo Oscar. A comercialização de Unidades Habitacionais pelo Sistema Financeiro de Habitação e a resposta da população. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, PUR / UFRJ, 1980, p. 57.

⁹⁹ TARALLI, Cibele Haddad. Mudança de Tecnologia na Habitação: Os conjuntos habitacionais da COHAB-SP. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FAUUSP, 1984, p.57.

¹⁰⁰ Ley Complementar nº 14, de 8 de junio de 1973. Define las Regiones Metropolitanas brasileñas.

¹⁰¹ Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana.

Centro-Este) y una política de fortalecimiento de las ciudades de porte medio¹⁰².

En 1975 la política urbana se consolida por la creación del **Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FNDU)**¹⁰³, como apoyo a la política de la CNPU. En este mismo año, la SERFHAU es extinta.

A su vez, con respecto a la política de vivienda, **en 1974 nuevas medidas incentivaron la participación de las empresas privadas en los programas de vivienda**, tales como el cambio del límite de los mercados popular, económico y medio a 1 a 5 SMI, 6 a 10 SMI y 11 o más SMI, respectivamente, y la ampliación de los plazos de amortización de 20 a 25 años.

Cambios políticos y económicos a partir de la segunda mitad de la década de 1970, sumados a la crisis del comercio mundial y del petróleo, contribuyeron a una coyuntura económica recesiva," *lo que permitió la desmistificación del «milagro económico» y conllevó al crecimiento de la inflación, disminución en el índice de crecimiento económico, progresivo crecimiento de la deuda exterior y disminución de las posibilidades de inversión del gobierno.*"¹⁰⁴

Este periodo representa una época de resistencia del movimiento obrero, de cuestionamiento de la política de vivienda y reivindicación del derecho a la vivienda. A la vez, el proceso de apertura política del régimen militar hacia la redemocratización del país llevó a la **redefinición de la política de vivienda social por la creación de programas de carácter reformista** como el *PROFILURB*, en 1975, y el *FICAM*, en 1977¹⁰⁵, que marcan **la decadencia de la política de los grandes conjuntos habitacionais**, a nivel general, en todo el territorio nacional.

¹⁰² Cf. BRASILEIRO, Ana Maria. *Política Urbana - Quem decide?* In: PESSOA, Alvaro. *Direito do Urbanismo. Uma visão sócio-jurídica.* Río de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos / IBAM, 1981, p. 33.

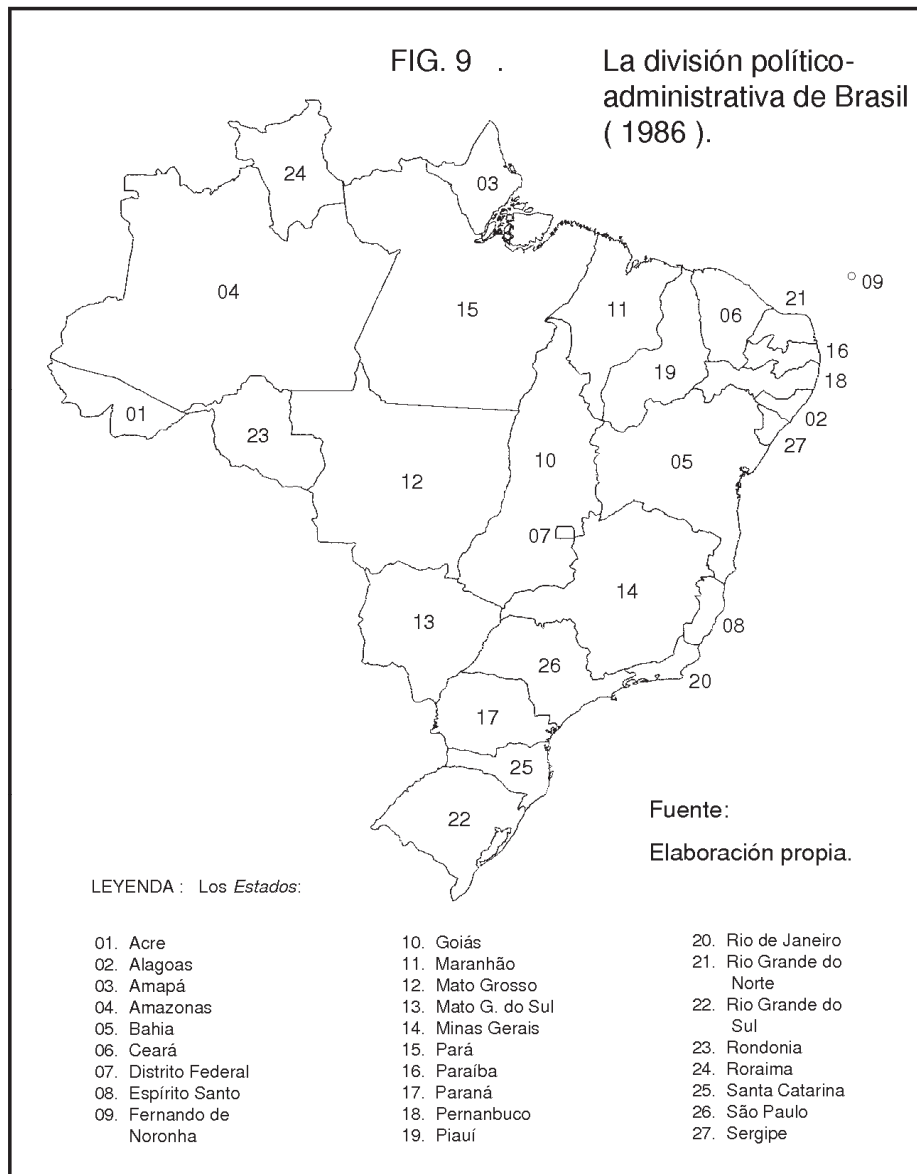
¹⁰³ Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

¹⁰⁴ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Política Habitacional...* Op. cit., p. 64.

¹⁰⁵ Estos programas dichos «alternativos» han tenido como base las reivindicaciones de los residentes en favelas y otras formas de viviendas irregulares en el sentido de contener la política de traslados a los *conjuntos habitacionais* con las siguientes premisas :

- PROFILURB (Programa de Financiación de Fincas Urbanizadas) - contempla la producción de lotes urbanizados, para una población de 1 a 3 salarios mínimos, con la incorporación de familias con inestable inserción en el mercado laboral;

- FICAM (Financiación de Construcción, Conclusión, Ampliación o Mejora de Viviendas de Interés Social) - representaba la financiación individualizada de materiales de construcción para "consolidar la autoconstrucción" como alternativa efectiva a los programas convencionales; este programa se presentaba articulado al PROFILURB. (Cf. MELO, Marcus André B.C. de. "Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988." *Revista de Administração Municipal*, Nº 191, Ano XXXVI, abril/junho 1989, pp. 44-57.)



Los principales programas utilizados en este periodo han sido los siguientes: FINEP (Financiación para la Urbanización de *Conjuntos Habitacionais*); FINANSA (Financiación para Saneamiento); FINEC (Financiación para Equipamientos Comunitarios de *Conjuntos Habitacionais*); FITURB (Financiación para Transporte Urbano); y FETRAN (Financiación para Sistemas Ferroviarios de Transporte Urbano de Pasajeros)¹⁰⁶. En 1977 se crean las primeras líneas de financiación para la recuperación física de *conjuntos habitacionais* financiados por los Programas de Cooperativas para garantizar su comercialización.

¹⁰⁶ Cf. FONTES, Angela M.M. & ARAUJO, Valdemar F. de. Gestão metropolitana, fragmentação política e processo de sub-regionalização: As tendências político-institucionais da questão metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. In: ANPUR. Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR - Modernidade, exclusão e a espacialidade do Futuro. Brasília, 22 a 26 de maio de 1995, p. 396.

TABLA 3 Viviendas construidas o en construcción a través del SFH (agosto/1964 a junio/1983) según *Regiones y Estados*.

REGION	ESTADO	Nº DE VIVIENDAS	TOT. REGION (% del total.)
NORTE	Rondonia	2.839	40.639 (3,64 %)
	Acre	4.300	
	Amazonas	12.036	
	Roraima*	880	
	Pará	20.584	
	Amapá*	-	
NORESTE	Maranhão	24.745	351.656 (31,45 %)
	Piauí	25.770	
	Ceará	48.056	
	R. G. Norte	32.501	
	Paraíba	27.420	
	Pernambuco	95.292	
	Alagoas	17.102	
	Sergipe	21.476	
	Bahia	59.294	
SURESTE	Minas Gerais	73.636	431.575 (38,60 %)
	Espírito Santo	22.510	
	Río de Janeiro	92.436	
	São Paulo	242.993	
SUR	Paraná	82.259	181.436 (16,23 %)
	Santa Catarina	17.892	
	Rio Grande do Sul	81.285	
CENTRO-OESTE	Mato Grosso	21.054	112.753 (10,08 %)
	M.G. do Sul	13.214	
	Goiás	25.263	
	Distrito Federal	53.249	
Fuente: Elaboración propia a partir de GAP-FINEP. <i>Habitação Popular...</i> Op. cit., p. 93.		TOTAL BRASIL	1.118.059 (100 %)

Observ.: * «Territorios Federais» transformados en Estados mediante disposiciones de la Constitución del 1988.

A mediados de los 70, mientras que a nivel nacional se disminuían los recursos invertidos en la política de vivienda a través de programas de menor coste (como es el caso de la provisión de fincas urbanizadas), **la potenciación de São Paulo como polo industrial y económico nacional, hizo concentrar en su territorio el esfuerzo de financiación del SFH en el período comprendido desde la mitad de los años 1970 hasta los inicios de la década de los 80, coincidiendo con las nuevas medidas del sistema.**

En 1979, es extinta la CNPU y es creado el **Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU)** que pasa ser el responsable de la política urbana nacional, actuando a través de convenios con el Banco Mundial (BIRD) para el apoyo al Programa Especial de Ciudades de Porte Medio y para el apoyo y

consolidación del sistema metropolitano¹⁰⁷. Importantes leyes de carácter nacional son propuestas en este período como la Lei 6766 (1979) que trata de la parcelación del suelo urbano y el proyecto de Ley de Desarrollo Urbano de 1983 (775/83) que hasta la actualidad no ha sido votada. En el mismo año, 1979, fue extinta la CNPU.

El inicio de los años 80 fue marcado por una conyuntura de elevados índices inflacionarios y de recesión, de políticas salariales austeras y por fuertes manifestaciones populares - a partir de la generalización de las huelgas en 1978 y 1979 - y por un proceso paulatino de amnistía política y redemocratización del país, que culminó con las elecciones democráticas de 1985 y la instauración de la «Nueva República».

La política de vivienda ha sufrido fuertemente las repercusiones de este contexto político, social y económico, configurándose un cuadro de extremadas dificultades: en 1984, 300 mil viviendas estaban sin comercialización y la insolvencia era de cerca de 40% (que correspondía a 1,1 millón de mutuarios con parcelas en retraso) que en este momento no alcanzaba solamente a los *ex-favelados*, sino también a los mutuarios de la clase media.¹⁰⁸

La política de vivienda se vuelve al mercado popular con la creación del **Programa João-de-Barro**¹⁰⁹ y la atención prioritaria a las regiones más pobres de Brasil. Después de una amplia política de renegociación de las deudas, las dificultades económicas y la falta de soporte político han conllevado a la **extinción del BNH en 1986**.

A pesar de la reconstitución de la trayectoria de la política de vivienda social del BNH tener, en líneas generales, una actuación abarcando a todo el territorio nacional, diferencias sensibles pueden ser notadas en cuanto a la distribución de recursos y en las consecuencias de estas políticas al nivel local.

En la TABLA 3 se puede identificar la importancia cuantitativa y porcentual de la financiación de viviendas por el SFH en la región sureste y, especialmente, en los estados de Río de Janeiro y São Paulo, responsables individualmente por el 8,2 % y el 21,7 % de la producción total de viviendas sociales en Brasil, respectivamente. Esta producción masiva de viviendas está relacionada, principalmente, al hecho de que las dos regiones metropolitanas de Río de Janeiro y São Paulo ya aglutinaban en 1975, cerca del 49 % de la producción industrial de Brasil ¹¹⁰.

¹⁰⁷ SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo. *A questão Urbana*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1986, p. 46.

¹⁰⁸ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Política Habitacional...* Op. cit., p. 78.

¹⁰⁹ Este programa consistía en la financiación de lotes urbanizados y la construcción de las viviendas por parte de los mutuarios en régimen de autoayuda.

¹¹⁰ Cf. TASHNER, Suzana Pasternak. "Tendências nas condições habitacionais (1940-1984)". *Espaço & Debates*, Nº 22, Ano VII, 1987, p. 66.

Sin embargo, la producción se ha traducido en dos momentos diferenciados de expansión de la producción de viviendas sociales a través de conjuntos habitacionales: **en Río de Janeiro, se ha dado en el periodo desde 1964 hasta 1973**, correspondiendo a los programas de remoción de *favelas* y, **en São Paulo, ocurrió en el período desde 1975 a 1982**, que corresponde a la reestructuración del BHN y al aumento de la producción basado en las nuevas reglas del Sistema Financiero determinadas por el PLANHAP)¹¹¹ .

Por esta razón, se explicarán a continuación las características principales de este proceso en las dos ciudades, separadamente.

En Río de Janeiro, como ya fue citado anteriormente, la política de erradicación de *favelas*, a través del traslado de sus residentes a *conjuntos habitacionais*, por la COHAB-GB, se ha dado ya con anterioridad a la creación del BNH. De 1962 a 1965, la COHAB había construido a 9.650 viviendas, concentrados en dos grandes *Conjuntos* - Vila Esperança (2.181 viviendas) y Vila Kennedy (4.751 viviendas) - y otros de menores dimensiones como Vila Esperança, Pio XII, Dona Castorina, Santo Amaro, Marquês de São Vicente y Cidade de Deus.

Un nuevo gobierno a nivel del *estado*, comprometido con las reivindicaciones de los *favelados* cambia la orientación de la COHAB, y reduce la construcción de nuevas viviendas para intervenir y mejorar las condiciones de vida en los *conjuntos* ya existentes. A la vez, se crea la CODESCO¹¹² , para intervenir en la urbanización y mejoría de las *favelas*.

La reacción a nivel central a este cambio de postura a nivel local fue la creación de la **CHISAM**¹¹³, órgano de ámbito federal y subordinado directamente al BNH, en 1968, para coordinar las diferentes instituciones del área metropolitana - que englobaba los Estados de Guanabara y Río de Janeiro - responsables en materia de vivienda

y homogeneizar sus criterios de intervención, **retomando la política de erradicación de favelas, que se intensifica entre los años 1968 y 1972**. La COHAB, sometida al control de la CHISAM, se encontraba limitada al papel de constructora de la misma.

¹¹¹ La Región Metropolitana de Río de Janeiro, formada por 14 municipios, concentra, en 1980, cerca del 80 % de la población del *Estado* (9.018.637 habitantes) en una superficie de 6.464 km², con un índice de urbanización del 96 %. La Región Metropolitana de São Paulo, de 7.967 km² de superficie, presenta en 1980 una población 12.588.439 habitantes, representando al 10 % de la población total de Brasil y a 20 % de su población urbana. (Cf. SERRAN, J.R. ESTUDIO de caso: Río de Janeiro. (mimeo) Conferencia de Barcelona sobre Grandes Ciudades. Barcelona, Area Metropolitana de Barcelona / Mancomunitat de Municipis, 25 de febrero al 2 de marzo de 1985; FARIA, Vilmar Evangelista. ESTUDIO de caso: São Paulo. (mimeo) Conferencia de Barcelona sobre Grandes Ciudades. Barcelona, Area Metropolitana de Barcelona / Mancomunitat de Municipis, 25 de febrero al 2 de marzo de 1985; y IBAM/BNH. Río de Janeiro - Avaliação de programas habitacionais de baixa renda. Rio de Janeiro, julho de 1979.)

¹¹² *Companhia de Desenvolvimento Comunitario* (Compañía de Desarrollo Comunitario).

¹¹³ Coordenadoria da Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Coordinación de la Vivienda de Interés Social de la Región Metropolitana de Rio de Janeiro).

La intervención de la CHISAM en el *Estado* de Guanabara¹¹⁴ se ha dado en una época en que la actuación del gobierno estadual a través de mejoría en las *favelas* iba en contra de los objetivos económicos generales del BNH, trayendo cinco consecuencias negativas:

"primero, se perpetuaba la ocupación por los desfavorecidos de las tierras valiosas en la Zona Sul, zona residencial de la ciudad. En segundo lugar, la ocupación de tierras por favelas en la Zona Sul y su simple presencia física desestimaban la construcción de nuevas viviendas para los grupos de renta más alta, contrariando, de esta forma, el objetivo de reactivar el sector de la construcción civil. En tercero, no construir nuevos Conjuntos en la periferia de la ciudad también eliminaba otro importante estímulo a las empresas privadas de construcción a través de contratos con el gobierno. En cuarto, la ocupación ilegal de la tierra, en las zonas ricas, iba en contra del esquema de «orden» espacial urbana, que implicaba en el aislamiento de las áreas de clase alta y el confinamiento de las clases más bajas en la periferia de la ciudad. Y en quinto lugar, la concentración de favelas en Río de Janeiro - la mayor población de «favelados» en el país - exigía medidas más enérgicas en sentido «apropiado», para que sirvieran de ejemplo a otras ciudades brasileñas."¹¹⁵

En este sentido, "en el programa de erradicación de favelas en Río de Janeiro, se evidencia que la mayor parte de las favelas han sido eliminadas de la zona sur y los polígonos han sido construidos en la periferia lejana, al norte y oeste. Por consiguiente, las tierras bien localizadas eran habilitadas para la construcción de parques industriales y de residencias para las clases alta y media, (...) identificándose también un objetivo político manifiesto por la necesidad de desmovilizar las favelas que eran vistas como foco de resistencia y de expresión política, representando una amenaza potencial al orden establecido."¹¹⁶

En la TABLA 4 se evidencia el gran impulso que representó la producción de viviendas en el período de 1969 a 1972, que ha correspondido al 62,5 % del total de viviendas que se construyó hasta el año 1976.

¹¹⁴ Desde el punto de vista político-institucional, cuando se efectuó el cambio de la Capital de Brasil por Brasilia, en 1960, el que en aquel momento era el Distrito Federal, fue transformado en el Estado de Guanabara, con el Municipio de Río de Janeiro como capital. En 1974 el Estado de Guanabara se fundió con el Estado de Río de Janeiro - con capital en Niterói -, por orden de una Ley Federal. A partir de ahí, el nuevo Estado se llama Río de Janeiro y el antiguo Estado da Guanabara (ex-Distrito Federal), se transforma en Municipio de Río de Janeiro (que pasa a ser la capital del mismo Estado) y es uno de los 14 Municipios que integran la Región Metropolitana de Río de Janeiro, creada por la misma citada Ley.

¹¹⁵ PORTES, Alejandro. "Política habitacional..." Op. cit., p. 145.

¹¹⁶ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Política Habitacional... Op. cit., p. 50.

TABLA 4 Total de viviendas construidas por CEHAB según su fecha de construcción.

FECHA DE CONSTRUCCION	Nº DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS	
	TOTAL POR ETAPA	% DEL TOTAL
1962 a 1968	14.688	26,2
1969 a 1972	35.099	62,5
1973 a 1976	6.346	11,3
TOTAL	56.133	100

Fuente : Adaptado de IBAM/BNH. Rio de Janeiro - Avaliação de programas habitacionais de baixa renda. Rio de Janeiro, julho de 1979, p. 105.

Dentro de la política de erradicación de *favelas* propuesta por el BNH, el Presidente de la República, en 1968, colocó a disposición del BNH un patrimonio territorial superior a 34 millones de metros cuadrados en todo el Brasil, de los cuales más de 11 millones estaban situados en el Area Metropolitana de Río de Janeiro.¹¹⁷

Con base en esta medida, en este mismo año, la CHISAM inició su actuación con la implantación del **Programa CHISAM**, a través de la concurrencia para la construcción de 7.932 viviendas en distintos *conjuntos* bajo la política de "**construir el máximo de viviendas, en un mínimo tiempo, y a costes suficientemente bajos para permitir su compra por favelados.**"¹¹⁸ Estos *conjuntos habitacionais* fueron¹¹⁹ :

Rua Crato	312 viviendas
Parque Santa Luzia	180 viviendas
Avenida Santa Cruz	1.920 viviendas
Estrada da Agua Branca	1.480 viviendas
Rua da Bica	600 viviendas
Guaparé-Quitungo	2.880 viviendas
Bento Cardoso	560 viviendas

En contrapartida, en el año 1969, la COHAB promovió el **Programa Sete de Setembro** como respuesta a la CHISAM, para demostrar que el gobierno *estadual* tenía la capacidad de construir en gran escala y para el poder adquisitivo del *favelado*, sin la tutoría de la CHISAM. Este programa promovió la construcción de 16.900 viviendas, todas en bloques multifamiliares, en los siguientes *conjuntos habitacionais* ¹²⁰ :

¹¹⁷ SAAD, Paulo Oscar. A comercialização... Op. cit., p. 52.

¹¹⁸ GRABOIS, Gisélia Potengy. Em busca da integração: a política de remoção de favelas no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Museu Nacional / UFRJ, 1973.

¹¹⁹ SAAD, Paulo Oscar. A comercialização ... Op. cit., p. 54.

¹²⁰ Id., *ibid.*

Conjunto da Rua CapitãoTeixeira (D. Pedro I)	3.280 viviendas
Marechal Hermes	80 viviendas
Estrada Velha da Pavuna	820 viviendas
Avenida Suburbana	700 viviendas
Engenho da Rainha	1.760 viviendas
Estrada do Itararé	660 viviendas
Lins de Vasconcelos	560 viviendas
Rua João Vicente	1.080 viviendas
Padre Miguel	7.000 viviendas
Cidade de Deus	960 viviendas

A la vez, la CHISAM promovió otras 1.000 viviendas en el *Conjunto Habitacional* de Porto Velho, en Cordovil, sumando el programa un total de 17.900 viviendas. Otras promociones fueron llevadas a cabo en este período, como lo demuestra la TABLA 5, todas destinadas predominantemente al traslado de la población de *favelas*.

La incompatibilidad de los *conjuntos habitacionais* producidos, por sus características de localización, su rápida y mala construcción y su inadaptación a las capacidades de pago de la población que venía de las *favelas*¹²¹, ha implicado en el rechazo de los *conjuntos*, y muchas veces en su abandono y retorno a la residencia de origen.

Una vez alcanzado el objetivo primordial de la política de traslados a la periferia, es decir, la liberación de la *Zona Sul* para la iniciativa de los constructores privados, y debido a la intensificación de los problemas como la insolvencia, la venta ilegal de las viviendas y el abandono parcial de los *conjuntos habitacionais* y su nueva ocupación ilegal, se abandonó la política de erradicación de *favelas*, a pesar de que todavía quedasen dos grandes *favelas* - *Rocinha* y *Dona Marta* - y otras pocas pequeñas.

¹²¹ Las características urbanas, de edificación y gestión de los polígonos de viviendas en los tres ámbitos del estudio será tratada en el proximo apartado de este estudio.

TABLA 5 Conjuntos habitacionais de COHAB-GB ocupados hasta 1975.

CONJUNTO HABITACIONAL	BARRIO	AÑO DE OCUP.*	Nº DE VIVIENDAS
Lar Empregada Doméstica	Realengo	1962	46
Dona Castorinha	Gávea	1962	252
V. Aliança	Bangú	1962	2.187
Nova Holanda	Bonsucesso	1963	981
V. Kennedy	Sen. Camará	1964	5.069
V. Esperança	Vig. Geral	1964	464
V. Isabel	V. Isabel	1964	48
Pio XII	Botafogo	1965	246
Sto. Amaro	Catete	1965	227
Marq. São Vicente	Gávea	1965	328
Cidade de Deus	Jacarepaguá	1966	6.658
Cidade Alta	Cordovil	1969	2.597
Crato	Penha	1970	312
Sta. Luzia	Bonsucesso	1970	180
Soldado Elias dos Santos	Cascadura	1970	600
Bento Cardoso	Penha Circular	1970	560
Agua Branca	Realengo	1970	1.480
Barro Vermelho	Engenho Novo	1970	90
<u>Zaira Duna</u>	Brás de Pina	1970	960
Quitungo	Brás de Pina	1970	1.920
Av. Suburbana	Benfica	1970	700
Porto Velho	Cordovil	1970	1.000
Marechal Hermes	Guadalupe	1971	300
Engenho da Rainha	Eng. da Rainha	1971	1.760
Sta. Cruz	Senador Camará	1971	1.920
Lins de Vasconcelos	Engenho Novo	1971	560
Itararé	Bonsucesso	1971	660
<u>D. Pedro I</u>	Realengo	1971	3.280
Oswaldo Cruz	Oswaldo Cruz	1971	1.080
Castro Alves	Bonsucesso	1971	820
D. Jaime de Barros Câmara	Pe. Miguel	1972	7.000
Miguel Gustavo	Senador Camará	1972	2.466
Presidente Médice	Bonsucesso	1974	720
André Filho	Penha Circular	1974	80
Av. Antares	Sta. Cruz	1975	1.434
TOTAL			48.985

Fuente : Adaptado de VALLADARES, Licia do Prado. Passa-se uma casa. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. 2ª Edição. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

Leyenda : * Año de ocupación del *conjunto habitacional*.

Obs: Los *conjuntos habitacionais* subrayados son barrios de referencia de este estudio.

FIG. 10. La Región Metropolitana de Río de Janeiro.



LEYENDA :

1. Municipio de Río de Janeiro
2. Región Metropolitana de Río de Janeiro
3. Estado de Río de Janeiro

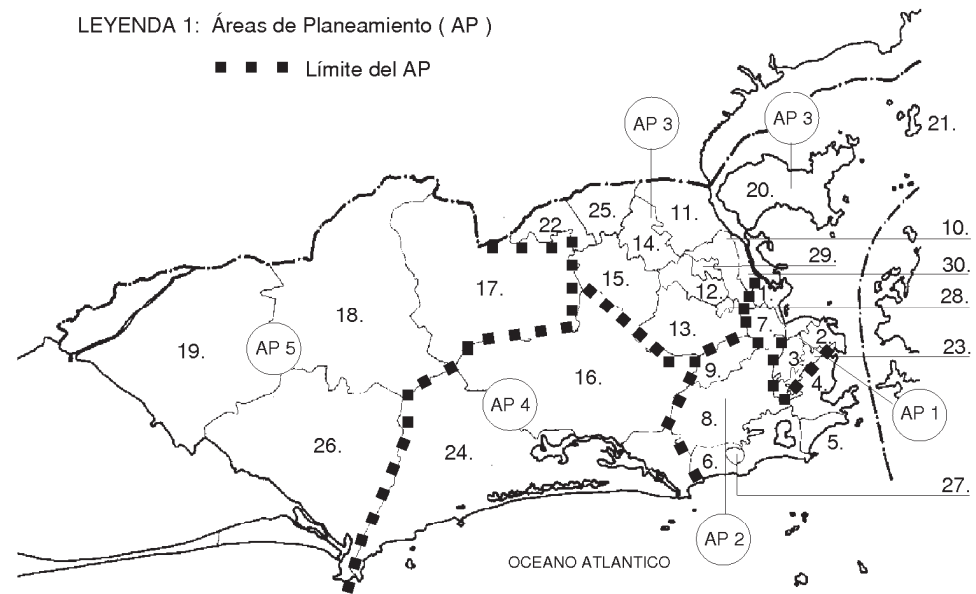
Fuente : Adaptado de Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro / IplanRIO. Rio de Janeiro, 1994.

Fuente : Adaptado de Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro / IplanRIO. Rio de Janeiro, 1994.

FIG.11. El municipio de Río de Janeiro y su división administrativa.

LEYENDA 1: Áreas de Planeamiento (AP)

■ ■ ■ Limite del AP



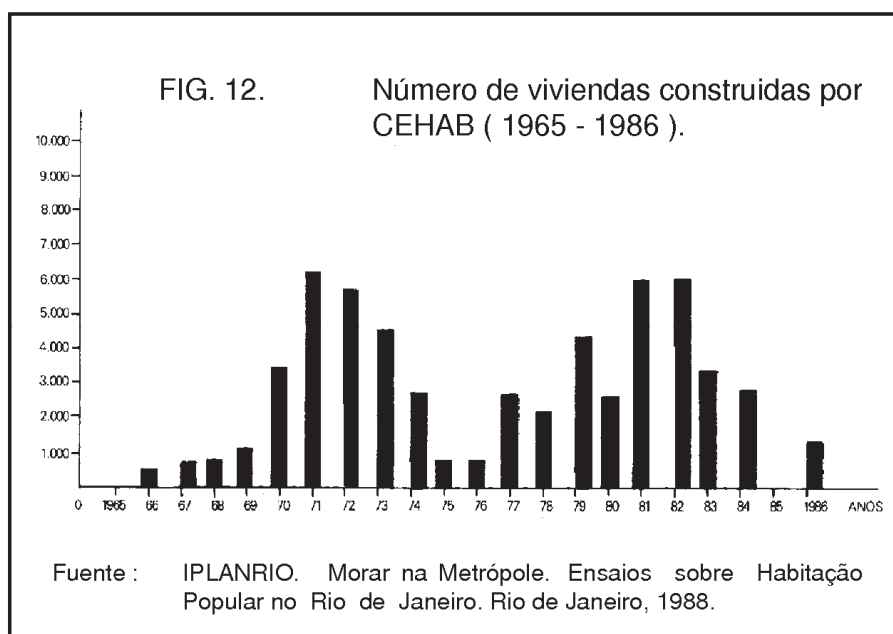
LEYENDA 2: Regiones Administrativas (RA)

- | | | | |
|------------------|-----------------|------------------------|------------------------|
| 1. Portuaria | 9. Vila Isabel | 17. Bangú | 25. Pavuna |
| 2. Centro | 10. Ramos | 18. Campo Grande | 26. Guaratiba |
| 3. Rio Comprido | 11. Penha | 19. Santa Cruz | 27. Rocinha |
| 4. Botafogo | 12. Inhaúma | 20. Ilha do Governador | 28. Jacarezinho |
| 5. Copacabana | 13. Méier | 21. Paquetá | 29. Complexo do Alemão |
| 6. Lagoa | 14. Irajá | 22. Anchieta | 30. Maré |
| 7. São Cristóvão | 15. Madureira | 23. Santa Teresa | |
| 8. Tijuca | 16. Jacarepaguá | 24. Barra da Tijuca | |

Cambios políticos, debidos a la designación de un nuevo gobierno *estadual* por el gobierno *federal*, marcaron el fin de la CODESCO y, en 1973, de la CHISAM. En 1974, con la **fusión de los Estados de Río de Janeiro y Guanabara**, se dio también la institucionalización de la **Región Metropolitana de Río de Janeiro**, seguida por la creación, en 1975, de la **Fundación para el Desarrollo de la Región Metropolitana de Río de Janeiro - FUNDREM**¹²² como el órgano responsable del desarrollo de políticas metropolitanas con base en el repaso de recursos provenientes de una serie de fondos criados por el Gobierno Federal, destinados a la provisión de infraestructura básica, saneamiento, equipamientos urbanos y modernización de la red ferroviaria y rodoviaria.

En una primera fase, la FUNDREM actuó activamente en la asesoría a los diversos municipios de la Región Metropolitana en su planeamiento municipal y en su capacitación administrativa, hasta que, en el inicio de los 80 su campo de actuación ha sido reducido debido a nuevos objetivos y contextos políticos.

La fusión de los Estados de Río de Janeiro y Guanabara conllevó también a la fusión de sus respectivas COHABs en la **CEHAB-RJ**¹²³, en 1975, ahora como organismo no sólo responsable de la construcción de las viviendas, sino también de la definición y puesta en marcha de la nueva política de vivienda adoptada.



Después de un primer intento de controlar las irregularidades en su patrimonio por el cambio de sus ocupantes y de regularizar la situación de las familias de clase media que habían ocupado las viviendas abandonadas por los *favelados*, se elaboraron esquemas de pago para aquellos que estaban en

122 Funda o para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

123 Companhia Estadual de Habita o.

retraso y para expulsar gradual y silenciosamente aquellos que no podían pagar.¹²⁴

La política adoptada a partir de este período, con base en inscripciones individuales, ha conllevado a una disminución en el ritmo de producción de viviendas en Río de Janeiro en la segunda mitad de la década de los 70, que sólo tuvo un ascenso significativo en el principio de los 80 (Ver FIG. 12) en base a los programas reformistas como el PROMORAR, que **abandonaron la construcción masiva de conjuntos habitacionais como solución del problema de la vivienda.**

En 1977, se elaboró un nuevo Plan de ordenación para la ciudad de Río de Janeiro, denominado **Plan Urbanístico Básico - PUB-Rio**, que establecía una nueva regionalización para la ciudad, a partir de macroregiones - las Áreas de Planeamiento (APs) - para las cuales se proponían directrices específicas que serían desarrolladas con base en planes específicos. En 1979, fue creada la Fundación RIOPLAN (posteriormente denominada IPLANRIO), como empresa pública destinada a ofrecer soporte de planeamiento al Ayuntamiento de Río de Janeiro.

En São Paulo, el desarrollo urbano se ha dado de una manera rápida y radical. Hasta el final del siglo pasado, São Paulo presentaba sólo una importancia a nivel regional, ya que, Río de Janeiro era, indiscutiblemente, la metrópolis nacional: en 1890, mientras que Río de Janeiro tenía una población de cerca de 500.000 habitantes, la ciudad de São Paulo acababa de ultrapasar a los 60.000 habitantes.¹²⁵

El desarrollo económico traído, en un primer momento, por la exportación del café, se ha visto sustituido por la expansión de las actividades industriales y su consolidación como polo industrial del país, como sede de las **primeras industrias automovilísticas a partir de 1956.**

El rápido crecimiento urbano - expansión horizontal -, intensificado por el constante flujo migratorio "***hace viable el asentamiento de amplios contingentes de población en parcelaciones destituidas de todo a través de la sobre-explotación de la autoconstrucción, y reduce al mínimo la necesidad de inversiones en vivienda e infraestructura, tanto por el sector público como por el privado. Paralelamente, el modelo amplía las posibilidades de la especulación inmobiliaria y del rendimiento electoral a través de una política clientelista, que cambia el apoyo en las elecciones por algunas mejoras urbanas, aunque modestas, en barrios dispersos.***"¹²⁶ La extensión de la mancha urbanizada alrededor de São Paulo alcanza a cerca de 1.700 km², de los cuales 900 km² dentro de los límites del Municipio.

¹²⁴ PORTES, Alejandro. "Política habitacional..." Op. cit. , p. 152.

¹²⁵ FARIA, Vilmar Evangelista. ESTUDIO de caso : ... Op. cit., p. 5.

¹²⁶ PREFEITURA DE SÃO PAULO. São Paulo: Crise e mudança. 2ª edição, São Paulo, Brasiliense, s.f., p. 77.

La **COHAB-SP**, que fue creada en noviembre de 1965 para la financiación y producción de viviendas para la población de hasta 5 SMI, tiene la Alcaldía del Municipio de São Paulo como accionista mayoritario y un área geográfica limitada entonces a este Municipio. Sin embargo, hubieron dos excepciones: la construcción por parte de COHAB-SP del Conjunto Residencial Brigadeiro Haroldo Veloso, localizado en el Municipio de Guarulhos y el *conjunto Marechal Castello Branco*, localizado en el Municipio de **Carapicuíba**.

En 1966, se iniciaron las obras de construcción del primer *conjunto habitacional* - *Conjunto São Miguel Paulista*. El ritmo de construcción se da de modo lento, con dos *conjuntos* iniciados en 1967, tres en 1968 y un *conjunto* en 1970.

En los primeros años de actividad, *"la COHAB ha construido cerca de 9.000 viviendas, aunque sólo alrededor de un tercio ha sido entregados hasta 1975 (alrededor de 3.500 viviendas), en función del resto o estar con sus obras paralizadas, o abandonadas por sus moradores en proceso de deterioración constante. Este cuadro también fue debido a problemas administrativos e internos a la Compañía en los primeros años de su actividad, debido a faltas ocurridas en la especificación y detalle del proyecto físico de las viviendas, y en la fiscalización de las obras, trayendo como consecuencia la necesidad de recuperación y reforma de viviendas en obras que se acaban de concluir, debido a la pésima calidad de construcción"* ¹²⁷ (Ver TABLA 6).

TABLA 6 Producción de viviendas de la COHAB-SP en São Paulo por años

AÑO	Nº DE UNIDADES ENTREGADAS	AÑO	Nº DE UNIDADES ENTREGADAS
1967	1.088	1978	2.270
1968	-	1979	6.607
1970	-	1980	5.824
1974	388	1981	17.002
1975	1.825	1982	15.067
1976	2.055	1983	22.608
1977	178		
TOTAL DE UNIDADES ENTREGADAS		74.912	

Fuente : Elaborado a partir de datos de FINEP-GAP. *Habitación Popular...* Op. cit., pp. 98-145.

¹²⁷ TARALLI, Cibele Haddad. *Mudança de...* Op. cit., p. 53.

FIG. 13. La Región Metropolitana de São Paulo.

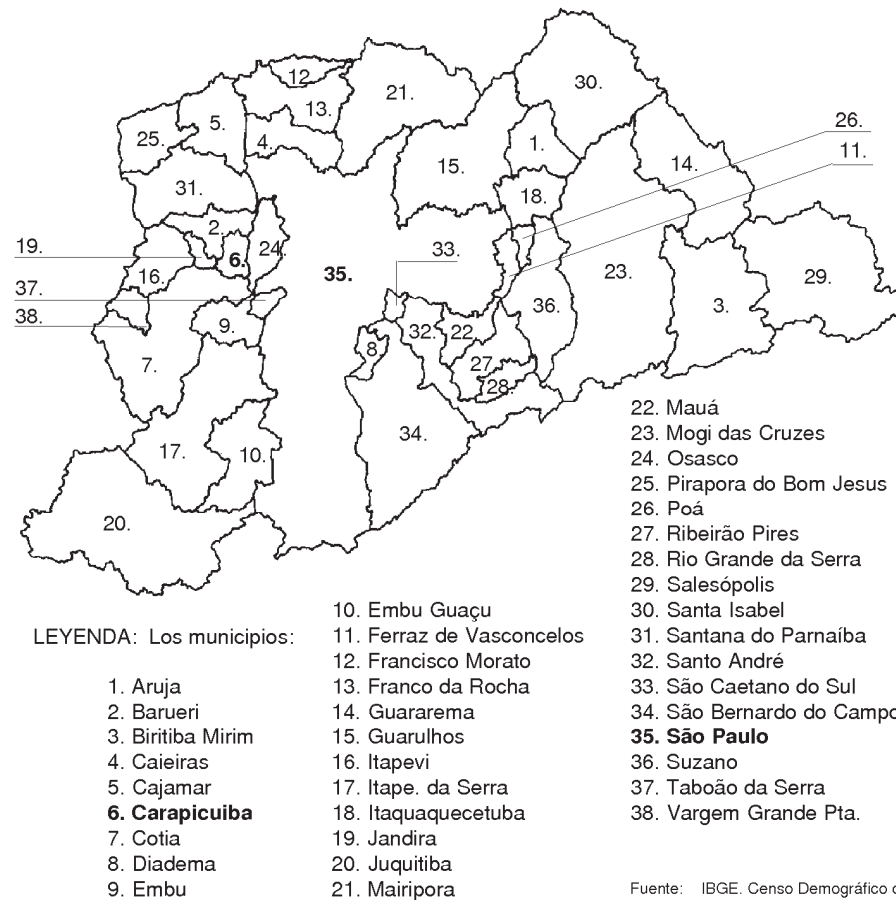
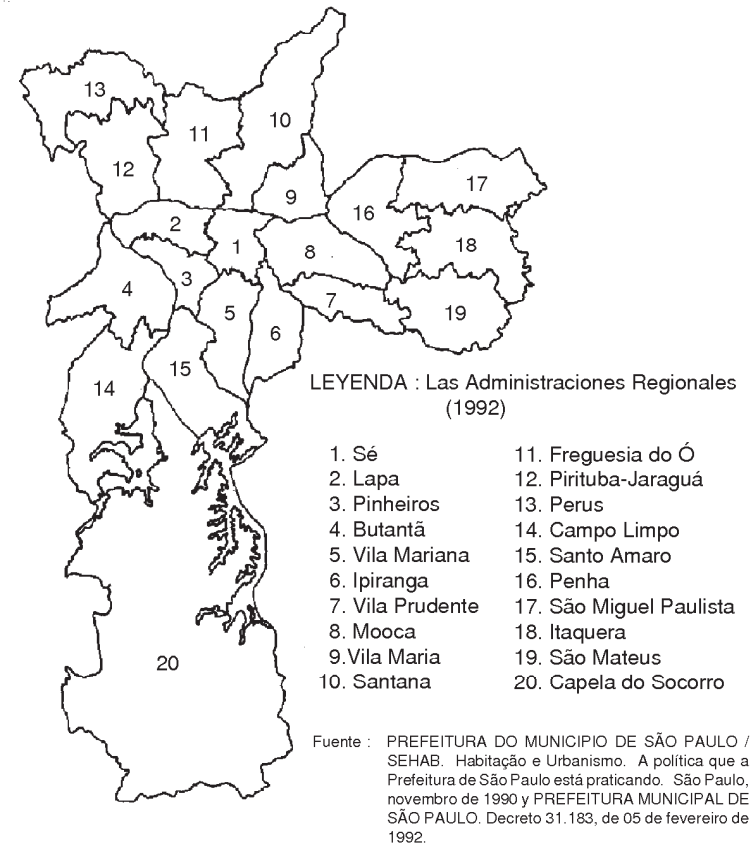


FIG. 14. El municipio de São Paulo y su división administrativa.



Según las directrices generales dictadas por el BNH, la prioridad de las promociones de los primeros años de actuación estaban volcadas hacia la atención a la población *favelada*. Los problemas causados por su transferencia a *conjuntos* de la periferia por las razones ya anteriormente comentadas de alejamiento de su local de trabajo y de dificultades económicas de adaptación a la nueva condición de vida se suman a la mala calidad de la edificación, "*la inexistencia de servicios de infraestructura urbana (como red de agua, saneamiento, luz, asfalto y recogida de basura) y la precariedad en la atención a la población por las redes escolar, de sanidad, social, de entretenimiento y ocio en el entorno de los conjuntos.*"¹²⁸

La COHAB-SP, entre los años 1970 y 1974, ha tenido que revisar su política frente a la construcción de los *conjuntos*, llegando a desarrollar una política intensa de recuperación de los *conjuntos* ya construidos para su posterior comercialización.

En 1968, las líneas generales para el desarrollo urbano de São Paulo fueron definidas por el **Plan Urbanístico Básico**, que propuso una distribución más equilibrada de la población y del empleo en el Municipio de São Paulo y en los municipios del entorno, la creación de un sistema de transporte que posibilite una alta movilidad y la promoción de dos centros subregionales en Santo Amaro e Itaquera, como unidades urbanas que contemplen a la vez actividades recreativas y culturales, empleos en servicios y áreas residenciales circundantes de gran densidad - el preuncio de los grandes *conjuntos habitacionais*. La posterior construcción del *conjunto habitacional* Itaquera se efectivó sin generación concomitante de empleos en la región.¹²⁹

La cuestión metropolitana ganó importancia en São Paulo ya a finales de los años 60 con la creación, en 1968, del Grupo Ejecutivo de la Gran São Paulo - GEGRAN, que en 1970 se transformó en la Empresa Metropolitana de Planeamiento de la Gran São Paulo - EMPLASA¹³⁰. En 1970, se ha propuso el **Plan Metropolitano de Desarrollo Integrado**, el cual mantenía el estímulo al crecimiento en el vector este, con una énfasis en la problemática del déficit de viviendas.¹³¹

¹²⁸ Id., *ibid.*

¹²⁹ MOTTA, Caio Fabio Attadia da. Os macro-conjuntos habitacionais: Resultantes práticas. Tese de Doutorado. São Paulo, Departamento de Ciências Sociais / Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas / Universidade de São Paulo, 1988, p. 50.

¹³⁰ Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo.

¹³¹ Este plan proponía estimular el desarrollo de núcleos urbanos de las regiones vecinas a la Grande São Paulo, visando reducir su ritmo de crecimiento, promover la continuidad urbana y aumentar la densidad en las áreas periféricas y promover la construcción de grandes conjuntos habitacionais para inducir a dinamizar la ocupación y el adensamiento y racionalizar la implantación de infraestructura básica. (Cf. MOTTA, Caio Fabio Attadia da. Os macro-conjuntos... Op. cit., p. 53).

TABLA 7 Producción de la COHAB-SP hasta 1985.

LOCAL	CONJUNTO HABITACIONAL	Nº UNIDADES EXECUTADAS	FECHA
Municipio de São Paulo (MSP)		69.446	(inicio de obras)
Unidades entregadas hasta 1975		3.597	
Zona Norte	Elísio Teixeira Leite	2.920	1980
	Vila Nova Cachoeirinha	40	1983
	Estrada da Parada	907	1982
	Fernão Dias	1478	1981
	Vila Maria	442	1980
TOTAL ZONA NORTE (MSP)		5.787	-
Zona Sur	Parque Ipê	447	1978
	São Luiz	703	1981
	Parque Fernanda	8	1984
	Bororé	2.702	1977
TOTAL ZONA SUR (MSP)		3.860	-
Zona Este	São Miguel	349	-
	Santa Etelvina (I, IV y V)	6.927	1981
	Itaquera (I, II y III)	31.860	1977
	Guaianazes	1.260	1979
	Jardim São Paulo (I y II)	4.309	1981
	Gleba Pêssego Carmo	900	-
	Barro Branco	970	1983
	Sítio dos Françaes	216	-
	Sapopemba	1.293	1980
	Jardim Sapopemba	6.988	1981
Rio Claro	930	1981	
TOTAL ZONA ESTE (MSP)		56.002	-
Zona Oeste	Jardim Educandário	200	1983
TOTAL ZONA OESTE (MSP)		200	-
Municipio de Guarulhos		476	1970*
Municipio de Itapevi		3.706	1986*
Municipio de Carapicuíba		14.720	1972*
TOTAL GENERAL		88.348	-

Fuentes: COHAB - Diretoria de Obras - Quadro de Obras Executadas, maio/85; Base de Dados / SEMPLA-DEINFO; COHAB-SP- Unidades Construídas pela COHAB-SP,13/11/91; TARALLI, Cibele. Mudança de... Op. cit.,p.184.(Obs.: *fecha de comercialización)

No obstante, este plan no ha sido implementado, una vez que, en el año siguiente,1971, la Alcaldía del Municipio de São Paulo, bajo orientación del

Gobierno Federal, aprobó mediante ley su propio **Plan Director de Desarrollo Integrado**¹³² (**PDDI**)¹³³.

La creación de la **Región Metropolitana de São Paulo** a través de ley federal, dió lugar, en 1974, a la creación del sistema de planeamiento metropolitano y a la consolidación de la **EMPLASA** como su órgano técnico¹³⁴.

Según TARALLI, en la segunda mitad de la década de 70, coincidiendo con las nuevas orientaciones del BNH, *"se reinició el proceso de implantación de conjuntos habitacionais, densificando conjuntos ya implantados con nuevas viviendas y emprendiendo la construcción de nuevos conjuntos habitacionais principalmente en las zonas norte y este de la ciudad de São Paulo (5 conjuntos en la zona este, 1 conjunto en la zona norte, además de 1 conjunto en la zona sureste y 1 conjunto fuera del Municipio)."*¹³⁵

En este período, entre **1975 y 1982**, los recursos para la financiación de proyectos de la COHAB-SP crecieron, permitiendo la construcción del **80 % de la producción total del organismo**¹³⁶ (Ver TABLA 6 y TABLA 7).

A la vez, la política de adquisición de tierras en la periferia distante para la implantación de los nuevos *conjuntos* se ha mantenido, hecho que influyó fuertemente en la calidad de su patrimonio, una vez que la COHAB-SP *"produció, entre 1965 y 1989, 100.000 viviendas (...) perpetrando un doble desastre: ecológico y financiero. La mayoría de los conjuntos fue construida en terrenos totalmente impropios desde el punto de vista geomorfológico, situados en la zona rural y alejados de cualquier red de infraestructura. El coste unitario de estas viviendas, incluida la extensión de las redes, el terraplano y la recuperación de la erosión causada por la deforestación y por el propio terraplano, es comparable al coste de una vivienda de clase media producida por el mercado inmobiliario."*¹³⁷

En 1981, una lei municipal (Ley nº 9412/81) autorizó la construcción de *conjuntos habitacionais* de promoción pública en una parte de la zona rural del municipio (identificada como Z8 - 100 /1), lo que ha intensificado aún más la periferización en la localización de los *conjuntos habitacionais*.

¹³² Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

¹³³ Este Plan ha sido la base para la creación del proceso de planeamiento en el municipio y para la redacción de la Ley de Zonificación (Ley nº 7805/72) que establece las condiciones para la parcelación, el uso y la ocupación del suelo (estableciendo también las normas para los *conjuntos habitacionais*). Aún en el ámbito municipal fue instituida, en 1975, ley que dispone sobre las normas especiales para los *conjuntos habitacionais* de interés social (Ley nº 8266/75).

¹³⁴ Para Mayores detalles ver ALMEIDA, Fernando Regis Caseiro de. O Planejamento Metropolitano no Governo do Estado de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 1983.

¹³⁵ TARALLI, Cibele Haddad. Mudança de... Op. cit., p. 59.

¹³⁶ Porcentaje referente al patrimonio construido y en ejecución hasta julio de 1991 (Cf. SILVA, Helena Menna Barreto. Terra urbana e programas públicos de habitação. (mimeo) São Paulo, julho de 1991).

¹³⁷ PREFEITURA DE SÃO PAULO. São Paulo: Crise... Op. cit.,. 78.

A partir de 1982, debido a la elección de un gobierno de la oposición a nivel del *Estado* de São Paulo, se congelaron los recursos del SFH para el mismo y para el municipio de São Paulo, disminuyendo gradualmente la producción de viviendas, que se ha mantenido solamente a través de recursos municipales.

1.1.4. Las políticas de vivienda en experiencia comparada.

El análisis del **contexto histórico - político, económico y social - de la construcción de los polígonos de vivienda social** en los tres países estudiados puede permitir una primera aproximación de los aspectos que han influenciado en la configuración actual de estas áreas, en su localización y en la calidad urbana y edificatoria.

El entendimiento de la génesis y concepción de los polígonos de viviendas, *grands ensembles* y *conjuntos habitacionais* puede, por tanto, facilitar la comprensión de los **factores básicos que han incidido en su construcción**, y que, consecuentemente, presentan repercusiones marcantes sobre su problemática actual.

Los factores básicos aquí acotados son los siguientes:

- el contexto social, político y económico;
- la política urbana nacional y local, en el contexto de la construcción de los polígonos de viviendas;
- la política de vivienda social, de ámbito nacional y local, y su incidencia sobre los polígonos de vivienda social.

En primer lugar, cabe subrayar la existencia de un **defasaje entre el periodo de construcción masiva de viviendas sociales a través de los polígonos de viviendas entre el contexto europeo y el contexto brasileño**. No cabe en el ámbito de esta tesis profundizar sobre las diferencias en el proceso de desarrollo económico entre los países del primer mundo - Francia y España - y de los países en desarrollo - Brasil-, sino que, **es importante verificar que a pesar de que el mismo se dé en momentos diferenciados, es el contexto de franco crecimiento económico en los tres países que ha sido la condición básica para la creación de políticas de construcción masiva de viviendas**.

Este defasaje se ha hecho sentir también en el marco de la decadencia y extinción de las políticas vigentes. La **crisis del petróleo** ha sido elemento decisivo en la decadencia de las políticas de construcción de polígonos de vivienda social en España y Francia, debido al fuerte impacto recesivo que ha producido en sus economías.

En Brasil, este marco, no obstante, ha alcanzado el país en un momento en que la desaceleración del crecimiento económico y las altas tasas de inflación exigían una acción positiva frente a la crisis. Ya pasada una década del inicio

de la política de construcción masiva de *conjuntos habitacionais*, la crisis del petróleo no ha conllevado a la paralización del proceso - como en Europa - sino que ha sido la responsable por un cambio en la política, que pasa a atender a una demanda con mejores condiciones económicas, visando alcanzar a la rentabilidad del sistema. La decadencia de la política de los *conjuntos habitacionais* en Brasil, en mediados de los años 80, ha sido decurrente de los cambios políticos que ocurrieron en el país y de la fuerte crisis financiera que padecía el Banco Nacional de la Vivienda - BNH.

En las TABLAS 8,9 y 10 se presentan resumidamente los principales hechos que enmarcaron la política de construcción de los polígonos de vivienda social en los tres países.

De este contexto presentado, que influyó en la producción masiva de viviendas sociales a través de los polígonos de viviendas en los tres países estudiados, se puede evidenciar una serie de **aspectos comunes en los siguientes ámbitos:**

1) Contexto económico:

- reactivación económica basada en un **proceso de industrialización** que se concentra espacialmente en determinadas regiones o ciudades del país (Madrid, Barcelona y Bilbao, en España; Río de Janeiro y São Paulo, en Brasil; y en la región de París, en Francia);
- **proceso de crecimiento económico fuertemente dirigido y controlado por el gobierno central**, por la creación de planes nacionales de desarrollo económico (España y Brasil) o por la ordenación del territorio (Francia);
- intensos **flujos migratorios desde el campo hacia la ciudad**, donde la población parte en busca de mejores condiciones de vida y de empleo.

2) Contexto urbano:

- la **consolidación de la política urbana** a través de la creación de instrumentos apropiados (Ley del Suelo de España y Francia) o de organismos de ámbito nacional (Ministerio de la Reconstrucción y de la Construcción en Francia; BNH, SERFHAU, CNPU y CNDU en Brasil);
- la **creciente urbanización** de las principales ciudades en el ámbito de cada país y la consolidación de **procesos de metropolización** de las mismas;
- **disminución de las condiciones de vida en las ciudades**, generada por el constante aflujo de personas y por la carencia de viviendas para acogerlas;
- la **intensificación de la infravivienda** como forma de suplir las necesidades de vivienda de los inmigrantes;

Tabla 8 Resumen de los principales hechos relacionados a la política de construcción de los polígonos de Vivienda Social en España

DECADA	CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO	POLÍTICA ECONÓMICA Y URBANA (NACIONAL)	POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL (NACIONAL)	POLÍTICA URBANA (MADRID/BARCELONA)	POLÍTICA DE VIVIENDA Y POLÍGONOS
50	-Concentración de la producción industrial; -Flujo migratorio intenso; Crecimiento del chabolismo e infravivienda en Madrid y Barcelona.	1956 – Aprobación de la Ley del Suelo	1944-54 – I Plan Nacional de la Vivienda 1954 – Creación de las Viviendas de Renta Reducida y Mínima y de las de Renta Limitada 1955 – II Plan Nacional de la Vivienda 1957 – Creación del Ministerio de la Vivienda 1957 – Creación de las Viviendas Subvencionadas que incentivan a la participación de la iniciativa privada	1953 – Plan de Ordenación de Barcelona y su Zona de Influencia	1953 – Construcción del polígono Verdún en Barcelona 1954 – Construcción de poblados mínimos y de absorción en Madrid y promociones de la OSH para clase media en Barcelona 1957 – Plan de Urgencia Social de Madrid 1957 – Construcción del Poblado Dirigido de Orcasitas en Madrid 1958 – Construcción del Poblado de Absorción General Ricardos, polígono Marcelo Usera y Gran San Blas em Madrid 1958 – Plan de Urgencia Social de Barcelona 1959 – Construcción del Poblado Dirigido San Blas H en Madrid

**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

Tabla 8 Continuación

DECADA	CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO	POLÍTICA ECONÓMICA Y URBANA (NACIONAL)	POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL (NACIONAL)	POLÍTICA URBANA (MADRID/BARCELONA)	POLÍTICA DE VIVIENDA Y POLÍGONOS
60	-Fuertes migraciones interregionales; -Crecimiento significativo de la inmigración a los municipios comarcales de Barcelona; - Metropolización de Madrid.	1964 – I Plan de Desarrollo Económico 1968 – II Plan de Desarrollo Económico	1961 – III Plan Nacional de la Vivienda 1963 – Creación de las Viviendas de Protección Oficial (VPO) 1968 – Reglamento de Viviendas de Protección Oficial crea el régimen de Acceso Diferido a la Propiedad	1963 – Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid y creación de COPLACO	1960 – Construcción del polígono Sudoeste del Besós en Barcelona 1961 – Plan de Absorción de Chabolas en Madrid y Plan de Supresión del Barroquismo en Barcelona 1963 – Construcción de las UVAS en Madrid 1965 a 1968 – Construcción de las UVAS en la Comarca de Barcelona
70	- Crisis del petroleo; - Tendencia estacionaria y/o regresiva de inmigración hacia Madrid y Barcelona	1970 – Creación del Instituto Nacional de la Urbanización 1972 – III Plan de Desarrollo Económico			1972 – Construcción de la ultima grande promoción pública de vivienda social, el polígono Jornal en la Comarca de Barcelona

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9 Resumen de los principales hechos relacionados a la política de construcción de los polígonos de Vivienda Social en Francia

DECADA	CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO	POLÍTICA ECONÓMICA Y URBANA (NACIONAL)	POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL (NACIONAL)	POLÍTICA URBANA (REGIÓN ILE-DE-FRANCE)	POLÍTICA DE VIVIENDA Y GRANDS ENSEMBLES
50	-Reactivación de la economía a través de la industrialización; - Fuerte crecimiento de la población de la aglomeración de París; - Gran número de personas sin techo en París y en la <i>Province</i> .	1950 – Creación del Fondo Nacional de Ordenación del Territorio (FNAT) 1953 – Aprobación de la Ley del Suelo	1950 – Creación de las HLM 1953 – Reglamentación de la participación de empresarios en la construcción de viviendas sociales a través de los CIL 1953 – <i>Plan Courant</i> 1954 – Construcción de ciudades de urgencia para atender a las personas sin techo en el invierno riguroso		1958 – Construcción del Grand Ensemble de Orly/Choisy-le-Roy
		1958 – Decretos que crean las ZUP y los sectores de renovación urbana		1961 – Creación del Distrito de la Región de la París y consolidación de la estructura regional	1961 – Construcción de Les Tarterets en Corbeil-Essonnes 1962 – Construcción de Le Val Fourré en Mantes-la-Jolie 1963 – Construcción de Les 4000 en La Courneuve
		1963 – Creación de la DATAR			

Tabla 9 Continuación

DECADA	CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO	POLÍTICA ECONÓMICA Y URBANA (NACIONAL)	POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL (NACIONAL)	POLÍTICA URBANA (REGIÓN ILE-DE-FRANCE)	POLÍTICA DE VIVIENDA Y GRANDS ENSEMBLES
60	- La Région de París concentra a cerca de una quinta parte de la población francesa.	1967 – Ley del Suelo substituye el procedimiento de las ZUP por las ZAC. Creación del Ministerio del Equipamiento y de la Vivienda y de un Ministro encargado de la Ordenación del Territorio 1969 – Promoción oficial de las <i>Villes Nouvelles</i>	1964 – Ley de supresión del chabolismo 1965 – Inicio de las críticas a los procedimientos, a la programación y a la calidad de los espacios en los <i>grands ensembles</i>	1965 – Esquema Director de Ordenación y de Urbanismo de la Región Parisina (SDAU)	1965 – Construcción del Grand Ensemble de Cliché-sous-Bois/ Montfermeil 1967 – Construcción de la Grande Borne en Grigny/Viry-Chatillon
70	- Crisis del petróleo.			1971 – Plan Construcción crea nuevas líneas de investigación sobre sistemas constructivos y modelos urbanos 1973 – Circular Guichard restringe el número de viviendas sociales por promoción y convoca el fin de la producción de los <i>grands ensembles</i> .	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10 Resumen de los principales hechos relacionados a la política de construcción de los polígonos de Vivienda Social en Brasil

DECADA	CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO	POLÍTICA ECONÓMICA Y URBANA (NACIONAL)	POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL (NACIONAL)	POLÍTICA URBANA (RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO)	POLÍTICA DE VIVIENDA Y CONJUNTOS HABITACIONAIS
60	<ul style="list-style-type: none"> -Golpe militar en abril de 1964; - 1967: Nueva Constitución; - 1968 – 1974: el “milagro económico brasileño” (tasas medias de crecimiento económico de 10% al año; - 1969 – otorgada nueva constitución por una junta militar – Represión política sobre la clase trabajadora. 	<p>1964 – Creación del Servicio Federal de la Vivienda y Urbanismo (SERFHAU) e incentivo al planeamiento integrado</p>	<p>1964 – Creación del Sistema Financiero de la Vivienda (SFH) y del Banco Nacional de la Vivienda (BNH)</p> <p>1964 a 1969 – Política de erradicación de <i>favelas</i> y con prioridad al mercado popular</p>	<p>1965 – Plan General de la ciudad de Rio de Janeiro (Estado de Guanabara)</p> <p>1968 – Plan Urbanístico Básico de São Paulo</p>	<p>1965 – Creación de la COHAB-SP en São Paulo</p> <p>1965 a 1970 – Construcción de pequeños <i>conjuntos habitacionais</i> para erradicación de <i>favelas</i> en São Paulo</p> <p>1968 – Inicio de la construcción del <i>conjunto</i> Santa Etelvina en São Paulo</p> <p>1969 – Programa Sete de Setembro de COHAB Rio de Janeiro</p>
70	<ul style="list-style-type: none"> - Altas tasas de inflación y represión política sobre la clase trabajadora; - 1978 a 1979 – generalización de huelgas en el país; - Inicio de la apertura política, con la amnistía de presos políticos y elecciones directas para gobernador; 		<p>1970 a 1973 – Intensificación de la política de combate a las <i>favelas</i> y traslado a los <i>conjuntos habitacionais</i> a la vez que se inicia el abandono de los primeros <i>conjuntos</i> construídos y retorno a las <i>favelas</i></p> <p>1970 a 1974 – Cambio de la clientela preferencial a la clase media e inicio de la financiación de Proyectos de Desarrollo Urbano</p>	<p>1970 – Proposición del Plan Metropolitano de Desarrollo Integrado (PMDI) para São Paulo, el cual no ha sido aprobado</p> <p>1971 – Plan Director de Desarrollo integrado (PDDI) de São Paulo</p>	<p>1970 – Construcción del <i>conjunto</i> Zaira Duna en Rio de Janeiro</p> <p>1970 a 1974 – Recuperación de los <i>conjuntos habitacionais</i> construídos en São Paulo en el periodo anterior</p>

Tabla 10 Continuación

DECADA	CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO	POLÍTICA ECONÓMICA Y URBANA (NACIONAL)	POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL (NACIONAL)	POLÍTICA URBANA (RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO)	POLÍTICA DE VIVIENDA Y CONJUNTOS HABITACIONAIS
70	<ul style="list-style-type: none"> - Desmistificación del milagro económico; - Crisis en el comercio mundial y del petróleo; - Crecimiento de la deuda externa; - Consolidación de São Paulo como pólo industrial y económico nacional. 	<p>1973 – Ley Complementar nº 14 de creación de las Regiones Metropolitanas en Brasil</p> <p>1974 – Creación de la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas i Política Urbana - CNPU</p> <p>1975 – Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FNDU) y extinción de la SERFHAU</p> <p>1975 a 1978 – El Plan Nacional de Saneamiento – PLANASA financia a 50% de los municipios brasileños</p> <p>1979 – Extinción del CNPU y creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano - CNDU</p>	<p>1973 – Creación del Plan Nacional de Vivienda Popular – PLANHAP y del Fondo de Vivienda Popular - FUNDHAP</p> <p>1974 – 93% de los adjudicatarios del SFH están insolventes</p> <p>1975 – Creación de los programas de carácter reformista, como PROFILURB y FICAM</p> <p>1979 – Creación del PROMORAR</p>	<p>1973 – Institucionalización de la Región Metropolitana de São Paulo</p> <p>1974 – Fusión de los Estados de Guanabara y Rio de Janeiro y creación de la RM de Rio de Janeiro</p> <p>1975 – Creación de la FUNDREM en Rio de Janeiro</p> <p>1977 – Elaboración del Plan General PUB-Rio</p>	<p>1973 – Disolución de la CODESCO y CHISAM en Rio de Janeiro</p> <p>1975 – Fusión de la COHAB-GB y COHAB-RJ en la CEHAB-RJ</p> <p>1975 – Construcción del <i>conjunto</i> Carapicuíba en el municipio de Carapicuíba</p> <p>1975 a 1979 – Intensa construcción de <i>conjuntos</i> por la COHAB-SP</p>
80	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la inflación y de la deuda exterior; - 1982 – elecciones; - 1985 – inicio de la “Nueva Republica”. 	<p>1980 – II Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>1983 – Extinción del FNDU</p>	<p>1983 – Gran crisis económica del BNH</p> <p>1986 – Extinción del BNH</p>		<p>1980 a 1982 – Intensa construcción de <i>conjuntos</i> por la COHAB-SP</p> <p>1982 – Disminución radical de los recursos del SFH para la COHAB-SP</p>

Fuente: Elaboración propia

3) Política de vivienda:

- política de vivienda **fuertemente centralizada en manos de la Administración y organismos de ámbito central** (INV, OSH y Ministerio de la Vivienda en España; Ministerio de la Reconstrucción y Ministerio de la Construcción en Francia; y BNH en Brasil);
- política pautada en la reactivación económica generada por el **crecimiento de la construcción civil**, y volcada hacia la **creación de empleo en el sector**;
- política pautada más en los **aspectos cuantitativos** que en los aspectos cualitativos;
- fuerte incidencia del **precio del suelo**, generando **procesos de periferización** de las promociones en busca de terrenos más asequibles;
- **estandarización de proyectos** con el objetivo de **reducir costes**;
- **incentivo a la participación de la iniciativa privada en la producción de viviendas** (en España por la creación de las Viviendas de Renta Limitada -1954-, de las Viviendas Subvencionadas -1957 - y las VPO -1963; en Francia, a partir de los años 60, con la generalización de la ayuda a la piedra y el monopolio de las grandes empresas constructoras y despachos de arquitectura; y en Brasil, la producción de las COHABs ha sido siempre basada en la contratación de constructoras privadas).

Queda patente, en los tres países, la **vinculación del periodo de construcción masiva de polígonos de viviendas con un período de fuerte desarrollo económico**, donde la construcción de viviendas, pautada en la **participación de las constructoras privadas**, se ha constituido en un factor a más de la reactivación económica, por la creación de empleo en el sector de la construcción civil.

A su vez, las **políticas de vivienda fuertemente centralizadas** se han llevado a cabo, a menudo, **desconectadas de la realidad urbana y de las necesidades reales de vivienda en ámbito municipal**. Sus consecuencias al nivel territorial han incentivado, en especial, la **periferización del crecimiento urbano y la construcción de áreas residenciales totalmente desvinculadas de la malla urbana existente**.

Por otro lado, la necesidad de una producción masiva de viviendas con resultados a corto plazo, ha generado una política donde la **racionalización de proyectos y de técnicas ha sido utilizada para maximizar los resultados cuantitativos, quedando los factores cualitativos en un segundo plano**.

Estos aspectos, como se verá a continuación, repercuten sobremanera en la problemática de los polígonos de vivienda social en la actualidad.