

Análisis metodológico de estrategias habitacionales de saturación de soluciones básicas

Víctor Saúl PELLI ▶ 1

Este trabajo aborda uno de los tópicos del debate sobre estrategias habitacionales en nuestros países latinoamericanos, que aquí será representado esquemáticamente por la polaridad: vivienda estándar mínima "completa" para pocos ↔ satisfacción gradual de necesidades habitacionales para todos. Se analizarán algunas de las implicancias de estos dos polos y de sus instancias intermedias, tanto sobre las acciones y los productos concretos como sobre las concepciones más generales en vigencia sobre la necesidad habitacional, la vivienda, el compromiso del Estado, el sentido de las acciones de reparación social y distribución, y el modelo apropiado y posible para el desarrollo social. Este no será un análisis imparcial, externo, ya que en rigor irá desarrollando argumentos de refutación y apoyo, respectivamente, a los núcleos conceptuales implícitos en cada polo, argumentos que se proponen privilegiar el modelo de estrategia habitacional (y social) representado por el segundo de ellos.

Palabras claves: Vivienda Mínima, satisfacción gradual de necesidades habitacionales

This paper approaches one of the issues in the debate on housing strategies in our Latin American countries. This issue is schematically expressed through the polarity: **complete minimal standard houses for the few ↔ gradual satisfaction of housing needs for all**. Some implications in the meaning of each of the two conceptual poles will be referred to, those that can be seen in the concrete housing actions and products, and those that influence the most general prevailing conceptions on housing needs, on housing itself, on the commitment of State, on the sense and meaning of distributive and reparatory actions, and on the most appropriate model for social development. This will not be an impartial analysis, as if made by an "outsider" to the Latin American housing field. It will instead develop arguments that will refute or support each of the conceptual cores implicit in each pole. These arguments will be aimed at enhancing the model of housing (and social) strategy expressed by the second of them.

Key words: Minimal housing, gradual satisfaction of housing needs.

▶ 1 Arquitecto argentino. Investigador Principal CONICET. Director del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) y Profesor de «Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular» en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la U. N. del Nordeste. Director de proyectos experimentales de resolución de necesidades habitacionales básicas. Todas las instituciones y acciones mencionadas son de Argentina. Correo electrónico: victorpelli@arnet.com.ar

ADVERTENCIA PRELIMINAR

Si bien el estudio del eje: **vivienda estándar mínima “completa” para pocos ↔ satisfacción gradual de necesidades habitacionales para todos** permite arribar, como se pretende aquí, a una clarificación de las opciones disponibles para el abordaje de la franja de carencia extrema, la más crítica, en profundidad y en volumen, de la problemática habitacional en el estado actual de nuestras sociedades, conviene recordar desde un comienzo que este eje cubre sólo un aspecto del conjunto de precisiones indispensables para definir **qué** es lo que hay que producir en las acciones de vivienda social; y un aspecto aún más limitado del **cómo**. Se tratará, consecuentemente, de extraer de este estudio conclusiones abiertas, “incompletas”, en condiciones de enriquecerse y ajustarse al incorporar precisiones que surjan del abordaje de otras preguntas clave que no se consideró pertinente incorporar en este trabajo.

EL MARCO DE LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS DE FINANCIACIÓN

En Argentina y en todos los países de América latina los recursos financieros asignados por el Estado a la vivienda social son y han sido siempre insuficientes para eliminar el déficit, entendiendo por eliminación del déficit el logro de una situación habitacional satisfactoria para toda la población, dentro de las convenciones sobre vivienda vigentes.

La aceptemos o no, esta insuficiencia es, en los hechos, una condición fija y permanente, que puede enfrentarse desde dos planos que conviene no confundir: El del debate y confrontación en el ámbito social general, donde se puede (y se debe) discutir el volumen de esos recursos, que no es resultado de una carencia absoluta, claro, sino una cuestión de prioridades políticas y económicas sujetas a decisiones de gobierno. Son abordables, entonces, en el plano político. El segundo plano es el específico de la gestión habitacional donde, en cambio, la insuficiencia se presenta como una condición planteada desde afuera y desde arriba del ámbito de trabajo y por lo tanto no es posible de modificar allí, en ese plano.

LA RELATIVA INSUFICIENCIA

De todos modos, lo que se plantea “desde arriba”, en forma fija, “lo que no se puede modificar desde la gestión habitacional” son los montos absolutos y las condiciones generales fijadas para disponer de los fondos (por ejemplo, que éstos deban, o no, o en parte, ser reintegrados). Pero conviene tener presente que la condición de insuficiencia de estos montos disponibles puede en cambio discutirse y trabajarse, y previsiblemente modificarse en el plano técnico y de gestión habitacional, pues son, dentro de determinados límites, *función del costo de las viviendas, de la cantidad de unidades que hay que producir, y del volumen del aporte que el propio destinatario puede hacer a su propia solución habitacional*, datos variables y técnicamente manipulables en este plano.

Aquí se intentará una aproximación a este mecanismo de modulación del grado de insuficiencia partiendo del análisis de la concepción convencional de solución habitacional en el campo de la vivienda social ▶^a, que es la que aporta los datos a partir de los cuales se suele plantear la insuficiencia y la que trabaja con criterios ampliamente conocidos y consensuados, al menos en los ámbitos institucionales y profesionales, y en gran parte de la población.

EL ABORDAJE CONVENCIONAL Y LA DETERMINACIÓN DE LA INSUFICIENCIA

La concepción convencional de acción social de vivienda puede expresarse como:

Provisión de viviendas dignas ▶^b a todas las personas que carecen parcial o totalmente de ellas y que se encuentran en imposibilidad permanente, parcial o total, de procurárselas por sus propios medios.

Esta precisión incluye tres de los elementos determinantes de la acción social de vivienda: *el objeto, la vivienda digna, el destinatario, todas las personas...etc.*, y la situación desencadenante de la acción, *la imposibilidad permanente, parcial o total*, de una parte de la población, de procurársela por sus propios medios. Estos tres elementos proporcionan a su vez los datos que permiten precisar el monto de los fondos necesarios: a.: *el costo de la vivienda*, b.: *la cantidad de viviendas a construir*, y c.: *el aporte*

económico(monetario o de bienes o servicios) que el destinatario puede hacer a la materialización de su vivienda. Recién cuando se definen estos tres valores y se los confronta con los fondos asignados es cuando se puede determinar su suficiencia o insuficiencia. Está claro que **cuanto menos cuestan las viviendas, cuanto menos viviendas hay que construir, y/o cuanto mayor es el aporte del propio destinatario, más cerca se está de que los fondos disponibles sean suficientes.**

LA REDUCCIÓN DEL COSTO DE LA VIVIENDA

Este es, en la concepción convencional, un objetivo clave en la búsqueda de un mejor rendimiento de los fondos disponibles. Un importante caudal de esfuerzo intelectual y financiero se destina a experimentar y desarrollar soluciones que reduzcan ese costo; algunas de estas soluciones son realmente válidas y otras son intentos espurios de reducción de costos en perjuicio de la calidad habitacional. **La definición de la calidad de la vivienda mínima admisible, expresada en normas mínimas de habitabilidad, como tope insalvable para los ejercicios de reducción de costos por parte de los proyectistas y los desarrolladores de elementos, sistemas y procedimientos constructivos, aparece por este motivo, en la concepción convencional, como una tarea fundamental de defensa de la calidad de vida de los habitantes.** Pero es riesgoso confundir esas normas con una definición oficial de la “vivienda digna”.

EL DÉFICIT COMPUESTO

El otro elemento de la fórmula es el déficit, es decir la cantidad de hogares en situación de carencia, que, en la concepción convencional, se traduce en cantidad de viviendas mínimas a construir.

En la realidad argentina y con algunas variantes en la de casi todos los otros países latinoamericanos, este concepto se refiere a dos categorías de déficit: el que se vino acumulando desde períodos anteriores, y el que se produce en el período en que se está trabajando como consecuencia de la formación de nuevos hogares, del deterioro de las viviendas existentes y del sostenimiento y agravamiento de las condiciones de pobreza, en el período en curso, o en el precedente. Este sería el déficit “nuevo”, o déficit por crecimiento vegetativo. En la Argentina el déficit acumulado ha sido durante décadas, y es, considerablemente mayor que el nuevo.

La insuficiencia de fondos, como dato de trabajo, se expresa, entonces, en la presente situación, como **insuficiencia frente al déficit total existente, que es la suma del producido en el período, más la acumulación de déficit de períodos anteriores.**

Aparte de la clarificación conceptual entre insuficiencia y déficit, es indispensable tener en cuenta la magnitud con que esta relación se presenta en los hechos: En la Argentina los fondos asignados no alcanzaron nunca a resolver el déficit nuevo generado en cada período anual. El déficit acumulado no sólo no se ha reducido, con la construcción de

viviendas nuevas, sino que ha ido creciendo gradualmente ▶^c.

No parece haber indicios, en el panorama político-económico, de concreción efectiva de posibilidades de mejorar esta tendencia en el corto o en el mediano plazo, lo que equivale a decir que **un número considerable de hogares no podrán contar en todo el lapso de vida de sus integrantes con una solución satisfactoria a sus necesidades habitacionales con la ayuda del Estado** ▶^d.

LA SOLVENCIA DEL DESTINARIO DE LAS ACCIONES

En cuanto a la posibilidad de aporte monetario del propio destinatario, la situación de pobreza en la República Argentina, que en marzo de 2003 llega a más del 50% del total de la población ubicada por debajo de la línea de pobreza y, dentro de estos, a más del 25% del mismo total por debajo de la línea de indigencia ▶ 2, indica con claridad que, en porcentajes equivalentes, la población con carencias habitacionales se encuentra en imposibilidad de hacer este aporte. Si bien adhiero, en términos generales, al criterio de incluir en una Política Habitacional la totalidad de la población con carencias habitacionales sin posibilidad de hacerse cargo de la solución habitacional completa, lo que incluye también a una gama de sectores sociales con algún poder adquisitivo, que merecen también asistencia por parte del conjunto social, el número de hogares que requieren subsidio total a su solución habitacional es de tal magnitud, absoluta y relativa,

▶ 2 Diario “Clarín”, Buenos Aires, Argentina, 22 agosto 2002, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

que es posible suponer que su tratamiento requiere estrategias especialmente diseñadas en función de esta magnitud, y de la urgencia con que se hace indispensable llegar a las soluciones.

LAS METAS Y LA URGENCIA

Esto le confiere a la condición de insuficiencia una magnitud excepcional y particularmente difícil de superar para países en la grave situación en que se encuentra la Argentina, económica, política y social, más allá de la calidad y el éxito de los esfuerzos que sucesivos gobiernos hagan por resolverla. Aquí puede presentarse el interrogante: ¿porqué plantearse un esfuerzo extraordinario, como el de superar no sólo el déficit del momento sino el acumulado de años anteriores, precisamente cuando la sociedad y el Estado se encuentran en mayor desventaja y en las peores condiciones? Es posible pensar que dejando este problema para un momento económicamente más propicio será posible contar con que el acceso a los caminos “normales” de solución habitacional aliviará al Estado en este esfuerzo: Una recuperación en los índices de empleo y de salario permitiría pensar, por ejemplo, que una parte del déficit acumulado se resolvería a través de los mecanismos del mercado: cada uno con capacidad de comprar o alquilar lo que necesita.

Es posible pensar, además que, con una recuperación económica, el Estado se encontrará en mejores condiciones que en la actual situación recesiva para enfrentar los costos de solución del déficit restante.

Todo esto probablemente es innegable. La pregunta es: **qué se hace mientras tanto con la gente que está hoy viviendo y muriendo en estas condiciones.** Para responderla conviene tener en cuenta dos datos: por un lado, no hay perspectivas de una recuperación de esta envergadura en el corto ni en el mediano plazo (desde luego, sería el primero en alegrarme de que esta afirmación esté errada); por otro, el déficit, en una proporción mayoritaria, está conformado por situaciones de carencia de máxima gravedad.

Hay que pensar que no se trata de situaciones de incomodidad o de insuficiencias relativamente leves, como gran parte de los casos de carencia en otros niveles socioeconómicos, o en otros países, sino de **situaciones degradantes que implican un proceso de destrucción irreversible de vidas por la mala vivienda, equivalente a la falta de alimentos.** Los lectores a los que va dirigido este trabajo no necesitan fotografías, videos ni descripciones de estas situaciones, abundantes en la Argentina y en el resto de la América latina y del mundo periférico. Con estos datos no es posible limitarse a esperar tiempos mejores, pues se trata de gente en situación de riesgo básico de vida, sin margen para esperar esos mejores tiempos.

En esta situación límite y en la consigna general de distribución equitativa, se asienta la premisa de **atender en el plazo más breve posible a la totalidad de la población en esta situación.** El abordaje del problema habitacional, con esta consigna y en las presentes condiciones de insuficiencia de recursos, requiere sin duda estrategias muy afinadas y particularmente sensibles al estado en que se encuentra la

gente. **Aquí no se trata de pretender estándares de confort sino condiciones habitacionales de salvataje, de rescate y de puesta en marcha de procesos de evolución.**

EL DESENCUENTRO ENTRE LA VIVIENDA CONVENCIONAL Y LOS DATOS DEL PROBLEMA

Frente a este planteo se hace inevitable revisar el criterio de solución más empleado hasta ahora. Si los recursos no son suficientes para hacer viviendas estándar, mínimas, completas para todos en un plazo razonable, las que se produzcan serán entregadas a una porción mínima de la población necesitada. Los criterios de selección de esos afortunados son un tema delicado que no se limita a una cuestión de justicia y juego limpio (que ya de por sí son condiciones difíciles de lograr) sino también de proyecto de sociedad: si se va a privilegiar a las personas mayores, o a los matrimonios con hijos pequeños, o a las familias en situación más crítica, cualquiera sea su composición, o a los que ocupan terrenos que se quieren destinar a otro uso, o a los que se propone radicar en zonas de promoción productiva, etc., es tema de fondo para una discusión de criterios de desarrollo social, discusión que no suele resolverse en los escenarios y por los actores y con el rigor que requeriría su calidad e importancia. De todos modos, este perfeccionamiento de los criterios de asignación no es lo que nos interesa aquí: la discusión, planteada de esta manera, se limita a definir a quién se le entregan las pocas viviendas que se pueden hacer. Teniendo en cuenta la situación y las consignas

planteadas en el párrafo anterior, cabe reconocer que de este modo el problema habitacional, y el social que se manifiesta a través de él, en todo su volumen, no son realmente atacados, y cabe, también, preguntarse si el problema mismo está correctamente planteado.

EL PLANTEO DEL PROBLEMA

Y, ciertamente, **plantearse un problema a partir de una idea formada a priori acerca de cuál es su solución no parece ser la mejor manera de plantearse cualquier problema**, aunque esta manera, que no es la mejor, sea quizá la más habitual y frecuente de hacerlo, particularmente en el campo de la vivienda. Como un primer y elemental paso de saneamiento de criterio y de método parecería recomendable dejar en suspenso la práctica de definir por anticipado las características de la solución y poner las cosas en un nivel más básico de abordaje: **pensar qué criterios de solución habitacional pueden responder con los recursos disponibles a los aspectos más urgentes y graves de la situación de toda la población en situación crítica**. O sea: **volver a plantear el problema, pero sin preconceptos sobre la solución**.

LA DIVERSIDAD DE LAS SITUACIONES DE CARENCIA HABITACIONAL Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRATEGIA DE RESOLUCIÓN

Desde este “nuevo” planteo las características de la situación de carencia a resolver son la esencia de la

definición del problema y correspondientemente del diseño de la solución. Esto puede aclararse con ejemplos: la estrategia adecuada para alimentar, con recursos escasos, a alguien que se encuentra en estado grave de desnutrición por alimentación insuficiente, y por no contar con recursos para pagar su comida, no es la misma que para alguien que se encuentra en estado de desnutrición porque su régimen alimenticio está mal balanceado, aunque coma abundantemente y con frecuencia y tenga con qué pagarse su comida; tampoco es la misma para alimentar a alguien que se encuentra en buen estado de nutrición pero tiene hambre sólo porque le falta la comida de ese momento del día, no sabe preparársela y tiene con qué pagarla. Los tres casos merecen atención, pero diferentes estrategias de resolución, con diferentes actores, diferentes funciones, diferentes costos y diferentes esquemas de financiación, entre otros datos. Y diferente comida, también. Del mismo modo, la estrategia habitacional es distinta para un grupo familiar que nunca habitó una vivienda urbana- moderna, ni ellos ni sus padres ni sus antepasados, se encuentra viviendo en condiciones destructivas, y no tiene con qué pagarse una situación mejor, que para otro que estuvo habitando una vivienda estándar convencional, perdió sus posibilidades económicas y/o sociales de seguir haciéndolo y se encuentra viviendo en condiciones que, aunque provean respuestas funcionales básicas, afectan fuertemente su condición psíquica y social por el brusco descenso; o que para otro que se encuentra viviendo en condiciones convencionalmente admisibles, pero necesita con urgencia un par de habitaciones más o una mejor ubicación en relación a su lugar de trabajo o de estudio, y con sus propios

ahorros o con un préstamo bancario accesible puede hacerse cargo de los costos de su solución, pero no dispone de conocimientos y/o de tiempo para procurársela por sí mismo.

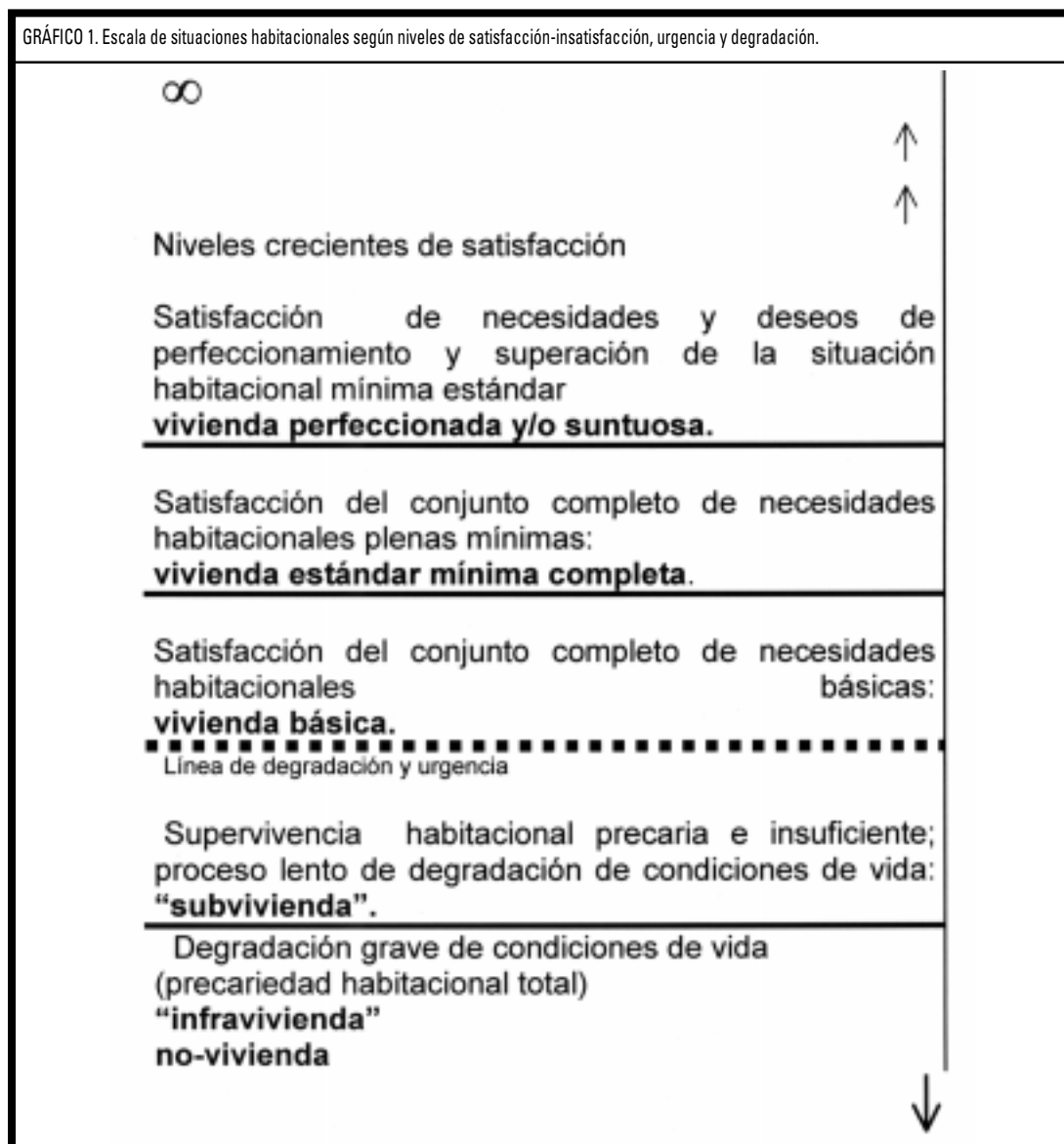
Este panorama conduce a formular, tentativamente, la siguiente proposición: **la diversidad de situaciones de carencia habitacional determina una variedad equivalente de planteos del problema y, consecuentemente, de metas y estrategias de resolución.**

LA DIVERSIDAD DE SITUACIONES DE CARENCIA SEGÚN EL GRADO DE GRAVEDAD

Esta diversidad de situaciones puede abordarse, sistematizarse y representarse de muy diferentes maneras, con diferentes intenciones y bajo distintas estructuras conceptuales, cada una con sus criterios básicos y con sus prioridades. En este trabajo este abordaje se hará desde una escala de satisfacción- insatisfacción de las necesidades de vivienda dentro del marco de pautas habitacionales definido por la cultura occidental, urbana, moderna, poniendo énfasis en los grados de gravedad de las situaciones de insatisfacción.

El propósito del Gráfico 1. es sistematizar la diversidad de niveles de satisfacción e insatisfacción, urgencia y degradación, de modo de proveer un andamiaje conceptual funcional a una tipología de soluciones adecuadas a cada situación.

GRÁFICO 1. Escala de situaciones habitacionales según niveles de satisfacción-insatisfacción, urgencia y degradación.



CUADRO ACLARATORIO ANEXO AL GRÁFICO 1.

De abajo arriba, estos niveles indican:

Degradación grave de condiciones de vida se refiere a situaciones habitacionales que, además de implicar una profunda insatisfacción (casi sin excepción dentro de un estado general de carencia igualmente grave de recursos de subsistencia y de reproducción). En este nivel la situación de vivienda es algo más que un obstáculo a la evolución de las personas: es una de las causas que concurren a un estado de destrucción constante, perceptible y acelerada de las personas que las sufren.

Supervivencia habitacional precaria e insuficiente: proceso lento de degradación de condiciones de vida se refiere a situaciones habitacionales permanentes de profunda insatisfacción, en un nivel de vida que, si bien no puede dejar de ser considerado un estado de degradación, puede proveer un mínimo apoyo al desenvolvimiento físico y social de las personas.

Satisfacción del conjunto completo de necesidades habitacionales básicas se refiere a situaciones habitacionales que, sin llegar a contar con un conjunto mínimo completo de los satisfactores que corresponden al modelo de vivienda satisfactoria consensuada en esta sociedad, son suficientes para que la situación habitacional no constituya un factor de degradación y provea mínimo apoyo al desenvolvimiento físico, psíquico y social de las personas. En este nivel la vivienda, que desde ese modelo habitacional puede considerarse "incompleta", no es "confortable" pero tampoco es ya un obstáculo ni un motivo de padecimiento grave, y provee un soporte básico a la evolución de las personas dentro de las pautas de la cultura occidental, urbana, moderna (versión argentina). Tampoco es una vivienda "completa" minimizada*.

Satisfacción del conjunto completo de necesidades habitacionales plenas mínimas se refiere a situaciones habitacionales que proveen a sus habitantes un conjunto mínimo de todos los satisfactores que, respondiendo al modelo socialmente consensuado, proveen una base suficiente de soporte para el desenvolvimiento y la evolución física y social de las personas en un estado de suficiente integración a la sociedad urbana- moderna (versión argentina). Este nivel puede

asimilarse a lo que se entiende como vivienda estándar mínima en el marco cultural en que se desenvuelve el grupo habitante.

Satisfacción de necesidades y deseos de perfeccionamiento y superación de la situación habitacional mínima estándar se refiere a situaciones habitacionales que proveen a sus habitantes satisfacciones que superan las necesidades plenas mínimas socialmente consensuadas y que forman parte de su proyecto de evolución y perfeccionamiento, en las infinitas medidas y formas en que, con aciertos y errores, cada grupo de convivencia y cada persona puede concebir este proyecto.

La línea de degradación y urgencia se propone indicar el límite a partir del cual la reducción o ausencia de satisfactores de habitabilidad implica una situación de vida en condiciones de degradación, tanto más veloz cuanto mayor es la ausencia o insuficiencia de satisfactores adecuados. Este límite pretende incorporar un indicador clave, el de gravedad, urgencia y prioridad, en el diseño de estrategias y políticas habitacionales. Este factor no incide sólo en los grandes lineamientos programáticos, sino también en la definición de satisfactores concretos a proveer y de hecho en el diseño arquitectónico, urbanístico y técnico-construtivo de las soluciones habitacionales.

** Aunque en algunos programas oficiales suele confundirse la vivienda básica con una versión minimizada ("jibarizada", empleando una imagen de Francisco García Vázquez) de la vivienda convencional "completa", se trata precisamente de lo opuesto: un conjunto seleccionado de componentes habitacionales (tangibles, como paredes techos, etc., e intangibles, como ubicación urbana, calidad estética, regularización dominial, etc.), no minimizados y de calidad consensuada como satisfactoria.*

Está a la vista que en este gráfico los estados de satisfacción- insatisfacción habitacional no se expresan con indicadores concretos, cuantificados, sobre la calidad de los bienes y servicios que constituyen la vivienda (por ejemplo calidad y/o dimensiones de muros, cubiertas, pisos, aberturas y terminaciones, o normas de protección térmica, acústica y de agresión física, o superficie útil por persona, o modo y calidad de provisión de agua y de energía eléctrica, o calidad de las vías de acceso, o situación jurídica de tenencia de los inmuebles, para cada nivel). Estas precisiones suelen encontrarse en las normas de los programas públicos y también en algunos textos técnicos y teóricos, y se plantean como una garantía de seguridad, eficiencia y claridad de discusión, decisión y acción. Sin embargo, en esta etapa preliminar del proceso de resolución, previa al diagnóstico de cada caso, parece posible pensar que este nivel de precisión es prematuro y puede conducir a una rigidez de criterio traducible en soluciones iguales para usuarios y circunstancias diferentes, y/o en soluciones que de tan promediadas sean desacertadas para todos, y no se condice con el carácter constantemente variable de un objeto de trabajo tan cargado de subjetividad y tan sujeto a los condicionantes de tiempo y lugar como la vivienda.

LAS METAS DE SATISFACCIÓN EN LA ESTRATEGIA CONVENCIONAL

El **Gráfico 2** representa, dentro de la matriz de ordenamiento propuesta en el Gráfico 1, las metas de la estrategia convencional de *vivienda estándar, mínima y completa*.

En el planteo que aquí llamamos convencional hay un sólo tipo de solución genérica: *la vivienda estándar mínima completa para todos*, correspondiente a la consigna constitucional de *vivienda digna para todos*. En este planteo los diferentes grados de urgencia de la situación en que se encuentran diferentes estratos de la población sólo pueden tener incidencia en la asignación de prioridades para el acceso a la solución, pero no en las características de la solución que, por definición, es la misma para todos. Esto sería, en una visión esquemática, lo deseable, pero debe reiterarse que, en los hechos, es decir con las disponibilidades presupuestarias crónicamente insuficientes, son relativamente pocas, en relación con el volumen total del déficit. Esto se expresa en el **Gráfico 3**. Es importante ponerse de acuerdo en que en los hechos, esta consigna de *vivienda estándar mínima completa para todos* queda sólo en el plano declamatorio y la que realmente opera es la de las *viviendas estándar mínimas completas que se pueda hacer*, que en definitiva son muy pocas y con fuerte demanda desde sectores sociales con mayor poder adquisitivo e influencia.

LA REFORMULACIÓN DE LAS METAS DE SATISFACCIÓN

Si se aspira a lograr efectos más significativos desde un propósito de desarrollo humano y de consolidación de una consigna social de equidad, los magros y generalmente distorsionados resultados del trabajo con la meta de *"hacer tantas viviendas (estándar, mínimas, completas) como se pueda"*

GRÁFICO 2. Meta de satisfacción de la concepción convencional de solución habitacional

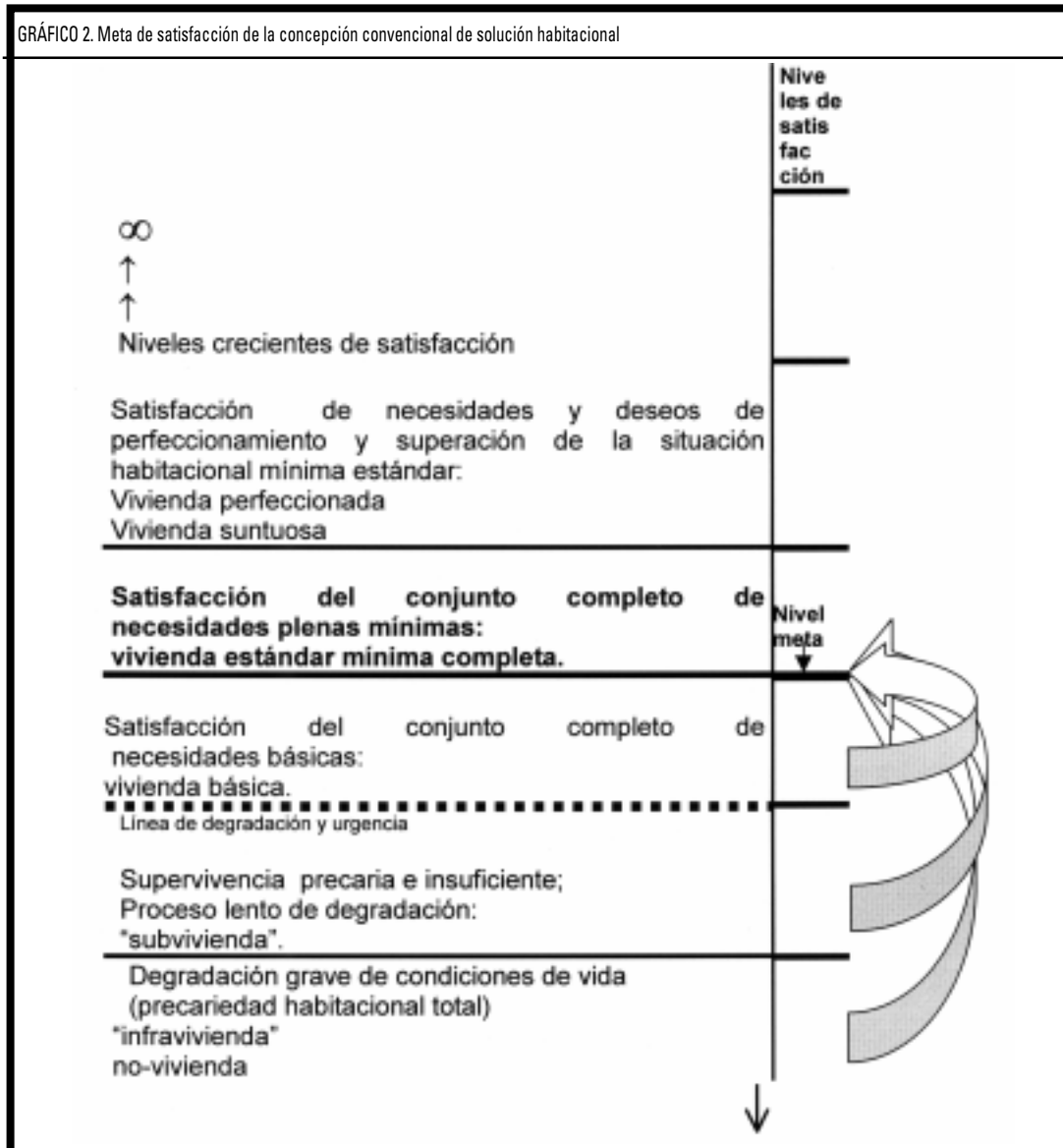
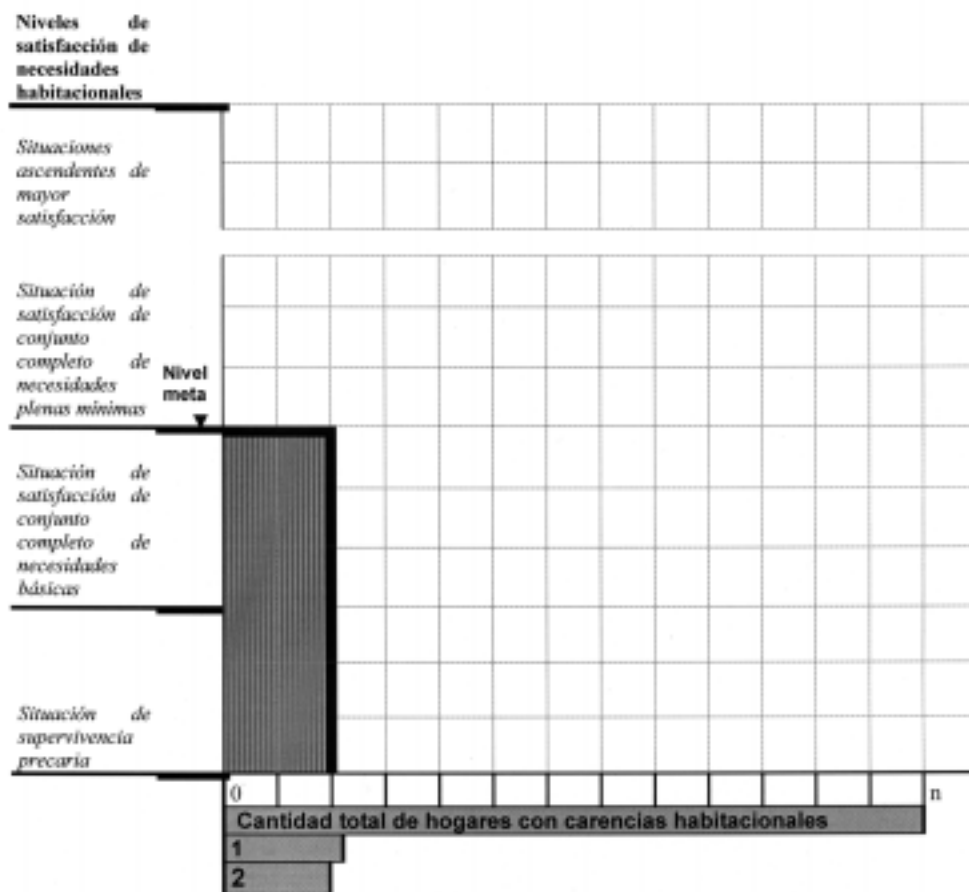


GRÁFICO 3. Alcance cuantitativo relativo de la solución según la concepción convencional, en las condiciones históricas de insuficiencia de recursos de financiación.



1 Cantidad de hogares nuevos, formados en el mismo período presupuestario (o en el precedente), con carencias habitacionales.

2 Cantidad de hogares con carencias habitacionales resueltas en la operación o en el período presupuestario representados en el cuadro.

Las cifras concretas varían año a año en las estadísticas de la gestión pública de vivienda, pero en términos generales arrojan resultados con una relación equivalente a la que se representa en abstracto en este cuadro. Hay que agregar que con los distintos intentos de reducción de costos de producto a través de la reducción de costos de componentes y de proceso de producción, la proporción ha sufrido sólo leves alteraciones, que no modifican el esquema.

justifican la búsqueda de metas más adecuadas a las circunstancias y posibilidades reales, y una mayor precisión en la formulación de los objetivos últimos. “Metas más adecuadas a las circunstancias reales” en este caso se traduciría en asignar máxima prioridad y urgencia a la situación de los niveles más bajos en la escala de carencia ▶^e, mediante consignas como las delineadas más arriba: **todas las personas, y plazo razonablemente breve**. De esta manera, el objetivo de una estrategia habitacional adecuada a estas situaciones se formularía, o reformularía, como:

“superar, dentro de un plazo razonablemente breve, los niveles más destructivos de carencia habitacional de toda la gente en esa situación”. Se está proponiendo aquí el concepto de **plazo razonablemente breve** como una pauta político-técnica, traducible en **el plazo mínimo necesario, estimado a partir del monto de recursos asignados, para lograr que no quede una sola familia habitando en condiciones precarias y degradantes, o directamente destructivas**. Cabe observar que en esta propuesta se deja de lado la imposible (en las condiciones presupuestarias históricamente típicas) construcción de “viviendas dignas” para todos, en una sola operación, sino una estrategia de salvataje inmediato mediante satisfactores habitacionales básicos, y de satisfacción habitacional gradual.

Este ajuste de objetivos no es menor y tiene fuertes implicancias si se adopta como base para una política o una estrategia habitacional. No es algo aceptado por todos ▶^f, y supone necesariamente un replanteo

de convicciones profundas en cuanto a lo que se entiende por solución habitacional y, sobre todo, en cuanto a la concepción de desarrollo social en la que se debe insertar esa solución. Específicamente, la línea central de argumentación de este trabajo se encuadra en el concepto de desarrollo a partir de la resolución generalizada de las necesidades básicas elaborado por la Organización Internacional del Trabajo en la década de los años 70 ▶ 3.

Esto significa, en síntesis, sustituir la meta de:

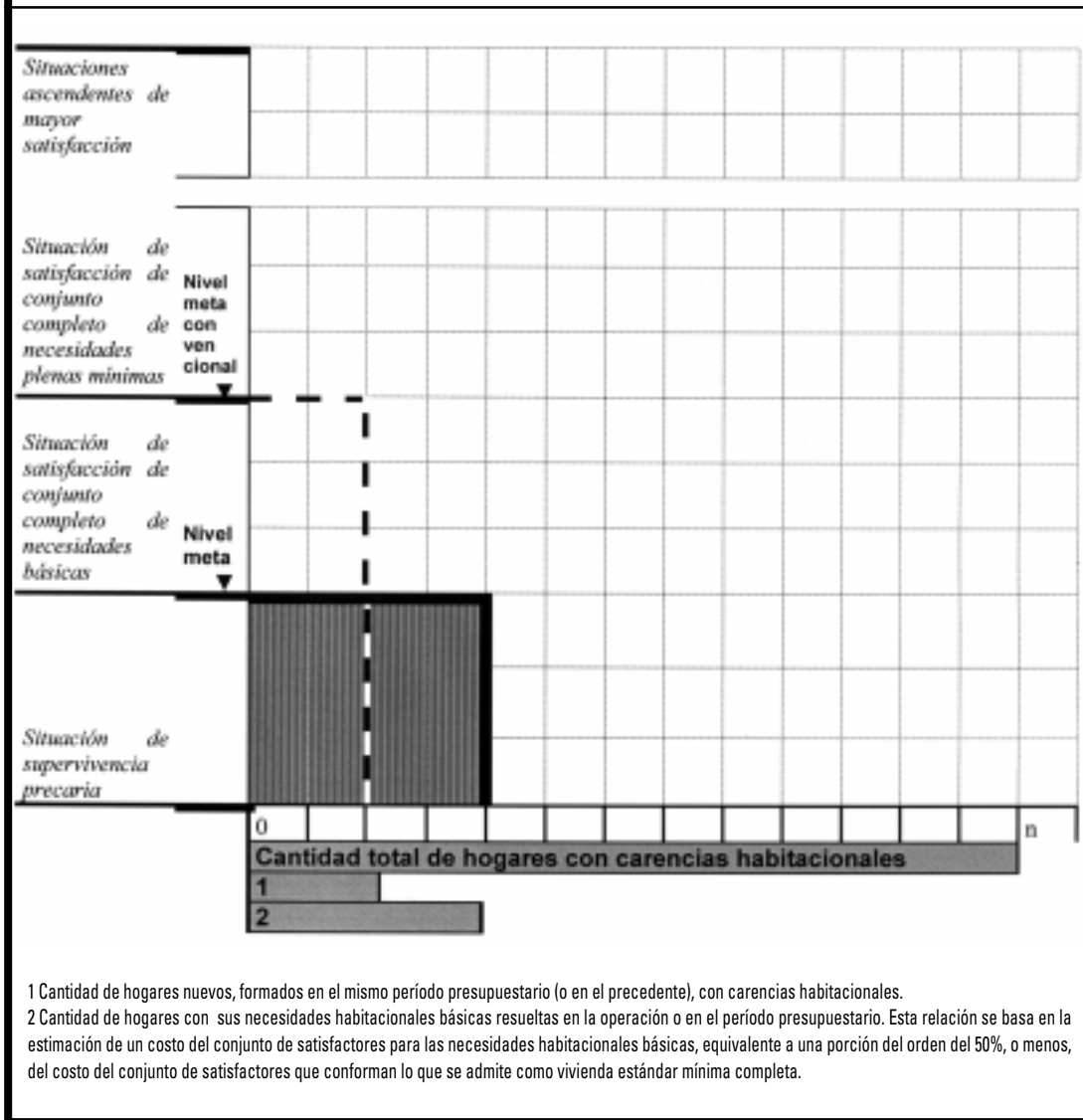
Satisfacción del conjunto completo de necesidades habitacionales plenas mínimas (que en la práctica se traduce en provisión de las *vivienda estándar mínima completa que se pueda hacer*), por la de

Prioridad al acceso simultáneo, para todos, al umbral de satisfacción del conjunto completo de necesidades habitacionales básicas ▶^g.

A los efectos de representar gráficamente este criterio, y aún dentro de la variedad de materializaciones posibles del *conjunto completo de satisfactores de las necesidades habitacionales básicas*, es posible suponer que cada conjunto o lista de satisfactores básicos o vivienda básica, siempre tomando como referencia los estándares de habitabilidad y tecnología consensuados en nuestras sociedades, puede tener un costo promedio menor a la mitad del costo del *conjunto completo de satisfactores de las necesidades plenas mínimas (vivienda estándar mínima completa)* ▶^h. Esta relación está representada en el **Gráfico 4**.

▶ 3 Ghai, D.P., Khan, A.R., Lee, E.L.H., Alfthan, T., 1977.

GRÁFICO 4. Alcance cuantitativo relativo de la solución según el concepto de resolución de necesidades habitacionales básicas.



LA INACCESIBILIDAD ACTUAL DE LAS METAS
DE NECESIDADES HABITACIONALES
BÁSICAS PARA TODOS .

La introducción del criterio de necesidades habitacionales básicas permite cubrir un mayor número de casos de situación crítica, y concede alguna satisfacción a la exigencia de una condición de habitabilidad aproximada a la de la vivienda estándar, pero sobre todo es un primer paso para romper la rigidez del concepto de vivienda digna para todos de una sola vez, supuestamente ideal pero nunca alcanzado en los hechos. Sin embargo, y aún con los avances que representa, aparece como insuficiente, también en los hechos: de acuerdo a la hipótesis de relación entre costo y cobertura de cantidad de beneficiarios que se ilustra en este gráfico no es probable que este criterio sea suficiente para acercarnos, según el planteo de objetivos propuesto, a una evolución positiva de la situación de la *totalidad de los casos críticos*, en el plazo que aquí se caracteriza como *razonablemente breve* ▶ ¹.

Una vez más, aunque con considerablemente mayor cobertura, se estaría cayendo en la opción *se hace la cantidad que se puede. Se hace lo que se puede*.

Si se insiste en mantener la consigna de atención a *todas las personas en situación de urgencia, en plazo razonablemente breve*, es necesario ir en mayor profundidad y explorar y ensayar una desagregación mayor de los elementos de solución, intentando producir, no ya el conjunto de satisfactores que corresponde a la totalidad de las necesidades

habitacionales básicas, sino los satisfactores aislados que, en cada caso o grupo de casos, se presentan como de mayor prioridad para “hacer pie” en una situación de satisfacción que permita a la gente superar su estado de degradación habitacional, y apuntan consecuentemente al núcleo de insatisfacción que en cada caso aparece como más crítico y destructivo. Ese núcleo puede ser la falta de agua potable, la ubicación en un lugar insalubre, la excesiva precariedad del refugio (de la “casa”), el excesivo hacinamiento en relación con los márgenes de tolerancia de la propia familia, la falta de seguridad jurídica de permanencia en el lugar de asentamiento, etc.

Esta opción implica fuertes cambios de apreciación. No hay dudas de que se confronta, aún más que con las soluciones básicas, con conceptos sólidos, arraigados y respetables sobre lo que debe ser una estrategia de solución habitacional, y que para inclinarse por esta nueva opción los argumentos de base deben ser, por lo menos, igualmente sólidos. Aquí se intenta hacer un aporte a esta argumentación.

En los términos de la escala propuesta en este trabajo este criterio se traduciría en **trabajar con niveles parciales de satisfacción de necesidades habitacionales básicas**, como escalones en un proceso continuo de evolución gradual, para una mayor cantidad de personas o para la totalidad de la población en situación crítica dentro de una jurisdicción y de un plazo razonable en relación con la duración de vida (**Gráficos 5 y 6**).

GRÁFICO 5. Metas de satisfacción en la concepción de resolución parcial de necesidades habitacionales básicas

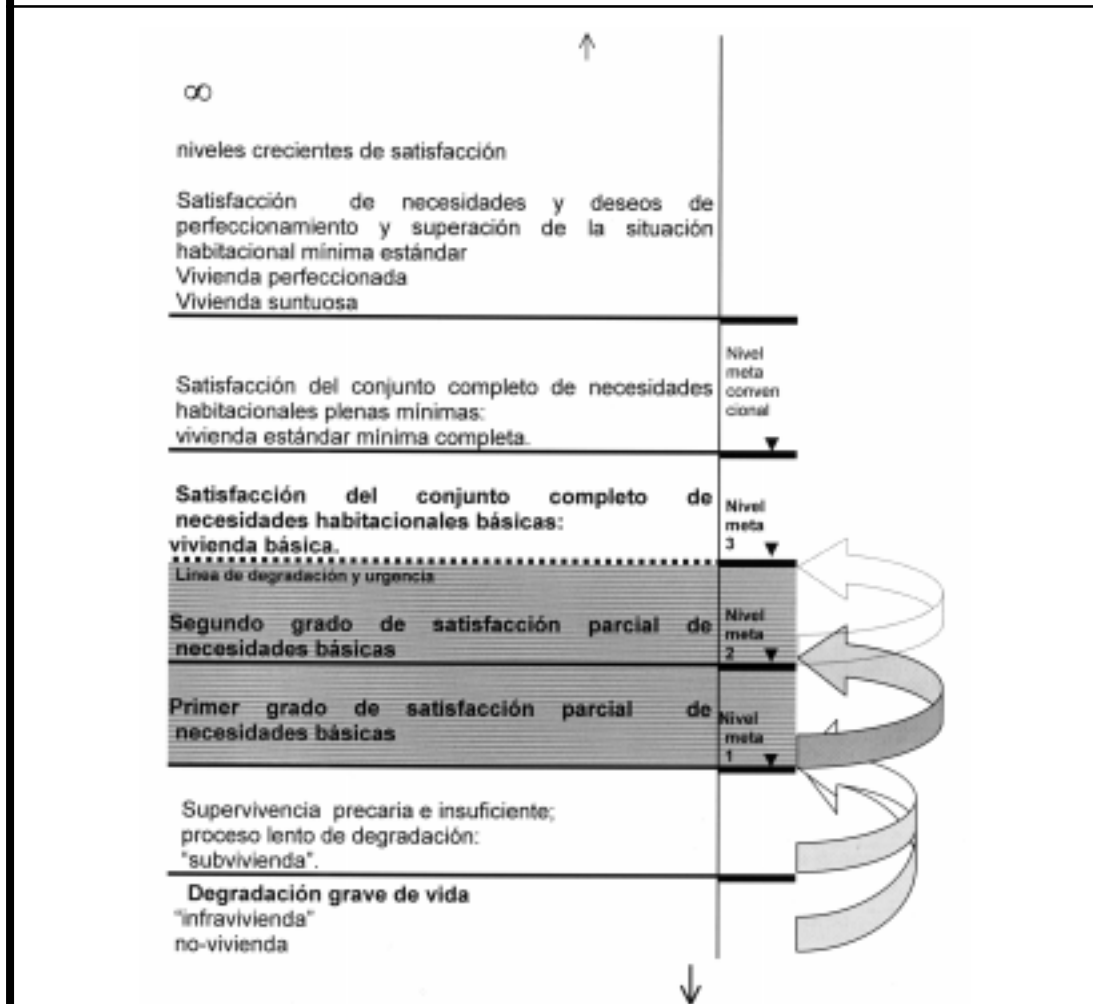
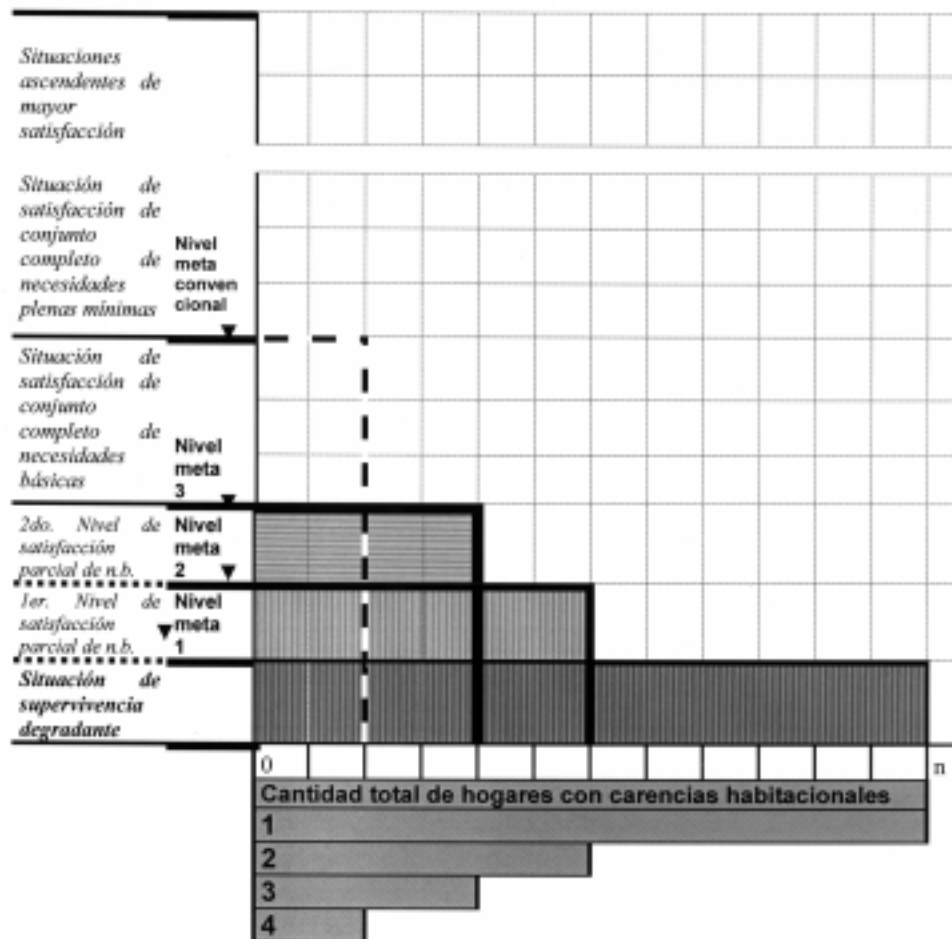


Gráfico 6. Alcance cuantitativo relativo de la solución según el concepto de resolución parcial y generalizada de necesidades habitacionales básicas.



1 Cantidad de hogares con un primer grado de necesidades habitacionales básicas resueltas

2 Cantidad de hogares con un segundo grado de necesidades habitacionales básicas resueltas

3 Cantidad de hogares con el conjunto completo de necesidades habitacionales básicas resueltas

4 Cantidad de hogares con el conjunto completo de necesidades plenas mínimas resueltas

En este cuadro estos diferentes esquemas de solución se plantean como opciones y no como acciones simultáneas: representan el volumen de soluciones de cada categoría que pueden abordarse con un mismo presupuesto. La línea de argumentación de este trabajo apunta a trabajar en primera instancia hasta saturar el nivel meta 1, y continuar de ahí para arriba con el mismo criterio.

Estas acciones de satisfacción parcial (niveles- meta 1 y 2 en los Gráficos) pueden materializarse, en correspondencia con el señalamiento de posibles necesidades básicas (críticas), en elementos habitacionales (situaciones, condiciones, bienes o servicios) de fuerte impacto en la situación de habitabilidad, tales como: provisión de acceso a red de agua potable, provisión de terrenos en mejores condiciones de ubicación urbana o territorial, regularización dominial en terrenos ya ocupados, provisión de núcleos sanitarios o de “pies de casa” (construcciones parciales con facilitación de la evolución posterior), ampliaciones o mejoramiento parcial de la vivienda existente, o mejoramiento de vías públicas de acceso.

LA PARTICIPACIÓN DE LA GENTE EN LA DEFINICIÓN FORMAL DE SUS NECESIDADES BÁSICAS

Dada la criticidad y sensibilidad de este modo de abordaje, que requiere un mecanismo muy afinado de selección de aquel satisfactor que para cada grupo doméstico implica la máxima prioridad, **el trabajo con mecanismos participativos muy elaborados aparece aquí como ineludible.** Este trabajo de participación deberá moverse entre el nivel individual, para definir lo que para cada grupo habitante es crítico y prioritario, y el comunitario consensuado, para definir en conjunto el grado de prioridad de satisfactores que abarcan y comprometen al conjunto, como las redes de infraestructura y accesos, por sobre satisfactores netamente individuales.

LA ELIMINACIÓN TOTAL DE SITUACIONES DE GRAVEDAD

Se está hablando, entonces, de una estrategia de superación gradual y escalonada de necesidades básicas parciales, hasta llegar, como una primera meta de satisfacción amplia, a la resolución absoluta, dentro de la totalidad del conjunto social, de necesidades habitacionales básicas, dentro de lo que aquí se denomina *plazo razonablemente breve*. En las condiciones presupuestarias de las últimas décadas aún esto puede verse como una meta de por sí ambiciosa y difícil de alcanzar.

LA RESOLUCIÓN PARTICIPATIVA Y TOTAL COMO PROCESO DE CAMBIO DE ACTITUDES DE INSERCIÓN SOCIAL

Estos logros, menores e incompletos por definición y por naturaleza, pero generalizados y aplicados sin excepciones en el mejor nivel de calidad, aparte de significar mejores condiciones de habitabilidad, y un criterio político de distribución equitativa, actúan, en la mayoría de los casos, como bases firmes para el desarrollo autogestionado de la vivienda, lo que permite sumar al proceso, de manera sistematizada y no explotadora (como en algunos esquemas de autoconstrucción dirigida), el aporte del habitante, no sólo de recursos de mano de obra y materiales, sino de su particular capacidad de gestión y de incorporación de sus criterios sobre los caminos de crecimiento que le resultan más adecuados y asimilables. Esta

apertura temprana a la intervención del propio habitante tiene otros beneficios de desarrollo social, quizá tan importantes como la solución habitacional misma, al reducir las actitudes pasivas de espera de lo que él puede percibir como dádiva y al brindar espacio para el desarrollo de actitudes de decisión propia y de autogestión.

LA FORMULACIÓN DE METAS Y EL NÚCLEO DE LA PROPUESTA

Con estos criterios la meta propuesta como consigna para una estrategia habitacional de base equitativa puede expresarse de la siguiente manera:

Prioridad a la eliminación gradual, de abajo arriba, para la totalidad del conjunto social, de los factores de insatisfacción habitacional de mayor criticidad, en un proceso progresivo que arranca con la provisión de los satisfactores habitacionales parciales más básicos y apunta a la eliminación total de las situaciones por debajo de la línea de degradación y urgencia, y sólo como meta a mediano plazo, a la satisfacción del conjunto completo de necesidades habitacionales plenas mínimas: vivienda estándar mínima completa, para todos ▶ j.

La propuesta de provisión de partes integrantes de la solución habitacional (situaciones, condiciones, bienes o servicios) no presenta novedad a la vista de las acciones de los diversos organismos y planes gubernamentales convencionales que en la Argentina y en casi todos los países latinoamericanos se

ocupan de proveer, por ejemplo, agua potable, energía eléctrica y trazado y pavimentación de calles, y con menor frecuencia regularización dominial de la tierra de uso habitacional, ampliación y mejoramiento de la vivienda, etc. Por otra parte este criterio ha sido objeto, también, de prácticas experimentales, o simplemente de prácticas de solución concreta, por parte de grupos no gubernamentales (no de todos pues aquí también el concepto de “vivienda completa” tiene fuerte arraigo y fija límites). Con retoques, algunos de ellos muy discutibles, este criterio es también la base de planes promovidos por organismos internacionales. Y también, desde otro ángulo, se aproxima a la estrategia de millones de autoproductores latinoamericanos, cuando quedan librados a sus propios recursos y desarrollan con su mejor criterio su proyecto de vida.

Lo que no está tan aceptado, particularmente, pero no únicamente, en el ámbito estatal (y también en el profesional y en el académico) es que esto sea *acción de vivienda*. Más precisamente, como *acción correspondiente al “sector vivienda”* en la estructura estatal, y específicamente como *tema corriente, estructural y jerarquizado dentro de la acción de los organismos públicos de vivienda*. Y aunque se diera el caso de que hubiera sido aceptado e incorporado, y corresponde reconocer que en los últimos años se han registrado avances interesantes en este sentido, se está muy lejos de considerar y admitir, sobre todo en los ámbitos mencionados, **que este tipo de acciones pueda reemplazar, en una política habitacional estructurada, a la prioridad hasta ahora otorgada a la construcción y entrega de casas terminadas y funcionado (aunque sean caras y pocas), y**

convertirse en el núcleo, es decir en la actividad predominante o excluyente, operativa y presupuestariamente, dentro de una política habitacional en países con la situación en que se encuentran los nuestros.

Convendría que quede claro que no se está hablando de sustituir simplemente proyectos de casas completas por proyectos de casas incompletas, sin otra connotación y sin rigurosas medidas programáticas que aseguren la aplicación como un solo conjunto de los criterios y consignas aquí desarrollados.

En varios puntos de este trabajo se ha señalado que la sustitución de la casa estándar, completa y mínima, como eje de la estrategia habitacional, por este otro tipo de metas, no es un paso que se da ni se acepta fácilmente. Aceptar como prioridad de la política de vivienda de un país o de una región un programa que sólo parecería proponerse llevar a la gente desde una situación miserable a otra situación miserable (es decir: a lo que es fácil considerar otra situación miserable desde los estratos sociales en el que generalmente están situados los agentes que toman las decisiones políticas o técnicas: funcionarios y profesionales), es un trago fuerte que comprensiblemente impide o al menos obstaculiza la apreciación del valor y del efecto de desarrollo humano y saneamiento social de la estrategia aquí evaluada. La opción entre uno y otro criterio no es aquí una opción entre dos formas diferentes pero más o menos equivalentes de arribar a una misma meta sino entre dos modelos de proceso con diferentes significados de desarrollo humano y social. No puede por otro lado simplificarse la opción hablando de

“sustituir un modelo de proceso malo por otro bueno”. Los dos criterios tienen fuertes argumentos en su apoyo y, dejando por un momento de lado, si esto es posible, la consideración del peso de los intereses sectoriales que pueden beneficiarse en mayor medida con uno u otro modelo, los dos se apoyan en susten- tos ideológicos fuertes y en concepciones distintas de lo que puede ser un proceso de desarrollo sano de una sociedad y de lo que son las relaciones dentro de esa sociedad. Una vez expuestos y aclarados los argumentos, no cabe duda de que la opción por una u otra concepción de la gestión habitacional pública, **es una opción política** sostenida desde dos concepciones diferentes de las metas y las reglas de juego más deseables para una sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- GHAI, D. P.; KHAN, A. R.; LEE, E. L. H., ALFTHAN, T.: The basic needs approach to development. *International Labour Office, Geneva, Suiza. 1977. (1ª Edición).*
- MARI, Felisa, con la supervisión y coordinación de BONARI, Damián: Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). *Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía de La República Argentina. Documento no editado. 2000.*
- PELLI, Víctor Saúl: La necesidad de Clarificación y Replicabilidad. *Edición IIDVI, FAU, UNNE, Resistencia, Argentina. 1992. Reproducido en Revista Vivienda Popular, editada por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República (Uruguay). Montevideo. 1997*
- SALAS SERRANO, Julián: Latinoamérica: Hambre de Vivienda. *Páginas 58 a 68, Boletín del Instituto de la*

Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, INVI, Santiago, Chile, Volumen 17. Mayo, 2002.

NOTAS A FIN DE TEXTO

- a La expresión “vivienda social”; y la larga lista de sus sinónimos o casi sinónimos (entre los cuales “vivienda de interés social” es probablemente uno de los más rechazados y menos felices), no terminan de satisfacer a los actores involucrados ni a los observadores, y lo cierto es que el concepto no llega a encontrar una denominación inobjetable. De hecho esta expresión no es la que yo empleo en mis trabajos de circulación más restringida, pero decidí utilizarla aquí, alternando a veces con “acción social de vivienda”, porque, por ser su uso el más extendido, da más garantías de que el más amplio número de lectores, aún de mala gana, reconozca el tema del que estoy hablando.
- b Esta expresión, que figura en el texto de la Constitución argentina y, con algunas variantes, en el de la de otros países latinoamericanos (SALAS SERRANO, J., 2002, pág. 66) tiene por un lado la virtud de ser muy contundente, y por otro lado, contradictoriamente, la característica de ser casi totalmente enigmática y sin una indicación clara de a qué se está refiriendo. Qué significa la expresión “digna” da lugar a una gran diversidad de interpretaciones que, en el mejor de los casos, sólo proporcionan un buen punto de partida para un profundo debate. Mientras esto no se produz-

ca, la definición de la “vivienda digna” queda librada, en la gestión pública, a la interpretación de funcionarios y técnicos, sin la amplia consulta, debate y precisión que se merece un concepto de tanto peso e influencia.

- c “De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, la Argentina presenta una situación de déficit habitacional total de alrededor de 3.000.000 de hogares, lo que representa el 32,88% del total de 9.243.859 hogares. **Esta cifra de déficit se ha mantenido prácticamente sin variaciones en los últimos treinta años. Ello estaría indicando que la totalidad de la oferta nacional de viviendas –pública y privada– absorbe, casi completamente, el crecimiento vegetativo, en el conjunto poblacional (incluyendo todos los tramos de ingresos)...**” (MARI, F. y BONARI, D. 2000). Aparte de sus fuertes implicancias, así como está enunciada, hay que observar que esta afirmación deja sin señalar una deformación adicional, pues el crecimiento vegetativo del déficit se produce principalmente en los sectores de más bajo poder adquisitivo, mientras que las viviendas que se construyen (públicas y privadas) se destinan principalmente a los sectores con mayor poder adquisitivo. Esto significa que cualitativamente las viviendas que se construyen anualmente no presentan la misma distribución que el incremento anual del déficit. (comentario de V.S.Pelli).
- d Aquí no se entra a considerar la tendencia más reciente al momento de escribirse este trabajo, y a la vista de la crisis de comienzos del siglo XXI en la

Argentina, a reducir de hecho la asignación de fondos del Estado para la acción habitacional mediante el desvío de los que están destinados a ese fin hacia los gastos generales de cada provincia, en una proporción tal que produce comprensibles inquietudes sobre una posible desaparición total del rubro vivienda en el presupuesto del Estado. Por cierto que de acentuarse esta tendencia hasta eliminar del presupuesto del Estado el rubro vivienda, este trabajo, en sus propósitos de aplicación práctica inmediata, dejaría de tener sentido.

- e Acá conviene aclarar que lo que en este punto se caracteriza como “alta prioridad y urgencia” no se identifica con los criterios de focalización inducidos por algunos organismos internacionales que orientan la totalidad de la política habitacional hacia los sectores de mayor carencia. Una política habitacional debe, desde una concepción de la función del Estado distribuidora pero también reguladora, contemplar la totalidad de las situaciones, incluyendo a aquellas que no se presentan con urgencia crítica y también a las soluciones de alto costo y confort que no se producen con intervención del Estado.
- f En rigor lo que no es aceptado por todos, y muchas veces desde una motivación respetable, es lo que se siente como una claudicación o un abandono definitivo de la meta de producir y proveer viviendas estándar, mínimas y completas para todos. Lo que se está planteando aquí no apunta a este “abandono”, sino a un cambio de

caminos o estrategias para llegar a esa meta optando por aquellos que se deciden a tomar las condiciones reales como un dato del problema y a privilegiar las consignas de equidad. Pero es así como se siente, en la mayoría de los casos y este es un dato político a tener en cuenta si se intenta adoptar este “nuevo” modo de abordaje.

- g La lista completa de satisfactores habitacionales básicos, es decir el conjunto de satisfactores que conforman la “vivienda básica”, es un tema abierto al debate y a la investigación en forma permanente, pero reitero aquí la proposición de que la “vivienda básica” no existe como un modelo preciso, con componentes iguales para la gran diversidad de casos de necesidad. Estaríamos repitiendo lo que consideramos el error de la “vivienda estándar mínima completa”. La “vivienda básica” debe ser formulada en cada caso (cada grupo habitante o familia), y no puede llegar a ser definida acertadamente sin una mecánica de amplia y cuidada participación, que otorgue un lugar jerarquizado (aunque no exclusivo) al propio habitante, concreto y con nombre y voz, en la elaboración de la lista de componentes habitacionales que le son prioritarios.
- h No parecería imprescindible en este plano de argumentación recurrir a apreciaciones numéricas concretas, pero a efectos de dar algún respaldo de ese tipo a esta afirmación, introduzco el siguiente ejemplo: El costo indicativo de la vivienda completa de dos dormitorios, en el denominado “nivel medio”, de 41,00 m², de la

Operatoria 0032/30 (1998), “financiamiento compartido para demanda libre” del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) de la Provincia del Chaco, Argentina, es de \$ 17.500,00, sin incluir infraestructura urbana ni terreno, mientras que el del llamado “módulo completo”, con dos dormitorios, cocina, baño y galería, con 39,32m², y en las mismas condiciones en relación con la infraestructura y el terreno, de la Operatoria 032/30 del mismo Instituto, es de \$8.500,00. Este ejemplo es sólo ilustrativo: no sólo los precios del mercado imprimen una fuerte fluctuación a los costos del momento para los dos tipos de soluciones, sino que la definición misma de lo que debe entenderse por “vivienda estándar completa” y por “vivienda básica” da o puede dar lugar a diferentes criterios en diferentes operatorias y por consiguiente diferentes calidades y costos de productos. El índice de 50% es sólo indicativo de una relación entre las dos opciones que por definición debe arrojar siempre una diferencia notable. Fuente: investigación en curso en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina, en base a documentación del IPDUV, Chaco, Argentina.

- i Del mismo modo que en la totalidad de este trabajo, no he considerado imprescindible respaldar estas afirmaciones con estadísticas y cálculos numéricos: la fluctuación de costos, según lugar y momento, en el mercado de materiales y elementos de construcción, y también en el de tierra harían más relativas las

conclusiones de estos cálculos que la enunciación en abstracto de la hipótesis. Lo que se propone aquí es el camino inverso: estas afirmaciones son aplicables a cualquier situación en que las condiciones de lugar y momento, principalmente las de mercado, produzcan una relación de insuficiencia como la que aquí se supone.

- j Considero indispensable insistir en el carácter precario y provisorio de este concepto de vivienda estándar mínima completa, supuestamente consensuado. Se lo utiliza aquí, como otras expresiones en este texto, por su amplia difusión, que asegura de alguna manera que el lector sabe de qué estoy hablando, para no distraer la atención del núcleo de este trabajo, pero no cabe duda de que el concepto mismo de vivienda estándar completa, igual que el de vivienda digna, merecen una intensa discusión –en la que deben intervenir los habitantes.