

Resumen

Este trabajo se orienta a poner de manifiesto las variantes de articulación entre actores, recursos, procesos y productos habitacionales, a las que denominamos *sistemas de producción*, que nos permitan formular algunas hipótesis de su relación con la obtención de los objetivos de mejoramiento habitacional. Entre esos objetivos se han mencionado: vivienda accesible, hábitat evolutivo sustentable, participación vecinal, convivencia democrática, ciudadanía, integración urbana, etc.

El supuesto del análisis de los sistemas de producción es que el cumplimiento de alguno o de todos estos objetivos no es indiferente al sistema de producción adoptado. Sistemas generadores de bienes de cambio, individualizando la demanda y fortaleciendo la propiedad privada, se diferencian de los sistemas generadores de bienes de uso, que agrupan la demanda y fortalecen la propiedad colectiva o pública.

El sistema de producción seleccionado incide en el tipo de ciudad que se genera, así como en el tipo de tecnología y tipología arquitectónica y obviamente en el tipo de relación social entre los actores participantes. En consecuencia se comienza definiendo el objeto a producir, individualizando los actores públicos y privados participantes, sus lógicas de actuación y los insumos que manejan y articulan para producir valores habitacionales.

Entre los actores se enfatiza la relación técnico-usuario en la medida que cada vez más se pone de manifiesto que lo que se articula es financiamiento público y trabajo autogestionado por el usuario asistido técnicamente, generando las bases empíricas de lo que se denomina teóricamente *Producción Social de la Vivienda*, como alternativa a las producciones estatal y empresarial.

Introducción

En la primera modernidad (Beck, U.)¹, tanto los países con economía de mercado como los de economía pública centralizada desarrollaban casi un único sistema de producción de vivienda. En el primer caso, el Estado localizaba, diseñaba y asignaba las viviendas, mientras que la empresa licitaba las obras a realizar. Si la empresa tomaba la iniciativa, era para construir con fondos del Estado, teniendo asegurado los clientes que aquél habilitaba con sus créditos blandos. En el segundo caso, el Estado desarrollaba todas las etapas del proceso productivo, desde la localización de las viviendas hasta la asignación final a las familias. En ambos casos el Estado era protagonista.

En las últimas décadas, comenzaron a desarrollarse diferentes sistemas de producción definidos en función de diferentes articulaciones entre actores, recursos, actividades y productos. Los actores se diversificaron, diferenciándose los Gobiernos Centrales y los Locales; empresas constructoras pro-

duciendo bienes de cambio, con fines de lucro y asociaciones civiles y cooperativas promotoras o constructoras, produciendo bienes de uso, sin fines de lucro; las familias autogestionando sus viviendas con o sin planos suministrados por entes públicos; barrios autogestionados espontáneamente con diferentes grados de irregularidad y precariedad.

Al mismo tiempo, los destinatarios de las políticas pasaron de la categoría homogeneizante de «demanda insolvente» a categorías diversas derivadas de la emergencia de la heterogeneidad de la pobreza y la eclosión de las identidades. En efecto, los organismos internacionales han discriminado dentro de la categoría *pobres* a los crónicos, recientes, inerciales y nuevos pobres, teniendo en cuenta un índice complejo, considerando la línea de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas.

En relación a las identidades, junto a la categoría del trabajador, tradicional cliente de las políticas públicas, aparecen identidades territoriales, étnicas, etarias y de género con sus particulares necesidades y potencialidades.

Los recursos también se diversificaron: tanto los financieros derivados de fondos nacionales, municipales o grupales como el de los jubilados, como los recursos humanos potenciados por fondos sociales y cooperativas, así como también los recursos técnicos, al institucionalizarse las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y en particular los Institutos de Asistencia Técnica (IATs) y los Equipos Técnicos Multidisciplinarios (ETMs).

A su vez, las actividades tuvieron una desagregación, asignando los distintos eslabones del proceso productivo a diferentes actores públicos y privados. Finalmente, los productos se diferenciaron desde la «vivienda completa decorosa» hasta los «lotes sin servicio» de hoy, pasando por los «contenedores edilicios» a reciclar y los asentamientos irregulares a mejorar o realojar. Igualmente los procesos se multiplican: desde la vivienda denominada «llave en mano» hasta el hábitat evolutivo con participación del usuario y asistencia técnica interdisciplinaria.

La importancia de visualizar los componentes de los distintos sistemas de producción radica en que no es indiferente su comportamiento, tanto en la construcción de ciudad como en la de ciudadanía. O que, de acuerdo a las distintas esferas de implicación social, económica, política y territorial de las políticas habitacionales, no es indiferente al objetivo de integración social, sustentabilidad territorial y ambiental, sostenibilidad económica y gobernabilidad política.

1. ¿Qué producir?

Iniciando el análisis de los sistemas de producción, nos preguntamos por el objeto a producir. La respuesta es obviamente, el Hábitat social. Es decir, la relación entre el espacio (medio natural y construido) y los servicios (satisfactores producidos y consumidos por la sociedad, en las distintas escalas del espacio). No es ni la producción del servicio, ni la producción del espacio, sino la producción de la relación. Esta producción implica un proceso, por lo que es necesario diseñar las formas de acceso de los sectores pobres al Hábitat. Esto aclara definitivamente que el problema de la vivienda no es la construcción de casas ni el aumento de ingresos por sí solos, *sino su relación*. La fig. 1 muestra los componentes del Sistema Habitacional, mientras que la fig. 2 pone de manifiesto los componentes tradicionales del producto habitacional relacionados con el espacio y las actividades albergadas, a las que hay que agregar los procesos relacionados con el tiempo y los actores sociales.

Sistemas Habitacionales

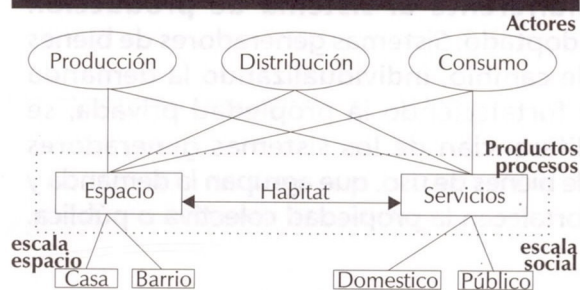


fig.1

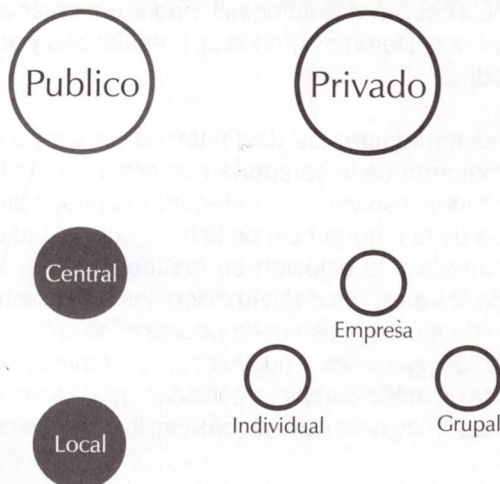
Producción Habitacional

Producción		Distribución	
Bien	Servicio	Evolutivo	Social
↕	↕	↕	↕
Espacio	Actividad	Tiempo	Actores
Casa - Habitacional			
Calle - Circulatorio			
Escuela - Educativo			
Policlinica - Salud			

fig.2

Desagregación de Actores

fig.3



Gestores Habitacionales

Escalas	Actores Habitacionales
Territorio	Estado
Ciudad	Municipio
Hábitat Residencial	Vecinos - CCZ
Edificio	Hogar - Familia
Habitación	Personas

fig.4

2. Desagregación de actores

Si bien el Estado debe intervenir en la Política Habitacional no lo hace solo, sino que aparecen otros actores privados ligados al mercado y ligados a la familia y asociaciones diversas. En términos generales, el Estado considera a la vivienda como un derecho, el mercado como una mercancía y la familia como un satisfactor de una necesidad básica.

Analíticamente podemos identificar actores públicos (centrales y locales) y actores privados (Empresa, Familia y Asociaciones). Para el caso uruguayo, los actores públicos son el Gobierno Central, el Ministerio de Vivienda (MVOTMA), el de Obras Públicas (MTO), el Programa de Integración de Asentamientos (PIA), el Banco Hipotecario (BHU), el MEVIR, los gobiernos departamentales. Los privados: las empresas (promotora, inmobiliaria, industrial, financiera) y la población (familia, asociación). La fig. 3 pretende mostrar el proceso de desagregación de la dicotomía básica público-privado discriminando escalas territoriales de actua-

ción y actores con diferentes objetivos.

La fig. 4, a su vez, muestra una relación primaria de actores y escalas espaciales, sin pretender fijar una única relación. Es obvio que el Estado participa en la regulación de algún tipo de edificación y las personas inciden en la organización territorial. En la medida que la escala espacial aumenta, las personas pierden participación directa y aumenta la representación indirecta. Hoy hay un doble proceso de convergencia de descentralización del Estado y de participación de las personas en las distintas escalas. En particular en la escala del Hábitat residencial convergen ambos actores.

3. Lógica de los actores

Algo se ha expresado sobre la consideración de la vivienda como derecho, mercancía o necesidad pero para profundizar en el tema de los objetivos y roles de los distintos actores acudimos a la clasificación de Jaramillo que distingue las siguientes categorías que caracterizan la lógica de los actores:

1. Motor de la promoción. Objetivos.
2. Control económico directo. Propiedad de los medios de producción.
3. Control económico indirecto. Condicionantes.
4. Control Técnico. Coordinación de los medios
5. Fuerza de trabajo.
6. Circulación. Asignación.

En la fig. 5 se explicitan los contenidos de cada categoría.

Sin embargo para una clarificación más profunda de las acciones de estos sistemas es útil la categorización de Jaramillo (1980) que distingue:

fig. 5

1. El motor de la producción, que hace referencia a los criterios u objetivos que determina las decisiones del agente que tiene el control económico de la producción.
2. El control económico directo de la producción, que hace referencia a la propiedad o dominio de los medios de producción y que pueda asentarse en el usuario, individual o asociado, el capital inmobiliario, industrial, bancario, el Estado.
3. El control económico indirecto de la producción, que hace referencia a lo que está afuera del proceso productivo y que afecta la posibilidad de que el valor de uso o de cambio del producto se haga efectivo. Estos elementos pueden ser: el mercado del suelo, de los materiales, de trabajo, de los capitales, el aparato político.
4. El control técnico de la producción (gerencia), que hace referencia a la coordinación de los medios de producción pudiendo estar a cargo del usuario final.
5. El trabajo directo que hace referencia a la modalidad de incorporación del trabajo humano que será benévolo, asalariado o subcontratado.
6. La forma de circulación, que hace referencia al proceso de encadenamiento que vincula productor y consumidor. La circulación podrá ser consecuencia del autosuministro por el usuario, del mercado libre, del mercado restringido (asignación mercantil) o de acuerdo a la necesidad (administrativo).

4. Articulación de actores

El antes, durante y después de la construcción da lugar a distintas perspectivas de análisis que se ponen de manifiesto cuando las definimos y consecuentemente las denominamos. Proyecto, ejecución y habilitación o plan, implementación y evaluación o preobra, obra y ocupación o como es el caso que nos ocupa en promoción, construcción y administración. Esta denominación nos permite

dar cuenta de diferentes formas de acceso a la vivienda mediante la combinación de tres valores (Estado, Capital, Población) de las variables consideradas (Promoción, Construcción y Administración).

Este análisis permite identificar combinaciones que no han sido experimentadas, como por ejemplo la promoción popular, construcción estatal y administración popular. La fig. 6 muestra algunas combinaciones existentes en la realidad.

Promoción, construcción y administración.

fig. 6

PROMOCION PUBLICA SOCIALISTA

	P	C	A
E	•	•	•
C			
P			

SOCIALISMO REAL

	P	C	A
E	•	•	
C			
P			•

VARIANTE PROPIEDAD PRIVADA VIVIENDA

	P	C	A
E	•		
C			
P		•	•

VARIANTE MICROBRIGADA

PROMOCION PUBLICA CAPITALISTA

	P	C	A
E	•		
C		•	
P			•

PROMUEVE BIENES DE CAMBIO

	P	C	A
E	•		
C			
P		•	•

PROMUEVE BIENES DE USO

	P	C	A
E	•		•
C		•	
P			

ARRIENDO PÚBLICO

	P	C	A
E	•		
C		•	
P			•

ARRIENDO MERCANTIL PRIVADO

PROMOCION PRIVADA MERCANTIL

	P	C	A
E			
C	•	•	
P			•

MERCADO SOLVENTE

	P	C	A
E			
C	•	•	•
P			

ARRIENDO SOLVENTE

PROMOCION (PRODUCCION) SOCIAL

	P	C	A
E			
C			
P	•	•	•

COOP. AYUDA MUTUA

	P	C	A
E			
C		•	
P	•		•

COOP. AHORRO Y PRESTAMO

La fig. 7, a su vez, muestra una adaptación de las «esferas institucionales de la acción», como lo denominan algunos autores (Adelantado, J.) refiriéndose a las instituciones sociales que pueden participar en las Políticas sociales y en particular las adaptamos a la Política habitacional. La acción autónoma de cada actor, su articulación de a dos, tres o cuatro, da lugar a diferentes sistemas de participación de actores que habrá que cruzar para su comprensión con el dominio, según el análisis de las lógicas, que cada actor realiza en la articulación.

La fig. 8 intenta relacionar los distintos actores definidos con los insumos, los productos y los valores producidos. Se identifican actores que producen insumos, quienes promueven la articulación (esferas) y la forma de construir.

El esquema adjunto considera los insumos básicos -suelo, materia prima y trabajo- las formas de coordinación y control económico y técnico así como la intervención estatal en los aspectos financieros.

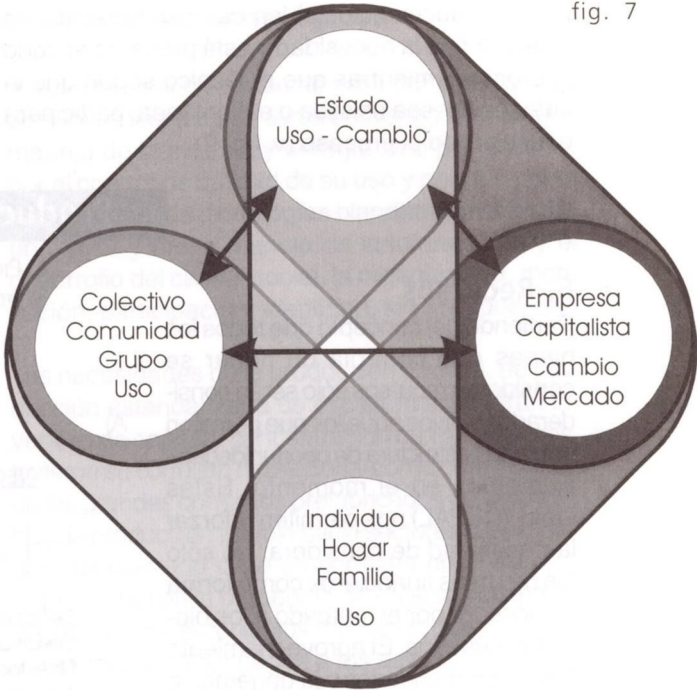


fig. 7

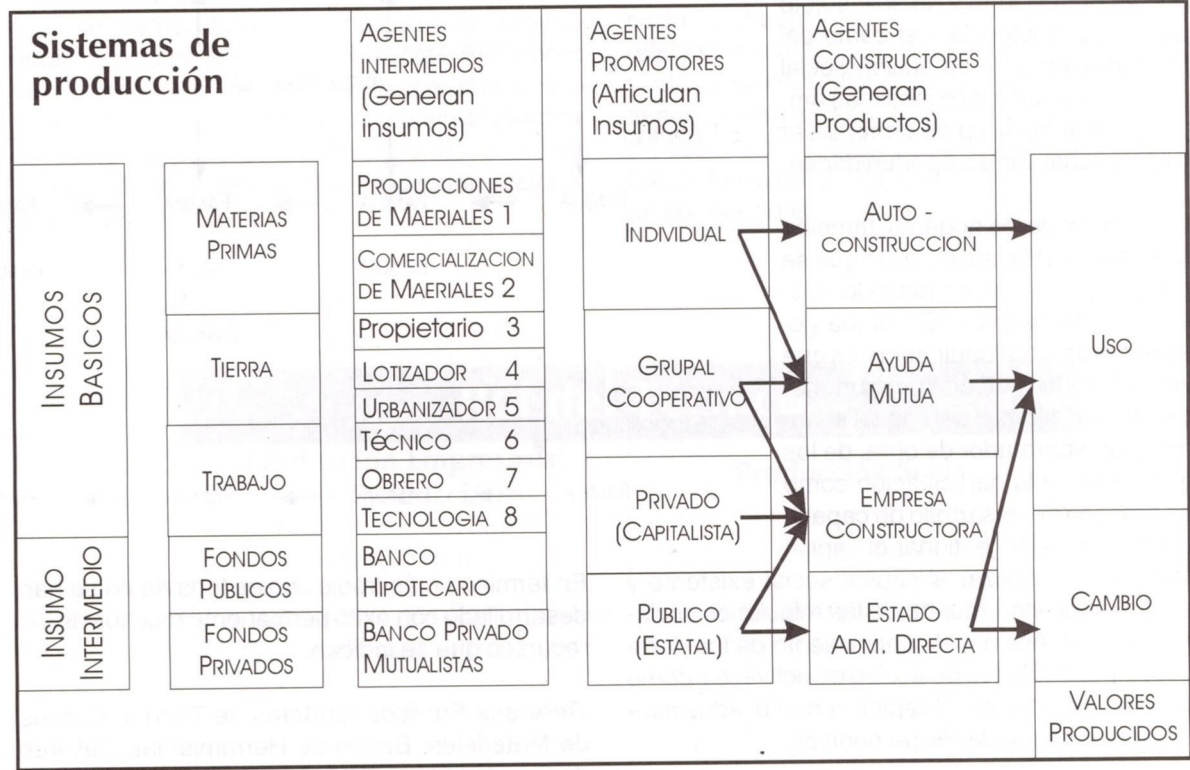


fig. 8

5. Producción tradicional y producción social de vivienda

Las diferencias fundamentales entre ambos sistemas de producción de vivienda están en la ubicación de la familia y el rol del técnico participante. En la producción tradicional la familia real, el beneficiario, entra al final del proceso al recibir la llave de su casa. El técnico fluctúa su ubicación entre la de

empleado del Estado o de la empresa. Los concursos de Arquitectura, donde se esperaba un diseño innovador han cedido el paso a los concursos donde el técnico es un factor de ajuste económico, dejando así de ser un profesional liberal.

En la producción social, en cambio, la familia es la que define la necesidad y está presente en todo el proceso, mientras que el técnico según que la autogestión sea asistida o espontánea, participará o no en todo el proceso (v. fig. 9).

fig. 9

Producción tradicional y producción social

6. Recursos

Partiendo del concepto que todos los bienes que controla un hogar se consideran recursos sólo serán considerados activos aquellos que permiten utilizar la «estructura de oportunidades» existentes en el momento. Estas ideas (CEPAL) nos permiten reforzar la necesidad de considerar no sólo los recursos financieros como forma de acceder por el mercado a los bienes necesarios. El aprovechamiento de las oportunidades o la generación de oportunidades depende en gran medida de la autoestima como creador del beneficiario y no sólo sujeto pasivo de asistencia, así como del fortalecimiento de su acción social por la integración a grupos más amplios que la familia para poder crear o aprovechar dichas oportunidades.

Los activos de los hogares, también llamados *capital social*, es lo que se pretende movilizar en todos los sistemas participativos. Sin embargo, es necesario distinguir entre los que ven a la participación como un mecanismo sustitutivo del capital financiero, un abaratador de obra, de los que vemos a la participación como un proceso de desarrollo de capacidades para autogestionar el capital financiero, movilizar el capital social existente y desarrollarlo incrementando las relaciones sociales, la información y el conocimiento de los derechos y posibilidades de acción colectiva, así como también incrementar el capital humano, adquiriendo nuevas capacidades personales.

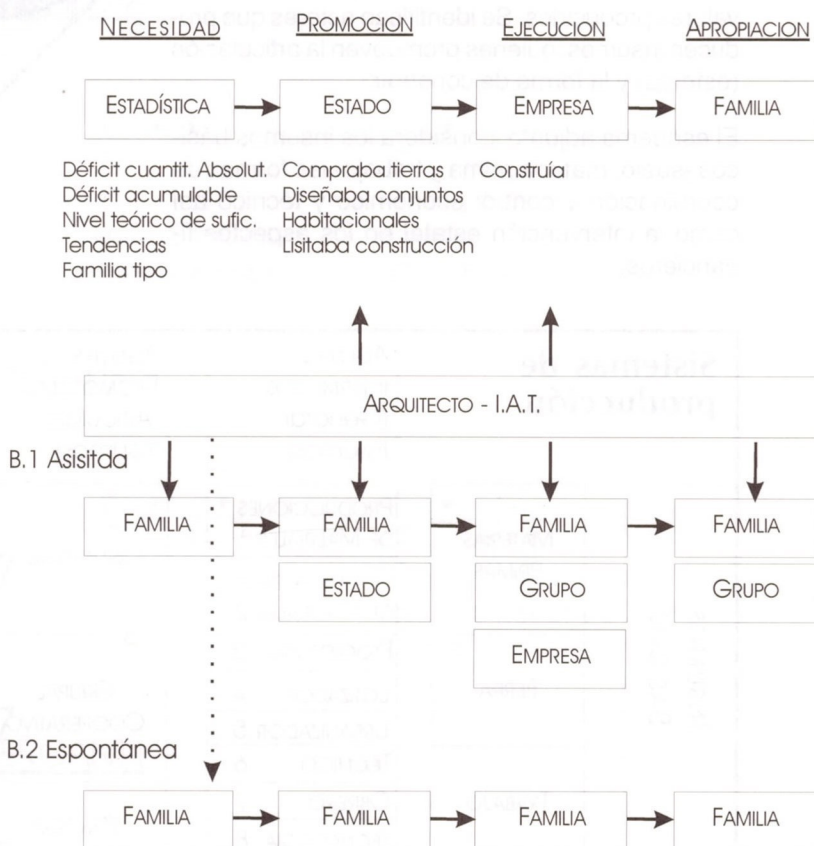
A) Producción Tradicional

B) Producción Social:

B.1 Asistida

B.2 Espontánea

A)



En términos más tradicionales todavía no se han desarrollado con éxito permanente muchos de los recursos que se indican:

Recursos Públicos: Carteras de Tierras; Bancos de Materiales; Banco de Herramientas; Talleres de Componentes; Trabajo; Microbrigadas; Pases en comisión; Fuerzas Armadas; Préstamos en dinero; Subsidios (fondos fiscales).

Recursos Privados: Ahorro previo individual; Ahorro grupal en círculo de ahorro; Ahorro previo colectivo; Mutualismo administrado por el Estado; fondos de previsión; Redes de ayuda mutua y reciprocidad.

7. Rol del Técnico

Considerando que la Producción Social de la Vivienda implica:

participación del usuario, hábitat evolutivo, hibridización disciplinar, gestión concertada público-privada, tecnologías duras y blandas, normas específicas, financiamiento específico e institucionalidad específica, la intervención de los técnicos y en particular de los arquitectos deberá considerar todas las variables que modifican sustancialmente su rol tradicional.

El técnico, asesor directo del usuario, forma parte de los procesos dinámicos y conflictivos de la acción no totalmente prefigurada en el papel, desarrollando una actividad especializada que podríamos denominar: Gestión Social de Proyectos de acción. El técnico *Gestor* hace referencia tanto a la gestoría como a la gestación, es decir, a facilitar la puesta en práctica de lo pensado, como a contribuir a nuevas visiones sobre la realidad y su transformación.

De ahí su postura crítica, autónoma del actor empleador, sea el Estado, la Empresa o la Población, su postura utópica de ver más allá de la coyuntura, su postura como intelectual orgánico, siendo uno más del colectivo aunque con capacidad diferente, su postura profesional como asistencia práctica. La fig. 10 muestra algunas diferencias de roles en la producción tradicional y en la producción social de la vivienda.

8. Impactos tecnológicos

Actualmente la discusión no pasa por el desarrollo de nuevas tecnologías duras derivadas de un mejor manejo de la materia y energía sino por un lado, por el control de calidad de su uso y por otro por el desarrollo de las tecnologías blandas derivadas de un mayor y mejor manejo de la información y el desarrollo del capital social, la organización, motivación, participación, identidad, significados, etc.

Las necesidades de la producción fordista, de producción estandarizada de escala masiva, gran inversión de capital y concentración de trabajadores, tuvieron su correlato habitacional con la construcción de los grandes conjuntos prefabricados de vivienda. Hoy, la producción flexible hacia sectores diferenciados del mercado tiene su correlato en el sistema habitacional en la presencia de diversos sistemas de producción de conjuntos medianos, que producen componentes adecuados a los actores y tiempos disponibles de los productores-usuarios.

La disminución de las escalas de producción en cada proyecto, genera la necesidad de un relacionamiento más profundo entre distintos proyectos y en particular entre cooperativistas e institutos de asistencia técnica para la definición de procesos industrializables que disminuyan el esfuerzo físico en la obra y el tiempo de producción de las viviendas.

Rol del Técnico fig. 10	
Producción Empresarial de Producción	Producción Social
Autor - Jefe	Actor - Socio
Condicionado por Rentabilidad Competividad - Eficiencia	Condicionado por Concertación Participación, Eficacia
Diseñador de Productos	Diseñador de Procesos de Producción de Productos
Soluciones a problemas	Programas de soluciones
Relación con ciencias físicas y económicas	Relación con humanidades ciencias sociales y políticas
Dominio del diseño formal y la tecnología física	Dominio del diseño formal, la tecnología física y social
Manejo estadístico del usuario	Manejo Humano - Integral del usuario

9. Impactos sociológicos

Se ha encontrado evidencia empírica de la relación entre el sistema de producción y los procesos de fragmentación social. Los proyectos que responden a un solo tipo de programa o a una sola franja de ingresos de un mismo programa generan concentración espacial de grupos con un grado de homogeneidad que dificulta el desarrollo de los grupos más vulnerables y la integración con el entorno barrial.

La esfera empresarial, orientada al mercado, debe considerar en sus propuestas los gustos del consumidor, mientras que la esfera estatal vivendista no relacionada con el ordenamiento territorial, busca la mayor cantidad de viviendas con la menor inversión en tierras, descontando la aceptación por un usuario cautivo.

Cuando la esfera de la familia o del usuario asociado interviene en las decisiones de la vivienda social, aumentan las probabilidades de que la localización y las tipologías se adapten a sus gustos, sin enfrentarse a la opción estatal centralizada de «tómelo o déjelo» o a la falta de opción comercial en el mercado.

10. Impactos tipo-morfológicos

Por último, pero no por ello menos importante, los sistemas de producción generan diferentes secuencias en el desarrollo de los componentes estructurales de la construcción de ciudad (Sola Morales), definidos como urbanización, parcelamiento y edificación (v. fig. 11).

Mientras que en la ciudad tradicional un actor público o privado urbanizaba, otro parcelaba la tierra y al fin otros actores edificaban, en los asentamientos irregulares se invierte el proceso, comenzando con la edificación y parcelamiento precario para terminar con el amanzanamiento y construcción de la infraestructura y los servicios.

La construcción simultánea de urbanización, amanzanamiento y edificación, sea por el sistema público, empresarial o cooperativo genera el mismo tipo de producto destacado del entorno donde se implanta. Por otro lado la homogeneidad de los destinatarios del proyecto favorece su identidad interna y la falta de identificación con el entorno.

Los proyectos de nueva planta con homogeneidad en el loteo, homogeneidad tipológica, homogeneidad funcional y homogeneidad social, evidenciada en las estrechas franjas de ingreso de los destinatarios y por otra parte, la construcción simultánea y no sucesiva, proyectada desde el inicio en su totalidad, sin facilitar las transformaciones futuras a escala barrial, están conspirando contra las posibilidades de un desarrollo sostenible, fundamentado en la integración física y social de la ciudad.

Bibliografía

1. BECK, U., «¿Qué es la globalización?», Paidós. Barcelona. 1999.
2. JARAMILLO, Samuel, «Producción de vivienda y capitalismo dependiente. El caso de Bogotá». Cedes. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá. 1980.
3. ADELANTADO, José, y otros, «Las relaciones entre política social y estructura social». Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Tercera época. Nº. 22. 1999.
4. KATZMAN, R., «Activos y estructura de oportunidades». CEPAL. Montevideo. 1999.
5. SOLA MORALES, Manuel, «Las formas de crecimiento urbano». Laboratorio de Urbanismo. Universidad Politécnica de Catalunya. Barcelona. 1997.

