

HÁBITAT Y VIVIENDA POPULAR:

La mirada de los actores y la nuestra

En este número de Vivienda Popular nos proponemos aportar al necesario debate acerca de los lineamientos y políticas más adecuadas para enfrentar los problemas de aquellos sectores que tienen dificultades para lograr el acceso y permanencia a un hábitat digno.

Lo hacemos desde el convencimiento que la academia debe promover este tipo de instancias como forma de contribuir al diálogo e intercambio de ideas. Para nuestra Revista y para la Unidad Permanente de Vivienda, ello significa continuar un camino que hemos transitado desde siempre y hoy, en vísperas de una contienda electoral, el tema resulta de particular relevancia.

Hemos solicitado a los partidos políticos con representación parlamentaria actual expresar su opinión al respecto, para lo cual hemos pautado su intervención con una serie de preguntas sobre los principales temas que, a nuestro juicio, deben ser abordados:

1. ¿Cuáles son los grandes problemas a resolver hoy en la situación habitacional de los uruguayos?
2. Las políticas a llevar adelante, ¿deberían ser universalistas o focalizadas, y en este caso hacia qué sectores?
3. ¿Qué rol deberían tener en la solución del problema los distintos actores (empresas, bancos privados, destinatarios, sociedad civil en general, Estado) y qué modalidades de gestión habría que emplear?
4. ¿Qué políticas y acciones deberían implementarse con relación al stock existente, la construcción de vivienda nueva y los asentamientos irregulares?
5. ¿Qué formas de tenencia impulsaría (propiedad individual, colectiva, arrendamiento, usufructo, etc.) y

qué medidas tomaría para estimularlas?

6. ¿Cómo se aseguraría el acceso al suelo urbanizado y qué políticas deberían seguirse con relación a los terrenos baldíos y viviendas y otras construcciones desocupadas?

7. ¿Cuáles deberían ser los mecanismos de financiamiento (préstamos, subsidios, aportes propios, garantías, etc.), en base a qué recursos se implementarían y qué importancia relativa tendrían éstos en el presupuesto nacional?

8. ¿De qué forma podría lograrse que las nuevas acciones contribuyan a la integración socio-territorial y no a la segregación?

En las páginas que siguen aparecen las respuestas correspondientes, siguiendo esta misma numeración, sin quitar ni poner una coma, como corresponde.

Hemos consultado asimismo a referentes de diversas organizaciones sociales y empresariales, para tener su visión al respecto, esta vez con una sola pregunta básica: ¿cómo debería ser la política de hábitat y vivienda en los próximos cinco años?

Nos proponemos, además de formular estas preguntas a los referentes políticos y de la sociedad civil mencionados, no eludir la responsabilidad de dar nuestra opinión al respecto, la cual expresa la agenda de temas-problema sobre la que debe reflexionar el ámbito académico.

Nuestras responsabilidades no son políticas, pero sí lo son el estudio y reflexión sobre "las Políticas de Vivienda", materia central para la comprensión, la reflexión y la elaboración de propuestas. Estas últimas tres son ineludibles.

Señalemos, para comenzar, algunas premisas que desde nuestro punto de vista son básicas y que deberían orientar y continuar una transformación cualitativa de las políticas, que se ha iniciado, más desde la formulación que desde las concreciones: la descentralización territorial de las políticas; la inclusión social; la integración socio-territorial; las acciones desde la demanda y necesidades de bienes y servicios habitacionales; lo imperioso de una fuerte mejora y aprovechamiento del stock edificado y la participación activa de diversos actores públicos y privados.

En la escala territorial, la propia complejidad de los procesos hace necesario un cambio de abordaje que permita desarrollar áreas de actuación en el territorio, con políticas integrales y desestimando las actuaciones sectoriales y descoordinadas.

Dar prioridad a las políticas de vivienda y hábitat, tendría un impacto en el presupuesto del Estado en general, ya que la falta de políticas pertinentes ha generado mayores problemas y gastos socio-urbanos. Por el contrario las inversiones en hábitat y vivienda desde la equidad territorial y la integralidad, repercuten en menos gastos en otras áreas.

Reclamamos la importancia de una política de suelo activa y con base en la nueva Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (Nº 18.308 de 2008) impulsando la creación de Carteras de Tierras en todas las Intendencias, con planes de desarrollo integrales, en particu-

lar para las áreas precarias y priorizando la coordinación interinstitucional como base para la eficiencia en las líneas de acción.

Considerar el costo de localización, como un rubro a revalorizar por medio del subsidio al acceso a la ciudad o mediante una activa política pública que jerarquice la función social del suelo urbano, única vía para lograr una mayor equidad habitacional y frenar el exilio urbano y la emigración expansiva que segrega y fragmenta, y donde reclamamos un rol claro del Estado como compensador de desequilibrios.

El tema de la precariedad urbana constituye hoy el mayor déficit de las políticas sociales y no es un problema de vivienda sino de hábitat, donde la "no-ciudad", es el contenedor de la precariedad habitacional más aguda.

La ciudad formal le cuesta muy cara a los habitantes informales y la informalidad le cuesta muy cara a la ciudad. Es un problema estructural de nuestra sociedad y no se resuelve desconociendo sus lógicas de producción y reproducción. El fenómeno tiene muchos casos de inviabilidad de localización, pero en su mayoría abarca enormes áreas de expansión residencial espontánea de carácter permanente o de precarización de viejos barrios populares.

Es imprescindible promover la Integración social y urbana desde la consolidación y mejora barrial. Apoyar la autoconstrucción y autoproducción familiar progresiva, el medio más extendido en la generación de una solución habitacional que, mal que nos pese, se hace sin arquitectos y sin préstamo ni subsidio de nadie, pero con muchos recursos, activos familiares y capital humano.

Para ello se deberá avanzar en la regularización dominial promoviendo la tenencia segura del lote irregular en el marco de la Ley 18.308; producir lotes con servicios; activar los planos económicos diversificados, que nunca se instrumentaron a pesar de que la IMM realizó un olvidado concurso al respecto; consolidar el asesoramiento técnico al autoconstructor, involucrando a la academia como aprendizaje y a la profesión como fuente de trabajo genuino; perfeccionar el micro-crédito; impulsar una revisión normativa, etc.

Un tema recurrente ha sido siempre el de los

recursos con que se cuenta para el desarrollo de las metas de los Planes Quinquenales de Vivienda. Ya hemos expresado en otras oportunidades, cuando el Consejo de nuestra Facultad solicitó a la UPV opinión al respecto, que sin políticas adecuadas, los recursos por sí mismos no son capaces de generar avances significativos. Si queremos ejemplos de ello, revisemos los períodos de fuerte ejecución en programas inadecuados que todos conocemos como los Núcleos Básicos Evolutivos, que han generado y consolidado enormes desigualdades socio-territoriales. Pero también es cierto que sin recursos, las mejores ideas se transforman sólo en buenas intenciones.

Pensamos que es central considerar una combinación de recursos económicos, financieros y de los pobladores para el acceso y permanencia a la vivienda. Para ello además de un imperioso y significativo aumento de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, debería fomentarse fuertemente el ahorro de la familia, así como generar condiciones claras y duraderas para la participación en distintos formatos de la inversión privada. Pero especialmente se debería reconocer, valorar y considerar en los programas, los recursos y activos de las familias autoconductoras por su enorme potencialidad y la participación en el proceso que genera.

Los cambios en la sociedad, en las pautas de habitabilidad y en la composición de los hogares, han dibujado un mapa heterogéneo y dinámico. Será necesario responder con flexibilidad para que a problemas diferentes se promuevan soluciones diferentes.

Es necesario impulsar soluciones diversas de acceso y permanencia a la vivienda para amplios sectores socioeconómicos y tipos de hogares, que acompañen las transformaciones; los cambios en el mundo del trabajo; la movilidad residencial, y las pautas culturales de las nuevas generaciones, tomando como base la reconstitución del tejido social, integrando grupos heterogéneos: de edades, de etnia, género etc., procurando la integración socio-territorial y evitando la guetización que provocan los programas focalizados.

Es preciso también atender las carencias, potencialidades y características del stock edificado,

asegurando su mantenimiento y readecuación como factor de relocalización y acceso y permanencia de los sectores vulnerables a la vivienda y la ciudad.

Algunos emblemas de la experiencia nacional, como el cooperativismo de vivienda, todavía esperan una revalorización desde el hoy, que recoja su riquísima experiencia. La responsabilidad y oportunidad de prestigiar el sistema cooperativo no es sólo tarea del Estado, que obviamente deberá maximizar recursos para ello, sino de todos y cada uno de los actores que estamos involucrados, que estamos llamados a debatir y reflexionar. Hoy, a cuarenta años de promulgada la Ley Nacional de Vivienda, salvo excepciones, no estamos produciendo propuestas físicas, sociales ni financieras que adecúen el sistema a los desafíos actuales y del futuro, tal como las pioneras en su momento se animaron a producir mediante una actitud transgresora.

Finalmente, desde la academia debemos en primer lugar tratar de centrar el tema. El hábitat residencial humano es ante todo un sistema complejo y como tal, encierra múltiples dimensiones. El problema de la "vivienda" no se soluciona con "viviendismo", es decir con lógicas productivistas, economicistas o cuantitativas. La organización espacial del sistema habitacional (tanto en el territorio como en la escala doméstica) es una de las dimensiones, pero es necesario considerar las múltiples áreas que están presentes en el problema: el marco institucional y jurídico; la producción y la gestión; la dimensión económica, y especialmente la social y cultural. El carácter interdisciplinario, aplicable a cualquier situación compleja, aquí es central, tanto para comprender las lógicas que encierra, como para las propuestas de instrumentos posibles.

El desafío deberá ser entonces una mejor y más completa reflexión en los procesos de enseñanza-aprendizaje y de investigación-acción para la formación de profesionales atentos y responsables, y con visiones y propuestas integrales y no parciales. Desde ese marco conceptual, es que entendemos que debe orientarse el aporte de la Universidad a este debate.

Raúl Vallés, Director