

# Políticas y programas de vivienda: cómo superar el síndrome de Penélope

**Noemí Alonso\***

*\* Arquitecta; Directora del Sector Reciclaje y Rehabilitación Urbana de la Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay; Profesora Adjunta del Instituto de la Construcción de la Facultad de Arquitectura-Universidad de la República; responsable del Equipo de Evaluación de Sistemas y Tecnologías para Vivienda de Interés Social; coautora de libros y autora de artículos sobre la temática.*

## El síndrome de Penélope

La solución a los problemas de vivienda, especialmente de las familias de escasos recursos, es uno de los mayores desafíos en la región, que compromete al Estado y a la sociedad civil, a las autoridades políticas y a los propios interesados.

Respecto de las soluciones de precariedad urbana, que generalmente son *las* soluciones, Fernandes (2004) sostiene que "(...) Los asentamientos informales y la falta de seguridad de la tenencia de la tierra son resultado de un patrón excluyente de desarrollo, planeamiento y gestión urbana, en el cual mercados de tierras, sistemas políticos y sistemas jurídicos no ofrecen condiciones propias y razonables de acceso al suelo y vivienda para la población pobre. En este contexto, los que formulan y ejecutan políticas y los administradores públicos deberían recordar que los procesos de regularización tienen un carácter especialmente 'correctivo' y deben ser combinados con políticas públicas preventivas para romper este ciclo vicioso de exclusión. Para ello se requiere la intervención directa del Estado e inversión pública sistemática para producir opciones de vivienda, así como promover, especialmente, una amplia reforma urbana de manera de aumentar la oferta de áreas ur-

banizadas para vivienda social en cantidades adecuadas, localizaciones correctas y precios accesibles." Por ello lo que pase en el Estado, y con el Estado, es fundamental y condiciona que haya o no soluciones.

Es que la vivienda para el mercado constituye una mercancía de alto valor, mayor aún cuando se asienta en tierra urbanizada, con infraestructura y servicios para satisfacer las necesidades de los usuarios. Por ello es impensable que la necesidad de vivienda pueda resolverse por esta vía, que opera con otras lógicas: las del capital, el lucro y los negocios.

Para solucionar el problema se han probado diferentes alternativas: programas de promoción pública dura, del tipo "construyo y adjudico llave en mano"; programas de promoción pública con participación de los usuarios bajo distintas formas: autogestión, ayuda mutua, autoconstrucción; otros sin participación del Estado, apoyados por diversas instituciones, entre ellas las benéficas y de cooperación; programas con mayor involucramiento de los técnicos y con mayor apoyo multidisciplinario, y aquellos sin técnicos; programas utilizando una enorme diversidad de sistemas constructivos, combinados con los anteriormente descritos, etc.

También se ha reflexionado mucho sobre el tema: desde la academia, los actores, las instituciones técnicas, los organismos internacionales, Pero el problema se mantiene o aumenta. En esta disparidad entre el esfuerzo realizado y los resultados alcanzados, se observa, casi siempre, la incidencia de tres aspectos: aplicación de recursos insuficientes, ausencia de evaluación de lo actuado y falta de continuidad en las políticas

Cada uno de ellos daría lugar a un amplio debate, pero nuestro propósito es referirnos al último, que posiblemente sea el menos transitado, quizá porque el entusiasmo con que llega cada nuevo responsable político a asumir su función, le hace pensar que ahora sí tiene la llave de las soluciones y que la mejor forma de construir algo nuevo es demoler hasta los cimientos lo anterior. Sin embargo, tal como sucede en un *palimpsesto*, donde el uso del mismo soporte para producir distintas obras hace que lo burdo se implante sobre lo sublime, en este caso también puede ser que lo nuevo no sea mejor que lo existente y que solamente haga perder más tiempo.

## El sueño de las políticas de Estado

Entre 2003 y 2004, un conjunto de organizaciones sociales y empresariales uruguayas<sup>1</sup>, convocadas y asesoradas por la Universidad de la República, se propuso, en la Comisión Social Consultiva (COSOCO), estudiar los problemas nacionales y plantear soluciones. Así se formó en la Facultad de Arquitectura la "Mesa de Vivienda y Financiamiento", que abordó la problemática habitacional, elaborando una propuesta de Plan Quinquenal de Vivienda para 2005-2009.

De ese trabajo rescatamos algunos acuerdos: la inclusión, entre los objetivos del Plan (que debía ser integral, participativo, continuado, multimodal, sustentable y eficiente) de la necesidad de "establecer normativas simples y estables, que respondan a una política de Estado, tendientes a asegurar un horizonte para la planificación de la acción por parte de los diversos actores"; la importancia de "priorizar la utilización de las modalidades de producción que han demostrado mayor eficiencia desde el punto de vista económico, social, habitacional y urbano, debiendo los demás sistemas asegurar una eficiencia similar para ser incluidos en el Plan", y que el Plan Operativo debía tener objetivos concretos y medibles, los cuales se revisarían anualmente, adoptando las medidas de corrección y mejora necesarias.

El Plan de la COSOCO fue concluido hacia fines de 2004, antes de las elecciones nacionales. El diagnóstico y los objetivos contaron con la aprobación de todas las organizaciones que integraban la Mesa y posteriormente las entidades sociales acordaron una instrumentación de los mismos en un plan concreto, con metas y recursos. El Plan se presentó a los candidatos primero, a las autoridades nombradas después, y a los jefes ya en funciones más tarde. Pero sus recomendaciones no fueron recogidas, más allá de lo discursivo.

Nadie estuvo en desacuerdo con esas ideas, o si lo estaba, no lo expresó públicamente. Nadie cuestiona tampoco la necesidad de planificar a plazos por lo menos medios, si no nos animamos con los largos; la importancia de evaluar antes de actuar y sobre todo, antes de modificar; el valor de escuchar a los que están haciendo y especialmente a quienes están sufriendo lo que se hace.

Pero cuando un nuevo responsable comienza su gestión, con las expectativas previsibles, se empieza todo desde el principio. Porque el recién llegado viene con nuevas ideas (lo que está muy bien), pero lamentablemente no conoce las viejas, lo que no está nada bien y le impide saber en qué fallaban y qué fortalezas tenían.

Y algunas veces, hasta le impide saber si sus nuevas ideas no serían algunas viejas que ya se habían mandado hace tiempo al desván de los recuerdos.

No es sólo aquí: Fernández Wagner, argentino, y Sepúlveda, chileno, (2006) sostienen en un trabajo sobre toda América Latina que "La observación comparada (...) da una clara señal que las políticas habitacionales -salvo algunos pocos países- tienden a seguir operando en un contexto institucional aún bastante poco desarrollado o maduro. Esto significa la existencia de una política errática, circunstancial, donde cada gestión gubernamental organiza unos programas que luego tienen poca vida, o son sectoriales, o responden a formatos determinados por el financiamiento internacional".

Y recomiendan: "Por el contrario, se requiere de una política de Estado concebida en el largo plazo, con una consecuente base jurídica, que consista en un despliegue de instrumentos de intervención en los mercados debidamente coordinados, es decir, que apunte a proteger de la mercantilización de los bienes y servicios del hábitat a la población en general, políticas que no estén centradas solamente en el objeto vivienda, sino en la complejidad del hábitat".

<sup>1</sup> Entre otras: la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), la Federación de Cooperativas de Ahorro Previo (FECOVA), los sindicatos de trabajadores de la construcción (SUNCA) y bancarios (AEBU), la gremial de empresarios de dicha industria (Cámara de la Construcción del Uruguay) y la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU).

## Apenas tres ejemplos

Como todo esto puede sonar exagerado a quien no ha estado en la administración pública o en relación con ella, ilustremos estas angustias con algunos ejemplos que nos ha tocado conocer.

### 1. Experiencias piloto con sistemas no tradicionales

Entre 1995 y 2000 se promovió desde la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) una serie de experiencias piloto con sistemas innovadores, realizadas por cooperativas de usuarios por autogestión y ayuda mutua, asesorados por equipos técnicos interdisciplinarios.

La experiencia fue sumamente interesante e incluso fue evaluada, a iniciativa universitaria, pero los resultados de esa evaluación interesaron a pocos y no se visualizó ni a nivel público (IMM), ni a nivel privado (FUCVAM) el aprovechamiento de estas experiencias, ni de la infraestructura y conocimiento acumulado. Fue casi como que las experiencias no se hubieran hecho.

### 2. Una semilla que nunca germinó

Un caso notable de falta de continuidad fue el de la experiencia realizada con el sistema "Semilla".

Mediante convenio con el CEVE, de Córdoba, R. A., la IMM decidió construir con él 60 viviendas, para realojos a realizar con ayuda mutua.

Para ello se efectuó la transferencia tecnológica, se generó toda la infraestructura para fabricar los elementos constructivos, se urbanizó el terreno y se hicieron los cimientos. Se fabricaron 60 estructuras de techo y se adquirieron moldes y material para las 60 casas. Se construyó asimismo un obrador grande, para utilizarlo luego como salón comunal y se encararon los trabajos para un realojo de 25 familias, culminado con éxito y la conformidad de las mismas.

Luego viene un cambio de autoridades; las nuevas no son partidarias de los sistemas constructivos no tradicionales y se suspende la realización de las restantes viviendas. Hoy, después de 6 años, el obrador no existe más, totalmente vandalizado y desguazado; los cimientos están cubiertos de maleza y las estructuras de techos a la espera de poder reutilizarlas en otra cosa. Y las viviendas realizadas terminaron costando más del doble de lo previsto, porque se pagó lo que se usó y lo que se dejó de lado.

Mientras tanto, siguen recorriendo las oficinas estatales los *Vendedores de Milagros*, que poseen el sistema maravilloso que produce construcciones buenas, rápidas y seguras a costos muy bajos (en los que, naturalmente, no incluyeron terreno, urbanización, infraestructura, cimentaciones, sanitaria, etc.). Y se los sigue escuchando. Fue así, justamente, que las siguientes autoridades decidieron que lo mejor para construir rápido y económico son los sistemas prefabricados.

### 3. Las cooperativas de Ciudad Vieja

También la IMM promovió experiencias piloto de reciclaje de viviendas por autogestión y ayuda mutua, en convenios tripartitos con cooperativas de usuarios e institutos asesores. Siendo la experiencia positiva, se decidió multiplicar la mis-

ma en toda el área central, con financiamiento para la construcción del Ministerio de Vivienda. Para ello la Cartera de Inmuebles para Vivienda de la IMM adquirió diez predios en la Ciudad Vieja, e incorporó otros de su propiedad, para que las cooperativas destinatarias pudieran postular a un préstamo del Ministerio.

Luego de más de diez años de aquella operación, sólo dos de las cooperativas han logrado construir sus conjuntos, otras tres lo están haciendo y unas once esperan aún el préstamo, porque el apoyo del Ministerio no ha llegado. Mientras tanto, las construcciones se han deteriorado enormemente, varias han debido demolerse y la recuperación de las demás seguramente va a resultar muy cara. Lo que se proyectó para revitalizar el centro histórico, sigue hoy contribuyendo a mostrar la degradación de importantes edificaciones y generando vacíos en la trama urbana.

## ¿Qué hacer? Algunas ideas

Es más fácil plantear el problema que resolverlo, aunque el primer paso en la solución siempre es admitirlo como tal. En este caso se da, sin embargo, que siendo las intervenciones en vivienda social de muy largo aliento, es muy difícil, al gestionar y ejecutar políticas en plazos cortos -que a veces son los plazos de la política- tomar conciencia de la importancia de tener continuidad en las mismas.

Para empezar, si los tomadores de decisiones asumieran que insucesos como los que comentamos antes, los generaron o pueden generarlos ellos mismos, se habría dado un gran paso adelante. Que se complementaría si además se convencieran que la historia no comenzó el día que se sentaron en su sillón de ejecutivo, que al lado y alrededor de ellos hay mucha gente que ya venía trabajando en lo mismo, que ya se ha equivocado antes y que por lo menos puede ayudarlos a no equivocarse en lo mismo que ellos.

Y que hay otra gente, que no forma parte de su empresa o de su organismo, pero que también está en el tema, que también conoce, que quizá mira el problema con otra luz, que muestra cosas que oculta la luz que él (o ella) usa, y que es bueno escucharla.

Otra cosa que debería venir junto a su nombramiento, es una cartita escrita por uno cualquiera de esos oscuros funcionarios que nunca ha llegado a director, jefe o ministro, pero que se ha pasado la vida haciendo eso que él tiene que hacer ahora, que diga que las cosas nuevas además tienen que ser buenas para que se justifique transformarlas en políticas; que poner en marcha un nuevo programa lleva mucho tiempo y que es mejor no descartar el viejo hasta que el nuevo funcione, y que hay mucha gente esperando y rogando para y necesitando que, haga las cosas bien.

Sería interesante, también, ir construyendo una memoria institucional de lo actuado, registrando aciertos y errores, logros y carencias, para tener una base de donde partir para seguir avanzando.

Defender la necesidad de continuidad en las políticas no quiere decir seguir adelante con lo que se demuestra incorrecto, sino que implica evaluar y corregir rumbos, cuando ello sea necesario, pero tratando de no tirar al niño con el agua sucia de la bañera.

Estas cosas indudablemente son parte de la solución de los problemas, pero apuntan más a la conciencia y reflexión individual de quienes deciden, que a la incidencia de lo colectivo, que también tiene un espacio no desdeñable. Que puede jugar en la presión para que se apliquen *políticas de Estado*, consensuadas, que involucren a todos los actores y especialmente a la población con problemas de vivienda; para que se establezcan reglas básicas claras y con permanencia; para que las mismas se elaboren participativamente, y luego para que se apliquen. También parece más fácil decirlo que hacerlo.

Porque, aún suponiendo que pueda superarse el deseo impostergable de cada uno de dejar su impronta, ¿cómo lograr que el que no se sentó a la mesa de discusión acepte lo que discutieron otros y con lo cual quizá no esté de acuerdo?

Nuestra respuesta a esta pregunta pasa por la voluntad de discutir y acordar, por la más amplia participación, y por propuestas que marquen el rumbo de mediano plazo pero tengan la suficiente flexibilidad para adaptarse a las coyunturas. Porque para que pueda haber políticas de Estado, necesariamente se debe tener atrás un soporte social que haga imposible sustituirlas sin más.

En Uruguay se ha avanzado para ello al contar con organizaciones de cooperativas de usuarios como lo son FUCVAM y FECOVI, que acumulan experiencia y pueden transmitirla, y tienen capacidad de crítica, pero asimismo de propuesta. También existen profesionales organizados en institutos de asistencia técnica y en sociedades gremiales, a los que preocupan estos temas y tienen ideas al respecto. Se trata que todos los actores aúnen esfuerzos y sean los garantes del cumplimiento de los objetivos propuestos.

Pero estos actores no son independientes, sino que se influyen mutuamente. Magri (2002) sos-

tiene que "las instituciones estatales desarrollan a través de las políticas, acciones que modifican las expectativas y la participación de los grupos de interés. Pero a su vez, los grupos de presión tienen la capacidad de conformar o transformar esas políticas. Los incentivos -selectivos- distribuidos a través de las políticas, promueven instancias de cambio en la estructura orgánica y en las metas de los grupos privados (...)"

De lo que se trata, para las organizaciones sociales fundamentalmente, es de pesar en la definición de las orientaciones, no sólo de los actores políticos, sino también de los técnicos que forman parte de la burocracia estatal, para asegurarse que influyen en las decisiones y que los compromisos establecidos se cumplen.

Naturalmente, en la relación entre los actores importan los pesos específicos, y el del Estado es mayúsculo, y lo sigue siendo aunque cambie quien lo ejerza. Por eso la necesidad de que los demás se agrupen, en busca de equilibrios, lo cual implica encontrar puntos comunes, por encima de las diferencias sectoriales o corporativas.

Midaglia (2008) señala que uno de los déficit democráticos más importantes que tiene el país en relación a los niños y adolescentes "es la au-

sencia de mecanismos y espacios efectivos de participación en los que esta franja etaria pueda expresar sus diversas y cambiantes visiones y opiniones sobre asuntos que la involucran". Y propone como camino para que se establezcan -y luego cumplan- políticas de Estado en la materia y se pueda hacer oír la voz pública de ese grupo etario, la formación de "coaliciones" de grupos involucrados o interesados en la temática, que sean capaces de ejercer presión para ser escuchados, participar en las discusiones y decisiones y posteriormente garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

No es una idea demasiado novedosa, pero parece la única disponible y en algunos lugares ha dado resultado. También hay ejemplos, numerosos, de acuerdos no cumplidos: aquí mismo está fresco el recuerdo de la CONAPRO. No es la garantía, pero es una garantía. Ojalá estas rápidas reflexiones convoquen a ahondar el tema y hacer propuestas mejores y con mayores reaseguros.

## Bibliografía

FERNANDES, Edesio; 2003. *"Tenencia de la tierra y pobreza urbana en América Latina"*, Vivienda Popular, número 12, Facultad de Arquitectura-Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl, SEPÚLVEDA, Rubén; 2006. *"Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina"*, Centro Cooperativo Sueco, San José, Costa Rica.

MAGRI, Altaïr, 2002. *"Una reforma 'exitosa': la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000"*, Boletín CF+S 29/30, Madrid, España.

MESA DE VIVIENDA Y FINANCIAMIENTO, Di Paula, Jorge, López, María Noel y Mazzini, Laura, compiladores, 2004. *"Plan de Vivienda 2006-2010"*, Facultad de Arquitectura-Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

MIDAGLIA, Carmen, 2008. *"Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia: los retos de la sustentabilidad democrática"*, Enia, Montevideo, Uruguay.