

## **Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano**

### **Transformation of the social housing question: Main approaches and perspectives. The case of Argentina in the Latin American context**

MERCEDES LENTINI\*

#### *Abstract*

*In this paper we present a revision of the main approaches to study the housing problem as well as the different solutions that have been proposed in the past. We analyse documental sources which allow us to identify the following approaches: The hygienic approach as a response to the degraded housing conditions of the wage-earning class created by the industrial revolution; the central-sectorial approach adopted during a Welfare State period and the alternative and structural approaches which co-existed as a result of the hegemonic viewpoint. Finally, we reflect upon the urban-territorial and inclusive. In particular, we analyse the case of Argentina in the Latin American context.*

*Keywords: housing policy, social polici, human settlements, people habitat*

#### **Resumen**

En este artículo se presenta una revisión de los principales enfoques sobre el problema social de la vivienda, así como las modalidades de intervención que se han registrado. Analizamos fuentes documentales para identificar: el *enfoque higienista* como respuesta a las degradadas condiciones de alojamiento de la clase asalariada producto de la Revolución industrial; el enfoque *central-sectorial*, modalidad adoptada durante la vigencia del Estado benefactor y los enfoques *alternativo* y *estructuralista* que coexistieron como respuestas al enfoque hegemónico. Se finaliza con una reflexión acerca de los enfoques *urbano-territorial* e *inclusivo*. De forma específica se analiza el caso de Argentina en el contexto latinoamericano.

**Palabras clave:** política habitacional, política social, asentamientos humanos, hábitat popular.

\* Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Correo-e: [mlentini@speedy.com.ar](mailto:mlentini@speedy.com.ar)

## Introducción

Admitido el supuesto según el cual cada sociedad, en cada etapa histórica, delinea mediante una verdadera *metamorfosis* su propia *cuestión social* (Castel, 1997),<sup>1</sup> nos proponemos caracterizar aquellas transformaciones que se han sucedido desde que aparece el *problema de la vivienda* como tal y describir las diversas modalidades a través de las cuales se ha intentado darle respuesta. Para ello, abordamos el desarrollo del presente trabajo mediante la transición entre enfoques (o perspectivas) sobre la cuestión habitacional.

Tomamos la idea de *enfoques* –o si se prefiere concepciones– de Luciano Adrenacci quien la utiliza en lugar de *política social* porque, desde su punto de vista, “la política social es menos un conjunto de políticas públicas que un enfoque que pone la atención en ciertas funciones, ciertas finalidades, o incluso en ciertas consecuencias de la política pública. Una amplia gama de intervenciones del Estado o políticas públicas son, de este modo, políticas sociales, aunque no las identifiquemos como tales [...] En suma, *hay política social allí donde está en juego la forma en que las sociedades intentan garantizar su propia integración* [las cursivas son nuestras]” (2000: 8).

Dicho en otros términos, para Adrenacci la política social se puede concebir como un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma que pautan tanto los modos en que se produce el proceso de integración social, como se gestionan la represión y la funcionalización de grupos que representan riesgo o amenazas para el sistema. En suma, ello supone que tales intervenciones pueden originarse tanto en el Estado –concebido no como un agente externo a la sociedad sino como parte de la misma– como en otros actores sociales. Ello permite incluir cualquier modalidad de intervención desde la sociedad, aun antes que el Estado se hiciera cargo de la cuestión social (Soldano y Adrenacci, 2005).

Tales concepciones se han ido construyendo a partir de la acción de actores de diversa naturaleza: algunos de carácter insti-

<sup>1</sup> Para Castel, el concepto de *metamorfosis* permite identificar las principales transformaciones históricas, subrayando lo que sus cristalizaciones más importantes traen a la vez de nuevo y de permanente (*dialéctica de lo igual y lo diferente*). Para este autor la *cuestión social* es una dificultad fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que pone en cuestión la capacidad de una sociedad para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.

tucional, en otros casos se trata de académicos con militancia política o que desarrollaron su labor en organismos internacionales. En ocasiones, dichos enfoques responden a macroprocesos históricos que fueron configurando la acción del Estado en la materia. Siguiendo a Karl Polanyi, se trata casi de un *espíritu de la época*, un principio estructurador, capaz de incidir en los modos en que procede la integración social (Polanyi, 1992, citado por Soldano y Adrenacci, 2005).

En algunos casos dichas concepciones han permeado de forma evidente la acción política del Estado, en otros, han quedado relegadas a la retórica de la época.

Si bien, debido a la necesidad de contextualizar históricamente el proceso, se inicia este trabajo a partir de los sucesos producidos desde el inicio de la Revolución industrial en la Inglaterra de fines del siglo XVIII, nuestro foco de interés es la particularización de los acontecimientos en América Latina en general, y en Argentina en particular.

### 1. Enfoque higienista

Producida la primera Revolución industrial (1790-1850) aparece el *problema de la vivienda*, fundamentalmente como escasez de alojamiento para las masas trabajadoras y como un asunto de insalubridad producto de las degradadas condiciones en que vivían, lo que constituía verdaderos focos de epidemias que se expandían por toda la ciudad. La Revolución industrial comenzó en Inglaterra con un súbito incremento demográfico que provocó un aumento sin precedentes de viviendas con una disposición nueva y concentrada. Se construyeron gran cantidad de casas de alquiler con una elevada densidad y lo más baratas posibles, dando lugar a la aparición y difusión de enfermedades infecciosas como el cólera, la fiebre tifoidea y el tifus.

El problema de la vivienda apareció entonces, por primera vez, afectando a grandes masas de población humana concentrada territorialmente. Esta situación que perjudicaba a la nueva clase asalariada se resolvía en forma individual y directamente en el mercado a través del alquiler. La condición de la vivienda como mercancía y la situación de degradación e insalubridad en la que se encontraba sumergida la nueva pobreza urbana, se constituyeron en la cuestión social de la época. Las clases privilegiadas percibían el problema de la vivienda de los pobres como fo-

cos de propagación de enfermedades que, de algún modo, había que eliminar y controlar.

Hacia fines del siglo XIX, periodo de la llamada segunda Revolución industrial, el núcleo del debate se desenvolvía en torno de la cuestión de la salubridad urbana y las miserables condiciones de alojamiento de las masas trabajadoras. Hasta entonces, la respuesta a este grave problema había estado en manos del sector privado y de los propios trabajadores.

La construcción de *villas obreras* alrededor de las fábricas era el modo a través del cual los patrones ejercían el tutelaje de los desposeídos. El patrón era el dueño de las viviendas y, en las villas, se reproducían las relaciones de explotación y subordinación que se daban en las fábricas.

Las clases dominantes enfrentaban el problema bajo dos modalidades: el patronato y la filantropía, pues la pobreza urbana se había convertido en un asunto que, tarde o temprano, iba a alterar la paz social. Así, se ejercía otro modo de *tutelaje* de los pobres mediante la filantropía; las organizaciones de mayor envergadura construyeron grandes edificios para las clases trabajadoras con pretendidos fines filantrópicos pero con alquileres demasiado elevados para los reducidos bolsillos de los trabajadores.

Por otro lado, los empresarios industriales, la filantropía y la caridad ejercían una especie de *política social* sin intervención del Estado. Datos de la época (Pawley, 1977) muestran que 99% de las viviendas que se construyeron entre 1890 y 1910 fueron producto de la iniciativa privada y la modalidad de tenencia predominante era el alquiler.

Las primeras intervenciones del Estado se produjeron en el último cuarto del siglo XIX por motivos de salud. Las epidemias de cólera –que no respetaban a ninguna clase social– despertaron el interés del Estado que comenzó a actuar a través de la legislación de tipo sanitario con el fin de mejorar las condiciones de vivienda de los obreros.

Según comenta Martin Pawley, un informe del London Trades Council realizado en 1887 y dirigido a la Comisión Real encargada de analizar las condiciones de vida de los pobres en la urbe, fue una de las primeras muestras del interés del Estado por mejorar las condiciones de salubridad de la población: “[...]es totalmente imposible que la iniciativa privada, la filantropía y la caridad puedan jamás ir a la par de las actuales exigencias [...] Las fuerzas económicas y la población han sobrepasado sus previsiones y, por consiguiente, los daños se han acrecentado. Pero lo

que el individuo no puede hacer, la municipalidad o el Estado tienen que procurar realizarlo [...], pues sólo ellos poseen los elementos necesarios y la autoridad para hacerlo” (1977: 21).

En Argentina, por su parte, la fiebre amarilla desatada en 1871 vino a poner en evidencia las deplorables condiciones de salubridad en que vivía gran parte de la población de Buenos Aires, heredera de una “tradicción de descuido y escaso control” (Lecuona, 1993: 53) de las condiciones sanitarias, producto de la dominación española. Los sectores más acomodados evacuaron la ciudad y migraron hacia el norte de la Plaza Mayor, dejando antiguas casonas desocupadas que fueron rentadas por los inmigrantes europeos, lo que dio lugar a los *conventillos de rezago* como primera respuesta a las carencias de vivienda.<sup>2</sup> La toma de conciencia sobre las condiciones sanitarias y la urgencia de adoptar medidas de higiene permitió mejoras en infraestructura y equipamiento en Buenos Aires y el litoral argentino.

Salvo estas intervenciones, producto de una preocupación por la salubridad, el problema de la vivienda se resolvía en el mercado: “de acuerdo al pensamiento liberal [...] la necesidad de alojamiento era considerada un problema individual, cuya solución era resorte de cada uno de los afectados” (Lecuona, 1993: 37).

Una de las alternativas pioneras en materia de construcción de vivienda para las clases populares fue impulsada por sectores socialistas a través de la Cooperativa El Hogar Obrero que, a partir de 1905, incluye entre sus objetivos la construcción de barrios.

Si bien se conocen algunos esfuerzos aislados de intervención municipal para construir las primeras casa obreras,<sup>3</sup> el problema de la vivienda en Argentina alcanzó nivel público recién en 1915 con la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas<sup>4</sup> por iniciativa del diputado conservador Juan F. Cafferata. La actua-

<sup>2</sup> El *conventillo* o *inquilinato* fue la modalidad de alojamiento más difundida en los sectores pobres, en gran parte inmigrantes europeos que rentaban cuartos en antiguas casas unifamiliares con inadecuadas condiciones sanitarias para alojar en forma colectiva e intensiva a varias familias.

<sup>3</sup> Las primeras intervenciones del Estado argentino aparecen vinculadas con las luchas del movimiento obrero organizado y la necesidad de resolver sus problemas de alojamiento: el municipio de Buenos Aires, durante la intendencia de Torcuato de Alvear, había construido el primer conjunto de viviendas económicas en el año 1887; en 1905 se sanciona la ley 4824 que autoriza a la municipalidad a invertir en la construcción de barrios obreros (Yujnosky, 1984)

<sup>4</sup> Ley Nacional 9677.

<sup>5</sup> Entre 1915 y 1943 la Comisión construyó sólo 977 unidades, por lo que el efecto en materia habitacional en realidad fue escaso (Yujnosky, 1984).

ción de la Comisión se formaliza durante al presidencia de Yrigoyen y se prolonga durante tres décadas.<sup>5</sup>

Tanto las acciones de la Comisión Nacional de Casas Baratas como las del movimiento cooperativo estuvieron muy lejos de dar una respuesta adecuada a la elevada demanda del sector popular.

## 2. La cuestión social habitacional: el enfoque central-sectorial

El Estado benefactor fue producto de la crisis del capitalismo de los años treinta, después de la cual distintas sociedades promovieron un cambio en el rol del Estado al que dieron una respuesta común de carácter estatista. Tal como sostiene Daniel García Delgado (1994), surgió de la necesidad de contrarrestar las crisis periódicas del capitalismo y de conciliar el imperativo de acumulación con el de legitimación. Es decir, por un lado se orientó hacia la reanimación y estabilización de la acumulación capitalista y, por el otro, buscó “aumentar los peligros de la revolución, asegurar la pacificación social, la institucionalización de los conflictos clasistas y la creación de un orden burgués estable y legítimo” (A. Borón citado por García Delgado, 1994: 48).

Resulta oportuno recordar que la categoría de *vivienda de interés social* se construyó históricamente en Europa a principios del siglo xx, en el marco de los procesos que venimos describiendo.

El Estado benefactor o Estado social dejó de actuar como garante exclusivo de los derechos individuales y se convirtió en garante de derechos sociales. Como sostiene el mismo autor, se trata de un Estado que se crea por la intervención, por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional. En suma, un Estado que busca la legitimación en la respuesta de las demandas populares, en el distribucionismo. El sistema de provisión público de viviendas implementado por el Estado social, mediador en la relación capi-

<sup>6</sup> Conviene recordar que, en Argentina, el Estado benefactor se construyó como un híbrido institucional (Lo Vuolo y Barbeito, 1998) que contrastaba, en muchos aspectos, con la experiencia europea. En el Estado benefactor argentino prevalecía una dinámica afín con un régimen meritocrático o corporativo, pero que también contenía instituciones del modelo institucional redistributivo o socialdemócrata (educación y salud como derechos universalmente reconocidos). Con poco peso presupuestario se ponían en marcha programas asistenciales no estructurados, acordes con el modelo liberal residual. El modelo económico que alimentaba este régimen de Estado benefactor era típico de la industrialización por sustitución de importaciones con políticas propias del keynesianismo populista.

tal-trabajo, operaría como sistema de redistribución de riqueza para paliar la situación de los hogares más pobres.<sup>6</sup>

La consolidación del Estado benefactor llegaría después de la segunda Guerra Mundial. El modelo fordista de producción industrial requería de un sistema macrorregulatorio, es decir, de políticas macroeconómicas de los gobiernos nacionales que aseguraran, por una parte, el aumento de la productividad y, por otra, el aumento del consumo. Era necesario asegurar el poder de compra masivo de una producción en gran escala. La intervención del Estado en la economía (keynesianismo) se dirigió a asegurar ese mercado masivo.

En el ámbito internacional y desde el punto de vista técnico arquitectónico, el ideal de la producción en serie de una vivienda mínima que mejoraría las condiciones de los trabajadores se tradujo en la propuesta de la *vanguardia arquitectónica moderna*, liderada por Le Corbusier. La vivienda como *máquina de habitar* producida en serie y destinada a la demanda popular parecía encarnar el ideal de una sociedad industrializada y moderna.

En el terreno de las acciones efectivamente implementadas por los países de América Latina, este enfoque trató de *extender* el negocio de la vivienda para los sectores medios a un nuevo mercado: *el de los más pobres*. En relación con los estándares habitacionales alcanzados, su efecto fue ambiguo: por una parte, ciertamente los rebajó para que alcanzara a llegar a los pobres pero, por otra, de forma rígida trasladó estándares convencionales propios de la clase media a las políticas de vivienda social.

La lógica que sostenía las primeras intervenciones del Estado en materia de casa habitación, se sustentaba en el argumento de que el alto grado de deterioro de las condiciones de alojamiento de la masa de trabajadores industriales tenía consecuencias adversas para el desarrollo económico en general.

Desde el punto de vista político, el papel del Estado era el de *proveedor de viviendas*: respuestas industriales, masivas, planificadas centralizadamente por expertos y hegemónicas por las tecnocracias, las burocracias estatales y la vinculación –a través de licitaciones de obras– con el sector privado de la construcción.

Sin embargo, como sostiene Raúl Fernández Wagner, este dispositivo redistributivo tuvo un alcance relativo en América Latina en el periodo del denominado fordismo periférico, el cual se basaba en la industrialización sustitutiva de importaciones en el que “el carácter social (*de la vivienda*) nunca estuvo totalmente consu-

mado pues las prioridades eran financiar la oferta (respondiendo a los *lobbies* de las empresas constructoras) y contribuir a la reproducción política (mediante prácticas clientelares)” (2004: 14).<sup>7</sup>

Por enfoque central-sectorial debe entenderse (Utria 1967) la respuesta que, desde el Estado de bienestar o Estado social, se le ha dado al problema de la vivienda en muchos países de la región.<sup>8</sup> La base conceptual de este enfoque suponía que los problemas habitacionales se originaban fundamentalmente en la escasez de vivienda adecuada en el mercado y, por tanto, el Estado debía intervenir ampliando la oferta mediante la provisión de las mismas. Muy vinculada a esta modalidad de intervención se encuentra la concepción fundamentalmente cuantitativa de solución del déficit a través de tipologías uniformes que se repiten a lo largo del territorio.

Dicha perspectiva, suponía, por un lado, que la responsabilidad de la dirección y la operación de la política y los programas debían concentrarse en el ámbito nacional y, además, que el desarrollo de las acciones debía efectuarse a través de un aparato institucional especializado. Por otro lado suponía la intensificación del uso de financiamiento externo y de altas asignaciones del presupuesto nacional que exigían como contrapartida los organismos internacionales.

Fernández Wagner (1999: 49) caracteriza la intervención del Estado en materia habitacional en Argentina partir de lo siguiente:

- La promoción de construcción de las denominadas *viviendas de interés social* a través de instituciones públicas nacionales y mecanismos de licitación y contratación de empresas privadas para la construcción.
- La regulación del mercado habitacional a través de las siguientes herramientas: *a*) regulación del mercado de alquileres urbanos, *b*) control de precios (generales sobre pro-

<sup>7</sup> A ello se podría agregar que “la matriz política del Estado benefactor argentino se construyó como un entramado de negociaciones bilaterales entre el poder político y diferentes grupos corporativos [...] la legitimidad de ambos se construía en base al intercambio de prebendas sobre las políticas públicas, por un lado, y el reaseguro del control social, por el otro” (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 149).

<sup>8</sup> Con el advenimiento de la Alianza para el Progreso se produjo un notable impulso a la construcción de vivienda prácticamente en todos los países de América Latina. En los Acuerdos de Punta del Este los gobiernos se vieron en la necesidad de formular planes de construcción de vivienda, así como organizar y dotar de capacidad operativa a los organismos correspondientes y a comprometer al sector público en una política en este campo. El cumplimiento de estos propósitos se convirtió en requisito indispensable para obtener ayuda externa (Utria, 1967).



ductos de primera necesidad, que en algunos periodos incluyó a los vinculados con la construcción), *c*) reglamentación de ocupación y uso del suelo (planes reguladores) y *d*) reglamento de la construcción de viviendas (reglamentos de construcción).

- Estímulos a la producción y al consumo a través de *a*) la intervención en el mercado financiero, creación de instrumentos financieros para captar ahorro y generar inversión y *b*) subsidio a la producción y al consumo (créditos con tasas bajas, reducción impositiva, etcétera).
- Promoción de la investigación y el desarrollo para provocar una completa industrialización de la construcción (producción en masa debido a la escasez de mano de obra durante la posguerra).

El año 1969 –gobierno *de facto* de la *Revolución argentina*– se puede señalar como el momento en que en este país se instala el *Estado proveedor*<sup>9</sup> a través de un sistema centralizado de provisión. En esa fecha se puso en marcha el Plan de Viviendas Económicas Argentinas (Plan VEA), la operación financiera más importante de la época cuyo objetivo era construir grandes complejos de vivienda con infraestructura y equipamiento en todo el país. Esta producción masiva es la que mejor se ajustaba a las características requeridas por las grandes empresas constructoras para hacer más eficientes sus inversiones.

La política de vivienda de la época coincide con los intereses del sector industrial más concentrado dirigidos a utilizar al Estado como dinamizador de la economía. Dicha política suponía un sistema operativo nacional centralizado en la Secretaría de Vivienda cuyo objetivo sería “la inversión en operatorias masivas, dejando librado a la actividad privada la atención de necesidades de tipo individual”. En este caso el sector público debía intervenir “para apoyar en todo el país la ejecución de planes, programas y proyectos destinados a aquellos niveles a los que no llegue la acción exclusiva de la actividad privada” y, además, debía “asegurar la mayor estabilidad, continuidad y consolidación de la industria de la construcción nacional” (Billorou, citado por Yujnosky, 1984: 143-144).

<sup>9</sup> Si bien durante el periodo de gobierno peronista (1943-1955) se produce una decidida intervención del Estado en la materia, en gran medida los programas se dirigen al financiamiento de la vivienda individual a través de créditos otorgados por el Banco Hipotecario Nacional. Aunque con escasa proporción en el total, también se efectuaron construcciones de conjuntos habitacionales (Yujnosky, 1984).

Esta concepción del problema habitacional que se ha denominado central-sectorial ha sobrevivido, junto con el enfoque facilitador, aún durante la década de los noventa, resguardada por la impronta cultural de ciertos organismos de vivienda –como en el caso del Minvu (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo) de Chile– o mantenida por los gobiernos de algunas provincias, en el caso de Argentina.

### 3. Enfoque habitacional alternativo: una respuesta a la pobreza urbana

El explosivo proceso de urbanización en América Latina a partir de la década de los cincuenta se tradujo rápidamente en la aparición del problema de la pobreza urbana y la conformación de asentamientos populares en las ciudades, verdaderos focos de miseria y, por tanto, males que había que erradicar y reemplazar por conjuntos modernos y ordenados, según la propuesta del paradigma dominante. Frente a este modelo hegemónico surgen dos respuestas: el enfoque al que llamamos *alternativo*, y que desarrollamos en torno a la figura de John Turner, y el enfoque al que denominamos *estructuralista*, al que dedicamos el siguiente apartado.

A lo largo de los años sesenta y setenta se produce un fenómeno nuevo en arquitectura (Montaner, 1993): el mundo de la cultura en general, y de la arquitectura en particular, comienza a aceptar los principios sostenidos por los relativismos cultural y antropológico. Este último –a través de la obra de Claude Lévi-Strauss y Marvin Harris, entre otros– desarrolla una defensa de la diversidad de lógicas culturales y de la aceptación de la pluralidad cultural. Esto produjo efectos importantes en el urbanismo, la arquitectura y el diseño: surgió la necesidad de desarrollar soluciones que se adaptaran al contexto social y cultural en el que se insertaban. Es decir, sin imponer modelos externos, sino aprendiendo lo propio de cada sociedad.

Simultáneamente se produjo la crítica radical al modelo capitalista e imperialista y el auge de los movimientos ecologistas, lo que dio lugar a la búsqueda de nuevas opciones basadas en otras tecnologías, formas y modos de vida.

En este contexto se inscribe el pensamiento de John F. Turner,<sup>10</sup> arquitecto inglés que entre 1957 y 1965 residió en Perú

<sup>10</sup> *Housing by People. Towards Autonomy in Building Environments*, 1976 o *Vivienda. Todo el poder para los usuarios*, en versión castellana, 1977.

estudiando los procesos de ocupación ilegal del suelo y de autoconstrucción que se producían en las grandes ciudades latinoamericanas. Su obra constituyó una defensa de aquella arquitectura en la que el usuario interviene en la configuración de su hábitat. Hasta entonces, los arquitectos habían reducido su actividad a ciertos grupos privilegiados mientras millones de personas de muchos países vivían en un entorno de pobreza. De este modo, “Turner estaba insistiendo en una crítica al Movimiento Moderno y a sus premisas de un hombre universal y de una actividad arquitectónica totalizadora que no tenía en cuenta la diversidad cultural y la capacidad que muchas culturas mantienen para configurar sus espacios existenciales” (Montaner, 1993: 131).

La defensa de una arquitectura participativa, de un modelo autónomo de producción del hábitat residencial de los sectores más pobres (redes o sistemas locales autogobernados) frente al modelo heterónimo dominante (estructuras centralizadas y jerárquicas de decisión) y la vivienda como un proceso activo, capaz de capitalizar la sinergia de estos grupos, se convirtieron en las premisas básicas del pensamiento de Turner.

### Recuadro 1 Principales premisas del enfoque alternativo

- Cuando los *usuarios controlan las decisiones* y aportan sus propias contribuciones, ambos, el proceso y el ambiente producido, estimulan el bienestar individual.
- La cuestión importante acerca de la *vivienda no es lo que ésta es, sino lo que ésta hace* por la vida de las personas.
- Las *deficiencias e imperfecciones* en la vivienda son infinitamente más tolerables si son *su propia responsabilidad* que si es la de otros.
- Los usuarios conocen mejor que nadie *sus propias necesidades*, mucho mejor que los burócratas y los expertos.
- Las viviendas que edifican los usuarios con escasos recursos, suelen ser mucho *más baratas y accesibles* que las que se construyen comercialmente.
- Debe entenderse la *vivienda como proceso de producción (conjunto de actores, actividades y logros)* y no como producto (unidad de habitación).

Fuente: Elaboración propia a partir de John Turner, 1997 y 1972.

Tal como sostiene Raúl Fernández Wagner, “la cuestión de la autonomía y heteronomía que plantea Turner debe ser comprendida en su tiempo (años cincuenta y sesenta), en pleno auge de los sistemas centralizados de provisión habitacional: el Estado

proveedor asignaba socialmente, en el marco de las instituciones del sistema benefactor, el ‘producto’ vivienda” (1999: 61).

El pensamiento de John Turner ejerció mucha influencia en Latinoamérica,<sup>11</sup> sobre todo a partir de su trabajo en organismos internacionales durante la década de los sesenta y setenta y se expresó a través de su labor con organizaciones no gubernamentales (ONGs) vinculadas con la transformación del hábitat popular así como con diversos gobiernos que iniciaron programas de autoconstrucción en los sectores de menores recursos.<sup>12</sup>

Las recomendaciones de la primera Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos Hábitat I, realizada en Vancouver en 1976, dejan ver la influencia de su pensamiento.<sup>13</sup> De acuerdo con la Declaración de Vancouver, “[...] los esfuerzos deben estar dirigidos, en particular, a promover acciones que motiven a la población a decidir y actuar por sí misma con el apoyo apropiado del gobierno y [...] a descentralizar las instituciones a fin de *facilitar* [las cursivas son nuestras] a las comunidades locales la identificación de sus propias necesidades y campos de acción” (United Nations Conference on Human Settlements, 1976: 37).

### Recuadro 2 Recomendaciones del Plan de Acción de Vancouver (1976)

- *Las políticas de asentamientos humanos* deben establecer su foco en el rol central de los recursos humanos como agentes del desarrollo y deben ser formuladas por el más alto nivel político en cooperación y coordinación con los niveles regionales y locales apropiados.
- *Las estrategias de desarrollo de los asentamientos* requieren de la participación activa de todos los organismos gubernamentales y

<sup>11</sup> Samuel Jaramillo identifica esta corriente de pensamiento como *Teoría de la marginalidad de izquierda*, sostenida por Turner, Jaime Valenzuela y George Vernez (Jaramillo, 2006)

<sup>12</sup> La vigencia de los programas de autoconstrucción y ayuda mutua en América Latina reconoce otras influencias ideológicas como las tesis *desalianas* de la marginalidad bajo la conducción del jesuita belga Roger Vekemans. Es el caso, entre otros, de la Operación Sitio llevada a cabo en Chile durante la segunda mitad de la década de los sesenta, que representó la masificación de los programas de autoconstrucción dirigidos a la población de más bajos ingresos, se ejecutó bajo la influencia de los postulados de la organización DESAL que reflejaba todo el influjo de ideas procedentes de la Doctrina Social de la Iglesia. La Operación Sitio se convirtió en la principal estrategia de autoconstrucción que ha desarrollado el Estado chileno a lo largo del siglo XX en el ámbito de la autoconstrucción (Hidalgo, 2005: 267 y ss).

<sup>13</sup> El libro *Vivienda. Todo el poder para los usuarios* se terminó justo a tiempo para la Conferencia de Vancouver y para contribuir en la discusión sobre las cuestiones básicas de la reunión, según reconoce el mismo autor (Turner, 1977: 27).

organizaciones no gubernamentales a quienes les concierne la formulación de políticas y estrategias de desarrollo.

- Se debe poner especial énfasis en lograr que *planes y planificadores establezcan contacto estrecho con la gente*, especialmente en relación con las necesidades y expectativas de los pobres y otros sectores desfavorecidos y su potencial de autodeterminación.
- Se debe garantizar la *seguridad en la tenencia de la tierra de los asentamientos espontáneos en lugares adecuados* o, si fuera necesario, proveer oportunidades de erradicación y relocalización con posibilidades de empleo. Se debe, además, mejorar las estructuras y procedimientos de la administración gubernamental a fin de *facilitar* y guiar la acción de la gente en el mejoramiento de su propio asentamiento. Se debe estimular la autoayuda en sectores de bajos ingresos.
- *Las políticas nacionales de vivienda* deben concentrar la asistencia gubernamental en la provisión de recursos y facilidades que los dueños de casa no pueden proveerse por sí mismos.
- Es necesario preservar valores locales y apoyar la autoconstrucción y la construcción tradicional.
- En materia de *servicios sociales* las áreas de acción prioritarias incluyen: reorientación de medidas institucionales, legislativas y financieras con el objetivo, principalmente, de producir la participación de la gente en la satisfacción de sus propias necesidades.
- Descentralización del aparato administrativo y financiero en orden a proveer un mayor nivel de gestión de la comunidad.
- *Reorganización de los asentamientos urbanos espontáneos*: los gobiernos deben concentrarse en la provisión de servicios y en la reorganización física y espacial de los asentamientos espontáneos con el fin de fomentar la iniciativa de la comunidad e incluir a los grupos marginales en los procesos de desarrollo nacional.
- *Rol de la participación pública*: la participación pública es un derecho que debe ser reconocido a todos los sectores de la población (organizaciones de la comunidad, grupos de voluntarios, organizaciones de trabajadores, arrendatarios y vecinos).
- *Movilización de recursos*: utilizar la participación de la población en la construcción de viviendas a fin de *facilitar* la adecuación a las necesidades de todos los ciudadanos

Fuente: Elaboración propia a partir de United Nations Conference on Human Settlements (1976).

La crítica que, desde el neomarxismo, se hizo al pensamiento de Turner reconoce a Emilio Pradilla como uno de sus más claros expositores. Es, justamente, su postura la que tomamos para identificar la perspectiva a la que hacemos referencia en el apartado siguiente y que hemos identificado como enfoque estructuralista.

#### 4. Enfoque estructuralista: una respuesta a la explotación capitalista

Históricamente este enfoque tiene sus bases en el debate que, durante la segunda mitad del siglo XIX, se centró en el problema de la escasez de vivienda y las deplorables condiciones de alojamiento de las masas de trabajadores industriales.

Estos obreros, nuevos actores que se incorporaron a las ciudades a partir del proceso de industrialización, presionaban por mejores condiciones de trabajo. La industrialización, que vio su germen en Inglaterra, se trasladó rápidamente hacia Francia y Alemania. Es en este último país, justamente, donde el debate sobre el tema de la vivienda tuvo a Federico Engels como uno de los más claros exponentes.

En su libro *Sobre el problema de la vivienda* (1886), Engels sostuvo el carácter estructural de este problema al que vinculó con las condiciones de explotación a las que eran sometidas las clases trabajadoras y a la apropiación de plusvalía por parte del sector capitalista.

La clase capitalista dominante también estaba interesada en solucionar el problema de alojamiento, pues las condiciones de insalubridad afectaban a todos por igual. La preocupación por la higiene –toda vez que la ciencia ya había demostrado los procesos de transmisión de enfermedades– atrajo la atención de los *burgueses humanitarios* –como los denomina Engels–, por lo que se produjo gran cantidad de literatura sobre sanidad pública. En su libro, Engels debate con el doctor Emil Sax<sup>14</sup> quien desde una concepción burguesa de la cuestión de la vivienda proponía, en el marco del orden social entonces existente, elevar a las *pretendidas* clases desposeídas al nivel de las clases poseedoras. Todas las miserias de la existencia de los obreros se podrían remediar con éxito mediante el mejoramiento de las condiciones de alojamiento. Según Sax (citado por Engels, 1986), la cuestión de la vivienda sólo podía ser enteramente resuelta mediante la transferencia de la propiedad de la vivienda a los obreros. El obrero se transformaría, de este modo, en capitalista y sería elevado de la clase de los no poseyentes a la de los poseedores.

Pero, ¿de dónde procede la escasez de vivienda? ¿Cómo ha nacido?  
Como buen burgués, el señor Sax debe ignorar que es un producto

<sup>14</sup> Emil Sax había publicado en Viena, en 1869, su libro *Las condiciones de vivienda de las clases trabajadoras y su reforma*.

necesario del sistema social burgués [...] En semejante sociedad, la escasez de vivienda no es en modo alguno producto del azar; es una institución necesaria que no podrá desaparecer, con sus repercusiones sobre la salud, etc., más que cuando todo el sistema social que la ha hecho nacer sea transformado de raíz [...] No es la solución de la cuestión de la vivienda lo que resuelve al mismo tiempo la cuestión social, sino que es la solución de la cuestión social, es decir, la abolición del modo de producción capitalista, lo que hace posible la solución del problema de la vivienda (Engels, 1986: 114-117).

Esta posición, a la que hemos llamado estructuralista, se expresa en Latinoamérica alrededor de los años sesenta y setenta a partir del pensamiento de autores neomarxistas como Emilio Pradilla y Rod Burgess. Pradilla, arquitecto de nacionalidad colombiana, transmite a través de su obra el pensamiento crítico sobre el *problema de la vivienda* y su aportación en la “construcción de una interpretación teórica alternativa a la de la burguesía, sus gobiernos y su intelectualidad, asumiendo para ello el punto de vista y los intereses de los explotados y oprimidos latinoamericanos” (Pradilla, 1987: 9). Parte de sus contribuciones consisten en responder a Turner, a sus seguidores y a sus propuestas, a las que identifica como instrumentos ideológicos de la explotación capitalista.

Según Pradilla, la autoconstrucción ha sido mitificada por Turner y sólo ve en ella una propuesta reaccionaria que ayuda a reproducir el *problema de la vivienda* más que a su solución. Respecto del proceso espontáneo de autoconstrucción opina lo siguiente:

El individuo y su familia para construir su vivienda deberán, durante largos años, prolongar su jornada de trabajo más allá de lo normal, reduciendo así su capacidad productiva y agotándose más rápidamente; deberán invertir parte de su escaso fondo de subsistencia en materiales de construcción comprados en pequeñas cantidades a precios especulativos; tendrán que hacinarse en un reducidísimo espacio mientras avanza lentamente la construcción a fin de no pagar un doble arriendo; tendrán que pagar elevadas cuotas de amortización, mucho más altas relativamente que las de urbanizaciones completas, por un pedazo de tierra sin ningún servicio a un urbanizador, usurero; y terminado su rancho, vivirán hacinados sin servicios de ninguna especie, endeudados con los prestamistas usureros y tan desempleados o sobreexplotados como cuando inició el proceso, pues su situación de empleo e ingresos no depende de él sino de las condiciones de funcionamiento de la estructura económica en su conjunto. Lo que habrán logrado será un miserable lugar de habitación segregado socialmente, nada más (Pradilla, 1987: 94).

Formula apreciaciones relacionadas con el rol del Estado como promotor del proceso de autoconstrucción: en este caso lo único que se hace es *antiurbanismo*. Es decir, según Pradilla, su política conduce a la multiplicación de viviendas subnormales y, en este sentido, el Estado actúa como *programador de la segregación social del hábitat*; en otros términos, contribuye a reproducir el *problema de la vivienda*. La autoconstrucción de estos medios de consumo colectivos sirve al Estado para que los grupos de bajos ingresos inviertan en su construcción un trabajo adicional resultante de la prolongación de su jornada de trabajo más allá de lo normal.

En otras palabras, el Estado no puede actuar sino dentro de los límites que le establece el sistema capitalista de producción: las políticas del Estado no pueden desbordar ni contradecir las relaciones capitalistas de producción. El Estado, como productor y vendedor de viviendas, actúa como agente capitalista en similares condiciones que el sector privado, esto es, explota la fuerza de trabajo y se apropia de la plusvalía, lo que limita en este terreno su autonomía y le impide diferenciarse como sector aparte.

Para Pradilla, la solución del problema de la vivienda sólo deviene de la transformación revolucionaria de la sociedad: “Preferimos, por un compromiso con la realidad histórica, formular el derecho de toda familia al usufructo de una vivienda adecuada a las necesidades sociales medias, producida por los medios técnicos de que dispone realmente la sociedad para hacerlo; pero esto supone, claro está, la liberación de las fuerzas productivas sociales de las barreras que le oponen las relaciones capitalistas de producción, es decir, la transformación revolucionaria de la sociedad (1987: 99).

Este enfoque no alcanzó suficiente fuerza para imponerse en el terreno de las prácticas de la vivienda popular, por lo que sus propuestas quedaron en el terreno de la retórica de la época.

El último cuarto del siglo xx transcurre, entonces, a través de la transición entre un paradigma central-sectorial que caracterizó al Estado providente o benefactor y el enfoque facilitador que resulta ser una perspectiva definitoria para describir la concepción del problema de la vivienda predominante en el periodo hegemonizado por el modelo económico neoliberal.

Sin embargo, y como enfoques no convencionales destinados a atender a los sectores de extrema pobreza, han coexistido y sobrevivido otras concepciones para atender el problema del hábitat popular a las que se ha identificado como *alternativas* (o



no convencionales) y *estructuralista*, cuyos orígenes se remontan a las décadas de los sesenta y setenta.

A mediados de la década de los sesenta, diversas ONG<sup>15</sup> desplegaron su actividad en Argentina y en otros países latinoamericanos, tratando de suplir las falencias de las políticas sociales estatales durante los gobiernos autoritarios *de facto*. Basaron sus acciones en modos de intervención de carácter alternativo –cuyos ejes fueron la organización de la comunidad y la participación– a partir de microproyectos de vivienda destinados a los sectores más desprotegidos. Muchas de ellas se desarrollaron a través de actos de confrontación con el sector estatal y político.

### 5. El enfoque habitacional facilitador

La idea de *facilitar* los procesos habitacionales se fue construyendo desde aquella primera Conferencia Mundial realizada en Vancouver. Hacia fines de la década de los ochenta se hace evidente que los gobiernos debían abandonar su papel de productores directos de vivienda y desarrollar programas donde su participación consistiría en facilitar las actividades relacionadas con la construcción de casas por parte del sector privado. El enfoque facilitador adquiere relevancia formal cuando en 1988 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Estrategia Mundial de la Vivienda Hasta el Año 2000.<sup>16</sup>

Según esta perspectiva, una *política de facilitación* debería tratar de “aprovechar plenamente el potencial y los recursos de todos los agentes, gubernamentales y no gubernamentales [...] y reconocer plenamente los importantes vínculos que existen entre la vivienda y el desarrollo económico”. El papel del sector público sería “determinar un marco institucional apropiado para la aplicación de la estrategia y esto puede exigir una reorganización institucional considerable [...] Otro componente importante es el desarrollo de las tareas administrativas, institucionales y legislativas que estimulen la acción de todos los sectores”. Un principio facilitador supone, además, que se “deben evaluar las necesidades y los recursos y determinar medidas que permitan alcanzar esos objetivos en forma *realista* [las cursivas son nuestras]” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1988: 144-146).

<sup>15</sup> Son las que se identifican como ONG de segunda generación, pues este tipo de organizaciones han ido variando sus formas de trabajo, metodologías y estrategias de intervención a través de los años.

<sup>16</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, A/ RES/ 43/ 181/-20-12-88.

La gss (Global Strategy for Shelter to the Year 2000) ha sido reconocida como el cambio más importante ocurrido hasta ahora en materia de políticas habitacionales sostenidas por Naciones Unidas y otras agencias bilaterales y multilaterales de asistencia al desarrollo: “La gss reemplazó las políticas de lotes y servicios y de mejoramiento en ocupaciones ilegales por el *enfoque facilitador*, focalizado en la promoción de la eficiencia y eficacia de los mercados habitacionales” (UNCHS, 2001: 45).

Estos conceptos fueron perfeccionados por numerosas instancias de discusión regional y nacional y se recogieron en la Declaración de Estambul y en la Agenda Hábitat, acordados en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II realizada en Estambul en 1996 (Naciones Unidas, 1996). La Declaración de Estambul enuncia: “adoptamos la estrategia de facilitación y los principios de la solidaridad y la participación porque son los medios más democráticos y eficaces de hacer realidad los compromisos que asumimos” (Naciones Unidas, 1996, párrafo 12). El Plan de Acción emanado de esta cumbre reconoce dos estrategias para el suministro de viviendas: *a)* facilitar el funcionamiento de los mercados y *b)* favorecer la construcción de viviendas por las comunidades.

Sin embargo, los gobiernos –bajo la presión de los organismos internacionales de financiamiento y los grandes intereses económicos– enfatizaron la estrategia de facilitación de los mercados más que la de construcción de viviendas por las comunidades.

De este modo, el Banco Mundial (recuadro 3) promovió entre los gobiernos la adopción de este enfoque con el fin de canalizar la asistencia financiera, exhortándolos a que cumplieran una función de facilitación, dejando de lado la construcción, el financiamiento y el mantenimiento de viviendas y alentándolos a que se ocuparan de mejorar la eficiencia del mercado inmobiliario y las condiciones de vivienda de los pobres (Banco Mundial, 1994).

El *enfoque facilitador* está vinculado con la crisis que, a partir de la década de los setenta, sobrevino al modelo capitalista de industrialización y al fordismo como última etapa de desarrollo de dicho modelo. Se produjo, entonces, una reestructuración de la organización de la producción a escala mundial. Los pilares que dominaron la lógica fordista –mercados masivos, productos estan-

### Recuadro 3

#### Instrumentos de una política de vivienda facilitadora

##### *Que estimulan la demanda:*

- Desarrollo de los derechos de propiedad: deberían emprenderse sobre todo programas de inscripción de tierras y regularización de la tenencia acompañada de mejoramiento de la infraestructura. También transferir las viviendas de propiedad pública a los residentes.
- Desarrollo del financiamiento hipotecario: introducir mejores instrumentos de préstamo por parte del sector privado a tasas de mercado positivas y aplicar leyes sobre ejecución de hipotecas (no se deben permitir subsidios de los tipos de interés).
- Racionalización de los subsidios: si éstos son necesarios, deberían ser selectivos (dirigidos a los pobres), mensurables y transparentes, así como evitar distorsionar los mercados inmobiliarios. Subsidiar a las personas, no a las casas (no construir viviendas públicas subvencionadas). Los subsidios deberían ser donaciones de capital por una sola vez, que permitan la adquisición de viviendas en el mercado.

##### *Que estimulan la oferta:*

- Suministro de infraestructura para urbanizar terrenos residenciales: proveer y mejorar la infraestructura de los barrios precarios e informales. Ampliar la provisión de infraestructura residencial (caminos, desagües, agua, alcantarillado y electricidad) hacia nuevas zonas. Alentar a las comunidades a participar en el proceso de planificación y construcción de proyectos de infraestructura así como buscar oportunidades para privatizar el suministro y mantenimiento de ésta.
- Reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas: reducir la complejidad de la reglamentación, especialmente la relativa al uso de la tierra y a la construcción, debe preverse que beneficie a los pobres. Establecer normas financieras que faciliten el desarrollo de préstamos hipotecarios.
- Organización de la industria de la construcción: eliminar las prácticas monopólicas y estimular la participación de empresas pequeñas. Crear más competencia en la industria eliminando barreras reglamentarias.

##### *Mejoramiento de la administración del sector vivienda:*

- Desarrollo del marco institucional necesario para administrar el sector vivienda: el Estado debe abandonar el papel de productor directo de viviendas y reemplazarla por las funciones de formulación, coordinación y supervisión de políticas del sector. Crear un foro para la participación del sector privado, las ONG, las organizaciones de base y el público en general en la formulación de políticas de vivienda. Trabajar en estrecha colaboración con los gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (1994).

darizados y el aprovechamiento de las economías de escala tradicionales— se caen y los reemplaza el modelo japonés de *acumulación flexible*, también conocido como *paradigma postfordista*.<sup>17</sup>

En el plano político se tradujo en la crisis y desmantelamiento del Estado benefactor y el paulatino abandono del Estado como productor de viviendas. En Argentina, este cambio en el papel del Estado se debió no sólo a la ruptura del modelo fordista, sino a otros factores como:

- Una crisis del sistema financiero del sector (sobre todo por parte de las instituciones públicas).
- Una crisis del modelo urbano de provisión: el conjunto habitacional, cuyo deterioro físico y creciente grado de conflicto social entre los ocupantes llevaron a replantear, de manera prácticamente definitiva, el modelo de *vivienda de interés social* que regía desde la posguerra.
- La reforma del Estado hace evidente la trama de intereses establecidos entre la burocracia estatal y el sector privado empresarial en torno a la construcción de grandes conjuntos habitacionales.
- La crítica sobre cómo se imponía el modelo a la población, sin participación alguna sobre la decisión de su hábitat.
- Respecto de la particular implementación de este enfoque en Argentina, se puede afirmar que la impronta del mismo se hizo sentir, fundamentalmente, a través la transformación de la centralizada política nacional de vivienda en un avanzado proceso de descentralización en el ámbito provincial y, en el caso de algunas provincias, en el ámbito

<sup>17</sup> Las características más importantes del nuevo patrón de producción son: *a*) la revaloración del papel de las PYMES, *b*) la utilización de los avances de la informática como eje de la organización productiva, *c*) la fragmentación de los procesos productivos, que permite cierta desintegración vertical y da lugar a la organización en redes de subcontratistas, *d*) la preponderancia de áreas como la microelectrónica, las telecomunicaciones, la biotecnología, los nuevos materiales y otras de similares características *tecnológico-intensivas*, *e*) la importancia de las series pequeñas y medianas de productos diferenciados con alta elasticidad de ingreso y orientados al mercado externo y *f*) la fuerte interacción local y el aprovechamiento de sinergias locales integradoras (Girardín, 1998).

Según el mismo autor, “la aparición de la flexibilidad (de productos, de *mix* de producción, de volúmenes, de diseños, de rutinas, de bienes de capital, del proceso laboral, etc.) permite que prevalezcan las ventajas de la diversidad contra las economías de escala, demandas diferenciadas de tamaños menores en lugar de mercados masivos y la agilidad productiva en lugar de especialización” (Girardín, 1998: 64).

La diversificación de la oferta habitacional, la atención de una demanda variada, la promoción de la intervención de las PYMES constructoras, parecerían ser los correlatos en el campo habitacional.

local que se ejecutó en el marco del proceso de reforma del Estado durante la década de los noventa.

- El marco federal –en el que las provincias gozan de autonomía y autarquía– y las modificaciones que se sucedieron en el campo jurídico e institucional, dieron lugar a la posibilidad de que las provincias pusieran en marcha nuevos lineamientos de política que, en algunos casos, se expresaba en términos de un paradigma emergente asentado en principios de descentralización, en el ámbito local, y participación (Fernández Wagner, 1999).

En Argentina, la consecuencia fundamental de este proceso fue el notorio debilitamiento del marco nacional de la política habitacional, puesto de manifiesto a través de una verdadera atomización de políticas provinciales. Al comienzo del nuevo siglo, este proceso ha comenzado a revertirse mediante cambios políticos de relevancia que exceden los alcances del presente estudio.<sup>18</sup>

Respecto de las pretendidas promoción y reactivación del sector privado, si bien se logró mayor acceso a los mercados de vivienda y de crédito hipotecario, éste quedó restringido a los sectores medio y alto sin que se ampliara la cobertura para los sectores de menores recursos. Además, la mayor parte de lo que se construyó en el ámbito nacional con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi)<sup>19</sup> se hizo a través de operaciones tradicionales, como obra pública mediante licitaciones con empresas privadas.

Es decir, tanto en materia de financiamiento como de modalidades de producción, no se ha conseguido una articulación adecuada con el sector privado, sobre todo en acciones dirigidas a la población de menores recursos.

La participación de organizaciones de la sociedad civil sigue siendo, a pesar de los logros en algunas provincias, un desafío a consolidar durante los próximos años. Si bien algunas provincias incorporaron modalidades de gestión del hábitat de carácter participativo, la misma ha sido acotada en el contexto de la totalidad de las acciones estatales.

<sup>18</sup> Sobre este tema pueden consultarse los artículos de M. Lentini (2005 y 2006).

<sup>19</sup> El Fonavi se creó en el año 1972 mediante la ley 19.979.

## 6. La cuestión social habitacional como un problema urbano-territorial

Este enfoque se puede identificar como la última etapa del periodo dominado por el enfoque facilitador y se encuentra vinculado fundamentalmente a acuerdos y consensos de dos reuniones internacionales y sus declaraciones respectivas: el Plan de Acción Regional (recuadro 4), aprobado en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en Santiago de Chile en 1995, y el Programa Hábitat II, acordado en Estambul, Turquía, en 1996. Dicho enfoque supone, en lo sustantivo, superar la perspectiva sectorialista que ha caracterizado a todas las formas de intervención en los problemas sociales y se funda en la necesidad de lograr enfoques más integrales de política social.

Los principales consensos (Mac Donald y Simioni, 1999) a los que se ha llegado en la región después de estas dos reuniones y bajo el influjo de sus propuestas son:

- Debido a que ya no es posible abordar la mayor parte de los problemas urbanos y habitacionales con enfoques sectoriales, es necesario que en el corto plazo las políticas sobre estos temas logren una mayor integración horizontal. Es decir, se debe evolucionar hacia políticas de hábitat más comprensivas.
- Una adecuada descentralización de las políticas de vivienda que articule los diversos ámbitos: territorial, regional, nacional, local.
- La necesaria incorporación de la iniciativa privada en la gestión de los asentamientos humanos. Se deja de lado, de este modo, el enfoque predominante durante décadas que asignaba al sector público casi todas las responsabilidades en el mejoramiento del hábitat.

Es decir, la nota distintiva de esta perspectiva es el reconocimiento del rol productivo de las ciudades en el ámbito global y la necesidad de articular las políticas sectoriales en un enfoque integrador del hábitat, a fin de mejorar la competitividad de aquéllas. El lema ya no es construir viviendas, sino *hacer ciudades*. En la Declaración de Estambul y en el Programa Hábitat II, también se dejan ver estas tendencias a lo largo de sus declaraciones y compromisos.

#### Recuadro 4

### Principales ejes temáticos del Plan de Acción Regional

- El logro de la equidad y el combate contra la pobreza: poner de relieve en las políticas territoriales, urbanas y habitacionales el objetivo de superar la pobreza y articularlas con estrategias y mecanismos más amplios de desarrollo social.
- Establecer *programas de mantenimiento y mejora* del parque de viviendas, de densificación y rehabilitación.
- *La productividad de los asentamientos humanos* para mejorar la calidad de vida: se reconoce el importante papel que desempeñan hoy las ciudades y territorios como promotores del desarrollo económico y la influencia recíproca que éste ha ejercido en la configuración de los asentamientos. Por lo que es necesario integrar las políticas de vivienda, de equipamiento social, de servicios básicos y de preservación y recuperación del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico con las estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial y urbano con los planes nacionales de desarrollo. El objetivo es aumentar la competitividad y productividad de las ciudades.
- El *mejoramiento del medio ambiente* en los asentamientos humanos.
- *Gobernabilidad y participación*: se destaca la necesidad de establecer instancias de coordinación entre los organismos sectoriales y los diferentes niveles de gobierno que se ocupan del desarrollo urbano y la vivienda.
- Eficiencia en las políticas y la gestión: es necesario administrar en forma integrada el ordenamiento del territorio, el desarrollo urbano y la vivienda integrando las políticas correspondientes a cada nivel. Deberá propiciarse el funcionamiento integrado de los diversos mercados habitacionales que permita evitar la segregación del sector de la vivienda social.
- Se destaca la necesidad de establecer una concertación adecuada y efectiva entre los sectores público y privado, *consolidando el papel rector y facilitador del Estado*.

Fuente: CEPAL, 1996.

Con el fin de caracterizar el enfoque al que llamamos urbano-territorial, se pueden señalar algunos puntos establecidos en la Agenda Hábitat II que se orientan en este sentido: la necesidad de integrar políticas sectoriales a través de un *enfoque multisectorial* se pone en evidencia cuando se sostiene que, en la elaboración de políticas de vivienda, las autoridades deberán “coordinar e integrar las políticas en materia de vivienda y de asentamientos humanos con otras políticas conexas, como las políticas de población y de desarrollo de los recursos humanos, las políticas en materia de medio ambiente, cultura, infraestructura y ordenación territorial y la planificación urbana y rural, así como las iniciativas privadas y oficiales en materia de empleo” (Naciones

Unidas, 1996: 43). También cuando se destaca la necesidad de “integrar las políticas de la vivienda y del suelo con las políticas orientadas a la reducción de la pobreza y la creación de empleo, la protección del medio ambiente, la conservación del patrimonio cultural, la promoción de la educación y la salud, el abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento y el mejoramiento de la situación de los miembros de grupos desfavorecidos y vulnerables, especialmente las personas sin hogar” (Naciones Unidas, 1996: 42).

### **8. El comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y desafíos frente a la urbanización de la pobreza**

La reciente realización del Tercer Foro Urbano Mundial en Vancouver (WUF3, junio de 2006) puso de manifiesto que la sustentabilidad futura del hábitat humano “no es un mero problema de mercado, sino que implica necesariamente la intervención de los Estados y la participación, al más alto nivel posible, de la sociedad organizada” (Ortiz Flores, 2006: 3).

Las preocupaciones centrales emanadas de este foro y publicadas por UN-Habitat (2006a) enfatizan el creciente proceso de urbanización en el mundo y sus consecuencias sobre la sustentabilidad urbana. El año 2007 marca un momento crucial para la historia, pues la mitad de la población mundial vivirá en ciudades y se calcula que entre el 2005 y el 2030, la tasa de crecimiento anual promedio de la población urbana mundial será de 1.78%, casi dos veces la tasa de crecimiento del total de la población mundial.

Las consecuencias desfavorables sobre la sustentabilidad urbana se acrecientan frente a la constatación de que en el año 2001, 32% del total de la población urbana mundial –aproximadamente mil millones de personas– vivía en asentamientos precarios en las grandes ciudades y las proyecciones señalan que hacia el año 2020 esta cifra se habrá elevado a mil cuatrocientos millones de personas (UN-Habitat, 2003, 2006b).

El informe indica que la población de los asentamientos pobres aumenta a un ritmo de 2.2% anual, sobre todo en África, con un índice superior a 4.5%. En América Latina, 31.9% de la población urbana vive en asentamientos irregulares pero, a pesar de esta elevada proporción, la tasa de crecimiento es menor



que el promedio mundial: 1.28% (UN-Habitat, 2006a).<sup>20</sup> La perspectiva emergente frente a este escenario internacional ha sido denominada *enfoque inclusivo* y debería ser el modelo a seguir por las ciudades del mundo (UN-Habitat, 2006c: 3; 2006b: 36).

Se ha simbolizado a la *inclusividad* como un equilibrio entre la participación de los sectores público, privado y de la sociedad civil (UN-Habitat, 2006c: 3). De *la exclusión al compromiso* es el principal acuerdo para atender las necesidades de los pobres y otros grupos vulnerables urbanos, y supone la voluntad de comprometer a todos los actores urbanos en la conducción de los procesos de renovación urbana y alivio de la pobreza e implica un cambio de actitud en los gobiernos que va más allá de la *participación* y apunta hacia conceptos como *inclusividad, empoderamiento y compromiso activo de la ciudadanos urbanos*.

La evidente dificultad de los gobiernos para concretar las Metas de Desarrollo del Milenio (Nairobi, mayo de 2003) alertan sobre la necesidad de avanzar en el terreno de las acciones. La Meta 11, “para el año 2020 haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios”, trae al centro de la escena la necesidad de estimular inversiones *pro pobres* en materia de infraestructura urbana y habitacional destinada a mejorar la situación de asentamientos informales.

Treinta años después de Hábitat I, la necesidad de *convertir ideas en acciones* se instala como desafío fundamental. La reciente Asamblea de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (Montevideo, octubre de 2006)<sup>21</sup> centró sus discusiones en el tema de la *disponibilidad de suelo urbanizado para asentamientos de interés social* y acordaron las siguientes recomendaciones:

<sup>20</sup> Argentina se encuentra lejos de esas cifras puesto que la informalidad alcanza sólo a 3.2% de la población urbana, porcentaje muy inferior al de otros países de América Latina. Sin embargo, el dato más preocupante se centra en su evolución: el crecimiento de la población en asentamientos informales duplica al crecimiento de la población urbana. En efecto, en el periodo intercensal 1991-2001 los valores fueron de 4% y de 2%, respectivamente (Rodolfo, 2006).

El análisis comparativo de los datos anteriores estaría indicando que, en Argentina, la población en villas y asentamientos precarios está creciendo a un ritmo mucho más acelerado que en la región.

<sup>21</sup> Sólo ocho países participaron en el Foro Virtual final: Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, Perú, Uruguay y República Dominicana.

**Recuadro 5**  
**Recomendaciones del Foro Virtual sobre**  
**Disponibilidad del Suelo Urbanizado para**  
**Asentamientos Humanos de Interés Social**

- *Incrementar las acciones preventivas*, de modo que se aumente el acceso previo a suelo urbanizado y así disminuir la necesidad de operaciones de regularización urbanística y jurídica de asentamientos precarios.
- Además de consolidar la exitosa acción concertada entre las instancias del gobierno, *estimular la concertación entre el gobierno y la sociedad civil para aumentar el costo-eficiencia de la producción social del hábitat* y así reforzar la provisión de vivienda social en cantidad y calidad.
- *Destinar financiamiento específico* en todas las instancias territoriales del gobierno (nacional, intermedio, local) para la adquisición de suelo y su urbanización.
- Desarrollar e implementar *mecanismos para que estos programas lleguen a escalas masivas* para tener efecto significativo en la reducción del déficit existente.
- Siempre *destinar un porcentaje mínimo de recursos para el monitoreo y la evaluación* de los programas implementados, de modo que se saquen lecciones aprendidas y compartirlas con los demás países.
- Persistir en la *capacitación institucional* de los agentes del sector para la correcta y rápida aplicación de los marcos legales disponibles.

Fuente: Minurvi, 2006.

En el caso de Argentina, algunas exposiciones presentadas en el Seminario Latinoamericano sobre Teoría y Política sobre Asentamientos Informales (Buenos Aires, octubre de 2006) dejaron al descubierto la evolución de un patrón territorial de alta diversidad y fragmentación con espacios crecientes de extensión de la pobreza y la precariedad urbana, en los que aproximadamente 289,354 hogares (3.2% de la población urbana total) viven en las 1,239 villas y asentamientos informales del país. Frente a este escenario, “las políticas habitacionales muestran un considerable retraso en el abordaje de la problemática; a pesar de los importantes esfuerzos realizados y de la madurez alcanzada en algunas iniciativas, las respuestas no guardan relación aún con la evolución de la problemática y el devenir previsible” (Rodulfo, 2006: 2).

## 9. Conclusiones

A pesar de que la organización de los apartados de este artículo pudo dar la impresión de una secuencia temporal lineal entre los

distintos enfoques a los que se ha hecho referencia, conviene destacar que, los mismos, se han superpuesto y coexistido con diverso énfasis en distintos momentos históricos, de acuerdo con la concepción e intereses en juego que dominaron la acción de gobiernos, organizaciones y empresas en cada uno de ellos.

En este sentido se puede decir que a pesar de que en el terreno de los discursos hegemónicos de la época los países se encaminaron, durante los últimos años, hacia la búsqueda de la ciudad integral a través de la difusión del enfoque integrador de políticas sectoriales, en las acciones los Estados no han logrado superar la visión sectorialista en la implementación de las políticas de vivienda.

Si bien uno de los consensos logrados a través de la acción desplegada por organismos internacionales durante la década ha sido la necesaria articulación entre políticas sectoriales, especialmente entre aquéllas de nivel urbano, territorial, habitacional y entre éstas y las políticas de desarrollo económico y social, las intervenciones integrales han sido de escaso impacto en nuestros países.

Según se ha mostrado, la concepción sectorialista en materia de política habitacional ha sobrevivido durante la década de los noventa,<sup>22</sup> junto al enfoque facilitador, resguardado por la impronta cultural de ciertos organismos de vivienda, en el caso de Chile, por ejemplo, o mantenido por los gobiernos de algunas provincias, en el caso de Argentina.

En general, las experiencias de integración multisectorial han sido aisladas y acotadas a algunos programas. De lo dicho se desprende que el enfoque que denominamos urbano-territorial y el problema de la inclusión social de los grupos más desfavorecidos continúan siendo un desafío al inicio del siglo XXI.

## Bibliografía

Adrenacci, Luciano (2000), "Miseria de la política social. Algunas reflexiones en torno a la asistencialización de la intervención social del Estado en Argentina", en L. Adrenacci (org.), *Cuestión social y política social en la Argentina contemporánea*, San Miguel, Documentos de Trabajo del ICO/UNGS (en preparación).

<sup>22</sup> Sobre este tema *in extenso* puede consultarse Mercedes Lentini, 2005 y 2006.

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1988), “Estrategia mundial de la vivienda hasta el año 2000”, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer periodo de sesiones (A/Res./43/181/20, diciembre).
- Banco Mundial (1994), *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington D. C., Estados Unidos, Banco Mundial.
- Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Argentina, Piados.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (1996), *Plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos* (LC/G 1912), CEPAL, Santiago de Chile.
- Engels, Federico (1986), *Sobre el problema de la vivienda*, Buenos Aires, Argentina, Anteo.
- Fernández-Wagner, Raúl (1999), “Teorías en hábitat y vivienda”, materia 4, maestría en Hábitat y Vivienda, 1999-2000, Universidad de Mar del Plata, Argentina.
- Fernández-Wagner, Raúl (2004), “La construcción y reconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat”, *Revista del INVI*, 19(50), Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 11-20.
- García-Delgado, Daniel (1994), *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Argentina, FLACSO.
- Girardín, Leónidas (1998), “La reestructuración de la organización de la producción a escala mundial y sus repercusiones en la Argentina”, en S. Gorenstein Bustos Cara (comp.), *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización*, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, pp. 61-87.
- Hidalgo D., Rodrigo (2005), *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*, Santiago de Chile, Bibliotecas Archivos y Museos-Centro de Investigaciones D. Barros Arana.

- Jaramillo, Samuel (2006), *Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina*, Bogotá, Colombia, CEDES-Universidad de los Andes.
- Lecuona, Diego (1993), *Orígenes del problema de la vivienda*, t. 1, Buenos Aires, Argentina, Centro Ed. de América Latina.
- Lentini, Mercedes (2005), “Política habitacional de Argentina y Chile durante los noventa. Un estudio de política comparada”, *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 55, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 139-153.
- Lentini, Mercedes (2006), “Una experiencia de investigación prospectiva sobre política habitacional: los casos de Argentina y Chile al comienzo del nuevo siglo”, *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura y sociedad*, 5, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Argentina, pp. 131-150.
- Lo Vuolo, Rubén y Alberto Barbeito (1998), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires-Madrid, Miño y Dávila-CIEPP.
- Minurvi (Asamblea de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe) (2006), *Resultados del Foro Virtual sobre Disponibilidad del Suelo Urbanizado para Asentamientos Humanos de Interés Social (Final)*, Montevideo, Uruguay, Minurvi.
- Montaner, Josep (1993), *Después del movimiento moderno. Arquitectura de la segunda mitad del siglo XX*, Barcelona, España, Gustavo Gilli.
- Naciones Unidas (1976), “The Vancouver Declaration on Human Settlements and The Vancouver Action Plan” en <<http://hq.unhabitat.org/register/item.asp?ID=1764>>, octubre de 2005.
- Naciones Unidas (1996), “Declaración de Estambul y Programa Hábitat”, conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, Naciones Unidas.

- Ortiz-Flores, Enrique (2006), “Discurso en la Sesión Plenaria Inaugural”, en WUF3, Vancouver, junio de 2006, <[http://www.hic-al.org/documentos/Discurso\\_Enrique\\_Ortiz.doc](http://www.hic-al.org/documentos/Discurso_Enrique_Ortiz.doc)>, 15 de febrero de 2007.
- Pawley, Martin (1977), “Arquitectura *versus* vivienda de masas”, Barcelona, España, Blume.
- Pradilla Cobos, Emilio (1987), *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, México, Fontamara.
- Rodulfo, María Beatriz (2006), “Intervención pública en asentamientos informales”, ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano Teoría y Política Sobre Asentamientos Humanos, Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento, noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Soldano, Daniela y Luciano Adrenacci (2005), “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en Luciano Adrenacci (comp.), *Problemas de política social en Argentina contemporánea*, Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- Turner, John (1972), *Libertad para construir*, México, Siglo XXI.
- Turner, John (1977), *Vivienda. Todo el poder para los usuarios*, Madrid, España, Blume.
- United Nations Conference on Human Settlements (1976), *The Vancouver Declaration On Human Settlements, Vancouver, Canadá*, en <[www.unchs.org/downloads/docs924\\_21239\\_The\\_Vancouver\\_Declaration\\_pdf](http://www.unchs.org/downloads/docs924_21239_The_Vancouver_Declaration_pdf)>, 10 de mayo.
- UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2003), *Guía para el monitoreo de la Meta 11*, (HS/690/03E), Nairobi, Naciones Unidas.
- UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2006 a) “Ciudades del mundo: estado actual y perspectivas futuras”, WUF3, Tercer Foro Ur-

bano Mundial, *Global Hoy*, 6-12 pp., en <<http://www.gloobal.info/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=1957&entidad=Informes&html=1>>, diciembre de 2006.

UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2006 b), *Our Future: Sustainable Cities. Turning Ideas Into Action*, WUF3, Tercer Foro Urbano Mundial, University of Toronto, Canadá, en <[www.unhabitat.org/wuf](http://www.unhabitat.org/wuf)>, 2 de marzo de 2007.

UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2006 c), *Report of The Third Session of the World Urban Forum*, WUF3, Tercer Foro Urbano Mundial, en <[www.unhabitat.org/wuf](http://www.unhabitat.org/wuf)>, 15 de febrero de 2007.

UNCHS (United Nations Centre For Human Settlements-Habitat) (2001), *Cities In a Globazing World. Global Report On Human Settlements 2001*, Londres, Inglaterra, Earthscan Publication.

Utria, Rubén (1967), *Tendencias y perspectivas de la política de vivienda en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Asuntos Sociales.

Yujnovsky, Óscar (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*, Buenos Aires, Argentina, GEL.

*Recibido:* 17 de julio de 2006.

*Reenviado:* 13 de marzo de 2007.

*Aceptado:* 24 de abril de 2007.

**Mercedes Lentini.** Es doctora en ciencias políticas y sociales, con mención en sociología, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (UNC), Argentina. Es experta en proyecto y gestión ambiental, profesora titular de Problemática de la vivienda y Metodología para la investigación en la universidad mencionada; directora del Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos (UNC); primera presidenta y fundadora de Red Ulacav (Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda), miembro de la comisión directiva Fundes (Fundación para el Desarrollo Social); consejera directiva en representa-

ción de profesores titulares (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNC). Actualmente se encuentra adscrita al Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos en la mencionada facultad. Sus principales líneas de investigación son: asentamientos humanos, política habitacional, política social y evaluación de programas habitacionales. Sus publicaciones más recientes son: “Política habitacional de Argentina y Chile durante los noventa. Un estudio de política comparada”, *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 55, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 139-153 (2005); en coautoría con D. Palero, “Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización”, *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 56, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 117-138 (2006); “Una experiencia de investigación prospectiva sobre política habitacional: los casos de Argentina y Chile al comienzo del nuevo siglo”, *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, 5, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Argentina, pp. 131-150 (2006).