

APORTES DE LA UPV EN RELACIÓN CON HABITAT Y VIVIENDA SOCIAL

Arq. Jorge Di Paula

INTRODUCCION

La destrucción del aparato productivo, de la integración social, de la credibilidad política y financiera y la inoperancia del Estado en Políticas Sociales que no logran superar un asistencialismo coyuntural, nos habilita y nos exige repensar al país.

Un modelo de desarrollo, emergente de un período autoritario y antidemocrático, que excluye a la mayoría de la población y genera creciente vulnerabilidad en el medio ambiente natural y construido, ha probado ser insostenible.

Algunos fenómenos naturales como las inundaciones y tornados ponen descarnadamente al descubierto las profundas inequidades de nuestro país, ya que al cuantificar los perjudicados por tales fenómenos son en su inmensa mayoría sectores en situación de pobreza.

Las catástrofes financiero-productivas en lo nacional así como los impactos de una apertura indiscriminada de nuestro país al mercado global, han golpeado nuevamente a los mismos sectores y a todos aquellos que dependen de un salario o jubilación para la subsistencia.

El Mercado ha demostrado no ser un agente eficaz en la asignación de recursos y oportunidades a las grandes mayorías de nuestro país, mientras que el Estado está amenazado por una pérdida de recursos provenientes de la actividad productiva tradicional pero también por tendencias que lo reducen al tradicional rol de Juez y Gendarme.

Las necesidades básicas de la población y en particular las habitacionales han sido progresivamente insatisfechas por los tradicionales agentes promotores de las soluciones: mercado y estado.

Sin embargo la población, dando muestras de su capacidad de afrontar las vicisitudes amenazantes, responden con propuestas concretas de carácter participativo, organizándose en innumerables grupos de apoyo mutuo para proveerse de lo mínimo para la sobrevivencia.

Pero esto no alcanza. El resto de la Sociedad debe contribuir con sus tradicionales recursos empresariales y laborales, sus recursos financieros y técnicos, institucionales y legales para generar un nuevo Régimen de Bienestar que involucre al Estado, al Mercado y a la Población.

Acordemos cuáles son entonces las necesidades habitacionales.

1.- Necesidades y satisfactores habitacionales .

La alimentación, habitación, educación y salud de toda la población debe estar asegurada por la Sociedad en un Regimen de Bienestar social e individual en tanto ciudadanos en todas las etapas de la vida.

Esas necesidades deberán ser satisfechas con la participación de todos los actores sociales partiendo de una cobertura de cortísimo plazo, en principio asistencial que atienda las emergencias coyunturales, pero que se oriente o incluya componentes de desarrollo sustentable, creando oportunidades y capacidades para su aprovechamiento, generando en el proceso, cambios estructurales que alejen la inseguridad y vulnerabilidad a la que actualmente estamos todos sometidos y muy especialmente los sectores en situación de pobreza.

En relación a la satisfacción de la necesidad habitacional, la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la Republica, siguiendo las tendencias mas aceptadas en el concierto latinoamericano define la vivienda, como satisfactor de la necesidad habitacional, en terminos socio-espaciales, es decir en terminos de la relación entre distintos niveles de organización entre las personas (familias, hogares, vecinos), distintos grados de organización del espacio (casa, vecindario, barrio) y distintas formas de producción, distribución y consumo de satisfactores habitacionales (domésticos, vecinales, barriales, mercantiles, estatales).

De ahí que podamos visualizar dos dimensiones de la Vivienda:

1.- en sentido estricto es el techo, la casa, el apartamento, donde vive la familia y el tradicional enfoque, asumido por los sucesivos Planes Quinquenales de vivienda, es construir las viviendas que faltan para mantener estable el déficit de viviendas.

2.- en sentido amplio es el Hábitat, como lo denomina el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y que satisface la necesidad de **HABITACION**, es decir ocupación de un lugar seguro, confortable y accesible, desde el punto de vista físico, biológico, psíquico y social.

Dado los profundos cambios que se están produciendo en la sociedad , la Universidad no podía dejar de llamar la atención, analizar y proponer estrategias de solución a los impactos que los cambios que estamos viviendo tienen sobre los espacios cotidianos y en particular donde las familias se perpetúan biológica y socialmente.

LA REALIDAD AYER, HOY Y MAÑANA.

La sociedad industrial, el contrato salarial, la seguridad social del trabajador el estado de bienestar, la ciudad integrada y heterogénea, la urbanización controlada, un fondo nacional de la vivienda, la vivienda de interés social, la industrialización de la construcción , conformaron un paradigma del siglo XX

reconocible en la medida que hoy nos encontramos con una sociedad en transición con desempleo estructural, seguridad social privatizada, Estado asistencial, ciudad metropolitana fragmentada y segregada, un fondo de vivienda esquilado, vivienda básica no evolutiva y lotes con servicio excluyentes y el desarrollo incontenible de los asentamientos irregulares.

Sociedad en transición donde es necesaria nuestra participación para definir lo posible, orientado por lo deseable.

Lo deseable a mediano plazo, es una sociedad basada en el trabajo, en el marco de un Régimen de Bienestar donde se articulen Estado, Mercado y Población, tanto a través del trabajo convencional asalariado, público y privado, como a través de sus organizaciones voluntarias de base y organismos no gubernamentales de asistencia técnica, y a través de las nuevas formas de arreglos familiares y vecinales.

Los distintos actores públicos y privados desarrollarán sistemas alternativos de producción, distribución y consumo de espacios y servicios habitacionales en sentido estricto y en sentido amplio, que constituyan un Hábitat residencial socialmente integrado y ecológicamente sustentable, con seguridad social asegurada a sus habitantes en su rol de ciudadano, independientemente de su rol laboral, respetando las diferencias sociales, etarias, étnicas, orientaciones sexuales y de género con equidad.

DE LO DESEABLE A LO POSIBLE.

En cada sociedad ya está presente de manera incipiente las semillas del futuro. El pensamiento único, la dominación cultural, la hegemonía económica y la debilidad organizativa de la sociedad civil, conspiran con el desarrollo de las mismas consolidando la emergencia de nuevos paradigmas de organización social y espacial.

Partamos de lo que es incipiente, superemos debilidades, consolidemos las fortalezas, contengamos las amenazas y aprovechemos las oportunidades.

La Sociedad Civil no mercantil está demostrando en momentos de crisis, su disposición a la acción colectiva, que supere las carencias básicas de alimentación, con las ollas populares, los merenderos y las huertas familiares, las carencias básicas de habitación con la autogestión, cogestión, autoconstrucción y ayuda mutua, nuevas formas de relacionamiento de la población con organismos no gubernamentales de asistencia técnica interdisciplinario, voluntariado en distintas modalidades etc. formas alternativas de producción familiar y nuevas formas de obtención de ingresos a través de trabajos no salarizados, etc.

El desafío contemporáneo es en consecuencia, la articulación de estos emergentes desde la sociedad, muchos de ellos irregulares, informales o precarios con los procesos tradicionales de trabajo convencional en la actividad mercantil o estatal.

En el campo de la vivienda las acciones irregulares, "fuera de la ley, del derecho y de la constitución de la república" " usurpadoras y violadoras de la propiedad privada", son admitidas políticamente, reguladas jurídicamente, mejoradas físicamente y apoyadas financieramente.

La intención de regularizar mas que erradicar los asentamientos irregulares, más allá de sus limitaciones y problemas así como la regularización de los vendedores ambulantes, son una muestra de actividades incipientes, más allá de los abusos, fuera del carril mercantil del lucro o de la actividad estatal.

La reflexión que merecen estas regularizaciones es, hasta donde se regularizan situaciones emergentes de la carencia y necesidad y hasta donde debe promoverse desde el Estado, como organización política administrativa de la Sociedad, acciones emergentes de la solidaridad y la libertad, democráticamente definidas.

ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS.

Las reflexiones anteriores nos llevan a plantear algunas líneas estratégicas en la elaboración de Políticas que generen acciones organizadas democráticamente definidas.

1.- Políticas universalistas.

La crisis actual ha puesto de manifiesto que las carencias en la satisfacción de las necesidades habitacionales ya no están concentradas en los indigentes y los pobres sino que alcanzan importantes segmentos de los denominados "no pobres". Recientes estudios de la Cepal muestran que casi 7 veces más de hogares no pobres comparten la vivienda con otro hogar y casi tres veces más hogares no pobres requieren "reparaciones importante" en sus viviendas.

Por otro lado los pobres no son una categoría homogénea sino que es un hecho reconocido por la literatura científica la existencia de la "heterogeneidad de la pobreza", aludiendo no solo a su situación socio-económica, sino a sus potenciales capacidades de emerger de esa situación.

La focalización de la atención estatal en algunos sectores de la sociedad, priorizando las situaciones más carenciadas con soluciones homogéneas no solo deja de lado las diferencias socioespaciales existentes en esos sectores sino que olvida otros procesos de diferenciación en el seno de la sociedad y en particular los procesos de pauperización de las clases medias.

La atención de todo el espectro de necesidades habitacionales, aplicando en los mismo proyectos arquitectónicos diferentes instrumentos de desarrollo generarán ciudades menos fragmentadas.

2.- Políticas de Estado, continuas y concertadas.

Cada vez con mayor fuerza se plantea que la resolución de los problemas habitacionales será consecuencia de la aplicación de "soluciones habitacionales".

En la práctica, las "soluciones habitacionales", tales como núcleos básicos, lotes con servicios, pie de casa, núcleos húmedo, etc, tan solo son " inicio de procesos de soluciones".

De aquí que el desarrollo sustentable de un proceso de producción de Hábitat Residencial Evolutivo implica un desarrollo temporal que supere los períodos electorales, así como fueron superados al crearse una Ley Nacional y un Fondo Nacional de Vivienda.

Siendo que la vivienda será el resultado de un funcionamiento adecuado de un Régimen de Bienestar es necesario buscar los mecanismos de articulación entre Mercado, Estado en todos sus niveles centrales y departamentales y Población organizada.

El nivel municipal como el escalón estatal mas cercano a la población esta llamado a constituirse en un Agente privilegiado en la formación, formulación, promoción y coordinación de las políticas habitacionales.

Para ello deberán mejorar su capacidad técnica, participativa y concertadora con la sociedad civil, en un plan estratégico con adecuado seguimiento y evaluación continua, evitando las tradicionales presiones de las fuerzas vivas y caudillismos locales.

3.- Políticas integrales.

Un enfoque integral de la habitación no puede desconocer sus componentes sociales, económicos, territoriales y políticos.

Tradicionalmente la Política Habitacional ha enfatizado los aspectos economicos financieros, discutiendo formas de financiamiento para llegar a la vivienda económica, poniendo de relieve el potencial multiplicador de la actividad económica y la generación de empleo, restringiendose a una Política de Construcción de Viviendas-casas.

El componente político ha estado presente en el proceso , pero no para generar un sujeto organizado, activo y participativo en la toma de decisiones y por lo tanto incidiendo en el poder, sino al final de un proceso donde el beneficiario era pasivo receptor de la llave en mano, con objetivos muchas veces electorales.

Los componentes sociales y territoriales son los más debiles en la consideración de la Política Habitacional en la medida que esta comprobado su redistribución negativa del ingreso , el impacto en la segregación residencial y en la expansión metropolitana de Montevideo.

La sectorialidad de las actuaciones atenta contra un proceso de integración sociocultural de los sectores atendidos.

4.- Políticas participativas.

Implica superar la intervención tardía del Estado en la regularización de la irregularidad como la intervención tardía de la población en los programas promovidos por el Estado.

El éxito en muchos aspectos, del apoyo del Estado a la ayuda mutua en Mevir y a la autogestión en las cooperativas de vivienda, está mostrando las bondades de las Políticas participativas.

5.- Políticas integradoras.

La Gestión de Proyectos focalizados en sectores de la población con características homogéneas, han generado y siguen generando enclaves estigmatizados que atentan contra la superación de la pobreza y exclusión social, generan ambitos de violencia y contribuyen a las deseconomías urbanas al impulsar la expansión suburbana en desmedro de la acción en áreas centrales.

Si bien es conveniente que se visualicen Programas focalizados, que busquen atender situaciones de carencia específica por diferencias etáreas, de género, capacidades o de ingreso no es conveniente que se generen enclaves de jóvenes, ancianos, discapacitados, mujeres o indigentes.

6.- Políticas diferenciales en sistemas de producción de espacios.

Las familias, las organizaciones sociales, las empresas y el estado en sus niveles centrales, descentralizados y locales conforman un constelación de actores que han generado diferentes sistemas de gestión de la producción, la distribución y el consumo. Este patrimonio deberá potenciarse en todas sus variantes.

La Ley Nacional de Viviendas ha considerado diferentes sistemas de producción en tanto diferente articulación del Estado, la Empresa, el Grupo y la Familia.

En este sentido será necesario reconsiderar la total prescindencia del Estado en la construcción directa de "soluciones habitacionales" así como en la provisión de Asistencia Técnica Pública.

7.- Políticas diferenciales en sistemas de producción de servicios.

Los servicios habitacionales, son servicios domésticos producidos y consumidos por la familia, servicios producidos por la Sociedad (mercado o estado) y consumidos por la familia (energía, agua, etc) y servicios producidos por la Sociedad y consumidos colectivamente (saneamiento, basura, vialidad etc).

En estos días estamos presenciando el trasvase de la producción de servicios domésticos a diferentes grados de organización grupal fuera de la familia, así como el trasvase de producción de servicios públicos a la producción mercantil, a la producción grupal y a la producción familiar.

Algunos investigadores asigna a la producción de servicios a nivel barrial, desarrollados por las familias o asociaciones barriales, una oportunidad de generación de trabajo, empleo e ingresos suficientemente desarrollado en la políticas habitacionales.

Recordemos que la política de trabajo no es ajena a la política habitacional pero se han reducido a componentes de empleo en la industria de la construcción.

8.- Políticas diferenciales en sistemas de tenencia

La propiedad privada individual no ha resultado ser la solución para toda la variedad de situaciones sociales y espaciales de la habitación.

La propiedad individual como base de la libertad individual fue un resultado histórico rupturista del monopolio medieval y aristocrático de la tierra y los bienes de producción.

Sin embargo, los sectores pobres, signados por la necesidad de satisfacer necesidades básicas urgentes, se desprenden de la propiedad en una situación de mercado asimétrica o la pierden por no poder hacer frente a una hipoteca del bien.

Esto lleva al desarrollo de formas de tenencia alternativas como la propiedad cooperativa, la mera tenencia, el bien de familia, el leasing, el alquiler que pueden constituir alternativas de asegurar un bien de uso sin constituir un bien de cambio o un activo hipotecable.

9.- Política de tierras y fincas.

La reducción del espacio habitacional de la vivienda mínima de los CIAM, al Núcleo básico, al Núcleo Húmedo, al lote con servicio y al lote sin servicio pone de manifiesto la importancia de la tierra como sustento de cualquier política habitacional.

La diferente consideración económica de la tierra rural y la tierra urbana está en la base de las dificultades de que la propiedad de la tierra urbana no pueda cumplir con su función social. En efecto en la medida que la tierra rural es considerada como un bien para producir y la tierra urbana un bien para consumir, la regulación de esta última no será motivo de atención preferencial.

La Teoría cada vez más aceptada de la participación de las ciudades en la productividad y competencia económica al interior de los países y entre países facilita el cambio de esta vieja concepción.

Incluso el uso de la tierra para vivienda (considerada solo como bien de consumo), se ve cuestionada por el uso potencialmente productivo de la misma.

ALTERNATIVAS DE PROGRAMAS.

Los programas habitacionales surgen de la consideración simultánea de la relación entre diferentes características sociales de los hogares y familias y las diferentes características físico -espaciales del asentamiento.

Se establecen las siguientes categorías de análisis:

Categorías sociales:

Estrato económico. Ley de franjas.

Edad: Adultos mayores y jóvenes. Propuestas jubilados.

Genero. Hogares monoparentales con jefatura femenina.

Capacidad. Discapacitados

Grupo laboral. Fondos sociales.

Grupo territorial. Asociación de barrio.

Categorías espaciales

Áreas centrales: Reciclajes, Densificación edilicia. 2as. Plantas.

Areas en proceso de consolidación. Regularización. Realojos selectivos. Equip. e infraest. sociales.

Areas perifericas nuevas: Urbanización y no lotes con servicio.
No promover CONBE concentrados.

Areas rurales .Modelo de asentamiento. Reorganizar MEVIR.

Recursos.

Si bien el recurso financiero es fundamental en el desarrollo de una Política habitacional no es menos cierto la necesaria concurrencia de otros recursos, muchos de ellos ya utilizados pero no suficientemente fortalecidos.

Inmueble (tierra o edificio), materiales, trabajo, maquinaria y asistencia técnica son los componentes básicos de cualquier política habitacional.

La producción tradicional totalmente mercantilizada ha hecho perder la visión de las múltiples alternativas de generación y puesta en valor de los recursos existentes.

Un esquema primario no mercantilizado estaría conformado por:

Usuario	Estado	Voluntarios
Ahorro Previo	Trabajo propio	Credito
	Subsidio Unico	TEC. A.T.
	Multiple	Donacion Trabajo Solidario
		Trabajo Civico.

El ahorro propio podrá hacerse en dinero, productos o trabajo cívico.

El trabajo propio se incorpora a la ejecución de la obra.

El crédito se establece sin subsidio de acuerdo a la capacidad de endeudamiento del beneficiario.

El subsidio por una sola vez o rotatorio tendrá el carácter de apoyo permanente hasta completar la vivienda de interés social de la ley del 68.

La Asistencia Técnica podrá ser el apoyo del Estado. Municipal, por centro comunal, del ministerio o la universidad. (Similar a la Asist. Técnica de Agronomía o de Medicina)

El sector del voluntariado tiene varias facetas que habrá que estimular. Del mismo modo que hay donaciones de alimentos es posible pensar en promover donaciones nacionales o internacionales frente a la emergencia social. Cuando hay catástrofe natural es lo usual.

El trabajo solidario, del sector cooperativista o estudiantil puede movilizarse en una campaña de sensibilización o por motivos curriculares.

El trabajo cívico, corresponde a una modalidad de trabajo voluntario de los que están en seguro de paro o no trabajan y reciben seguro de paro o salario de inserción.