

Una experiencia de concertación social



Arq. Jorge Di Paula*

Introducción

La iniciativa de la Universidad de hacer propuestas de enfrentamiento a la emergencia social, en un programa de investigación en el marco de la Comisión Social Consultiva, ha permitido a la Facultad de Arquitectura, convocar a diversas organizaciones de la sociedad para elaborar respuestas consensuadas a los graves problemas habitacionales que sufren los sectores que no pueden acceder a una vivienda decorosa, de acuerdo a lo que prescribe el Art. 45 de nuestra Constitución.

Esta convocatoria permitió desarrollar un proceso grupal donde los actores directamente involucrados, participaron en el proceso de planificación para la resolución de un problema social complejo, como lo es sin duda, la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos.

Así como en el campo del *conocimiento de la realidad*, la investigación-acción participativa permite obtener el conocimiento en el propio proceso de la acción social, articulando el saber académico y el saber de la sociedad civil, la planificación participativa permite obtener un cuerpo coherente de opciones de *transformación de la realidad*, mediante un proceso de construcción voluntaria del consenso.

Este paradigma de planificación concuerda con lo que algunos autores denominan *aprendizaje social* (social learning), ya que el plan, en este caso el plan quinquenal de vivienda, no es el resultado de la elaboración técnico-burocrática de la administración pública sino de la construcción técnico-social de la sociedad civil.

Ambos procedimientos pueden ser válidos en la medida que en la elaboración técnico-burocrática, *desde arriba*, y en la construcción técnico-social, *desde abajo*, se asegure la representatividad democrática de la administración pública o de las organizaciones sociales, así como la independencia político-ideológica de los técnicos participantes, y siempre que haya -en la primera opción- un proceso de consulta vinculante y -en ambas estrategias- una transparencia en la toma de decisiones.

La independencia político-ideológica de los técnicos participantes no significa neutralidad ideológica ni que el asesoramiento técnico esté libre de valores (*value free*), como pretende la ciencia positivista, pues en los procesos sociales, donde la realidad es contradictoriamente dialéctica, los técnicos, ni tienen la verdad objetiva ni son meros instrumentadores de los fines definidos por la objetividad o subjetividad de otros, sino participantes directos en la definición de los fines. Esta distinción entre racionalidad de los medios, sustento de la ciencia positiva y de la planificación autoritaria, y la racionalidad de los fines, sustento de la planificación participativa basada en la metodología crítico-racional, está en el centro del proceso que aquí comentamos¹.

En particular, los técnicos e investigadores de la Universidad, si bien no son representantes de una organización social (popular o empresarial), con intereses, derechos y necesidades concretas, tampoco son la voz de los sin voz, los detentadores del interés general o del saber universal.

¹ Beltrán, Miguel. Cinco vías de acceso a la realidad social. Este autor identifica cinco métodos de acercamiento a la realidad social: histórico, comparativo, cuantitativo, cualitativo y crítico-racional.

* El autor integró, junto con los Arqs. Profs. Cristina Bausero, Noemí Alonso, Laura Mazzini, Beatriz Abdala, Raúl Vallés y José Luis Mazzeo el equipo universitario de la Mesa de Vivienda y Financiamiento de la COSOCO, conformada por delegados de organizaciones técnicas, empresariales y populares, que elaboraron las bases conceptuales y lineamientos de acción para un Plan de Vivienda, en el período julio 2003-julio 2004.

Descripción de los actores participantes

El Grupo de Trabajo de la Mesa de Vivienda y Financiamiento estuvo formado por representantes de los productores y destinatarios de la vivienda. Particularmente entre los productores se destacaban los empresarios constructores, los trabajadores de la construcción, las cooperativas de ayuda mutua, los trabajadores del Banco Hipotecario, los técnicos arquitectos y de ONGs, mientras que entre los destinatarios, participaron los representantes de la coordinadora de asentamientos irregulares del zonal 9 y las cooperativas de ahorro previo y de ayuda mutua. No participaron -aunque la convocatoria fue genérica- representantes de las finanzas y bienes raíces. Tampoco lo hicieron, por decisión expresa del grupo, políticos ni administradores públicos.

Cada una de estas organizaciones tiene objetivos primarios que defienden explícitamente, pero los aportes al grupo trascendieron esos objetivos directos e inmediatos argumentando la defensa de intereses generales.

Las Empresas Constructoras (EC) no constituyen un actor homogéneo ya que intervienen en diferentes procesos de valorización del capital y de apropiación de las plusvalías. Algunas EC aportan la organización técnica de la obra, trabajando por encargo para un cliente privado o público. La empresa cuenta con el financiamiento y el cliente asegurado. Los programas de pedido de precio en una licitación pública o el programa de *expresiones de interés*, del Ministerio de Vivienda, no implica un riesgo mercantil para el empresario.

La EC también puede desarrollar el rol de la organización económica del negocio, por lo que asume riesgos financieros y mercantiles, comprando el terreno, financiando la obra con recursos propios o solicitando un préstamo bancario, saliendo al mercado a vender su producto, compitiendo en consecuencia con ofertas de otras empresas.

En el primer caso el rol de la EC es similar al rol cumplido por los Institutos de Asistencia Técnica en la producción cooperativa de viviendas por ayuda mutua. Sin embargo pueden identificarse algunas diferencias:

- la dirección técnica de la cooperativa no es del propietario de la empresa como generalmente sucede en las empresas privadas;

- las cooperativas aportan un 15% del valor de la obra, mientras que las EC organizadoras técnicas no necesitan aportar capital. Eventualmente lo que aportan lo recuperan una vez terminada la obra y entregada al cliente público o privado que la encargó.

En el segundo caso, las EC son Promotores Privados, por lo que sus ingresos se diversifican en honorarios, ganancia, renta e interés. Este caso las asemeja a las Cooperativas de Ahorro Previo, en la medida que son éstas Promotoras grupales y articuladoras de insumos inmobiliarios y constructivos. Pero también aquí aparecen diferencias fundamentales, ya que las cooperativas de ahorro previo son promotoras sin fines de lucro y productoras de bienes de uso, mientras que las EC son productoras de bienes de cambio y con fines de lucro.

A su vez, los habitantes de los asentamientos irregulares, que autoconstruyeron sus viviendas, no sienten como necesidad primaria la vivienda como objeto físico sino fundamentalmente la regularidad de la tenencia y los servicios habitacionales (recolección de basura, saneamiento, agua, iluminación de las calles, pavimento, transporte, etc.). De aquí que el énfasis dado por el Grupo de Trabajo a la construcción y mantenimiento de objetos físicos, desestimuló la participación de este emergente grupal urbano no tradicional. Su presencia o ausencia puso claramente en evidencia que las necesidades habitacionales trascienden ampliamente la construcción de unidades de vivienda nueva o reciclada. Esta realidad y la segregación espacial que implica su concentración homogénea en algunos puntos de las ciudades muestran la necesidad de incluir la vivienda en el marco de una Política Social y Territorial.

La pregunta que se puede plantear en este momento es: ¿cómo se contemplan los intereses, derechos y opiniones de los que no están presentes en el grupo de trabajo? Nos referimos específicamente a los jóvenes, madres en hogares monoparentales o adolescentes, habitantes de asentamientos irregulares de los restantes 17 centros comunales, trabajadores informales o formales no agremiados, etc., etc. Teóricamente deberían ser contemplados por los representantes políticos o considerados por la Universidad.

Papel de la Universidad o del saber académico

La Universidad tiene un papel que a veces no es bien comprendido ya que no representa la verdad objetiva, ni tampoco es el aval simbólico de las decisiones mayoritarias de la democracia social. La credibilidad de la Academia se fundamenta en su independencia crítica y en la fundamentación racional de sus propuestas.

La Universidad no es un actor más, con un interés propio, particular, de desarrollo. Tampoco es siempre una opinión fundada y acabada. Puede plantear dudas; problematizar las soluciones y no sólo solucionar los problemas; argumentar sobre los impactos no deseados de una decisión bien intencionada.

Su participación es aportar información comprobada; experiencias evaluadas; experimentación controlada; contribuir a la definición de conceptos, y su operacionalización para evaluarlos objetiva o intersubjetivamente. Pero también puede aportar argumentaciones para definir una acción racional con arreglo a fines, discutiendo la racionalidad de esos fines (vivienda progresiva para todos o vivienda terminada para algunos; compactación de la ciudad o expansión metropolitana; desarrollo local o concentración de las decisiones, etc.)

¿En qué medida, al no ser destinatario ni constructor, ni depender su vivienda, sus ingresos o trabajo de que se haga o no viviendas de un tipo o de otro, incide para tomar una decisión "libre de valores"? ¿Qué valores son los que maneja el intelectual académico? Como hipótesis: deberían ser valores vinculados a la justicia social, la libertad de opción, la participación, la verdad, la distribución de la riqueza, el poder y el saber.

Método de trabajo y temas controvertidos

Si bien el proceso fue iterativo, la metodología seguida por la Mesa de Trabajo fue la elaboración de informes por un Grupo de Trabajo reducido y la discusión en Plenario con todas las organizaciones. El Grupo de Trabajo siguió los siguientes pasos: diagnóstico; definición de objetivos generales y particulares; determinación de líneas de acción; fuentes de financiamiento, y propuestas concretas. Estas últimas cuatro etapas fueron intensamente iterativas, a tal punto que el objetivo particular de abatir el déficit cuantitativo físico habitacional en veinte años debió ser desestimado en la medida que requería un monto muy importante de inversión, no posible en el corto plazo.

Luego de varios meses ajustando el diagnóstico, los objetivos y las líneas de acción y posibles vías de financiamiento, el desacuerdo sobre los costos de producción, la distribución del fondo y el monto de las inversiones por sistema de producción, llevó a finalizar el *proceso de grupo* y continuar un proceso parcial con las organizaciones sociales de destinatarios y trabajadores.

Consenso y conflicto se alternan al momento de las opciones en medio de la escasez. ¿En relación a qué bienes es posible el consenso y cuándo no se puede lograr? Es posible intentar algunas respuestas:

- cuando hay una dificultad o amenaza común, o cuando se trata de obtener un beneficio para todos los participantes, sin medir en todos sus alcances los impactos sobre otras problemáticas, se logra el consenso olvidando las diferencias internas;
- cuando la amenaza externa está resuelta y comienza la distribución particular de cada actor, el consenso se resiente.

Hubo consenso en el grupo participante, cuando de discutir las posibilidades de conseguir fondos de las AFAPs, se trataba. También lo hubo cuando el objeto de consenso eran los objetivos generales y ello daba lugar a diversas interpretaciones, o cuando el supuestamente perjudicado no estaba representado en la discusión. No hubo consenso cuando una decisión importante que beneficiaba a un actor perjudicaba a otro. Tampoco hubo consenso cuando la decisión que beneficiaba a un actor, por la aceptación negociadora de un participante un tanto perjudicado, no podía compensarse con otra decisión que beneficiara al perjudicado en la primera instancia.

Sin embargo puede haber un consenso provisional y temporal, hasta que una evaluación posterior pueda aclarar el punto en discusión, así como puede lograrse eliminando de la agenda el punto sin acuerdo. En términos generales, la fuente principal de disenso fue la diferente concepción sobre el papel del Estado, de la empresa privada y de la comunidad organizada, en la toma de decisiones para intervenir y ejecutar un Plan de Viviendas.

Los empresarios constructores buscaron en todo momento reducir al Estado a ser fuente de financiamiento de la vivienda, pero a la hora de la asignación, el Estado debería dejar que funcionaran los mercados como institución objetiva de fijación de precios y cupos.

Desconfían del clientelismo, populismo demagógico, lentitud y mano visible o invisible del Estado y prefieren la mano invisible del mercado.

Los destinatarios, que también admiten la conformación de un fondo público, pero a partir de la renta y no de salarios y jubilaciones, se inclinan en cambio por una mayor participación del Estado en la asignación del fondo financiero.

Esta contradicción entre el mayor o menor grado de voluntariedad, como indicador de libertad, y la definición administrativa del Estado se puso de manifiesto en varias instancias de la discusión. Al tratar el recurso financiero se consideraron las alternativas de participación voluntaria de las AFAP o decisión administrativa de que deben invertir un porcentaje de sus activos; al tratar el recurso inmobiliario, se discutió sobre el impuesto a baldíos y casas vacías o estímulos para construir o garantías para arrendar. Este tema tiene que ver con las 30.000 viviendas que sin ser de temporada ni de desocupación friccional (arreglos, en alquiler), no están en el mercado. La discusión inicial fue si el propietario tiene el derecho de sacarla del mercado a la espera de mejores tiempos.

Los asignadores por el mercado hacen hincapié en que la propiedad fue obtenida legalmente y legalmente están amparados en esperar el mejor momento para comercializarla. Si no la comercializan es porque existe desconfianza de su disposición en el momento que la necesite por las sucesivas leyes de alquileres que dan una y otra prórroga al contrato. Estarían dispuestos a penar el retiro de las viviendas desocupadas en el mercado si al mismo tiempo se modificara la ley de alquileres poniendo un plazo de 45 días para proceder al lanzamiento del mal pagador.

Tampoco están de acuerdo en imponer a una parte de la sociedad (los propietarios de viviendas desocupadas) el deber de asistir a los potenciales arrendatarios o compradores: parten de la base que tiene que ser toda la sociedad la que sea responsable. Tampoco comparten la expropiación por pago diferido, como indica el Art. 232 de la constitución y se pronuncian por el Art. 32, de pago previo.

Otro aspecto que puso en evidencia el disenso partió del valor asignado al mercado como asignador de usos: competitividad por precio o asignación por puntaje teniendo en cuenta otros aspectos, como los sociales; remate al mejor postor de la tierra de la cartera pública de tierras o asignación por análisis ponderado de las necesidades de los grupos solicitantes. A su vez, al tratar el acceso por arriendo, se discutió sobre control de arriendo en un mercado de interés social o libre mercado con subsidio a la demanda.

Otros aspectos que merecieron discusiones extensas fueron :

- la vivienda habitación o vivienda producción: hasta qué nivel, el Fondo de vivienda debe contemplar subsidiar espacios habitacionales familiares que sean destinados a funciones generadoras de ingresos;
- vivienda proceso continuo o vivienda producto completo. Cobertura y emergencia;
- participación local en decisiones centrales o participación central en decisiones locales. La descentralización municipal no fue tampoco motivo de acuerdo.



Un poco de teoría de los procesos socioespaciales

El proceso de producción social de un Plan de Vivienda, más allá del éxito parcial de los resultados, muestra la validez de una metodología participativa acorde con una sociedad plural, que busque una acción social donde la comunicación (acción comunicativa) y la intersubjetividad de los actores complementen la acción racional con arreglo a fines, proclive al oportunismo y pragmatismo, con la acción racional con arreglo a principios, proclive al dogmatismo y fundamentalismo.

Siguiendo a Inés Sánchez de Madariaga, que reflexiona en el campo del urbanismo y adecuando sus ideas a cualquier proceso socioespacial, podemos expresar que las metodologías innovadoras se basan en la consideración del dilema entre el relativismo de los valores y el universalismo de ciertos principios; entre la comprensión de la realidad desde el sujeto actuante o desde la estructura objetiva; entre las exigencias del individuo, de los distintos grupos y de la colectividad; entre eficiencia y equidad.

La participación de actores directamente vinculados a la práctica es lo que permite incidir en el debate actual sobre la acción social, donde se mitigan los supuestos rígidos de determinación de la acción por la construcción de las estructuras sociales, objetivas y externas a los sujetos y el voluntarismo de los actores que sólo actúan con sus interpretaciones, percepciones y en última instancia motivaciones para la acción individual o grupal que transforme las estructuras.

El debate queda abierto en un momento muy particular de nuestro país, donde la tradicional oposición entre la sociedad política y la sociedad civil, particularmente de las organizaciones sociales, puede cambiar y transformar ese conflicto permanente en un nuevo período de búsqueda de consensos entre los representantes nacionales y departamentales en el Parlamento y los representantes de las organizaciones sociales que elaboraron el Plan de Viviendas.

La Universidad, y en particular nuestra Facultad, tendrá un fuerte desafío en mantener su independencia política ideológica para asesorar tanto a la sociedad civil como a sus representantes gubernamentales, pero siempre con una postura crítica frente a los fines perseguidos por las políticas públicas de justicia social, gobernabilidad, desarrollo económico y sustentabilidad ecológica.

