

## LA NECESIDAD DE CLARIFICACION Y REPLICABILIDAD

Arq. Victor PELLI (\*)

**La aplicación masiva de los procedimientos progresivos y participativos de vivienda, encrucijada de los grupos de Trabajo en vivienda progresiva y participativa en América Latina.(1).**

La experiencia de los grupos dedicados en América Latina a la acción y/o a la investigación en torno a las modalidades de gestión habitacional basadas en criterios de participación y progresividad, que se proponen como una alternativa frente a las estrategias generalmente adoptadas por los organismos públicos de vivienda en la mayoría de nuestros países, ha llegado a conformar, hacia la última década del siglo XX, un importante **cuerpo teórico-práctico**, maduro, probado y difundido en toda la región, aunque todavía no suficientemente sistematizado ni registrado.

Este "cuerpo teórico-práctico" ofrece abundantes argumentos de que estas modalidades son una de las mejores soluciones a las carencias habitacionales de los sectores sociales más desfavorecidos. No han tenido hasta ahora muchas oportunidades de demostración, en el ambiente de las grandes organizaciones gubernamentales, pero tampoco han recibido de esas mismas organizaciones negativas seriamente fundamentadas ni, mucho menos, demostraciones de la existencia de otra manera de resolver el problema en las actuales condiciones.

Dos o tres décadas atrás, los grupos que han desarrollado y practicado esta concepción, mucho menos numerosos que hoy, estaban explorando innovaciones tecnológicas, metodológicas y sobre todo conceptuales, que en aquel momento pa-

recían ser difíciles de aceptar en relación a las ideas y a los instrumentos corrientes para las profesiones «de origen» de sus integrantes y para las instituciones públicas de vivienda. Los grupos mismos estaban representando, muchas veces sin advertirlo, una propuesta de actuación profesional y de vida, que era recibida, en los ambientes profesionales, académicos u oficiales, con indiferencia o incredulidad, en ocasiones con abierta hostilidad, y algunas veces, con el tono tan a menudo violento de nuestra América Latina, con directa represión.

Una buena parte de la tarea de los grupos en aquellos años debió dedicarse, además de la labor creativa y de la acción habitacional directa, a argumentar y a demostrar la validez de su propuesta, y también a difundirla y a promover su aceptación o su adopción, así como la formación de nuevos grupos. También hubo que dedicar tiempo y energías a la defensa y a la supervivencia. Como regla general, aunque con sus excepciones, la mayoría de estos grupos, que entonces no eran muchos, no se conocían entre sí.

Hacia los comienzos de la década de los 90, este esfuerzo ha ido entrando en algo así como una "meseta", como resultado de sus propios logros y de la evolución general del contexto histórico: actualmente la tarea de argumentación y de demostración, sin dejar totalmente de ser necesaria, toma una proporción mucho menor del esfuerzo total de trabajo.

Otro tanto ocurre con la actividad de difusión. La innovación y los descubrimientos realmente significativos son ahora menos frecuentes y sus resultados menos espectaculares.

(\*)-Victor Pelli, Arquitecto, Profesor de la Facultad de Arquitectura de Resistencia, Chaco, ha unido su experiencia practica con la reflexión teórica y política, por lo que nos sentimos sumamente honrados en transcribir uno de sus múltiples aportes a nuestra reflexión, esperando que lo sea también a la de nuestros lectores.

Los avances, ahora, se dan más en el sentido del perfeccionamiento, la profundización y el ajuste, y por esto son tan importantes y necesarios como los anteriores, aunque quizá menos llamativos.

Muchos de los grupos, en particular los más antiguos, han dejado atrás su etapa «heroica», no sin dificultades de adaptación a las nuevas condiciones, y constituyen organizaciones funcional y administrativamente más complejas y también más estables. Algunos de ellos están enfrentando el riesgo de burocratizarse y otros, el de adoptar reflejos e intereses propios de grupos empresarios. Pero el compromiso y los objetivos originales son suficientemente fuertes y proveen armas de defensa interna para enfrentar estos riesgos. Ciertamente, también muchos grupos han ido desapareciendo o transformándose en otra cosa en el camino. Los que continuaron, y los que aparecieron, han ido estableciendo contactos entre sí y generando redes informales de comunicación, que en algunos casos han dado lugar a intentos de redes institucionalizadas.

Esto ha contribuido a socializar las propuestas, las experiencias y los hallazgos, que una vez logrados por un grupo, o por más de uno simultáneamente, se comunican a aquellos otros con los que hay contacto más fluido, y terminan extendiéndose a corto plazo a todo el conjunto, dando como resultado lo que ahora es aquel **«cuerpo de experiencias y propuestas»** (cuerpo teórico práctico) de que se habló al comienzo, compartido y perfeccionado colectivamente. Las autorías individuales son mucho más difíciles de identificar y esto interesa cada vez menos.

(1) He decidido adoptar en este trabajo la expresión progresiva y participativa, para caracterizar una concepción del problema y de la solución a las necesidades habitacionales básicas. Otros prefieren la denominación de vivienda «alternativa». «Progresiva y participativa» es ciertamente una expresión insuficiente, que deja de lado muchos datos y significados importantes, pero, en beneficio de la brevedad y agilidad de expresión, la he adoptado para este trabajo por su referencia clara a dos aspectos que, sino son los únicos, son centrales para la propuesta. Originalmente éste fue también, el nombre propuesto por Edwin Haramoto, de Chile, para el proyecto latinoamericano en el que ambos trabajamos, dentro del Programa CYTED-D

Lo que sí importa es que al presente este conjunto de grupos e instituciones, gubernamentales o no gubernamentales, se encuentra en poder de ese «cuerpo de experiencias y propuestas» y puede exhibir un estado de «entrenamiento al día», como para poner en práctica esas propuestas, con eficiencia y en forma inmediata.

La mayoría de estos grupos tiene como objetivo final de su actividad la contribución al logro de una sociedad mucho más equitativa, solidaria y sana que la actual. Su objetivo específico, en el campo de las carencias habitacionales de los sectores populares, es el de contribuir a la superación total de esos problemas mediante propuestas técnicas que les garanticen también el avance hacia aquel objetivo mayor. Está claro que estos objetivos todavía no han sido alcanzados (de ahí la imagen de «meseta» y no de «cima»). El estado de cosas que se describe en el párrafo anterior es sentido como la indicación de un ciclo concluido o a punto de concluir y de la necesidad de una etapa de reflexión y discusión para encauzar acertadamente el próximo. Esto, aún sin entrar a las necesarias reflexiones sobre los importantes cambios en el contexto socio-político mundial y regional, que deberían obligar a los grupos a revisar y replantear, si es necesario, los mismos motivos de su existencia. El desafío en esta etapa sigue siendo, como en la anterior, la resolución de los principales nudos o «cuellos de botella» que se interponen en el logro de esos objetivos, pero estos obstáculos ahora son otros y requieren, como primer esfuerzo, tener claro en qué consisten.

En etapas anteriores el principal

obstáculo fue la resistencia cerrada de las grandes instituciones, en particular las gubernamentales, originada tanto en el rechazo del significado conceptual de la propuesta por profesionales y por funcionarios, como en el rechazo de sus implicancias económicas por sectores con fuertes intereses depositados en la noción de solución habitacional «clásica», que esta propuesta, aparentemente, deja de lado. La tarea de difusión, de argumentación y de gestión del ciclo anterior se dirigía a vencer esos obstáculos.

Hoy los obstáculos principales tienen otro carácter. Los anteriores no han desaparecido pero la aceptación de la propuesta se ha ido extendiendo, en mayor o menor medida, o con mayor o menor claridad o sinceridad, entre profesionales y funcionarios con poder de decisión. Todavía subsiste una cuota importante de rechazo, pero este rechazo ya no tiene la dureza de etapas anteriores; por el otro lado, las políticas de ajuste generalizadas en la región, cualquiera sea la opinión que merezcan, han dejado, de hecho, fuera de discusión los costosos procedimientos de resolución habitacional hasta ahora vistos como convencionales y, en muchos casos, como los únicos aceptables, en los niveles oficiales de decisión. Si bien los sectores corporativos beneficiados con ese tipo de procedimientos continúan ocupando importantes espacios de influencia, su oposición a la «propuesta alternativa» (progresiva y participativa) carece del poder de exclusión total que pudo tener hasta ahora.

Estos obstáculos ciertamente subsisten pero han dejado de ser los principales. Precisamente, la aparición, en algunos casos y situaciones, y en algunos países, de funcionarios o de líderes con una actitud de aceptación y acuerdo, y a veces de pedido directo de colaboración, unida a la disminución de la dureza de las barreras encontradas hasta ahora, ha dado lugar a la

formulación de preguntas que siempre estuvieron latentes pero que ahora no admiten postergación:

**¿Cuál es la forma en que estas experiencias, concretadas hasta ahora en escala reducida y en condiciones de trabajo fuertemente diferentes de las de las grandes instituciones (estatales o privadas), pueden ser reproducidas ahora en gran escala y dentro de la estructura de estas grandes instituciones, sin alterar su esencia?**

**¿Cuál es la esencia de las propuestas participativas y progresivas; cuáles son sus puntos realmente significativos? Dicho de otro modo: ¿cuál es realmente la propuesta?**

**¿Todo el contenido de las experiencias y propuestas de los grupos es igualmente válido para su replicabilidad y para la solución a escala masiva de las necesidades habitacionales más críticas? ¿Todos los grupos están efectivamente proponiendo lo mismo?**

Lo que se presenta de aquí en adelante para los grupos es parecido al proceso a través del cual un inventor tiene que pasar del desarrollo en laboratorio de un producto innovador, a su puesta a punto para ser introducido en la cadena de producción, distribución y consumo masivo. El producto, generalmente armado en forma experimental con materiales precarios y caseros, sin control de tiempos y a un alto costo de producción por unidad, que es lo que suele ocurrir con los prototipos, debe ahora pasar por un doble proceso: por un lado clarificar cuál es la esencia del «producto», diferenciando aquellos aspectos anecdóticos que corresponden a la etapa experimental y exploratoria (que sin duda tienen su propio atractivo, y que por esto mismo son a su vez el origen de frecuentes confusiones) de aquellos que conforman el núcleo de la propuesta, aquello que realmente

produce el efecto transformador que se intenta conseguir en el tejido social. Por otro, rediseñar ese «Producto» y también su forma de realizarlo, para adaptarlo a las exigencias de la producción, la distribución y el «consumo» masivos.

En este caso el «prototipo» que realmente interesa no es un objeto físico, ni siquiera un sistema de objetos físicos, sino la estrategia global de resolución de necesidades habitacionales que se traduce de la totalidad del «cuerpo de experiencias y propuestas» a que nos referimos antes, aunque despojado de su carácter anecdótico y traducido a una estructura conceptual y operativa que pueda servir de marco sólido para políticas nacionales o regionales.

El desafío actual para los grupos es dar respuesta a las preguntas enunciadas más arriba y dedicarse a solucionar el paso del prototipo al «objeto» de producción masiva. Esto implica jerarquizar y priorizar dos grandes temas de trabajo:

**La CLARIFICACION** de la esencia del objeto de la propuesta y **la REPLICABILIDAD** de la propuesta para su producción, distribución y consumo masivos, es decir, la verificación de sus aptitudes para ser rediseñada en función de estas nuevas condiciones de operación.

Lo que sigue son algunas notas de aporte al desarrollo de las dos líneas de trabajo:

## LA CLARIFICACION DE LAS PROPUESTAS

Entre los objetivos de la acción de vivienda «progresiva y participativa», quizá los más relevantes y significativos son tres que, en una primera aproximación, no difieren demasiado de los que se plantean para las políticas oficiales, basadas en la concepción de vivienda «llave en mano»:

**1. Mayor cobertura** (es decir, solución para el mayor número posible de familias) **y mejor**

**distribución social de las soluciones habitacionales** (es decir, que las prioridades para determinar quien recibe la ayuda estén regidas, exclusiva o al menos predominantemente, por el grado de necesidad personal y por una planificación social equitativa).

**2. Prioridad** a la solución de los niveles de mayor carencia habitacional.

**3. Adecuación** (cualitativa) de la solución habitacional a la demanda. Es decir, que las soluciones satisfagan, dentro de los límites de los recursos asignados, las necesidades y expectativas de sus destinatarios. Sin embargo, la interpretación de estos objetivos y de las formas de lograrlos presenta serias diferencias, entre la concepción convencional, generalmente privilegiada por las organizaciones gubernamentales, de vivienda «llave en mano» y la concepción de vivienda «progresiva y participativa».

Esta afirmación, de todos modos, sólo tiene un carácter indicativo. Está fuera de los propósitos de este trabajo confrontar las dos concepciones y a sus fines (los del trabajo) bastará con analizar la interpretación que se da a estos objetivos desde la concepción denominada «progresiva y participativa».

En esta concepción las acciones se basan en una forma de entender la problemática habitacional, sobre todo la de los sectores más desfavorecidos, que se expresa en la definición que se desarrolla a continuación, referida al concepto mismo de vivienda, y en las dos premisas de trabajo que le siguen, que van precisando reglas de juego para encarar el problema habitacional.

### La definición:

**LA VIVIENDA ES UN CONJUNTO DE SITUACIONES, BIENES Y SERVICIOS, DESAGREGABLES EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO Y EN SUS PROCESOS DE PRODUCCION Y DE USO, es decir, que pueden ir construyéndose,**

**concretándose, habilitándose y/o usándose a lo largo de etapas y circunstancias diferentes y con frecuencia, intercambiables.**

### Las premisas:

**1: Prioridad a la resolución más extendida posible de las necesidades (habitacionales) básicas**, es decir, aquellas que es indispensable satisfacer para permitir que se cumplan funciones humanas esenciales, de supervivencia física y síquica. Estas necesidades, en nuestro contexto socioeconómico, conforman un cuadro básico que puede llegar a satisfacerse como un conjunto limitado pero precioso de bienes, servicios y situaciones que no alcanzan a constituir lo que en convenciones sociales y culturales del contexto argentino y latinoamericano se entiende por «casa».

**2: Progresividad, evolutividad o escalonamiento de la solución de las necesidades habitacionales**, donde la intervención de apoyo de origen externo al poblador se limita sólo a una etapa, o algunas etapas del proceso. La definición y las dos premisas o consignas están interrelacionadas: la definición, junto con la segunda premisa, permiten que la solución habitacional sea manejada como un proceso a lo largo del tiempo (y de las posibilidades); esta premisa, a su vez, hace posible concebir proyectos habitacionales cuyas metas inmediatas pueden no ser viviendas «terminadas» o completas, pero que garantizan en cambio una atención constante y reiterada y abre las puertas a una visión teórica y política más cercana a la realidad de la gente y de los recursos realmente disponibles, y por lo tanto más adecuada para atender a las necesidades más críticas y urgentes que se refiere la primera premisa: en ésta, la idea de prioridad se refiere a asignar el máximo de recursos posibles y disponibles a resolver preferentemente las necesidades habitacionales básicas del mayor número posible de familias, en el conjunto

social, que no las tengan aún satisfechas, lo que equivale a concentrar los recursos (en este nivel de intervención institucional) sobre los niveles más críticos de miseria.

### La tercera premisa:

El tercero de los objetivos enumerados más arriba, que responde a una preocupación por la adecuación cualitativa de las soluciones a la demanda o, dicho de manera más directa, a la preocupación por asegurarse que las soluciones satisfagan realmente las necesidades y las expectativas de la gente, poniendo en el centro de las decisiones lo que ellos piensan sobre esto, plantea aún mayores diferencias entre las estrategias convencionales y las que aquí se están comentando, pues es el que abre las puertas a la noción del protagonismo de los pobladores en todo el proceso de resolución de su problema: estas estrategias se basan en la convicción que la adecuación real de las soluciones habitacionales a las necesidades y expectativas de sus usuarios será tanto más real cuanto mayor sea la intervención de los propios habitantes en su concepción y elaboración, y también cuanto mayor sea la predisposición de los técnicos y de los funcionarios a dejar de lado sus propias ideas preconcebidas sobre lo que es una «Vivienda social». Entender la vivienda, por otra parte, como un aspecto sectorizado de un problema general de desarrollo que contempla, además, otras necesidades, y la posibilidad de que éstas puedan ser también resueltas, parcial o totalmente, a través del proceso de resolución habitacional, da lugar a otras premisas de trabajo, de las cuales la predominante es la siguiente:

**3: Participación, cogestión o autogestión asistida de la solución habitacional.**

Ciertamente estos términos no son exactamente sinónimos: más bien son distintos grados o etapas de avance de una tendencia que se refleja en mayor o menor medida en cada uno de ellos. La opción por una u otra de estas concepcio-



Depto. de DOC. y BIBLIOTECA  
nes dependerá de las circunstancias y de los condicionamientos impuestos por el contexto, y también de la propia capacidad y convicción de los actores (pobladores, técnicos, instituciones) para hacerse cargo de los fuertes compromisos éticos y laborales que representa cada una de ellas.

La discusión de esta premisa, de sus alcances, de sus interpretaciones posibles, y de sus aspectos polémicos, requeriría un espacio mucho mayor que el disponible aquí. El tema tiene por sí mismo tal magnitud que su tratamiento descentraría a este trabajo en relación a sus objetivos. A los fines del mismo es, sin embargo, indispensable subrayar algunos pocos aspectos del uso y del abuso de estos conceptos: La opción de los agentes externos (pues este trabajo en definitiva va dirigido a los que van a intervenir «desde afuera»: los técnicos, los entes financiadores, los municipios, el estado) por el protagonismo de los pobladores, en cualquiera de estas tres versiones, implica la revisión de todos los aspectos de la acción de solución habitacional. Esto equivale a decir que no es posible pretender que los pobladores se hagan cargo de un rol protagonizado, sin modificar los criterios de diseño arquitectónico y urbano, de soluciones tecnológicas, de organización de obra, de administración, de decisiones estratégicas y, en general, de trabajo.

Si los técnicos y los financiadores pretenden realmente involucrarse en un proyecto participativo o cogestionario, o dar apoyo orgánico a un proyecto autogestionario, aprenderán que hace falta un gran esfuerzo de revisión y modificación de las actitudes y de los instrumentos profesionales o institucionales convencionales. En sociedades donde una gran parte de los pobladores, y de los profesionales, están tan habituados, de toda la vida, a vivir dentro de un esquema de sometimiento o de subordinación de

los primeros con respecto a los segundos, es muy fácil rotular un proyecto de «participativo» y estructurarlo luego según las pautas de siempre, es decir no participativas, sin que nadie, ni los profesionales, ni los pobladores, lo advierta claramente. ¿Cuál es el riesgo, entonces? La posibilidad de que los pobladores, sobrepasados por el mayor prestigio de los conocimientos de los profesionales, o por imposiciones aún más directas, se inhiban de volcar a la solución de sus problemas su voluntad, su sensibilidad y sus conocimientos.

También se pierde, como casi todos los grupos saben, la posibilidad de que las comunidades de pobladores fortalezcan su identidad social y su capacidad de decisión y de operación dentro del conjunto social.

Las tres premisas enumeradas hasta aquí configuran un marco operativo muy riguroso y exigente que requiere la reformulación de todo el proceso de solución habitacional, así como del objeto de este proceso. La respetable cantidad de experiencias acumuladas ilustra diferentes tentativas de interpretarlas y aplicarlas.

#### Las premisas restantes:

No obstante la riqueza de las tres primeras premisas, el mismo desarrollo de las experiencias, el contacto con la realidad, y la reflexión frente a las propias contradicciones o falencias, han puesto en evidencia la necesidad de introducir un conjunto mayor y más detallado de precisiones con el objeto de dar mayor rigor y coherencia al cuadro de consignas:

#### 4: Solución Comunitaria.

Priorización del grupo comunitario vecinal por sobre el grupo básico de convivencia (generalmente la familia), como sujeto de la acción de resolución habitacional.

5: Solución individual. Complementaria de la anterior. Requiere «espacio», en las soluciones

habitacionales, para que cada familia (grupo de convivencia) introduzca decisiones significativas y propias en la resolución de su hábitat particular.

6: Proceso educativo. Tratamiento del proceso de resolución habitacional como un proceso educativo. Esta premisa juega activamente y goza de la mayor jerarquía. Puede significar la preferencia, en un proyecto concreto, por ejemplo, de un determinado procedimiento de construcción, por sus posibilidades educativas (en un sentido de promoción social) frente a otro que ofrezca ventajas, por ejemplo, en economía de costos y tiempos medidos estrictamente en términos de obra de construcción. Es muy importante aprender a creer en esto y conseguir aplicarlo realmente.

#### 7: Concertación y articulación de todos los actores.

Introducción en el proceso (y en su programación) de instancias tendientes a aglutinar y a comprometer a todos los actores implicados en la solución habitacional, en las decisiones básicas del proceso, articulando y controlando tensiones que de otro modo, y con la ausencia de algunos de los actores en el momento de la toma de decisiones básicas, pueden posteriormente significar su obstrucción.

(Esta premisa tiene su origen en las propuestas metodológicas de los grupos encabezados por Mario Robirosa en FLACSO Argentina).

#### 8: Beneficio a la economía local.

Orientación prioritaria de los beneficios económicos derivados de las operaciones de producción y comercialización propias de la acción de solución habitacional, hacia los propios habitantes o al menos hacia su entorno inmediato. Esto también (de manera equivalente a la de la premisa de «proceso educativo») puede significar prioridad con respecto a propuestas de costo y/o tiempo más convenientes en términos exclusivamente restringidos a la contabilidad de la obra de construcción.

9: Pluralidad de recursos empleados. Utilización indistinta y compatibilizada de todos los recursos tecnológicos y económicos disponibles. Esto implica recurrir tanto a la economía y tecnología informal (o economía y tecnología popular) como a la formal.

10: Compatibilización con el medio-ambiente. Compatibilización de acciones de resolución habitacional con la preservación de la calidad del medio ambiente.

11: Compatibilización con procesos de desarrollo Integral. Las acciones de resolución habitacional entendidas y programadas como parte potencial, o real, o generadora de procesos de desarrollo integral, es decir, procesos integrales de superación del conjunto de las necesidades básicas (no sólo las habitacionales).

12: Reivindicación. Incorporación en la mecánica de los operativos, cuando esto surja como necesario, de la vía del reclamo social (vía política) como alternativa válida a la vía del reclamo estrictamente judicial (vía jurídica) para alcanzar metas justas de resolución habitacional dentro de marcos legales, en los casos en que mecanismos estructurados de poder (es decir mecanismos políticos) se oponen a que los pobladores alcancen algo que está demostrado que legítimamente les corresponde. Las acciones y actitudes reivindicatorias son un hecho existente y latente en el campo de la problemática habitacional de los sectores populares y muchas veces, históricamente, la vía de solución, así como también, en otros casos, una vía de frustración. Lo que se plantea aquí es su integración consciente al conjunto de líneas de fuerza a coordinar y armonizar dentro de una operación de resolución de necesidades habitacionales populares, no necesariamente para forzar su implementación en cualquier caso, sino para incluirlo como uno de los recursos latentes de la autogestión

que, en determinadas circunstancias, y más allá de cualquier programación técnica, se hará inevitablemente presente.

También con esta serie de premisas o consignas nos limitaremos, en este trabajo, a poco más que su enunciado. Solamente pretenden delinear el marco teórico-operativo adoptado y propuesto, en algunos casos tácitamente, en otros de manera total o parcialmente explícita, por el conjunto de los grupos que han venido desarrollando esta concepción de las formas de llegar a la resolución del problema habitacional de los sectores más desfavorecidos, que llamamos aquí (de manera imperfecta como pudo verse a la luz de este conjunto de premisas) «progresiva y participativa».

Sin embargo no es tan fácil afirmar que todos los grupos adoptan o apoyan todas estas premisas. Y esto es también parte de los motivos que hacen imprescindible un proceso de clarificación. Algunos se apoyan sólo en algunas de ellas, otros en otras; otros rechazan explícitamente a algunas de ellas y otros las aceptan en teoría pero las contradicen en la práctica; son pocos los que enmarcan real y conscientemente su tarea en el conjunto completo, como se presenta aquí. Las diferencias de resultados físicos y sociales entre los proyectos que se basan parcialmente en unas u otras de estas premisas son mucho más profundas de lo que generalmente se admite.

Este listado es el resultado de un trabajo de rastreo y clarificación sobre las experiencias y propuestas de una gran cantidad de grupos (incluyendo las de algunos cuyo tema principal no es la vivienda), y conforma lo que yo, personalmente, y en mi grupo, vemos como un conjunto armónico (es decir, sin contradicciones) y una síntesis de lo más esencial de la propuesta. No deja de ser, por cierto, un enfoque desde uno de los grupos, del que me hago cargo.

Este conjunto de premisas expresa con claridad una orientación y un sentido para las acciones de solución de los problemas habitacionales de los sectores populares latinoamericanos, en las condiciones que se dan hacia el final del siglo XX: no es simplemente una alternativa metodológica frente a las soluciones convencionales, ni un reemplazo de herramientas. Significa optar por un cambio general de enfoque sobre la resolución de los problemas sociales: no entenderla como la producción de hechos físicos destinados a resolver los problemas mediante su transferencia (o imposición) a los sectores que los padecen, sino como apoyo, acompañamiento y fortalecimiento de procesos de crecimiento social gestado y movilizado por esos sectores para superar sus problemas, como ellos los viven y sienten. Esto equivale a optar por la noción de solución de vivienda como servicio de apoyo social por sobre la noción de solución de vivienda como obra pública.

### EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE PRODUCCION, DISTRIBUCION Y CONSUMO MASIVO : LA REPLICABILIDAD

Si se acepta la concepción de la intervención profesional e institucional en la resolución de problemas habitacionales como servicio social, o más precisamente como «servicio de promoción, apoyo, acompañamiento y fortalecimiento de procesos de resolución de necesidades habitacionales centrados en la gestión de los propios pobladores», el diseño de una estrategia de aplicación masiva de esta concepción deberá presentar algunos rasgos nuevos, propios de las exigencias de esta manera de concebir la gestión habitacional.

En la mayor parte del continente (con algunas importantes excepciones que merecen ser especialmente tomadas en cuenta) las

experiencias de demostración y ensayo, o de simple aplicación de esta concepción se han realizado en pequeña escala, muchas veces con carácter de «prototipos», es decir, de conjuntos experimentales. Otras veces se limitaron a ser actos de servicio. Casi todos los grupos han tenido una o varias experiencias en una escala que pocas veces supera las 500 familias por plan. Lo más frecuente son las operaciones del orden de entre 50 y 200 soluciones habitacionales. Por lo general, son operaciones en las que el trabajo de apoyo técnico tiene características «artesanales», de apoyo y seguimiento personalizado del proceso de cada familia.

Pero es muy importante, a nuestro criterio, tener en cuenta que cada vez que uno de estos grupos o algún organismo oficial han intentado encarar planes masivos pretendiendo adoptar el enfoque de los operativos que aquí estamos denominando «progresivos y participativos», el conjunto de premisas arriba enunciado ha ido quedando relegado y se ha respetado con una fidelidad tanto menor tanto cuanto mayores y más «eficaces» fueron los operativos.

En términos muy generales (con sus correspondientes variantes y excepciones) se puede decir que han sido proyectos en los que *la participación* consistió en un poco más que el aporte de mano de obra, y *la progresividad* se transformó en construcción veloz de células habitacionales elementales, o fue dejada de lado, poniendo a la gente ante la disyuntiva de construir de una sola vez y con enorme esfuerzo, su supuesta «vivienda terminada», o perder la oportunidad.

Las experiencias acumuladas en tantas tentativas, y la reflexión sobre estas experiencias, conducen a una posición que estimamos básica para encarar el desafío de la replicabilidad: el trabajo en pequeña escala, con relación personalizada



entre pobladores y técnicos, no es una limitación resultante de la escasez de recursos o de oportunidades, o de insuficiencias metodológicas, sino una de las claves más significativas de esta forma de concebir los problemas y de operar.

## LAS UNIDADES DE 1 GESTIÓN HABITACIONAL Y EL SISTEMA DE SERVICIOS HABITACIONALES PARTICIPATIVOS Y PROGRESIVOS :

### LA COMBINACIÓN ENTRE LA ESCALA MASIVA PARA LA ORGANIZACIÓN Y LA ESCALA PEQUEÑA Y GRUPAL PARA LAS ACCIONES.

Desde el punto de vista de los agentes de decisión política a los que se pide una respuesta, o una propuesta, y lo hacen, y con razón, en la escala de decenas de miles de soluciones simultáneas, puede suponerse, en una primera apreciación, que esta escala no puede ser atendida con la modalidad de trabajo de operativos pequeños. Sin embargo, hay que pensar que esta apreciación está influida por los criterios propios del campo de las obras convencionales de construcción de edificios y por sus nociones de rendimiento, eficiencia y eficacia, y también por la forma en que están estructuradas las grandes organizaciones gubernamentales en función de esta forma de ver las cosas y de abordar los problemas. Pero si aceptamos que el eje de la solución habitacional no es la obra, sino el cambio de situación integral, social, urbana y física que responde a las necesidades de hábitat de

ser ignoradas, será necesario adoptar otras referencias, otras formas de concebir la relación problema-recursos-solución, más próximos al campo al que realmente corresponde la solución del problema habitacional, que es el de los servicios sociales.

Es comprensible que resulte difícil de aceptar, desde la mentalidad de la obra de construcción, que algo que puede ser visto como una operación de, digamos, diez mil viviendas, sea atendido en forma personalizada, familia por familia, por un equipo que sería numéricamente excesivo para una empresa de construcción (sin entrar a considerar la composición profesional de este equipo que probablemente incluya un importante porcentaje de técnicos sociales). Pero este planteo no resulta nada extraño, desde la mentalidad de las acciones de promoción social y/o educativas.

En la óptica de este campo de acción no resulta extraña o inadecuada la imagen de un conjunto numeroso y debidamente organizado de equipos técnico sociales trabajando con diez mil casos de evolución habitacional con una estructura organizativa de naturaleza similar, por ejemplo, a la del sistema educativo en el que (todavía) se admite que el trato debe ser personalizado y caso por caso y para el que se acepta sin discusión que la escala de la unidad operativa oscila alrededor de las cincuenta personas (alumnos) por técnico (docente) admitiéndose en muchos casos, al menos en teoría, que la escala ideal es entre 10 y 20 alumnos por docente.

Planteado con referencia a parámetros como estos, sería más fácil admitir que el «sistema de servicios habitacionales participativos y progresivos» se diseñe y dimensione en base a un conjunto extenso y adecuadamente organizado de células de trabajo o unidades de gestión habitacional, con puestas, cada una, por un conjunto de familias de pobladores y por su equipo de apoyo técnico/profesional, de dimensión

adecuada al trato personalizado y a los objetivos de «crecimiento social», y dotada de considerable autonomía de operación. Hay que tener en cuenta que este esquema es muy difícil de admitir en los organismos gubernamentales, aunque ya hay respetables ejemplos que demuestran que el esquema es posible, eficaz y más adaptado a la realidad que los planes mal llamados tradicionales.

### EL PAPEL QUE CABE A LOS GRUPOS TECNICOS YA EXISTENTES EN UNA POLITICA DE MASIFICACION DE SU PROPUESTA HABITACIONAL.

En la actualidad los grupos con experiencia y solvencia, si bien son numerosos, no lo son a la escala de un proyecto de resolución masiva del problema, encarado con criterios como el que se acaba de describir, o con otros equivalentes, que correspondan a la visión del trabajo social a la que estos grupos han respondido o que han ido incorporando a lo largo de su vida.

En nuestro criterio la política equivocada sería la de pretender que estos grupos se hagan cargo, sin una transición, y de inmediato, del problema total, cambiando, sin una preparación adecuada, de escala y de modalidad.

En las condiciones actuales no se debería tratar, desde nuestro punto de vista, de la aplicación inmediata de una estrategia de resolución habitacional masiva, de características «progresivas y participativas» sino de preparar el camino y el terreno para una aplicación exitosa de esa estrategia, diseñando e implementando antes una etapa intermedia de preparación de las condiciones para que una operatoria de esas características sea materialmente posible y tenga éxito.

El diseño de esta etapa de transición requiere una elaboración minuciosa, que significa no sólo el esfuerzo de inventar y desarrollar nuevas estructuras y reglas de juego, sino el esfuerzo aún mayor de modificar y en muchos casos descartar las existentes, al menos para este tipo de operatorias.

Es necesario decir con claridad que sería tan desatinado pretender que los grupos (ONGs) que hasta ahora han venido trabajando en pequeña escala, o los municipios, o las entidades intermedias, se hagan cargo, sin transición, de este tipo de operatorias masivas, como pretender que basta con que las grandes organizaciones gubernamentales de vivienda se decidan a adoptar los criterios de progresividad y participación sin implementar fuertes modificaciones en sus estructuras, organizadas hasta ahora para la «vivienda-obra pública».

Pensar que basta con lograr la implantación en los planes de gobierno de una batería de soluciones «no convencionales»: *lotes con servicios, pie de casas, casas semi terminadas, mejoramientos, consolidación de asentamientos espontáneos, bancos de materiales, etc., etc.*, para obtener acciones real e íntimamente orientadas en el sentido que indican las premisas que se analizaron arriba, y para obtener las modificaciones sociales que constituyen la esencia de la propuesta que ellas representan es, por lo menos, descuidar o desconocer, o menospreciar esa esencia. Lo más probable es que de suceder esto, estas ideas, que han venido siendo cuidadosamente elaboradas y experimentadas por los grupos de acción habitacional, y también por grandes instituciones que se han tomado el trabajo de adaptar sus estructuras como el FONHAPO, lleguen, si se adoptan sin esta necesaria transición y adaptación, a sufrir deformaciones monstruosas e irreversibles, y a quedar injustamente descalificadas como soluciones válidas.

## LA ETAPA DE TRANSICION

La clave para que esto no suceda está en el diseño y el desarrollo adecuado de la etapa de transición.

Este trabajo debe necesariamente ser colectivo, intersectorial e institucional. Pero el equipo o comisión que quede a cargo de esta elaboración debe estar integrado por los sectores realmente involucrados y capacitados para opinar, y no, como con frecuencia ha ocurrido, por sectores con grandes intereses en las grandes operaciones de construcción, cuya mejor calificación no pasa de ser el inmenso poder económico o político que han acumulado. La decisión política sobre la composición de este equipo de diseño básico de pautas será la que determinará en definitiva el éxito o el fracaso de la propuesta.

Con esto también queda claro que el aporte desde una sola persona o desde un sólo grupo, como el que se desarrolla a continuación, no puede pretender sustituir esta tarea, pero sí corresponde tirar ideas a la mesa, para que puedan ser usadas como ingredientes, o como reactivos, o como desencadenantes, de la elaboración colectiva, en cuyo resultado final no necesariamente tendrán que reconocerse las huellas de los aportes preliminares como éste.

Desde nuestro punto de vista, y como un aporte mínimo a ese trabajo de diseño de la etapa de transición, nos parece importante subrayar y sostener las dos consignas que se han venido delineando hasta aquí: el mantenimiento y fortalecimiento de la escala operativa pequeña y personalizada, y la adhesión orgánica al conjunto de premisas que se desarrolla en puntos anteriores de este trabajo. El esquema práctico que se propone, que se centra en la propuesta de las «unidades de gestión habitacional», no se nos presenta como la parte esencial de nuestra propuesta: puede ser sustituido por otras propuestas prácticas similares, sin alterar la

Se proponen para esta etapa de transición tres grandes líneas de acción, que deberían desarrollarse simultánea y coordinadamente:

### 1. Diseño de una estrategia basada en células o unidades de gestión habitacional

Estas unidades serían numerosas, distribuidas en todo el territorio y apoyadas en una fuerte estructura de coordinación y apoyo logístico, y al mismo tiempo dotadas de autonomía de decisión y operación y de continuidad personal (sin los típicos desplazamientos de técnicos y funcionarios de una tarea a otra, a mitad del trabajo y sin participación en la decisión, característicos de nuestras grandes organizaciones estatales). Los componentes «fijos» de estas unidades serían los equipos técnicos, mientras que sus componentes «variables» serían los sucesivos grupos de pobladores que integrarían la «unidad» mientras durara su gestión habitacional, y se reemplazarían por otros una vez cumplidas las metas de la gestión.

Las unidades de gestión habitacional serían el núcleo o el eje de esta estrategia pero no, obviamente, su único componente. Aparte de una infraestructura de soporte que contemple el servicio en escala masiva, esta concepción de la gestión habitacional requiere el diseño y la puesta en operación de dos fuertes estructuras de acompañamiento:

**A.** Un sistema de financiación que contemple las exigencias de una política de *unidades de gestión habitacional* a escala masiva.

**B.** Un cuerpo de normas y de medidas de fomento al desarrollo y la producción de una tecnología de construcción apta para esta concepción de la gestión habitacional. Este conjunto de decisiones abriría las puertas a la actividad que se indica más adelante, en el punto 3.

## 2. Capacitación de profesionales y técnicos de apoyo

Simultáneamente con el diseño de la estructura operativa de *unidades de gestión habitacional*, incluyendo su estructura de coordinación y soporte, será necesario poner en marcha una intensa campaña de capacitación de profesionales y técnicos aptos para trabajar con esta concepción. La experiencia de los grupos de trabajo indica que es necesario un intenso esfuerzo de readaptación con relación a los modos de trabajo profesional hasta ahora considerados convencionales.

Es preciso tener claro y mantener con mucha firmeza esta afirmación: el entrenamiento técnico, y las actitudes personales y sociales que el profesional ha ido desarrollando para hacer frente a la actividad convencional, no solo no le proveen capacitación adecuada para la actividad orientada en el sentido que se plantea en este trabajo, sino que lo califican como un agente potencialmente perjudicial o, por lo menos, inoperante. De la misma forma en que un experto médico cirujano no puede de la noche a la mañana convertirse en un epidemiólogo o en un siquiatra. Valga la analogía aunque resulte un poco gruesa.

Así como es necesario decir con firmeza que los centros existentes no están en condiciones de hacerse cargo, al menos en forma inmediata y directa, de la

totalidad de una operatoria masiva de soluciones habitacionales, es igualmente necesario afirmar que solamente ellos presentan las condiciones requeridas para hacerse cargo de la acción de capacitación, esta sí, en forma "masiva" y urgente (con la respuesta estructural y operativa que en temas educacionales puede darse a la exigencia de masividad y urgencia), con el objeto de disponer de una cantidad suficiente de equipos técnicos adecuadamente adiestrados, no ya para trabajar en las condiciones en que hasta ahora debieron hacerlo los grupos existentes, sino para hacerlo en las nuevas condiciones, dentro de una estructura institucional, de alcance nacional, regional o provincial.

**3. Desarrollo de una tecnología abierta, masiva, y con un alto grado de innovación,** apta para su provisión a las *unidades de gestión habitacional* y, en parte, para su inserción como componentes o como herramientas en procesos propios de producción de tecnología por parte de los pobladores.

Es importante tener claro que el manejo personalizado (lo hemos calificado de «artesanal») de los procesos de resolución habitacional, requerirá, probablemente, para la construcción de obra física, de soluciones tecnológicas de *manipulación* manual y artesanal, pero esto no implica ni obliga al empleo de tecnología de construcción de *producción artesanal*. La escala

masiva de una operatoria de estas características puede dar lugar al empleo de recursos tecnológicos de alta sofisticación y de producción industrial masiva, aunque difícilmente serán estos los únicos recursos que se utilizarán. Es imposible pensar que dejarán de tener un lugar importante los productos y las herramientas de lo que puede entenderse como «tecnología de la economía informal», coexistiendo con la tecnología de punta, que es lo que ocurre en cualquier área urbana ocupada por los sectores populares en nuestros países. No se trata de la Biblia junto al calefón pero sí, por ejemplo, de barrenos de último modelo junto a tirantes de madera obtenidos de demoliciones, o a paredes de barro mejoradas con aditivos de última generación. O de gente que aprovecha su destreza para trepar descaltos por andamios de caña, pero provistos de herramientas electrónicas. Esta línea daría cabida tanto a los grupos orientados al desarrollo de tecnología *«apropiada»*(2) como a la industria formal de producción de materiales, partes y componentes de la construcción, como a las empresas constructoras convencionales con disposición y en condiciones de desarrollar una oferta de servicios de construcción a las *unidades de gestión habitacional*.

2- Volviendo aquí esta expresión a su acepción original y despojándola del tono folclórico que adquirió en las últimas décadas.

Esta acción de desarrollo y producción de tecnología apropiada de la mejor calidad es indispensable en la concepción de operatorias masivas de vivienda «progresiva y participativa», ya que la mayor parte de la tecnología de construcción disponible está pensada y desarrollada en función de las muy diferentes condiciones de trabajo de la vivienda «llave en mano» y de la obra pública. O se encuentra en el otro extremo, en las precarias y deficitarias soluciones espontáneas de la autoconstrucción popular.

## LA ETAPA DE APLICACION: EL BALANCE ENTRE ACCIONES DE PEQUEÑA ESCALA Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE GRAN ESCALA.

La aplicación de una estrategia montada sobre esta concepción de la gestión habitacional, cualquiera sea su estructura concreta de operación, implica el esfuerzo de relacionar dos escalas de trabajo:

**A.** La escala «personal» de las *unidades de gestión habitacional*, correspondiente a la labor de los técnicos de apoyo y de los mismos pobladores, con:

**B.** La escala masiva de la «estructura institucional de soporte» indispensable para asegurar las decisiones políticas globales, el apoyo decisional y logístico de las unidades de gestión, la movilización global de

fondos, y la operatoria global de producción y distribución de recursos tecnológicos. El vínculo entre estas dos escalas estaría dado por una estructura (que hay que reconocer que no es fácil de organizar ni de mantener en buen funcionamiento, y a resguardo del clientelismo, de la tergiversación técnica o de la manipulación de cualquier origen), constituida por las redes de coordinación operativa y apoyo logística, por los sistemas de financiación personalizada y «no bancaria», y por los mecanismos de fácil acceso a las redes de distribución de tecnología apropiada.

## REFLEXION FINAL

La brutal división de nuestras sociedades entre muchos muy pobres y pocos muy ricos no es una novedad de los últimos años. Lo que pueden haber aportado estos años de deuda externa y ajuste es la dramática acentuación de esta situación y la fuerte modificación de las reglas de relación entre estado y sociedad en las que todavía no está dicha la última palabra sobre el papel que le corresponde a aquél frente a los problemas más críticos de déficit social, pues esa última palabra, guste o no, la dirán los movimientos sociales, los núcleos de poder y la historia. Estos también son años de cambios increíblemente veloces, que significan demandas repentinas de respuesta urgente a problemas que hasta el día anterior no eran reconocidos, o eran negados. Los servicios «de bomberos» pueden ser requeridos, de un día para otro, en cualquier campo.

También en el de la gestión habitacional. Todos nosotros (los grupos de acción habitacional a los que se dedica este trabajo) sabemos que la nuestra no es una propuesta de coyuntura. Sin embargo sabemos también que es muy posible que las grandes organizaciones, probablemente estatales, nos pidan soluciones para la coyuntura, sin desestimar la posibilidad de que algunas de ellas se decidan a reconocer situaciones estructurales permanentes por atrás de los síntomas coyunturales. Para muchos de nosotros es imposible negarse a apagar un incendio, cuando hay gente «real» de por medio, pero no es posible entender y aceptar que el compromiso con la labor y los objetivos de tantos años se limite a esto. Más bien, puede pensarse que nuestro compromiso es tener bien clara la diferencia entre acciones coyunturales y propuestas estructurales, y tomar aquellas como oportunidades irrenunciables para intentar implantar éstas.

No podemos quedarnos en propagandistas o en operadores apresurados de recetas de lotes con servicios, consolidaciones de villas, mejoramiento habitacional o bancos de materiales, si nuestra experiencia nos indica que estas propuestas, desprovistas de todo su contenido conceptual de promoción social, y de estructuras organizativas institucionales íntimamente relacionadas con este contenido, pueden revertirse e inaugurar nuevas formas de negocio, de maraña burocrática y de frustración social.