



Hábitat Inclusivo

AUTOR:

Arq. Aurelio Ferrero

Director de CEVE, Centro Experimental de la Vivienda Económica(AVE-CONICET)

Investigador independiente de CONICET

Prof. a/c titularidad cátedras Problemática de la Vivienda Popular I y II, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño UNC

Ex Coordinador internacional de la Red Iberoamericana Hábitat en Riesgo

CONTACTO:

—

LA VIVIENDA Y LOS SECTORES POPULARES: DE LA NECESIDAD AL DERECHO

Para analizar como afecta a los sectores más pobres del país el problema de la vivienda, entendido bajo el concepto más amplio de hábitat-, es necesario primero comprender el concepto de política pública, expresado como “el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil” (1).

Las políticas habitacionales, como materialidades del Estado, forman parte de una determinada sociedad, de una organización que responde a las relaciones de poder obrantes al momento de identificar y priorizar estas cuestiones.

Los resultados dependen, entonces, no solo de los factores y recursos económicos disponibles, sino de la fuerza acumulada por un determinado sector para hacer valer sus intereses y necesidades, que marca diferencias en las soluciones planteadas, las prioridades y los modos de operar. En definitiva, la explicación de los procesos habitacionales no pueden encontrarse sólo en el mismo sector de la vivienda, sino en la estructura social con sus respectivas relaciones de poder condicionando la propia acción del Estado.

La primera equivocación, proviene de hablar de la vivienda por separado de gente, como un simple objeto de obra pública, sumada a puentes, diques o edificios institucionales. No se trata de proveer simplemente casas; se trata de proveer soluciones a familias y personas. Por ello, hay que referirse un concepto más integrado de vivienda que incluya todas sus funciones (2).

Veamos algo de historia. Desde su creación en 1977 (Ley 21581), el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) ha destinado una media de 800 millones de pesos anuales a la vivienda social en Argentina. Una apetecible cifra para cualquier plan de gobierno y para el sector empresarial.

Sin embargo, cuantitativamente no se ha podido revertir el déficit de 3.083.197 viviendas, según los valores de 2008; es decir, un 30,6% del total de

(1) Oszlak y O'Donell, 1982

(2) La vivienda urbana moderna es un conjunto estructurado de bienes, servicios y situaciones agregables, desagregables, intercambiables y articulables en el tiempo y el espacio, cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social de la vida doméstica, cumpliendo con condiciones específicas y propias de las pautas culturales, económicas y funcionales de la sociedad urbana moderna, en general, y del habitante concreto, integrado a esa sociedad, en particular. Víctor Pelli, del libro *Habitar, participar, pertenecer*, Buenos Aires, Nobuko. 2007.

hogares en Argentina (déficit que incluye hogares irrecuperables, hogares mejorables y hogares con hacinamiento). Mirando las cifras locales, en Córdoba Capital, las viviendas deficitarias alcanzan a 75.971, un 21,14 % del total de hogares según datos del censo 2001. (3)

(3) *Demanda habitacional y políticas públicas en Córdoba, ponencia de Carolina Peralta. Primer Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular, Córdoba 2006*



De estos datos, es importante puntualizar que en el caso de Córdoba, el 39,60% de esas viviendas deficitarias está conformado por viviendas recuperables con mejoras, lo que no supone nuevas unidades.

Sin que el déficit se haya movido en las últimas décadas, no se ignora la diversidad de soluciones alternativas llevadas a cabo en las complejas realidades de cada región. Pero, utilizan una porción muy pequeña de los recursos, muy lejos de “tocar” el volumen mayor de los fondos recaudados por la ley FONAVI y que se dirigen a las empresas. A pesar de que en 1995 la Ley 2464 permitía a las provincias afectar los fondos a una cantidad de líneas distintas a las tradicionales, y que luego en el 2002 la Ley 25570 otorgó libre disponibilidad para el uso de fondos, no hubo cambios sustanciales en la política habitacional de las provincias, tal el caso de Córdoba. Probablemente, la descentralización no evitó la tendencia a mantener intereses corporativos aún en el ámbito local.

A esto, debe sumarse la paradoja de que mucho de estos recursos han terminado subsidiando las clases medias, quienes accedieron mayormente a

las viviendas. Sin desconocer que estos sectores necesitan donde vivir, o lo hayan necesitado en su momento, mejoras relevadas posteriores a la posesión de las viviendas indicaron que su capacidad de inversión superó al cabo de pocos años el valor mismo de la propiedad.

Por otra parte, la mayoría de los planes habitacionales masivos de los años '60, '70 y '80 tuvieron un recupero histórico que en total no alcanzó el 10%, transformándose en subsidios ocultos del Estado, en detrimento de quienes realmente los necesitaban.

La falta de títulos transferidos en numerosos planes habitacionales es una deuda pendiente y no ayuda a que el compromiso de pago se cumpla aún cuando estaría al alcance de buena parte de los beneficiarios.

En otras ocasiones, el desacierto de algunos planes se debió a que las viviendas fueron usadas como receptores compulsivos de población pobre, con muy poca o ninguna tarea integradora del proceso, resultando en las reconocidas consecuencias de haberlas transformado en sitios insalubres y peligrosos. Tal el caso de los grandes conjuntos en Buenos Aires como Fuerte Apache, Villa Soldatti, Piedrabuena). Los diseñadores colaboraron con este resultado, pensando que la arquitectura por si misma iba a cambiar la situación, un error que aún no ha sido revisado suficientemente por las universidades que los formaron. (4)

(4) Se ha perdido la confianza en la planificación urbana racional, en primer lugar por el hecho de que buena parte de esas propuestas fracasaron a la hora de cumplir sus promesas. Se basaban en la falsa premisa de que la transformación de las formas espaciales y de entorno constructivo podía ser un medio eficaz para solucionar problemas sociales (David Harvey, 2007)



Esto mantiene en crisis permanente el modelo argentino de vivienda de interés social como un tema en torno al cual se expiden políticos, empresarios, académicos, organizaciones sociales, presentando ideas, representando a sectores e intereses y disputando propuestas en un escenario de múltiples y renovadas tensiones. Se explica la persistencia del modelo por los resultados: programas y proyectos que atienden la oferta empresarial y no la demanda organizada acorde a las diversas situaciones de la población.

Argentina, a diferencia de otros países pobres, no puede alegar que la falta de fondos le impidió atender exitosamente el tema. Al contrario; lleva más de cuarenta años destinando una cifra envidiable para cualquier país de la región sin reportar una historia exitosa en términos de resolver o atenuar sustancialmente el problema de los más necesitados.

RECONOCIENDO DERECHOS

En la medida que las respuestas no han sido realistas, los pobres urbanos (tanto los llamados históricos como los nuevos pobres) se asientan donde y como pueden, de forma ilegal y precaria, en terrenos en riesgo o en condiciones de hacinamiento. Estas formas alternativas no son para ellos más que un camino para acceder a la tierra y la vivienda en contextos donde no es posible hacerlo de otra forma. Los mecanismos de absorción en lo habitacional que históricamente habían permitido alojamientos precarios menos visibles en las ciudades han colapsado. Así, las ciudades Argentinas comienzan a parecerse a otras de la región por la magnitud que alcanzan.

En este contexto, desde el Primer Foro Social Mundial en la ciudad de Porto Alegre, en 2001, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, vienen construyendo una Carta mundial del derecho a la ciudad ⁽⁵⁾.

Esta impulsa los compromisos y las medidas que deben ser asumidos por la

(5)URL:
<http://www.choike.org/nuevolinformes/2130.html>

sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales y los organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades del mundo.

Entre otros artículos, resulta de interés destacar el XIV cuando promueve que:

1. Las ciudades, en el marco de sus competencias, se comprometen a adoptar medidas para garantizar a todos los(as) ciudadanos (as) que los el derecho a que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a los ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.
2. Las ciudades se obligan a facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos los(as) ciudadanos (as) y a garantizar, a los grupos vulnerables, planes de financiamiento y de estructuras y servicios para la asistencia a la infancia y a la vejez.
3. Las ciudades garantizan a los grupos vulnerables, prioridad en las leyes y las políticas de vivienda. Las Ciudades se comprometen a establecer programas de subsidio y financiamiento para adquisición de tierras o inmuebles, y de regularización de la tenencia de la tierra y mejoramiento de los barrios precarios, asentamientos y ocupaciones informales para fines habitacionales.

A nivel local también es importante referenciar y hacer conocer la posición del Movimiento por la Reforma Urbana en Argentina (6) -una coalición conformada por múltiples actores y numerosas instituciones-, sintetizada en un documento del cual transcribimos el siguiente párrafo:

(6)URL:

<http://www.canoa.org.ar/ReformaUrbana.htm>

“Las ciudades de Argentina son un espacio de segregación y marginalización de los pobres, a quienes no se les reconoce su papel como constructores sociales del hábitat. La planificación urbana esta postergada en la agenda pública, es tecnocrática y la sociedad civil, con sus organizaciones, tiene escasos espacios para decidir cómo se construyen las ciudades”.



En la propuesta, en contraposición, aboga por “promover una implicación efectiva de los pobladores en la configuración de su hábitat, con políticas que apoyen el desarrollo de sus organizaciones mediante la planificación, gestión y administración directa de los recursos públicos en programas que comprendan el conjunto de los componentes del hábitat (suelo, materiales, mano de obra, herramientas, asistencia técnica, derechos y seguros, capacitación) así como un conjunto de programas complementarios que fortalezcan su desarrollo; estimulen su rol protagónico en procesos locales y barriales y utilicen el subsidio con sentido promocional de las capacidades autogestionarias colectivas”.

RECONOCIENDO ALTERNATIVAS

¿Qué se puede hacer frente a esto?

Primero que nada es necesario reconocer como formas actuales de democracia a las acciones que, por la concertación o por la lucha, hacen a los procesos sociales, partícipes de la historia reciente.

En segundo lugar, -y a esto se referirá especialmente esta propuesta- consolidar la oferta de productos en atención de las necesidades más prioritarias.

Tomamos como paradigma de acción el fortalecimiento de los modos históricos en que la gente ha venido enfrentando el problema, se plantea el concepto: “en la necesidad está el recurso” como un camino que no por sencillo es de frecuente aceptación. En los asentamientos de la periferia más pobre de nuestras ciudades, hay una secuencia inicial muy ilustrativa del proceso seguido por los pobladores cuando emprenden una solución, que tiene tres instancias cuando menos:

- La llegada a un lugar,
- La afectación gradual de recursos,
- Un esfuerzo para construir progresivamente.

Esta secuencia configura un patrón común que puede orientar una tríada

propositiva de campos de actuación en términos de una política pública, a saber:

- Fortalecer el acceso al suelo o reconocimiento derechos adquiridos
- Generar subsidios dirigidos y/o microfinanciación
- Brindar apoyo técnico a los esfuerzos personales.

¿Es viable una política pública de respaldo y potenciación a estos mecanismos históricos de los asentamientos y barrios de la ciudad? Sí, de hecho existen formidables antecedentes en América Latina que respaldan este camino.

¿Es posible integrar los pobladores, en forma colectiva o individual, a los procesos de acceso a un mejor hábitat? Importantes experiencias demuestran que la integración social afronta, potencia y genera condiciones para un contexto sustentable. Por si quedan dudas de su capacidad, más de la mitad de las viviendas de América Latina han sido afrontadas por sus propios pobladores.

Una discusión permanente acerca del carácter y naturaleza de los temas referidos esta en distinguir si son los procesos sociales o los productos los que deben ser considerados en las políticas públicas. Una puja entre el hoy y el mañana, entre el todo deseable y la parte posible, entre la oportunidad o la pérdida, entre el conquistar o conceder hacen dinámica y compleja la opción para los distintos actores. Parece oportuno referir en este sentido un texto de la reconocida especialista chilena Joan McDonald (7):

(7) *Ciudad, pobreza, tugurio. Artículo de Joan MacDonald, Chile, 2008.*

A la hora de resolver la precariedad o la falta de viviendas las oportunidades existentes determinan la conveniencia de arrancar desde el producto o el proceso. A veces las iniciativas focalizan de manera muy concreta en la obtención de una casa, un lote o un servicio, pero para lograrlo se requiere organización, acumulación de recursos o capacitación, procesos que anteceden a la demanda específica y perduran más allá del logro de ésta.

A su vez cuando se integran movimientos para luchar contra un desalojo inminente o para lograr un techo, se espera obtener mejoras al cabo de este proceso. Esta práctica de combinar productos y procesos es un aporte significativo de los pobres urbanos a las políticas habitacionales. Ya sea que se

arranque de la lucha por “productos” concretos o de la promoción de procesos más amplios, lo importante es que en el primer caso sea posible fortalecer actitudes y hechos proactivos que perduren en el tiempo, y en el otro caso, que los procesos logren solucionar efectivamente los problemas que le dieron origen

¿Cuáles pueden ser estos productos y procesos a potenciar?

Comenzando por el primero, se recuerda que el Estado abandonó hace tiempo su rol de proveedor de tierra, sea en forma colectiva o en forma individual. Limitó su oferta diciendo “ofreceremos una vivienda completa, en lote urbanizado”, para lo cual hay que hacer cola - si califica el aspirante- o no hay otra cosa. Una falacia a optar entre “no cumple las condiciones para el acceso ” o si no: “nada”. Con el agravante de que aún para los que cumplan condiciones, la producción está lejos de ser suficiente.

Los pobladores con sabiduría dicen: “con un lotecito yo me arreglo, lo importante es tener un lugar donde caerme muerto”. Esta valoración es la expresión más acabada del derecho a un lugar para la vida que todo ciudadano tiene por tal condición.

Ante esta situación se propone que el Estado asuma su rol de ‘loteador social’ no especulativo que financie tierra con servicios accesibles a toda la población más pobre, evitando que la ciudad que es de todos quede dibujada sólo por los ‘desarrollistas urbanos’ para los más pudientes (8).

(8) La periferia de las ciudades está siendo entregada a los inversores que las cercan con “countries” o barrios cerrados inaccesibles que destinan una superficie de terreno por persona socialmente injusta y económicamente depredadora, por no hablar de los desequilibrios urbanos que generan y la calidad de vida que comienza a ponerse en duda para sus mismos habitantes (nota del autor)

Buen ejemplo de loteos sociales fueron la Operación Sitio en Chile que en los ‘60 marcaron hitos como proveedores masivos de tierra urbana para los más pobres; o el caso de Villa El Salvador en Lima, barrios que hoy han crecido y se han consolidado enlazándose con la ciudad sin diferenciarse. Bancos de tierras y otros modos de acumulación del suelo para vivienda pueden reconocerse y están teniendo algunas respuestas en municipios intermedios y pequeños de Argentina.(Promeba, por ejemplo)

La regularización dominial, o el reconocimiento de derechos en la posesión,

son caminos simultáneos, válidos para el gran porcentaje de viviendas contabilizadas en los censos que no agregan necesidad de nuevos terrenos.

En segundo lugar, el microcrédito, como fragmentación de la financiación de pequeñas refacciones o construcciones nuevas, ha demostrado ser un camino fértil para las mejoras habitacionales. No sólo en materiales, sino en pequeños tramos de financiación de mano de obra, supliendo así la necesidad de trabajo en pequeños contratistas o empresas comunitarias. Hay en la actualidad prácticas modestas en lo cuantitativo, pero que pueden ser referentes en el marco de la llamada economía social a la que suscriben (9), tal el caso del Programa de mejoras habitacionales que distintas ONG llevan a cabo en Córdoba con fondos del Estado, AVE (Asociación de Vivienda Económica) entre otras (10).

La asistencia técnica integral a los proyectos y a las construcciones autopromovidas son uno de los mayores problemas presentados, debido a la ausencia de aportes oportunos que habrían evitado problemas o dificultades a posterior (sismo-resistencia, condiciones de ventilación e iluminación, desagües, facilidades para regularización dominial, entre tantos).

De allí que la Asistencia Técnica es el tercer apoyo necesario, y puede resolverse de distintas maneras y hay buenos ejemplos que han avanzado desde distintos ámbitos tales como ONGs, gremios, iglesias, colegios profesionales, entre otros.

Por otra parte, el perfil del ejercicio de los profesionales requiere un enfoque distinto que para lograrlo debe comenzar por modificarse la formación profesionalista en las carreras de arquitectura, ingeniería y otras carreras afines, alejadas muchas veces de los proyectos sociales. (Las escuelas de Trabajo social lo tienen incorporado).

En numerosas universidades de Argentina -y en particular la Universidad Nacional de Córdoba- se está trabajando en los niveles de grado y posgrado procurando revertir esta situación a través de cátedras optativas o seminarios que se desarrollan en torno a modelos de gestión multidisciplinarios en el hábitat social (11).

(9) “La economía social y solidaria está basada en valores humanos y principios de solidaridad, que propugnan el reconocimiento de la otra persona como fundamento de la acción humana y eje de la renovación de la política, la economía y la sociedad (...) incluye al conjunto de actividades y organizaciones de carácter comunitario, asociativo, cooperativo, mutualista y demás formas colectivas creadas para responder a las necesidades de empleo y de bienestar de los pueblos, así como a movimientos ciudadanos orientados a democratizar y transformar la economía”. (citado por José Luis Coraggio del Documento Lima+10, evento convocado por la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria (RIPESS) Región Latinoamérica, y organizado por el Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESPE) - Secretariado Técnico de RIPESS Región Latinoamérica, 2007.

(10) <http://www.ave.org.ar/gestion.html>

(11) URL:
<http://www.redulacav.net/>
<http://catedrapvp.googlepages.com>

Desde la universidad, como institución que se debe a toda una sociedad que le da sentido y existencia, nos cabe una responsabilidad ineludible frente a los grandes problemas sociales que es la de proponer y desarrollar prácticas que acerquen alternativas de superación viables y comprometidas.