

POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA EN UNA NUEVA PERSPECTIVA

Dr. Alvaro J. Portillo



1. Hacia unas nuevas políticas sociales

La crisis del Estado de Bienestar y su secuela de desmantelamiento, privatizaciones, reducción del gasto público y nueva filosofía neoliberal postulando al mercado como único distribuidor de los recursos junto con el reinado del individuo en tanto única célula básica reconocida, produjeron efectos de crecimiento de la pobreza vía una redistribución negativa del ingreso, constituyéndose en uno de los factores de mayor relevancia para comprender los procesos de exclusión social.

He ahí cómo la convergencia de los problemas del empleo, producto de las transformaciones ocurridas en los ámbitos de la producción y la distribución, se juntan con el abandono político por parte del Estado hacia quienes más necesitaban mecanismos compensadores de la disminución del ingreso sufrida (CIEDUR, 1998).

Con ello se quiere resaltar la necesidad de repensar nuevas políticas sociales en el actual contexto, que permitan mitigar los efectos más negativos de los cambios estructurales ocurridos. La experiencia de diez años de gobierno municipal por parte de la izquierda uruguaya en el municipio de Montevideo, ofrece ciertas claves que permiten diseñar un sistema diferente (Portillo, 1996).

También debe destacarse la existencia de ciertas fórmulas muy difundidas, particularmente en América Latina, por los principales organismos

internacionales en la materia (BID, Banco Mundial, FMI), que frente a la creciente pobreza y dualización de la sociedad por los efectos de la exclusión social, han postulado la denominada focalización del gasto social en los sectores de extrema pobreza, con el cometido de mitigar las manifestaciones más virulentas del conflicto real o virtual (URB-AL, 1999). Por su parte a nivel del Gobierno Nacional, el MVOTMA durante toda la década pasada implementó distintos tipos de programas algunos sin antecedentes en el país.

Con esta experiencia, es posible reflexionar con bases más sólidas para evaluar propuestas que la realidad ha demostrado que son válidas, así como otras que no se han mostrado como ventajosas en la perspectiva del cumplimiento de los objetivos manifestados. De ello surge la necesidad de concebir una nueva política social desde diferentes dimensiones, a efectos de multiplicar su potencial social y permitir que por su intermedio puedan desencadenarse procesos sociales transformadores. Tres dimensiones surgen como los nodos a considerar en su formulación: la dimensión *institucional*, la dimensión *económica* y la dimensión *cultural*.

1.1. Dimensión institucional

La nueva institucionalidad de las políticas sociales requiere de profundas modificaciones en su forma de puesta en práctica. En primer término se impone una revisión a fondo de cada tipo de problema que se desea responder y consiguientemente el diseño de su implementación de manera descentralizada. Las intervenciones en salud, educación, vivienda, seguridad social, recreación, atención de grupos específicos (menores, discapacitados, mujeres, tercera edad, etc.) necesitan de grandes estrategias centralmente definidas y acordadas, para una puesta en práctica a nivel local municipal o inclusive a nivel de pequeña comunidad. Para ello corresponde afectar globalmente los recursos estimados, diseñar genéricamente las modalidades operativas, y dejar que las instancias locales definan, dentro de posibilidades previamente comunicadas, la oportunidad y las características específicas de cada programa (Portillo, 1994).

Esta descentralización supone fortalecer las

atribuciones del gobierno municipal, pero también en simultánea requiere de una fuerte desconcentración de los tradicionales sectores gubernamentales (en particular salud, educación, vivienda y seguridad social) en su ejecución programática, a efectos de poder actuar de manera coordinada entre ellos pero bajo la coordinación de las instancias de gobierno local. Esto permite conjugar acertadamente grandes estrategias en materia de salud, educación, vivienda o seguridad social, con una amplia libertad de su adecuación concreta a las realidades específicas del ámbito local.

La nueva heterogeneidad social y cultural surgida de las transformaciones ocurridas requiere de estrategias con una gran flexibilidad en su aplicación. Paradojalmente, una forma de actuación similar a la de la empresa contemporánea, cuyo éxito radica en su capacidad de un desempeño flexible y descentralizado para un mejor cumplimiento de objetivos estratégicos definidos.

Asimismo la redefinición institucional de las políticas sociales requiere de una nueva visión que enfatice en la integralidad en el abordaje de los problemas. En oposición a la férrea sectorialización se trata de hacer converger las acciones de los diversos componentes de la política social en programas únicos que tengan como objeto a grupos o comunidades previamente identificados. Ello solamente es posible si la fase de implementación está efectivamente descentralizada, haciendo posible que en la proximidad al problema las diversas agencias gubernamentales desconcentradas tengan posibilidad de coordinar conjuntamente y con los actores sociales correspondientes.

Finalmente, esta nueva lógica institucional requiere una incorporación activa de los usuarios en la definición de la modalidad programática a aplicar en su operativa concreta. Se trata de actuar permanentemente de manera concertada con las instancias pertinentes de la sociedad civil, a efectos de acordar las políticas, pero también con el objetivo de involucrar concretamente a los grupos de manera de poder enriquecer con propuestas y evaluaciones permanentes la marcha programática de las políticas. Obviamente ello supone un estilo de gobernar profundamente democrático que esté dispuesto a transitar las difíciles y en ocasiones contradictorias vías de la participación popular, con los consiguientes inconvenientes que en ocasiones se presentan en los tiempos de definición o en dificultades de implementación.

1.2. Dimensión económica.

Usualmente se considera a las políticas sociales como un gasto que por diversas razones éticas

o políticas el Estado debe realizar. Esta forma de ver el problema en buena medida estaba sustentada en el contexto de crecimiento y expansión de la economía propio del período fordista, donde el problema del empleo era relativamente marginal.

La lógica asumida consistía en promover el desarrollo económico, acompañándolo con ciertas acciones de mejora en las condiciones de vida de la gente, pero en el entendido que los ingresos producto del salario garantizarían la satisfacción plena de las necesidades fundamentales. El denominado salario indirecto que se originó, en realidad atendía requerimientos del consumo colectivo complementarios a la inserción productiva de la fuerza de trabajo.

La situación actual plantea dificultades estructurales para la generación de empleos genuinos. La nueva lógica de acumulación capitalista tiene una propensión a disminuir el uso de la fuerza de trabajo, o de hacerlo en términos de precariedad con la gran inseguridad laboral que ello genera. El desenvolvimiento de esta tendencia es uno de los principales factores que ha empujado la dualización de la sociedad entre *incluidos* y *excluidos*. Se trata de concebir a las políticas sociales no solamente como un replanteamiento del salario indirecto (adaptado a las actuales circunstancias y mejorando su eficiencia de gestión y su eficacia social en cuanto al destinatario final) sino como un factor que también incide en la esfera propiamente económica en lo referente a la generación de empleo.

Hay varias circunstancias que están presentes y que pueden perfectamente reorientarse en este sentido. Los recursos presupuestales que se afectan a las políticas sociales son particularmente voluminosos; se trata de ejecutar ese gasto incorporando ciertos criterios de tipo económico que transformen la política de adquisición de bienes y servicios del Estado, en un factor de incidencia en el mercado que promueva ciertos comportamientos vinculados a la generación del empleo. Asimismo, una voluntad política en este sentido, permite también privilegiar ciertas formas empresariales, que en igualdad de condiciones en cuanto a precio y calidad, ofrezcan ventajas en aspectos como la generación de empleo o el consumo de producción nacional.

Esto conduce a afirmar que antes de reconsiderar la magnitud de los recursos disponibles es de suma importancia redefinir su operativa. Es posible que en ocasiones se descubra que los recursos que ya se están afectando para ciertas políticas sean más que suficientes si son empleados de manera distinta. En el caso

uruguayo hay muchas evidencias de que ello es particularmente claro en las políticas de salud.

1.3. Dimensión cultural

Ante el fuerte resquebrajamiento del tejido social expresado entre otras cosas en la pérdida de significación cultural de la familia como ámbito de socialización, se trata de incorporar una perspectiva cultural referida al sentido de la intervención estatal. La crisis del Estado de Bienestar, con toda su secuela de postulaciones ideológicas neoliberales en lo referido al retiro del Estado de la vida de los ciudadanos, combinada con estructuras familiares debilitadas, operan en la vida de las nuevas generaciones como elementos constitutivos de nuevas y a veces sorprendentes conductas (CEPAL, 1996).

Es por ello que en el presente reflexionar acerca de las escisiones sociales que provoca el desempleo estructural y la exclusión supone indefectiblemente concebir alternativas que operen en la esencia de las relaciones sociales de producción, pero también en simultánea la promoción de un nuevo y vigoroso esfuerzo de reconstrucción cultural y moral. Es claro que se vive en el presente no solamente una crisis del patrón de acumulación capitalista, sino, más allá de eso una profunda crisis del proceso civilizatorio.

Se trata de reflexionar y ofrecer al debate público concepciones y sistemas de valores a asumir por el conjunto de la sociedad. Durante los años ochenta, las propuestas neoliberales fueron muy coherentes en ofrecer junto a sus recetas económicas, una serie de planteamientos culturales y morales que se tradujeron en políticas y encarnaron en comportamientos concretos. Piénsese en la polémica ocurrida en el Reino Unido con motivo de los sistemas de obtención de sangre humana: frente a la tradicional propuesta de apelar a la solidaridad de donantes, se postuló la alternativa de comercializar la sangre por parte de quienes quisieran venderla. Más allá que la realidad demostró que la comercialización de sangre multiplica los riesgos de contaminación por el SIDA, el debate y sus propuestas son en sí mismos reveladores de la importancia y la significación de los referentes morales de las políticas (Hobsbawn, 1994).

Las políticas sociales refieren a un conjunto de aspectos de la vida cotidiana de las personas donde los referentes de valor son por demás importantes. La educación (formal e informal), la atención de salud, la construcción del hábitat, la atención a grupos específicos (menores, mujeres, tercera edad, discapacitados) requieren de un encuadre cultural que le dé sentido a los

objetivos de política a perseguir. Se trata de avanzar de forma expresa en la formulación de esos encuadres para lograr, mediante las políticas sociales, incidir en la reorientación de comportamientos y en definitiva ofrecer perspectivas de vida al común de las gentes. Ello quiere decir encontrarle sentido a la interacción social recuperando prácticas solidarias, la piedad y el afecto, en un nuevo escenario que permita trascender las propuestas del consumo desenfrenado, progresivamente negado para sectores sociales cada vez más numerosos.

El siglo XX es muy revelador de la potencialidad de esta dimensión de las políticas. Recuérdese en Uruguay, la potencia social y cultural de la reforma educativa de fines del siglo XIX promovida por Varela; la concepción de una democracia social forjada desde el pensamiento de Batlle y Ordóñez; la importancia del pensamiento socialista, anarquista y comunista en el reconocimiento de las relaciones laborales asumido por las políticas; la redefinición del rol de la mujer desde la temprana prédica de las feministas uruguayas; la conceptualización de la familia y de la naturaleza de la minoridad expresadas en el Código del Niño y en la creación del Consejo del Niño; los valores del pensamiento laico promoviendo la internalización en los uruguayos de la tolerancia hacia el pensamiento político, religioso o filosófico diferente, y así sucesivamente en muchos aspectos de la vida en los que el Estado definió su intervención y la efectivizó en un marco ideológico y cultural vasto y coherente que permitió incidir profundamente en la sociedad uruguaya.

2. La vivienda desde esta nueva perspectiva

La vivienda encierra una importante contradicción: es un bien indispensable para la supervivencia de las personas, pero en términos de la economía de mercado no es posible para la mayoría de la sociedad adquirirla en propiedad con el salario. Por ello sigue siendo en el presente una tarea ineludible de las agencias gubernamentales, efectivizar una intervención en la materia para enfrentar esa dificultad estructural.

Tal vez resulte útil repasar las alternativas para una intervención eficaz en materia de vivienda, recorriendo las posibilidades que pueden existir en el abordaje de los denominados componentes de la vivienda: suelo, materiales de construcción, tecnología, financiamiento y fuerza de trabajo.

En lo referido al *suelo*, el programa Cartera de Tierras de la Intendencia de Montevideo ha hecho posible ofrecer a los grupos más necesitados tierra a bajo costo: decenas de hectáreas se han distribuido bajo esta modalidad.

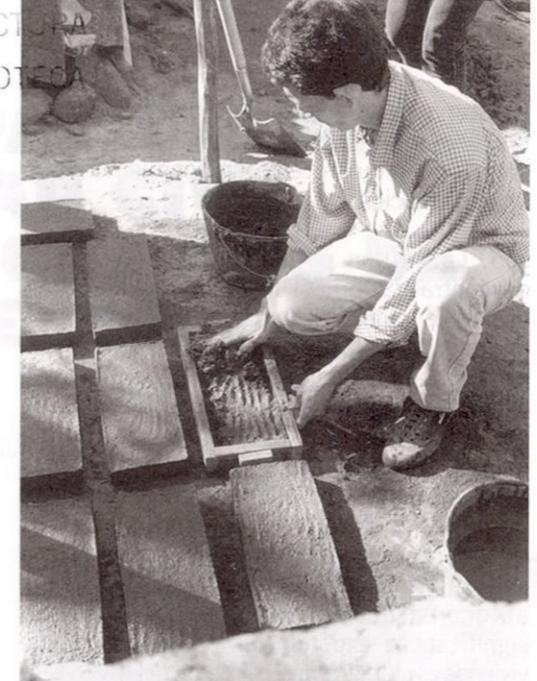
Lamentablemente el inconveniente no superado es el de contribuir con suelo urbano para grupos de menor ingreso en las zonas centrales. A su vez, los programas de regularización de asentamientos que promueven tanto la IMM como el Ministerio de Vivienda son también un acceso al suelo, sólo que en este caso se trata de adquirir lo que ya se está poseyendo.

En cuanto a los *materiales de construcción* también la IMM y el MVOTMA han experimentado programas de entrega o venta de materiales: el caso del "CrediMat" en el Ministerio, el "Banco de Materiales" en la IMM o directamente en ambos las donaciones en circunstancias de extrema dificultad. Pareciera que en ambos casos la evaluación no es satisfactoria por las dificultades burocráticas que surgieron. Aunque con características diferentes, en las dos situaciones las entregas presentaron dificultades para el usuario o la imposibilidad del cobro del crédito, con todos los efectos negativos para el programa en la perspectiva de su continuidad.

En materia de *tecnología* se han hecho también variadas experiencias, pero aún no se han podido sistematizar a efectos de proponer las mejores soluciones a nivel nacional para los distintos tipos de vivienda. Surge como una importante carencia una debida investigación-experimentación, en conocimiento y apoyo de los principales actores públicos y privados, que posibilite luego proponer con fundamento las distintas alternativas. Esta carencia es lamentable, ya que el Uruguay es prácticamente autosuficiente en materiales básicos de construcción y un estudio adecuado de su uso en la vivienda popular podría significar un muy importante aporte a una producción de menor costo y de mejor calidad.

En cuanto al *financiamiento*, también se han experimentado diversas modalidades, siendo lo más destacable el regreso de los préstamos hipotecarios a cargo de la banca privada, acompañando a las líneas de crédito ya tradicionales de la banca oficial. En ambos casos, sin embargo, sigue tratándose de recursos caros para los grupos sociales que más los necesitan. Y tal vez lo otro que debiera remarcar es la continuidad del desvío sistemático de los recursos legalmente establecidos en el Fondo Nacional de Vivienda, que siguen sin aplicarse en su totalidad al fin establecido.

La *fuerza de trabajo*, finalmente, ha sido tal vez el eslabón más débil de la cadena. En el contexto de la compresión salarial de los últimos años, su precio también ha disminuido, conjuntamente con las modalidades de cuentapropismo y formas



precarias de empleo que han caracterizado en general al mercado laboral.

En definitiva, el conjunto de la experiencia actualmente disponible permite advertir los inconvenientes de ciertas prácticas, así como las ventajas de otras. Ello permite avanzar en la satisfacción de las necesidades habitacionales con base en una serie de experiencias nacionales que han contribuido a saldar viejos debates anteriormente eminentemente teóricos.

Al respecto cabría afirmar las siguientes reflexiones:

2.1. Una política nacional de vivienda con estrategias muy claras. Se trata de establecer, con base en los componentes de la vivienda que se mencionaban, directrices a nivel nacional, definiendo responsabilidades y asignando recursos para su cumplimiento. Tanto en lo referido al suelo urbano, los materiales, la tecnología, el financiamiento y la fuerza de trabajo, corresponde formular compromisos claros que permitan operativizar políticas y programas.

2.2. La descentralización. Formando parte de las estrategias anteriormente mencionadas, tiene especial relevancia el compromiso de descentralizar la política de vivienda. La realidad local es cada vez más particularizada, por lo que merece y debe abordarse desde lo local. Es un requerimiento de eficacia social, eficiencia administrativa y ensanchamiento de la democracia. En nuestra realidad, ello se expresa en una jerarquización de los municipios en tanto sede de los gobiernos locales. En la vivienda (como en el resto de las políticas sociales) los municipios deben jugar un papel de primer orden en la aprobación de los distintos programas estableciendo los énfasis en cuanto a tipo de

programas y grupos sociales beneficiarios. La progresiva heterogeneidad social que se ha producido requiere este acercamiento en la implementación.

2.3. La gestión participativa. Junto con la descentralización, el involucramiento social directo o cuando menos indirecto es otra necesidad en la puesta en práctica de los programas de vivienda. Partiendo de ese referente ineludible (nacional e internacional) que es la experiencia FUCVAM, se trata de incorporarlo con una presencia mucho más relevante que la de los últimos años. No obstante, no toda gestión participativa debe ser estrictamente en los cánones del cooperativismo de ayuda mutua institucionalizado. La autoconstrucción espontánea y las ya significativas experiencias de programas de vivienda evolutiva (principalmente del MVOTMA) destacan la necesidad de contemplar también otras formas de participación social, quizá menos estructuradas, pero que a veces condicen mejor con la naturaleza sociocultural de los grupos.

2.4. Apoyo directo a la autoproducción de vivienda. El término *autoproducción* resulta más apropiado, a nuestro entender, que el de autoconstrucción, ya que permite incluir a aquellas personas u hogares que encaran la producción de su propia vivienda con parte del propio esfuerzo complementado con trabajo informal o solidario y eventuales contrataciones formales. Este apoyo en lo fundamental debe expresarse en oferta de suelo, materiales a menor costo y financiados, y asistencia técnica. Para ello la sumatoria de esfuerzos y recursos de las instituciones nacionales, locales e inclusive educativas, por lo atinente a difusión tecnológica y asistencia técnica en el proceso constructivo, es determinante.

Las posibilidades de una oferta de materiales de construcción a bajo costo aún no se han desarrollado plenamente. Las pocas experiencias realizadas (Credimat, programas municipales) demuestran la potencialidad de esta intervención sin que aún haya podido adquirir la relevancia necesaria. En este tema de los materiales de construcción adquiere mucha pertinencia la consideración de la dimensión económica a que se hacía referencia antes. La posibilidad de realizar acuerdos por parte del Estado con los grandes y pequeños proveedores de materiales (ya sea quienes los producen directamente o quienes manejan su distribución) permite desenvolver una política de importantes consecuencias a nivel de toda una rama de la industria -la construcción- y sus diversos niveles de comercialización.

Lo mismo puede decirse acerca de la asistencia técnica a partir de instituciones educativas u otras (públicas o privadas) sin fines de lucro, que permite potenciar el desempeño de un

importante caudal de técnicos, a los cuales se abriría institucionalmente otra forma de práctica profesional. Aquí también la experiencia de los institutos de asistencia técnica concebidos para el cooperativismo, revela un potencial no aprovechado, sin que por ello deba pensarse que dicha modalidad sea la única para todos los casos.

2.5. La dimensión cultural de las políticas de vivienda. Usualmente se concibe el proyecto arquitectónico de la vivienda popular como algo ya dado. El acontecer social, con toda la gama de cambios inherentes a su propia dinámica, justifica revisar las características del proyecto, básicamente en lo referido al diseño interior y exterior de la vivienda. Crecimiento de hogares unipersonales; desarrollo de hogares compuestos y extensos; rotatividad de la pareja; redefinición del papel de la mujer en la sociedad y en el hogar; los nuevos procesos de la infancia y la adolescencia, entre otros, convocan a repensar las soluciones habitacionales.

Por su parte, producir vivienda es producir ciudad, por lo que el diseño urbano tampoco debe estar ajeno, en especial, a los nuevos requerimientos que se plantean en la sociedad contemporánea, muy especialmente atendiendo a las diferencias existentes entre los diversos tipos sociales a los que se dirigen los programas.

La descentralización y la gestión participativa son los instrumentos ineludibles a usar, pero siendo una condición necesaria es insuficiente si no se le incorpora esta preocupación cultural en la formulación y aprobación de las soluciones.

3. Conclusión

Para finalizar, sólo puede agregarse el optimismo que produce constatar que la significación cuantitativa del "problema de la vivienda" en la sociedad uruguaya, comparativamente con el resto de la región latinoamericana, es realmente algo totalmente manejable. Como casi todo en la sociedad, es desde la esfera política que se podrá encarar seriamente el abordaje de este problema o simplemente continuar con intervenciones que meramente signifiquen paliativos.

Bibliografía

- Buxedas, Aguirre y Espino, "Exclusión social y mercado de trabajo en el contexto de un nuevo modelo de desarrollo". CIEDUR, 1998. Inédito.
- Coraggio, Ziccardi y Bodemer, "URB-AL. Políticas sociales urbanas". Editado por Unión Europea e Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay, 1999.
- Hobsbawn, Eric, "Historia del Siglo XX". Editado por Grijalbo, Argentina, 1998.
- Katzman, Ruben, "Marginalidad e integración social en el Uruguay". Editado por CEPAL Uruguay, 1996
- Portillo, Alvaro, "Descentralización y participación ciudadana". Editado por TRILCE, Uruguay, 1994.
- Portillo, Alvaro, "La ciudad de la gente". Ed. Nordan-Facultad de Arquitectura, Uruguay, 1996.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA

Arq. Noemí Alonso*

Ningún ámbito es más caro al ser humano que aquel donde se cobija, donde desarrolla sus actividades personales y familiares, su "reino privado", su vivienda, su casa.

"Su sabor de eternidad, ha sido, desde hace tiempo, constatado por los psicólogos: el gusto por levantar cerramientos, por adoptar un lugar, por tomar posesión de un espacio cerrado, limitado por las patas de una silla o una mesa, por delimitar un rincón para sí mismo, una casa, es uno de los juegos favoritos de los niños"¹.

El doble parentesco de la primera casa sobrevive en este contexto: es bajo una forma radicalmente simplificada, el volumen que uno se apropia, como la gruta, o aquel que se fabrica, como la carpa o la cabaña.²

No es la intención de este artículo la realización de un análisis social, filosófico, histórico ni psicológico sobre el significado de *la casa*, pero sí marcar ese vínculo fuerte e insoslayable entre el *usuario* y *su vivienda*.

Hay ya en las propias denominaciones de *usuario* y *vivienda*, un alejamiento de esta primera idea de simbiosis entre el hombre y su hábitat, llamémosle masificación, llamémosle tecnicismo. La prueba es simple: vayamos a cualquier barrio periférico residencial y preguntemos por una *vivienda* de tal tipo o características; obtendremos diferentes respuestas: "viviendas por acá no hay", o "viviendas son aquellas de allá", señalando algún conjunto de carácter social promocionado por el Estado. Las otras, esas que nos rodean, no son "viviendas": son casas.

¿Que nos interesa rescatar de estas consideraciones? Pues sobre todo reafirmar el



rol protagónico de los usuarios cuando se trata, ni más ni menos, que de su casa.

¿Participación? Sí, claro, la mayor posible, que no es la misma en todos los casos: en la elección del lugar; en el establecimiento del programa; en la administración de la obra; en la construcción; en la adecuación; en el mantenimiento; en la transformación.

Indudablemente las necesidades actuales, la masificación de los problemas -y muchas veces de sus respuestas- alejan esta posibilidad de participación, no solo en su *fabricación*, sino aún limitando la *apropiación*.

Felizmente, en nuestro país "de bolsillo" -como dicen algunos- la escala de los problemas permite y habilita soluciones habitacionales mucho más próximas a las necesidades y

*Representante del Instituto de la Construcción de Edificios (ICE) en la Comisión de Vivienda Social (COVISO) de la Facultad de Arquitectura.

1 S. Isaacs, "Social development in young children", 1933.

2 Joseph Rykwert, "On Adam's house in Paradise", 1972.