

# La integración social como objetivo de las políticas habitacionales<sup>1</sup>

Víctor Saúl Pelli <sup>2</sup>

Esta ponencia intentará profundizar en un aspecto particular de las políticas habitacionales: el de su potencialidad y peso como generadoras y reafirmadoras de patrones de interrelacionamiento y de organización social, teniendo presente la oportunidad y necesidad de orientar esa potencialidad a la superación de uno de los escollos más poderosos para el desarrollo de nuestras sociedades latinoamericanas dentro de las premisas de organización democrática: el de las situaciones estructurales de subordinación social, fragmentación, exclusión y confrontación de sectores.

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

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

This paper aims at taking a deeper look at a specific aspect of housing politics: their potenciality and capacity as generators and reassurers of patterns of interrelations and social organization. It must be kept in mind that there is the opportunity and the need to lead this potenciality in order to overcome one of the strongest obstacles in our latinamerican societies present within the premises of democratic organization: the social structural situations of social subordination, fragmentation, exclusion and confrontation.

The housing policies have their origin in decisions aiming at the redistribution of wealth (such decisions may be impuled by very different motivations and political strategies) and they may also aim at reassuring the modern urban pattern which shapes the society and the habitat through the production of a social habitat. The premises of wealth redistribution, at least in the most frequent and public interpretation, lead the actions mainly to the sectors with the largest needs and greatest troubles to overcome them through their own means.

## LA ACCION HABITACIONAL ENTENDIDA COMO PRODUCCION Y TRANSFERENCIA DE BIENES Y SERVICIOS.

Las estrategias y acciones implementadas dentro de un determinado modelo de política habitacional se corresponden con nociones concretas adoptadas por sus autores/responsables acerca de la naturaleza de las carencias y de la naturaleza de las acciones con que corresponde solucionarlas, tomando como base la consigna redistributiva. En las versiones predominantes de políticas habitacionales en nuestros países, estas nociones conducen a la

- <sup>1</sup> El presente artículo constituyó una ponencia al Seminario Internacional "Desarrollo Habitacional y Urbano Sustentable" de la Red CARDHUS, realizado en Abril de 1997, en el Centro de Investigaciones Ambientales y Centro de Estudios de Tecnología y Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- <sup>2</sup> Arquitecto, Director del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la U. N. Del Nordeste, y del Instituto para la Comunidad y el Hábitat. Profesor de "Introducción a la Vivienda Económica" en la Carrera de Arquitectura de la UNNE. Investigador en la categoría independiente y miembro de la Comisión Asesora del CONICET sobre Arquitectura y Hábitat. Argentina.

interpretación de las carencias como falta de disponibilidad de determinados tipos de bienes y de acceso a determinados tipos de servicios, y de las acciones de solución como producción y transferencia, hacia los sectores carentes, de bienes y servicios con esas características. Esta concepción conduce a la búsqueda de eficiencia y eficacia a través de operaciones masivas sujetas a las reglas de juego de la producción y la distribución empresarial. Estas operaciones, concebidas de esta manera, producen efectos laterales significativos de movilización económica, que también son considerados, en las decisiones de redistribución, como beneficios que se canalizan, de acuerdo a esas reglas de juego, hacia sectores ajenos a los «beneficiarios». Las metas explícitas de las políticas habitacionales se consideran de esta manera alcanzadas, si los productos son apropiados por los «beneficiarios primarios» predeterminados (sectores carentes de bienes y servicios habitacionales) y si los beneficiarios laterales de los procesos de producción y transferencia son apropiados por los «beneficiarios secundarios» también predeterminados (sectores de la producción, el comercio y las finanzas).

### **LA POBREZA URBANA-MODERNA COMO RESULTANTE DE UN CONJUNTO DE CARENCIAS MAYOR Y MAS COMPLEJO QUE LAS DE SUPERVIVENCIA FÍSICA INMEDIATA.**

La realidad de nuestras sociedades no se refleja íntegramente sin embargo, en esta concepción de la carencia, ni consecuentemente, en la de su satisfacción. La situación de nuestros sectores más pobres exhibe suficientes muestras de que sus carencias no se limitan a la falta de disponibilidad de bienes y servicios básicos, que efectivamente padecen: la realidad de su vida y de su presencia en

nuestras sociedades exhibe otras categorías de carencia, igualmente imperiosas, que impiden su acceso a situaciones de plena satisfacción y jerarquización social, e impiden el acceso de nuestra sociedad a una estructura genuina de relaciones democráticas y equitativas. Estas categorías se identifican como:

#### **carencia de poder de gestión y negociación.**

«Esta carencia, que se muestra tan degradante como la de recursos de supervivencia inmediata (bienes y servicios), aunque las relaciones de causa-efecto sean menos evidentes, puede leerse también como excesiva desvalorización dentro del juego de transacciones de la sociedad formal, tanto en el ámbito social global y estructural como en el de los contactos personales intersectoriales de todos los días: trabajo, prestación y recepción de servicios, simple convivencia lado a lado...»<sup>3</sup>. Esta carencia (o desvalorización) constituye un poderoso obstáculo para la procura autónoma (es decir sin dependencias) de soluciones a necesidades de supervivencia por parte de la gente que vive en situación de pobreza y para la búsqueda autónoma de vías de crecimiento.

#### **carencia de inserción social satisfactoria o equitativa**

Más allá de las obvias situaciones de segregación territorial, verificables en nuestras ciudades tanto en las formaciones espontáneas como en las planificadas, esta condición se manifiesta también en sus aspectos intangibles como los efectos de

---

<sup>3</sup> Pelli, Víctor Saúl: "Soluciones alternativas" de vivienda, sus diferentes versiones, y sus alcances. Ponencia en el Seminario Internacional. "Política Habitacional en Argentina, reestructuración global y desarrollo sustentable", Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Junio de 1995.

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

### **LAS POLÍTICAS HABITACIONALES CONVENCIONALES, COMO AGUDIZADORAS DE LAS SITUACIONES DE CARENCIA DE ESPACIOS DE PODER DE GESTIÓN Y DE INTEGRACIÓN SOCIAL.**

Del mismo modo en que la acción de producción y transferencia de bienes y servicios habitacionales genera importantes efectos laterales de movilización económica, explícitamente reconocidos, las acciones habitacionales cuentan también, por su escala y por su peso simbólico en la historia de las familias, con una fuerte capacidad inductora y afirmadora (o reafirmadora) de patrones de interrelación y organización social. Los procesos de solución habitacional pueden también expresar y activar, a través de la compleja e intensa estructura de transacciones que generan en sus diversas etapas (diagnóstico, diseño, producción, financiación, transferencia y uso), y dentro de muy diversos «guiones» secuenciales y organizativos, una determinada concepción del lugar que le cabe a cada uno de los diversos actores en la dinámica social y de la forma en que les corresponde interrelacionarse.

En los modelos convencionales y predominantes de política habitacional, enfocados hacia la carencia de

bienes y servicios, el «guión» de transacciones presenta rasgos fuertemente determinantes en este sentido, que reafirman los patrones de interrelación entre sectores marcadamente asimétricos predominantes en nuestra sociedad, según los cuales los sectores con mayor o con total disponibilidad de recursos y de poder de gestión se reservan las definiciones básicas de los problemas y de las soluciones así como la decisión sobre las estrategias para producirlas y la determinación de quienes con sus destinatarios, y en que condiciones. A los sectores carentes de recursos y de poder de gestión les es asignado el rol pasivo y subordinado de «beneficiarios», receptores de beneficios con la forma de paquetes cerrados de bienes y servicios, pero les siguen siendo negados los roles de decisores, controladores, organizadores y opinadores. Este posicionamiento básico de actores y acciones da lugar a la adopción de esquemas de interrelación y organización de la gestión (paternalismo, beneficencia, asistencialismo, clientelismo) cuya capacidad cuando menos retardatoria o, en casos más definidos, distorcionadora de una evolución de los sectores en situación de pobreza, «beneficiarios» de las políticas habitacionales, hacia una inserción equitativa y democrática en la sociedad, ya no es objeto de discusión.

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

tamente sometido) de los sectores «beneficiarios» en la gestión social.

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

#### **EL EFECTO INOCUO DE LA INTRODUCCION DE LA PREMISA DE PARTICIPACION EN LOS MODELOS DE POLITICA HABITACIONAL ORIENTADOS EXCLUSIVAMENTE A LA SOLUCION DE LA CARENCIA DE BIENES Y SERVICIOS.**

Una versión más reciente de los modelos de política habitacional aplicados en nuestros países plantea la introducción de la premisa de participación en su estructura, pero no la modificación de los rasgos esenciales de estas estructuras, ni sus objetivos, ni la definición del problema a resolver<sup>4</sup>. En esta versión el problema sigue siendo la carencia de bienes y servicios, la solución sigue siendo su producción y transferencia, y la estructura continúa dejando las decisiones y los controles en manos del actor que provee los recursos y las decisiones institucionales. La participación del habitante no cuenta de esta manera con espacio para ejercerse genuinamente y se reduce a una versión atrofiada, limitada en la mayoría de los casos al aporte de mano de obra y en casos ligeramente más sofisticados, al aporte de materiales y decisiones operativas u opciones guiadas (como elegir la ubicación en el lote de una unidad sanitaria predefinida por el promotor). Con ligeros atenuantes, se mantiene el esquema:

entidad promotora = agente activo y conductor / «beneficiario» = agente pasivo y subordinado. De todos modos es necesario reconocer que hay una gran diferencia entre la gestión de una solución habitacional en la que el «beneficiario» se define por sorteo cuando el producto está en condiciones de ser entregado, y la gestión en la que este «beneficiario» se encuentra identificado y presente en el proceso de producción, aunque su involucramiento esté sujeto a fuertes restricciones.

#### **LA POSIBILIDAD (Y NECESIDAD) DE INDUCIR, A TRAVES DEL «GUION» DE LAS POLITICAS HABITACIONALES, PATRONES DE INTERRELACION QUE TIENDAN A CORREGIR LAS CARENCIAS DE PODER DE GESTION Y DE INTEGRACION SOCIAL QUE FORMAN PARTE DE LA SITUACION DE POBREZA URBANA-MODERNA.**

Las políticas habitacionales con sus objetivos enfocados exclusivamente en la solución de carencias de bienes y servicios tienen su raíz en la decisión, por parte del sector que cuenta con acumulación y excedentes de recursos, de ceder una parte de esos recursos, de uno u otro modo, con destino a la satisfacción de esos objetivos. De modo similar, puede entenderse que las políticas habitacionales con sus objetivos enfocados en la solución simultánea e integrada de carencias de bienes y servicios, de espacios de poder de gestión y de inserción social satisfactoria, no pueden implementarse si no cuentan en su base, no sólo con la decisión de ceder recursos, sino con la decisión de ceder espacios de poder de gestión y cuotas de inserción social por parte del sector dominante. La decisión señalada en el punto anterior, de incluir al habitante, aunque sólo sea de

<sup>4</sup> Pelli, Víctor Saúl, Obra Citada.

modo fuertemente restringido, en la gestión habitacional, de hecho implica un primer paso en este «nuevo» tipo de cesiones: el actor más fuerte, la institución promotora, ha hecho una cesión (si bien rigurosamente restringida y controlada) de poder, al «admitir» la materialización y la presencia del «beneficiario» en el proceso de gestión. Como se señala arriba, esta cesión no resulta suficiente, aunque sólo sea para garantizar la eficacia de la gestión (por ejemplo logrando una efectiva adecuación del producto, la vivienda, a las necesidades del usuario real) o la eficiencia de la administración (por ejemplo dando acceso a su control o al menos a su observación por parte del «beneficiario»).

Los modelos de política habitacional que enfoquen la pobreza habitacional urbana-moderna a través de las tres categorías de carencia señaladas aquí requieren que su diseño sea encarado de raíz en base a ese enfoque: sin duda la participación del habitante («el beneficiario») en el proceso es la pieza principal de ese diseño, pero la clave está en la auténtica cesión de cuotas de poder, y en la reducción de distancias y barreras, así como en la sabiduría para lograr hacerlo en un contexto, como el de las sociedades latinoamericanas en general, poco o nada propenso a este tipo de alteraciones de sus esquemas de interrelación (incluido el propio «beneficiario», con siglos de entrenamiento para la subordinación sobre sus espaldas).

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

Esto se traduciría, en el primer caso, en la asunción, por parte del «beneficiario», de roles protagónicos y jerarquizados de toma de decisión, control y administración y, en el segundo, en la construcción de una estructura de soporte que cumpla funciones protectoras, capacitadoras, autenticadoras y posibilitadoras de la labor participativa. La gestión participativa es por definición una asociación asimétrica con el cometido de lograr (o de modo más realista, de tender a) una situación de simetría, de modo que debe acompañarse de los recursos que le permitan vencer los naturales y fuertes obstáculos a esa modificación de posiciones. Una política habitacional de estas características: distribuidora de riqueza y de poder de gestión, e integradora, no puede circunscribirse al enunciado de una estructura de definiciones y pautas para la acción: en el estado presente de nuestras sociedades este enunciado no pasará nunca de los papeles si no viene, por un lado, apoyado por la convicción social de la necesidad y urgencia de su aplicación y por la decisión política de implementarlo en los hechos, por parte de los sectores que detentan el poder; y si no viene, por el otro, como se indica arriba, hablando de la «sabiduría para lograr hacerlo», protección y soporte, indispensable para armar y mantener en pie el escenario sin el cual una política habitacional de estas características es sólo un conjunto abstracto, vulnerable y cándido (o conscientemente estéril) de propósitos irrealizables.

No es este el espacio para el desarrollo de una propuesta concreta de estrategia de implementación de políticas habitacionales con estas características: quizá sí lo es para indicar que, aún con convencimiento de que ésta es la dirección correcta, la experiencia acumulada en esta dirección es limitada, la claridad conceptual es incipiente y el número de personas entrenadas para trabajar acertadamente con estas pautas es reducido. Sería arriesgado decidirse a afirmar que, por estas razones, el ámbito público no

está aún preparado para sustentar, desarrollar y aplicar una política habitacional con este perfil: esto queda para un análisis más amplio y para el debate. Pero hay mayor certeza al afirmar que el ámbito universitario, dentro de la misión, anticipadora por definición, que cabe a la universidad, o más exactamente una versión más estructurada de esta combinación espontánea de sectores universitarios y organizaciones no gubernamentales que ha venido haciéndolo hasta ahora, se encuentra ante lo que puede entenderse como una síntesis de obligación, oportunidad, y posibilidad privilegiada de encarar el trabajo de clarificación conceptual, acumulación crítica de experiencia y formación de recursos humanos debidamente orientados, indispensable para proveer las bases a una política habitacional que, superando su meta habitual de acumular y entregar obras, actúe sobre los tejidos íntimos de la pobreza habitacional y sobre las distorsiones profundas de la sociedad urbana.