

Gestión local del hábitat

Andrea Catenazzi

Raúl Fernández Wagner

Universidad Nacional de General Sarmiento

1. La agenda global y la gestión local del hábitat

Raúl Fernández Wagner

Página 1

2. Notas para la implementación de un sistema local de mejoramiento habitacional

Raúl Fernández Wagner

Página 19

3. Privatización y universalidad de los servicios urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El dilema subyacente de la pos-privatización de Obras Sanitarias de la Nación, 1993 – 2000

Andrea C. Catenazzi

Página 33

CONTENIDOS

Introducción sobre la gestión urbana local. Relación entre la política urbana y la gestión urbana. Prácticas sociales y estructura urbana. Instrumentos de regulación, de intervención directa y mecanismos de actuación.

Gestión local del suelo urbano. Legislación urbanística: sujetos y derechos. Políticas de tierra nacionales y provinciales. Rol de los gobiernos locales.

Gestión local de los servicios de infraestructura. Privatización de los servicios públicos. Ciudadanía económica versus ciudadanía política frente a la mercantilización de los servicios urbanos.

Gestión local de la vivienda. Habitar la ciudad: Funcionamiento del mercado de la vivienda. Políticas habitacionales nacionales y provinciales: protagonismo creciente de los gobiernos locales. Gestión integrada del espacio residencial. Importancia de la construcción y mantenimiento del parque habitacional para el desarrollo local.

CATENAZZI, Andrea: (ICO) Investigadora–docente Prof. Adjunta con dedicación exclusiva en el Area de Procesos y Agentes del Desarrollo Urbano. Responsable de Carrera de la Licenciatura en Urbanismo. Master en Administración Pública (tesis en curso); Arquitecta (UBA). Ha sido docente en distintos cursos de la carrera de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires en el área de Urbanismo. Ha trabajado en consultorías en cuestiones de planificación y gestión urbana y de vivienda. Posee publicaciones en dichos temas.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl: Investigador-Docente Profesor Asociado con dedicación exclusiva en el Area de Urbanismo. Especialista en vivienda y políticas habitacionales; Ph.D Candidate (Housing and Urbanism Programme – Architectural Association Graduate School-Londres); Arquitecto. Director de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata y Rosario. Integrante de las redes CARDHUS (Programa ALFA de la Unión Europea) con de Europa y Sudamerica, y de la Red XIV.D de CYTED (Cooperación Iberoamericana). Autor de diversos artículos y ponencias en temas urbanos y habitacionales.

LA AGENDA GLOBAL Y LA GESTION LOCAL DEL HABITAT

Raúl Fernández Wagner

Introducción

El emergente mas visible de la pobreza urbana es la condición del alojamiento. En América Latina desde los años '50 en adelante, las "villas miseria", "chabolas", "barriadas", "cantegriles", "favelas", etc., según se denominara a los asentamientos irregulares en cada país, serían el resultado del proceso de industrialización (sustitutiva) que generaría un consecuente proceso de urbanización acelerada, donde una gran parte de los nuevos habitantes urbanos no encontrarían alojamiento adecuado, como había ocurrido cien años antes en la ciudad industrial del Siglo XIX en Europa.

La "cuestión de la vivienda" en América Latina, se instalaría entonces, a partir de la problematización del nuevo fenómeno de la pobreza urbana, en los años 60s, cuando para afrontar su manifestación masiva, los Estados nacionales ponen en marcha políticas habitacionales, centradas en programas de construcción de viviendas. Para esta primer generación de políticas -de escala nacional- lo local era el mero sitio de emplazamiento de las decisiones y productos que "descendían" desde las superestructuras centrales.

Cuando hacia fines de los '70, estas políticas demuestran no responder a las demandas y a la real naturaleza del problema, la actuación en la esfera local emerge de la mano de los propios pobladores organizados y se impulsará un nuevo tipo de políticas, consideradas alternativas, basadas en la radicación de los asentamientos, las cuales podríamos denominar de segunda generación.

Entre el fin de los años '80 y principios de los '90, sobreviene la crisis del desarrollo de los estado-nación Latinoamericanos, y las políticas, que superponían acciones de ambas generaciones, entran en una fase de crisis y transición, en el contexto de políticas de ajuste estructural y de la globalización.

La crisis se precipita con las políticas neo-liberales, que determinan el fin del estado benefactor. Ello provoca un paulatino abandono del principio de responsabilidad social en el problema, construido como resultado de un siglo de lucha social. Ello permite desvincular al Estado de la responsabilidad en la provisión de los servicios habitacionales, para dar lugar a una mayor transferencia al mercado, mediante la restitución del principio de responsabilidad individual, frente al problema del alojamiento.

El debilitamiento o fin de los sistemas nacionales de provisión habitacional, en nuestros países, tiene lugar al tiempo que las agencias globales, el sistema de Naciones Unidas y las de financiamiento (Banco Mundial y BID) principalmente, acrecientan su gravitación en las esferas nacionales, y al tiempo que los gobiernos locales se ven obligados a ocuparse del problema. Por lo general, a causa del aumento de la pobreza y consecuentemente los problemas habitacionales, y también porque progresivamente ha recaído en ellos tener que absorber el desarme del Estado del Bienestar.

La transición en cambio, no es una cuestión tan visible como la crisis, pues se advierte que progresivamente lo antes concebido como respuesta, en materia de políticas, no alcanza, como

asimismo, el lugar desde donde se las formula y a quienes se las orienta, se vuelve inapropiado, en un marco en el que el peso del mercado se incrementa. Sin duda que la globalización es en gran medida la causa de ello. En primer lugar, porque la naturaleza misma del proceso (global) de cambio económico, social y cultural, modifica el habitar y, en segundo lugar, porque el nuevo escenario en las relaciones de poder mundial, produce un desplazamiento del eje del problema a lo urbano, que se vuelve gravitante.

En el campo urbano-habitacional, asistimos entonces a la constitución de un nuevo escenario donde el problema se ha vuelto mucho más complejo y las acciones efectivas mucho más difíciles o imposibles, para enfrentar los problemas de nuevo tipo, que el cambio global genera. Un escenario donde, las organizaciones globales, las agencias multilaterales y los consultores y especialistas, están definiendo nuevos conceptos operativos y estrategias de intervención, donde la vieja cuestión de la vivienda parece cambiar definitivamente.

El nuevo paradigma, que tiene como estandarte la "lucha contra la pobreza" y como fin la gobernabilidad urbana, se basa en programas cuyo formato preferencial es el mejoramiento de barrios. Entre estas influencias –que son efectivas pues el financiamiento externo viene para esos fines- y las anteriores políticas nacionales deshilachadas y en agonía (en el caso de Argentina), no cabe duda que la problemática del hábitat se resolverá principalmente en la esfera local. Los gobiernos locales tienen, por la fuerza de la realidad que definir estrategias, y cursos de acción sobre la cuestión, donde queda claro que las políticas urbanas y las políticas sociales (a escala local) pasan a ser relevantes.

PARTE 1

Las políticas habitacionales en América Latina

Los asentamientos precarios, que caracterizaron los procesos de urbanización espontánea por parte de la población más pobre de las ciudades Latinoamericanas, desde los años '50, fueron el problema social y urbano más importante a enfrentar. Estos asentamientos populares (favelas, villas miseria, barriadas, cantegriles, o como se llamaran en los diferentes países) eran considerados males que habían que evitar, si bien este proceso significaba que justamente millones de nuevos habitantes urbanos pobres, eran autogestores de la tierra, la vivienda, los servicios, el equipamiento comunitario, etc., es decir eran constructores de ciudad.

El Estado, y en particular el poder político en los países latinoamericanos, embuidos de la ideología rostowniana de la linealidad del desarrollo y por lo tanto totalmente convencidos que el modelo a seguir (de EE.UU. y Europa), tomará cartas en el asunto. Se diseñará un sistema de acciones de intervención directa por parte del Estado, centradas en la solución del problema de la vivienda, es decir en el emergente más visible de la pobreza urbana.

De este modo se conformará lo que denominamos una **primera generación de políticas habitacionales**, centradas en programas de financiamiento de la oferta, que consistían en desalojar la

población “pasando la topadora” a las construcciones populares, para reemplazarlas por viviendas “modernas”, agrupadas en conjuntos habitacionales, realizadas por grandes empresas constructoras y entregadas llave-en-mano.

En este período, de división sectorial de la administración pública, se crean Ministerios de Vivienda, los bancos hipotecarios y los fondos nacionales, las cajas de crédito, etc., que en cierta manera tratan de organizar un sistema de provisión de tipo universal, basado en una condición derechohabiente de la población.¹

El alcance de estas políticas tiene un nivel de respuesta en general muy deficiente, en los distintos países. La alianza conveniente entre las prácticas clientelares de los gobiernos populistas y el lobby empresarial de la construcción, y el desdén por lo urbano, producen viviendas caras e inapropiadas y sectores urbanos propensos a una rápida degradación. La insuficiencia de estas respuestas frente al volumen del problema, y su inviabilidad social y urbana, es demostrada con evidencias empíricas en los trabajos de técnicos y académicos realizados entre fines de los '60 y mediados de los '70, las cuales dejaban claro que el potencial constructor de los habitantes pobres de las ciudades constituía de por sí un aporte mucho mayor que estas “soluciones” costosas, las cuales se transformaban a su vez en un nuevo tipo de problema.

Políticas de **construcción de viviendas “llave-en-mano”**

Características:

- Tipo de intervención
 - erradicación de los asentamientos irregulares
- Tipo de producto
 - Construcción de conjunto habitacional sobre terreno libre
- Financiamiento
 - fondos públicos, con muy bajo o sin recupero
- Decisión y planificación:
 - la realiza el Estado en forma centralizada.
- Construcción:
 - grandes empresas por licitación pública.
- Asignación social
 - listado de handicapología de la población destinataria
- Usuario:
 - receptor pasivo, no participa en la toma de decisiones.

¹ El derecho a la vivienda es reconocido –directa o indirectamente- en las reformas constitucionales de varios países de la región.

Estas políticas tienen una **repercusión en lo local**, que se caracteriza por tener una escasa o nula articulación con los recursos y el parque habitacional existente. En general, los productos que entrega tienen una concepción arquitectónica inapropiada a la heterogeneidad de la pobreza, destacándose su baja calidad individual y de conjunto, por lo que constituyen la provisión de una mercancía desvalorizada. Los productos que se entregan (viviendas terminadas) son inadecuados a las reales necesidades sociales y que sufren una rápida degradación y pérdida de su valor de uso y de mercado. Estas políticas de financiamiento de la oferta, centra el proceso de construcción en las grandes empresas, excluyendo por lo general a las empresas locales (y muchas veces a la mano de obra local). Con el paso del tiempo se comprobaría, además, que los conjuntos habitacionales generarían nuevos problemas urbanos y sociales que repercutirían negativamente en la esfera local.

Justamente, el bajo impacto cuantitativo de los programas basados en las políticas de la primera generación y la inviabilidad cualitativa con fuerte repercusión en lo local, al tiempo que la población construía ciudad "informal" (como se denominó en aquellos tiempos) y las ONGs empezaban a demostrar que era posible llevar a cabo acciones locales de consolidación y mejora de los asentamientos, es lo que recoge la primera Conferencia Internacional de Hábitat de Vancouver en 1976, cuyo resultado produce nuevas recomendaciones de Naciones Unidas en materia de políticas urbanas y habitacionales, que se van a sumar a otras que proponen las agencias multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID), marcando su creciente injerencia en la materia.

Este es el punto donde -ya en un contexto de estancamiento y crisis de las economías Latinoamericanas- se gesta una **segunda generación de políticas habitacionales**, políticas que también se las reconoce como "alternativas". Ellas propician que los programas masivos solo entreguen "lotes con servicios" y que las políticas soporten a los programas en pequeña escala, con involucramiento de los pobladores (en muchos casos en la construcción) y gestionados por las comunidades u organizaciones no gubernamentales.

"Políticas alternativas"

Características:

- Tipo de intervención
→ radicación de los asentamientos irregulares
- Tipo de producto
→ Construcción de baja y media complejidad (de baja productividad)
- Financiamiento:
→ fondos públicos u otras fuentes, con recupero parcial o total de la inversión.
- Decisión y planificación
→ centralizada, con distintos grados de participación de la población.
- Asistencia técnica
→ brindada por ONGs y/o los municipios para la construcción
- Construcción:
→ pequeñas empresas locales, cooperativas, o los usuarios organizados
- Asignación social:
→ pre-acordada / proyecto gestado en respuesta a una demanda específica.
- Usuario:
→ receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

A partir de los años '80, en América Latina se superpondrán acciones de ambas generaciones de políticas habitacionales en las intervenciones estatales en gran escala, que de todos modos siguen siendo insuficientes e inapropiadas. Pero en paralelo, se abre un abanico de acciones habitacionales que comienzan a conjugarse en la escala local, involucrando mas activamente los gobiernos locales y las organizaciones intermedias y de base. En los casos en que hubo programas estatales que financiaron la demanda se pudo verificar que ambas esferas –programas empaquetados y acciones concertadas- se potenciaron y fueron más efectivas.

PARTE 2

Globalización: el advenimiento de una nueva revolución urbana

El advenimiento de lo que ha dado en llamar globalización, cambia por completo el escenario mundial y las relaciones capitalistas. El fin del anterior sistema Inter-nacional, es decir de interrelaciones entre naciones –relativamente autónomas y/o soberanas- en el concierto mundial, da lugar al sistema global, que como sistema de acción político y económico, articula en modo diferente a los actores del desarrollo.

La globalización se caracteriza por la consolidación de un poder global, conformado por el Grupo de los Siete, por la influencia de sus intermediarios, es decir las agencias multilaterales de crédito, y el creciente imperio de un cada vez más concentrado grupo de corporaciones especializadas por rubro, que actúan globalmente. En forma simétrica, la globalización se caracteriza por un debilitamiento y crisis de los estados nacionales, una revalorización de los gobiernos locales, sobretodo en aquellos territorios que son competitivos, y muy particularmente por la promoción de un proceso de fragmentación social y territorial, que refleja en modo contundente quienes son los perdedores de este proceso, hecho que se verifica en un aumento sistemático de la inequidad, la exclusión y la pobreza, a escala mundial.

Su éxito se asienta en el cambio tecnológico y productivo, que acelera en los últimos años, el pasaje de un paradigma a otro. El paradigma de desarrollo fordista-keynesiano, dominante en gran parte del Siglo XX, constituyó una etapa de acumulación capitalista basada primordialmente en la producción industrial de insumos semidurables, destinados al consumo interno, en un contexto de economías nacionales cerradas. En cambio, el nuevo paradigma se basa en el sistema de producción denominado *especialización flexible*, y las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs). Ello, le permite asegurar la reproducción del capital principalmente en el sistema financiero, los servicios especializados, y los productos sofisticados para el consumo diferencial, con gestores y productores que operan globalmente, en economías abiertas.

Ello implica una radical transformación de la relación tiempo-espacio, provocando que los territorios adquieran una importancia estratégica en el desarrollo. El espacio económico y cultural más calificado en la nueva economía son las ciudades. Estas albergan las funciones de comando del sistema económico, la mejor infraestructura de comunicaciones, los especialistas más calificados, la producción de conocimiento, la diversidad cultural, etc. (Sassen S., 1994)

Como define Saskia Sassen (1991) respecto del sistema urbano del norte del planeta, unos pocos grandes enclaves urbanos pertenecen a un sistema jerárquico de administración del capital global. Ciudades como New York, Londres y Tokio, articulan los mercados financieros continuos (on-line) las 24 horas. Las restantes grandes ciudades del mundo desarrollado se potencian como centros especializados en nichos y escalas intermedias. Esto genera un escenario donde las ciudades compiten por situarse en la economía global, presentándose atractivas o "fértil" para atraer inversiones. (De Mattos C., 1997)

Esta puja entre ciudades, les obliga a desarrollar estrategias de marketing urbano para su promoción global, las cuales centran el foco en su capacidad de innovación y su eficiencia, en la existencia de un plan de desarrollo, de una estrategia hacia el futuro, con objetivos a cumplir e hitos que jalonan su avance. En la nueva economía, la cultura, la producción simbólica, la generación de imágenes urbanas -incluso virtuales- y la capacidad de comunicación, se vuelven esenciales como ocurre con las empresas.

Se visualiza, desde el entramado de intereses globales, que en esta carrera, las grandes ciudades y regiones metropolitanas de Latinoamérica, tienen un potencial que les otorga el hecho de ser centros regionales importantes, por lo tanto un cierto grado de privilegio en el nuevo escenario. Si bien ellas se presentan como el espacio más importante para la captación y reproducción de capitales, albergan mucha población pobre, enfrentan serios problemas ambientales, tienen servicios deficientes y administradores poco capacitados para conducir este proceso sin conflictos.

Importancia estratégica de las ciudades en la globalización

La nueva economía encuentra que el territorio más apropiado para su desarrollo son las ciudades, porque:

- Articulan la economía global (conectan redes informacionales)
- Son centros de poder (concentran las funciones de comando)
- Concentran las comunicaciones y los medios de comunicación
- Concentran el conocimiento (universidades, centros de investigación)
- Contienen la mayor capacidad simbólica y de creación de los mensajes dominantes.

Las ciudades compiten por ser funcionales (tener un lugar) en la economía global, con el objetivo de atraer inversiones.

- deben tener un proyecto, una estrategia de desarrollo futuro
- deben ser eficientes
- deben estar bien gobernadas y administradas (eficiencia, transparencia)
- deben asegurar el involucramiento de la población en el proyecto futuro deben garantizar gobernabilidad

Ajuste estructural y reforma del Estado

En los países Latinoamericanos, como otros países menos desarrollados, este proceso de transición y consolidación del paradigma global, tiene lugar cuando atravesaban una de las fases más críticas de su historia. Crisis que implicaba el fin del modelo de desarrollo, promovido por la "teoría de la modernización", entre los años 50s y 70s, por el poder internacional de la posguerra, alentando el proceso de industrialización sustitutiva basado en el patrón fordista. Proceso que tenía al Estado como

principal protagonista, primaba la idea del “desarrollo nacional” y del control estratégico de la producción.

Ello condujo a que el estado fuera prácticamente el desarrollador y propietario de las infraestructuras más importantes (ferrocarriles, electricidad, gas, petróleo, vías de comunicación, flotas, puertos, etc.) y también de las producciones madres de la industria (fábricas de acero, de aluminio, destilerías, etc.). Este Estado promotor del desarrollo económico, incentivó la formación de un empresariado industrial nacional, al tiempo que aseguró mediante la institución de algunos seguros y protecciones sociales del llamado Estado de Bienestar² un soporte de tipo Keynesiano a la demanda, es decir al consumo interno. Esto produjo un boom de las economías latinoamericanas en aquellos años, promoviendo la integración productiva –en el sector moderno- de los sectores populares, quienes habitaban mayoritariamente en áreas rurales o en poblados del interior.

El proceso de explosivo de urbanización se concentró en las grandes ciudades –que devienen en industriales- generando una expansión violenta de su tejido y la urbanización espontánea. Este proceso que se dio en llamar la “urbanización de la pobreza” tuvo como protagonistas a los propios pobladores, que se transforman en los constructores de nuestras ciudades. La ciudad autogestada y autoconstruida, quedará luego en gran parte inconclusa, con el advenimiento de la crisis.

La crisis se manifiesta cuando la inversión extranjera cesa y el crecimiento económico Latinoamericano se detiene promediando los ´70. Para sostener los desequilibrios en la balanza de pagos y el déficit público, los países contraen prestamos externos, por lo que el flujo de capitales se va a revertir, afrontando pagos cada vez más onerosos y crecimiento de la deuda externa. Mientras Latinoamérica sufre el estancamiento en la década del ´80, en los países centrales se producía la reconversión productiva y el establecimiento de los principales componentes de lo que hoy reconocemos como globalización. La influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) se fortalece por encima de las economías nacionales ya que la deuda externa habilita al monitoreo constante de las decisiones internas, y a la implantación del “ajuste estructural”.

El pilar principal del Ajuste Estructural es la llamada “reforma del Estado”. Se impone la necesidad de reducción del déficit fiscal, en las negociaciones acordadas con el FMI para el refinanciamiento de la deuda o los nuevos préstamos. Hacia fines de los ´80 y principios de los ´90, la necesidad de profundizar la reforma del Estado, fue concurrente con la presión de los grupos financieros internacionales para acceder al negocio de compra o concesión de empresas estatales y o activos en petroleras, ferrocarriles, autopistas, telefónicas y las de provisión de servicios urbanos (luz, gas, agua, y residuos), etc. Esto significó, la privatización de las empresas estatales y el desmantelamiento de un conjunto de bienes y servicios provistos por el estado o la dramática reducción de aquellos servicios públicos no atractivos para la privatización en salud y educación.

En términos de políticas sociales se avanza –y en gran medida se consuma- un proceso de desmontaje del sistema de seguros universales del Estado de Bienestar, de acuerdo al desarrollo que

² Debe tenerse en cuenta que el Estado de Bienestar en América Latina no fue consumado de igual modo en todos los países latinoamericanos. En el caso de Argentina –al igual que en el resto del Cono Sur- tuvo un desarrollo más acabado.

ello tuviera en cada país. (Rosanvallon P.,1995) En su reemplazo se implementan programas “focalizados”, respondiendo al formato de los programas financiados principalmente por el BM y el BID, se desarrolla un sistema compensatorio de asistencia social, para aquellos más pobres, el resto accederá a los bienes y servicios necesarios para la vida, en el mercado.

Política urbana: la influencia de las agencias multilaterales de crédito

Como mencionamos, uno de los rasgos característicos de la globalización es el debilitamiento de los estado-nación, en su calidad de líder del proceso de desarrollo y su rol planificador, y el fortalecimiento, en el nuevo contexto internacional, de las agencias multilaterales de financiamiento. Las cuales, en los últimos 20 años han adquirido un rol de liderazgo del pensamiento global. En sus documentos se verifican constantes e influyentes recomendaciones de políticas, que destacan la importancia de las ciudades en la nueva economía.

El documento de política titulado *"la agenda urbana para los '90"*, del Banco Mundial (1991), desarrolla recomendaciones de política urbana centradas en el comportamiento de la economía urbana, donde los ejes son la *productividad urbana*, la *protección del medio ambiente urbano*, y la *mitigación de la pobreza urbana*, que llevan a fijar la atención en el gerenciamiento urbano y la gobernabilidad.

La gestión urbana y las redes de ciudades se vuelven vitales, al igual que la importancia estratégica de la tierra urbana³, y la eficiencia de la gestión urbana. Estos lineamientos otorgan un rol preponderante a los gobiernos locales, en su capacidad de generar plataformas para los desarrollos de capital concentrado, incentivar ventajas de localización, y consolidar el valor de la tierra, asegurando el transporte y el manejo ambiental.

La agenda urbana del Banco Mundial

La “Agenda urbana de los 90s” del banco Mundial, pone especial atención en que las ciudades alienten políticas urbanas que centren su foco en:

- lograr una mayor **productividad urbana** (mas eficiencia en el funcionamiento de sus sistemas)
- propender a ser una **ciudad ambientalmente sustentable** (es decir que su desarrollo no comprometa las generaciones futuras)
- tener programas que logren una **reducción efectiva de la pobreza** (esencial para asegurar la gobernabilidad urbana)

³ En este sentido es notable el grado de influencia que está tomando el trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, que le permite tener una información y evaluación de la situación de la tierra urbana en las principales ciudades del mundo. Ver página web: www.lincolninst.edu/

Hacia fines de la década, el Banco Mundial lanza un nuevo documento (World Bank, 2000), en el cual se revisa la agenda, a la luz de objetivos no alcanzados, sobretudo en materia de manejo ambiental y reducción de la pobreza. Si bien esta vez el Banco Mundial se concentra en recomendar la formulación de estrategias y planes de acción a nivel nacional, vuelve a destacar la importancia estratégica que las ciudades tienen para que en el ámbito nacional y global se alcancen objetivos de desarrollo sustentable.

Cuatro son los componentes de la nueva agenda, los cuales se proponen como matriz de visión y acción estratégica para el logro de ciudades más sustentables, que se pretenden usar para el seguimiento de las ciudades mediante un nuevo paquete de indicadores urbanos. El primero de ellos es **habitabilidad** que propone que las ciudades proporcionen una aceptable calidad de vida para todos, incluyendo eliminación de los impedimentos en el acceso a estándares básicos dignos y saludables para los más pobres. El segundo, es la **competitividad** que enuncia que la construcción de ciudades habitables requiere la viabilidad de un sistema amplio de crecimiento del empleo, los ingresos y la inversión, así como la promoción de la equidad urbana y redes de seguridad social, necesitan ser consistentes con sistemas de iniciativas que promuevan en forma productiva y competitiva a firmas de todo tipo de escala. Vinculado a ello, el tercer componente enuncia que el logro de mejoras en la habitabilidad y la competitividad de los lugares urbanos, demanda un **buen gobierno y administración**. El "buen gobierno" implica inclusión y representación de todos los grupos sociales en la sociedad urbana, lo cual se logra definiendo y persiguiendo objetivos compartidos de acciones de gobierno integrales, transparentes y contabilizables. Una administración urbana eficiente requiere capacidad para dar cuenta de las responsabilidades públicas con conocimiento, capacidades técnicas, recursos y procedimientos realizables en asociación con la población. Los ejemplos de planificación y presupuestos participados, de consultas públicas, de asociaciones con asociaciones, pequeñas empresas, ONGs, cooperativas, etc. en pos del desarrollo local, son las estrategias más recomendables. El cuarto componente es la **Confiablez financiera** (en inglés *bankability*) que postula que las ciudades deben ser financieramente seguras y estables, de modo que establezcan un marco confiable para inversores privados. Para ello la transparencia y la credibilidad de la administración son esenciales. Pero tal vez el pilar fundamental de la propuesta es la reducción e integración de la economía en negro y la informal, lo cual implica la integración de la población como ciudadanos urbanos plenos, como pagadores de impuestos y como clientes de los servicios urbanos. En este punto, el BM explícitamente expresa que lo más indicado para una buena administración es adoptar una visión comercial para los servicios y las funciones administrativas de la ciudad, sin dejar de lado las preocupaciones sociales.

La importancia estratégica que el BM otorga a las ciudades, es sintomática de la preocupación del capital global, por encontrar soportes fiables y eficientes. Para que ello ocurra, los gobiernos deben asegurar una administración eficiente y sobretudo gobernabilidad, de modo que se pueda evitar todo tipo de crisis que pueda afectar el buen funcionamiento del mercado. La necesidad de plantearse el "alivio de la pobreza", es sin duda parte de ese objetivo.

La nueva agenda del Banco Mundial de 2000

→ Se alienta que **las ciudades** sean **administradas como una empresa**. En tal sentido el Banco Mundial propone cuatro ejes para su agenda:

- **habitabilidad**
- **competitividad**
- **buen gobierno y administración.**
- **Confiabilidad financiera** (bankability)

Donde se destaca:

- **Visión comercial en la administración de los servicios urbanos.** Pasaje de la condición de usuario a la condición de cliente, es decir sujeto de crédito.
- **Integración de la economía y los habitantes que operan en la informalidad**, como actividades en blanco y ciudadanos que pagan impuestos.
- **Que las ciudades logren confiabilidad financiera** sobre la base de su eficiencia y buen gobierno.

PARTE 3

De las políticas de vivienda a las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat

La postura de las agencias multilaterales de crédito sobre política habitacional

En los años '90 las agencias internacionales propician enérgicamente una nueva generación de políticas habitacionales, que se inscribe en los procesos de reforma del estado. Esta propuesta tiene como palabra clave la "facilitación". Para Naciones Unidas significa el soporte a los procesos espontáneos. Para el Banco Mundial, ello implica un Estado que desestima toda intervención directa (que implique construcción o regulación del mercado) para asumir un rol facilitador del funcionamiento del mercado habitacional, la base de este pensamiento es que el mercado es el mejor asignador de recursos. (Banco Mundial, 1993) En un marco favorable para los postulados neo-liberales –a principios de los '90- y en el contexto del ajuste estructural, esta propuesta tiene una fuerza arrolladora que permea todo el discurso oficial en nuestros países.

Si bien, en los hechos, la facilitación no se consuma plenamente, se podría hablar que paulatinamente se instala una **tercera generación de políticas**, las cuales aparecen mas fragmentadas, contradictorias y caóticas, en un contexto de privatización de los servicios urbanos, de cambios en el mercado inmobiliario urbano y de transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales.

En realidad lo que ocurre en los '90 en la mayoría de los países –excepto en el caso Chileno que podría considerarse que es un sistema más integral- es la superposición de acciones de las tres generaciones de políticas. En muchos países co-existen un conjunto de programas "híbridos" (ya no universales, sino focalizados pero siguiendo las viejas practicas clientelares), en un contexto de

grandes vacíos (de atención a nuevos problemas), de privatización de los servicios habitacionales de infraestructura y de una progresiva imposibilidad de alcanzar a los sectores más pobres.

La facilitación

La “**facilitación**” constituye un **sistema de nuevos principios rectores** para las políticas.

Para Naciones Unidas (UNCHS, 1987) significa: **soporte a los procesos espontáneos de la población**

Se recomienda

- financiar las pequeñas acciones,
- asistir técnicamente la gestión habitacional
- flexibilizar las normas y reglamentos de construcción
- asegurar la provisión de tierras apropiadas, etc.

Para el Banco Mundial, (1992) (en el marco de los procesos de reforma del Estado) implica:

- el Estado desestima toda intervención directa (construcción / regulación del mercado)
- el Estado asume un rol facilitador del funcionamiento del mercado habitacional
- el mercado es el mejor asignador de recursos

Recomendación: “crear entornos propicios (facilitar) para que el mercado habitacional trabaje”

Para que “el mercado trabaje” el Banco Mundial recomienda:

- Desarrollo de los derechos de propiedad (privatizar la vivienda pública y regularizar la tenencia de la tierra)
- Racionalizar y/o transparentar los subsidios, no permitiendo los encubiertos. Focalizar el financiamiento en los más pobres.
- Suministro de infraestructuras con recupero de costos.
- Flexibilización de las normas urbanas y eliminación de la escasez artificial del suelo.
- Soporte al sector construcciones para una mayor eficiencia, eliminando prácticas monopólicas y fomentando empresas pequeñas.

Establecer un marco normativo que de oportunidades al sector privado de equiparar al estado en la provisión habitacional.

Tal vez, lo que está emergiendo como el programa más característico de esta tercera generación de políticas, lo constituyan los denominados ***programas de mejoramiento barrial***.

En realidad, la existencia de programas que desarrollan acciones de “mejoramiento barrial”, no constituyen nada nuevo, pues existen desde los inicios de políticas de radicación de asentamientos, que tuvo lugar en la segunda generación de políticas. Pero ahora este tipo de programas se presentan en forma más consistente y con resultados mucho más visibles. El éxito y efectividad que se les otorga, y por lo tanto su relevancia actual, tiene lugar más que, por una acertada acción en el campo

de la vivienda en América Latina, como consecuencia de los procesos urbanos propios de la década del '90, los cuales se asocian a las consecuencias de la globalización.

Gobernabilidad urbana y la "lucha contra la pobreza" ¿nuevo paradigma?

En primer lugar hay que aceptar que los lineamientos de políticas centrados en objetivos de "reducción de", "lucha contra", "alivio de" la pobreza urbana, forman parte de un cinismo institucionalizado propio del doble discurso de las agencias multilaterales. Mientras promueven este tipo de estrategias, por otro lado promueven el libre mercado, sustentado en la eliminación de los derechos ciudadanos sobre los bienes y servicios más esenciales para la vida.

La denominada "lucha contra la pobreza urbana", crecientemente forma parte de las agendas más importantes desde la década del '90. Los programas de mejoramiento barrial, son la parte más importante de las acciones de lucha contra la pobreza urbana, pues atacan el emergente más visible, el asentamiento ilegal, irregular o subnormal, según se los denomine.

El logro del éxito en la reducción de la pobreza, tiene un sentido explícito de reducir el conflicto – potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, con el consiguiente impacto positivo en la **gobernabilidad** urbana. Esta pareciera ser la cuestión central que esta detrás de la importancia estratégica de los programas, puesto que la gobernabilidad da cuenta de estabilidad, es decir de una condición favorable para el ingreso y reproducción de capitales en las ciudades, dentro de la lógica global.

Tal vez la forma mas consumada del acuerdo para una estrategia global en tal sentido, sea la recientemente creada "Alianza de Ciudades" (The Cities Alliance) que fuera lanzada en 1999 por el Banco Mundial y UNCHS (Habitat).⁴ Esta asociación global de ciudades tiene por objetivo principal, enfrentar los desafíos de las políticas destinadas a promover la superación de la pobreza y ciudades mas prosperas sin asentamientos irregulares centrandolo en dos aspectos:

1. Vinculación de los procesos por los cuales los referentes locales definen sus visiones para su ciudad, analizando su proyección económica y estableciendo una estrategia de desarrollo y prioridades de acción para su ciudad, y
2. Realización de mejoras sin precedentes en las condiciones de vida de los pobres urbanos mediante la promoción de amplia participación ciudadana en los programas de mejoramiento urbano, y las acciones a escala nacional, con los objetivos establecidos en la iniciativa mundial denominada "Cities Without Slums".

La iniciativa global "Cities Without Slums", que constituye el Plan de Acción principal de "The Cities Alliance", se propone el objetivo ambicioso de lograr la mejora de las condiciones de vida de 100 millones de personas en los próximos 20 años. Para el logro de este objetivo, como coalición de múltiples donantes, Cities Alliance se compromete a expandir el nivel de recursos que alcanzarán a los pobres urbanos, mediante la mejora y coherencia del esfuerzo en los programas urbanos en curso,

catalizando los esfuerzos de los socios de forma que vayan mas allá de ser programas individuales y una más directa relación con la cooperación financiera para el desarrollo urbano.

Son significativas las palabras del presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn, quien que la iniciativa "*Cities Without Slums, es una creativa y desafiante respuesta a la pobreza urbana...*", agregando que "*...la pobreza urbana debe ser la preocupación de todos si queremos lograr ciudades sustentables...*". Nelson Mandela, (designado "patron" de la iniciativa) por su parte cuando dijo "*...La reducción de la pobreza y el mejoramiento de los asentamientos no será posible a menos que las ciudades sean productivas y eficientes, y capaces de proveer a los pobres oportunidades económicas para mejorar sus bienes e ingresos...*" (Berlín, diciembre de 1999) no dejó pasar la cuestión central, que es la promoción real de sus habitantes.

A esta orientación del financiamiento Inter.-nacional se le suman la reorientación de la política de las Agencias de Cooperación de los países desarrollados. Por ejemplo, USAID, denomina su estrategia "Making Cities Work" y sus programas se centran en la reducción de la pobreza, mediante la provisión de agua y desagües, y atención primaria a la salud y la educación.

Una 3ra. Generación de políticas / años 2000?

Políticas cuyo objetivo principal es:

Reducción de la pobreza urbana (como contribución a la **gobernabilidad urbana**)

Iniciativas globales

La agenda de los organismos internacionales:

- Importancia estratégica de la tierra urbana (ej. acción del Lincoln Institute) (Grandes proyectos de inversión, valor social de la tierra / captación de plusvalías / etc.)
- Se crea la "**Alianza de Ciudades**" (**The Cities Alliance**) en 1999 patrocinada por el Banco Mundial y UNCHS (Habitat).

Objetivo principal → enfrentar los desafíos de las políticas destinadas a promover la superación de la pobreza y ciudades mas prosperas sin asentamientos irregulares.

Plan de Acción principal La iniciativa global "**Cities Without Slums**", que se propone lograr la mejora de las condiciones de vida de 100 millones de personas en los próximos 20 años.

Consolidación de los programas de mejoramiento de barrios. En América Latina (1994 -1999) se expanden los programas con financiamientos BID.

⁴ Ver página web www.citiesalliance.org

Mejoramiento de barrios en América Latina

En los '90 tiene lugar el surgimiento de un importante conjunto de programas de mejoramiento de barrios en los países Latinoamericanos. Una gran parte de ellos están financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el cual este formato de programas forma parte de su agenda principal.

Existe una primera generación de programas, mayoritariamente asentados en los gobiernos nacionales, con diseños centrados en la provisión de infraestructuras urbanas.⁵ En la segunda mitad de los '90, la búsqueda de posicionamiento de las ciudades en el sistema global, conduce a plantearse programas gestados por los gobiernos locales. En general estos programas tienden a ser más comprensivos y a buscar el complemento con otros programas sociales, a fin de lograr respuestas integrales y duraderas.⁶

Por encima de la motivación contingente de garantizar gobernabilidad urbana, estos programas desarrollados por los gobiernos locales, dado que no obedecen estrictamente a un formato preestablecido, están logrando en algunos casos, una mas estrecha relación con los procesos locales de organización y participación popular. La integralidad de las acciones y las propuestas alternativas en los formatos de gestión, aportan muchos elementos nuevos frente a los modos tradicionales de actuación en este campo.

Además de la importancia social, este tipo de programas, tienen relevancia en el campo urbanístico. Las acciones de mejoramiento de barrios, constituyen un proceso de **intervención urbana** en los asentamientos irregulares, precarios, subnormales o marginales, como se los denomina. Son programas cuyos objetivos generales proponen atender la pobreza extrema, garantizar la integridad con otros programas y problemas, integrar los asentamientos a la ciudad formal (reorganización del espacio publico), recalcificar los asentamientos social y espacialmente y mejorar y sanear ambientalmente el barrio.

La necesidad de valorización urbana está presente en las acciones de muchas ciudades de la región. La contribución de los programas de mejoramiento barrial, cuyo objetivo principal es la mitigación de la pobreza, tiene un complemento importante en la mejora del espacio público. Ambas cuestiones se articulan. Se trata de reducir el conflicto –potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, en busca de un impacto positivo en la **gobernabilidad** urbana, pero también se trata de mejorar la imagen de toda ciudad que se quiera presentar competitiva en el concierto global.

Esto constituye sin dudas, la cuestión central que esta detrás de la importancia estratégica de los programas, puesto que la gobernabilidad da cuenta de estabilidad, y mejor imagen da cuenta de un esfuerzo por mejorar la calidad espacial (el espectáculo urbano), siendo ambas condiciones esenciales para el ingreso y reproducción de capitales dentro de la lógica global.

⁵ A esta generación pertenecen programas como Chile Barrio de Chile y Promeba de Argentina.

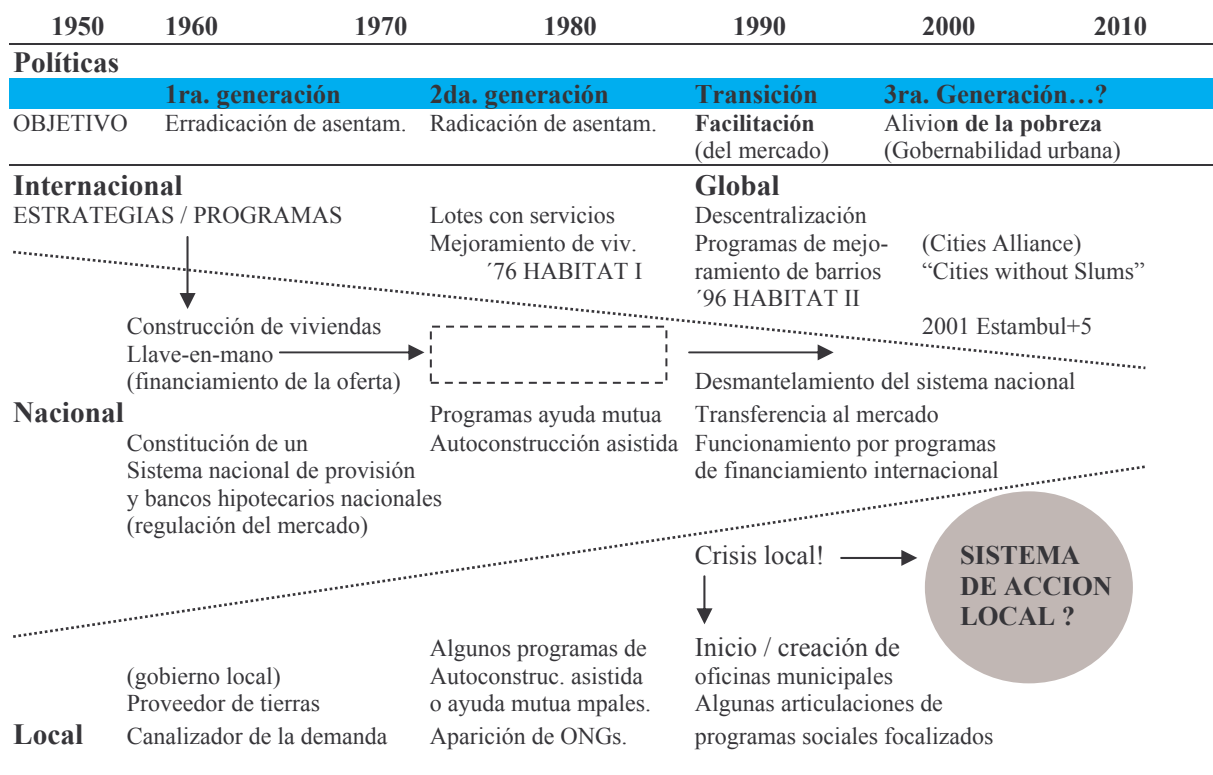
⁶ Quizás el mas emblemático de los programas promovidos por los gobiernos locales sea el programa "Favel-bairro" de la Prefeitura de Rio de Janeiro, que está realizando un importante aporte en urbanización de las Favelas.

La experiencia Latinoamericana muestra que no obstante los logros que estos programas presentan, ambas cuestiones distorsionan la dimensión real de los mismos. En general se verifica que aún es una cuenta pendiente lograr efectividad en la **reducción de la pobreza**, ya que al operar sobre los efectos, los programas tienen limitaciones en garantizar su real mitigación, en el contexto de la creciente mercantilización de los bienes y servicios habitacionales urbanos. Ello se comprueba porque tampoco logran asegurar un nivel aceptable de **sustentabilidad**⁷. Las intervenciones fallan en poder garantizar que al retirarse el programa, la situación de mejora social y económica lograda se puede sostener en el tiempo, de modo que doten a la comunidad involucrada de una base real para su desarrollo. Asociado a esto, se muestra muy débil aún la **repercusión** que estas acciones logran alcanzar en el conjunto del sistema barrial, sobretodo si la mejora es capaz de producir sinergias sobre el sistema de la economía local.

Si bien estos programas, que en muchos casos tienen modalidades de gestión participativos, aún presentan dudas acerca del alcance de niveles de **democratización** aceptables. Muchas veces la participación enunciada no significa una verdadera implicación de la población y un fortalecimiento de las relaciones intraba-rriales e intraurbanas. Esto, también está estrechamente ligado con los aportes a la **construcción de ciudadanía**, que siempre es enunciada en estos programas. Una cuestión compleja cuya real dimensión y consecuencias no ha sido todavía evaluada. Por ello mas allá de los logros y avances, que demuestran, que se está construyendo algo positivo, en términos más generales estas acciones todavía no se consolidan como una avanzada hacia políticas urbanas y sociales mucho mejores. El éxito, en cierta medida real, pero en gran parte aún aparente, de estos programas, puede también estar enmascarando las fuertes tendencias a profundizar la dualización y la fragmentación social, que existen en el proceso de transformación urbana actual, como consecuencia de los procesos globales.

⁷ La experiencia del PROMEBA de Argentina demuestra que al retirarse el programa los hogares, recién conectados a las redes urbanas, no pueden afrontar el alto valor monetario de la tarifa de las empresas privatizadas. Por ello el propio PROMEBA propone el debate para una sanción parlamentaria de una "Tarifa social".

De las políticas de vivienda a las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat



UNGS – ICO / Raúl Fernández Wagner

¿El fin de las políticas de vivienda?

Es evidente que la cuestión de la vivienda, se diluye en una dimensión mas fragmentada y amplia, como es la nueva forma que adquiere la cuestión urbana en el nuevo siglo que se inicia. La forma más evidente en que los procesos asociados a la globalización están afectando a **las políticas habitacionales**, es que éstas ya no son "políticas de vivienda", sino **son políticas sociales y políticas urbanas**, es decir políticas que demandan un abordaje definitivamente mas centrado en lo local.

Nuestras ciudades tuvieron un proceso de desarrollo relativamente estructurado y con áreas homogéneas. Con centros especializa-dos en actividades administrativas y comer-ciales, con barrios residenciales medios en el área pericentral y con urbanización espontánea de los sectores mas pobres en las periferias. Hoy, en cambio se enfrentan a situaciones y problemas mucho más complejos y críticos, con fuertes tendencias a la fragmentación, la exclusión y la dualización, donde el tema principal lo constituye lo que "habitar la ciudad" implica en términos sociales.

Asistimos al problema que genera el surgimiento masivo de nuevas tipologías residenciales del asentamiento de las elites en las periferias, en barrios cerrados,⁸ al proceso donde centros o áreas pericentrales se degradan (por procesos de desindustrialización), a la realidad donde áreas de los

antiguos autoconstructores quedaron a medio construir. Estos últimos sufren el agravante que además se encuentran afectados por el empobrecimiento (nuevos pobres) y no pueden afrontar el costo de los servicios, o pertenecen a zonas residenciales que sufren procesos de gentrificación y por lo tanto padecen desplazamientos. Por último se incrementa el número de hogares que no pueden acceder a la tierra o viviendas y ocupan tierras y viviendas en áreas centrales.

El impacto de la globalización en el mercado urbano de los servicios habitacionales es gravitante. En un número muy importante de ciudades asistimos a un proceso general del alza del precio del suelo urbano, del precio de las infraestructuras (por lo general privatizadas y de gestión monopólica), del costo del transporte, y del valor inmobiliario de la vivienda urbana. Si en las economías capitalistas el problema de la vivienda, siempre fue el resultado de cómo le va a cada uno en el mercado, en esta nueva situación es evidente que el problema se agrava enormemente. Por ello, con las experiencias de mejoramiento de barrios, queda la sensación que al plantearse actuar una vez más, sobre las consecuencias, los resultados pueden ser magros, si verdaderamente no se puede intervenir en el mercado. Con esta perspectiva, pareciera que no habrá más remedio que aceptar que habitaremos ciudades más injustas, que la calidad de vida descenderá y el problema habitacional se agravará aún más.

Lo que en esencia ocurre, es que asistimos al fin de un viejo paradigma, donde la resolución del problema habitacional importaba para integrar población al sistema de la propiedad y al mercado interno. En su lugar se perfila el nuevo paradigma, donde la resolución del problema de la vivienda, en una más avanzada mercantilización del acceso a los servicios habitacionales, solo es posible asociarla a las políticas de "reducción de la pobreza", con objetivos de garantizar la gobernabilidad urbana y el posicionamiento de la ciudad en la economía global. La nueva cuestión de la vivienda, aparece entonces como resultado de la resignificación de la ciudad y la pobreza urbana en la globalización

Por ello, en el anterior paradigma lo importante era la vivienda, en tanto esfera contenedora del grupo social (familia, hogar, etc.) tanto sea porque se buscaba alojar la fuerza de trabajo, integrar al mercado y al consumo, o activar la construcción y generar empleo, con el objetivo común de sustentar el mercado interno, y en definitiva contribuir al desarrollo nacional. En cambio ahora, lo importante parece ser que a través de la mejora del asentamiento pobre, del barrio degradado, etc. se logra una mejora de la ciudad, se logra una reducción del conflicto, y se logra que el mercado de la prestación de servicios habitacionales funcione mejor, con lo cual se asegura que los nichos y flujos del capital global no encuentren obstáculos en su rotación acelerada.

⁸ En Buenos Aires tiene lugar un proceso explosivo de barrios cerrados y clubes de campo, que implican una revolución de asentamiento de las clases medias altas, en la periferia de la región metropolitana. Incluso el nuevo fenómeno es la fundación de siete ciudades privadas dentro de la región, dos de las cuales podrían albergar hasta 100.000 habitantes.

PARTE 4

LA SITUACIÓN HABITACIONAL EN ARGENTINA

Antecedentes

Entre los años 1950 y 1980, Argentina detentaba el más alto nivel de desarrollo de los países Latinoamericanos, a causa de un crecimiento económico sostenido, y un Estado de Bienestar que redistribuía riqueza motorizando un proceso de movilidad ascendente, lo cual posibilitaba la integración económica y social de las clases medias y medias bajas. En ese período, la industrialización sustitutiva estuvo asociada al crecimiento urbano explosivo, contexto donde se produjo el enorme parque construido de buena calidad, que hoy predomina en nuestras ciudades. Período donde el sector privado comercial construía casi cien mil viviendas al año para sectores medios, mientras los sectores medios bajos autogestionaban casi otro tanto, en los nuevos loteos populares, mientras el Estado, financiaba la demanda de sectores medios a través del Banco Hipotecario Nacional, regulaba el mercado de alquileres, proveía los servicios "públicos" a bajo costo, y construía en forma directa unas veinte mil viviendas al año.

Hacia fin de la década del 70 se consolidaría la política de Estado, mediante la organización de un sistema nacional de provisión habitacional –el FONAVI- basado en el aporte solidario de los trabajadores. No obstante ello, hacia 1980, las situaciones habitacionales deficitarias comprenderían a por lo menos dos millones de hogares, cerca de un tercio del total. La década del '80 significaría la agonía del modelo de desarrollo endógeno, donde la combinación de estancamiento con inflación profundizó la crisis económica y social. La desaparición del crédito y la alta inflación, provocarían que el sector de la construcción se reduzca a la mitad de su volumen operativo a lo largo de la década, por lo tanto las viviendas de producción privada se reducirían a un tercio, ahora destinadas solo a sectores con capacidad de ahorro. La autogestión –impulsada por la necesidad- se mantendría pero más lenta, mientras la construcción pública de viviendas a través del FONAVI, promediaba las 30.000 viviendas al año, un volumen importante, para la agónica realidad del Estado de bienestar. En los datos que arrojó el Censo 1991, se constataba que unos 3.200.000 hogares padecían situaciones habitacionales deficitarias, de los cuales la mitad se componía de viviendas estructuralmente buenas.

Los años '90 van a significar una profunda transformación en materia económica y en la distribución de riqueza en Argentina, proceso que es contemporáneo a los efectos de la globalización, que coloca a las ciudades como el motor de la nueva economía, y como el escenario más importante para la reproducción del capital, tal como describimos anteriormente. En Argentina, ello se verifica muy especialmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde las reformas económicas, en la primera mitad de los '90, dieron un fuerte impulso al mercado inmobiliario, cuya abrupta reactivación, luego de una década de estancamiento, abrió oportunidades de negocios dada la alta renta potencial. Ello atrajo capital internacional, que realizó inversiones en nuevos equipamientos comerciales, en emprendimientos residenciales, y en las privatizaciones de los servicios urbanos de agua, gas, electricidad y ferrocarriles, donde participan importantes grupos transnacionales.

El sector construcciones se reactivaría en parte (sin llegar a los niveles de fin de los '70) fundamentalmente centrados en las nuevas demandas comerciales y residenciales y en parte en la parcial reconstrucción del crédito hipotecario en las clases medias. En materia de vivienda pública se produce (en 1992) la descentralización del FONAVI hacia las provincias, donde pasa de otorgar 30 mil viviendas a otorgar 50 mil soluciones habitacionales, con un aumento del recupero y por lo tanto de las cuotas, que implicaron que el sistema se centrara progresivamente en los sectores medios.

Escenario de crisis económica y social

En los últimos años de los '90, se detiene el crecimiento económico al punto que el endeudamiento se vuelve crítico. Como resultado de ello nos encontramos con más de tres años de recesión, con una crisis general de financiamiento en el Estado (Nacional, provincial y municipal), con un avanzado proceso de desindustrialización, con muy baja competitividad internacional, con un tercio de la fuerza de trabajo desempleada o subocupada, y otro tercio precarizada, y con un cuadro general de bajos ingresos y aumento de la pobreza e indigencia, que se profundiza día a día, así como la nueva pobreza en sectores medios

En este contexto, el sector de la construcción padece un nuevo paro a causa del fuerte retraimiento del funcionamiento del mercado. La toma de créditos hipotecarios se reducen (dando fin al breve boom de mediados de los '90), el sistema FONAVI se desactiva (al autorizar a las provincias a destinar esos fondos para financiar sus déficit de caja) y la construcción en pequeña escala autogestionada por los hogares, se reduce al mínimo por la crisis. A ello hay que sumar el cuello de botella en la gestión del suelo, donde al lento proceso de regularización de títulos de propiedad se le superponen los problemas con la seguridad jurídica de gran parte de lo producido desde los años '80 en adelante (FONAVIs, nuevos emprendimientos privados, asentamientos populares, loteos clandestinos, etc.)

Se espera que el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 nos permita precisar el estado que la situación urbana y habitacional presenta hoy. El cuadro se presenta complejo tanto en la dimensión cuantitativa como la cualitativa. Por una parte existe un crecimiento en profundidad y extensión de hogares que habitan sitios inadecuados o en viviendas con distintos grados de deficiencias (comprendería no menos de 2.500.000 hogares, es decir un cuarto de la población). Por otra parte existe un crecimiento importante del hacinamiento, tanto sea de personas por cuarto, o por la existencia de dos o más hogares habitando la misma vivienda. Si se descuentan quienes padecen hacinamiento y habitan viviendas deficientes, se estima que entre 1.200.000 y 1.500.000 hogares podrían estar sufriendo esta situación habitando viviendas buenas.

Esta es la situación típica de la clase media empobrecida, que comprende desde el impedimento en los nuevos hogares al acceso a una nueva vivienda en el mercado, al allegamiento por pérdida de la vivienda propia, o a las estrategias de alquiler de cuartos. En este sector tiene lugar una importante pérdida de propiedades en los sectores medios, tanto sea por el Impacto del alto costo del dinero en

las economías familiares o por el costo del sostenimiento en mercado formal, que por lo general implican las expensas comunes y servicios.

Por ello la apreciación cuantitativa no da cuenta de las inequidades en la distribución social y espacial de los recursos, en un marco donde tiene lugar un retroceso del derecho a la vivienda frente al derecho a la propiedad privada (Ley 24-454 que pena la usurpación), que sitúa a las demandas de alojamiento y de acceso a la ciudad, nuevas y acumuladas, en un escenario mucho más crítico. El encarecimiento del "habitar urbano" está principalmente causado por: el monopolio y condiciones tarifarias elevadas de los servicios urbanos, que como consecuencia de la distribución regresiva de la riqueza y los cambios en el mercado, a causa de la mercantilización y el costo creciente de los servicios habitacionales urbanos.

Nuevas dimensiones del problema

Las caras más visibles de la crisis habitacional y urbana de la población, la constituyen el recrudecimiento de las invasiones de tierras, las tomas de edificios y casas en áreas centrales y pericentrales, la aparición de "microvillas" y loteos "piratas" (incluidas las estafas frecuentes) y la ocupación de lotes individuales. Lo cual demuestra las imposibilidades crecientes en el acceso a la tierra, y las consecuencias del alto precio de la legalidad y de habitar la periferia urbana. A lo que debe agregarse la crítica situación de los conjuntos habitacionales, progresivamente vandalizados y degradados hasta la ruina, lo cual demuestra que las "soluciones" al problema de la vivienda de los '70, constituyen hoy el problema social y urbano más importante en muchos distritos.

Las caras menos visibles de esta crisis, se componen de situaciones descendentes de los hogares en el mercado de los servicios habitacionales, como consecuencias del empobrecimiento de sectores que antes habían accedido a la vivienda. La forma más común es la pérdida de viviendas por ejecución de hipotecas (en muchos casos por garantías de emprendimientos familiares), las ejecuciones o ventas forzadas por no pago de expensas y/o servicios. Estos hogares –verdaderos desplazados en el mercado- pasan a demandar la renta de cuartos en hoteles pensión o inquilinatos, o la renta de partes de viviendas de otros empobrecidos, o bien son parte de procesos de "allegamiento" en viviendas de parientes y amigos.

A ello debe sumarse el silencioso "aguante" de sectores medios y medios bajos, que hacen sacrificios extremos para sostener su propiedad, pero que no pueden poner un peso en su mejora o ampliación. Este es el parque habitacional –en parte a medio construir- que forma parte del paisaje medio de nuestras ciudades, que se degrada día a día, a quienes la gestión privada de los servicios de infraestructura acosa con aumentos tarifarios, lo cual en términos sociales implica la limitación en el acceso pleno a los servicios esenciales para la vida de por lo menos la mitad de la población.

Los años '90, también significan un incremento en la complejidad y magnitud de la problemática urbana, a causa de la manifestación de nuevos problemas estrechamente ligados a lo habitacional. Las tipologías urbanas del fenómeno de suburbanización residencial de las elites, que tiene lugar en la

periferia de las principales ciudades -el mismo espacio geográfico de los pobres- causan una ruptura de la expansión y consolidación urbana basada en trama abierta. Los nuevos emprendimientos cerrados o el (cierre de barrios residenciales que eran abiertos) acentúa la fragmentación espacial y los problemas circulatorios, el valor del suelo y están provocando en muchos casos nuevos problemas ambientales.

Políticas del Estado: Lo nacional y lo local

Frente a la naturaleza y magnitud del problema antes señalado, que sin duda presenta un desafío por demás complejo, la capacidad de respuesta institucional, es deficiente, en parte por la crisis política, y en gran medida por las contradicciones de los actores y la errónea concepción. El fracaso del recientemente creado Ministerio de Infraestructura y Vivienda, es un claro ejemplo de ello, al igual que la falta iniciativa para modificar el FONAVI, que personifica la agonía del tipo de políticas de primera generación en el contexto del desarme del Estado de Bienestar. El inminente desarme del sistema FONAVI, conlleva una crisis de financiamiento y gestión del sistema habitacional, cuyos hitos lo constituyen la provincialización de 1992 y la reducción del monto asignable en 2000 del FONAVI y la privatización del Banco Hipotecario Nacional.

A ello se le suma el escaso apoyo a búsquedas de diversificación (caso programa 17), un muy bajo desarrollo de programas inscriptos en políticas de segunda generación, que solo persisten en algunos gobiernos locales o por iniciativas de ONGs. La inviabilidad de algunos programas basados en la facilitación (casos vinculados al IPV de la Provincia de Buenos Aires. Todo ello en un escenario donde la vivienda pública construida en los 70s y 80s (FONAVI, 17 de Octubre, VEA, PEVE y otros) constituyen hoy por lo general un nuevo problema urbano y social.

No obstante, algunos elementos positivos se deben destacar. En primer lugar que algunas provincias han logrado desarrollar un sistema habitacional propio, aunque muchas acciones provinciales y municipales aún no cuenten con la suficiente autonomía. Por otra parte está ocurriendo -por la fuerza de la necesidad- que progresivamente los gobiernos locales, empiezan a enfrentar el problema, donde algunos llevan adelante nuevas iniciativas o articulan en modo diferente los programas tradicionales. Por último también las provincias son el ámbito donde tres programas de financiamiento internacional (PROMEBA, PROSOFA, PROPASA) desarrollan acciones sobre el hábitat de los mas pobres que impactan positivamente en ciudades y localidades del interior. Esto no está ocurriendo en la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde la asociación de los procesos de privatización de los servicios de infraestructura y el transporte ferroviario y la fuerte presión inmobiliaria sobre la tierra periurbana e intersticios bien localizados (causada por la suburbanización de las elites) elevan el precio del habitar la periferia.

Las demandas generales de la población sobre el sistema político requieren que en primer lugar, como sociedad podamos superar la crisis y reencontrar el camino de un desarrollo mas justo y sostenido, y en segundo lugar tiene que transferirse poder y recursos a las comunidades y los gobiernos locales. Específicamente en lo habitacional, es importante superar la vieja concepción vivandista del

problema, para pasar a operar de un modo más integral en materia de gestión urbana y habitacional. Ya no hay dudas que la resolución de las políticas habitacionales son parte de las políticas urbanas y sociales, por ello actuar a escala local es esencial. Partiendo de contar con marcos generales formulados en el nivel nacional y provincial, es imprescindible actuar siguiendo objetivos de desarrollo local que impliquen la integración social y refuerzo de la economía local.

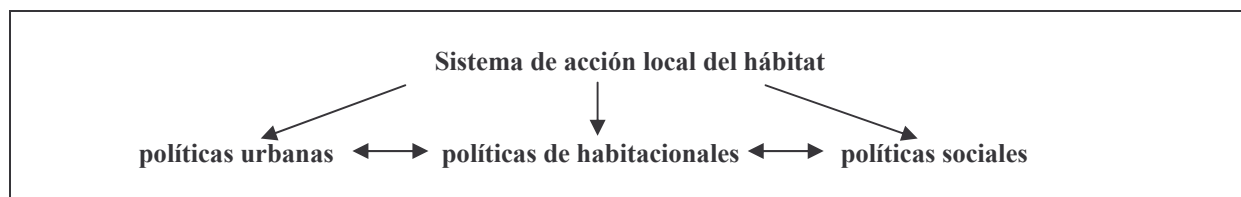
Se requiere una articulación de programas habitacionales con otros programas sociales, es decir haciendo efectiva la posfocalización. También se requiere una mayor concertación de las acciones habitacionales tanto como una diversificación de las acciones, en especial la articulación de acciones sobre los marcos regulatorios, normas e instrumentos de gestión, que permitan operar en el mercado. Una acertada gestión del suelo urbano, servicios públicos y del parque construido, eficiente y con objetivos sociales, es inmensamente más gravitante que las políticas centradas solo en la construcción de viviendas.

Gestión Local del Hábitat

Una gestión mas eficiente y efectiva en el campo del hábitat en la esfera local, requiere pensarse como **un sistema de acción local**. El cual se apoya en una estrategia que fije objetivos y opere como un sistema de políticas y programas que permita enfrentar un panorama de problemas mas heterogéneo de carencias, que en principio pueden definirse en tres niveles:

- 1) La atención a la emergencia de alojamiento y las situaciones de extrema pobreza. Que comprende los casos de falta total de albergue (los denominados "sin techo"), las situaciones de riesgo ambiental y/o climático. Que implica centralmente la provisión directa de alojamiento, y/o de viviendas listas para usar, con alto grado de subsidio. (implica el corto plazo)
- 2) La solución de emergentes propios de la pobreza estructural. Que comprende las situaciones que demandan intervenciones en barrios y asentamientos irregulares y en algunos de los submercados que operan en la ilegalidad o irregularidad, de modo que faciliten el acceso al suelo urbanizado y el acceso y permanencia en la provisión de los servicios esenciales. Ello demanda algunos grados de subsidio, y mucho crédito (comprende el mediano plazo)
- 3) La intervención en situaciones de "nueva pobreza". Que comprende políticas, por lo general indirectas sobre el mercado de los servicios, del transporte, del sector de la construcción, y políticas directas sobre el parque regular existente. De modo que aseguren la permanencia en la regularidad de la propiedad, el sostenimiento y mejora del parque construido y la accesibilidad al transporte y los equipamientos. Por lo general demandan mas que financiamiento acciones de intervención en el mercado.

El sistema de acción local del hábitat se basa en la articulación de tres esferas de políticas, las urbanas, las habitacionales y las sociales.



Mediante la articulación de las tres esferas, el sistema de acción local del hábitat podrá plantearse estrategias que involucren los distintos actores locales. Es decir a la población en forma individual, a las organizaciones comunitarias, a las ONGs, a cooperativas, a pequeñas y medianas empresas (que tengan una clara actuación local), a los distintos estamentos del gobierno local y otros niveles del Estado que tengan injerencia en lo local.

En un contexto de escasez de financiamiento y recursos, un sistema de acción local del hábitat, debe proponerse un aprovechamiento integral de los recursos locales. El mas importante recurso es la tierra urbana vacante y el suelo urbanizado (que puede estar en grandes extensiones o fragmentada en pequeñas parcelas o en parte de ellas). El segundo gran recurso es el propio parque popular de viviendas individuales, los edificios ociosos, y las viviendas sub-ocupadas o desocupadas. En la sociedad local existen otros recursos que pueden ser articulados. Ellos son el conocimiento técnico y la mano de obra (que puede ser afectada a la construcción y mantenimiento del parque edilicio) y la capacidad financiera (por pequeña que sea) de hogares y organizaciones locales.

Referencias

- **Banco Mundial** / 1991 / *"Política urbana y desarrollo económico. Un programa para el decenio de 1990"* / Documento de política / Washington
- **Banco Mundial** / 1993 / *"Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional"* / Documento de política / Washington
- **Castells M.** / 1989 / *"The informational City. Information technology, economic restructuring and the urban-regional process"* / Blackwell / London
- **De Mattos C.** / 1997 / *"Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana. Hacia un planeta de archipiélagos urbanos"* / Revista EURE / Santiago
- **Rosanvallon P.** / 1995 / *"La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia"* / Ed. Manantial / Buenos Aires
- **Sassen S.** / 1991 / *"The Global City: New York, London, Tokio"* / Princeton University Press / Princeton
- **Sassen S.** / 1994 / *"Cities in a world economy"* / Pine Forge Press / California
- **World Bank** / 2000 / *"Cities in transition. World Bank urban and local government strategy"* / Washington

Notas para la implementación de un sistema local de mejoramiento habitacional

Raúl Fernández Wagner

Este documento es una propuesta para la discusión, elaborada a partir de algunas experiencias propias y muchas ajenas, en investigación y experimentación en el campo de la vivienda popular. Ella tiene por objetivo presentar un esquema de acción local a los municipios y organizaciones con los que la UNGS esta hablando en torno a aportar ideas nuevas en materia de economía del trabajo y desarrollo local, en este caso vinculadas a la construcción y mantenimiento del parque habitacional urbano, en particular al sostén y/o puesta en valor del parque de viviendas populares.

Introducción

Uno de los procesos más significativos en el desarrollo de la RMBA, durante los años 60, 70 y 80, lo constituyó la supremacía de la autogestión espontánea de la vivienda. Para los sectores de ingresos medios bajos y bajos, el acceso a un lote sin servicios, en la periferia urbana, significó la cristalización de un proceso de integración urbana y de consolidación social y económica, mediante la construcción de la casa propia en un área nueva sin infraestructura y equipamiento y, mientras se habitaba y construía, se llevaba a cabo la lucha por los servicios y el equipamiento. Este proceso de construcción de la ciudad, constituyó una movilización fenomenal de recursos, por lo general poco valorada y percibida desde la administración local, a causa de la acumulación de acciones productivas en pequeña escala.

La segunda y tercer corona del Gran Buenos Aires, presentan aún hoy los resultados de aquel proceso (que ha disminuido pero no se ha detenido) que se encuentra en gran medida inconcluso. Este parque habitacional a medio construir, constituye uno de los problemas mas importantes en los partidos del Gran Buenos Aires, en medio de los efectos de la década del '90 y la prolongada recesión de los años recientes. Por algunos datos disponibles, se puede inferir que muchos de los autoconstructores del pasado los componen los nuevos pobres de hoy, por lo que por las dificultades económicas provocan que la cuota de inversión en la propia vivienda, se encuentre fuertemente afectada por la recesión.

Las políticas habitacionales nacionales y provinciales, que actuaron en el conurbano, estuvieron basadas primordialmente en la construcción de viviendas nuevas, desdeñando el potencial de actuación posible en lo local. Estas políticas de ningún modo brindaron soportes a este proceso, que sin dudas fue el que más soluciones aportó al problema habitacional. Hoy ya casi no existen programas provinciales y acciones efectivas en materia de vivienda, y los gobiernos locales tienen que enfrentar el problema habitacional en su propio territorio, en un contexto de crecientes conflictos en los asentamientos y villas existentes, por la ocupación de edificios y tierras, por la tugurización y ghettización de los conjuntos habitacionales construidos en el pasado, en un contexto de creciente desempleo y empobrecimiento de la población.

Así como muchos municipios están buscando caminos para generar trabajo y aliviar la pobreza, también están buscando soluciones para enfrentar la situación habitacional. Pero para ello no cuentan con políticas integrales, fondos genuinos, ni estructuras adecuadas, y tienen claro que la nueva complejidad que el problema adquiere, no se puede abordar solo construyendo casas.

La propuesta que en este documento presentamos intenta brindar un marco conceptual para contribuir al desarrollo local, intentando aportar soluciones a ambos problemas (vivienda y trabajo) al mismo tiempo. No pretende ser una receta, ni obviamente es la panacea. La clave es una concepción más integral de acciones posibles que operan sobre lo social y lo urbano, partiendo de actividades productivas.

La instrumentación y puesta en marcha de un "sistema local de mejoramiento habitacional", por necesidad tiene que involucrar a un amplio conjunto de actores locales, pero sin duda tiene su base en el gobierno local. Este, además de ser el estado en lo local, y representar en interés común, es quien detenta la regulación del parque construido en su territorio.

1- MARCO TEÓRICO GENERAL

La producción de la vivienda

En el tipo de políticas de vivienda implementadas en Argentina desde los años '50, para el Estado, el constructor de viviendas en forma excluyente ha sido el sector privado comercial, **cuya unidad productiva reconocible es la *empresa constructora***. Por ello, este sector ha sido el destinatario principal de la financiación para la vivienda nueva, y su poder de lobby ha sido aceptado en función que es el principal generador de ocupación y empleo y es quien provee unidades de habitación que resolverán el problema de los hogares de menores ingresos.

Este ha sido un sector "caro", como lo demuestra el hecho que la inversión demandada ha sido cuantiosa en el sistema FONAVI⁹. En términos más generales, se puede afirmar que esta estrategia ha sido socialmente costosa, pues la vivienda producida bajo este modo ha sido un producto muy deficiente y solo ha alcanzado para paliar una pequeña parte del problema habitacional. Como en Argentina (al igual que el resto de los países Latinoamericanos) el mercado formal de la vivienda, ha estado restringido a una pequeña elite, la satisfacción de la demanda de quienes necesitan vivienda, ha sido autogestada y/o autoconstruida.

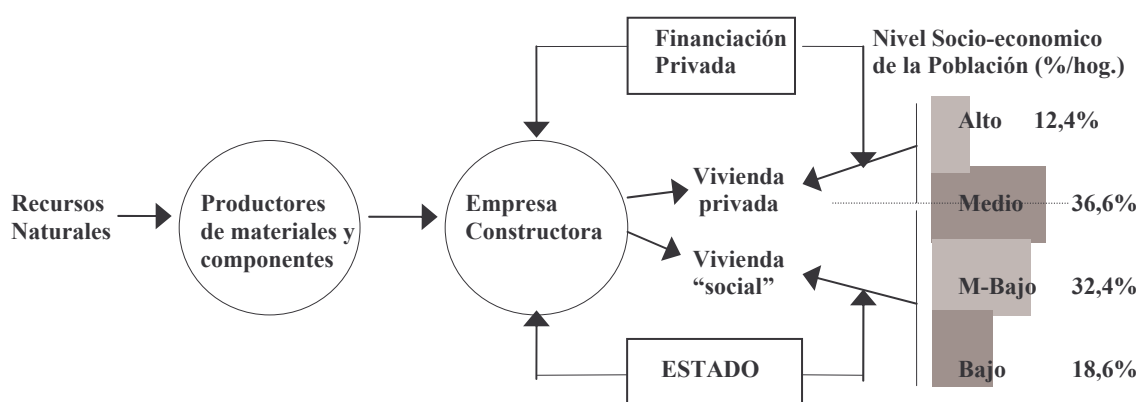
Es decir que la parte cuantitativamente más importante del parque de viviendas son financiadas, gestionadas y/o construidas por los propios usuarios, **cuya unidad productiva reconocible es el *hogar***. Este sector productivo al que muchos denominan "sector social" o "Tercer Sector" (frente a la bipolaridad Estado-Sector privado) no es mas que otra dimensión del sector privado, solo que es un sector no comercial. El hogar forma parte de un sector que también produce bienes y servicios, pero

que no prima en sus intereses la obtención de beneficio económico sino -como en el caso de la vivienda- la obtención de un bien de uso motivado principalmente por la necesidad, es decir por la reproducción de la vida misma, lo que no quiere decir que estas actividades productivas no formen parte del mercado ni constituyan relaciones capitalistas. En general la autoprovisión es de un bien que no pueden adquirir en el mercado, dado el alto costo que la formalidad acarrea en el mercado en relación a sus bajos ingresos.

La experiencia histórica de la conformación del parque del Gran Buenos Aires, demuestra que los hogares, en su proceso de inserción urbana han tenido históricamente un acceso relativamente fácil a la posesión de un lote de tierra (sin servicios) en la periferia urbana. Este sector participa entonces de las prácticas de mercado, no comprando nuevas casas (como producto final), pero comprando lotes, materiales de la construcción, y casas de baja calidad sin terminar, por lo tanto lo que agrega es el ensamble o armado del producto final en el sitio.

Si se observa en forma completa la estructura productiva situando los principales agentes, se observa que el producto vivienda de alto estándar, construido en el sitio por empresa constructora tiene dos vías la que se comercializa para la demanda solvente, y la que forma parte de las políticas de vivienda en su formato tradicional (oferta de viviendas llave en mano) que son asignadas socialmente por mecanismos de handica-pología o clientelares. La siguiente figura trata de esquematizar ello.

FIGURA 1
ESQUEMA DE PRODUCCION DE LA VIVIENDA DE ALTO ESTANDARD



En anteriores trabajos de investigación (Fernández Wagner, 1994, 2000) realizando un análisis del total de la producción de la vivienda, intentando situar el lugar de la autoconstrucción y el tipo de relaciones en la cadena productiva, se observaba que la totalidad del parque de viviendas existente es producido por un conjunto de agentes que operan en la articulación de lo formal e informal.

En el proceso que va de los recursos naturales al producto final (la vivienda), en el primer círculo (a) se encuentran los productores de materiales básicos, generalmente compuesto por las industrias procesadoras de gran escala materiales sin forma (cemento, acero, aluminio, etc),. En el segundo

⁹ La Subsecretaría de Vivienda de la Nación consigna en el informe presentado para la Conferencia Habitat I (Estambul) en junio de 1996, que entre 1976 y 1994, el FONAVI construyó 510.000 viviendas con una inversión total de 15.000.000.000 de pesos.

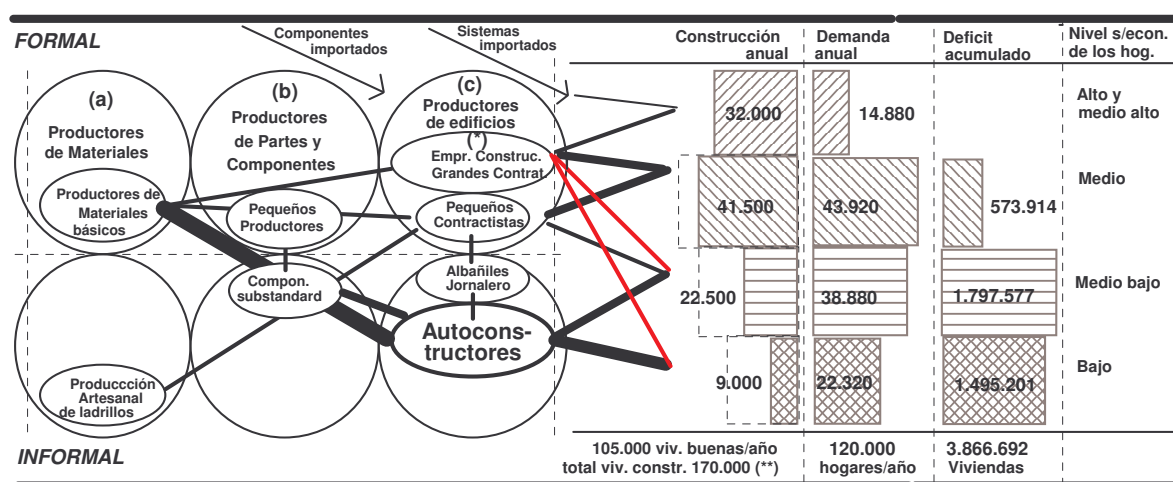
círculo (b) se encuentran los productores de partes y componentes, son plantas grandes, medianas o pequeñas según la demanda de escala del producto a procesar, producto (por lo general multifuncional) que ya incorpora diseño y modos de ensamble. Estos dos subsectores económicos, aportan entre el 55% y el 62% del valor agregado al momento de la construcción en el sitio. Por último está el sector productor de edificios (c), sector que ensambla el producto final en el sitio, cuya unidad principal de producción (formal) es

La empresa constructora, y la informal es el hogar.

La siguiente FIGURA 2 trata -solo de modo esquemático- de colocar los agentes y sus relaciones y su grado de articulación en función del sector socio-económico al que se destina su producto. La articulación trata de ejemplificar la existencia de los distintos submercados. Como productores formales operan en el mercado informal, o colocan productos substandard en otros bolsones (submercados) de menor poder adquisitivo. Como están ingresando en los sectores de producción mas exigente materiales y componentes extranjeros.

Pero la figura, fundamentalmente trata de evidenciar la alta dependencia del autoconstructor de los materiales básicos de construcción y los componentes, todo en un conjunto de diferentes combinaciones que esquivan principalmente a la empresa constructora. Es importante destacar que el autogestor-constructor de la vivienda genera empleo. En tiempos de baja de la actividad formal los hogares (que construyen motivados por necesidad) ocupan buena parte de la mano de obra que se desempeña en los circuitos barriales, y que (part-time) o en otros tiempos esta ocupada en las empresas formales.

FIGURA 2



(*) Constructores de conjuntos de vivienda oficial y sector especulativo de la construcción privada

(**) La estimación de viviendas construidas anualmente (incluidas las clandestinas) proviene de Arbide D., 1995

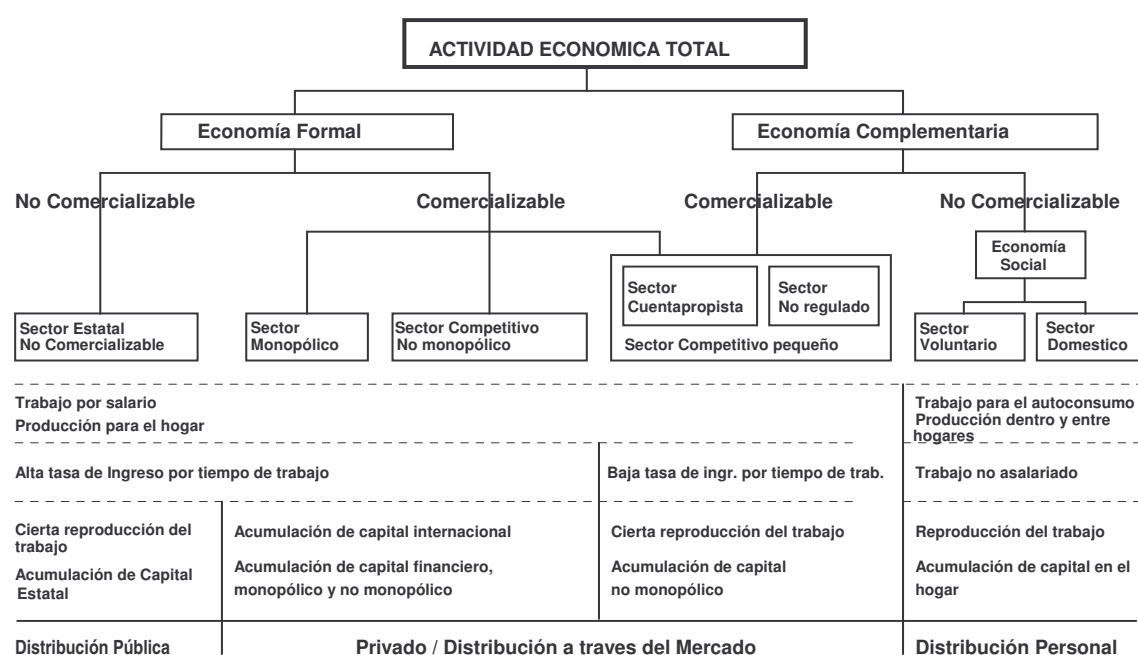
El hogar como unidad de producción

Tradicionalmente las dos unidades de analisis económico son: la empresa (o la firma) y el hogar. El hogar es considerado una *institución productiva*, y del mismo modo que la empresa, produce bienes y

servicios los cuales en modo tangible, producen valor agregado usando capital y mano de obra. Pero rara vez el hogar aparece en los cálculos de los modelos económicos (salvo como la figura de "consumidor"), y menos aún como sujeto económico al que se dirigen las políticas de desarrollo.

En el análisis económico de años recientes (alternativo al neoliberal) se le ha comenzado a prestar importancia al peso del hogar en el conjunto de la actividad económica, particularmente en lo que se denomina ***economía complementaria*** y mas específicamente ***economía social***. En la siguiente FIGURA 3 J. Wheelock (1992) coloca el total de la actividad económica y el rol que los diferentes sectores juegan en el cambio estructural de la economía.

Características seleccionadas de los sectores económicos / Wheelock J.,1992



Modos de producción de la vivienda

En términos teóricos la referencia que algunos autores hacen sobre *modo de producción* parte de reconocer la particular combinación de la estructura económica con la superestructura ideológico-política (Wolpe H., 1980). Asimismo el *modo de producción capitalista* reconoce una etapa previa denominada *precapitalista* que fue históricamente transformada por la imposición del nuevo modo. Pero el caso es que en los países capitalistas periféricos coexisten ambos modos, con profundas relaciones entre si. Lo que en otros términos se denomina articulaciones o penetraciones del modo *capitalista* sobre el *precapitalista*.

En el caso de la producción de la vivienda la articulación de los diferentes factores, varía de acuerdo a la naturaleza de los agentes intervinientes y su posición relativa en el circuito productivo y el mercado. Básicamente se puede distinguir a cuatro agentes determinantes: el Estado, los promotores

inmobiliarios, las empresas de construcción y los usuarios. Los promotores inmobiliarios y las empresas de construcción son los agentes capitalistas por naturaleza, en cambio el Estado tiene otros objetivos (en el mejor de los casos de reaseguro del bien común y de redistribución) y el usuario participa en el mercado como demandante o como productor.

La producción de viviendas tiene algunas características particulares.

En primer lugar hay que tener en cuenta que producir un objeto significa planificar las acciones (eventualmente proyectar), realizar un enorme conjunto de gestiones en distintas áreas: relacionadas con el trabajo, con la infraestructura, con las compras de los insumos, con la contratación de trabajos especiales, con las normas vigentes, etc., y finalmente fabricar el objeto en sí, es decir incorporar materia, trabajo y energía en su construcción.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que en el caso de la vivienda, algunas cuestiones son particularmente distintas. Requiere un sitio. Se relaciona con otros objetos en el continuo urbano. Se relaciona ("conecta") a redes de servicios urbanos. Se trata de un bien muy costoso, por lo tanto motivo de gran inversión de dinero.

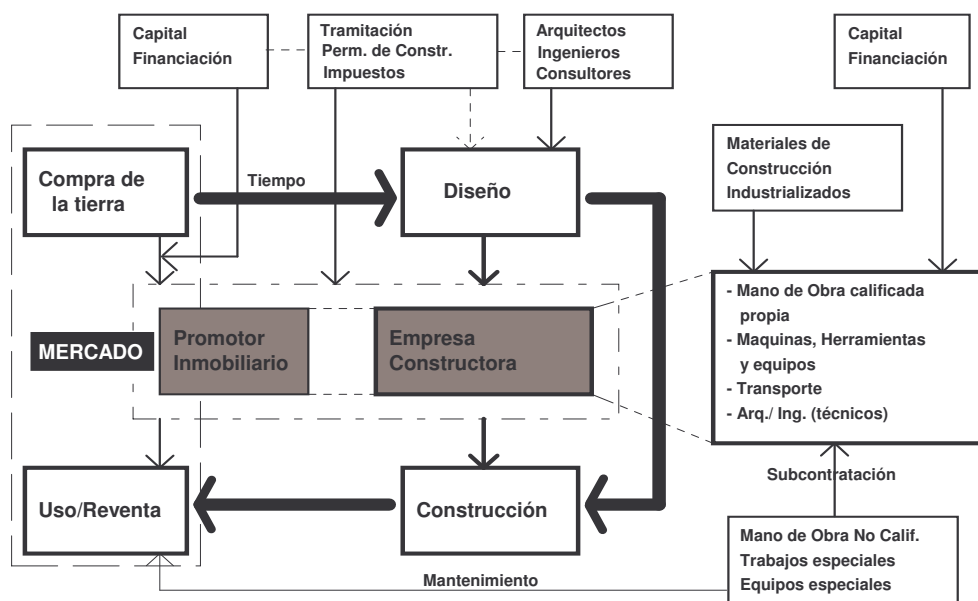
La producción de la vivienda si bien ha tenido un desarrollo creciente durante el proceso de industrialización, siempre ha estado retrasado, en relación a la tendencia general del proceso de industrialización. Ello se debe en gran medida a las características particulares del heterogéneo producto de la construcción (viviendas, edificios, caminos, etc.), y las limitaciones físicas para industrializar sus procesos. Que el objeto a producir precise de un sitio específico y disperso geográficamente, precise de una gran cantidad de capital necesario inmovilizado durante bastante tiempo, que en términos de mercado exista estrechez de la demanda solvente, etc., son impedimentos muy importantes para un desarrollo tecnológico y productivo maduro y una total penetración por parte del capital.

La producción empresarial de la vivienda

En países como Argentina históricamente la producción empresarial de la vivienda, se ha dado con un modo artesanal desarrollado (en algunos casos con tareas y técnicas racionalizadas). La figura central es la Empresa Constructora, la cual en articulación (o formando parte de la misma sociedad) con un promotor inmobiliario, desarrollan el conjunto de la operación económica. Es el caso del capital especulativo aplicado a la vivienda. Cuando interviene el Estado la figura del promotor inmobiliario es reemplazada por el Estado como gestor y financista del emprendimiento. En la FIGURA 4 se esquematiza el proceso y las relaciones de producción.

FIGURA 4

Producción empresarial de la vivienda en países en desarrollo



Pero la vivienda que es autogestionada y/o autoconstruida articula las cuatro fases que se determinan en este circuito de distinto modo. El principal cambio está dado por el pasaje del hogar del mercado (como demandante) a ser el eje de la producción.

Producción no empresarial de la vivienda

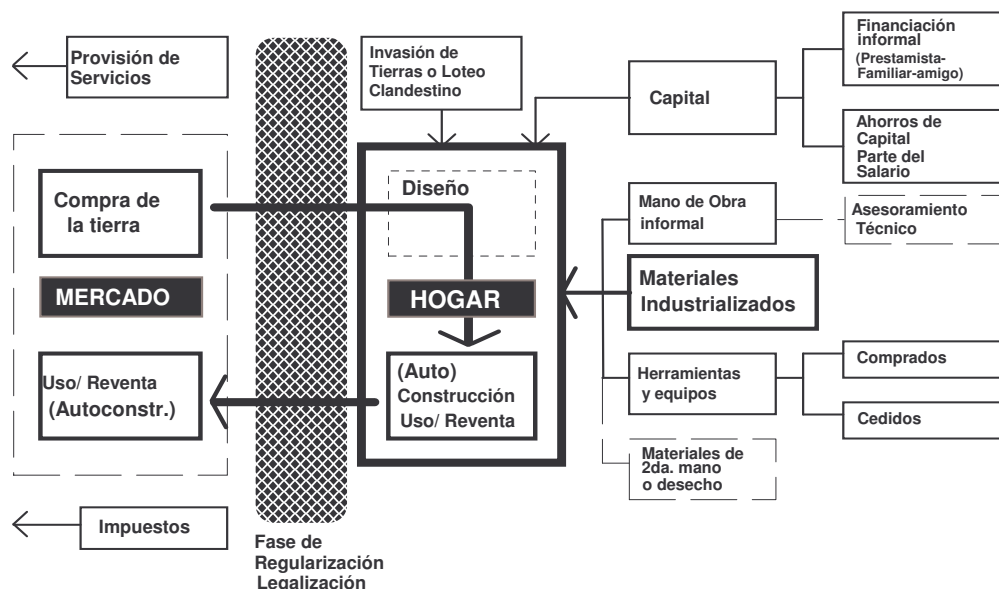
En la autogestión la unidad de producción es el hogar. Productor y consumidor son lo mismo. Es mas, producción y uso se da al mismo tiempo. En la mayoría de los casos en superpuesto al proceso de desarrollo familiar.

El hogar autogestor posterior a la compra del terreno, produce la ocupación espacial ni bien pueda construir (o instalar) un primer refugio, generalmente reemplazando la renta que anteriormente se abonaba en alquiler, por inversión en la vivienda. A partir de la primer ocupación el autoconstructor, comienza el largo proceso de gestión y que en muchos casos (dependiendo de su situación laboral y sus habilidades) involucra también trabajo directo en la producción del objeto. En nuestras ciudades se ha comprobado que este proceso es acompañado con un conjunto de acciones del vecindario que conllevan a una inversión comunitaria en servicios e infraestructura. Tanto la acción individual como la colectiva, producen una mercantilización del objeto, que a lo largo de los años otorga al usuario una capitalización que en algunos casos es comparable a los productos realizados por el sector formal. Alcanzada la regularización de la construcción (y en los casos de ocupación ilegal de la tierra) el producto se inserta en el mercado como una más de las mercancías.

En la siguiente FIGURA 5, se presenta el modo en que esta articulación productiva se dá, colocando los mismos cuatro pasos reconocibles en la anterior figura 4: Compra de la tierra, Diseño, Construcción y uso y reventa.

FIGURA 5

Producción de la vivienda por autoconstrucción (artesanal-informal)



Del conjunto de factores productivos que el autoconstructor articula, algunos pueden pertenecer a formas desvalorizadas (respecto a las condiciones de mercado) pero que representan capitalización propia, en el marco deprimido de las economías. Sin embargo el autoconstructor en países como Argentina (con larga tradición de consumo de productos industrializados) tiene una alta (completa tal vez) dependencia de los materiales de construcción industrializados. El ritmo de la construcción lo determina en gran medida la capacidad de compra de los materiales de construcción. Puesto que el alto valor económico de los materiales para el autoconstructor, ha sido comprobado como el mayor impedimento que el encuentra en el desarrollo de su acción.

El autoconstructor incorpora un devaluado valor agregado como resultado de la acción productora del hogar, tal como fuera consignado por la crítica neomarxista, frente a otras acciones de costo desvalorizadas o a ahorros considerables por su informalidad, los materiales constituyen aún una proporción mayor de valor agregado que en el sector formal. Salas (Salas J., 1989) separó los diferentes componentes del precio final en la vivienda social en comparación entre países desarrollados y en desarrollo y bajo prácticas formales e informales, mostrando como en el sector informal en los países en desarrollo los materiales el precio de los materiales es el 64% del precio total de la vivienda.

2- MARCO DE REFERENCIA

Dimensión social y urbana de la autogestión espontánea de la vivienda¹⁰

En el caso de Argentina y del Gran Buenos Aires (GBA), la autogestión de la vivienda ha producido –y produce- mucha vivienda buena, pero la prolongada extensión temporal de su proceso de construcción, en los datos censales, se ve en parte reflejada, en la categoría denominada “Casas B”. Es decir viviendas que, si bien poseen una buena base estructural (no son precarias), presentan al menos una de las tres deficiencias siguientes: poseen piso de tierra, no poseen agua en el interior de la vivienda, y/o no tienen inodoro con descarga de agua. Es decir condiciones que afectan primordialmente la situación sanitaria de la habitación.

Si se observa el déficit habitacional calculado para Argentina a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, se observa que de los 2.705.530 (30,3%) hogares que padecen situaciones habitacionales deficitarias, se dividen en 479.950 (5,4%) hogares que habitan viviendas buenas pero padecen hacinamiento por cuarto, y en 2.225.570 (24,9%) hogares sufren precariedad de la vivienda, de las cuales 651.766 (7,3%) son irrecuperables (ranchos y casillas) y 1.573.804 (17,3%) son viviendas recuperables (Casas B), es decir casi el 60% del déficit.

En los 19 partidos del Gran Buenos Aires, la situación mostrada por el censo '91, fue la siguiente:

Situación habitacional 1991	Cifras	Porcentaje s
Total de hogares 19 partidos	2.172.716	100,00 %
Hogares que habitan ranchos y casillas	190.895	8,8 %
Hogares que habitan Casas B	317.778	14,6 %
Hogares que habitan viviendas buenas que demandan ampliación	288.460	13,3 %
Total demanda de construcción mejoras y ampliaciones	797.133	36,7 %

FUENTE: INDEC - Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991

Otro aporte significativo para entender esta cuestión es la información aportada por la encuesta de Situación Habitacional realizada en octubre de 1988, mediante un(formulario adjunto a la EPH. En el documento elaborado por la Secretaria de Vivienda de la Nación que resume los datos de dicha

¹⁰ Por autogestión espontánea de la vivienda, se hace referencia al proceso que los hogares desarrollan en pro de obtener su propia vivienda. Proceso que partiendo por lo general de la compra de un lote, se basa en la propia administración (y planificación) del proceso de construcción, que puede o no incluir involucramiento directo en la construcción. (la experiencia demuestra que las tareas sencillas las ejecuta la familia y las complejas se las subcontrata en el barrio). Este proceso por lo general no tiene asistencia técnica y se desarrolla al margen de las regulaciones municipales.

encuesta, titulado "Caracterización socio-habitacional del Area Metropolitana de Buenos Aires", se realizó un análisis de la producción de la vivienda.

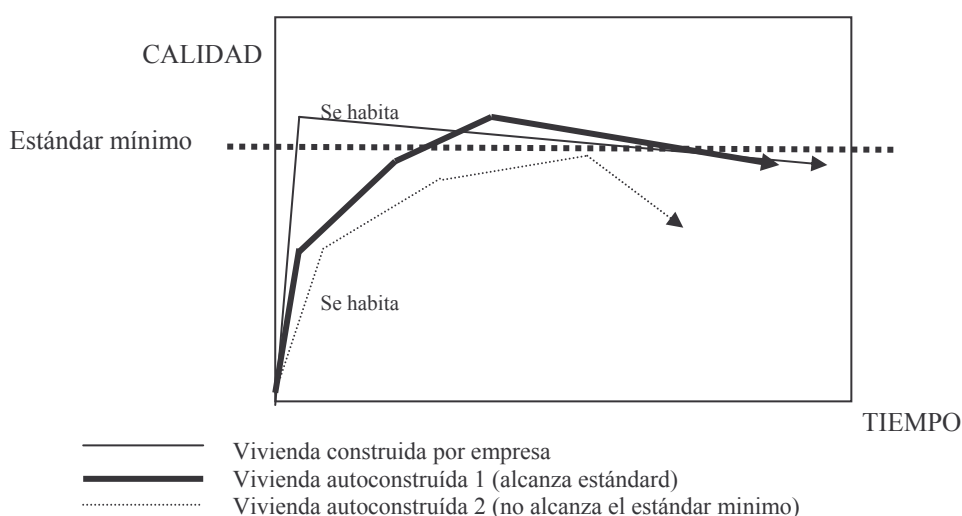
En porcentajes se estableció que en los partidos del conurbano **el 45,5 % de las viviendas en lote propio, eran autoconstruidas** (un porcentaje que obviamente se puede incrementar tomando en cuenta a los autoconstructores que están en una situación irregular con la tierra) En el mismo trabajo se establece que del total de viviendas autoconstruidas **el 78,4% no tuvieron ayuda técnica**, y que **solo el 44,2% había contratado mano de obra**. En cuanto al financiamiento, en el conurbano también se estableció que **el 63,6 % la financió con ahorros propios**, y que **del 28,7% que obtuvo financiación, el 44,9% lo obtuvo de fuentes privadas**. Lo más notable es que **el 65.9% de estas casas**

alcanzaron una alta calidad de construcción.

Se verifica entonces que la vivienda autoconstruida comprende a una importante parte del parque habitado, y que es un proceso que, teniendo como punto de partida el acceso a la propiedad de la tierra, que posibilita la inversión en estructuras permanentes, involucra un conjunto importante de actividades productivas en pequeña escala.

El motor que la autoconstrucción significa en la economía local, y el logro de capitalización para la economía doméstica, se empaña con la penuria que en términos de habitabilidad, el proceso de construcción progresiva implica. Algunos estudios demuestran que la autoconstrucción demora no menos de 15 años en arribar a un producto con un estándar de calidad aceptable, por lo que la situación de salubridad y confort suele ser muy deficiente en las etapas reproductivas de los hogares.

En el siguiente esquema se grafica como en la autoproducción de la vivienda, se construye mientras se habita.



La irregularidad normativa

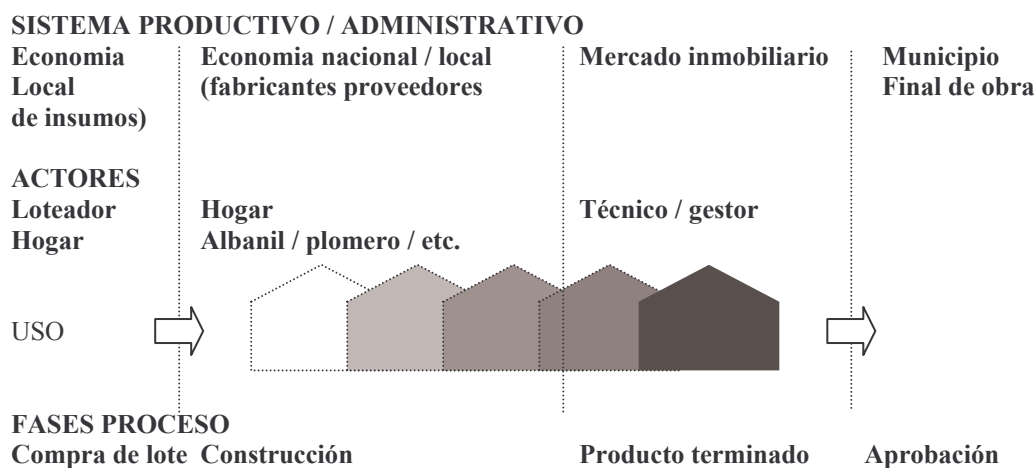
Si se observa el proceso de autogestión de la vivienda urbana en términos de regularidad y encuadre a las normas urbanas y de construcción vigentes, se observa que el proceso de planificación – aprobación municipal – construcción – habitación, se altera por completo.

Proceso regular de producción y empadronamiento habitacional



En cambio en el proceso de autoconstrucción, se construye primero (con muy escasa planificación), se construye mientras se habita (por muchos años) y luego cuando la vivienda y el vecindario alcanzan un importante estado de consolidación se empadrona la construcción.¹¹ El siguiente esquema presenta el proceso irregular.

Proceso irregular de producción habitacional



3- NOTAS PARA UN SISTEMA LOCAL DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL

¹¹ Por lo general los municipios tienen dos tipos de estrategias al respecto. Dejan que las construcciones irregulares proliferen y realizan periódicamente "amnistías" (al pago de derechos de construcción con multas) y empadronan construcciones "clandestinas". La otra forma corriente es de tipo compulsivo, mediante relevamientos aéreos o imágenes satelitales, se intima a la regularización.

Antecedentes

Las ideas que se presentan a continuación es producto de una trabajo que venimos realizando en la UNGS, de debate y observación de un conjunto de experiencias en materia de hábitat y desarrollo local en varios países y ciudades de la región. Estas experiencias constituyen una búsqueda de alternativas a las políticas tradicionales y de salida a la crisis social, y se plantean un desarrollo urbano y social más equilibrado y justo.

Nos referimos a experiencias que desde inicios de los años '70, han venido desarrollando ONGs (como CEVE, SEHAS y SERVIPROH de Córdoba, el ICOHA de Resistencia, FVC, Sedeca, Madre Tierra, Pro Vivienda Social, el club del Hornero, entre otras de Buenos Aires y otras de Santa Fe, de Tucumán y Mendoza, por citar algunas). A experiencias llevadas a cabo por algunos gobiernos locales del país y de Brasil, Colombia, México y Chile. También a experiencias desarrolladas en Universidades (sistema SATA en Mar del Plata, el IidVi en Resistencia, otras de las sedes de la UTN, etc.)

Todas ellas, en distintas instancias y propuestas, han abordado los problemas básicos que integran esta propuesta. Es decir la provisión de materiales, el desarrollo de partes y productos, la organización del trabajo, la mejora habitacional, la asistencia técnica, y la normativa municipal.

Componentes

Para la definición de una estrategia de intervención sobre el parque habitacional existente, que requiere mejoras estructurales, ampliaciones, y/o terminaciones, hay que reconocer el estado de lo que a nuestro entender constituyen sus cinco componentes –o campos de actuación- principales:

- financiamiento,
- asistencia técnica,
- provisión de materiales e insumos,
- mejora, completamiento y/o ampliación de la vivienda, y
- aprobación municipal de la obra (empadronamiento y certificación final).

• Financiamiento

La autogestión habitacional se ha basado en la capacidad de ahorro propio por parte de los hogares, los prestamos personales en las redes familiares o vecinales, y los prestamistas informales. La constante de este proceso, ha sido la lentitud en las acciones (no menos de quince años en consolidar una vivienda) y/o las altísimas tasas del financiamiento informal.

El financiamiento de la autogestión habitacional está llamando la atención en forma creciente, como lo demuestran las experiencias provenientes del microfinanciamiento a los hogares para la mejora habitacional. El caso del Granmen Bank a nivel internacional, de la Fundación Pro Vivienda Social y FVC, entre otras en el Gran Buenos Aires, con prestamos a grupo solidarios, demuestran que la

coobrabilidad es alta y se puede formar un capital en giro importante. Las sinergias y replicabilidad del sistema son altas. (El Banco Mundial en el Slam Upgrading Programme asegura que por cada peso prestado se registra una inversión a cargo de los destinatarios de 3 a 7 pesos)

En el nivel municipal existen también algunas experiencias incipientes¹². En este caso se demuestran las mismas constantes, alta coobrabilidad, evolución del fondo en giro, acceso reiterado de las familias solicitantes, etc. En el caso de los municipios se incorpora asistencia técnica brindada por el propio cuerpo de técnicos municipales, que dotan al proceso de mayor racionalidad y control, y en algunos casos incorporan aprobación.

Si se avanza en este sentido, la evolución hacia un sistema más maduro (y complejo) debería desembocar en un diseño que presente una combinación de crédito, ahorro y subsidio. Una correcta implementación de un sistema basado en este trípode, en teoría, tendería a provocar una más correcta distribución de los recursos escasos y a provocar los mayores impactos en la economía local.

- **Asistencia técnica**

La asistencia técnica en el sector formal de la construcción esta a cargo de un cuerpo de profesionales (arquitectos, ingenieros, y maestros mayores de obras) que se encuentran bajo un sistema regulado (colegiado) de honorarios en la práctica liberal, o actúan a sueldo de las empresas u organismos.

Estas formas altamente mercantilizadas de incorporación de conocimiento técnico en la fase final del proceso productivo, es decir del ensamble en el sitio de los materiales, se encuentran fuera del alcance de por lo menos el 70% de los productores de viviendas. La autogestión de la vivienda no contó históricamente con asistencia técnica, salvo en algunos casos aislados.

Solo lo ha hecho en algunos programas de gobiernos locales, o en ONGs. En el caso de los municipios se brinda con los técnicos a sueldo, en el caso de las ONGs, estas suelen combinar tareas de asistencia técnica, también a sueldo, o bajo principios de solidaridad.

En la búsqueda de trasponer la barrera del mercado, se observan experiencias en varios lugares de América Latina, como el caso de las HABIs en Sao Paulo, a principios de los '90, las Asesorías Técnicas en el sistema cooperativo Uruguayo, desde los '70, las actuales experiencias de "arquitectos de la comunidad", que comenzaron en Cuba y se están replicando ya en Uruguay y México, como parte de ensayos de formas de ejercicio profesional dirigido a los constructores informales, en algunos colegios de arquitectos de América Latina.

- **Provisión de materiales**

La autoconstrucción es altamente dependiente de la provisión de materiales básicos, por lo general provistos por la gran industria nacional, como analizamos en la primera parte de este trabajo. En el

¹² En la Municipalidad de General Pueyrredón (Mar del Plata) existe desde 1995 un programa de micro préstamos solidarios para la mejora y ampliación de viviendas populares, altamente exitoso. Su fondo se ha sostenido en el tiempo gracias a la alta coobrabilidad.

campo de la provisión de materiales han existido en el campo del hábitat popular numerosas búsquedas que permitan abaratar los costos y tal dependencia.

Este ha sido el incentivo principal en un grupo muy importante de ONGs Latinoamericanas, que se ha abocado a la investigación y el desarrollo de materiales, componentes y técnicas constructivas "alternativos", generalmente muy influenciados por las corriente de desarrollo de "tecnologías apropiadas" lideradas mundialmente por el ITDG (Intermediate Technology Development Group) de Inglaterra, fundado por Schumacher en los '70.

Estas experiencias han recorrido un largo camino, y si bien se cuentan con algunos logros, estos principalmente se centran en las tecnologías de procesos, las estrategias en la gestión y la participación de los usuarios en los procesos productivos. Pero muy escasamente en haber encontrado reemplazo a los materiales básicos provistos por la gran industria, donde la racionalidad y la economía de la gran serie de producción, es insuperable por la producción en pequeña escala.

Pero en este sentido aún hay caminos por explorar. Por ejemplo, los materiales producidos por la industria de la construcción están concebidos para ser parte de procesos y equipos complementarios de la construcción empresarial, por lo que puestos en los procesos de construcción artesanal, en pequeña escala, resultan inapropiados en distintos grados.

- **Construcción**

Respecto al trabajo de construcción en sí, los estudios en ese sentido demuestran que para el autoconstructor no experto, los trabajos sobre las estructuras permanentes no tienen una gran dificultad en su ejecución, en construcción en pequeña escala. Si se registran problemas en la ejecución de algunas aislaciones (P/ej. capas aisladoras) En construcción tradicional si se detectan grandes dificultades en las terminaciones. Para el autoconstructor no experto los revoques que deben realizarse "a mano" requieren una pericia que escapa a su conocimiento. Por supuesto que las grandes dificultades están dadas en la obra de las instalaciones, con cierto grado de dificultad en las eléctricas y con mucho grado de dificultad en las sanitarias.

En las encuestas los se comprueba que los autoconstructores hechan a mano de servicios especializados en las redes de parentesco y vecinales, o contratan determinados trabajos con albañiles, plomeros o electricistas locales, muchos de ellos operarios de las empresas formales o pequeños contratistas.

- **Empadronamiento y/o regularización de las construcciones**

Respecto a la situación de la aprobación y empadronamiento de las construcciones en el sistema catastral municipal, ya hemos comentado el proceso inverso de construcción primero y muy posteriormente regularización mediante empadronamiento de hecho de lo realizado.

Esta situación es muy grave, En primer lugar significa que un municipio no tiene control de la seguridad y calidad de la construcción de por lo menos el 60% del parque. En segundo lugar significa que las familias acumularán un importante capital no escriturable, solo hasta la obtención del certificado de finalización de obra. Lo cual es un importante freno a la actividad económica y la seguridad jurídica de los hogares.

Ello tiene lugar porque la forma en que los municipios incorporan la construcción es sobre el supuesto que el proceso será el regular, es decir planificación, aprobación y construcción. Por ello todo el procedimiento se basa en un estándar "alto" que requiere la inversión concentrada en un corto período de tiempo. Solo posible cuando hay alto nivel de poder adquisitivo, ahorros o financiamiento hipotecario, cuestión que la realidad demuestra que es viable para una parte minoritaria de la población.

Cuando la realidad de la gran mayoría demuestra que la construcción se realiza en pequeña escala, en modo progresivo, compuesta de pequeños ahorros e inversiones, que se encuentran espaciadas en el tiempo, la única opción es realizarla en la clandestinidad. No existen mecanismos que permitan la incorporación de la construcción progresiva.

Conformación de un sistema local de mejoramiento habitacional

La importancia estratégica que, sobre el estado del parque construido y la situación social de la población, tendría la implementación de un sistema de acciones de mejoramiento habitacional, pensado para la promoción del desarrollo local, está por demás justificada en si misma.

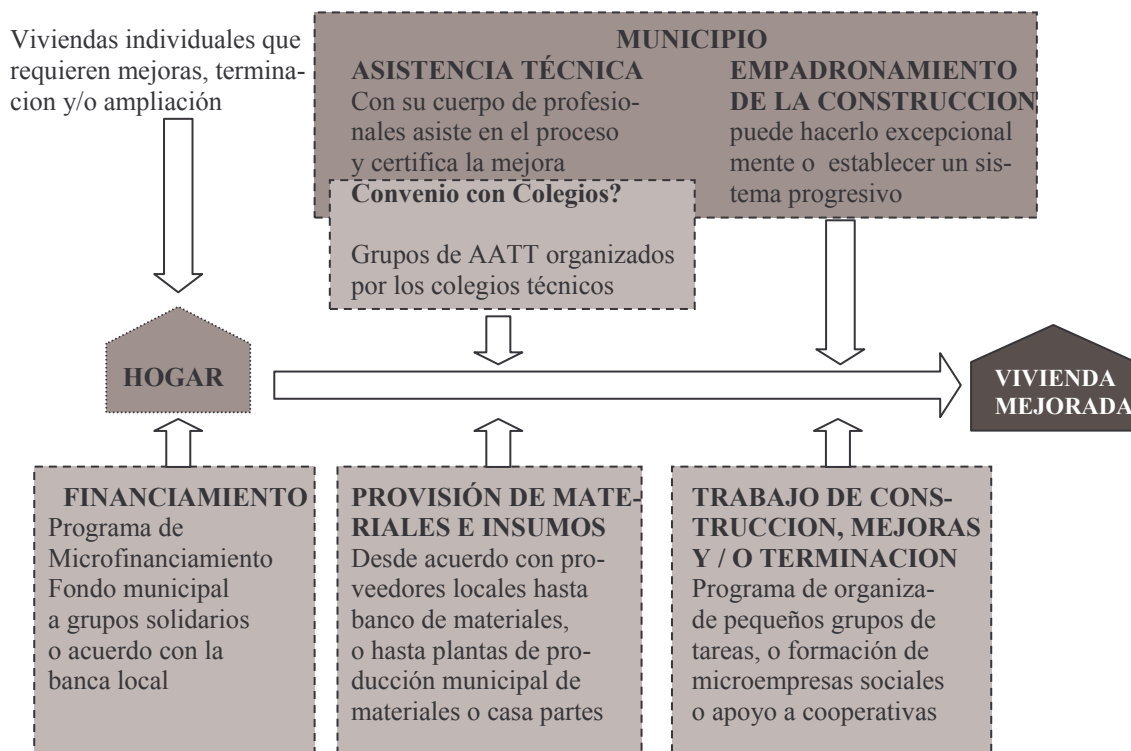
Este sistema de acciones permitiría además de la sustantiva mejora del parque en sí, avanzar en una articulación mayor con políticas sociales locales y con políticas urbanas, programar acciones complementarias para encontrar respuestas a algunos problemas de los tres niveles de pobreza reconocibles con relación a lo habitacional. Nos referimos a La atención a la emergencia de alojamiento y las situaciones de extrema pobreza, a los emergentes propios de la pobreza estructural y las situaciones de "nueva pobreza".

El diseño de un sistema local de mejoramiento habitacional debería estar concebido para involucrar al menos a los siguientes actores: Hogares, financistas locales, pequeños contratistas, albañiles y especialistas locales, corralones barriales, proveedores de materiales y transportistas locales, técnicos en construcción y profesionales (MMO, ingenieros, arquitectos, etc.) y al municipio local en sus distintas reparticiones: Obras privadas o particulares, Obras públicas, Planeamiento, Vivienda, Desarrollo Social, etc.

A continuación, como base para un debate y especulación acerca de la estrategia, en la FIGURA 6, esquematizamos la posible articulación de los cinco campos de actuación antes descriptos, especificando en cada componente las posibles acciones.

FIGURA 6

SISTEMA LOCAL DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL



Sin duda que el desarrollo de un sistema como el propuesto, es de esperar parta de un financiamiento, que aunque pequeño, tendría un efecto desencadenante que, en la articulación con otros recursos, con el consecuente impacto en la economía local y en la generación de trabajo. Pero no obstante si un financiamiento oficial y formal, no existiera, sería posible avanzar con este sistema local de acciones, puesto que esta economía ya funciona. En todo caso lo que se estaría haciendo es reformular la articulación, aceptar mecanismos, facilitar procesos, e intentar provocar sinergias.

Como comentario final, es de destacar, que el municipio, se constituye obviamente en el actor clave. Dado que puede implementar de diversas formas acciones en este sentido, de acuerdo a sus capacidades y los objetivos políticos de la administración de turno. Los componentes que antes detallamos pueden resultar ser un conjunto de programas, y el sistema de mejoramiento habitacional entonces resultaría de la articulación programada de ellos.

Presentadas estas ideas principales, ponemos esta propuesta a consideración de funcionarios y técnicos para el debate.

Referencias

- **Arbide D.** / 1995 / "*La autoproducción de viviendas en Argentina. Una aproximación a su estimación*" / mimeo / La Plata
- **Fernández Wagner R.** / 1994 / "*Supply of basic building materials for small Scale construction. Constraints under Structural Adjustment policies In Latin America, The Case of Argentina.*" Proceedings 2nd. SYMPOSIUM HOUSING FOR THE URBAN POOR / Birmingham UK
- **Fernández Wagner R.** / 2000 / "*Políticas de vivienda y demanda habitacional. Relación Estado-sector privado en el sector construcciones. Limitaciones y potencialidades*" Publicado en: **Panaia Marta** (comp.) / 2000 / "*Construcción: Productividad, Empleo e integración regional*" / Colección CEA-UBA / Editorial Eudeba / Buenos Aires
- **SVOA** / 1989 / "*Caracterización socio-habitacional del area metropolitana de Buenos Aires*" / Ministerio de Salud y Accion Social Secretaria de Vivienda y Ordenamiento Ambiental / Mimeo / Buenos Aires
- **Wheelock J.** / 1992 / "*The household in the total economy*" / En: Ekins P. & Max-Neef M. "Real-Life Economics. Understanding wealth creation" / Routledge / London
- **Wolpe H.** / 1980 / "*The articulation of modes of production*" / *Essays from economy and society* / Routledge / Boston