

ESTRATEGIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA HABITACIONAL URBANA. DESENCUENTROS Y POSIBILIDADES DE COINCIDENCIA

Carlos Fidel
Gabriel Fernández*

Introducción

En este trabajo se abordan las condiciones de formulación y diseño de las distintas estrategias de política económica que en las últimas décadas se aplicaron en América Latina, poniendo énfasis en la articulación resultante entre políticas económicas, sociales y urbanas. Se reseñan los dos paradigmas hegemónicos que sirvieron como matrices desde donde se implementaron las referidas políticas: el liberal y el estructuralista. Finalmente se realiza una aproximación a la caracterización de la situación actual y se presentan algunas reflexiones a modo de propuesta.

Paradigmas y políticas aplicadas en la región latinoamericana

El abordaje de la relación entre política macroeconómica, políticas sociales y políticas urbanas, implica un juego contradictorio y la consideración de múltiples abordajes originados en distintos enfoques analíticos. Los intentos con intenciones de insuflar aires teóricos renovadores en la temática usualmente enfrentan un campo de reflexión caracterizado como poco predispuesto a los intercambios y a la posibilidad de generar polémicas transdisciplinarias (particularmente desde las corrientes ubicadas en el pensamiento de la economía académica). Una

propuesta que pretenda proponer un sendero viable seguramente tendría que orientar una indagación de corte epistemológico, que ponga en cuestión conceptos aceptados como verdades estables en el cuerpo teórico de las corrientes del pensamiento económico ortodoxo, lo que nos trasladaría a colocar en discusión los contenidos y alcances de los conceptos de política económica, crecimiento, distribución del ingreso, competitividad, inserción internacional, desempleo, intervención, niveles de intervención, políticas sociales, alcance de las políticas sociales, sector de la construcción, políticas habitacionales urbanas, instrumentos y actores de las políticas urbanas, entre otros conceptos.

De esta forma se constituiría en un elemento nodal del debate la eficacia de determinadas políticas económicas, que habitualmente se presentan como cajas de herramientas neutrales, por lo que habría que considerarlas desde una doble perspectiva:

- El esquema ideológico, al presentarse como una combinación de discurso y acción virtuosa y eficaz por naturaleza, al mantenerse alejada de cualquier motivación extraeconómica, en términos de los efectos en la redistribución de las cuotas de acceso material y político a favor de segmentos sociales determinados.
- La viabilidad socioeconómica, al

manifestarse como superadoras de políticas de corte populista y de las consecuencias perversas de éstas para la eficiencia del sistema económico en general, y del logro de las metas maximizadoras de la productividad y competitividad de los agentes económicos privados empresariales en particular, dada la incapacidad de los ejecutores gubernamentales sumados a las limitaciones idiosincráticas de los grupos sociales que tienden a prolongar las situaciones de estancamiento y pobreza.

Las propuestas liberales parten de la concepción de que los mercados tienen una trascendencia irrestricta e irremplazable en las tareas de asignar los factores de la producción a los productos y la oferta de bienes a su adecuada demanda. Esta ley universal es planteada como válida para la resolución de cualquier problema económico: funcional, sectorial o espacial.

Los principales objetivos de la política económica son el logro de la estabilidad monetaria y el crecimiento del producto. La forma de enfocar dichos tópicos es la siguiente: la estabilidad es concebida como previa al crecimiento, dado que sólo lograda la primera se conseguiría el segundo. Para esta corriente, las causas básicas de la inflación (ausencia de estabilidad monetaria) son tres: a) aumentos de salarios superiores a los aumentos de la productividad; b) tasa de interés, forzada por la política económica, menor que la tasa de inflación; c) gastos públicos mayores que los ingresos públicos. Por estas razones se emite "espuriamente" más dinero que el que corresponde, además se otorgan créditos fáciles y en ese contexto se producen escenarios inflacionarios.

Para solucionar esto, en la visión liberal, se deben cambiar esas políticas extraviadas siguiendo las siguientes líneas de acción:

- otorgar aumentos salariales sólo en la medida en que aumente la productividad;
- tender a fijar una tasa de interés real positiva;
- equilibrar el presupuesto estatal.

Para este enfoque sólo así es posible obtener la estabilidad y en consecuencia el objetivo del crecimiento económico.

De este esquema básico, al extremo simplificador de las múltiples determinaciones de los fenómenos económicos, de sus relaciones y de sus efectos sobre variables reales y monetarias, surgiría el resto de la política económica:

- una baja de la participación del sector público en la economía;
- una liberalización comercial y de todos los mercados internos;
- la supresión de los controles de precios;
- la liberalización del mercado financiero;
- la liberalización del tipo de cambio;
- el control estricto de la emisión de dinero;
- la liberación externa (tanto en la política comercial como en la entrada y salida de capitales).

A partir de este diagnóstico del origen de los problemas inflacionarios y de las vías de acción para equilibrar las variables monetarias, se puede esclarecer el papel que le reservan los programas económicos inspirados en este ideario a las políticas sociales, habitacionales y urbanas: ellas son visualizadas como simples instrumentos compensadores en aquellas áreas donde el mercado no puede llegar a influir con sus «virtudes maximizadoras».

La pobreza es reconocida así como una «situación transicional», superable en la medida que se precipiten a todos los sectores sociales las mejoras introducidas por la generalización del operar del mercado. No existe un «problema habitacional», en la medida que la demanda solvente de vivienda, concebida en los límites restrictivos de unidad física y bien de cambio, sería cubierta por la oferta del sector privado que desarrolla nuevos proyectos, financia, construye y comercializa las viviendas y su equipamiento interno y externo. En ese encuadre, los precios de la vivienda se fijan en concordancia con las coyunturas que resultan del encuentro y tensiones generadas entre la oferta y la demanda sectorial.

Otro enfoque del problema se encuentra en las distintas aportaciones que presentó la denominada corriente estructuralista que, en oposición a la anterior, sin descreer de la importancia asignadora de recursos de los mercados, discute su validez universal para aplicarla en todo tiempo y lugar. Los estructuralistas piensan que la existencia de ineficiencias, rigideces y grados de concentración del mercado, justifican la intervención del Estado para corregirlas. Vinculan muchas de estas malformaciones a las características propias del "subdesarrollo" de nuestros países de América Latina.

La forma de enfocar la estabilidad monetaria y el crecimiento de los estructuralistas es muy

* Los autores son docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Quilmes, Pvcia. de Bs. As., Rep. Argentina. Fidel es Licenciado en Economía (Universidad Nacional del Sur, R.A.) y Master y doctorando en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fernández es Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Bs. As.), Master en Políticas e Historia Económica (Fac. Ciencias Económicas-UBA) y maestrando en Hábitat y Vivienda de la U. N. de Mar del Plata (R.A.). Ambos trabajan actualmente en el Proyecto «Nuevas formas de producción de la ciudad: el caso de la zona metropolitana de Buenos Aires», que dirige Fidel.

diferente de la expresada por el pensamiento liberal. El crecimiento es presentado como precondition de la estabilidad monetaria, ya que sólo logrado el primero se conseguiría la segunda. Las causas originarias de la inflación se vinculan con deficiencias estructurales: rigideces en la oferta agropecuaria, en la capacidad y flujos de importación y, en general, en las configuraciones institucionales, la desintegración industrial y en las deficiencias de equipamiento e infraestructura.

Todo lo anterior deriva en altos costos de producción, devaluaciones continuas, una fuerte tensión por la distribución del ingreso, y en que el Estado genere desocupación disfrazada aumentando el déficit de la cuenta pública. Las soluciones de la política económica, por tanto deberían orientarse, según los estructuralistas, hacia la integración económica, el desarrollo de la infraestructura, la transformación del sector productivo y tender a la protección de la actividad económica interna. Estos cambios estructurales permitirían obtener el crecimiento ("desarrollo") y, a través del mismo, solucionar el flagelo inflacionario. La política monetaria, en todo este proceso, no podría ser restrictiva, ya que eso dificultaría el crecimiento; sólo debería seguir "pasivamente" el proceso inflacionario.

El resto de las políticas económicas que proponen también se deducen de este esquema básico: se debería avanzar hacia un capitalismo eficiente y con redistribución progresiva del ingreso: en este proceso, el Estado como rector, productor e inversor tiene un papel muy activo. La política crediticia debe orientarse hacia los sectores productivos y responder a las necesidades sociales, mientras la política monetaria debe brindar un adecuado grado de liquidez. La política externa se instrumenta a través de un cierto control de cambios, comercial y de la entrada y salida de capital externo. La política social, por último, debería tender claramente a la redistribución progresiva del ingreso. En este punto se aclara la relación entre política económica y diseño de política social: el objetivo de esta última es claramente funcional a los objetivos del modelo de desarrollo en cuanto a las posibilidades de ascenso y movilidad social.

Esta corriente reconoce la situación de pobreza y, en particular, las malas condiciones habitacionales de una parte importante de la población, por lo que plantea una política sectorial activa. Dicha estrategia tuvo y tiene un sesgo universalista (con poca consideración de las respuestas individualizadas), con fuertes tendencias asistencialistas, con propuestas de

corto plazo y centradas en el diseño de organismos rígidos. La propuesta habitacional de los estructuralistas para promover la construcción de vivienda social, en ese camino intenta crear puentes entre los fondos públicos y la actividad de las empresas constructoras privadas, empresas que en muchos casos son parte de grandes grupos económicos que operan en varios sectores.

Situación y perspectivas

Las políticas habitacionales se fueron diseñando en un contexto donde predominaba una discusión intensa en torno a los modelos macroeconómicos y se ensayaban iniciativas de intervención estatal para desarrollar la actividad industrial y sustituir importaciones por producción interna. Además había cierta atención a las cuestiones sociales y por las condiciones materiales de vida de la población de menores recursos.

En esa trama de discusión y de enfoques se fueron construyendo las políticas públicas habitacionales: los recursos se fueron asignando por distintos canales institucionales, que atendieron diferentes segmentos sociales específicos que no contaban con vivienda o vivían en malas condiciones habitacionales. En ciertos casos se crearon entidades predominantemente financieras, que operaban con su lógica de tipo bancario para financiar la construcción y/o adquisición de viviendas; en otros casos se generaron organismos que obtenían recursos de aportes porcentuales del monto global del ingreso salarial y por ende la asignación de recursos resultaba del desempeño de la producción nacional; finalmente, se crearon fondos eventuales o permanentes para hacer frente a desastres naturales o sociales.

En general todas las modalidades de financiar la construcción y el acceso a la vivienda estaban a cargo de organismos con una fuerte capacidad de operar de manera autónoma. En general los organismos encargados de atender las carencias habitacionales tuvieron los siguientes rasgos: -su diseño se inspiró en la noción de obra pública y se limitaba a la provisión de bienes (viviendas terminadas);

-operan con fuertes rigideces, atendiendo los reglamentos fundacionales de los organismos;

-funcionan sin adaptarse a las fluctuaciones del comportamiento de las variables macroeconómicas;

-tienen fuertes desajustes financieros provenientes de los bajos "recuperos" de los prestamos (en muchos casos son subsidios implícitos o poco regulados);

-no consideran las condiciones y características regionales y urbanas donde se realizan los proyectos de vivienda;

-tienen muy poca apertura a la intervención y participación de las necesidades y demandas, presentes y futuras de, la población que atienden;

-no consideran en el proyecto los ulteriores desgastes o los recursos necesarios para el mantenimiento y funcionamiento de las viviendas;

-no se realizan estudios de los requerimientos de equipamiento e infraestructura en las zonas urbanas donde se implantan los proyectos;

-en ciertos casos los proyectos representan intensas fugas de recursos que, en algunas situaciones, se derivan de negociaciones de naturaleza política.

Ahora bien: toda política habitacional es la cristalización en un programa más o menos explícito de objetivos e instrumentos que se formulan, se cargan de contenidos y se articulan con conceptos teóricos y metodológicos delineados desde un horizonte trazado por las mutaciones de los paradigmas que marcan el sendero de crecimiento y distribución de los recursos y excedentes generados por una sociedad. Por lo tanto, toda alternativa de diseño de política con pretensiones de alcanzar elevados niveles de consenso, en la búsqueda de transformar las condiciones materiales de vida de los sectores más postergados de la sociedad civil, debe incorporar como condición "sine qua non" la articulación con los componentes estructurales de las nuevas formas productivas.

El contexto macroeconómico es pensado, desde esta aproximación, como un condicionante (y no un corsé asfixiante e inmovilizador) a tener en cuenta a la hora de proponer alternativas viables y no meros discursos de inspiración volitiva.

En este sentido se torna necesario presentar una reseña de las formas de conceptualización y aplicación de la política económica que desde hace aproximadamente una década hegemonizan el pensamiento en nuestra región.

Este escenario de elaboración de las políticas económicas se transformó sustancialmente desde mediados de la década del 80, instalándose en un marco de mutaciones de los sistemas tecno-productivos, políticos y culturales que constituyen, tanto por su dimensión cuantitativa como por sus aspectos cualitativos, un cambio epocal. Estas transformaciones se debieron a:

-la revalorización del liberalismo en sus versiones conservadoras (neoliberalismo) en los países centrales como derivado de la crisis del Estado Social (o Estado Benefactor en versión europea);

-la profundización de las crisis estructurales en Latinoamérica derivadas de la crisis del modelo de inserción en el mercado mundial, proceso acelerado luego de la primera crisis del petróleo (1974) y del estallido de la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta;

-un intenso y expansivo cambio tecnológico en las redes de procesamiento y transmisión de información de base digital, que transforma los procesos sociales de producción, distribución y consumo de los bienes virtuales y reales;

-una mundialización de los procesos de producción y consumo, acompañado por la transnacionalización de la esfera empresarial y la aplicación de políticas gubernamentales de integración regional y de apertura al resto del mundo.

Todo lo anterior cambió el relativamente exitoso desarrollo estructural del período de la Sustitución de Importaciones, con su sistema de "stop and go" y su alternancia de los modelos liberales y estructuralistas arriba descritos. El diseño de la relación entre política económica y política habitacional debe dar cuenta de esos cambios del contexto mundial y local; por ello deben imaginarse nuevas modalidades para enfrentar las graves carencias materiales que afectan a gran parte de nuestra población.

Con la intención de contribuir en ese complejo campo de reflexión y acción, proponemos las siguientes sugerencias:

1. articular directamente la aplicación de la política económica y la política habitacional en un marco de intensa relación con la política social;
2. abrir canales de participación de la población en general y, en especial, de las personas que son parte de los proyectos;
3. generar un tejido amplio que promueva la participación activa de las ONGs sociales en el diseño, construcción y mantenimiento de las viviendas construidas para los sectores de menores ingresos;
4. diseñar mecanismos de compensación y estabilización permanentes y automáticos entre las variaciones del comportamiento macroeconómico y los recursos destinados a la política habitacional;
5. realizar un seguimiento de las transformaciones económicas regionales y locales;
6. ajustar las estrategias públicas habitacionales con el objeto de eliminar las ganancias extraordinarias de localización que surgen de la generación de la renta urbana;
7. investigar los cambios tecnológicos a nivel internacional, que inciden en la producción y consumo de la vivienda. Crear centros de investigación aplicada a los proyectos

habitacionales que operen en la frontera de la tecnología. Dichos centros deben tener una intensa relación regional y estar abiertos a las novedades provenientes del resto del mundo; 8. promover empresas pequeñas con alta versatilidad y capacidad competitiva, que operen en fase con empresas ubicadas en otros puntos de la región;

9. diseñar estrategias eficientes para evaluar y decidir la localización de los proyectos habitacionales y el uso de los interiores de la vivienda; 10. mantener un control social a nivel nacional y local del uso de los recursos, que garantice un operar flexible y transparente de los sistemas que actúan en el tema.

Bibliografía

-Beccaria, Luis y López, Néstor (compilador) (1997): *Sin trabajo*, UNICEF/Losada, Buenos Aires.
 -Boyer, Robert:(1996): *La globalization: mithes et realités, en Actes du Gerpisa, N° 18*.
 -Clichesky, Nora (1996): *Sector de la construcción y excepciones a la política Urbana en la Ciudad de Buenos Aires*, Cadernos do IPPUR, Rio de Janeiro, Año X, N° 2.
 -Coraggio, José Luis (1994): *Economía Urbana, la perspectiva popular*, Instituto Fronesis.
 -Coraggio, José Luis (1997): *Política Urbana Metropolitana frente a la globalización*. Versión revisada de la ponencia presentada en el Congreso Internacional de Ciudad de México sobre "Políticas y Estudios Metropolitanos", México, D.F.
 -Coraggio, José Luis (1990): *La investigación urbana en América Latina. Vol 3: Las ideas y su contexto*, CIUDAD, Quito.
 -Cuenya, Beatriz y Falú, Ana (1997): *Reestructuración del Estado y Políticas de Vivienda en la Argentina*, Ed. Col. CEAS-CBC. UBA.
 -Dumont, Fernand (1970): *La dialéctica del objeto económico*, Ediciones Anthropos, Barcelona.
 -Ferrucci, Ricardo y colaboradores (1997): *Lecturas de Macroeconomía y Política Económica*, Ediciones Macchi.

-Fidel, Carlos (1996): *Estructura y Comportamiento de la industria de la Construcción*, Editorial U. N. de Quilmes, Cuadernos de Investigación.
 -Fidel, Carlos (1997): *Las políticas habitacionales en la Argentina*, Revista "Habitación", México.
 -Fidel, Carlos y Fernández, Gabriel (2000): *La producción del medio construido en la Argentina de los 90*, Ed. U. N. de Quilmes.
 -Harvey, David (1990): *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, Fondo de Cultura Económica, México.
 -Harvey, David (1997): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, Madrid.
 -Petrella, R. (1996): *Los límites de la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, U. N. de Quilmes-Sudamericana.
 -Scheingart, Martha (1989): *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. Editorial El Colegio de México.
 -Scheingart, Martha y Graizbord, Boris(1998): *Vivienda y Vida Urbana en la Ciudad de México*. La acción del INFONAVIT. Editorial El Colegio de México.
 -Ziccardi, Alicia(1991): *Las obras públicas de la ciudad de México. 1976-1982*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

colaboraciones en VIVIENDA POPULAR

Invitamos a colaborar en VIVIENDA POPULAR a todos aquellos que tengan interés en el tema, ya sea a través de la sección **lectores**, que inauguramos en este número, o mediante artículos referidos a la vivienda popular que puedan tener cabida en las restantes secciones de la revista. La publicación de las colaboraciones quedará sujeta a la opinión del Comité Editor sobre el interés de las mismas.

Las colaboraciones pueden reflejar tanto opiniones como información y deben ser enviadas por correo electrónico, al Redactor Responsable, bnaoum@fing.edu.uy, o a la Secretaria de Redacción, upv@farq.edu.uy. Deben tener como máximo una extensión de dos páginas tamaño A4, a espacio y medio, fuente Courier New, tamaño 12. En caso de colaboraciones de tipo científico el Comité Editor podrá aceptar extensiones mayores.

Desde ya agradecemos vuestros aportes.

PAÍS
ADENTRO



SISTEMA DE PREFABRICACIÓN DE VIVIENDAS DE MADERA "ARQUIMADERA"



VIVIENDA POPULAR ya ha tenido oportunidad de dar a conocer varias experiencias de desarrollo de tecnologías apropiadas en el interior del país, llevadas adelante por técnicos locales. Hoy damos cabida a una experiencia de prefabricación en madera, desarrollada por la empresa "ARQUIMADERA Ltda." de Paysandú, de los Arqs. Walter Castelli, Lauro Pons y Carlos Scarcela, a través del siguiente artículo del Arq. Walter Castelli.

Cualidades del sistema constructivo en madera

El rumbo por el cual decidimos encaminarnos en "ARQUIMADERA", a partir de 1996, aspira a generar una respuesta a la creciente producción forestal nacional, aprovechando un producto natural y renovable, que creemos posibilita desarrollar una alternativa constructiva de menor costo y similar calidad técnica a los sistemas tradicionales.

Este camino tuvo su inicio hace unos años, cuando los arquitectos que hoy integramos la empresa, radicados en el área forestal litoral, comenzamos a interesarnos en buscar formas de aprovechamiento industrializado de la madera para la construcción. Comprendimos entonces que la falta de experiencia previa y de especialización en nuestro país, exigía calificarnos técnicamente ante esta nueva realidad regional. Recurrimos pues a países

con tradición constructiva en madera y con centros técnicos especializados. En tal sentido, fue valiosísima la capacitación adquirida en los Diplomados de Construcción en Madera dictados por la Universidad del Bio-Bio en Concepción, Chile, destacables tanto en sus aspectos técnicos, como por la excelente disposición de su equipo docente para difundir el uso de la madera en la arquitectura.

En suma, al decidir finalmente conformar nuestra empresa, lo hicimos aspirando a que una de sus principales cualidades fuera poder brindar respaldo técnico especializado durante todo el proceso constructivo, y a cargo de arquitectos, lo que nos parece imprescindible para intentar desarrollar, seriamente, alternativas tecnológicas en el campo de la construcción.

Nuestra modalidad de trabajo parte de la industrialización de las maderas nacionales de