

La integración social como objetivo de las políticas habitacionales¹

El autor cuestiona los modelos convencionales de las políticas de vivienda destinadas a los sectores más pobres de América Latina, que están enfocados a solucionar las carencias de bienes y servicios, y reclama la intervención activa del habitante en el proceso del diseño urbano y habitacional.

Las políticas habitacionales se originan en decisiones de redistribución de la riqueza (cuyo origen, a su vez, puede encontrarse ciertamente en motivaciones y en estrategias políticas de la más diversa índole e intencionalidad) y de afirmación del patrón urbano-moderno de configuración de la sociedad y del hábitat, mediante acciones de producción de vivienda social.

La premisa de redistribución de la riqueza, al menos en su interpretación más frecuente y pública, orienta predominantemente las acciones hacia los sectores con mayores carencias y mayores dificultades para superarlas satisfactoriamente por sus propios medios.

La acción habitacional entendida como producción y transferencia de bienes y servicios.

Las estrategias y acciones implementadas dentro de un determinado modelo de política habitacional se corresponden con nociones concretas adoptadas por sus autores/responsables acerca de la naturaleza de las carencias y de la naturaleza de las acciones con que corresponde solucionarlas, tomando como base la consigna redistributiva. En las versiones predominantes de políticas habitacionales de nuestros países, estas nociones conducen a la interpretación de las carencias como falta de disponibilidad de determinados tipos de bienes y de acceso a determinados tipos de servicios, y de las acciones de solución como producción y transferencia, hacia los sectores carentes, de bienes y servicios con esas características². Esta concepción conduce a la búsqueda de eficiencia y eficacia a través de operaciones masivas sujetas a las reglas de juego de la producción empresarial y la distribución asistencialista. Estas operaciones, concebidas de esta manera, producen efectos laterales significativos de movilización económica, que también son considerados, en las decisiones de redistribución, como beneficios que se canalizan, de acuerdo a esas reglas de juego, hacia sectores ajenos a los "beneficiarios" de las acciones, que constituyen una segunda categoría de beneficiarios. Las metas explícitas de las políticas habitacionales se consideran de esta manera alcanzadas si los productos son apropiados por los "beneficiarios primarios" predeterminados (sectores carentes de bienes y servicios habitacionales) y si los beneficios laterales de los procesos de producción y transferencia son apropiados por los "beneficiarios secundarios", también predeterminados (sectores de la producción, el comercio y las finanzas).

La pobreza urbana-moderna como resultante de un conjunto de carencias mayor y más complejo que las de supervivencia física inmediata.

Sin embargo, la realidad de nuestras sociedades no se refleja íntegramente ni en esta concepción de la carencia ni, consecuentemente, en la de su satisfacción. La situación de nuestros sectores más pobres



Viviendas de inmigrantes del campo a una ciudad del norte argentino. Fusión de tecnologías autóctonas degradadas con tecnología de la marginalidad urbana, en terrenos municipales a borde de laguna, declaradas de uso prohibido por inundabilidad periódica.

exhibe suficientes muestras de que sus carencias no se limitan a la falta de disponibilidad de bienes y servicios básicos, que efectivamente padecen: la realidad de su vida y de su presencia en nuestras sociedades exhibe otras categorías de carencia, igualmente imperiosas, que impiden su acceso a situaciones de plena satisfacción y jerarquización social, e impiden el acceso de nuestra sociedad a una estructura genuina de relaciones democráticas y equitativas. Estas categorías se identifican como:

Carencia de poder de gestión y negociación.

“Esta carencia, que se muestra tan degradante como la de recursos de supervivencia inmediata (bienes y servicios), aunque las relaciones de causa-efecto sean menos evidentes, puede leerse también como excesiva desvalorización dentro del juego de transacciones de la sociedad formal, tanto en el ámbito social global y estructural como en el de los contactos personales intersectoriales de todos los días: trabajo, prestación y recepción de servicios, simple convivencia lado a lado...”⁷³. Esta carencia (o desvalorización) constituye un poderoso obstáculo para la procura autónoma (es decir, sin dependencias) de soluciones a necesidades de supervivencia por parte de la gente que vive en situación de pobreza y para la búsqueda autónoma de vías de crecimiento.

Carencia de inserción social satisfactoria o equitativa.

Más allá de las obvias situaciones de segregación territorial, verificables en nuestras ciudades tanto en las formaciones espontáneas como en las planificadas, esta condición se manifiesta también en ►►

...soluciones a necesidades de supervivencia por parte de la gente que vive en situación de pobreza y para la búsqueda autónoma de vías de crecimiento.



Lider de una comunidad indígena asentada en terrenos aptos de una ciudad del norte argentino, en la mesa de trabajo concertada para la gestión de regularización jurídica y física de su asentamiento, trabajando en paridad de condiciones con los técnicos municipales y provinciales, y de la ONG coordinadora.

Los procesos de solución habitacional pueden también expresar y activar.

► sus aspectos intangibles como los efectos de discriminación derivados del desconocimiento o el manejo imperfecto e insuficiente, por parte de los sectores populares, de los códigos de convivencia, comunicación y/o gestión propios de los sectores sociales que marcan las pautas de interrelación en la sociedad urbana. Esta situación ambigua e inestable de inserción subordinada, o de agregación sin inserción, o de presencia física con exclusión social, es parte del cuadro de la pobreza urbana y constituye por sí misma un esquema de interrelación contaminante y obstrusivo para la formación de un tejido social democrático.

Las políticas habitacionales convencionales como agudizadoras de las situaciones de carencia de espacios de poder de gestión y de integración social.

Del mismo modo en que la acción de producción y transferencia de bienes y servicios habitacionales genera importantes efectos laterales de movilización económica, explícitamente reconocidos, las acciones habitacionales cuentan también, por su escala y por su peso simbólico en la historia de las familias, con una fuerte capacidad inductora y afirmadora (o reafirmadora) de patrones de interrelación y organización social. Los procesos de solución habitacional pueden también expresar y activar, a través de la compleja e intensa estructura de transacciones que generan en sus diversas etapas (diagnóstico, diseño, producción, financiación, trans-

ferencia y uso), y dentro de muy diversos "guiones" secuenciales y organizativos, una determinada concepción del lugar que le cabe a cada uno de los diversos actores de la dinámica social y de la forma en que les corresponde interrelacionarse. Por ejemplo: en los mecanismos usuales de los planes habitacionales, en particular los dirigidos a los sectores más pobres, el habitante ocupa el papel pasivo de receptor de una vivienda sobre la que no ha tenido posibilidad de opinar, y la entrega de la vivienda aparece como fruto de la generosidad del gobierno y sujeta a los mecanismos de decisión que éste decida. El "guión" implícito aquí sólo reafirma el rol de subordinación total del sector social "beneficiario" a la generosidad y criterios de decisión del sector social en uso de los mecanismos de poder.

En los modelos convencionales y predominantes de política habitacional, enfocados hacia la carencia de bienes y servicios, el "guión" de transacciones presenta rasgos fuertemente determinantes en este sentido, que reafirman los patrones de interrelación entre sectores marcadamente asimétricos predominantes en nuestra sociedad, según

A los sectores carentes de recursos y de poder de gestión les es asignado el rol pasivo y subordinado de “beneficiarios”.

los cuales los sectores con mayor o con total disponibilidad de recursos y de poder de gestión se reservan las definiciones básicas de los problemas y de las soluciones, así como la decisión sobre las estrategias para producirlas y la determinación de quiénes son sus destinatarios, y en qué condiciones. A los sectores carentes de recursos y de poder de gestión les es asignado el rol pasivo y subordinado de “beneficiarios”, receptores de beneficios con la forma de paquetes cerrados de bienes y servicios, pero les siguen siendo negados los roles de decisores, controladores, organizadores y opinadores (sobre lo que en definitiva va a ser su casa). Este posicionamiento básico de actores y acciones da lugar a la adopción de esquemas de interrelación y organización de la gestión (paternalismo, beneficencia, asistencialismo, clientelismo o mero cohecho) cuya capacidad cuando menos retardatoria o, en casos más definidos, distorsionadora de una evolución de los sectores en situación de pobreza —los “beneficiarios” de las políticas habitacionales— hacia una inserción equitativa y democrática en la sociedad, ya no es objeto de discusión.

Por fuertes que sean los efectos de la transferencia de bienes y de servicios (lotes urbanizados, servicios en lotes no urbanizados, células-semilla, viviendas “llave en mano” individuales o en conjunto, etc.), estos efectos son sólo parciales como reductores de la pobreza urbana-moderna, e incluso pueden ser totalmente neutralizados o desvirtuados si la producción y transferencia de esos bienes y servicios colabora, por otros canales (como en los casos de clientelismo desembozado, tan en boga en los periodos preelectorales), con la reafirmación del papel excluido y subordinado (en algunos casos, directamente sometido) de los sectores “beneficiarios” de la gestión social.

En un acontecimiento de tan fuerte valor simbólico y económico como es la solución del problema de la vivienda de una familia, no sólo se soslaya la oportunidad de aprovechar la capacidad generadora de nuevos modos de comportamiento e interrelación social que puede proveer ese acontecimiento, sino que se pierden los beneficios directos de calidad y eficacia de la solución habitacional que pueden resultar de la aplicación de esos modos.

El efecto inocuo de la introducción de la premisa de participación en los modelos de política habitacional orientados exclusivamente a la solución de la carencia de bienes y servicios.

Una versión más reciente de los modelos de política habitacional aplicados en nuestros países plantea la introducción de la premisa de participación en su estructura, pero no la modificación de los rasgos esenciales de estas estructuras, ni sus objetivos, ni la definición del problema a resolver⁴. En esta versión, el problema sigue siendo la carencia de bienes y servicios, la solución sigue siendo su producción

y transferencia, y la estructura continúa dejando las decisiones y los controles en manos del actor que provee los recursos y las decisiones institucionales. La participación del habitante no cuenta de esta manera con espacio para ejercerse genuinamente y se reduce a una versión atrofiada, limitada en la mayoría de los casos al aporte de mano de obra y, en casos ligeramente más sofisticados, al aporte de materiales y decisiones operativas u opciones guiadas (como elegir la ubicación en el lote de una unidad sanitaria predefinida por el promotor). Con ligeros atenuantes, se mantiene el esquema: entidad promotora = agente activo y conductor / “beneficiario” = agente pasivo y subordinado. De todos modos, es necesario reconocer que ya hay una gran diferencia entre la gestión de una solución habitacional en la que el “beneficiario” se define por sorteo cuando el producto está terminado y en condiciones de ser entregado, y la gestión en la que este “beneficiario” se encuentra identificado y presente en el proceso de producción, aunque su involucramiento esté sujeto a fuertes restricciones.

La posibilidad (y necesidad) de inducir, a través del “guión” de las políticas habitacionales, patrones de interrelación que tiendan a corregir las carencias del poder de gestión y de integración social que forman parte de la situación de pobreza urbana-moderna.

Las políticas habitacionales, con sus objetivos enfocados exclusivamente en la solución de carencias de bienes y servicios, tienen su raíz en la decisión, por parte del sector que cuenta con acumulación y excedentes de recursos, de ceder una parte de esos recursos, de uno u otro modo, a la satisfacción de esos objetivos. De modo similar, puede entenderse que las políticas habitacionales, con sus objetivos enfocados en la solución simultánea e integrada de carencias de bienes y servicios, y de espacios de poder de gestión y de inserción social satisfactoria, ►

Una política habitacional no puede circunscribirse al enunciado de una estructura de definiciones y pautas para la acción.

» no pueden implementarse si no cuentan en su base, no sólo con la decisión de ceder recursos, sino con la decisión de ceder espacios de poder de gestión y cuotas de inserción social por parte del sector dominante. La decisión señalada en el punto anterior de incluir al habitante, aunque sólo sea de modo fuertemente restringido, en la gestión habitacional implica, de hecho, un primer paso en este “nuevo” tipo de cesiones: el actor más fuerte, la institución promotora, ha hecho una cesión (si bien rigurosamente restringida y controlada) de poder al “admitir” la materialización y la presencia del “beneficiario” en el proceso de gestión. Como se señala arriba, esta cesión no resulta suficiente para garantizar la eficacia de la gestión (por ejemplo, logrando una efectiva adecuación del producto, la vivienda, a las necesidades del usuario real mediante su participación en la discusión de las decisiones) o la eficiencia de la administración (por ejemplo, dando acceso a su control o al menos a su observación por parte del “beneficiario” mediante su participación en la administración).

Los modelos de política habitacional que enfoquen la pobreza habitacional urbana-moderna a través de las tres categorías de carencia señaladas aquí requieren que su diseño sea encarado de raíz en base a ese enfoque. Sin duda, la participación del habitante (el “beneficiario”) en el proceso es la pieza principal de ese diseño, pero la clave está en la auténtica cesión de cuotas de poder, y en la reducción de distancias y barreras, así como en la sabiduría para lograr hacerlo en un contexto como el de las

sociedades latinoamericanas en general, poco o nada propenso a este tipo de alteraciones de sus esquemas de interrelación (incluido el propio “beneficiario”, con siglos de entrenamiento para la subordinación sobre sus espaldas).

Dentro de este criterio, la matriz de estructura organizativa impresa de modo explícito o implícito en los alineamientos de política habitacional debe proveer espacios, instrumentos e interlocutores adecuados para la inserción jerarquizada del “beneficiario” en el núcleo de la gestión, pero por otra parte debe incluir también previsiones para que esa inserción sea efectiva y auténtica.

Esto se traduciría, en el primer caso, en la asunción, por parte del “beneficiario”, de roles protagónicos y jerarquizados de toma de decisión, control y administración y, en el segundo, en la construcción de una estructura de soporte que cumpla funciones protectoras, capacitadoras, autenticadoras y posibilitadoras de la labor participativa. La gestión participativa es por definición una asociación asimétrica con el cometido de lograr (o, de modo más realista, de tender a) una situación de simetría, de modo que debe acompañarse de los recursos estructurales y políticos que le permitan vencer los naturales y fuertes obstáculos a esa modificación de posiciones. Una política habitacional de estas características, distribuidora de riqueza y de poder de gestión, e integradora, no puede circunscribirse al enunciado de una estructura de definiciones y pautas para la acción. En el estado presente de nuestras sociedades, este enunciado no pasará nunca de los papeles si no viene, por un lado, apoyado por la convicción social de la necesidad y urgencia de su aplicación, y por la decisión política de implementarlo en los



Asamblea general del proyecto al que se refiere la foto de la página 22 para tratar los lineamientos generales de la postura de la comunidad en la mesa de concertación.

hechos por parte de los sectores que detentan el poder; y si no viene, por el otro, como se indica arriba, hablando de la "sabiduría para lograr hacerlo", acompañado de una estrategia de preparación, implementación, protección y soporte indispensable para armar y mantener en pie el escenario sin el cual una política habitacional de estas características es sólo un conjunto abstracto, vulnerable y cándido (o conscientemente estéril) de propósitos irrealizables.

No es este el espacio para el desarrollo de una propuesta concreta de estrategia de implementación de políticas habitacionales con estas características; quizá sí lo es para indicar que, aún con el convencimiento de que ésta es la dirección correcta, la experiencia acumulada en esta dirección es limitada, la claridad conceptual es incipiente y el número de personas entrenadas para trabajar acertadamente con estas pautas es reducido. Sería arriesgado decidirse a afirmar que, por estas razones, el ámbito público no está aún preparado para sustentar, desarrollar y aplicar una política habitacional con este perfil: esto queda para un análisis más amplio y para el debate. Pero hay mayor certeza al afirmar que el ámbito universitario, dentro de la misión, anticipadora por definición, que cabe a la universidad, o más exactamente una versión más estructurada de esta combinación espontánea de sectores universitarios y organizaciones no gubernamentales que ha venido haciéndolo hasta ahora, se encuentra ante lo que puede entenderse como una sín-

tesis de obligación, oportunidad y posibilidad privilegiada de encarar el trabajo de clarificación conceptual, acumulación crítica de experiencia y formación de recursos humanos debidamente orientados, indispensable para proveer las bases a una política habitacional que, superando su meta habitual de acumular y entregar obras, actúe sobre los tejidos íntimos de la pobreza habitacional y sobre las distorsiones profundas de la sociedad urbana. «

VÍCTOR SAÚL PELLI es arquitecto. Vive en Resistencia, Argentina.

NOTAS Y REFERENCIAS

1 Versión corregida de la presentación en el Seminario internacional *Desarrollo Habitacional y Urbano Sustentable*, organizado por la Red "Alfa" CARDHUS y por los Centros de Investigaciones Ambientales y de Estudios de Tecnología y Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Mar del Plata, Abril 1997.

2 Todavía, en la mayoría de los programas habitacionales esta producción y transferencia de bienes y servicios se entiende directamente como construcción y entrega de casas con acceso a infraestructura.

3 PELLI, V.S. "Soluciones alternativas de vivienda, sus diferentes versiones, y sus alcances", ponencia presentada en el Seminario internacional *Política habitacional en Argentina, reestructuración global y desarrollo sustentable*, Buenos Aires, 7, 8 y 9 de junio de 1995.

4 PELLI, V.S. Op. cit.