



# HábitaT

**HábitaT** / Luis Adriani ... [et al.] ; coordinación general de Ezequiel Mapelli ; editado por Julieta De Marziani ; Martín Bollini Asís ; prólogo de Rúben Pascollini ; Raúl Perdomo. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata, 2016.  
248 p. ; 20 x 22 cm.

**ISBN 978-950-34-1338-8**

1. Habitat. 2. Curso. I. Adriani, Luis II. Mapelli, Ezequiel, coord. III. De Marziani, Julieta , ed. IV. Bollini Asís, Martín, ed. V. Pascollini, Rúben, prolog. VI. Perdomo, Raúl , prolog.  
CDD 577.55

# HábitaT

**Coordinación:**  
Ezequiel Mapelli

**Diseño Grafico:**  
Martín Xavier Ulises Bollini Asís

**Fotografía:**  
Julieta De Marziani

**Edición, Edición fotográfica y corrección:**  
Ezequiel Mapelli, Julieta De Marziani, Martín Xavier Ulises Bollini Asís

ESTE LIBRO ES FRUTO DEL CURSO DE PRODUCTORES SOCIALES DE HÁBITAT que se realizó entre los meses de agosto de 2014 y julio de 2015, bajo convenio entre el Consejo Social de la Universidad Nacional de la Plata y la Secretaria Nacional de Acceso al Hábitat. Del mismo participaron 37 referentes barriales pertenecientes a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Las temáticas abordadas en el curso incluyeron aspectos económicos del hábitat, aspectos sociales, aspectos históricos, aspectos legales técnicos y comunicacionales.



# Autoridades Nacionales

**Presidencia de la Nación**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

**Vicepresidencia de la Nación**

Lic. Amado Boudou

**Jefatura de Gabinete de la Nación**

Dr. Aníbal Fernández

**Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat**

Arq. Rubén Pascollini

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin la autorización previa por escrita de los editores.



# Autoridades UNLP

**Presidencia UNLP**

Lic. Raúl Perdomo

**Vicepresidencia Área Institucional**

Dr. Fernando Tauber

**Vicepresidencia Área Académica**

Prof. Ana Barletta

**Dirección de Desarrollo del Consejo Social**

Farm. Inés Iglesias

**Coordinación de Proyectos Especiales del Consejo Social**

Qco. Ezequiel Mapelli



Casas realizadas por autoconstrucción. Barrio Aeropuerto, La Plata.

# Índice

|   |   |     |
|---|---|-----|
|    | Prólogo <b>1</b> Rúben Pascollini   | 15  |
|   | Prólogo <b>2</b> Raúl Perdomo   | 21  |
|    | Capítulo <b>1</b> Concepto de Territorio<br>Luis Adriani  | 25  |
|    | Capítulo <b>2</b> Política y Sociedad en la Argentina Reciente<br>Lucrecia Gusmerotti, Eduardo López  | 49  |
|    | Capítulo <b>3</b> Seguridad Jurídica de la<br>Tenencia y Herramientas de Regularización<br>Ignacio De Carli, Jorge Mora                                 | 85  |
|    | Capítulo <b>4</b> Producción Social del Hábitat<br>Gustavo San Juan, Victoria Barros, Laura Garganta,<br>Adriana Toigo, Graciela Viegas, Leandro Varela | 109 |
|   | Capítulo <b>5</b> Producción Social de Vivienda y Hábitat<br>Enrique Ortiz Flores   | 133 |
|  | Capítulo <b>6</b> Derecho a la Ciudad<br>María Lorena Zarate  | 179 |
|  | Capítulo <b>7</b> La Economía Social<br>Sergio Dunrauf  | 203 |
|  | Capítulo <b>8</b> Hábitat y Comunicación<br>Claudia Tello   | 229 |

## Prólogo 1

### Rubén Pascollini

La decisión de desarrollar este PROGRAMA tiene en lo inmediato y simplificando desaprensivamente, tres vertientes que identifiqué; por un lado el desarrollo previo que hicimos desde la Secretaría, en ese momento Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social, con el Ministerio de Educación de la Nación a través del Área de Educación Superior de las Tecnicaturas Sociales y Humanísticas con el objetivo de diseñar una tecnicatura de Producción Social de Hábitat en el marco más amplio de la Economía Social y del Desarrollo Local. Junto con el equipo de la Coordinación Nacional de Tecnicaturas Superiores Sociales y Humanísticas elaboramos el “Documento Base” para la organización curricular de la tecnicatura superior de acuerdo con lo determinado por normativas establecidas para la Educación Superior No Universitaria en las áreas humanística, social y técnico-profesional.

Otra experiencia que nos estimuló a la utilidad de realizar este programa es la participación en el marco del Consejo Social de la Universidad Nacional de La Plata junto a los representantes de la propia casa de estudios, la Prosecretaría de Políticas Sociales y de Extensión, representación de distintos organismos del estado provincial, de los municipios de la región y de las organizaciones de la comunidad. Recuerdo haber escuchado a autoridades de la U.N.L.P. plantear opinio-



Casas en etapa de terminación. Barrio Aeropuerto, La Plata.

nes que creo que ayudan a entender el carácter del Consejo Social y que ilustran una relación distinta entre la Universidad y la sociedad; escuché decir que *"Pensar la Universidad Pública involucrada con la comunidad en su máxima expresión nos llena de compromiso"*, y también reconocer que *"la Universidad está para enseñar, investigar y transferir conocimiento, pero también debemos aprender y dar respuestas sobre lo que necesita la gente"*. Y finalmente la tercera vertiente es la decisión de dirigentes de organizaciones sociales y políticas de recurrir a distintas instancias del Estado, en este caso a la Universidad Nacional de La Plata y a la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat para capacitar a los militantes en una temática, la del hábitat, con la expectativa de garantizar conocimiento específico pero también general; que la participación en el Programa acerque a esos militantes a conocimientos técnicos pero que la experiencia también reconozca los conocimientos acumulados en la práctica concreta. Y que esos militantes como ha dicho Bertolt Brecht, puedan relacionar con metodología, con información, etc. que *"...el costo de la vida (del hábitat), el precio del poroto (de los ladrillos), del pan (de los terrenos), de la harina (de los alquileres), del vestido (de las chapas onduladas), del zapato (del cemento) y de los remedios dependen de decisiones políticas..."* y con la convicción de que el ESTADO y las POLÍTICAS PÚBLICAS por un lado y la UNIVERSIDAD por el otro son dos herramientas fundamentales en países en los que hay que resolver determinadas contradicciones, para transformar la realidad o para reproducirla. Así es que inscribimos al PROGRAMA PRODUCTORES SOCIALES DE HÁBITAT en el marco general definido por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación que impulsa una educación para la inclusión, que concibe que los sujetos de aprendizaje sean los protagonistas y que establece que los contenidos aporten al

desarrollo del territorio. Acordamos también que la formación de técnicos es más que responder a una demanda laboral, que es como, el modelo de desarrollo en general, y el sistema educativo superior en particular, interviene en la formación de los miembros del territorio, concibiendo al territorio como una instancia o dimensión de la totalidad social, compleja histórica y dialéctica. Como un conjunto indisoluble, solidario y contradictorio de sistemas de objetos y sistemas de acciones.

El Gobierno Nacional ha ido diseñando políticas públicas con nuevas formas, que determinan y que al mismo tiempo son resultado de la disputa que se da en el territorio por esas nuevas formas de gestión y con nuevos actores. En este marco general es que el PROGRAMA PRODUCTORES SOCIALES DE HÁBITAT propone garantizar una formación tanto general como específica, que proporcione la base de conocimientos necesaria para el desempeño profesional y la participación ciudadana. Considerando a la persona como el sujeto de las competencias, en lugar de adecuar la formación a los resultados del análisis ocupacional, sin enseñar más que lo estrictamente necesario para el puesto de trabajo, reconociendo que en la actualidad, ya no alcanza con dominar las tareas y actividades de una ocupación específica, sino que se necesita desarrollar la capacidad de aprendizaje dinámico. Para ello, resultan imprescindibles, además de las competencias específicamente técnicas, las competencias básicas, que exigen capacidad de abstracción y pensamiento lógico, y las transversales que sirven de puente entre roles profesionales, facilitan el aprendizaje y responden al requisito de adaptación. Acordando que si bien son fundamentales los conocimientos específicos, para comprender y transformar la dimensión del hábitat, como cualquier otra extensión, la de la salud, la de la educación, la del trabajo, etc. lo que hay que analizar es la estructura social,

porque la explicación más profunda del ámbito del hábitat no se va a encontrar en el sector mismo, sino en la naturaleza del sistema social, en las relaciones sociales y en la acción del Estado en el territorio, dimensión en la que se puede y debe pensar la estructura y el cambio, lo macro y lo micro sin caer en la demagogia de describir lo pequeño sin explicar lo grande. Esto implica un Estado y políticas públicas, estrategias, legislación, normativas, financiamientos, asesorías, etc.

Acorde, entendemos a este PROGRAMA como una herramienta más al servicio del proceso de transformación social y política que se está llevando adelante en el Gobierno Nacional desde el 2003. Creemos que para seguir avanzando en la equiparación de inequidades y asimetrías, se debe fortalecer a los más débiles y entendemos ese fortalecimiento en términos de una combinación de construcción y acceso a nuevos espacios, es decir, organización de la comunidad, gestión territorial, estructuras organizativas democráticas y representativas, capacitación y formación, y también la conducción de espacios institucionales.

Para tomar las mejores decisiones se debe contar con el mejor conocimiento de la realidad objeto en la que se va a intervenir; y en este sentido creemos que el mejor conocimiento es el que sintetiza el conocimiento formal con el informal, el académico con el popular, el teórico con el práctico. Impulsar el concepto PRODUCCIÓN SOCIAL DE HÁBITAT es reconocer los esfuerzos y los saberes provenientes de vertientes informales, entendiendo como PRODUCCIÓN SOCIAL DE HÁBITAT a todos aquellos procesos generadores de hábitat para la residencia como para la producción administrados por actores sociales sin fines de lucro o que pertenecen a la economía social. Y entendiendo al hábitat como un producto social y cultural y no como una mercancía, como un acto de habitar y no como un

mero objeto de intercambio. La idea es preparar técnicos que participen activamente en un sistema de producción que permita acceder a la población a un hábitat adecuado por medio de procesos en los que esa población participe y decida ya sea de manera individual o colectivamente. Esto es garantía de adecuación, de posibilidad y de sustentabilidad. De equilibrio entre intereses comunitarios e individuales, entre la ciudad y el barrio, de articulación entre aspectos sociales, económicos, productivos, normativos, culturales, urbanísticos y ambientales. Entendiendo al hábitat como un producto producente en un proceso dialéctico. Considerando al conocimiento como un proceso de construcción colectiva donde todos los actores detentan saberes y conocimientos que se ponen en común para construir una nueva síntesis.

En estos días se cumplió el quinto aniversario de la muerte de Néstor Kirchner, un gran presidente, un patriota, pero fundamentalmente un militante al que con esta experiencia queremos recordar y homenajear. Néstor allá por el 2003, en los inicios de su gestión, hizo un reconocimiento a los militantes de las organizaciones que habían resistido en los tiempos más crueles del neoliberalismo, y que hoy son protagonistas del PROGRAMA PRODUCTORES DEL HÁBITAT SOCIAL, diciendo:

***“ESTA ES LA ARGENTINA PROFUNDA... ESTOS SON LOS ARGENTINOS DE CARNE Y HUESO QUE PUSIERON LA ESPALDA Y EL PECHO A LA POBREZA A LA QUE NOS HAN SOMETIDOS, AL VACIAMIENTO Y AL SAQUEO DE LA PATRIA. SON LOS ARGENTINOS Y ARGENTINAS QUE QUIEREN SER PARTE ACTIVA DE LA ARGENTINA, QUE QUIEREN QUE LA BANDERA CELESTE Y BLANCA DE UNA VEZ POR TODAS LOS COBIJE A ELLOS Y A SUS HIJOS COMO PARTE ACTIVA DEL CORAZÓN DE LA NACIÓN”.***

## Prólogo 2

### Raúl Perdomo

En algunos problemas particulares hemos visto como a lo largo del tiempo las organizaciones más simples, como por ejemplo la de los vecinos de un barrio, han sido capaces de sostener una cultura asociativa que les permite afrontar y resolver satisfactoriamente problemas comunes. Nuestros padres, hace 60 años, se juntaban los fines de semana para embellecer su barrio y resolver problemas concretos. Un recuerdo personal me conduce a un grupo de hombres y mujeres dedicando horas, que podrían haber sido de descanso, a la construcción de una vereda de cemento que a lo largo de cuatro cuadras posibilitó el acceso a la parada del colectivo en los días de lluvia sin chapalear en el barro. Había una alegría contagiosa tanto en los que trabajaban y como en los que jugábamos alrededor. Poco tiempo atrás un amigo de aquellos días me contaba que en su barrio tales acciones continuaban vigorosamente. En estos días, junto con sus vecinos habían resuelto poner mano de obra para mejorar una plaza muy descuidada. Afortunadamente ese espíritu colectivo sigue intacto y existen numerosos ejemplos de ello. Y ese espíritu es el que se expresa en el trabajo del Consejo Social de nuestra Universidad, potenciado por la pluralidad de actores y de miradas que persiguen objetivos comunes. Surge entonces nuestra oportunidad para intentar dar un paso más desde la Universidad para debatir, en primera instancia, que tipo de saberes puede aportar cada uno en la búsqueda de mejores soluciones, y en segunda, como llevar adelante acciones

programadas, capacitación e integración de distintas disciplinas. La vereda de mis vecinos duró varios años, pero tal vez con el mismo esfuerzo podría haber sido más segura, con algún movimiento, haber incorporado un macetero aquí o allá, y algunos árboles, los más apropiados para protegernos del sol en el verano y al contrario, disfrutar del sol en el invierno. Una vivienda naturalmente es una cosa más seria, es el lugar al que llegamos cansados después de una jornada de trabajo o de estudio, aspiramos a que sea confortable, luminosa, fresca en verano y cálida en el invierno. A veces es posible lograr muchas de estas cosas incorporando saberes. La sola orientación correcta de la vivienda y sus aberturas puede significar una ganancia o una pérdida de energía que a la larga se hará sentir en el consumo de los servicios de iluminación y calefacción. También los árboles aportan alegría y contribuyen con el uso más eficiente de la energía, y si se dispone de un terreno, seguramente la huerta proveerá de los tomates más ricos y la lechuga más fresca y algún cítrico nos regalará color y sabor. Una vivienda digna, servicios básicos de calidad, un entorno agradable y saludable son derechos humanos básicos que es necesario atender y planificar desde diversos aspectos para hacerlos realidad. Y cada región del país tiene sus características propias y sus posibilidades concretas que es necesario aprovechar al máximo. Encontrar los espacios apropiados también es clave para lograr servicios rápidamente. Analizar cuidadosamente el estado y alcance de las redes existentes para que la conexión de un barrio nuevo no requiera de una inversión exagerada, lo que seguramente retrasará las conexiones más elementales. Y también es fundamental reflexionar acerca del cuidado del ambiente, la urbanización y la localización y elección de tierras para la construcción.

La primera consideración que es necesaria hacer es que las unidades de análisis deben ser las cuencas hidrográficas y no los límites políticos de los partidos. Es un despropósito que en un sitio, aguas arriba, se realicen obras que terminen afectando a quienes viven a algunos kilómetros aguas abajo. Los arroyos,

lagunas y humedales naturales deben ser protegidos aunque en algún momento aparezcan casi secos. Su papel regulador es insustituible, y cuando se rompe el equilibrio natural más tarde o más temprano la naturaleza intentará recuperar lo que fue suyo con consecuencias perjudiciales para el barrio mal localizado como hemos aprendido los platenses muy dolorosamente.

La disposición domiciliar de los residuos urbanos debe ser prioritariamente considerada en cualquier planificación porque se trata de un elemento que juega un papel destabilizador del ambiente, atrae alimañas y conspira contra la salud de los habitantes. Los aspectos jurídicos sobre la propiedad de la tierra y las nuevas leyes como las de acceso al suelo y hábitat justo proveen un marco que es necesario conocer y aprovechar debidamente.

Hay que trabajar para aprovechar fuentes de recursos existentes que a veces nos parecen inalcanzables cuando las pensamos en términos de un individuo o una familia, pero que pueden tornarse accesibles a partir de acciones asociativas, cooperativas y asociaciones civiles. Las políticas públicas que apuntan a garantizar estos derechos deben ser llevadas adelante por el conjunto de los actores, desde sus diferentes niveles de responsabilidad, pero con el convencimiento de que el aporte de cada uno es fundamental para que resulten exitosas. En este marco, estamos convencidos que la UNLP puede realizar un aporte significativo para mejorar la vida de nuestro pueblo y valoramos profundamente esta oportunidad generada a partir del trabajo conjunto con la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, de continuar profundizando en ese camino.

# Capítulo 1

## Concepto de territorio

Luis Adriani



# Capítulo 1

## Concepto de territorio

**H**ablar de territorio se ha hecho cada vez más frecuente en ámbitos académicos, políticos, en la vida cotidiana y en los medios. Conceptos como “*controlar el territorio*”, “*bajar al territorio*”, “*derecho al territorio*” se escuchan y se leen reiteradamente. Si bien el concepto alude a cuestiones y relaciones de apropiación social de una fracción de la superficie terrestre, no hay una definición unívoca del mismo.

En la Geografía coexisten distintos enfoques para pensar el territorio. El significado más tradicional y difundido es el de entenderlo como el soporte físico y medio natural de la población, como el conjunto de los aspectos naturales de la superficie terrestre. Por ejemplo, el **mapa 1** da cuenta del territorio de nuestro país según esta definición.

De acuerdo a este enfoque el territorio argentino está compuesto por diferentes relieves: cordillera, meseta, sierras, llanuras y un extenso mar. El mapa muestra también lagos y ríos. Esto nos da evidencias para preguntarnos sobre otros dos componentes del territorio: el clima y los sistemas hídricos. El **mapa 1** nos proporciona también otra información que es la delimitación del territorio:

Mapa 1



Mapa 1 extraído de:  
<http://mapoteca.educ.ar/mapa/republica-argentina/>

Mapa 2



Mapa 2 extraído de:  
<http://mapoteca.educ.ar/mapa/republica-argentina-bicontinental/>

líneas punteadas que representan las divisiones entre las provincias y puntos que se refieren a la localización de las capitales provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo se identifican los países vecinos: República Oriental del Uruguay, República Federativa de Brasil, República del Paraguay, Estado Plurinacional de Bolivia y República de Chile. República, límites, capital, Estado, son conceptos que nos permiten pensar la relación entre territorio y poder, entre territorio y política.

Esta relación nos remite a otro de los enfoques para definir el territorio: es la proyección en el espacio del poder del Estado.

Como puede observarse en el **mapa 2**, Argentina, país federal, tiene una división política constituida por una ciudad autónoma y 24 provincias las que a su vez se dividen en municipios y departamentos.

También permite visualizar, la dimensión de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y los límites reclamados por el país en el espacio marítimo.

El **mapa 3**, detalla la inclusión del territorio de Argentina en espacios políticos más amplios, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Ambos espacios plantean a nuestro país compromisos y desafíos de integración territorial en el continente americano, tanto en los aspectos físicos como en los económicos, culturales, sociales y políticos.

Estos mapas dan cuenta del momento histórico actual, que es resultado de procesos históricos complejos y no exentos de profundos conflictos.

Mapa 3



Mapa 3 extraído de: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/b/b3/Mapa\\_de\\_unasur.svg/543px-Mapa\\_de\\_unasur.svg.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/b/b3/Mapa_de_unasur.svg/543px-Mapa_de_unasur.svg.png)

En etapas históricas anteriores, el territorio que hoy conforma nuestro país, presentó otras configuraciones políticas. Por ejemplo, el **mapa 4**, muestra el territorio argentino al principio del siglo XIX.

A partir de su lectura se pueden observar los cambios en las extensiones de las provincias, de los límites con los países vecinos y diferentes tipos de territorios: provincias, gobernaciones, territorios nacionales.

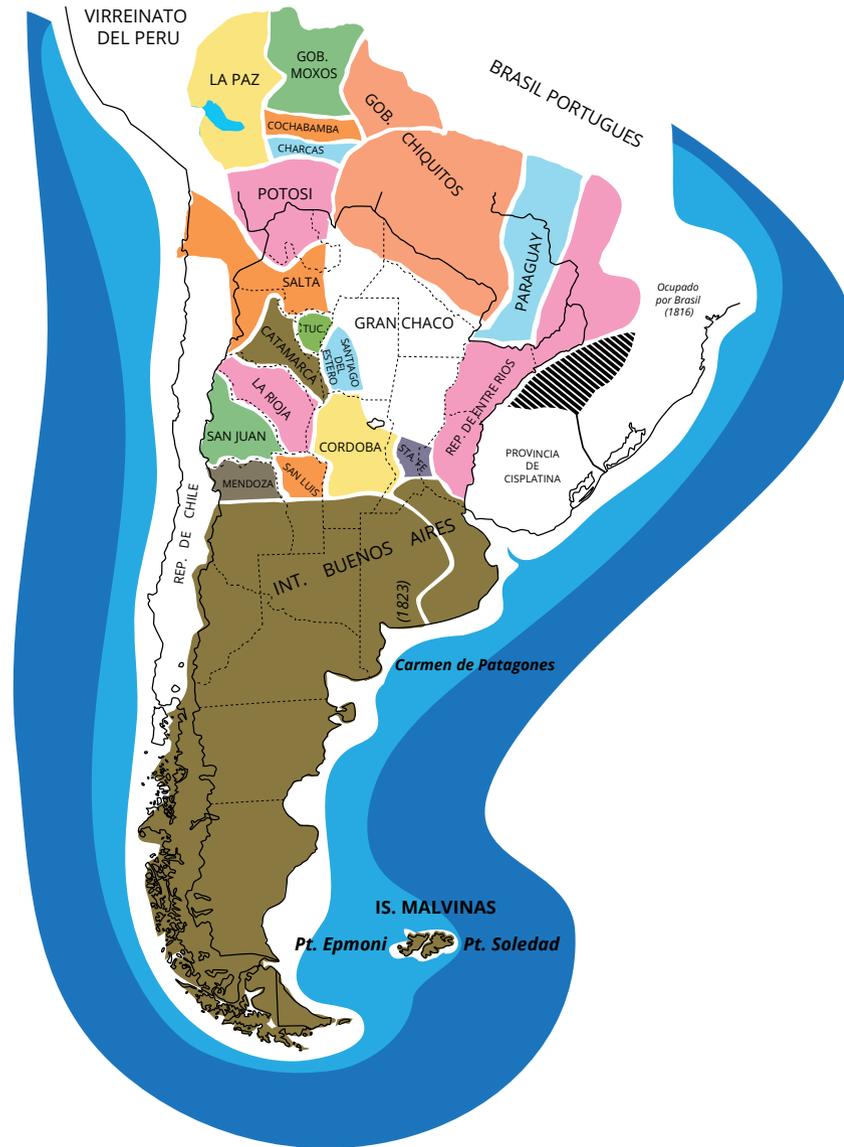
Es necesario destacar, asimismo, a la población que originariamente ocupó el territorio y que fuera violentada por la ocupación española y, posteriormente, por la conformación del estado nacional. Actualmente numerosos pueblos originarios están presentes en diversas áreas del país.

Los territorios se conforman históricamente y los diferentes conflictos tienen un lugar preponderante en ese proceso. No sólo aquellos entre los estados sino también los conflictos entre el estado, las distintas clases y actores sociales y los que suceden entre estos. La dimensión espacial de las disputas por el poder, produce territorialidades: estrategias para alcanzar, influenciar o controlar recursos y personas, a través de acciones de dominio y control de determinados espacios. Este es otro enfoque para comprender el territorio: deja de ser entendido desde una perspectiva "unidimensional" del poder (el poder estatal) para ser comprendido desde una perspectiva "multidimensional": múltiples poderes conformados históricamente que lo construyen y lo disputan.

Otro enfoque que se ha desarrollado para estudiar el territorio es el que enfatiza la importancia de la cultura, en la que son incluidas varias temáticas. Por ejemplo, la toponimia (los procesos de denominación de los lugares), la construcción de identidades, las políticas de patrimonialización y la turistificación de

Mapa 4

Provincias Unidas  
1820-1825



Mapa Vectorial Martín Bollini

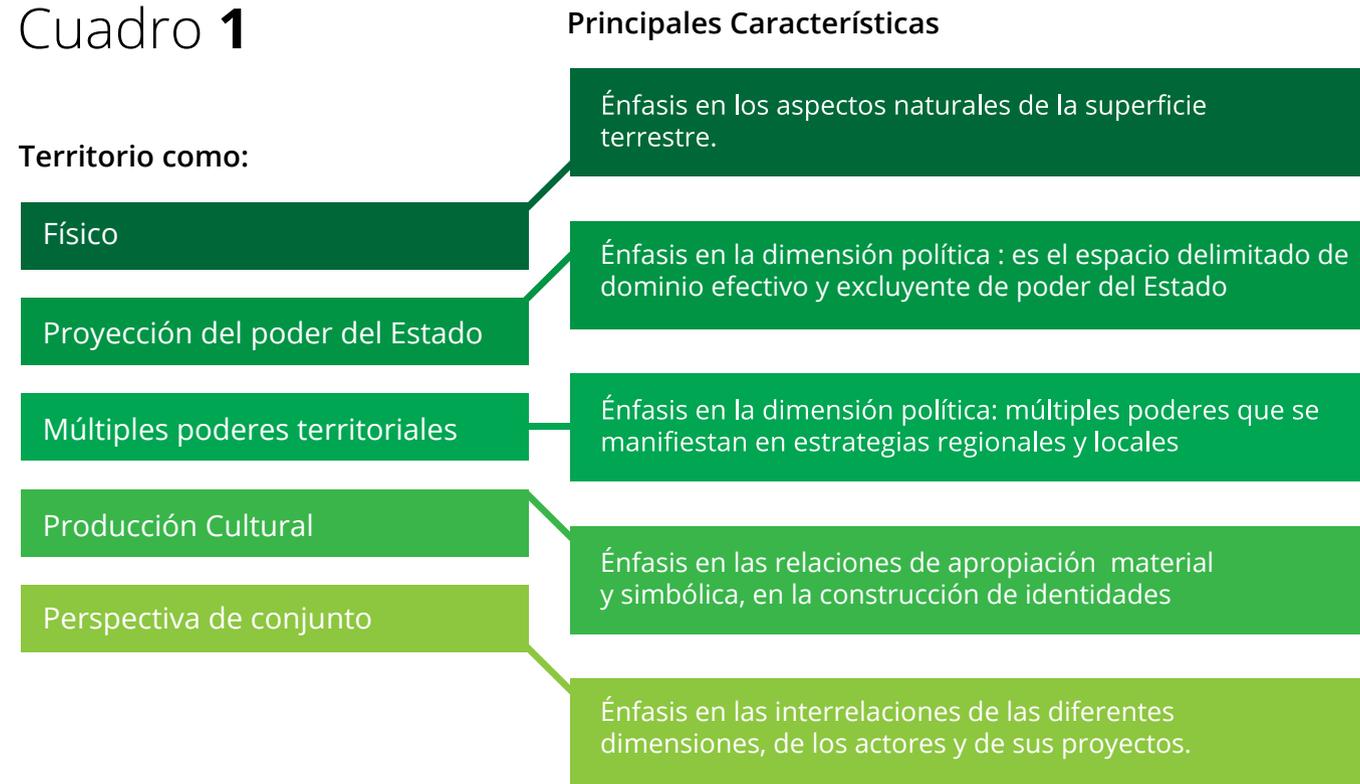
diferentes espacios.

Los enfoques descritos anteriormente tienen la particularidad de enfatizar una dimensión de las relaciones entre la sociedad y el territorio: la natural, la política, la cultural.

Existen otros enfoques que interrelacionan todas las dimensiones desde una perspectiva de conjunto. Como señala Da Costa, citado por Blanco “[...] la proyección de todo grupo social, de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio, es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio” (Blanco, 2007:40). Para Laurelli y Finkleleitch, territorio es tanto el espacio como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en él, lo conforman y que son, a su vez, modificados por el mismo (Laurelli y Finkleleitch, 1989: 15). Para Milton Santos importa analizar el uso del territorio, ya que remite a la idea de un espacio de todos y a todo el espacio. El territorio usado es “el espacio de todos los hombres, no importan sus diferencias; el espacio de todas las instituciones, no importa su fuerza, el espacio de todas las empresas, no importa su poder. Ése es el espacio de todas las dimensiones del acontecer, de todas las determinaciones de la totalidad social [...]. El territorio usado se constituye como un todo complejo, donde se teje una trama de relaciones complementarias y conflictivas” (Estudos Territoriais Brasileiros LABOPLAN, 2000:3).

Estas definiciones posibilitan interrogar sobre la multiplicidad de relaciones que se establecen entre la dinámica histórica, el espacio y la sociedad. El territorio puede entenderse, entonces, como condición, momento y resultado de procesos y relaciones entre actores sociales. Como señala Pírez, los actores “Son parte

### Cuadro 1



de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales)” (Pírez, 1995: 3), construyen representaciones, formulan y ejecutan estrategias y pierden o acumulan poder.

Siguiendo a Manzanal, los actores construyen tramas que entran en conflicto por la apropiación material, simbólica y política del espacio; desarrollando así acciones y construyendo territorialidades. (Manzanal, 2007). Destaca asimismo el carácter sustantivo que adquieren los movimientos sociales en la construcción de los territorios y de políticas contrahegemónicas. El **cuadro 1**, sintetiza los distintos enfoques presentados.

En síntesis, se propone asumir una definición de territorio capaz de capturar toda su multidimensionalidad por lo que resulta ineludible incluir en el concepto el entramado de las dimensiones históricas, sociales, políticas, culturales y económicas que lo configuran y que son, a su vez, por él transformadas a fin de lograr un análisis que pueda recorrer tanto la dinámica de los macro poderes institucionalizados como los micro poderes simbólicos, producidos y vividos en lo cotidiano, experimentados en la subjetividad y recreados en los imaginarios espaciales de sus habitantes (Vila y Ursino, 2013).

## Cuadro 2

## ● Perspectivas Propositivas Desarrollo territorial

*Desarrollo rural, desarrollo local, planificación estratégica, desarrollo económico territorial*

- Territorio y competitividad, redes empresariales
- Territorio e instituciones, fortalecimiento de identidades locales
- Papel del entorno como factor de desarrollo
- Unidad de observación, actuación y gestión de las políticas públicas
- Disputa política entre proyectos de diferentes actores
- Desarrollo local y economía social y solidaria

## Perspectivas propositivas: desarrollo territorial

Ahora bien, el territorio no sólo es herencia del pasado y construcción en el presente, también es pensado hacia el futuro. Es condición de posibilidad para diferentes proyectos políticos, tanto del Estado como de los distintos actores sociales. Se trata de perspectivas propositivas con diferentes plazos, muchas de las cuales se enmarcan en el concepto de desarrollo territorial. En el **cuadro 2** se señalan algunas de ellas. El concepto de territorio aparece así en distintas políticas públicas, planes y programas. Según el Plan Estratégico Territorial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (PET) *“El desarrollo territorial es el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio, para hacerlo disponible a su uso social”* (PET, 2010: 35).

Es una de las acciones puestas en marcha para la implementación de la política nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Plantea, también, como principales lineamientos el derecho de todos los habitantes del país a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia, y la necesidad de construir un Estado sólido, capaz de anticiparse a las demandas de inversión en el territorio (PET, 2008).

El PET está compuesto por un conjunto de objetivos, estrategias, directrices, metas, programas, actuaciones, normas e instrumentos específicos adoptados para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Constituye el instrumento integral para ejercer la función pública indelegable del Ordenamiento Territorial. Su objetivo principal es lograr un determinado modelo territorial deseado a través de distintas metodologías y etapas de intervención. Para ello se realiza un diagnóstico de Modelo Actual del territorio del

país, una proyección de Modelo Deseado territorial y, por último, una Cartera de Proyectos de Infraestructura con obras estratégicas para concretar el pasaje entre el Modelo Actual al Modelo Deseado. Esta metodología se aplicó -tanto en cada jurisdicción provincial como en la escala nacional considerándose aspectos ambientales, económicos, sociales y de infraestructura. Según el PET, el Modelo Actual del territorio argentino se caracteriza por presentar áreas integradas y desarrolladas que coexisten con extensos territorios con baja ocupación e integración territorial, asimismo por el predominio de relaciones interregionales orientadas al eje fluvial-industrial, principal aglomeración de producción y consumo del país.

Esta realidad es producto de procesos de deterioro, marginalidad y desequilibrio territorial (PET, 2010). Existe una heterogeneidad de espacios que marcan la diversidad y desigualdad del territorio argentino.

Como destaca el documento de Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial "*Argentina 2016*", las políticas de ajuste estructural produjeron -en las diferentes regiones del país, históricamente desequilibradas- un incremento de sus niveles de deterioro y desigualdad.

De este modo, en los últimos años, la Argentina acentuó la vulnerabilidad ambiental y las desigualdades internas: mientras las regiones metropolitana y pampeana concentran más del 75% del capital productivo agrícola e industrial, el mayor conjunto de trabajadores y de capacidad científico-tecnológica, las regiones periféricas no logran revertir esta condición. La diferencia entre las áreas dinámicas y las áreas marginales se amplifica; desaparecen las relaciones de complementariedad regional y se profundiza un proceso de urbanización que vacía las regiones pobres y las rurales, lo que contribuye a la fragmentación de las ciudades. Los ciudadanos

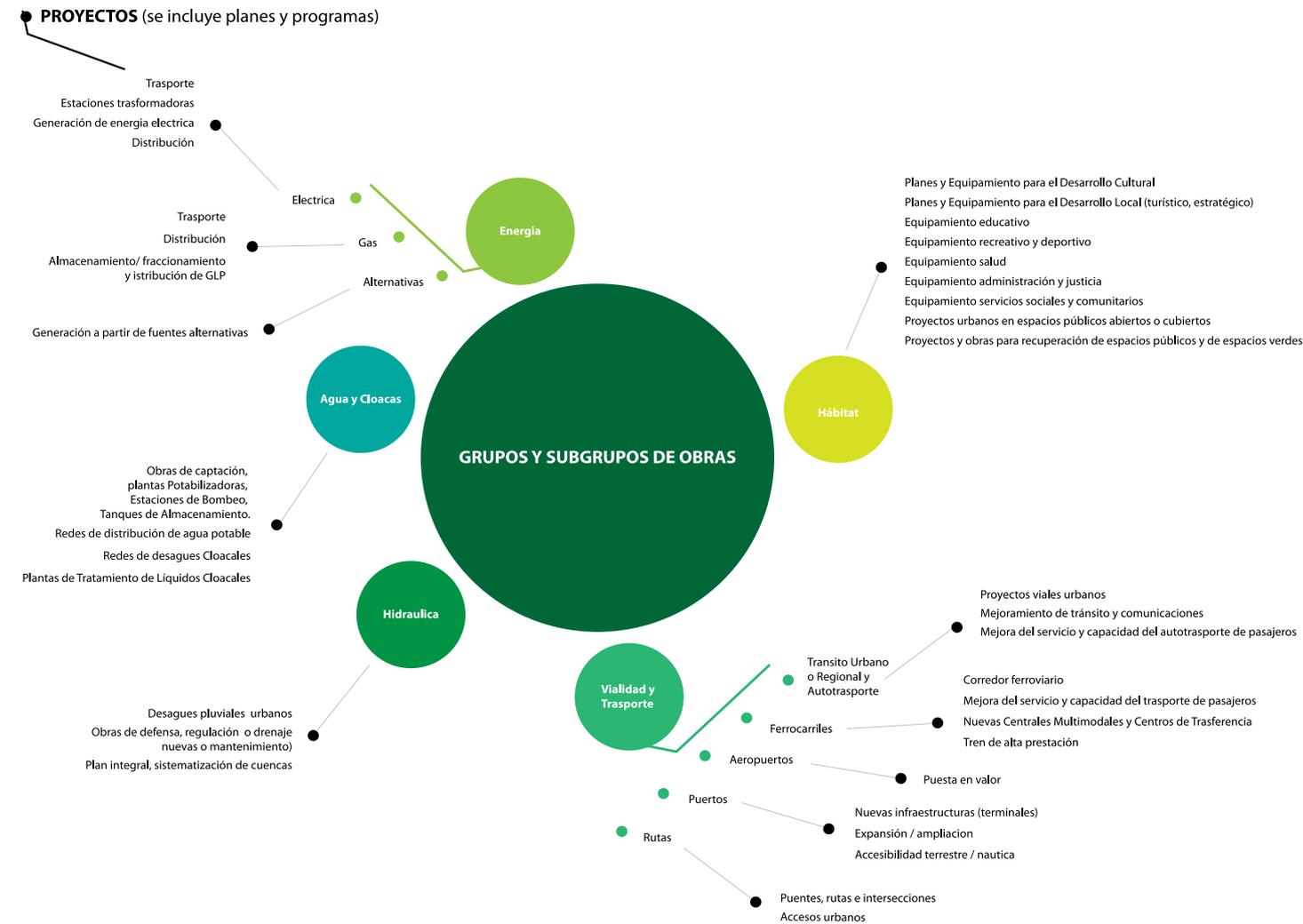
de áreas ricas y pobres, conviven dentro de contextos de violencia y marginalidad. Ante estas condiciones, el PET fijó sus objetivos generales:

- Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento;
- Garantizar el acceso de la población, a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes;
- Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural, a través de una gestión integrada y responsable.

A partir de estos objetivos se establecen estrategias específicas y diferentes áreas de intervención. El Plan Estratégico Territorial es de carácter federal y se construye a partir de planes provinciales. La ejecución, programación y sus determinaciones, son competencia de las jurisdicciones provinciales y locales, en orden a lo establecido en cada organización de gobierno. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la elaboración del PET entre 2006 y 2011 atravesó diferentes fases: diagnóstico territorial, definición de líneas estratégicas en relación al modelo territorial deseado y convalidación de una cartera de programas y proyectos que abarcan la diversidad de obras que estructuran el territorio provincial (**Cuadro 3**).

Estos proyectos implican además de una dimensión física ambiental una social en razón de atender a las principales problemáticas de la población y una político-económica dada la complejidad de intereses y actores relacionados en su

### Cuadro 3 Proyectos de Inversión de la Obra Pública



adjudicación, financiamiento, construcción, prestación y mantenimiento. En la ejecución de este tipo de proyectos se articulan diferentes actores, jurisdicciones y escalas. También en la interdependencia de las infraestructuras, de los equipamientos y de las actividades de las cuales son soporte, según la magnitud de las obras. Por ejemplo, un conjunto de ellas tiene alcance nacional (como los puertos y las obras de energía) otras, son de escala provincial (como el equipamiento educativo y de salud) mientras que otro conjunto de obras, alcanzan el ámbito local incluso barrial como es el caso de los servicios sociales comunitarios.

Paralelamente a la realización del PET y en el marco de la implementación de la política nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación, se constituyó el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) con participación de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El objetivo del COFEPLAN es participar en la planificación, articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial. Elaboró el anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, que plantea la necesidad de regulación y planificación del territorio por parte del Estado. En sus consideraciones enumera las principales problemáticas territoriales del país a comienzos de esta década.

En ellas se manifiestan los conflictos de acceso, ocupación y uso del territorio por parte de los diferentes actores sociales.

Entre las principales se destacan:

- Inequidad estructural del territorio argentino, en lo que respecta a niveles de desarrollo y habitabilidad.
- Estructura jerárquica y concentrada del sistema urbano, con una creciente presión demográfica sobre las grandes ciudades.
- Ausencia de infraestructuras adecuadas para el acceso de la población al trabajo, la salud y la educación, entre otros. También para el acceso de las producciones locales al mercado nacional y regional.
- Desregulación general del acceso al suelo urbano, que trae como consecuencia la creciente fragmentación del territorio y un creciente nivel de polarización social.
- Déficit sistemático de redes de servicios urbanos básicos, de movilidad y de equipamientos.
- Cambios en los procesos productivos regionales que se reflejan en fenómenos como: la tendencia a la despoblación y desaparición de pequeñas localidades, la presencia de ciudades “cercadas” por la rentabilidad productiva agrícola-forestal de los suelos colindantes, presionando sobre los ejidos, con el riesgo de afectación de agroquímicos sobre las comunidades que las habitan.
- Fuerte crecimiento de las zonas turísticas tanto de destinos tradicionales como el litoral Atlántico y el Noroeste argentino, como de pueblos rurales próximos a la

Región Metropolitana de Buenos Aires.

- Conflictos relativos a la tenencia de la tierra, incentivados por el aumento exponencial de los precios de los commodities<sup>(1)</sup> y la consecuente expansión de la frontera agropecuaria.
- Dificultades de los gobiernos locales para la gestión del ordenamiento y desarrollo territorial.

El objetivo del anteproyecto de ley es establecer los presupuestos mínimos del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo; a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social. Además de la localización condicionada de las actividades antrópicas. El anteproyecto define al ordenamiento territorial como la política pública destinada a orientar el proceso de producción social del espacio mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio, el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales (COFEPLAN, 2012). Si bien el PET nacional y PET provincial presentan diferentes niveles de implementación, el anteproyecto de ley no ha avanzado significativamente en el Congreso de la Nación.

En síntesis, el Ordenamiento Territorial es una política pública, es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la

<sup>1</sup> *Commodities: productos semielaborados, como materias primas o bienes primarios genéricos. Como por ej. el trigo y el petróleo,*

## Cuadro 4 Principios del anteproyecto de la Ley de Planificación y ordenamiento Territorial

| Principios generales   | Principios institucionales   | Principios operativos  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Equidad del desarrollo territorial</li> <li>Sustentabilidad</li> <li>Conciliación del desarrollo social, ambiental y económico</li> <li>Suelo como recurso natural</li> <li>Ciudad como construcción colectiva</li> <li>Racionalidad en la explotación y uso del suelo rural</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Respeto por las autonomías</li> <li>Articulación institucional</li> <li>Interjurisdiccionalidad</li> <li>Garantizar la participación ciudadana</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación Estratégica</li> <li>Coherencia de los procesos de planificación</li> <li>Cooperación técnica y financiera</li> <li>Actualización y revisión del planeamiento</li> <li>Recuperación pública de plusvalías</li> <li>Accesibilidad y movilidad universal</li> </ul> |

Fuente: COFEPLAN, 2012

sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo (COFEPLAN, 2012).

### Consideraciones finales

El conocimiento y la práctica de construcción del hábitat en cada barrio implican el reconocimiento de una compleja dinámica de procesos y actores que trascienden la escala inmediata de cada lugar y de cada municipio. El concepto de territorio nos permite comprender que el hábitat en el que vivimos está atravesado por un conjunto de dimensiones y contextos que se superponen e interrelacionan. Entendemos que un enfoque multidimensional del territorio permite comprender la complejidad de la construcción del hábitat, sus tiempos, dinámicas y conflictos.

Por ello, identificamos como punto de partida las siguientes dimensiones:

- Dimensión histórica: refiere a las especificidades de cada lugar en su inserción en los procesos de cambio y continuidad de los contextos nacional, provincial y local y de las temporalidades de los diferentes actores.
- Dimensión política: corresponde a las políticas públicas estatales y relaciones entre actores, sus estrategias, alianzas y conflictos, a los diferentes proyectos en pugna.
- Dimensión socioeconómica: refiere a la estructura productiva de intercambio y consumo, a las estrategias de los diferentes actores de la economía empresarial capitalista, estatal y, social y solidaria. También a las condiciones de reproducción de la población del lugar: empleo y ocupación.



Vista Parcial de la Villa 31, CABA.

- Dimensión espacial: da cuenta de la ocupación, uso y distribuciones de las actividades sociales en el medio natural y en el construido. De las infraestructuras y los equipamientos. De las relaciones entre el lugar, con otros espacios próximos y lejanos. También de las problemáticas ambientales del hábitat.
- Dimensión cultural: refiere a las prácticas sociales, a los espacios de representación, las representaciones del espacio, la apropiación material y simbólica y la construcción de la identidad.

Estas dimensiones se articulan diferencialmente en tiempo y espacio, dando lugar a configuraciones territoriales diferenciadas y problemáticas específicas, de distinta relevancia en cada sociedad y para cada comunidad.

# Capítulo 2

## Política y sociedad en la Argentina reciente

**Lucrecia Gusmerotti y Eduardo López**



# Capítulo 2

## Política y sociedad en la Argentina reciente

### *Introducción*

**E**l golpe de Estado que se inició el 24 de marzo de 1976 y se extendió hasta diciembre de 1983, fue impulsado por una coalición formada por sectores de las clases dominantes argentinas y las Fuerzas Armadas. El gobierno de la junta militar contó con la participación de numerosos actores de la sociedad civil -medios de comunicación, grupos eclesiales, intelectuales y judiciales, entre otros-, en virtud de lo cual se caracteriza su composición como cívico-militar. Sin embargo de todos estos actores sociales se destaca la responsabilidad de grupos empresariales locales, no sólo por su activa intervención en la formulación de las políticas estatales sino por ser quienes mayormente se beneficiaron de la aplicación de las mismas.

En relación con esto último, si se intenta un ejercicio analítico que sopesa qué grupos sociales se favorecieron del golpe militar y quienes se vieron perjudicados por éste, puede afirmarse que la dictadura cívico-militar tuvo un carácter fundacional en la medida que la coalición golpista que tomó control del Estado se propuso realizar una enorme transferencia de poder, recursos e

ingresos- desde los trabajadores hacia los capitalistas para modificar la relación de fuerzas sociales, políticas y económicas que existían en la sociedad argentina hasta ese momento. Uno de los objetivos centrales que persiguió la coalición dictatorial fue cerrar el ciclo histórico iniciado con los gobiernos peronistas en la década del '40 que había impulsado un modelo de acumulación, de industrialización vía sustitución de importaciones, a partir de una alianza entre pequeños y medianos capitales nacionales y los asalariados, que generaba un excedente a partir del consumo interno popular. Pese a sus tensiones y limitaciones, este modelo de acumulación se había prolongado en sus distintas versiones hasta mediados de la década del setenta.

En ese esquema, el Estado desarrollaba una definida intervención y regulación sobre la economía, arbitraba la puja distributiva entre los distintos sectores de la actividad productiva y dinamizaba un mercado interno protegido de la competencia internacional.

Este modelo que se estructuraba socialmente en torno al empleo formal y la industria de capital nacional, había dado lugar a un importante movimiento obrero organizado y a una fuerte identidad peronista de los sectores populares.

Fue entonces en este marco, que la coalición dictatorial se propuso como objetivo la destrucción de las bases materiales en las que se sustentaba ese modelo de sociedad para finalizar con un ciclo histórico de intensas luchas sociales y políticas.

Para ello, la junta militar desarrolló un programa económico en el que articuló una regresiva distribución del ingreso, políticas de desindustrialización y un férreo disciplinamiento económico sobre las condiciones de vida populares.

Mientras que, en términos políticos, el ciclo iba a clausurarse con lo que Modonesi (2008) ha llamado *“milanticidio”* o *“politicidio”*. Esto es, la determinación del gobierno dictatorial de eliminar una generación de militantes políticos y sociales provenientes de las clases medias urbanas y del movimiento obrero organizado, que había experimentado un creciente proceso de movilización social en el contexto abierto por la proscripción del peronismo en el año 1955. Dicho proceso se había extendido con las puebladas del interior del país que desde el Cordobazo en el año 1969<sup>(1)</sup>, evidenciaban la intensificación de una dinámica de radicalización política que pronto se amplificaría nacionalmente. El ascenso de la politización popular, asumió formas y demandas variadas asociadas con: a) la aceleración del conflicto de clase por condiciones laborales y la democratización de las representaciones gremiales, b) la emergencia de organizaciones político-militares con programas revolucionarios, y c) el cuestionamiento del orden social efectuado por diferentes movimientos populares en pos del mejoramiento de la calidad de vida y hábitat de las mayorías.

Sintetizando, la implementación del proyecto dictatorial impulsado por la coalición cívico-militar modifica sustancialmente la correlación de fuerzas al interior de la sociedad argentina a favor de una fracción de la clase dominante los grandes grupos de capital concentrado que en este período logran constituirse como grupo hegemónico a partir de dos políticas íntimamente relacionadas e imbricadas: la política represiva y la política económica.

<sup>1</sup> En la ciudad de Córdoba durante mayo de 1969 se desarrollaron una serie de movilizaciones obreras por reivindicaciones laborales que culminaron con la muerte de un manifestante, desatando el comienzo de una insurrección popular -que tomó el nombre de Cordobazo-. La protesta contó con la participación del movimiento obrero y estudiantil.



## Política Represiva

Desde un principio existió dentro de las tres fuerzas armadas un fuerte consenso acerca de la necesidad de ejecutar un plan represivo que procuró el exterminio de militantes políticos, activistas sociales y gremiales.

Este plan fue sistemático porque durante este período se desarrollaron rutinas estandarizadas, caracterizadas por la aplicación de un dispositivo de secuestro, tortura, desaparición y muerte de personas, además del robo de bebés (hijos de las personas detenidas) y bienes de las víctimas.

Asimismo, la represión no estuvo sujeta a las arbitrariedades o caprichos de individuos aislados, ya que ésta fue organizada y supervisada por la estructura jerárquica de las fuerzas armadas. Para tal fin, se dividieron la totalidad del territorio nacional en áreas y utilizaron los mecanismos burocráticos-administrativos del aparato estatal, su personal y el de los diferentes organismos de seguridad. Otra dimensión importante de la política represiva fue la elaboración de un discurso legitimador del uso de la violencia denominado “doctrina de seguridad nacional” que conceptualizó la represión como aniquilamiento de un enemigo interno identificado a partir de nociones como *“subversivo, guerrillero o comunista”* frente al cual se declaraba una *“guerra interna”* que se desarrollaba fundamentalmente en la clandestinidad. Este discurso permitió entre otras cosas, difuminar uno de los objetivos más importantes de la represión dictatorial que era el disciplinamiento económico y político sobre el conjunto de los sectores populares, detrás de la idea ampliamente difundida del combate a las organizaciones político-militares

En esa dirección una parte importante de esta política represiva se enfocó sobre el ámbito laboral y se materializó a través de diversos instrumentos como

la intervención a los sindicatos, la prohibición de desarrollar actividad gremial en las empresas, la suspensión del derecho de huelga y la aplicación de penas por instigación a medidas de fuerza, que se sumó a la persecución y detención de numerosos trabajadores y activistas sindicales. Como señalan algunas investigaciones del campo académico, sindical y judicial (Verbisky, Horacio y Bohoslasky Juan Pablo, ed. 2013.)<sup>(2)</sup> También los empresarios se involucraron directamente en la represión dentro de sus plantas para disciplinar a sus empleados, eliminar reclamos y derechos adquiridos, desactivar las comisiones gremiales internas e imponer nuevas condiciones laborales que redundaran en una mayor explotación de la fuerza de trabajo. Lo hicieron a través de la elaboración de listas de trabajadores que eran entregadas a los militares, la cesión de instalaciones e infraestructura fabril para el funcionamiento de centros de detención clandestinos e incluso, en algunos casos, mediante la participación de personal jerárquico de las empresas en la represión directa. Por último, cabe señalar que el régimen también acompañó la represión con un fuerte autoritarismo que promovió la censura e intervención de carácter conservador en diversos ámbitos sociales (educativos, mediáticos, culturales, artísticos), espacios públicos y domésticos procurando incidir en las conductas y prácticas cotidianas de las personas.

<sup>2</sup> Verbisky, Horacio y Bohoslasky Juan Pablo, ed. 2013. Cuentas pendientes los cómplices económicos de la dictadura. Buenos Aires siglo XXI.

## La política económica.

La dictadura militar arribó al gobierno con un diagnóstico que sostenía que los problemas económicos que acechaban al país tenían su raíz en la existencia de un Estado débil, frente a la acción corporativa de sindicatos y empresarios industriales, que, producto de la puja distributiva, generaban un régimen de alta inflación crónica. En la misma sintonía señalaban que la excesiva intervención del Estado sobre el mercado y la subvención de un sector empresarial dependiente de la protección estatal generaban una industria ineficiente y deficitaria. Como algunos autores han argumentado (Basualdo, 2010; Schorr, 2013) la industria argentina lejos de estar en crisis, había crecido entre los años 1964-1974, al calor de políticas que defendían el mercado interno de la competencia externa e impulsaban el consumo de los asalariados como generador del excedente económico.

En realidad el diagnóstico de la dictadura, apuntaba a debilitar el núcleo del modelo de acumulación por sustitución de importaciones, y a dos de los principales actores del mismo, los pequeños y medianos capitales nacionales y los trabajadores. La política económica fue entonces uno de los instrumentos con el que se operó la *“revancha clasista”* (Basualdo, 2010) que permitió transitar de una sociedad industrial basada en la producción, hacia otra asentada en la valorización financiera. Esta política reconfiguró por una parte las relaciones entre los trabajadores y los capitalistas, mediante una drástica transferencia de ingresos desde los primeros hacia los segundos. Por otra parte y vinculado con lo anterior, también modificó la fisonomía de la clases propietarias, generando las acciones necesarias para la creación de una nueva cúpula empresarial, concentrada y centralizada.

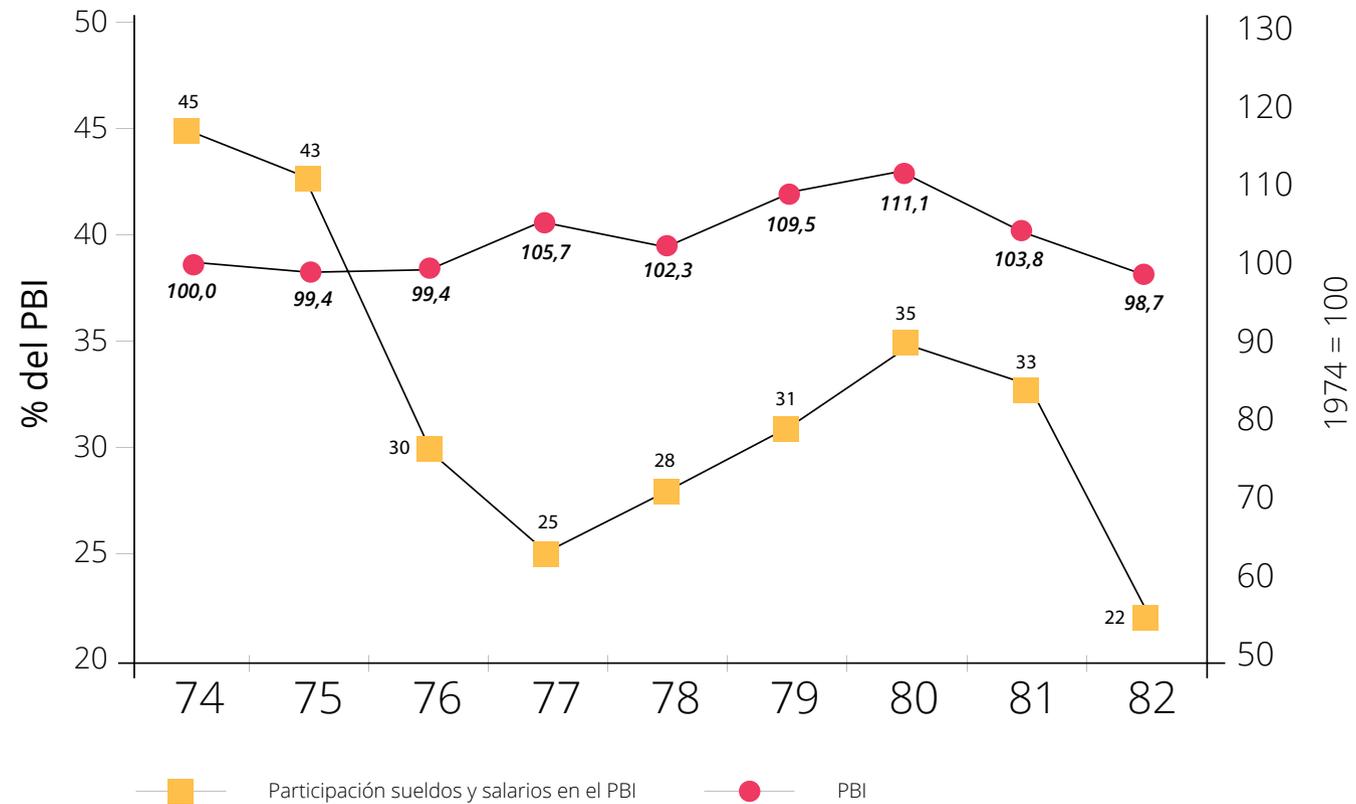
Fue Martínez de Hoz, el ministro de economía entre los años 1976 y 1981,



el que definió los lineamientos del plan económico que permitiría las transformaciones más importantes. Representante de grupos económicos de la oligarquía local y exponente de una tradición de pensamiento liberal, no siguió pese a ello los clásicos principios liberales de no intervención del Estado, desregulación irrestricta de los mercados, privatizaciones masivas o resguardo del equilibrio fiscal de forma rígida. Desde el inicio más que un programa neoliberal en sentido estricto, lo que expresó el rumbo económico fue una política dual que algunos autores conceptualizan como *“liberalismo conservador de gestión estatal”* o *“liberalismo corporativo”* (Castellani, 2007; Pucciarelli, 2004). En ese sentido, si bien los términos liberal y corporativo o liberal y conservador en primera instancia parecieran contradictorios entre sí, no lo fueron en los hechos.

Mientras importantes directrices de la gestión económica apuntaron a la liberalización de los mercados de bienes y capitales, simultáneamente otras acciones del Estado se dirigieron a la creación de ventajas selectivas para que grupos económicos específicos obtuvieran enormes ganancias, y a mantenerlos al margen de los efectos nocivos que la propia política económica generaba.

Gráfico  
Evolución del PBI y de la participación de los asalariados en el % del PBI. 1974-1982



Fuente: Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de historia economía argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XX Editores, Buenos Aires.

## La política distributiva

Las primeras medidas que tomó el gobierno dictatorial en materia económica fueron el congelamiento salarial y la devaluación de un 80 % en el tipo de cambio que, acompañada de la supresión del sistema de control de precios y el aumento inflacionario del 54,2 %, tuvo como efecto una caída pronunciada del salario real que disminuyó en un 40 % durante el primer año.

En términos de la participación de los trabajadores asalariados en el producto bruto interno, ésta se redujo muy significativamente durante el período pasando de un 45% en el año 1974 a un 22% en el año 1982.

Estas acciones fueron acompañadas como ya se ha mencionado con un incremento de la explotación en las fábricas (relación productividad/costo laboral) que además se complementaron con la institucionalización de diferentes normas sancionadas durante la dictadura. Estas fueron desde la suspensión de las negociaciones colectivas, la ley de prescindibilidad de los empleados públicos, la modificación regresiva de la Ley de Contrato de Trabajo del año 1974 o la derogación de convenios colectivos, hasta la suspensión del estatuto docente y del régimen nacional de trabajo agrario, entre otras.

Todas estas modificaciones expresaron en conjunto el significativo retroceso en materia de conquistas y derechos laborales adquiridos en luchas históricas del movimiento obrero. Esta dramática reducción del ingreso de los asalariados incrementó los ingresos de grupos económicos que ocupaban las posiciones más altas en la estructura social, los capitalistas. Grupos, que además se beneficiaron de otras políticas estatales como la política de apertura comercial y financiera.

## La política de apertura comercial

La apertura comercial promovió una liberalización de la economía mediante la supresión de aranceles aduaneros y el ingreso de productos importados al mercado local. Sin embargo su aplicación fue discriminatoria y asimétrica, exponiendo a la competencia directa de productos extranjeros a ramas enteras de actividad, al mismo tiempo que protegía a ciertos grupos oligopólicos.

En el mismo sentido, se aplicó una reducción drástica de las retenciones a las exportaciones agro-ganaderas, beneficiando a los sectores del campo, que alcanzó en el año 1976 los valores más altos de su historia.

Uno de los efectos de esta apertura comercial selectiva, fue el creciente proceso de desindustrialización y la consecuente pérdida de empleos en el sector. Entre 1975 y 1982 el producto industrial se derrumbó en un 20% retrocediendo a los niveles de 1960 y el personal de producción se redujo en un 35% lo que significó el despido de 400.000 trabajadores y que 20.000 fábricas cerraran sus puertas.

El sector metalmecánico y la rama automotriz, cuyas exportaciones habían crecido espectacularmente entre 1970 y 1974, cayeron a niveles mínimos hacia el año 1981 y como tendencia general la matriz industrial se reprimarizó (Basualdo, 2010; Schorr, 2013).

Sin embargo como hemos mencionado, este proceso fue desigual, mientras una parte de los empresarios industriales quebraron o se fundieron, otros lograron aumentar su producción, sus ventas, su capital y patrimonio, concentrando poder económico en este mismo período.

## La política financiera

En un contexto internacional de gran liquidez de divisas por la crisis del petróleo y facilidades en el acceso al crédito externo, se impulsó la reforma financiera en el año 1977. Ésta se concretó a través de dos leyes; la ley 21.495 de descentralización de los depósitos y la ley 21.526 que estableció el marco normativo para el funcionamiento de las entidades financieras. Con estas leyes el Estado permitió la desnacionalización de los depósitos bancarios y permitió también la creación de numerosas entidades financieras promoviendo la privatización de las carteras de créditos. Esta reforma se combinó con otras dos iniciativas estatales. En primer lugar como ya se ha señalado, con la liberalización de los mercados, que permitió la entrada y salida de bienes y de capitales sin mayores restricciones.

En segundo lugar con la política cambiaria implementada desde 1978, que implicó una reevaluación del peso pautaada: la famosa *"tablita"*. Estas disposiciones sumadas a la acción estatal de sostener una tasa de interés elevada respecto a la tasa de interés internacional más baja, indujo el mecanismo de valorización financiera. Éste básicamente funcionaba del siguiente modo, comenzaba con grupos económicos locales con capacidad de endeudamiento en el exterior que colocaban esos activos en el sistema financiero local (en bonos, depósitos, títulos) y terminaba con la fuga al exterior de las rentas obtenidas.

El circuito de valorización resultaba de la diferencia entre las tasas internas elevadas y las tasas internacionales bajas.

Como señala Basualdo (2013) el Estado se convirtió en un actor fundamental en el incremento del endeudamiento público generando:

- deuda con la banca local para mantener las tasas de interés altas,
- deuda en el exterior para que los grupos pudieran concretar la fuga de capitales,
- deuda en el exterior de las empresas públicas (como YPF).

La última fase del endeudamiento fue la estatización de la deuda externa privada que se realizó progresivamente desde el año 1981 en adelante.

En este último paso, los grupos económicos, principales deudores externos, no estaban en una situación crítica por la cual reclamaban la asistencia estatal, sino que a través de la estatización buscaron aumentar aún más su patrimonio. Ya que mientras el Estado absorbía sus pasivos, éstos conservaron intactos sus capitales fugados al exterior que incluso superaban el monto de sus deudas.

Para ilustrarlo en cifras, en 1975 la deuda pública era de 4.941 millones de dólares y la deuda privada era de 3.144 millones y ambas alcanzaban un 18.9% del producto bruto interno. En cambio hacia finales del período dictatorial en 1983, la deuda pública rondaba los 33.176 millones de dólares y la deuda privada 12.829 millones, llegando en total al 59.9% del producto bruto interno.

### Participación de los principales grupos económicos locales y extranjeros en la deuda externa privada diciembre de 1983 en (miles de u\$)

| Grupo                                   | Origen del Capital | Monto de la deuda |
|---|--------------------|-------------------|
| Celulosa de Argentina                   | Nacional           | 1.503.473         |
| Perez Companc                           | Nacional           | 909,696           |
| Acindar                                 | Nacional           | 652,193           |
| Bridas                                  | Nacional           | 619,190           |
| Alpargatas                              | Nacional           | 570,569           |
| Techint                                 | Extranjero         | 352,714           |
| Garovaglio y zorraquin                  | Nacional           | 339,115           |
| Fate                                    | Nacional           | 223,562           |
| Astra                                   | Nacional           | 222,545           |
| Astillero Alianza                       | Nacional           | 189,573           |
| IVA                                     | Nacional           | 187,885           |
| FIAT                                    | Extranjero         | 177,875           |
| Macri                                   | Extranjero         | 170578            |
| Pirelli                                 | Extranjero         | 127754            |
| Ford                                    | Extranjero         | 93479             |
| Loma Negra                              | Nacional           | 95429             |
| Massuh                                  | Nacional           | 91509             |
| <b>Total deuda grupos seleccionados</b> |                    | <b>6527139</b>    |

Fuente: Castellani, 2007.

## La conformación de una nueva cúpula económica concentrada y centralizada

Tal como se viene argumentando, los aspectos liberales de las políticas económicas implementadas lograron poner en marcha una dinámica económica de desindustrialización, apertura comercial y endeudamiento externo que afectó la actividad productiva principalmente industrial mientras que los aspectos conservadores y corporativos de dichas políticas protegieron y favorecieron a determinados grupos económicos, que negociaban con el régimen militar amparados en las relaciones privilegiadas que sostenían con la burocracia estatal. Las relaciones estrechas que se forjaron entre algunos grupos empresariales y funcionarios públicos en muchos casos representantes directos de esas mismos grupos económicos- (Schorr, 2013) redundaron en la generación de *“ámbitos privilegiados de acumulación”* (Castellani, 2007). Esto es la convocatoria restringida a algunas firmas en base a un trato especial y selectivo para participar de negocios rentables que se desarrollaron a partir de acciones estatales específicas como:

- Privatizaciones periféricas que se impulsaron durante el gobierno dictatorial (por ejemplo priorizándolos en contratos petroleros que suscribió YPF con el sector privado en algunos rubros)
- Políticas de promoción industrial selectivas
- El otorgamiento de subsidios directos e indirectos

- Contrataciones y compras del estado
- Proteccionismo selectivo
- Estatización de la deuda privada (1981-1983)
- Eliminación de las retenciones agropecuarias

El resultado fue la conformación en este período de una cúpula empresarial reducida compuesta por capitales nacionales y extranjeros con presencia en diversos rubros de la actividad económica, que incrementa su patrimonio a partir de la adquisición y absorción de otras empresas y que lideran el ranking de volúmenes de producción y ventas logrando imponerse sobre otros grupos y fracciones empresariales en sus rubros y ramas de actividad, a partir de la concentración y centralización de capital (Sochrr, 2013). Estas dos dinámicas: centralización y concentración de capital les otorgarán en el futuro, un creciente poder de veto sobre las decisiones económicas que serán utilizadas recurrentemente para condicionar los gobiernos democráticos siguientes.

Evolución de la cantidad de empresas pertenecientes a los principales grupos económicos locales entre 1973 y 1983.

| Grupos locales seleccionados | 1973 | 1983 | Variación 1973-1993 |
|------------------------------|------|------|---------------------|
| Bunge & Born                 | 60   | 63   | 3                   |
| Perez Companc                | 10   | 54   | 44                  |
| Macri (ex Fiat)              | 7    | 47   | 40                  |
| Techint                      | 30   | 46   | 16                  |
| Bridas                       | 4    | 43   | 39                  |
| Garovaglio y Zorraquin       | 12   | 41   | 29                  |
| Soldati (ex Brown Boveri)    | 15   | 35   | 20                  |
| Corcemar                     | 23   | 30   | 7                   |
| Alpargatas                   | 9    | 24   | 15                  |
| Celulosa Argentina           | 14   | 23   | 9                   |
| Astra                        | 18   | 21   | 3                   |
| Arcor                        | 5    | 20   | 15                  |
| Loma Negra                   | 16   | 16   | 0                   |
| Ledesma                      | 14   | 15   | 1                   |
| Fate-Aluar-Madanes           | 8    | 15   | 7                   |
| Bagley                       | 6    | 14   | 8                   |
| BGH                          | 6    | 14   | 8                   |
| San Martín del Tabacal       | 4    | 14   | 10                  |
| Laboratorios BAGO            | 2    | 14   | 12                  |
| Magnetto-Clarín-Noble        | 1    | 12   | 11                  |
| Canale                       | 4    | 11   | 7                   |
| Massuh                       | 1    | 10   | 9                   |
| Astillero Bragado            | 3    | 9    | 6                   |
| INDUPA (ex Roida-Richard)    | 1    | 9    | 8                   |
| Astilleros Alianza           | 0    | 9    | 9                   |
| Atanor                       | 4    | 8    | 4                   |
| Scholnik                     | 3    | 8    | 5                   |
| Noel y Cía.                  | 0    | 7    | 7                   |

Fuente: Ana Castellani, 2007.

## Reflexiones

Como se ha señalado durante los años 1976-1983 en el marco de la dictadura cívico-militar, a partir del terrorismo de Estado y el disciplinamiento económico, se impuso la valorización financiera como eje del modelo de acumulación, proceso que asumiría su forma hegemónica hacia fines de la década del ochenta y durante los años noventa. En relación con ello, las acciones estatales instrumentadas por la coalición golpista permitieron una transferencia de recursos e ingresos desde los trabajadores a los capitalistas, desde el sector público hacia el sector privado, desde los medianos y pequeños propietarios hacia los más grandes y finalmente desde el propio Estado hacia los acreedores externos (Castellani, 2007).

En este sentido, el período dictatorial es un punto de inflexión para la interpretación de nuestra historia reciente porque expresa el comienzo de un proceso de transformaciones estructurales, en el cual grandes grupos económicos lograron un enorme poder económico y político, a costa de una profunda desigualdad social manifiesta en múltiples aspectos (la distribución social del ingreso y la riqueza, las vinculaciones precarias e inestables de las personas con el mercado de trabajo, la segmentación en el acceso a los servicios sociales, la segregación en el uso del hábitat social urbano, etc.).

Sin embargo es importante subrayar con igual énfasis, que los procesos - en tanto permanencia y transformación política del orden social- nos reenvían al escenario de las luchas sociales y la constitución de los sujetos políticos. Asimismo, éste también fue un período en el que las clases populares, pese a los embates recibidos, fueron importantes protagonistas de la oposición civil al régimen militar.

Primero fragmentariamente y apelando a los recursos disponibles en un

clima muy hostil y represivo, luego con mayor grado de articulación política, nuevas y viejas organizaciones desarrollaron acciones colectivas y movilizaron sus demandas: las reivindicaciones salariales y la defensa de la fuente de trabajo, la justicia, las condiciones de vida y hábitat se convertirían entonces, en ejes para la construcción de demandas en los lugares de trabajo, en los barrios populares y en el espacio público. También en este período de resistencia civil a la dictadura se articularon nuevos y viejos repertorios de movilización en las acciones colectivas de protesta: ollas populares, tomas de tierras, ocupación de espacios públicos, manifestaciones, huelgas y cacerolazos, que a su vez, se reactualizarán en las luchas de resistencia al neoliberalismo en las décadas siguientes.

En esta línea estas organizaciones y movimientos populares prefiguraron algunos de los temas que serían los núcleos de la movilización popular en democracia, sentando las bases para demandas de carácter defensivo en contraposición a los proyectos de carácter político que los distintos agrupamientos populares habían enarbolado previamente al golpe y que habían necesitado de la violencia genocida para ser acallados. Empero, en los procesos por venir las luchas populares -que confluían en diciembre de 2001- nuevamente abrirían una grieta en el orden social para convertirla en otra, distinta, oportunidad histórica para la recuperación, reparación y generación de nuevos derechos y conquistas.

## Las organizaciones sociales y la reforma social de los '90

Durante la década de 1990, la sociedad argentina se vio fuertemente atravesada por una serie de reformas basadas en los preceptos del neoliberalismo. La reforma del Estado se mostró como un hecho paradigmático.

No sólo se privatizaron recursos estratégicos, sino que se achicó el Estado de bienestar, lo que generó un cambio en la visión de las políticas sociales, provocando una retirada del Estado del mundo de lo social. Los cambios estructurales repercutieron en el crecimiento del sector excluido, la precarización de la vida cotidiana y la debilidad en aumento de casi todas las franjas poblacionales.

Esto generó una composición social cada vez más heterogénea, con consecuencias severas en términos de fragilización subjetiva, de los lazos sociales y de situaciones de descenso social. La década del '90 produjo cambios en los sujetos (en lo individual) y en la sociedad (en lo colectivo) tan profundos que, no sólo se complejizó la comprensión de lo social, sino que intervenir en lo social -por parte de las organizaciones sociales- no iba a ser posible de la misma forma que antes.

Era difícil comprender claramente, para éstas organizaciones, lo que pasaba en la sociedad y lo que nos pasaba a cada uno de nosotros. Históricamente, el Estado de Bienestar supuso una población relativamente homogénea, pero la nueva realidad social ofrecía "situaciones" más que "poblaciones".

El caso de los desocupados de larga data, era el ejemplo concreto que imposibilitaba constituir una población en el sentido tradicional de las políticas sociales. No se la podía constituir estadística, jurídica y administrativamente como antes a través de las dimensiones de sexo, edad, formación e ingreso, entre otros.

Esta heterogeneidad social hacía que constituir grupos organizados fuera

casi imposible. El avance del proceso de fragmentación o atomización social, encerraba a cada sujeto en su universo y hacían que, por ejemplo, armar una cooperativa o unificar a una población excluida bajo un mismo reclamo, se tornaran en situaciones cada vez más difíciles.

## La Reforma social o la “Tupacamarización” del Estado

La reforma estatal reclamada por el consenso de Washington, propició el desguace del Estado de Bienestar, en varios sentidos. Por un lado, los sectores del Estado que podían llegar a dar ganancias, fueron apropiados por los grupos más adinerados de la sociedad y por extranjeros, a través del proceso de las privatizaciones. Y por otro lado, aquellos sectores estatales dedicados a generar beneficios sociales a la población de menos recursos, fueron reducidos, vaciados o directamente suprimidos. El proceso de reforma del sector de los servicios sociales fue el que más impactó en las organizaciones sociales. Fue llevado adelante por medio de una acción social -de corte neoliberal- basada en una combinación de los principios de la subsidiariedad, la descentralización y la gerencia social.

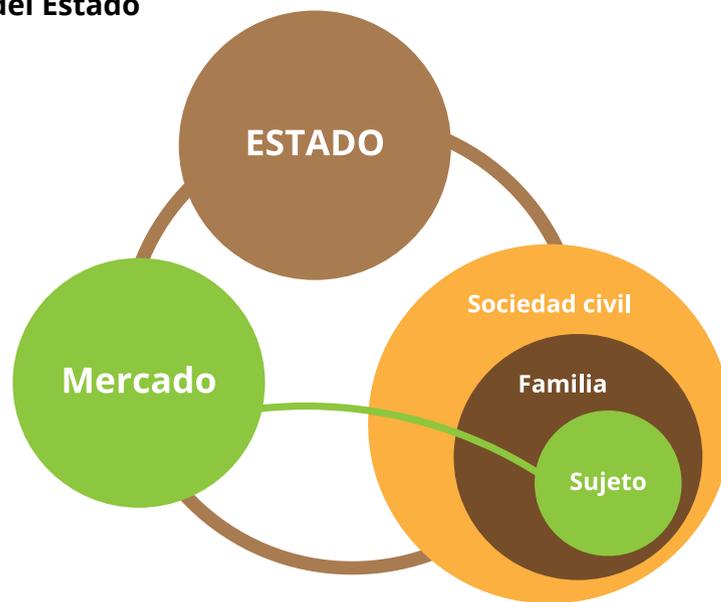
La subsidiariedad postula que *“en nombre de la libertad del sujeto, ninguna entidad debe asumir una responsabilidad que, una entidad de orden inferior pueda asumir”*. Por eso: nada que la comunidad pueda hacer, debe asumirlo el Estado; nada que la familia pueda hacer, debe asumirlo la comunidad y nada que pueda asumirlo el sujeto, debe asumirlo la familia. La descentralización, postula la transferencia de servicios de la nación a las provincias y de éstas a los municipios.

La gerencia social, despolitiza lo social. Propone trabajar lo social, totalmente escindido de lo político, éste último elemento considerado como “sucio”; que contamina lo social generando ruidos y efectos no deseados en la intervención. Justificado en la *“supuesta eficiencia”* de la gerencia social, el modelo propuso una atención directa -e individualizada- al beneficiario que se encontraba en peor situación, evitando todo tipo de intermediarios. En esa acción, toda organización social existente, era apartada del proceso del trabajo de asistencia, evitando

la formación de organizaciones sociales nuevas, privilegiando sólo a las ONG's.

A partir de la vigencia de esta forma de acción social, las organizaciones sociales fueron apartadas de la administración de los recursos. Las organizaciones sociales identificadas políticamente, fueron estigmatizadas y sospechadas de clientelismo. El trabajo de la "organización social" se dificultó, puesto que las prestaciones orientadas a los beneficiarios en peor situación, generaban permanentemente diferencias. Fragmentando aún más los grupos y comunidades, repercutiendo al interior de las organizaciones sociales, debilitándolas aún más.

### La Reforma del Estado



### Complejidad de la lectura de lo social

A partir de los '90, las organizaciones sociales se encontraron con una realidad social signada por importantes procesos de pérdida de puestos de trabajo, empobrecimiento de vastos sectores de clases medias y clases bajas; y la disminución drástica de los sistemas de ayuda social. En esta nueva situación, el desempleo y la pobreza no sólo habían cambiado la vida cotidiana, sino también a los sujetos. Fue una catástrofe de difícil comprensión. Las identidades asociadas al trabajo y, la pertenencia a determinadas coberturas sociales, se fueron desdibujando. No sólo se perdió la pertenencia laboral a una determinada empresa, sino también los espacios sociales a los que se accedían por medio de ese trabajo, como ser la obra social, el turismo, el club de la empresa, entre otros.

El asentamiento, la villa o el barrio fue el lugar común de diversas poblaciones que, luego de describir diferentes trayectorias cuesta abajo, conformaron una población sumamente heterogénea, y de difícil comprensión. Lo político era sumamente imperfecto para las clases populares, el Estado y el poder no respondían a las necesidades y, la policía, fue la cara mas visible del sector estatal.

Este accionar del Estado, fue llevando a muchas organizaciones sociales a alejarse de él. Algunas perdieron las esperanzas, cayendo en el apoliticismo, dado que ya no creían en la política como camino para ayudar al trabajador. Otras descreyeron del Estado, como capaz de reivindicar al trabajador colocándose en una postura refractaria y anti-estatal. El modelo económico vigente en los '90, concentró los ingresos en los sectores más altos de la escala social. Los sectores sociales más acomodados, vivieron la ilusión que brindó la convertibilidad y la paridad del "uno a uno" (1 dólar = 1 peso argentino) aprovechando el boom consumista que

posibilitó esa plata dulce. Esto fue configurando una sociedad de consumo, para algunos incluidos, mientras que otros fueron considerados prácticamente excluidos por falta de poder de compra. Paralelamente, desde las esferas del poder, se fomenta una cultura para crear una sociedad capitalista de consumo: de la ética del trabajo se pasaba a la estética del consumo. Se configura así una sociedad fragmentada, donde la idea de derecho y ciudadanía, se restringió en la práctica a los que podían consumir. Generando, grandes capas de población excluidas de muchas formas de participación en dicha sociedad.

La *“élite”* consideró a los excluidos como *“población excedente”* e infundió en ellos el sentimiento de *“no existir”*. También la ciudad se escindió en sectores por clases sociales, y pasó a funcionar en dos velocidades. Un sector de clases altas, cambió rápidamente invirtiendo en autopistas, countries, clubes de campo, hoteles cinco estrellas y torres de departamentos lujosos. Otro sector se detuvo en el tiempo, fue relegado, empobrecido, desertificado económicamente, desprovisto de infraestructura y servicios, aislado de la trama urbana y privado de centralidad, llegando a extremos de insularización.

Los ´90, encontraron a las organizaciones sociales relacionadas al hábitat, frente a frente con una situación catastrófica, configurada a partir del contraste entre un proceso masivo de segregación socioterritorial y una extrema escasez de recursos. Los esfuerzos por generar respuestas organizadas de la población, eran boicoteados por un contexto social adverso. El individualismo reinante signaba al otro, al vecino, al compañero. El otro era un competidor, impulsando la idea de salvarse solo. A su vez, la vigencia de los mecanismos de control social y de disciplinamiento, dificultaba la organización popular ya que primaba un presente de

fuerte vulnerabilidad, el terror al desempleo y un futuro de mucha incertidumbre.

Los barrios, villas y asentamientos, fueron los nuevos puntos de encuentro de todos aquellos perjudicados por *“el modelo”*, ese denominador común reconocido por las organizaciones como constitutivo de una nueva identidad de resistencia.

Por ese motivo, lo territorial, pasa a ser un elemento central de las nuevas organizaciones de resistencia al modelo. Las organizaciones sociales comprendieron la crisis de las identidades basadas en el trabajo. Por lo que las nuevas identidades de resistencia no iban a estar relacionadas con los gremios o sindicatos, sino que iban a pasar por lo territorial. Innumerables movimientos nacieron de los barrios populares como comedores, movimientos por mejora del hábitat, de salud, de educación y de piqueteros, solicitando trabajo y planes de ayuda social.

## La etapa 2003-2014

El siglo XXI, encontró a las organizaciones sociales en un nuevo contexto internacional, signado por una serie de acontecimientos históricos. Las manifestaciones antiglobalización, el Foro social mundial, una transición de Estados Unidos como única superpotencia, hacia una situación de un mundo multipolar.

El ascenso de China como potencia económica, Asia como nuevo motor del desarrollo global. La estrategia de los países en desarrollo: BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) configuraron nuevos elementos de ruptura con los '90. Una creciente atención de Estados Unidos hacia Medio Oriente, con la consiguiente desatención de Latinoamérica en su política exterior, fue generando oportunidades en el sur del continente.

Todos estos hechos han generado un nuevo clima de época, una coyuntura favorable al desarrollo de Latinoamérica, registrándose un proceso de cierta independencia y unión latinoamericana, representada por el resurgimiento del Mercosur, la creación de UNASUR y CELAC.

En esta etapa, se produjo una crisis del consenso de Washington, una pérdida de legitimidad del relato neoliberal, lo que generó las condiciones para la emergencia de nuevos discursos, con nuevos actores, palabras y situaciones.

Emergen así una serie de gobiernos populares:

Hugo Chavez, Lula, Evo Morales, Rafael Correa, Néstor Kirchner, Pepe Mujica, Fernando Lugo, Daniel Ortega, Manuel Zelaya y Michelle Bachelet.

Se produce un ocaso de las democracias de Mercado y en los gobiernos populares resurge la política, vuelve el Estado y se toman medidas sociales. En Argentina, el 2001 fue un punto de inflexión en muchos aspectos.

En los finales del gobierno de La Alianza se vivió el agotamiento del modelo de acumulación financiero, simbolizado por los fraudulentos megacanje, blindaje y el corralito, como un inútil manotazo de ahogado.

La crisis económica del 2001 exacerbó respuestas populares, tales como los piquetes y las tomas de supermercados.

La represión y la crisis de representación, impulsó la histórica consigna *“que se vayan todos”*. El gobierno de Eduardo Duhalde (presidente provisional en 2002) significó el abandono de la convertibilidad, a partir de una transición clasista, lo que implicó que fuese vivida de maneras muy distintas: para los más acomodados, la pesificación asimétrica y, para los desocupados, una asistencia mínima y la represión. En ese contexto, se crea el Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Esta asistencia, implicaba una asignación monetaria (transferencia condicionada) para la familia, y la incorporación de ésta a un proyecto de obra pública, especialmente en los municipios.

Un año más tarde a partir de mayo de 2003 comienza el gobierno del presidente electo, Néstor Kirchner -período signado por un proceso de construcción de legitimidad, a partir de una serie de medidas económicas, políticas y sociales que marcó una ruptura con la lógica de los '90. En esta etapa, se propiciaron cambios fundamentales en la política: el mercado como asignador de recursos, es sustituido por el Estado poniendo fin a la primacía exclusiva del mercado.

El Estado como representante de los intereses de la sociedad ocupó el centro de la escena, arbitrando la conflictividad social.

El discurso único, fue contestado desde la retórica del derecho y la inclusión. Volvió la política como campo de lucha entre proyectos sociales. Los Derechos Hu-

manos van a ser retomados desde la política de “Verdad, Memoria y Justicia” y, la perspectiva de adquisición de derechos, va a legitimar los reclamos sociales, por lo que no se van a combatir reprimiendo la protesta social. A las organizaciones sociales se les va a ofrecer un esquema de participación real y activa en la política. Se propone una articulación entre el Estado y los diferentes movimientos sociales, a través de ciertos esquemas plebiscitarios, como los consejos y la gestión asociada.

Los cambios en la economía son muy importantes. Se comienza a desarrollar un modelo productivo, con valor agregado industrial y desaliento de la primarización. Se recupera el federalismo, en términos de una transición hacia un modelo de desarrollo equilibrado entre regiones ricas y pobres como el Noroeste o el Noreste argentinos. La implantación del nuevo modelo genera una reactivación económica, apoyada en la capacidad productiva ociosa tanto de la industria, como del campo y los servicios, creando más de 4 millones de empleos.

Se proponen reglas económicas relacionadas a la filosofía nekeynesiana, basada en la creación de puestos de trabajo, con redistribución de ingresos como motor del modelo de desarrollo. Se propicia la distribución de ingresos por medio de las paritarias, convenciones colectivas de trabajo la política social, los subsidios de la demanda.

Se activa la construcción de obras públicas y viviendas; se recupera la capacidad soberana de gobernar la economía. Para ello se propone mantener el superávit fiscal y el superávit externo. Se cancela la deuda externa con los organismos multilaterales y se renegocia la deuda privada con una quita importante.

Además se reestatizan empresas estratégicas, como YPF y Aerolíneas Ar-

gentinas, y se recuperan las cajas de jubilaciones a través de ANSES, hasta ese momento en manos privadas (AFJP). Los cambios en la política social en esta etapa son significativos e impactan fuertemente en las organizaciones sociales. Se propone una lenta transición de la focalización individual, hacia la idea de integralidad y universalidad. Se propone integrar a las personas a sistemas sociales de trabajo, salud, educación, previsión social por medio de beneficios sociales universales.

Nacen nuevas propuestas para sectores marginados o discriminados, como son: la salud mental, consumo problemático de drogas, asignaciones familiares, matrimonio igualitario, de trabajo y previsionales.

Las políticas paradigmáticas del nuevo modelo de política social universal, van a ser la extensión del beneficio previsional y la asignación universal por hijo.

Las jubilaciones se extienden a todos los adultos mayores y, el salario familiar, se extiende a todos los trabajadores. Tanto la expansión del empleo, como la vigencia de esta nueva gama de políticas sociales, cambia la situación de muchas organizaciones sociales que ven realizadas sus expectativas de mejora en la sobrevivencia de su base social, lo que les permite avanzar en su agenda de reivindicaciones sectoriales y retomar el debate sobre sus objetivos sociales y políticos.

La revinculación del Estado con las clases trabajadoras va generando las condiciones para que emerja otra idea de sujeto: un sujeto con derechos: humanos, sociales, políticos, económicos y de nueva generación. Se resignifica la idea de la política social, el carácter compensatorio, residual y focalizado propiciado por el neoliberalismo y las ONG´s pierde espacio y legitimidad, en favor de la universalidad y la perspectiva de derechos. La política social deja de ser considerada como un fin en si misma, para considerarse como una estrategia, un medio para

la recomposición de la trama social. El nuevo discurso y las nuevas prácticas del Estado, interpelan a las organizaciones sociales que venían de una lucha frontal contra el neoliberalismo.

Algunas deciden seguir confrontando al gobierno, mientras que otras optan por un diálogo que permite construir un sendero común, base de una nueva generación de políticas sociales. Políticas diseñadas y gestionadas conjuntamente, a través de innumerables consejos y espacios participativos, a lo largo de todo el país.

En esos espacios de participación, el diálogo apunta a una serie de interrogantes sobre las causas profundas que definen la pobreza, la importancia de una acción transformadora que vincule *“lo social”* a lo económico, a lo laboral, a lo histórico, a lo cultural, a la salud, a lo ambiental.

Reflexiones sobre la reincorporación al mundo laboral de los desocupados de larga data (desde una perspectiva económica alternativa al mercado laboral formal) como las estrategias socio laborales o la economía social y, por último, la articulación del Estado con los movimientos sociales como condición necesaria para obtener la fuerza que demandan las transformaciones estructurales.

Estos debates y la nueva relación Estado/Movimientos Sociales va a permitir avanzar en una serie de nuevas políticas públicas, que promueven el ejercicio de nuevos derechos a pertenecer, a no migrar, a la comunicación, a la diversidad, a la identidad, medioambientales, a la revalorización del trabajo como medio de inclusión, a la promoción de nuevos actores sociales y a la generación de mejores ingresos para las familias.

El nuevo escenario, generado por la implementación del nuevo modelo, fue

propiciando también el surgimiento de nuevas organizaciones sociales, nuevos saberes y nuevos liderazgos. El intercambio fluido entre las experiencias territoriales con las gestiones gubernamentales y los saberes académicos, impulsa la emergencia de un saber militante, caracterizado por el desdibujamiento de los límites de los espacios tradicionales: la academia, la gestión del Estado y la militancia en el territorio. Un nuevo tipo de conocimiento se alimenta con el diálogo entre las diversas experiencias: la teoría, la investigación, la práctica, el gobierno y la militancia. Es un nuevo saber que estimula el cambio y la transformación.

Este saber militante, forma parte del sentido común de las organizaciones que plantean una nueva retórica. Supera el concepto singular de utopía y abre, democráticamente, el debate hacia una perspectiva plural de utopías. Hay, en estas organizaciones sociales, una ampliación del paradigma: a la cuestión económica se adiciona la cuestión social, de género, ambiental y cultural.

Se proponen nuevos valores: la tolerancia como estrategia de libertad, que supone la aceptación de la diferencia, la vivencia de la reciprocidad y la ruptura de la dominación de la homogeneidad. La multidimensionalidad organizacional, plantea que ante el paradigma de la homogeneización y la identidad única, se expande la presencia de múltiples movimientos sociales, en defensa de necesidades de grupos y de segmentos de dimensión múltiple.

Emergen nuevos estilos de liderazgo basados en nuevas prácticas democráticas: consulta y participación.

Se quiebra el llamado sigilo y secreto del autor individual. El saber y la información, circulan potenciados por acciones de capacitación permanente.

# Capítulo 3

## Seguridad jurídica de la tenencia y Herramientas de regularización

Ignacio G. De Carli y Jorge Mora



# Capítulo 3

## Seguridad jurídica de la tenencia y Herramientas de regularización

### *Introducción*

**T**u casa. Mi casa. La casa de José o la de Antonia. Esta es la forma en que nos referimos a nuestra vivienda, o la de un vecino o amigo. Difícilmente, en el marco de una charla barrial sus protagonistas se pregunten cual es el vínculo jurídico que liga a la persona con su vivienda.

Si bien los conceptos técnicos que estructuran el derecho de dominio, la posesión y la tenencia resultan importantes, no suelen estar presentes en una conversación “*de café*” o entre vecinos.

Y es que, sin importar cuál sea la palabra técnica correspondiente, todos nos sentimos “*dueños*” de nuestra casa, cuando tenemos el íntimo sentimiento de que la hemos obtenido por medios legítimos, ya sea porque la hemos comprado, porque alguien nos la ha dejado (en rigor de verdad, nos ha transmitido derechos posesorios), o porque simplemente hemos construido nuestra casa en un terreno que parecía abandonado y por el que nunca nadie reclamó.

## 1. Herramientas jurídicas para la regularización dominial

De manera preliminar, se debe precisar que toda norma que se encuentre dirigida a mejorar la relación de la persona con el inmueble que habita, y tenga como objetivo final la obtención de una escritura de dominio, tiene como objetivo valga aquí la reiteración la regularización dominial. Así es que encontramos en el ámbito nacional y provincial, un variado conjunto de leyes y decretos que apuntan a lograr dicho objetivo.

A sólo título de ejemplo, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires encontramos los decretos 2.225/95 y 778/05 que tienen por fin la compra de tierras a los titulares de dominio para adjudicación a sus poseedores, el art. 25 inciso d. del decreto ley 9.533/80 que propicia la transmisión de tierras del estado provincial a sus poseedores, y la ley general de expropiaciones 5.708, aplicable a la materia que aquí nos ocupa, en tanto la expropiación tenga por objeto la adjudicación del inmueble expropiado a sus ocupantes<sup>(1)</sup>. Son también instrumentos jurídicos que propenden a la regularización dominial la ley 24.374 y su decreto reglamentario en la Provincia de Buenos Aires número 2.815/96, régimen específico el cuál se abordará en el presente capítulo.

Es preciso apuntar también que el instituto de la “usucapión” o prescripción adquisitiva incorporada en los artículos 1.897 y siguientes del Código Civil y Comercial, resulta, aunque bastante onerosa y de rígidos requisitos, la herramienta de regularización dominial con mayor antigüedad en nuestro país. Por último, existe tam-

<sup>1</sup> Mediante la expropiación el Estado suele obtener la propiedad de un predio para adjudicarlo luego a sus ocupantes, quienes devuelven luego en cuotas y en proporción a lo obtenido el dinero que el propio Estado ha pagado por el inmueble expropiado.

bién una forma de utilización de “herramienta regularizadora” que trae la ley nacional 24.320, relativa a la prescripción administrativa de inmuebles a favor del Estado Nacional, Provincial y Municipal. Sintéticamente, la ley remitiendo a la normativa del Código Civil exige la posesión de más de 20 años por parte del Estado que intente prescribir, demostrada con la prueba pertinente en un expediente administrativo.

El Poder Ejecutivo Provincial o la autoridad ejecutiva municipal debe dictar luego el acto administrativo que declare la prescripción adquisitiva operada.

Una vez incorporado ese acto administrativo en una escritura pública que luego será inscripta en el Registro de la Propiedad Inmueble queda operada la prescripción, pasando el Estado a ser el propietario del bien sobre el que ha operado la prescripción adquisitiva o “usucapión”. Son varios los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que, mediando un ineludible trabajo comunitario, y mediante convenios que obligan a las partes intervinientes, han instado la regularización de barrios completos utilizando como base esta operatoria, con una sencilla, pero trascendente modificación: en forma previa al inicio de todo el procedimiento apuntado, el vecino (que debe contar al menos con 20 años de posesión de su vivienda) cede sus derechos posesorios al Estado. Luego, el estado prescribe administrativamente –como si fuera suya- la tierra sobre la cual se asientan los vecinos, para después “devolver” fortalecido el derecho que le han dado por medio de una escritura de dominio confeccionada por al Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: el estado toma del vecino un derecho posesorio y otorga, luego, un derecho de propiedad. Este procedimiento tiene la ventaja de resultar ágil y totalmente gratuito para el beneficiario.

## 2. La ley 24.374 (o “Ley Pierri”)

La ley 24.374, vigente desde el año 1994, tuvo por objeto crear un régimen de excepción dentro del derecho argentino para resolver el problema de la falta de título por parte de los ocupantes de inmuebles de escasos recursos, con el fin de permitir que accedan al instrumento jurídico que les permita, luego de un procedimiento administrativo y notarial, obtener la escritura de su vivienda única.

Se apuntaba en esa época a solucionar la situación de aquellos poseedores de inmuebles<sup>(2)</sup> que por distintas situaciones no habían podido obtener, pese a tener derecho a ello, el título de dominio correspondiente. Este fenómeno disvalioso (la ausencia de escrituración) afectaba a miles de familias en todo el país, que habían construido su vivienda sobre parcelas adquiridas mediante la compra o por intermedio de la posesión pacífica y continua durante un cierto período de tiempo.

El legislador argentino ideó y concretó, por medio de esta ley, un sistema de saneamiento progresivo del título, o lo que es en este caso lo mismo, un esquema jurídico que en forma paulatina permite convertir el derecho posesorio del ocupante de la vivienda en un derecho de dominio (palabra con la que técnicamente nuestra legislación civil refiere al derecho de propiedad reconocido en la constitución nacional). Se analizará el artículo primero de la ley, que marca los condicionamientos para acceder a este especial régimen de regularización dominial, para luego explicar el sistema por el cual este derecho posesorio, de menor fortaleza que el anterior, se convierte –por el paso del tiempo– en derecho de dominio.

En su artículo primero, “la 24.374” dispone que “Gozarán de los beneficios

<sup>2</sup> Muchos de los cuales poseían boletos de compraventa o libretas de pago otorgadas por empresas loteadoras que habían dejado de existir.

*de esta ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años con anterioridad al 1° de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente”.* Los pretensos beneficiarios del sistema, deberán cumplir, entonces, con los siguientes requisitos:

a) Posesión por causa lícita, lo que equivale a decir que en el origen, la posesión no se hubiese obtenido por medios antijurídicos (ej. por la fuerza, mediando abuso de confianza para con el propietario, etc.);

b) Que esa posesión se mantenga en forma pacífica y de manera continuada por el período de tiempo que indique la norma<sup>(3)</sup>. La posesión se ejerce en forma pacífica cuando el ocupante de la vivienda no ha visto interrumpido su derecho por alguna acción (jurídica o de hecho) del titular de dominio u otro tercero. A modo de ejemplo, esto ocurre cuando el titular de dominio requiere la devolución de la vivienda, u otra persona que dice haberla comprado o tener otro tipo de derecho preferente intima al ocupante para que la desaloje;

c) Que el inmueble tenga como destino principal el de casa habitación única y permanente, o lo que es lo mismo, que sea el asiento constante del hogar familiar.

<sup>3</sup> En la actualidad, se exige que el ocupante posea al menos desde el 31 de diciembre del año 2005. En su origen, la ley requería que la posesión existiese desde el año 1989. Al cierre de este artículo, la presidente Cristina Fernandez de Kirchner, luego de anunciarlo en cadena nacional, ha enviado al Congreso de la Nación un proyecto de ley que propugna incorporar en el régimen a toda aquella persona que posea un inmueble con anterioridad al 1 de enero de 2012, reduciendo considerablemente el requisito temporal.

La persona que intente acogerse al beneficio deberá probar que llena todos los requisitos apuntados, para lo cual se puede aportar variada documentación, en la que conste en forma clara la fecha y el domicilio, de manera que permita presumir que se ha mantenido viviendo en dicho lugar –poseyendo la vivienda- mediante la recepción de dicha documentación. Por ende, y con mero carácter enunciativo, se indica que son prueba los recibos de tasa municipal, servicios domiciliarios (agua, luz, gas, TV por cable o satelital), boletines escolares, facturas de compras de bienes, certificados médicos, de trabajo, dni o documentación acreditante del lugar de nacimiento de los hijos, etc.

d) Por último, debe abonarse un canon equivalente al 1% de la valuación especial que tenga el inmueble (valor promedio de entre ochocientos y mil pesos, con posibilidad de abonar en cuotas en el plazo que dure el trámite, que nunca requiere menos de un año de trabajo entre el Estado y el escribano interviniente). Es preciso, en esta instancia, hacer mención de un requisito esencial que no se encuentra en el texto de la ley 24.374, pero que surge de sus normas reglamentarias. La posibilidad de culminar el trámite de regularización dominial depende de que el inmueble sobre el que se otorgará la escritura, se encuentre ocupado por una sola familia. Este régimen especial, inicialmente concebido para regularizar la situación fáctica que suponía que una sola familia ocupaba un solo inmueble (lote, parcela), debe virar hoy en otro sentido, reconociendo una realidad que indica que en las zonas más pobladas del territorio nacional, un alto porcentaje de las familias que poseen problemas de titulación (que no tienen título de sus viviendas), convive en el mismo lote con otras familias.

Ello se presenta tanto en parcelas chicas (el típico lote de 10 metros de frente por 30 o 40 metros de fondo), como en los grandes macizos que recibieron en algún momento el asentamiento de decenas de familias. Esta necesidad de determinar el inmueble a regularizar, cuando se presenten los casos ejemplificados, puede salvarse mediante la confección, por parte de un agrimensor matriculado, de un *“Plano para prescribir según los presupuestos de la ley 24.374”* que reconozca y declare los hechos existentes y –luego de ser aprobado y registrado por los organismos pertinentes- haga nacer los nuevos inmuebles sobre los cuales se otorgará la escritura de regularización dominial <sup>(4)</sup>.

El asesoramiento en relación a todos los puntos precedentes fue encargado, en la Provincia de Buenos Aires (decreto 2.815/96) a los Registros Notariales de Regularización Dominial, compuestos por escribanos de la matrícula designados por resolución de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda <sup>(5)</sup> en su carácter de Autoridad de Aplicación del sistema. Una vez completada la documentación probatoria (que se entrega, según la modalidad adoptada en cada distrito, al Municipio o directamente al escribano) se procede a solicitar la documentación catastral (cédula y plancheta catastral expedida por ARBA), y dominial (informe de dominio expedido por el Registro de la Propiedad) lo cual permite, conjuntamente con el relevamiento (visita) que se realiza posteriormente en la vivienda a regularizar, corroborar que el inmueble y sus constancias registrales no presenten

<sup>4</sup> La problemática de la determinación y subdivisión de los inmuebles objeto de regularización, la dificultad con que se encuentran los pretensos beneficiarios para confeccionar los planos debido a los altos costos de mercado y las iniciativas existentes para resolver dicha problemática, si bien exige hoy en día un amplio espacio de discusión, excede el objetivo de este trabajo.

<sup>5</sup> Dependiente del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (según decreto provincial 72/12).

dificultades que obstaculicen la prosecución del trámite. Una vez completada la<sup>1</sup> documentación probatoria (que se entrega, según la modalidad adoptada en cada distrito, al Municipio o directamente al escribano) se procede a solicitar la documentación catastral (cédula y plancheta catastral expedida por ARBA), y dominial (informe de dominio expedido por el Registro de la Propiedad) lo cual permite, conjuntamente con el relevamiento (visita) que se realiza posteriormente en la vivienda a regularizar, corroborar que el inmueble y sus constancias registrales no presenten dificultades que obstaculicen la prosecución del trámite. Luego de ello, se inicia la etapa de notificaciones, publicando edictos en el boletín oficial y un diario local, y notificando al titular de dominio con el objeto de otorgarle el derecho de defensa contemplado en el artículo 18 de la Constitución Nacional, comunicándole que puede presentar oposición al trámite de regularización<sup>(6)</sup>. El relevamiento que se hace en el hogar del pretense beneficiario es también esencial, debido a que permite conocer la composición del grupo familiar y si existen más habitantes en el lote que los denunciados (es decir, resguarda eventuales derechos posesorios de otros ocupantes que no hubiesen sido mencionados en la declaración jurada que da inicio al trámite), así como verificar si la vivienda está correctamente emplazada en el lote y acreditar sus características a los fines de conocer la valuación especial del inmueble sobre la que se abonará el costo del trámite (que será, recordemos, el 1% de dicha valuación especial).

<sup>6</sup> En caso de verificarse existencia de oposición (lo cual sucede aproximadamente en un trámite de cada cien), la misma debe fundarse en la ilicitud de la causa de la posesión, de otra forma será rechazada por la autoridad de aplicación. De ese porcentaje apuntado, es también baja la cantidad de oposiciones que son admitidas y que ocasionan la suspensión y archivo del trámite.

Una vez abonado el canon respectivo el escribano remite el expediente a la autoridad de aplicación para su visado, y, si cumple éste con todos los recaudos, el notario queda habilitado para confeccionar la “Escritura de constatación de los Requisitos de la ley 24.374”, que será firmada por el beneficiario, por el funcionario a cargo de la Autoridad de Aplicación, y luego remitida al Registro de la Propiedad Inmueble para su inscripción. Esta primera escritura, no otorga aún el derecho de propiedad, sino que reconoce el derecho posesorio del ocupante legítimo del inmueble y lo incorpora en el sistema de la ley 24.374, otorgándole la posibilidad de obtener una segunda escritura, que ahora sí otorgará un derecho de propiedad, una vez que transcurran diez años desde la inscripción de la primera en el Registro.

El proceso entero requiere el transcurso de una cantidad de años que produce la lógica ansiedad en la mayoría de los beneficiarios, pero que tiene sus fundamentos legales en la progresividad del método ideado por el legislador, que hace que el derecho del requirente se vaya fortaleciendo a través del tiempo, en un camino en que se lo expone a un “saneamiento” o depuración de riesgos, en concordancia con las normas establecidas en el Código Civil y Comercial<sup>(7)</sup>.

El sistema culmina, en definitiva, con la entrega al beneficiario de un título (segunda escritura) de dominio perfecto (derecho de propiedad), y que se encuentra compuesto de las dos escrituras a las que hicimos referencia:

<sup>7</sup> En efecto, el plazo de diez años para consolidar que exige el art. 8 de la ley 24.374 tiene su correlato en el antiguo Código Civil de Dalmacio Vélez Sarsfield, que disponía que el plazo de prescripción de la acción reivindicatoria (que es la que permite a los titulares de dominio requerir judicialmente la “devolución” del inmueble de su propiedad) era de diez años. En la actualidad, el Código Civil y Comercial entrado en vigencia el 1 de agosto de 2015 redujo el plazo de prescripción de esta acción a 5 años.

En consonancia con esta modificación, el proyecto de reforma de la ley 24.374 al que hice referencia en la nota n° 3 propugna también la disminución del plazo para consolidar el dominio a cinco años desde inscripta el acta de regularización en el Registro de la Propiedad.

La primera escritura (a) denominada de “Regularización”, que otorga un derecho posesorio fortalecido por el reconocimiento estatal y notarial, encaminándolo en el proceso establecido en la ley 24.374, y la segunda (b) de “Consolidación”, que junto a la anterior conforma el título de propiedad, contra el cual ni el titular de dominio ni ningún otro tercero podrá hacer valer ya ningún derecho.

### 3. Colofón

Es preciso apuntar que todo lo escrito en este trabajo ha intentado reproducir, al menos en lo sustancial, lo charlado en el curso de “Productores de Hábitat”, realizado conjuntamente entre la Universidad Nacional de La Plata y la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat entre agosto de 2014 y julio de 2015.

No está de más decir que la experiencia de trabajo diaria en esta tarea exige interpretar y adaptar la norma de manera tal que cumpla con la intención primigenia del legislador y las nuevas problemáticas que en torno a la regularización dominial se presentan, intentando siempre hacer prevalecer su carácter inclusivo y protectorio del derecho humano a la vivienda.

## Esquema a seguir para la concreción de un plan habitacional

### Introducción

Desde la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat se viene trabajando para apoyar, promover y facilitar los procesos de acceso a la propiedad de la tierra individual y/o colectiva que las comunidades llevan adelante, colaborando en la consolidación y mejoramiento de la calidad habitacional de grupos de pobladores urbanos y rurales en coordinación con los Estados Provinciales, los Municipios y las Organizaciones Sociales. Además, se trabaja en una permanente articulación que garantice el abordaje conjunto en el territorio desde las Coordinaciones Regionales y con una fuerte sinergia con otras áreas del Estado Nacional, complementando aquellos financiamientos no contemplados en programas vigentes.

Para poder realizar la concreción de un plan habitacional o de un programa de regularización dominial, urbanización y mejoramiento habitacional de un barrio es importante tener en claro un esquema general de cómo abordar esta temática en la cual intervienen una serie de aspectos administrativos, legales, sociales, técnicos, económicos y financieros a tener en cuenta.

En un proceso de ejecución de un plan habitacional intervienen distintas disciplinas y profesionales, como trabajadores sociales, abogados, agrimensores, urbanistas, arquitectos, ingenieros y maestros mayores de obras.

Las organizaciones sociales deben vincularse con los profesionales que trabajan en los organismos públicos que financian las obras y con las empresas prestatarias de servicios públicos, como la provisión de agua potable, el desagüe de líquidos cloacales, la provisión de energía eléctrica, la provisión de gas y las

obras de urbanización y el proyecto de la vivienda o del mejoramiento de la misma que se pretende hacer.

Para poder encarar estas tareas es importante tener un esquema general de las acciones a emprender, una planificación que nos permita saber las acciones a realizar; también hay que tener en cuenta que varias tareas se realizan en forma simultánea o superpuesta.

## **A. Realizar el diagnóstico participativo social de la población destinataria del proyecto**

Esta tarea es la inicial 1 que nos va a permitir saber cuáles son las necesidades y aspiraciones del conjunto de los habitantes del futuro barrio o de la población del barrio, la villa o el asentamiento sobre el cual vamos a trabajar en la regularización dominial, la urbanización y el mejoramiento habitacional.

Es importante contar desde el principio con el asesoramiento de una trabajadora o trabajador social e incorporar a los técnicos (arquitecto/a, ingeniero/a, maestro/a mayor de obras) que van a realizar el proyecto urbano y las viviendas a construir o mejorar. También es el momento cuando se define y se dimensiona la cantidad de lotes que se necesitan, la cantidad y tipo de viviendas requeridas, así como el equipamiento comunitario y los servicios necesarios.

En esta etapa se va a perfilar qué tipo de organización social se va a adoptar, ya sea una cooperativa de vivienda, una mutual o una asociación civil.

Es muy aconsejable generar espacios de debate y de concientización sobre el proceso que se va a iniciar, haciendo mucho hincapié en la conciencia colectiva y la participación efectiva de todas las personas y familias que van a emprender un proyecto habitacional en común. Otro paso fundamental es dar inicio a la obtención de la personería jurídica de la organización social que se adopte.

En general es un trámite que requiere de mucho trabajo administrativo y el asesoramiento de profesionales idóneos, como trabajadores sociales y abogados para realizar la gestión y la aprobación de la personería jurídica de la organización social, requisito indispensable para gestionar las factibilidades de los servicios, la compra o regularización del terreno donde se va a realizar el proyecto habitacional

y la obtención del financiamiento necesario para realizar la ejecución de las obras.



*Pobladores del Barrio realizando un trabajo de ubicación de los lotes en el barrio 30 de Agosto, Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires.*

## B. Armado del Proyecto

### B1. Selección del terreno donde se desarrolla el proyecto habitacional.

Lo primero es realizar un estudio de dominio sobre el terreno para saber si está en condiciones de ser transferido, si tiene embargos o inhibiciones o deudas; es decir, hay que determinar si el terreno está en condiciones de ser escriturado al momento de la compra. También hay que tramitar las factibilidades de la provisión de los servicios básicos; estudiar el equipamiento comunitario de la zona, como escuelas, transporte, centros de salud, jardines de infantes.

Muchas organizaciones realizan un proceso de ahorro previo mientras se buscan las diferentes opciones de terrenos disponibles para la compra, otras solicitan recursos al Estado para realizar la compra del inmueble.

En esta etapa interviene un escribano para realizar el estudio de título y un agrimensor para estudiar el terreno, realizar la mensura y el estudio del movimiento de suelo requerido para realizar la urbanización. Es necesario estudiar las características del tipo de suelo y la capacidad portante que tiene para determinar el tipo de fundación que se va a utilizar en la construcción de las viviendas.

En caso de que vaya a trabajar sobre un barrio existente o asentamiento, es fundamental definir el proyecto urbano a desarrollar en forma participativa entre los pobladores y los técnicos que van a intervenir. Muchas veces hay que reorganizar y/o reordenar el barrio, la ubicación de los lotes, las calles y considerar el traslado de la familias en el mismo loteo o en lotes aledaños. Es sumamente necesario realizar un estudio de impacto ambiental sobre los terrenos para definir la viabilidad de la ubicación del futuro barrio o del barrio existente, ya que muchas

veces el lugar donde está el asentamiento no reúne los requisitos necesarios para contar con el hábitat adecuado desde el punto de vista ambiental. En estos casos hay que plantearse el traslado de las familias a otro predio. Del mismo modo hay que realizar el estudio de la inundabilidad del terreno.

En esta tapa hay que proyectar las viviendas, seleccionar el tipo de tecnología y técnica constructiva que se va a utilizar, y la modalidad de la ejecución de las obras. Lo recomendable es que los proyectos se realicen en forma participativa entre los futuros propietarios de las viviendas y los técnicos, de forma tal que el proyecto habitacional se adapte a las necesidades de los requerimientos de las familias que van a vivir en esas futuras unidades habitacionales.

Otra cuestión a tener en cuenta es el costo de la vivienda y la viabilidad para gestionar y conseguir el financiamiento de la misma. Para decidir el tipo de proyecto, hay que realizar previamente un estudio de los programas de financiamiento posibles de los Estados Nacional, Provincial y Municipal.

La Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat es un organismo que financia proyectos de regularización dominial, urbanización y provisión de servicios básicos de barrios existentes o nuevos barrios a través del programa de producción de suelo urbano. También en la provincia de Buenos Aires están disponibles los recursos provenientes de la aplicación de la Ley N° 14.449 a través del órgano de aplicación que es la Subsecretaría Social de Tierra de la Provincia de Buenos Aires.

Cada repartición tiene sus instructivos con los requisitos sociales y técnicos para la presentación de proyectos posibles de ser financiados, ya sea a través de créditos hipotecarios o subsidios. Existen otras posibilidades de financiamiento como, por ejemplo, el plan de viviendas Procrear, que requiere de ciertos re-

quisitos para calificar al crédito hipotecario, que también deben ser analizados.

## **B2. Realización de un proyecto habitacional.**

Una vez definido el proyecto y el tipo de financiamiento que se va a gestionar el equipo técnico confecciona los planos de obra según los requisitos municipales donde se va a construir el proyecto, se presentan y aprueban los planos por parte de la Municipalidad correspondiente. Luego, se confecciona el cómputo y presupuesto, el plan de trabajo y la curva de inversión, se determina el plazo de ejecución de la obra.

## **B3. Presentación de la carpeta técnica para la aprobación del crédito o subsidio para la ejecución de la obra.**

Una vez cumplimentado los requisitos solicitados según el instructivo de la repartición pública que va a financiar el proyecto habitacional, se realiza la evaluación técnica, social y legal del proyecto.

Una vez aprobado el mismo, se firman los correspondientes convenios de financiamiento con el organismo que va a aportar los recursos económicos ya sean nacionales, provinciales o municipales.

## **C. La ejecución de las obras**

El momento más crucial es cuando se realiza la ejecución de las obras que, en general, se llevada adelante a través de Cooperativas de Trabajo establecidas

en la Resolución 3026 /2006 del INAES. La compra de materiales y la ejecución de los diferentes ítems de la obra se realizan según los planos aprobados por la Municipalidad y las Empresas prestatarias de los servicios básicos. Hay que prestar atención a la correcta ejecución de los trabajos, al control de calidad y a las inspecciones de obras de los organismos competentes.

En esta etapa se requiere de un gran trabajo social y participativo de los trabajadores que van a ejecutar las obras, en estrecha relación con el equipo técnico que realiza la dirección técnica de la obra. En general los pagos se realizan sobre la confección de los certificados de avance de obras de acuerdo con un plan de trabajo preestablecido y el desarrollo de un plan financiero, lo que se denomina curva de inversión y plazo de ejecución de la obra.

## D. Distribución de los lotes y viviendas

En esta etapa se efectúa la distribución de los lotes o las viviendas según corresponda. La experiencia es que las cooperativas de vivienda, mutuales, asociaciones civiles o uniones vecinales ya tienen preestablecida la metodología para realizar la distribución de los lotes o viviendas según el proyecto ejecutado.

La distribución se realiza por sorteo o por un puntaje preestablecido en los reglamentos internos de la organización social. Cuando se distribuyen las viviendas, si el plan habitacional fue realizado con un crédito hipotecario, seguramente habrá que realizar las estructuras traslativas del dominio con hipoteca a favor del organismo que financió el proyecto. Este proceso de la confección de las escrituras requiere de un importante trabajo administrativo y legal en el que intervenga un escribano, un contador y un trabajador social, en forma conjunta con

la organización social. También se puede estudiar la aplicación de otras formas de propiedad de las viviendas como, por ejemplo, la propiedad colectiva de las unidades habitacionales a través de las cooperativas de viviendas. Lo importante es tener un mecanismo legal que asegure la tenencia de la tierra y de las viviendas. En este sentido es conveniente, en caso de que se confeccionen escrituras, que se analice la posibilidad de inscribirlas como bien de familia, lo cual protege a la vivienda de embargos y remates judiciales y, por lo tanto, es una protección para los que componen el grupo familiar. Como ya se dijo, la construcción de un barrio es un proceso que continúa posteriormente a la entrega de las viviendas, y se relaciona con el mantenimiento del espacio común, el mantenimiento y usos del equipamiento comunitario, las áreas destinadas para el deporte y la cultura muy necesarios para la convivencia, el desarrollo y la integración de las comunidades.

## E. Uso

Una vez entregadas y habitadas las viviendas, los propietarios se plantean nuevos desafíos, como el pago de las cuotas del crédito hipotecario, en el caso de que la construcción de las viviendas hubiese sido financiada por una línea de crédito hipotecario. Otros desafíos es proponerse la realización de nuevas obras de mejoramiento del barrio y el equipamiento comunitario, como los centros de cuidados infantiles, las salas de salud para la atención primaria de la población, el completamiento del equipamiento del barrio, como salones de usos múltiples, y la construcción de los espacios comunes y de las zonas destinadas a la recreación, el deporte y la cultura popular, que le dé desarrollo e integración a los habitantes del barrio. Además está la posibilidad de continuar con las actividades comunitarias para lograr la mejora de las condiciones y de la calidad de vida en el territorio, abordando temas como la salud, la educación, el deporte comunitario y la cultura.



*Viviendas construidas por las cooperativas de trabajo en Ushuaia, Provincia de Tierra del Fuego.*



*Viviendas construidas por cooperativas en Trelew, Provincia de Chubut.*

# Capítulo 4

## Producción Social del Hábitat

**Gustavo San Juan, Victoria Barros, Laura  
Garganta, Adriana Toigo, Graciela Viegas  
y Leandro Varela**



# Capítulo 4

## Producción Social del Hábitat

### 1. La Producción Social del Hábitat en el contexto del Derecho a la Ciudad

La urbanidad latinoamericana está marcada por la *“ciudad informal”*, la cual no puede ser evadida, ni ocultada, ya que es parte de la realidad. Una realidad que expresa su fragmentación social y su correlato en fragmentación territorial, donde la lucha por la tierra es un claro ejemplo de ello.

Los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países del tercer mundo, se han caracterizado por establecer niveles de concentración de capital y poder, así como procesos acelerados de urbanización que contribuyen a la depredación del ambiente, a la privatización del espacio público, al empobrecimiento, exclusión y segregación, social y espacial.

*“En las periferias hay “otra” ciudad que se construye día a día, al margen de políticas públicas y de los grandes desarrollos promovidos por la iniciativa privada. (...) En ella, con grandes esfuerzos y elevados costos económicos y sociales, las familias han levantado de manera individual y colectiva una enorme cantidad de barrios y colonias, generando una alternativa propia frente a las demandas habitacionales que ni el Estado*

*ni la iniciativa privada han logrado cubrir. Así, de manera casi anónima, se ha construido la ciudad informal, la ciudad espontánea e inacabada, que se ha gestado y ha crecido progresivamente y que, siguiendo incluso los pronósticos más conservadores, seguirá creciendo en estas condiciones". Romero, Mesias, et al.2004.*

En este contexto la Producción Social del Hábitat, congrega un conjunto de modalidades de auto-producción, empujadas por los sectores sociales de menores ingresos, desarrollando estrategias de supervivencia frente a la brecha entre los alcances de la producción capitalista de vivienda y la demanda social de vivienda y hábitat. Es un concepto que tiene sus orígenes en el contexto de reflexión e interacción multiactoral, trabajados por organizaciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales de base, activistas de derechos humanos y grupos académicos de América Latina, cuyas iniciativas se orientaron en torno a pensar y dar respuesta al hábitat popular y a la defensa de los derechos.

El enfoque tomado por todos estos actores, apuntó a revalorizar, sistematizar, sostener y fortalecer las capacidades de los sectores populares y sus organizaciones, como punto de partida de la transformación de sus condiciones de vida, a partir del fortalecimiento de la soberanía popular. Las organizaciones de la Coalición Internacional del Hábitat – América Latina (HIC-AL) vienen trabajando desde los años 60 y su accionar ha tenido como postulado, apoyar los procesos sociales de ocupación del territorio, de construcción y gestión del hábitat popular, como concreción material de los derechos humanos a la tierra, la vivienda y la ciudad.

De aquí se desprenden dos aspectos sustanciales para destacar. Por un lado la puesta en valor del hábitat como proceso social, incluyendo la diversidad de modalidades con las que se manifiesta, y por otro, la reivindicación del acceso

a la tierra, la vivienda y la ciudad, como derechos humanos.

Por otro lado, continúa remarcando la significancia del sector y los vaivenes por los cuales debe atravesar, destacando que en los diversos países de la región, entre el 50 y 75% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat son auto-producidos por sus habitantes, obligados por sus condiciones económicas y sociales y sin que existan instrumentos adecuados (jurídicos, administrativos, financieros, tecnológicos, de gestión, etc.) para apoyar su esfuerzo.

La HIC-AL define a estas experiencias como Producción Social del Hábitat y visualiza un alto potencial transformador en los procesos formativos, organizativos, productivos y de gestión que implican dichas experiencias, así como los recursos sociales y económicos que movilizan y activan (<http://www.hic-al.org>).

Las ciudades actuales no pueden ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes, en su mayoría privados o limitados, en función de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad, con lo cual satisfacer sus necesidades básicas.

En este contexto entidades de la sociedad civil reunidas desde el 1er. Foro Social Mundial 2001, discutieron y asumieron el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y de vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, en respeto a las diferentes culturas urbanas y al equilibrio entre lo urbano y lo rural.

A partir del I Foro Social Mundial en la ciudad de Porto Alegre, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas,

humanas y sustentables vienen construyendo una carta mundial del derecho a la ciudad que exponga los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, gobiernos locales y nacionales y organismos internacionales, para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades.

*“La carta mundial del derecho a la ciudad es un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del derecho a la ciudad. El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado”.*

Las dimensiones del derecho a la ciudad son:

(a) El derecho a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales. (b) El derecho a sentirse parte de la ciudad (sentido de cohesión social y construcción colectiva). (c) El derecho a vivir dignamente en la ciudad. (d) El derecho a la convivencia. (e) El derecho al gobierno de la ciudad. (f) El derecho a la igualdad de derechos.<sup>(1)</sup>

Según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad:

*“Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones, con lo cual atender la efectividad de los “derechos”, económicos, sociales, culturales y ambientales, así como la concreción de ciudadanía<sup>(2)</sup>”.*

<sup>1</sup> “Carta Mundial de Derecho a la Ciudad”. Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004. Foro Mundial Urbano - Barcelona – Quito – Octubre 2004.

<sup>2</sup> Ciudadanía: Es la condición que se otorga al ciudadano (civitas) de ser miembro de una comunidad organizada, a partir del cumplimiento de un conjunto de derechos y obligaciones. Ser ciudadano implica: Pertenencia / Identidad / Interacción social.

Ya Henry Lefebvre en su libro *“El derecho a la ciudad”* (1968), planteó a la ciudad como el escenario del encuentro para la construcción de la vida, y para rescatar al hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que el mismo ha construido”. Entonces, cuando mencionamos Producción Social del Hábitat, decimos *“social”*, porque nos referimos a las siguientes características: (a) Por su lógica productiva; (b) Por su fin social (un derecho); (c) Por su carácter no lucrativo (resolver una necesidad); (d) Por que los actores sociales destinatarios, participan como protagonistas (involucrados desde la primera fase del proceso productivo).

## 2. El Proyecto habitacional

Cuando esgrimimos la idea de dar respuesta al hábitat, nos referimos al conjunto de condiciones ambientales y materiales que permiten la satisfacción de las necesidades vitales y la supervivencia de una especie.

El hábitat humano, está determinado además por factores económicos, sociales, culturales y políticos que facilitan o limitan el acceso a todos los bienes y servicios que la sociedad produce. Asimismo, constituye el entorno espacial modificado por el hombre y la provisión de un conjunto de servicios e infraestructura urbana, conformando así, un territorio.

Tanto la noción de ciudad, territorio, hábitat, están caracterizados por la componente temporal, en un ambiente y una sociedad determinadas, que hacen a la configuración espacial, siendo el resultado de un conjunto de factores interrelacionados formando un sistema complejo de relaciones.

En este marco, hábitat-territorio-ciudad, la vivienda es entendida como

expresión del acto de habitar, más que como un objeto; como un proceso, más que como un producto. Se concibe a partir de la necesidad, pero fundamentalmente como derecho humano, por sobre su carácter mercantil, como un bien potencialmente abundante que se continúa produciendo aún en contextos precarios marcados por la pobreza. (Ortiz Flores, 2004) <sup>(3)</sup>. Asimismo, la vivienda es un hecho social clave, estrechamente relacionado con la complejidad y riqueza de la naturaleza humana, y por lo tanto complejo y rico. En general se restringe la noción de hábitat a la unidad física individual, unidad edificio-lote de terreno, lo cual lleva a perder justamente la concepción de vivienda como hábitat.

Entendiéndolo de manera más real y a su vez más compleja, podemos decir que: *“La vivienda trasciende el mero objeto físico, que a menudo se denomina con el sustantivo “casa”*. Lo incluye, pero significa además otros valores y objetos fuera de ella. *“La vivienda en cierto modo es también la expresión humana, en conductas y obras, de la forma en que se realiza la vida”*. (Sepúlveda Mellado, O.; Carrasco Pérez, G., 1991) <sup>(4)</sup>. La vivienda, es entonces el resultado de un continuo acto de construir y habitar, que establece vínculos estrechos entre los lugares y las personas, *“No habitamos porque hemos construido, sino que construimos y hemos construido en la medida en que habitamos, es decir, en cuanto que somos los que habitan”* <sup>(5)</sup>.

De este modo, la Producción Social del Hábitat (PSH), es comprendida como una construcción ligada al ser humano, a las comunidades, a su cultura, a sus necesidades integrales, a su relación con el contexto.

Supera la concepción de la vivienda de manera aislada, atendiendo sólo a los aspectos técnicos y económicos. Surge del mismo proceso de habitar.

<sup>3</sup> *“La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?”*. Ortiz Flores, 2004.

<sup>4</sup> *“Sectorización habitacional del territorio y vivienda regionalizada. Un argumento para descentralizar”* Sepúlveda Mellado, O.; Carrasco Pérez, G., 1991.

<sup>5</sup> *“Construir, Habitar, Pensar”*. Martín Heidegger. Neve Damnstadter Verlaganstalt, 1921.

Asimismo tiene por objeto satisfacer necesidades y derechos humanos de la población con dificultades de acceso a la vivienda, y otras necesidades, dentro de las reglas del mercado. (Romero, G. et al, 2004) <sup>(6)</sup>

En la actualidad, la concepción de vivienda en contextos populares, comienza a trascender y a proponer alternativas a lo que llamamos *“la vivienda de interés social, promovida y ejecutada por el Estado”*. Durante las últimas décadas fue consolidándose la convicción de que las necesidades de vivienda y hábitat de los sectores populares, son un problema a asumir entre todos como sociedad, cada actor social desde su rol, trabajando en conjunto y de manera articulada. No se trata entonces de un problema que la sociedad visualiza y deja en manos del gobierno su resolución. El conjunto social es el Estado, por lo tanto la búsqueda de respuestas y la producción del hábitat, desde esta perspectiva, deben trascender el accionar de un gobierno. Según O. Sepúlveda y G. Carrasco, *“la Vivienda de Interés Social (VIS), alude a: “Todo aquello que afecta a una sociedad y le incumbe”* o sea: *“Un tipo de carencia habitacional que a la sociedad le interesa y debe resolver”*.

Esta responsabilidad se refiere a: *“Un sentimiento intrínseco de solidaridad, depositando en el rol del Estado la responsabilidad de solucionarlo, entendiendo que además es un problema que involucra a toda la sociedad”*.

En este contexto, las familias que no pueden acceder a la vivienda promovida por el Estado o un emprendimiento privado, ante la necesidad inmediata de tener un lugar donde vivir, poco a poco van consolidando su hábitat, con un enorme esfuerzo y carentes de un apoyo externo real en torno a lo financiero, lo técnico y lo social. Generalmente, se arriba a soluciones precarias, y muchas veces haciendo un uso poco eficiente de los recursos. Por ende, se advierte la necesidad de generar acciones que orienten las actividades, a partir del acompañamiento

<sup>6</sup> *“La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat”*. Romero, G. et al, 2004.

técnico, social, organizacional, para la resolución de su hábitat.

Para poder arribar a soluciones efectivas y sostenibles, acordes con los deseos y posibilidades de cada familia, es imprescindible superar el asistencialismo del Estado, que no pone en valor al hombre y que nunca es suficiente ante el rápido crecimiento de la demanda, pero a su vez no puede prescindir de su apoyo, capacidad gestionaia, económica y técnica, como para implementar diferentes estrategias de acción en el marco de la Producción Social del Hábitat.

Para ello es necesario, *“fortalecer la capacidad de los propios “beneficiarios” de la asistencia para enfrentar sus problemas sobre la base de sus propias pautas culturales y políticas, más que resolverse desde afuera. De esta manera el efecto de la acción se propaga más allá del tema específico objeto de la transferencia, y califica a los asistidos para enfrentar por si mismos nuevos problemas, propios o de sus vecinos. La asistencia toma así el carácter de un aporte a la capacidad autogestionaia de la persona o del conjunto social asistido”*. (Pelli, 2007) <sup>(7)</sup>

<sup>7</sup> *“Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda - incluirse en la sociedad”*. Pelli, Victor. 2007.

### 3. El Proyecto participativo del Hábitat Popular

La perspectiva de la Producción Social del Hábitat, también acepta la condición de que la vivienda es un proceso dinámico en continuo cambio, es progresiva, sus espacios crecen paulatinamente de acuerdo a las necesidades y posibilidades de la familia, permitiendo la incorporación de la diversidad de recursos disponibles. Por ejemplo: económicos, (que pueden ir variando día a día según el trabajo disponible); humanos, (los esfuerzos a veces son individuales y muchas veces colectivos, y solidarios); materiales (en la economía popular los excedentes de materiales de construcción o reciclados van siendo utilizados de manera alternativa y rotatoria). En síntesis, la autogestión del hábitat presenta estrategias muchas veces más efectivas que las utilizadas en el “mercado formal”. Asimismo, se refuerza un proceso de obtención de autonomía personal y familiar.

En el hábitat popular, este proceso paulatino de inversión comprende tanto a la vivienda como al barrio. Para ello, se requiere de mecanismos de planificación y acción, centrados en lo que habitualmente se denomina, Proyectos Participativos de Hábitat Popular, entendiéndolos como un proceso grupal, interactivo, de gestión planificada entre múltiples actores (pobladores, técnicos, funcionarios) que conforman las secuencias de resolución e implementación del proyecto habitacional. Se basan en la acción colectiva direccionada por objetivos comunes y la articulación estratégica de diferentes recursos individuales e institucionales. Un proceso constante de reflexión, evaluación y aprendizaje grupal, en el que se elaboran, transfieren y sintetizan conocimientos, valores, capacidades, percepciones, etc. En relación con el procesamiento del Proyecto y de su entorno más significativo. (Rodríguez, Budeth, et al. 2004 Op. Cit.).

Desde el punto de vista productivo se encuentran tres modalidades diferentes de producción habitacional: (a) Producida por el Mercado; (b) Producida por el Estado; (c) Auto-producida. (Figura 1). Por otro lado, cuando se habla de hábitat auto-gestionado, inmediatamente esto se asocia a la auto-construcción, aunque los términos no signifiquen lo mismo. La auto-gestión puede ser efectivizada a partir de auto-construcción, pero como se desarrolla a continuación las diferentes modalidades de PSH son varias y trascienden la noción de auto-construcción.

La auto-construcción, es la práctica de edificar la vivienda o los componentes del hábitat por sus propios usuarios, pudiendo ser realizada bajo formas individuales (auto-ayuda) o colectivas (ayuda mutua), esta última puede, o no, articularse en modalidades de PSH.

La segunda modalidad de producción social del hábitat es la auto-producción, definida como el proceso por medio del cual individuos, familias o grupos organizados, llevan a cabo la gestión del suelo, construcción y distribución de vivienda (por su propia iniciativa), bajo su control directo y para su propio beneficio.

Se caracterizan por la existencia de una acción planificada y organizada. Puede ejecutarse bajo diversas modalidades (manteniendo el control directo de la ejecución y contrataciones, por auto-construcción o subcontratando total o parcialmente, utilizando o no aportes de ayuda mutua, etc.) (Rodríguez, Di Virgilio, et al. 2007) <sup>(8)</sup>. (Figura 2).

La auto-producción del tipo individual/familiar, es la más frecuente y numerosa, y también incluye a los sectores sociales de ingresos más elevados (viviend-

<sup>8</sup> "Producción social del hábitat y políticas en el Área metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros". Rodríguez, Di Virgilio, et al. (2007)

Desde el punto de vista productivo se encuentran **tres modalidades** diferentes de **producción habitacional**.

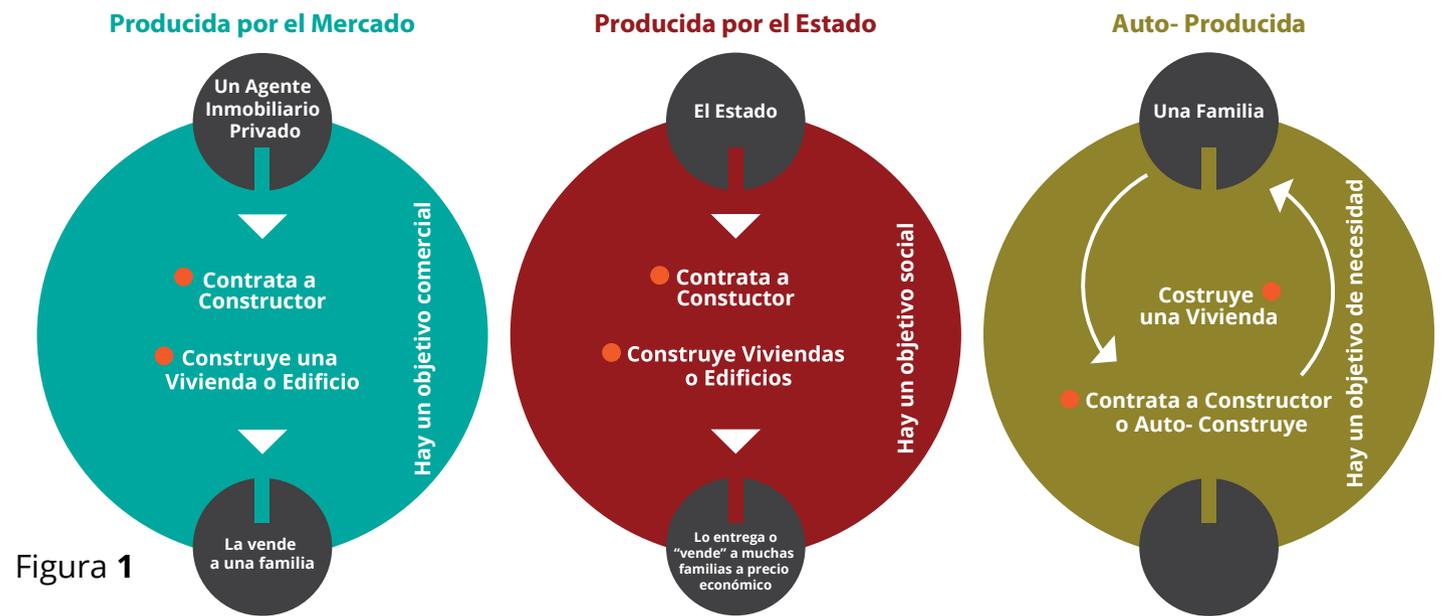


Figura 1



Figura 2

das por encargo). La auto-producción del tipo colectiva, incluye para Rodríguez y Di Virgilio a: 1. Formas comunitarias tradicionales que recuperan prácticas colectivas (de ayuda mutua, faenas, ayllu, minga), principalmente de origen indígena y campesino; 2. Formas colectivas informales, agrupadas para resolver un aspecto puntual como compra o pedido de tierra, gestión de servicios, etc. pero que no conforman un proyecto colectivo planificado (la producción de vivienda suele quedar en manos de las unidades domésticas) y 3. Formas colectivas organizadas que constituyen empresas sociales, tales como cooperativas, mutuales, que cuentan con asesoría técnica integrada o articulada. (Figura 2).

Vinculada a la autoproducción se encuentra la producción social, la cual comprende las modalidades anteriores, pero también admite ciertos tipos de producción llevada a cabo por terceros, organismos civiles especializados con fines solidarios y no de lucro, (ONGs, asociaciones, institutos de asistencia técnica, centros vinculados a movimientos sociales, o centros especializados, etc.).

*“Se refiere a la producción de vivienda o componentes de hábitat, realizado bajo la iniciativa y control de un organismo técnico especializado de la sociedad civil para apoyar la satisfacción de la necesidad de vivienda de personas, familias o grupos organizados”.* (Rodríguez, Di Virgilio, et al. Op. Cit. 2007).

Esta modalidad se define como producción social debido a su lógica productiva, fines sociales, carácter no lucrativo y articulación con los grupos sociales destinatarios (involucrados desde la primera fase del proceso productivo), donde estas características deben estar presentes ya que definen su carácter social. Dentro de esta caracterización de las modalidades de PSH, que hacen las investigadoras, se incorpora el concepto de auto-gestión del hábitat, el cual propone una

superación sobre el concepto de auto-producción, incorporando aspectos vinculados a la red de relaciones de poder dadas en el territorio. Y dicen: *“el concepto de autogestión en el universo de la Producción Social del Hábitat se vincula de manera más específica con formas de producciones del hábitat colectivas y organizadas, sostenidas por organizaciones sociales que persiguen en forma explícita el desarrollo de distintos tipos de procesos políticos de construcción de poder popular”.*

Por ello, comprende la problematización de prácticas colectivas orientadas hacia el intento de generar procesos culturales, políticos, económicos y sociales de transformación de las relaciones de poder. En esta definición, la autogestión no supone noción de relación paralela o ajena de las organizaciones sociales con el Estado, sino más bien pone en evidencia su vinculación con procesos de transformación de la institucionalidad pública. En tal sentido, las propuestas autogestionarias atienden a impulsar procesos de desburocratización de determinadas estructuras institucionales estatales, al transferir capacidades a los sujetos ejecutores y, en particular, al apuntar a su participación en definiciones de políticas que dejan de constituir un dominio exclusivo de las burocracias.

Sus contenidos se inscriben, de ese modo, en una perspectiva manifiesta de ser parte de procesos políticos de articulación más amplios del campo popular” (Rodríguez, Di Virgilio, et al. Op. Cit. 2007). La noción de co-gestión está basada en la definición desarrollada por Rodríguez y di Virgilio de auto-gestión, incluyendo el necesario vínculo entre las organizaciones y el Estado.

Lo que intenta incorporar esta noción, es una participación más activa o protagónica de todos los actores, con distintos roles (se suman los privados y técnicos), pero también en torno a su responsabilidad compartida.

Se refuerza la idea de que el Estado es responsable de resolver la necesidad de vivienda, pero no Estado entendido como gobierno, sino apoyándose fuertemente en la idea de que el Estado son todos los actores de la sociedad. En este caso, los organismos de gobierno tendrán herramientas y recursos específicos para poner a disposición, al igual que el resto de los actores.

Otro de los factores que condicionarán el proceso de co-gestión, serán las características propias de cada actor (además del tipo de capital que pongan en juego), ya que lo predispondrán para actuar de determinada manera, condicionado por su modo de sentir y pensar, marcado por su propia lógica, su historia, dentro de su contexto, de sus límites y sus posibilidades.

Se entiende que el escenario planteado de un Proyecto habitacional está estructurado bajo una lógica de desigualdad social, en la desigualdad de los capitales, lo cual fija la posición de cada actor. En función de esta última idea, la noción de participación plantea una clara intención de redistribución de poder entre actores diferentes. Para ello será necesario que exista la convicción política de hacerlo (por parte de cada uno de los actores partícipes) y a su vez será imprescindible generar las condiciones que propicien un reparto equitativo de los capitales en juego (entre ellos, claramente, el poder de decidir y controlar por parte de las familias protagonistas) y un reposicionamiento paritario entre ellos.

Planteada esta situación, estamos entonces ante un claro proceso de transformación, que implica el reconocimiento de la existencia de un conjunto de actores interesados y su influencia en el desarrollo del proceso, así como también, la generación y jerarquización de una instancia de puesta en evidencia de los distintos intereses y puntos de vista de esos actores, con sus zonas de conflicto (hacia

espacios de concertación).

Esta necesaria dinámica de articulación y negociación posibilitará la búsqueda organizada de propuestas consensuadas y realmente factibles.

#### **4. La tecnología para la mejora del hábitat**

Entendemos por tecnología, aquel conocimiento ordenado de los saberes, orientado y transferible; como Arte, Técnica u Oficio (destreza para hacer algo); y como construcción, no sólo de algo físico como es la adecuación del hábitat y específicamente la vivienda popular, lo tangible; sino como construcción de lo intangible. Es por ello que nos posicionamos sobre la modalidad operativa de Gestión Participativa de Proyectos, que no es más que una estrategia social y urbana para alcanzar consensos equitativos en un contexto de intereses desiguales y heterogéneos, donde se dirimirá el conflicto de intereses y poderes.

La Gestión Participativa de Proyectos consiste en hacer proyectos de cooperación, de tal manera que supongan para la comunidad donde se realiza, un desarrollo más sustentable, protagonizado por la propia población. A través de un proceso participativo, la comunidad y sus diferentes sectores sociales, con intereses legítimos en un Proyecto, Programa o Política de desarrollo, intervienen en ellos y van adquiriendo un protagonismo cada vez mayor en el análisis de su propia realidad, en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos.

De esta manera se convierten en actores determinantes de su propio desarrollo y se potencia la capacidad política y económica de toda la comunidad local, incluyendo los sectores sin poder y con mayores niveles de pobreza, vulne-

rabilidad y exclusión social. En este sentido podemos abordar la tecnología para la mejora del hábitat en diferentes escalas de intervención (o niveles de integración), con sus temáticas particulares. Esta aproximación, puede abordarse no sólo de manera jerárquica, de lo general a lo específico, sino actuar en cualquiera de los niveles, en función de las necesidades o recursos disponibles, entendiéndose la dimensión de la problemática acuciante del hábitat popular. (a) La escala más general –pero no menos importante– es el Proyecto de Intervención Urbana (PIU), el cual permite desde su abordaje, tener objetivos y estrategias de intervención, comunes, consensuadas, por parte de la comunidad, así como un referente o modelo físico-espacial donde sean contenidas aquellas acciones individuales y colectivas que de manera sistémica, se detonarán en el territorio. Según Jorge M. Jáuregui, el PIU *“es en la actualidad un utensilio de elaboración, expresión y desarrollo para la puesta en obra, revelando las potencialidades y las restricciones que imponen de un lado la sociedad, los actores y del otro, los sitios, las circunstancias y los eventos. Es al mismo tiempo un instrumento de análisis y de negociación. Busca explorar, investigar e incorporar a las fuerzas más diversas, de forma positiva, en relación con objetivos estratégicos, planteados por la comunidad”*.

En base a su experiencia, Jáuregui, plantea una serie de estrategias a adoptar: (1). Entramar / con el entorno. O sea generar vinculaciones, relaciones con su entorno inmediato a partir de trabajar con los diferentes componentes urbanos que se tengan a mano; (2). Bordes / Límites. Esta característica urbana puede ser utilizada justamente a favor, borrando los límites, colaborando en la sutura del tejido urbano y social; (3). Intersticios / Esponjamiento. Estos espacios vacíos o sin uso específico, pueden existir y ser aprovechados, o ser generados, a partir de una

técnica de renovación urbana que pueda ir suplantado o retirando espacios construidos, de modo tal de poder optimizar las articulaciones y los espacios internos del fragmento urbano; (4). Articulación / interior. Mejorando fundamentalmente las circulaciones, ya sean vehiculares o peatonales, y su escala y espacialidad, principalmente a partir del tratamiento del espacio urbano de uso público; (5). Articulación / con el exterior. Mejorando la relación con su contexto mediato e inmediato a partir de los componentes citados en el punto anterior y otros posibles, como equipamiento público, infraestructura, servicios, etc; (6). Centralidades / Espacio de uso público. Generar espacios con características espaciales centrípetas y centrífugas, de actividades estáticas y dinámicas, que concentren la atención de la comunidad, que vitalicen el encuentro y las relaciones personales y comunitarias, tanto internas del asentamiento como con su contexto (Jorge Mario Jáuregui, 2003) <sup>(9)</sup>. <sup>1</sup>

La vivienda de interés social (VIS) *“Implica un sentimiento intrínseco de solidaridad, depositando en el rol del Estado la responsabilidad de solucionarlo, entendiendo que además es un problema que involucra a toda la sociedad”* (Sepúlveda, Carrasco, op.cit. 1991). Está encaminada a garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, cumpliendo con los postulados de una vivienda digna. Las acciones pueden ser de tres tipos: Mejoramiento de la vivienda existente; Rehabilitación de la vivienda existente o Vivienda nueva. Mejorar, implica lograr la habitabilidad de un conjunto en cuanto a sus condiciones físicas y no físicas, que permitan la permanencia humana en un lugar (espacio), su supervivencia

<sup>9</sup> *“Estrategias de articulación urbana. Proyecto y gestión de asentamientos periféricos en América latina.. “transdisciplinario”. Jorge Mario Jáuregui. Ediciones FADU. 2003.*

yen un grado u otro la gratificación de la existencia, con lo cual mejorar la calidad de vida para los sectores más pobres, reactivar la economía y generar empleo.

La calidad de la vivienda en términos de habitabilidad puede ser definida como el conjunto de condiciones físicas y no físicas que garantizan la vida humana en condiciones de dignidad. Dentro de las físicas, se encuentran los factores urbanísticos y arquitectónicos que configuran la vivienda.

Es decir las características espaciales, funcionales, constructivas técnicas asociadas a estos dos factores.

Las condiciones no físicas corresponden a los factores sociales, referidos a la interrelación del grupo humano con las condiciones físicas y con los valores sociales atribuidos a la tenencia de la vivienda.

La VIS, como objeto social, se corresponde a un elemento artificial creado por el hombre con el fin de protegerse en condiciones mínimas de confort.

Las acciones que se desarrollan en ella, deben formar un conjunto definido y equilibrado de hábitat, entendiéndose que es una responsabilidad, que tiene que ver no sólo con aspectos cuantitativos, sino también cualitativos.

No sólo es el *“techo”*, sino un sistema que incluye el terreno, la infraestructura urbana, el equipamiento social, en el marco de un cierto contexto social, cultural, económico, político, tecnológico y físico.

La vivienda mínima, no significa una casa pequeña o pobre, una simple reducción del espacio habitable o disminución de la cantidad de piezas, sino que se basa en una profunda reforma técnica y económica de la vivienda, racionalizando los procesos útiles que se suman en el concepto *“habitar”*.

Esta, se debe adaptar a la composición de la familia, al tipo de vida y trabajo

de sus habitantes. (Gaité, 2006) <sup>(10). 2</sup>

En este marco una estrategia válida, es acudir a un tipo de vivienda con carácter de construcción y crecimiento progresivo, la cual consta de un espacio habitable básico, el cual puede ser ampliado.

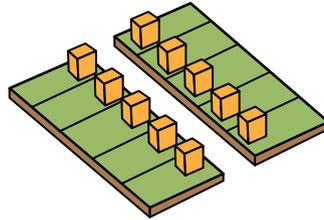
El concepto de progresividad adhiere a la provisión inicial de volumen habitable (vivienda cáscara), facilitando la imagen externa de la vivienda sin mayores alternativas, o por adición de espacios o componentes arquitectónicos y constructivos. La progresividad resulta una opción viable al permitir reducir la inversión inicial y ser transformada, mejorada y completada en el tiempo, según las necesidades, posibilidades y preferencias de los miembros del hogar.

La VIS, puede resolverse, en su carácter tipológico como *“uni-familiar”*, como volumen edilicio aislado, apareado, de simple planta o en dúplex, o como *“vivienda colectiva”* de media o alta densidad, implicando esta última alternativa un aprovechamiento más intensivo del recurso suelo, así como de los servicios urbanos involucrados.

10 *“El proyecto de la vivienda económica”* Gaité, A., 2006. Ed. Nobuko.

## Conjunto de Viviendas: Distintas Disposiciones

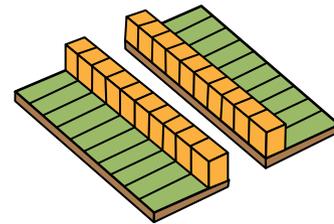
20 UNIDADES EN UNA HECTAREA



Densidad Baja

Casas Unifamiliares - Aisladas

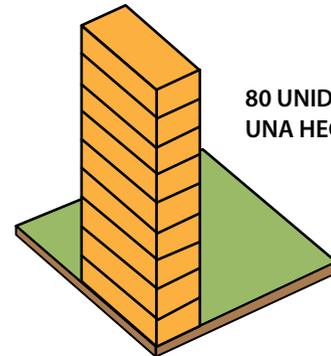
40 UNIDADES EN UNA HECTAREA



Densidad Media

Casas en Duplex - Apareada

80 UNIDADES EN UNA HECTAREA



Densidad Alta

Apartamento

## 5. La tecnología como conocimiento

Un proceso participativo implica por un lado, que los actores sociales involucrados cuenten con códigos e instrumentos diferentes para la comunicación y negociación, y por otro, una redistribución de recursos y poder de gestión (y una reducción de la distancia de relación social) que genera tensión en el actor que tiene que ceder. Esto trae como consecuencia múltiples obstáculos instrumentales que requieren de capacitación para su abordaje. (Pelli, op cit. 2007)

En esta instancia la incorporación de tecnología, o sea conocimiento, requiere dominar ciertas técnicas afines a las demandas y requerimientos, consensados, apropiados y apropiables, que requiere de ciertas mecánicas operativas, como, encuentros, jornadas, talleres, mesas de debate, capacitaciones u otras modalidades participativas. El involucramiento específico-técnico en la resolución de problemas constructivos, de gestión operativa y administrativa o de lectura y comprensión de documentación de obra, son requisitos indispensables, con que se debe de contar. Esta situación, implica un claro proceso de transformación, que involucra el reconocimiento de la existencia de un conjunto de actores interesados, conscientes de sus limitaciones y potencialidades, y de su influencia en el desarrollo del proceso, así como también, de la generación y jerarquización de una instancia de puesta en evidencia de los distintos intereses y puntos de vista de esos actores, con sus zonas de conflicto (hacia espacios de concertación).

Esta necesaria dinámica de articulación y negociación posibilitará la búsqueda organizada de propuestas consensuadas y realmente factibles.

# Capítulo 5

## Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública

**Enrique Ortiz Flores**



# Capítulo 5

## Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública

### *Introducción*

**E**l posicionamiento de la producción social de la vivienda y el hábitat (brevemente, PSH) en el contexto latinoamericano, y los pasos sociales e institucionales dados para su instrumentación e impulso, se fundamentan en múltiples prácticas desarrolladas a lo largo de medio siglo y en algunos documentos que han venido contribuyendo a la conceptualización y orientación operativa de esta forma de producción. Ante el abandono de la planificación territorial y urbana por parte de muchos gobiernos, sólo se proyectan los negocios inmobiliarios, sin considerar si éstos se realizan a costa de áreas forestales y agrícolas de alta productividad, de zonas de captación de acuíferos, lagunas costeras, humedales o zonas de preservación ecológica, y si implican la destrucción del paisaje o del patrimonio urbano, arquitectónico o cultural de un pueblo.

La proliferación de grandes torres y la producción de viviendas unifamiliares en forma masiva, extensiva y desarticulada del contexto urbano, son algunas

de las manifestaciones más evidentes de estas prácticas irresponsables.

Crisis de producción y de distribución, que llena al mundo de artículos superfluos, sin satisfacer las necesidades y derechos humanos fundamentales de sus habitantes y que, en materia del hábitat y la vivienda, ha generado la paradoja de que existan a un tiempo millones de viviendas vacías y millones de personas y de familias sin techo, sea por su imposibilidad de adquirirlas o de pagarlas, o por su decisión de abandonarlas dada su mala calidad o su lejanía de los lugares de trabajo y los equipamientos.

Cuando vemos el impacto físico, territorial y social de las políticas habitacionales, producto de las tendencias mencionadas, se hace patente el despropósito que ha llevado a construir un hábitat abstracto y deshumanizado, caracterizado por el caos y la monotonía.

Repensar lo que hacemos desde esta perspectiva nos conduce, en nuestro campo de acción, a concebir el hábitat como parte de un sistema complejo, que toca en sus múltiples interacciones e interrelaciones otros campos del conocimiento y del quehacer humano.

En nuestra ya larga búsqueda en el contexto latinoamericano, varias redes y movimientos sociales internacionales, nacionales y locales han venido impulsando tres temas que nos aproximan a la gestión del hábitat en su integralidad compleja: *el derecho a la ciudad*, que implica también la construcción articulada de un hábitat rural digno; *la Producción Social del Hábitat*, en especial de la vivienda, y *la gestión participativa del hábitat*.

El presente documento intenta deslindar el hábitat y la vivienda de la conceptualización que los reduce a meros objetos mercancía, para intentar recuperar

su dimensión social, cultural y humana, y hacer evidentes las múltiples interrelaciones que los potencian como factores de desarrollo y organización social, ordenamiento territorial, preservación ambiental y de fortalecimiento de la economía social y solidaria. La PSH se inscribe en esta perspectiva transformadora e intenta articularse a otras muchas experiencias y búsquedas que se realizan en diversos campos, y que se niegan a aceptar un mundo condicionado y regido sólo por la procura del lucro.

Atrás de esta propuesta conceptual están al menos 50 años de experimentación social de procesos de producción y de gestión participativa de la vivienda y el hábitat en América Latina y otras regiones, experiencias que han ido tejiendo un amplio panorama de opciones diversas que, contrariamente a la tendencia mercantil y burocrática de crear sistemas cerrados, programas prediseñados, modelos estáticos de intervención y normas rígidas de control, se abren a la creatividad transformadora. El hábitat se piensa, desde esta perspectiva, como producto social y cultural que implica la participación activa, informada y organizada de los habitantes en su gestión y desarrollo.

Partimos de reconocer sus contradicciones y diferencias sustantivas, pero también de aceptar que hoy son y podrían seguir siendo, opciones complementarias y convergentes, y que sus interacciones, la dinámica auto-organizativa de cada una de ellas y el camino mismo por el que marche nuestra sociedad en el futuro inmediato, habrán de determinar no sólo la prevalencia de una u otra forma de producir y de vivir nuestro hábitat y de habitar nuestro mundo, sino también las estrategias que habrán de seguir quienes en cualquiera de los casos apuesten por ser sujetos reflexivos y activos, capaces de imaginar, ensayar y construir un mundo

más humano. Lo que no puede aceptarse es que por intereses económicos, por temor o por ignorancia, se impida el desarrollo de los instrumentos y apoyos necesarios que den escala y viabilidad a esta forma de producción habitacional que ha demostrado, en experiencias probadas ya por muchos años, su enorme potencial como generadora de tejido social, de manifestaciones de una nueva cultura en la que predominan la solidaridad, la ayuda mutua, la gratuidad y condiciones capaces de generar una convivencia más vital, lúdica, armónica y creativa.

## 1. Conceptualización de la vivienda

Las posibilidades de abrir espacios y eliminar obstáculos a las diferentes formas de producir vivienda dependen en gran medida del concepto de vivienda que se maneje. De manera muy esquemática podemos hablar de dos formas, en gran medida contradictorias, de concebir la vivienda con relación a cada uno de sus atributos. De ellas se derivan modalidades y procesos muy diferentes de producirla, distribuirla y habitarla, que tienen consecuencias importantes en la vida económica, social y familiar de sus destinatarios e impactos considerables sobre la estructura urbana y el hábitat humano en general, así como en aspectos culturales que inciden en la convivencia y la cohesión social.

### **1.1. La vivienda como resultado de la oferta y la demanda, o como derecho humano**

Las necesidades de vivienda que afectan a grandes masas de población son traducidas, por la lógica de mercado, en demanda potencial y efectiva

Esta última queda limitada a los sectores con capacidad de pago o que cuentan con los apoyos necesarios (crédito, exenciones, subsidios y otros) para adquirir una vivienda en el mercado.

La oferta mercantil se enfoca a atender a estos sectores en base a su situación económica y no a sus necesidades específicas, como: el tamaño de la familia; la cercanía a sus fuentes de empleo; la accesibilidad a servicios, equipamientos y espacios públicos; los rasgos culturales locales; la habitabilidad. Es decir, todo queda subordinado a la racionalidad del dinero: tendrás lo que puedas pagar. Sin embargo, casa, vestido y sustento son necesidades humanas fundamentales. Su carencia priva al ser humano de una vida digna y constituye una injusticia estructural, por ser consecuencia de una inequitativa distribución del ingreso y de la desigualdad creciente.

Por tratarse de una injusticia social, su solución implica al Estado y a la sociedad en su conjunto. Los Estados tienen la obligación de generar las condiciones, instrumentos, apoyos y facilidades que permitan a todas las personas, con su participación y sin discriminación alguna, disponer de una vivienda adecuada.

En esta perspectiva, la vivienda pasa a ser un derecho social legalmente regulado, que comparte con los demás derechos humanos sus características de universalidad (se aplica a toda persona sin discriminación alguna e independientemente de su nivel de ingresos), integralidad (todos los derechos son importantes y no pueden jerarquizarse), inalienabilidad (no se pueden perder ni intercambiar), indivisibilidad (no pueden fraccionarse ni dividirse) e interdependencia (de su cumplimiento depende la satisfacción de otros derechos).

De acuerdo a Naciones Unidas, para satisfacer el derecho a una vivien-



Vista de Puerto Madero, CABA.

da adecuada se debe garantizar: seguridad jurídica de tenencia; disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructura; asequibilidad (gastos viables o soportables); accesibilidad (no discriminación); habitabilidad (espacio suficiente, seguridad, privacidad, iluminación y ventilación adecuadas); lugar adecuado (seguro, ambientalmente sano, accesible a opciones de empleo), y adecuación cultural. Por su parte, los afectados por la carencia o la precariedad de su vivienda y la sociedad en general son corresponsables en el proceso de hacer efectivo este derecho.

### **1.2. La vivienda como satisfactor social, como mercancía o como bien de uso**

La consideración de la vivienda como satisfactor social, implica la acción de un organismo público proveedor que la produce (directamente o con participación de otros actores) y la adjudica a sus derechohabientes o a la población de bajos recursos, en propiedad, arrendamiento o uso.

Como consecuencia de las políticas derivadas del Consenso de Washington, orientadas a disminuir la acción del Estado en favor del mercado, en la última década del siglo pasado se consolidaron las tendencias, que se venían perfilando desde un poco antes de los años ochenta, de eliminar la participación de los organismos públicos como productores de vivienda.

El papel del Estado se transforma así de proveedor en facilitador: deja de producir directamente para centrar su actividad en la canalización de apoyos, subsidios y mecanismos de crédito de largo plazo que permitan transformar a sus derechohabientes en *clientes del mercado habitacional*.

Los resultados negativos de este esquema han llevado al desarrollo, aún

incipiente, de nuevas modalidades de producción estatal: armado de programas diseñados y controlados por alguna entidad pública; generación de programas de vivienda altamente subsidiada, para sectores de muy bajo ingreso; entrega de vivienda gratuita o en comodato a grupos vulnerables o afectados por desastres.

Si bien se trata de programas generados y controlados por el sector público, su producción se realiza por lo general en asociación con productores privados y muy raramente con productores sociales.

• **La consideración de la vivienda como mercancía**, por lo contrario, privilegia su valor de cambio por encima del valor de uso; su producción es controlada por un constructor, promotor o desarrollador privado que invierte con un propósito lucrativo en la construcción de viviendas que se ofrecen en el mercado a demandantes solventes.

Este enfoque lleva a concebir la vivienda como producto industrial, sector económico, tema esencialmente financiero y patrimonio familiar.

Esto implica la generación de un conjunto de instrumentos coherente con esa visión: sistema hipotecario; mecanismos ágiles de titulación y registro de la propiedad; garantías que respalden la recuperación de los créditos; registro de destinatarios y de su historial crediticio; sistema de información sobre la oferta; sistema de subsidio destinado a la adquisición de vivienda o al pago del mejoramiento realizado por empresas privadas.

En el caso de grandes corporaciones inmobiliarias y desarrolladores privados de vivienda, se valora el capital aportado por inversionistas y accionistas nacionales o internacionales, en forma directa o a través de la bolsa de valores.

Esto exige altos niveles de rentabilidad, que implican: producción industrializada, masiva, creciente y continua; colocación rápida del producto en el mercado mediante negociaciones con los organismos públicos, campañas publicitarias costosas y mecanismos de pre-venta; retorno rápido del capital invertido, mediante un fácil acceso de los compradores individuales a subsidios del Estado y a créditos hipotecarios de largo plazo; incremento en la capacidad financiera de los organismos públicos y privados que operan los créditos, mediante la emisión de bonos regulados por hipotecas que se colocan en los mercados secundarios nacionales e internacionales (*bursatilización o securitización de hipotecas*).

• **A su vez, considerada como bien de uso autoproducido**, se privilegia el valor de uso de la vivienda sobre su valor de cambio. La mayor parte de las viviendas en los países pobres se produce por sus propios usuarios para satisfacer sus necesidades de techo.

Aunque la vivienda autoproducida puede colocarse en el mercado y venderse o arrendarse, no se produce con ese objetivo, sino para usarse; se produce sin fines de lucro.

La vivienda producida por el usuario aparece en los dos extremos sociales: los sectores de altos ingresos que, contando con asesoría profesional, controlan el proceso de diseño y producción de su casa, son autoprodutores, y también lo son los sectores de más bajos ingresos que viven y autoconstruyen su vivienda de forma simultánea y paulatina durante muchos años.

La vivienda autoproducida surge de la iniciativa del usuario en forma individual, familiar o colectiva: los ricos realizan una gestión individual o a lo sumo

familiar; los muy pobres individual-familiar y muchas veces con apoyo comunitario (por ejemplo *la mano vuelta* en algunas comunidades indígenas); por su parte, la autoproducción organizada que realizan cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos y otros actores, aunque por el momento tiene un impacto cuantitativo limitado, constituye la forma más avanzada y con mayor potencial para desarrollarse.

### 1.3. La vivienda como producto terminado o como proceso

Considerada como producto terminado, la vivienda responde al concepto de resolver las necesidades habitacionales de una familia o persona.

Por ser un bien costoso, la concepción de la vivienda como producto terminado y su producción por la vía mercantil conducen a canalizar grandes montos de inversión para atenderla o a limitar el número de unidades producidas; focalizar su producción y su oferta hacia sectores con capacidad de pago o que cuentan con créditos de largo plazo y altos subsidios; producir viviendas pequeñas, ubicadas frecuentemente en sitios alejados, que condenan a sus habitantes a vivir para siempre en superficies y número de habitaciones insuficientes en relación al tamaño del grupo familiar y a las actividades que desarrolla. Y también implica una menor calidad de vida en el largo plazo, por su falta de flexibilidad para adaptarse a las transformaciones, posibilidades, necesidades y aspiraciones de las familias y por la ausencia de espacios y equipamientos públicos que complementen las carencias espaciales de las viviendas.

Como consecuencia, la vivienda como producto terminado destinado a sectores de bajos ingresos lleva aparejado el concepto de «vivienda mínima».

• **En cambio, considerada como proceso responde a la práctica social, a la forma en que la mayor parte de la gente produce su vivienda, de acuerdo con la dinámica de sus recursos, posibilidades, necesidades y sueños,** puede partir de soluciones precarias en superficie y acabados pero, si está bien planteada, ofrece mayor calidad de vida en el largo plazo y mayor flexibilidad para adaptarse a la dinámica familiar.

El concebir la vivienda como proceso autogestivo puede permitir atender a más familias; lograr producción masiva; atender a sectores de bajo ingreso; estimular la movilización de otros recursos sociales; orientar mejor los subsidios y bajar su monto; lograr períodos más cortos de recuperación, lo que se adapta mejor a la realidad económica y a la dinámica de las familias pobres, contemplando su necesidad de seguir invirtiendo en la consolidación de la vivienda. Se logra atender así a un mayor número de familias más pobres y alcanzar mayor impacto social con los recursos disponibles.

La vivienda como proceso, con estas características, lleva aparejado el concepto de vivienda incremental o progresiva, pero también requiere que se contemplen adecuadamente, desde el inicio, las necesidades de la familia destinataria.

Es importante no caer en una falsa antinomia, porque el concepto de vivienda-proceso ha servido muchas veces de excusa a los gobiernos para implementar soluciones indecorosas, con el argumento de llegar a más gente y que la población después las complementará con su propio esfuerzo. Eso será posible si existe apoyo crediticio y asesoramiento técnico; de lo contrario, el Estado se estará convirtiendo, él mismo, en generador de informalidad.

Otras combinaciones son posibles y seguramente más eficientes que los



Asentamiento Barrio Aeropuerto, La Plata.

extremos de viviendas terminadas hechas por empresas o autoconstrucción exenta de todo apoyo: si se logra aunar la voluntad, el esfuerzo y el saber de la población con mecanismos de facilitación imprescindibles, como el acceso al suelo, el financiamiento y el acompañamiento profesional, y se apunta a construir, no lo que resulta más rentable para las empresas sino lo que necesita la gente, el esfuerzo social dará mejores resultados y se llegará mejor a más familias.

La autoproducción organizada y con apoyo estatal, en los países y momentos en que existe o ha existido, es un claro ejemplo de ello.

#### ***1.4. La vivienda como producto económico escaso o como bien social potencialmente abundante***

- **Vista como un producto económico escaso**, la teoría económica lleva a concebir la vivienda como producto escaso que se edifica con dinero, aún más escaso, y fuera del alcance de la mayoría.

La vivienda entra a la competencia por recursos limitados, que deben distribuirse entre múltiples necesidades. Se acepta así que sólo los que tienen dinero y saben manejarlo o gestionarlo, pueden producir vivienda para venderla a terceros; su premio por hacerlo es en dinero (la utilidad).

Los que no tienen recursos, que deben ahorrar para acceder a un crédito y eventualmente a un subsidio para adquirirla en el mercado son, en el mejor de los casos, concebidos como demandantes activos de vivienda o simples clientes potenciales; pueden ser sujeto de los programas asistenciales, o en el peor de los casos excluidos y sin techo; no se les concibe como productores, pese a que es el

sector que ha producido la mayor parte de la vivienda existente, sin o con escaso apoyo.

La vivienda concebida como producto de la escasez se refleja con claridad en el número reducido de unidades producidas para los sectores de bajos ingresos en la mayor parte de los países pobres o de mediano nivel de desarrollo; en la mala calidad de las soluciones habitacionales, y en la inadecuación de las mismas al desarrollo personal, familiar y comunitario.

- **Como bien social potencialmente abundante**, la vivienda que produce la gente, en condiciones de pobreza y sin apoyos, resulta ser la más abundante y la que suele generar, una vez que se consolida, un nivel más alto de satisfacción para sus usuarios. Puede tener problemas de funcionalidad y diseño, pero no es ni mínima ni necesariamente precaria.

No se produce bajo las leyes de la escasez, sino bajo formas capaces de potenciar los recursos financieros limitados de sus habitantes.

Se parte de un concepto mucho más rico de recursos: las propias habilidades; el apoyo mutuo; la solidaridad; el uso de materiales locales reciclados; la imaginación; el ahorro popular bajo control social directo o el ahorro en materiales; el uso de tiempos libres; la supervisión directa del proceso productivo por los interesados; las formas de comunicación y negociación popular sobre precios, ofertas, oportunidades, y la vinculación de los procesos de vivienda con actividades económicas y lúdicas, que incrementan la capacidad financiera de los participantes.

Por el camino se deben enfrentar muchas dificultades y realizar un gran esfuerzo, lo que no siempre resulta en soluciones adecuadas y tiempos oportu-

nos. Por eso se hace necesario potenciar estas enormes capacidades mediante la organización y capacitación de apoyos técnicos e institucionales (créditos, subsidios y otros instrumentos públicos adecuados).

### 1.5. La vivienda como objeto o como acto de habitar

- **Pensada como objeto**, la vivienda se ve usualmente por los productores industriales, los gobiernos y los organismos financieros en términos cuantitativos. Se la maneja como estadística: déficit, rezago habitacional; número de créditos otorgados; número de viviendas iniciadas, en proceso o terminadas; metros cuadrados y número de cuartos construidos; metros cuadrados por habitante; mínimos y máximos. La vivienda objeto se vincula a los conceptos de vivienda terminada, producto industrial, máquina de habitar, mercancía y satisfactor social.

Se caracteriza por producir construcciones masivas, monótonas, despersonalizadas y por la acumulación caótica de conjuntos muchas veces cerrados y desarticulados del contexto urbano. Los organismos públicos que la financian le niegan por lo general sus funciones económicas y productivas, por no mencionar las culturales y espirituales, la limitan a sus funciones «reproductivas».

Esta conceptualización lleva generalmente a establecer como norma, el tipo y tamaño mínimo de los espacios que la conforman.

- **En cambio, pensada como acto de habitar**, la vivienda es un fruto cultural y como tal se articula no sólo a un lugar sino a su historia y su entorno social, natural y construido. Implica una relación cultural e incluso afectiva entre quien la habita

y el lugar que ocupa; es fruto de los procesos de poblamiento de un territorio; no responde a normas estrictas ni a espacios prefigurados; deja huellas, trazas urbanas e íntimas; es un producto vivo, que soporta el tiempo, que se adapta a la vida cambiante de la familia y a las transformaciones del contexto; genera arraigos, nostalgias y regresos; aloja y da un marco digno a todas las funciones individuales, familiares y comunitarias, sin negar las económicas y las espirituales; manifiesta diferencias individuales y expresiones colectivas; es generadora de ciudad; se caracteriza por producir espacios de diversidad y armonía; exalta la vida. Constituye, en suma, un acto poético.

La vivienda objeto se asocia a decisiones tomadas por otros, en tanto que, como acto de habitar se vincula a la autogestión, individual o colectiva.

### **1.6. La vivienda como proceso formal o informal**

Existe la tendencia a considerar como informal a toda vivienda que no es producida por productores o desarrolladores públicos y/o privados empresariales.

Se trata de un concepto falso e interesado, que ha llevado a aplicar a la vivienda autoproducida calificativos que atraviesan la secuencia informal-irregular-illegal-acto criminal que debe castigarse. ¿Qué entendemos por vivienda informal? Aquella cuyo acceso al suelo no está legalizado en razón de irregularidades en la tenencia o por ser producto de una invasión o una venta fraudulenta.

También aquella construida sin permisos ni licencias de la autoridad pública o cuya construcción no está legalizada.

¿Se puede aplicar ese término a la vivienda hecha al margen de los meca-

nismos de mercado? Sólo la vivienda totalmente autoconstruida o realizada por ayuda mutua respondería a esta definición.

Aun en ese caso puede haber compra de suelo y de materiales, e incluso alquiler de equipos y otros componentes en el mercado. Aunque no sea éste el caso, su producción fuera de cualquier acto mercantil no define su carácter formal o informal. ¿A aquella que no es producida para venderse en el mercado? No, porque se estaría incluyendo la autoproducción familiar o espontánea que cuenta con suelo legal y autorizaciones, la producción pública y la producción social organizada que no comparten las características de la informalidad mencionadas arriba. ¿A la que no cuenta con asistencia técnica?

Menos aún, porque esta circunstancia no define su carácter informal, ya que millones de viviendas en el mundo, reconocidas legalmente, jamás contaron con asistencia técnica en su diseño y edificación.

Es fundamental reconocer que la producción social organizada de la vivienda y el hábitat, que se realiza bajo la promoción y el control directo de las organizaciones y otros productores sociales que operan sin fines de lucro, participa de todas las características de la producción formal: requiere contar con personalidad jurídica para obtener el crédito y los subsidios públicos; accede al suelo legalmente, sea mediante la compra en el mercado o la adquisición de reservas territoriales del Estado o de suelo público desincorporado por alguna dependencia gubernamental; debe gestionar permisos y licencias; paga derechos y contribuciones.

Adicionalmente, cuenta con asesoría técnica, contrata servicios y adquiere materiales y otros componentes en el mercado.

La diferencia con la producción privada empresarial estriba en que, una



Vista Parcial de Ciudad Oculta (Villa 15), CABA.

vez terminada, la vivienda no se pone a la venta en el mercado; es ocupada directamente por el grupo social promotor o integrado específicamente para habitarla; aunque su propiedad generalmente se individualiza, también puede ejercerse mediante modalidades que impiden la especulación, la apropiación individual de las plusvalías generadas por el trabajo del colectivo y el rompimiento de su proceso organizativo (es decir: propiedad o arrendamiento cooperativo, contratos de uso y goce, y otras modalidades sujetas al control de la organización o de la empresa social que la produjo).

Existen procesos contradictorios y convergentes entre la informalidad y la formalidad. La informalidad jurídica de la vivienda popular tiende a resolverse mediante programas de regularización y el registro formal de las construcciones. La formalidad de la vivienda unifamiliar de interés social producida por entes públicos y por el mercado tiende a su vez a informalizarse mediante ampliaciones no autorizadas, el desdoblamiento de la familia original en varios hogares que ocupan informalmente el mismo predio, y la transformación de espacios habitables en áreas de producción o de servicios. El resultado físico de estos procesos puede ser muy semejante, en tanto que el jurídico llega a ser contrario al de su situación de origen. Esto lleva a concluir que evitar la llamada informalidad tiene más que ver con una política de suelo orientada a atender las necesidades de los sectores de bajo ingreso que con programas de regularización que perpetúan la cultura pública y social de la irregularidad. Es necesario, en consecuencia, eliminar el dualismo que el uso de los términos formal e informal ha generado y que sólo ha servido para descalificar e incluso criminalizar la producción social de la vivienda y el hábitat.

## 2. Formas de producción habitacional

De acuerdo al concepto de vivienda que se maneje es posible perfilar las características de las diferentes formas de producción habitacional.

La vivienda regida por las leyes de la oferta y la demanda, manejada como mercancía y como producto industrial terminado, concebida como producto económico escaso y como objeto, es característica de la producción mercantil, denominada generalmente de interés social.

La vivienda entendida como derecho humano universal, bien de uso, proceso, producto cultural, bien potencialmente abundante y como acto de habitar, caracteriza a la producción social.

La vivienda concebida como servicio y como satisfactor social, que a su vez caracterizó a la producción pública, ha desaparecido en la mayor parte de los países. Las intervenciones públicas directas que aún subsisten o que hoy resurgen, responden a uno u otro de los modelos perfilados arriba, o a sus varias combinaciones posibles. Los factores determinantes para la caracterización de las diferentes formas de producción son:

- **El tipo de promotor, productor o desarrollador (público, privado, social)**, que es el agente que controla el proceso habitacional en cuanto a que es de quien parte la iniciativa; quien toma las principales decisiones; quien gestiona, integra y coordina los diversos factores que intervienen en el proceso productivo de la vivienda, y quien asume la responsabilidad de adjudicarla, venderla o entregarla a los destinatarios;
- **Los principios, objetivos y estrategias**, que orientan la actividad del promotor,

productor o desarrollador (esto es: su orientación hacia sectores sociales de bajo ingreso, sectores vulnerables o sujetos de crédito; su carácter lucrativo o no lucrativo; su concepción de la vivienda como producto terminado que se coloca en el mercado, o como proceso social y bien producido para el uso de los propios destinatarios o productores organizados; su voluntad de incorporar la participación activa y alcanzar el control del proceso productivo por los propios destinatarios organizados, o la de ofrecer un producto competitivo en el mercado, etcétera). De acuerdo con la definición y criterios anteriores se identifican tres formas de producción habitacional:

- **producción pública:** provee acceso a la vivienda, principalmente a los sectores sociales de bajo ingreso, mediante la promoción directa de proyectos por parte de algún organismo público que la produce para ser arrendada o para entregarse en propiedad, mediante la canalización de créditos y/o subsidios a sus beneficiarios o derechohabientes. Aunque, como consecuencia de los ajustes estructurales impuestos por el Fondo Monetario Internacional y más tarde por las políticas derivadas del Consenso de Washington, la producción pública de vivienda tendió a desaparecer en las últimas décadas del siglo XX, han venido resurgiendo nuevas modalidades de producción y mejoramiento del hábitat bajo la iniciativa y el control de instituciones públicas;
- **producción privada mercantil:** desarrolla, con fines lucrativos, a través de empresas promotoras privadas (inmobiliarias, constructoras y desarrolladoras), edificios y conjuntos habitacionales que se venden en el mercado a demandantes indivi-

duales, sujetos de crédito, eventualmente apoyados por subsidios estatales.

Esta forma de producción, inspirada en el modelo chileno e impulsada desde los años ochenta por los organismos multilaterales de financiamiento, tiene a ser la única reconocida en las políticas públicas.

En consecuencia, sólo ella se estructura como sistema y cuenta con los instrumentos de apoyo necesarios para desarrollarse;

- **producción social:** produce sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de autoproductores y desarrolladores sociales, viviendas y conjuntos habitacionales que adjudica a demandantes individuales u organizados (principalmente de bajos ingresos), que en general son identificados y participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional.

Si consideramos que una forma de producción se distingue de las otras por el tipo de agente promotor que ejerce el control sobre la integralidad del proceso de producción y distribución de la vivienda, y por los principios, objetivos y estrategias que orientan su trabajo; que dicho control implica la toma de decisiones, el manejo de los recursos y el establecimiento del precio que deberá pagar el usuario por su vivienda, se puede afirmar que *no existen formas mixtas de producción habitacional*.

Esto no niega que coexistan y se complementen diferentes formas, dentro de los sistemas nacionales de vivienda.

Existen, sí, modalidades mixtas en la fase de construcción, como la autoconstrucción asistida o dirigida, pero aun en este caso quien ejerce el control integral del proceso es quien define si se trata de producción social, pública o privada.

Existen asimismo sistemas altamente sofisticados de diseño y construcción, que combinan soportes estructurales producidos por empresas o entidades públicas, y divisiones o componentes separables que los usuarios incorporan libremente en la organización de su espacio habitable. Sólo en el caso de que el control integral de este último proceso quede en manos del usuario, podría hablarse de un esquema mixto de producción de vivienda.

### 3. Modalidades y principales variantes de la producción habitacional

De manera genérica se identifican dos modalidades de producción de vivienda: *autoproducción* y *producción por terceros*.

El primer caso se refiere al proceso de mejorar o producir nuevas viviendas y componentes del hábitat que se realiza sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control directo de sus propios usuarios, sea de manera individual, familiar, comunitaria o colectiva organizada.

La *autoproducción* incide en todas las fases del proceso habitacional y no debe confundirse con la *autoconstrucción*. La autoproducción incluye, entre otras posibles, las siguientes variantes:

- **Individual,** hecha por iniciativa y bajo el control personal o familiar de los habitantes de la vivienda. Involucra los dos extremos sociales, ya que la practican tanto los sectores de más bajo ingreso como los más adinerados.



Casas realizadas por autoconstrucción. Barrio Aeropuerto, La Plata.

- **Realizada por grupos u organizaciones sociales sin personalidad jurídica**, que promueven y participan activamente en: programas de mejoramiento barrial y de vivienda para organizar el ahorro; realizar gestiones; negociar compras en común; recibir asesoría técnica y desarrollar tareas de ayuda mutua; actividades de gestión de suelo y regularización de su tenencia, de servicios urbanos y de articulación de los programas públicos; el montaje de cobijos de emergencia, o la construcción de viviendas y equipamientos provisionales en casos de desastre.

Pese a las limitaciones que enfrentan, existen experiencias exitosas realizadas por organizaciones que carecen de personalidad jurídica:

- **Emergente**, conducida por grupos integrados por personas sin techo, principalmente en los países desarrollados, que operan al margen de las formalidades institucionales: experiencias *hippies* iniciadas en el último tercio del siglo XX; ocupaciones de edificios abandonados de todo tipo que se adaptan al uso habitacional; reciclamientos de viejas construcciones, componentes y materiales; habilitación de contenedores, vehículos viejos, barcasas o vagones de trenes como habitación.

- **Comunitaria tradicional**, realizada mediante procesos solidarios propios de las comunidades indígenas y campesinas; incluye, entre otras variantes: la mano vuelta; la ayuda mutua; la faena, tequio o ayno, trabajo comunitario empleado en la construcción, y el mantenimiento de la infraestructura y equipamientos.

- **Colectiva organizada**, promovida y realizada bajo el control de organizaciones sociales legalmente constituidas para generar o mejorar la vivienda de sus miembros y otros componentes del hábitat.

Entre otras variantes comprende: cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, sindicatos y empresas sociales (urbanas o rurales) de diversa naturaleza.

Por su parte, se entiende por *producción por terceros* el proceso de mejorar o construir nuevas viviendas y otros componentes del hábitat que realizan entidades especializadas en resolver las necesidades habitacionales de la población que atienden.

La producción por terceros incluye las siguientes variantes: mejoramiento y ampliación de viviendas y otros componentes del hábitat que se encuentran en proceso de consolidación; producción de viviendas progresivas o terminadas para la venta o para ser asignadas en propiedad individual o colectiva; producción de vivienda de arrendamiento; construcción de equipamientos.

En los cuatro casos el proceso productivo puede ser conducido por: promotores individuales, empresas inmobiliarias, constructoras o desarrolladores privados; organismos públicos; productores o desarrolladores sociales sin fines de lucro (organizaciones no gubernamentales y sociales productoras, cooperativas matrices, organizaciones gremiales o financieras sociales especializadas en vivienda), e instituciones de asistencia pública o privada.

Como puede observarse, las diversas variantes de la autoproducción corresponden a modalidades de la producción social de la vivienda y el hábitat.

En cambio, la producción por terceros incluye variantes de las tres formas de producción (pública, social y privada).

Por *sistema de producción habitacional* se entiende el conjunto de programas, proyectos y actividades relativos a los procesos de planeación, construcción y distribución de la vivienda, conducidos por promotores, productores y desarro-

#### 4. Sistemas de producción y gestión habitacional

lladores que trabajan en forma organizada, planificada y continua, bajo esquemas de operación estructurados.

Todo sistema de producción habitacional requiere para operar adecuadamente de un sistema integrado y específico de instrumentos de apoyo (jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales y de fomento).

La gestión pública de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, el transporte, la comunicación social e incluso la cultura y la recreación, se viene organizando desde finales de los años treinta del siglo pasado en sistemas que, conforme se fueron consolidando, convirtieron en abstracta y lejana su relación con las personas a las que sirven, ignorando y de hecho eliminando de su consideración las expresiones culturales, las formas de vida diversas y los lugares en los que éstas se desarrollan.

La evolución de los sistemas, bajo dicha tendencia, condujo a su burocratización y rigidización, y a convertirlos en mecanismos de control social manejados por intereses económicos y políticos, en los que quedan cada vez menos espacios para la diversidad, la creación autónoma y la interacción humana.

La evolución de la producción de mercado ha llevado a *la consolidación de esquemas cerrados de producción y de gestión pública de vivienda*.

Los sistemas cerrados se desarrollan de acuerdo a procedimientos preestablecidos, recogidos en manuales de operación de aplicación rigurosa.

Responden a estructuras verticales y jerárquicas de decisión y control y limitan, en consecuencia, la participación tanto del personal que los opera, como de los actores a los que sirven. Son manejados por especialistas y por instituciones

organizadas sectorialmente, lo que tiende a desvincularlos de las intervenciones de otros actores. En el caso de la producción y gestión de la vivienda y el hábitat éstos se caracterizan por: estar controlados por equipos técnicos especializados; manejar una gama limitada de prototipos urbanos y de vivienda, que se repiten aun en contextos geográficos y sociales diferentes; establecer procesos productivos industrializados, incorporar componentes prefabricados e incluso producir viviendas completas o secciones de ellas en fábricas especializadas.

Su lógica productiva se basa en la disminución y el control estricto de los costos y los tiempos en las fases de planeación, producción y distribución de la vivienda. Su operación adecuada requiere también de normas estrictas y de un sistema de apoyo institucional congruente con la gama limitada y las características de los programas que manejan.

Mientras que la producción mercantil privada de vivienda funciona bien dentro de sistemas cerrados, la producción social se ve totalmente limitada para operar en ellos, dada la diversidad de situaciones y de variantes productivas que la caracterizan. Por otra parte, la diversidad de circunstancias económicas que enfrentan y de rasgos culturales que caracterizan a los sectores de bajos ingresos, la multiplicidad de iniciativas que surgen de esa diversidad, la urgente necesidad de apoyar su inserción productiva en la sociedad y de fortalecer su capacidad de decisión y de participación en el manejo de la vida pública, *requiere el desarrollo de un sistema abierto de producción y gestión habitacional.*

Los sistemas abiertos tienden a ser más horizontales en su estructura y a abrir espacios más amplios a la participación de sus operadores y destinatarios.

Se manejan con un mayor nivel de apertura e incertidumbre y, en con-

secuencia, estimulan la innovación y la diversidad de soluciones. Tienden a tejer redes de interacción y retroalimentación entre los actores que los operan y gestionan, entre experiencias diversas y entre los múltiples fenómenos que tienen lugar en el territorio o que se expresan en el espacio virtual.

Se inscriben y tienen el potencial de manejar la complejidad, mediante acciones intersectoriales, interactorales e interdisciplinarias. Respecto a la producción, se trata de sistemas más complejos que trabajan soluciones específicas «a la medida», de acuerdo a las características de la población o del grupo social atendido y del lugar en el que se ubiquen; parten de las necesidades, posibilidades, capacidades y deseos de éstos, manifestados mediante procesos participativos; aplican tecnologías constructivas y metodologías sociales adecuadas al caso específico; incorporan sistemas mixtos de construcción (contratados a terceros, apoyados por voluntarios y/o realizados por autoconstrucción y ayuda mutua); no se limitan a manejar componentes técnico-constructivos y administrativos, sino que incorporan aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales en la determinación de las soluciones y dan cabida, a todo lo largo del proceso productivo, a la participación de diversos agentes externos, y generan espacios compartidos de control del proceso productivo por parte del grupo social participante y de sus asesores.

Su lógica productiva se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad; el fomento de procesos participativos en todas las fases de su desarrollo; el manejo más flexible de los tiempos; estrategias complejas de reducción de costos directos, mediante el ahorro colectivo y/o en especie; la producción in situ de materiales y componentes constructivos, y la aportación voluntaria de mano de obra; la reducción significativa de los costos indirectos, ya que se eliminan utilidades y



Vista de Puerto Madero, CABA.

gastos de publicidad, ventas e incluso los de tramitación y administración, que se abaten gracias a la participación activa de sus destinatarios.

La operación fluida y eficiente de un sistema abierto de producción y gestión habitacional participativa exige a su vez un sistema específico de instrumentos de opciones múltiples, capaz de responder con agilidad, flexibilidad, eficacia y eficiencia a la diversidad de procesos que caracterizan el hábitat popular, esto es, de instrumentos congruentes entre sí, y a la vez con la lógica social y operativa de esta forma de producción. Administrar la complejidad que esto implica requiere simplificar los requisitos y construir procedimientos operacionales flexibles, basados en la confianza hacia el destinatario. Sistematizar y simplificar la gestión pública institucional y no las soluciones habitacionales, es el objetivo que se persigue.

## 5. Producción social de la vivienda y el hábitat

### 5.1. Significación social y valor estratégico

En los países del sur, entre un 50 y un 75% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat, son producidos y distribuidos al margen de los sistemas de mercado controlados por el sector privado, e incluso de los programas financieros estatales. Con diferentes nombres y características, este fenómeno se produce en todos los países del sur y, aunque en mucho menor escala, en zonas urbanas y rurales de los países industrializados. Es lo que antes hemos llamado *producción social de la vivienda y el hábitat (PSH)*. Como ya vimos, la PSH comprende todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros agentes

sociales que operan sin fines de lucro.

Los procesos de producción social de vivienda y otros componentes del hábitat se dan tanto en el ámbito rural como en el urbano, y pueden tener origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables.

Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva, que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat.

Se trata de un fenómeno que presenta múltiples variantes productivas, que van desde el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes y la producción de nuevas viviendas, hasta el mejoramiento barrial y la producción y gestión de grandes conjuntos urbanos o rurales.

La PSH, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa.

Al situar al ser humano en el centro de sus estrategias, su método de trabajo y sus acciones, pone en marcha procesos innovadores de profundo contenido social e impacto transformador.

Esos procesos pueden, además, contrarrestar las tendencias actuales que

contribuyen a desarrollar mecanismos de decisión cada vez más alejados de los pueblos e incluso de los estados nacionales, rompiendo la soberanía a todos los niveles e implantando nuevas formas de dominación, más sutiles y abstractas; promoviendo la globalización económica, controlada por grandes corporaciones, y la delegación de responsabilidades sociales que antes asumía el Estado, tanto en la iniciativa privada como en los sectores sociales empobrecidos dejados a su suerte; generando pobreza, desigualdad y múltiples formas de exclusión social; depredando la naturaleza, degradando el ambiente y despojando a los pueblos de sus bienes naturales y saberes ancestrales; destruyendo los colectivos mediante prácticas que individualizan los problemas y las soluciones, dividen a las comunidades y subordinan las organizaciones sociales y los derechos humanos a los intereses económicos y políticos de los poderosos, y criminalizando la protesta y procurando impedir que prosperen las propuestas y las iniciativas sociales autónomas. Frente a dichas tendencias, la PSH *puede cumplir un papel estratégico* en virtud de que:

- Basa sus prácticas en el ejercicio de la democracia participativa y el control social de las decisiones y procesos productivos y de gestión, con lo que contribuye a construir ciudadanía, abrir espacios concretos a la soberanía popular, hacer efectivos los derechos sociales y las garantías individuales y fomentar la corresponsabilidad.
- Acrecienta la capacidad de gestión de los pobladores organizados y su control sobre los procesos productivos del hábitat;

- Derrama recursos provenientes del ahorro, el crédito y los subsidios en la comunidad en que se desarrollan las acciones, fortaleciendo así los circuitos populares del mercado, la economía de los participantes y la de los sectores populares en su conjunto;
- Abre y defiende espacios productivos controlados en todas sus fases por organizaciones sociales, constituyendo un contrapeso local y nacional importante a la concentración y dominio económico de unos pocos;
- Controla los procesos de promoción, planeación, producción, distribución y uso de la vivienda, lo que limita las injerencias tecnocráticas; favorece el desarrollo de la capacidad técnica y administrativa del pueblo; respeta y alienta la diversidad, las prácticas culturales y el desarrollo tecnológico adecuado al entorno ambiental y a la participación comunitaria; fomenta decisiones que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida, tanto a nivel urbano como familiar; abarata costos y favorece la movilización de los múltiples recursos técnicos, sociales y culturales que constituyen la riqueza de los pueblos;
- Contribuye a la construcción de instrumentos que reconocen y alientan el crecimiento personal y la acción colectiva consciente y responsable, coadyuva así a enfrentar con eficacia las tendencias individualizantes y marginalizantes actuales.
- Contribuye también a dicha estrategia social como consecuencia de basar sus prácticas productivas y de gestión en el trabajo, la acción organizada de los par-

ticipantes y la canalización de solidaridades y apoyo mutuo; sustentar sus iniciativas locales en prácticas culturales ubicadas en contextos ambientales específicos, lo que permite no sólo respetar la diversidad sino avanzar significativamente en el desarrollo, experimentación y difusión de prácticas que aportan a la sustentabilidad ambiental urbana; reconocer como su principal fuerza movilizadora a la gente que participa, garantizando así una mayor atención a las necesidades de los diversos actores, principalmente de las mujeres, grupos empobrecidos y en situación de vulnerabilidad, y aliviar los largos y desgastantes procesos de autogestión individual, lo que contribuye a facilitar y hacer más productivo, efectivo y organizado el esfuerzo social.

### **5.2. Principales productores sociales de vivienda y componentes del hábitat**

Por su relevancia en el proceso de integración de un sistema abierto de producción social sólido y de alto impacto, se perfilan a continuación algunos actores que conducen y/o apoyan procesos autogestionarios organizados de producción y gestión del hábitat.

#### **a) Entidades autoproductoras:**

Organizaciones o empresas sociales, legalmente constituidas, que realizan proyectos de mejoramiento, ampliación y/o construcción de viviendas nuevas y conjuntos destinados a resolver las necesidades habitacionales de sus miembros. Entre las modalidades más comunes y desarrolladas destacan:



Proyectos de Autoconstrucción. Barrio Aeropuerto, La Plata.

las cooperativas de vivienda, que son sociedades regidas por los principios cooperativos y constituidas por personas decididas a enfrentar colectiva y organizadamente, y sin fines de lucro, su necesidad común de vivienda, y las asociaciones civiles y otros emprendimientos sociales, que con similares objetivos responden a procesos de operación menos estructurados que las cooperativas, acordes con la realidad social, el nivel organizativo y la capacidad económica y técnica de cada grupo específico.

***b) Entidades productoras especializadas sin fines de lucro:***

Desarrolladoras sociales, ONG productoras y otras organizaciones profesionales, cooperativas matrices, organizaciones sociales de amplia membresía que cuentan con cuerpos técnicos especializados, y otros agentes legalmente constituidos que realizan y/o asesoran en forma continua proyectos habitacionales para terceros.

Operan sin fines de lucro y dan prioridad a grupos sociales de bajos ingresos, vulnerables o en situación de emergencia, a los que identifican desde las primeras fases del proceso productivo para fomentar su capacitación y su participación activa y organizada.

*Desarrolladores sociales* es un término general que incluye diferentes tipos de entidades o empresas sociales no lucrativas que gestionan, realizan, asesoran y/o financian programas, proyectos o acciones de producción social de vivienda en forma organizada, planificada y continua.

Su trabajo se acompaña siempre de asistencia técnica capacitada e inte-

gral, que implica el desarrollo de procesos participativos y formativos durante las diversas fases del proceso habitacional.

Entre los más relevantes encontramos a los siguientes:

• **Cooperativas matrices de vivienda:**

Reciben en forma abierta la inscripción de socios con la finalidad de asistirlos en la organización de secciones o unidades cooperativas filiales; organizan y fomentan el ahorro sistemático de sus socios y apoyan la integración social, la planeación y la gestión de sus proyectos ante las entidades públicas y financieras; asesoran la adquisición de suelo, la construcción y la adjudicación de las viviendas; otorgan o contratan con organismos especializados la asistencia técnica integral; negocian precios, acopian e incluso producen materiales y componentes constructivos; conceden préstamos complementarios a las unidades cooperativas, pudiendo constituir al efecto una sección de ahorro y préstamo.

• **ONG productoras de vivienda:**

La necesidad de ampliar la productividad y los alcances de la producción social de vivienda, a partir de la acumulación y sistematización de sus propios procesos de asesoría a grupos y organizaciones populares, conduce a que algunas ONG asuman el papel de promotoras y ejecutoras de proyectos habitacionales.

Pasan así de ser entidades asesoras a participar directamente en la producción habitacional a mayor escala. Los grupos destinatarios, a su vez, pasan a ser contratantes, disminuyendo así el número de actividades que como productores directos tendrían que conducir o realizar.

• **Cuerpos técnicos vinculados a los movimientos sociales:**

Algunas organizaciones sociales de amplia membresía y experiencia han generado sus propios cuerpos profesionales que trabajan exclusivamente para ellas, bajo lineamientos semejantes a los de las ONG productoras.

• **Organizaciones civiles filantrópicas:**

Para atender casos de emergencia y a grupos vulnerables o en pobreza extrema (damnificados, niños de la calle, ancianos, mujeres solas con hijos, enfermos), existen organismos de carácter filantrópico que asumen el papel promotor de programas de vivienda.

Se incluyen como parte de la producción social por compartir sus principales características, lo que les exige contar con su propia planta profesional, asumir el papel promotor y ejercer el control del proceso productivo.

**c) Instituciones de apoyo a la Producción Social del Hábitat y la Vivienda:**

• **Centros o institutos de asistencia técnica:**

Entidades no lucrativas que proporcionan asesoría técnica a los procesos de PSH bajo formas organizativas de ONG, asociaciones o cooperativas de profesionales, grupos vinculados a los gremios, talleres universitarios o cuerpos técnicos dependientes de organizaciones sociales.

Las características de esta forma de producción exigen, en sus modalidades más complejas, que la asesoría sea integral (social, técnica, financiera, legal,

administrativa y contable).

• **Federaciones de cooperativas de vivienda:**

Organizaciones cooperativas de segundo grado que promueven, capacitan, organizan, asesoran y respaldan la producción y gestión social de vivienda y otros componentes del hábitat a través de unidades cooperativas.

Por tratarse de entidades sociales organizadas de acuerdo a los principios cooperativos, que aglutinan un número importante de socios y unidades de vivienda, juegan un papel importante en la creación, desarrollo y defensa de esta forma de producción y gestión social del hábitat.

• **Organizaciones apoyadas por voluntarios:**

Existen organizaciones civiles, religiosas y políticas que proporcionan asesoría técnica y realizan tareas constructivas organizando y canalizando la participación de voluntarios, principalmente en apoyo de familias sin techo, migrantes, desplazados y damnificados por desastres.

• **Empresas socialmente responsables:**

Algunas empresas interesadas en mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares exploran caminos que les permitan colocar sus productos y sistemas constructivos fomentando, capacitando, asesorando e incluso financiando procesos de producción social de vivienda.

A ubicarse en los límites de una y otra forma de producción debe reconocerse la autonomía de ambas partes y garantizarse que: el control y las decisiones

que orienten el proceso productivo en todas sus fases estén en manos de los productores sociales; el cobro de los servicios que presente la empresa sea transparente y esté negociado con los productores sociales, y que los costos que deban cubrir estos por concepto de crédito, compra de materiales, alquiler de equipos, asesoría técnica y otros conceptos, estén por debajo de los precios de mercado.

## 6. Consideraciones finales

La realización plena de las enormes potencialidades y posibilidades transformadoras de la producción social de la vivienda y el hábitat en sus diversas modalidades y variantes, depende de diversos factores, tales como: el nivel efectivo de control del proceso productivo que puedan ejercer los productores sociales; la conducción participativa, abierta, democrática y transparente de los procesos; la calidad y alcances de la participación de los propios destinatarios en las acciones que se realicen; la consistencia organizativa del grupo participante, y el grado de apropiación del proyecto que éste logre alcanzar.

A su vez, todo ello depende en gran medida del involucramiento del conjunto de participantes en las diversas tareas y comisiones que se organicen, de la realización de programas de capacitación que acompañen el proceso en sus diversas fases y tareas, la metodología que se utilice en la formación e integración social de los participantes, y la calidad e integralidad de la asistencia técnica.

Algunos errores graves a evitar tienen que ver con la delegación de las decisiones y de la conducción del proceso productivo y de gestión en un dirigente o un pequeño grupo de ellos, o en los asesores técnicos; con el pagar a terceros o delegar

en parientes la responsabilidades de trabajo y presencia, que exige la apropiación social de este tipo de iniciativas, y con el ahorrar contratando asesores inexpertos o desinteresados en los principios y objetivos sociales que orientan esta forma de producción y de gestión del hábitat.

No es con denuncias y exigencias, ni sólo con propuestas, que vamos a lograr superar estos desafíos, sino comprometiéndonos a traducir en acciones concretas nuestros sueños de un mundo diferente, lo que hoy nos exige actuar simultáneamente en muchos frentes y ser capaces de construir alianzas y solidaridades.

Pero ante todo es necesario dilucidar con información, conocimientos y reflexión permanente, a partir de nuestras propias experiencias en la producción y la gestión del hábitat, lo que es funcional al mantenimiento y profundización del mundo de la dominación económica, financiera y tecnocrática, y lo que, en cambio, aporta a la emancipación y a la construcción de una civilización más humana, en armonía con la naturaleza.

# Capítulo 6

## Derecho a la Ciudad

Luchas y propuestas para la Reforma Urbana.

**María Lorena Zárate**



# Capítulo 6

## Derecho a la Ciudad

Luchas y propuestas para la Reforma Urbana.

### La ciudad que tenemos

La imagen que conocemos de las grandes ciudades de América Latina nos muestra a primera vista: caos, desorden, falta de planeamiento, violencia, asentamientos populares que son vistos como un problema, gente que construye dónde y cómo puede, sin calidad, sin seguridad. Favelas, villas, barracas, barriadas, chabolas, todos calificativos cargados de prejuicios que nos llevan a pensar en los orígenes e implicancias de la palabra slum (en inglés) hace más de un siglo.

Lo que vemos hoy en el territorio, sabemos, no es casualidad ni capricho de la naturaleza, sino que es producto y consecuencia de condiciones económicas y sociales de profunda desigualdad, que generan exclusión, marginalidad e informalidad.

Existe un porcentaje que oscila entre el 20 % y el 80% de nuestros ciudadanos que obtienen sus ingresos de la llamada economía informal y la mayor parte de ellos viviendo en asentamientos irregulares. Según cifras oficiales, un 33% de la

población de la región, el equivalente a 180 millones de personas, vive en situación de pobreza, incluye esta cifra a 71 millones que padecen indigencia (ONU-Hábitat, 2012). Este grupo humano, excluido en términos económicos, lo está también en términos territoriales, jurídicos y políticos; *“no-ciudadanos”* que por no tener un domicilio formal, no siempre pueden acceder a sus otros derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales y, por supuesto, no participa en la toma de decisiones. Estos barrios deben ser mirados desde otra perspectiva, la mirada debe posicionarse en el *“adentro”*. Una mirada centrada en el gran esfuerzo de la gente por construir y transformar su entorno y sus condiciones de vida, a través de procesos individuales, familiares o colectivos.

En estos últimos debe concentrarse el respaldo para sostener el impulso, ya que son los que generarán grandes cambios a nivel comunitario e individual.

Desde hace años en América latina, estos procesos son llamados *“gestión y producción social de la vivienda y el hábitat”*, procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas bajo el control de autoprodutores organizados u otros agentes organizados que operan sin fines de lucro, propiciando articulación de saberes y recursos de múltiples actores (organizaciones barriales, movimientos nacionales, ONG, investigadores y académicos, organismos de gobierno, legisladores, instituciones de cooperación internacional).

En términos generales podemos decir que entre el 50 y el 70% de la vivienda y los espacios habitables en el mundo del sur los ha hecho la gente.

Sí, ni el Estado ni el mercado, sino la gente. Como puede, claro. A veces mejor, a veces peor, pero siempre con un proceso, con una lógica que si aprendemos a mirar y a entender se puede potenciar de una manera considerable. Organiza-

ciones afiliadas a Coalición Internacional para el Hábitat, HIC, y otras redes aliadas llevan años haciendo propuestas e incidiendo en las políticas públicas para abrir y fortalecer este camino. Apoyado en marcos normativos, instrumentos financieros, fiscales, administrativos y de fomento, y con acceso a recursos públicos de manera integral y sostenida, logra resultados absolutamente envidiables. Esfuerzos como éste han construido ya cientos de miles de viviendas en varios países de la región.

Por supuesto en cada lugar las tipologías y los procesos son distintos pero en casi todos los casos lo primero que se construye no son las casas, sino el lugar comunitario, el lugar para todos/as, para las asambleas, la toma de decisiones, la capacitación, los talleres, la radio; y luego la escuela y el centro de salud; el mercado, las áreas deportivas y recreativas. En fin, mucho más que sólo casas.

Por eso hablamos de una verdadera gestión transformadora de pedazos de ciudad. Decimos que estos esfuerzos de la gente organizada, cuando son reconocidos y apoyados, generan cambios profundos tanto de las personas en lo individual y colectivo (autoestima, dignidad, conciencia crítica) como del entorno físico, y tienen incluso un fuerte impacto en la dimensión política, en términos de generar una ciudadanía consciente y responsable (la transformación en el modo de organizarnos, defender nuestros derechos, elaborar y discutir propuestas con las autoridades e involucrarnos en su implementación y seguimiento).

Otra imagen la aportan: barrios extremadamente ricos en nuestras ciudades, como el que se llama Santa Fe en el oeste de la Ciudad de México, donde desde hace muchos años se ven surgir torres enormes y brillantes, como en una película de ciencia ficción o un videojuego, la imagen por antonomasia del *“desarrollo urbano”*. Modernas e hiper-tecnológicas oficinas de las grandes compañías



Vista de calle Florida, CABA.

transnacionales, hoteles y departamentos de lujo en los metros cuadrados probablemente más caros de América Latina.

Ahí tampoco hay ciudad: ni plaza pública, ni lugar para el encuentro y el intercambio, ni veredas para caminar, ni sendas para andar en bicicleta. Eso sí, unos complejos gigantes para hacer compras y consumir cosas muy caras de todo tipo. El transporte público es escaso -sólo para llevar a la mano de obra necesaria para mantener esa vida suntuosa y a las y los estudiantes sin coche particular de la universidad privada que se encuentra en la zona.

Desde un enfoque crítico y de derechos humanos deberíamos preguntarnos cuál ha sido la actuación del Estado en todos esos casos.

Pasamos así a otra imagen: Conjuntos habitacionales de escalas inimaginables, que pueden ir desde las 3.000 hasta las 70.000 viviendas, en terrenos ubicados a decenas de kilómetros del centro, que hasta hace poco eran tierras de cultivo o bosques y zonas de recarga de acuíferos (en el caso de México, además, muchos de estos nuevos mega-conjuntos habitacionales se encuentran implantados muy cerca de pequeños pueblos tradicionales e incluso prehispánicos).

Si pensamos en la cantidad de gente que eso implica estaríamos hablando en realidad de nuevas “ciudades” pero, ¿cuántas plazas, escuelas, hospitales, iglesias, bancos, parques ven ahí? Sembradíos de casas, todas chiquitas, todas iguales, y poco más. Otro ejemplo es el “modelo” (surgido en Chile hace muchos años y promovido por el Banco Mundial) que se sigue implementando en otros países (Brasil, Colombia, Sudáfrica, entre varios otros).

Un porcentaje escandaloso de millones de vivienda construidas en estos últimos años están vacías, abandonadas o nunca ocupadas, porque no se han

podido dar los créditos suficientes (el sistema sólo opera a través de la banca comercial, que deja afuera a toda persona que no pueda comprobar un cierto nivel de ingreso formal y estable, es decir, más del 50% de la población) o bien porque la gente a la que le han adjudicado estas casas en lugares tan alejados no tiene o no puede gastar tanto tiempo (un promedio de 4 horas por día) y dinero (hasta un 50% del ingreso) en trasladarse hasta los lugares con ofertas de empleo y equipamientos.

Como ha sucedido antes y ya ha sido estudiado y denunciado, estos nuevos conjuntos están generando además una serie de problemas muy graves para los que sí llegan a habitarlos: deterioro estructural prematuro, hacinamiento, violencia intrafamiliar, afectaciones crónicas a la salud, delincuencia, etc.

## Las ciudades que queremos

Decimos que *“otra ciudad es posible”*: justa, democrática y sustentable. Un derecho nuevo, colectivo. Si bien no está reconocido como tal en los compromisos internacionales de derechos humanos, sí podemos señalar que está incluido en muchos instrumentos jurídicos y normativos de distintos países y ciudades, inclusive a nivel regional. Mencionaré algunos de ellos más adelante.

Creemos que el derecho a la ciudad supone una mirada territorial integral y transformadora, que nos permitirá profundizar la democracia y al mismo tiempo avanzar en la realización de los derechos humanos.

Por un lado, supone retomar la planificación como una función pública inalienable, que debe ofrecer espacios para la participación hasta el más alto nivel

a través de mecanismos de democracia directa para la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan nuestras vidas, nuestros lugares y los bienes comunes.

### El derecho a la ciudad se desglosa en seis fundamentos estratégicos

**a) El ejercicio pleno de la ciudadanía:** es decir, la realización de todos los derechos humanos, para todas y todos. ¿Cómo avanzar en esto? Un paso fundamental -obligatorio para todos los países que los han suscrito- es adecuar la legislación nacional, provincial y local a los estándares internacionales de derechos humanos, para que ése sea el marco general de toda política pública.

A su vez, abrir espacios institucionales donde se puedan realizar -colectivamente, con participación popular- diagnósticos y programas de derechos humanos, además de promover el reconocimiento de nuevos derechos (a la tierra, la energía, el transporte, entre otros). Una tarea fundamental para lograrlo, será la difusión y formación de la ciudadanía en general, y -sobre todo- de los funcionarios públicos, sin olvidar a aquellos encargados de la impartición de justicia.

Según el marco internacional de derechos humanos, las obligaciones del Estado en esta materia se agrupan básicamente en:

- **Respetar:** abstenerse de tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos. Si la gente está haciendo un esfuerzo por detentar derechos y no se le están dando alternativas, no se pueden criminalizar esas acciones.
- **Proteger:** impedir que terceros actores (particulares, empresas) afecten o violen

derechos humanos de las poblaciones y las personas. Al Estado le toca ser garante, poner límites y proveer mecanismos para la defensa y la justicia (tribunales, etc.).

- **Garantizar y realizar:** dedicar el máximo de recursos, para concretar los derechos humanos bajo el principio de progresividad y la obligación de no regresividad.

**b) La función social de la propiedad, la tierra y la ciudad:** es uno de los elementos que consideramos centrales dentro del derecho a la ciudad, presente desde hace tiempo en muchas constituciones de nuestra región, pero crítico respecto de su implementación. Todos los ciudadanos tienen derecho al usufructo equitativo de los recursos y los bienes que la ciudad ofrece.

Por lo tanto, se deben generar instrumentos específicos para frenar la especulación, la segregación urbana y la exclusión; proteger a las personas y comunidades de los desalojos y los desplazamientos forzados, que están calificados por las Naciones Unidas como violaciones graves a los derechos humanos.

En varios países ya se ha avanzado en instrumentos diversos para esto: impuestos progresivos a los suelos en engorda, expropiación con fines públicos, prescripción y regularización de los barrios autoproducidos (programas masivos aplicados en las últimas dos décadas en varios países). Instrumentos como la Ley de reforma urbana (Brasil), la Ley de desarrollo territorial (Colombia) o los acuerdos para la apropiación pública y reutilización con sentido social de las plusvalías urbanas. Por supuesto que esto incluye también esquemas de crédito y subsidio, para la adquisición de suelo por los sectores empobrecidos, controlando el precio del mismo y marcando zonas especiales de interés social (como se las denomina

en Brasil, dentro del Estatuto de la Ciudad).

**c) La gestión democrática de la ciudad:** su tarea intenta fortalecer los espacios institucionalizados de toma de decisiones y no sólo los espacios consultivos ciudadanos. El desafío radica en conquistar consejos que no sólo *“aconsejen”* sino que también puedan tener capacidad de decisión y seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

El Consejo y la Conferencia de las Ciudades en Brasil, con un amplio -y muy disciplinado- proceso participativo desde lo local hasta lo nacional, es un buen ejemplo de máximas atribuciones y representación equitativa de todos los sectores de la sociedad.

Muchos instrumentos ya están reconocidos en las constituciones y marcos jurídicos pero hay otros que todavía no (o, peor aún, que existían y se perdieron): mesas de concertación, referéndums, plebiscitos, iniciativas ciudadanas, contraloría social, revocación de mandato, comisiones territoriales, planeación y presupuestación participativa, entre muchos otros.

**d) la producción democrática de y en la ciudad:** intensamente relacionado con la gestión social del hábitat, el derecho a producir la ciudad.

Un hábitat que sea productivo, que nos genere ingresos, un hábitat que fortalezca la economía popular y no las ganancias cuasi-monopólicas de unos pocos (en general, de las cadenas transnacionales).

Es central pensar cómo recuperamos y valoramos la capacidad productiva de la gente. No alcanza con iniciativas o programas sueltos, es necesario definir y

poner en práctica una serie de instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales y de fomento (formativo, socio-organizativos, tecnológico).

Espacios y proyectos productivos en los conjuntos habitacionales, espacios de autogestión, producción y generación de ingresos en las viviendas y en los barrios. Ya tenemos un largo catálogo de buenas prácticas<sup>(1)</sup>, es hora de que empecemos a poder presumir de las buenas políticas.

**e) El manejo responsable y sustentable de los bienes comunes energéticos, patrimoniales, históricos y culturales:** la relación de la ciudad con el territorio en el que se encuentra, y con su entorno.

Cómo hacer para mejorar las ciudades que tenemos, y que esto no implique destruir el campo y consumir todo lo que tenemos alrededor, afectando seriamente la naturaleza y las condiciones de vida de las comunidades vecinas y a las futuras generaciones. Regulaciones y sanciones más estrictas, el uso de tecnologías apropiadas, la protección de los acuíferos, la captación de agua de lluvia, la reutilización y reciclaje, la priorización del transporte público.

Una serie de medidas que aplicadas a consciencia, colaboran en controlar el impacto ambiental y social de nuestras actividades. Cuando, desde el sector público o privado, se emprenden nuevos proyectos, en general se piensan y promocionan en función de lo que *“hace falta”* y, por lo tanto, de lo que se va a *“proveer”*. Pero rara vez se piensa en términos de lo que ya hay, y de lo que se va a transformar o perder. Esto implica una afectación seria a los medios y modos de vida de una determinada población que, en muchos casos, ya sufre condiciones de

<sup>1</sup> Ver Ortiz, E. y Zárate, M.L. (2005).

vulnerabilidad y no logra defenderse.

**f) El disfrute equitativo de la ciudad:** disponibilidad y calidad de los espacios públicos, para que cumplan sus diversas funciones de intercambio, encuentro, convivencia, ocio, recreación, creatividad colectiva, manifestación cultural y debate político. En muchas de nuestras ciudades se han ido privatizando, se han ido perdiendo esos espacios: calles, plazas, parques, foros, salón de usos múltiples, centros culturales, etc. Sitios que son básicos para la vida de la comunidad, se han ido convirtiendo en otras cosas, en general dedicadas al lucro.

Hay que pensar entonces cómo hacemos una política pública que tome en cuenta esas dimensiones también; como ya dijimos, una política preocupada por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad no hace, necesaria ni solamente, casas. Se requieren tanto las infraestructuras como los programas de apoyo a iniciativas culturales, lúdicas, creativas, fomentando en especial las autónomas y autogestivas.

Espacios públicos y comunitarios para el disfrute de las personas, formas no motorizadas de recreación y transporte, en pocas palabras, la ciudad como espacio abierto y expresión de la diversidad.

## Avances y desafíos

Las propuestas y alternativas para la ciudad que queremos defender y construir, tienen algo de sueño, de un ideal que nos lleva a seguir trabajando y luchando. Existen avances claros tanto en las sociedades, como en las comunidades



Costa de Isla Paulino, La Plata.

y algunos gobiernos locales, provinciales y nacionales.

Pasos institucionales muy modestos algunos, frágiles tal vez que pueden revertirse; imperfectos, pero innegables. Como ejemplo podemos citar que una parte de lo que entendemos por derecho a la ciudad, ya está incluido en instrumentos como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (firmada por más de 400 ciudades en el 2000), la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2005) y la Carta de Derechos Humanos de Gwangju, Corea del Sur (2012). Como ejemplos de referencias aún más explícitas del derecho a la ciudad, la función social de la propiedad y la gestión democrática del territorio están, por supuesto, el ya mencionado Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001), la Constitución de Ecuador (2008), la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010) y la Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011). Pero los avances, sabemos, nunca dejan de ser desafíos. Cuando los temas y perspectivas que trabajamos pasan a estar en boca de muchos y en algunos documentos relevantes, nos entusiasma pero también nos pone alertas.

Así, en el 2007 y para nuestra sorpresa, el derecho a la ciudad aparece en el punto 29 de los Programas de Acción que aprueba la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Iberoamérica, donde *“instruyen”* a los Ministros y Máximas Autoridades de Vivienda y Urbanismo que *“promuevan la consagración del derecho a la ciudad, mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, a infraestructura y equipamiento social, y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables”*. Sin duda nos alegra que el tema esté explícitamente en la agenda oficial pero nos preocupa que su significado y su alcance queden limitados. Desde hace muchos años, la Asamblea de Ministros/as

y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo (MINURVI) ha aprobado numerosas declaraciones respecto al rol del Estado y las políticas integrales de hábitat como estratégicas para la superación de la pobreza y una distribución más equitativa, pero no vemos avances sustantivos en ese camino (y muchas veces nos parece que las señales van más bien en sentido contrario). Por eso en el 2008, con una serie de redes regionales y más de cien organizaciones (de catorce países) de América Latina elaboramos, firmamos y difundimos una declaración de la sociedad civil para los ministros de vivienda y urbanismo. En tres páginas condensamos un diagnóstico rápido, de los problemas que veíamos fundamentales, un planteo de qué entendemos nosotros por el derecho a la ciudad, y cuatro puntos de recomendaciones de qué se puede y debe hacer, desde las políticas públicas.

A nivel nacional, desde los gobiernos, avanzar en su implementación y que no quede reducido a un eslogan más o menos de moda. Por supuesto, sabemos que depende de nosotras/os si todo esto se hace o no; de si tenemos la capacidad de hacer oír nuestras propuestas y ejercer la presión suficiente para darles seguimiento, y cuidar que se concreten con el sentido que queremos. Ahora, el desafío es global. El V Foro Urbano Mundial -que cada dos años convoca Naciones Unidas- fue en torno a *“El derecho a la ciudad: uniendo lo urbano dividido”* (Rio de Janeiro, marzo de 2010).<sup>(2)</sup>

Nos encontramos actualmente inmersos en el proceso preparatorio de Hábitat III, (la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos) dedicada en esta ocasión, a vivienda y desarrollo urbano sustentable.

Se pretende como resultado una *“Nueva Agenda Urbana”*, por eso, creemos

<sup>2</sup> Más información en [http://www.hic-al.org/eventos.cfm?evento=857&id\\_categoria=6](http://www.hic-al.org/eventos.cfm?evento=857&id_categoria=6)

que desde la sociedad civil y los movimientos sociales, tenemos un rol fundamental que cumplir. Por un lado, recordar los compromisos asumidos por los gobiernos y los diversos actores involucrados en las conferencias anteriores (Hábitat I en Vancouver, 1976; Hábitat II en Estambul, 1996), evaluar los avances y denunciar los retrocesos. El derecho a la vivienda, la atención prioritaria a la población sin hogar, la prohibición de los desalojos y desplazamientos, la función social de la tierra y la propiedad, la recuperación de plusvalías urbanas, el derecho a la ciudad.

Todo eso y más, constan como compromisos en los documentos previos. Cientos de promesas incumplidas. Por otro, el objetivo es hacer escuchar y dar por sentadas nuestras reflexiones y propuestas -en el marco de las discusiones y documentos oficiales- desde el nivel nacional hasta el internacional. Informes de gobiernos, Comités Nacionales de Hábitat, Informes regionales de las instancias de la ONU, Comités de Expertos, Unidades de Política (*Policy Units*) y Documentos Temáticos (*Issue Papers*). Son varios los canales que ya están abiertos, en general con poca o nula participación de la sociedad civil.

Finalmente y para muchas y muchos quizás lo más relevante para posicionar estos temas en la opinión pública, movilizar amplios sectores de la sociedad (en particular a las y los jóvenes), visibilizar y articular luchas y alternativas que resisten y crecen en todos los rincones del planeta.

Un punto central es que no debemos permitir un enfoque que se circunscriba únicamente a la *“Nueva Agenda Urbana”*. Lo de *“nueva”*, si no se aclara, resulta sospechoso: ¿había una *“agenda urbana”* anterior? ¿por qué es necesaria una *“nueva”*?. Entendemos que no ha sido suficientemente justificada, la reducción de la anterior Agenda Hábitat (por lo demás en su mayoría incumplida). Desde nues-

tro punto de vista, no habrá derecho a vivir con dignidad en la ciudades si a la vez no respetamos, promovemos y garantizamos el derecho a vivir con dignidad en las zonas rurales, en el campo y en las comunidades indígenas y tradicionales.

Considerando que estas categorías no son estáticas y hoy más que nunca se están viendo cuestionadas por las yuxtaposiciones, convivencias y mixturas varias que se dan entre ellas- el derecho a la ciudad nos obliga a mirar el territorio y los lugares donde vivimos, de una manera más integral y compleja.

Los fenómenos ambientales (ecosistemas, cuencas, climas, entre otros), sociales (migraciones, relaciones familiares, formas de organización), económicos (circuitos de producción, distribución, consumo, reutilización, reciclaje y desecho), políticos (instancias de gobierno, representación y toma de decisiones, marcos legales, políticas públicas, programas y proyectos) y culturales (idiomas, tradiciones, imaginarios) entretejen relaciones y procesos que los vinculan estrechamente. Nuestras luchas y propuestas no pueden ser cómplices de una visión dualista, que mantiene al campo y la ciudad como realidades autónomas, desvinculadas, separadas y enfrentadas; en una relación que es más de competencia y explotación que de complementariedad y solidaridad.

Muchas décadas de falta de apoyo sustantivo a la producción familiar rural, en pequeña escala y la publicidad más o menos agresiva que ensalza el consumismo urbano como el único modelo de vida deseable, siguen expulsando a millones de jóvenes de sus lugares de origen, dejándolos sin opciones viables más que la pobreza, el suicidio o la violencia. Sin duda, muchos de los contenidos de este nuevo derecho se encuentran en cosmovisiones y prácticas anteriores al capitalismo, y muchas de ellas son, no sólo distintas sino incluso contrarias a él.

Debemos retomar y profundizar esta perspectiva, si queremos que la reforma urbana avance como propuesta de cambio de paradigma frente a lo que muchos no dudan en llamar una “*crisis civilizatoria*”. En ese sentido, creemos que los valores y propuestas que contiene el derecho a la ciudad tal y como lo estamos planteando, presentan varios puntos en común con las cosmovisiones milenarias del buen vivir (Sumak Kawsay en quechua) y el vivir bien (Suma Qamaña en aymara) que han cobrado particular relevancia política y programática en la última década.<sup>(3)</sup> Entre otros elementos, vale la pena mencionar que ambas propuestas:

- Ponen a los seres humanos, sus relaciones entre sí y con la naturaleza (entendidos como parte de ella, y ella como algo sagrado) en el centro de nuestras reflexiones y acciones;
- . Consideran la tierra, la vivienda, el hábitat y la ciudad como derechos, no como mercancías;
- . Profundizan la concepción y el ejercicio de la democracia (no sólo representativa sino también y sobre todo distributiva, participativa y comunitaria);
- . Impulsan los derechos colectivos y no sólo ni sobre todo los individuales-  
Conciben y alimentan una economía para la vida y para la comunidad;

3 Incluidos como principios rectores en las Constituciones del Estado Plurinacional de Bolivia y la Constitución de la República de Ecuador. Para una compilación de artículos con debates recientes sobre estos conceptos, así como sobre los desafíos que presenta su implementación, ver las publicaciones a cargo del Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo y los números de la Revista ALAI citados en la bibliografía.



Vista parcial de la Villa 31, CABA.

. Ejercitan la complementariedad y no la competencia (ahora rebautizada `competitividad`).

. Respetan, fomentan y garantizan la multiculturalidad y la diversidad.

En términos más amplios, podría afirmarse que en los dos casos (derecho a la ciudad y buen vivir) se libra también, una lucha epistemológica.

Se trata de procesos colectivos de construcción de sentido (conceptos y discursos, a la vez que prácticas) y que, por lo tanto, corren los mismos riesgos (como otras tantas propuestas previas) de ser cooptados y/o vaciados de contenido.

El buen vivir y el derecho a la ciudad destacan el rol fundamental del Estado (en sus distintos niveles y reformulado desde una visión plurinacional) en la redistribución y la construcción de comunidades más justas y equitativas (garantías normativas, capacidad institucional, recursos públicos), a la vez que enfatizan la relevancia y el derecho a fortalecer procesos autogestionarios y de construcción de poder popular. Ahora sí, para finalizar, les dejo dos reflexiones de teóricos muy conocidos, Henri Lefebvre y David Harvey que, en cierta medida, condensan el sentido del derecho a la ciudad, cuando lo definen como *“el ejercicio de un poder colectivo para transformar el proceso de urbanización”* y *“el derecho a cambiarnos a nosotras/os mismas/os, cambiando la ciudad”*.

No hace falta que insista en que la realidad que hoy tenemos es producto de decisiones, acciones u omisiones de personas y grupos.

Tenemos que pensar qué tipo de personas y comunidades queremos para el presente y el futuro y, si los seres humanos están en el centro de nuestras

políticas y nuestras preocupaciones, qué tipo de hábitat construimos para que siga formándose ese sujeto indignado y utópico, capaz de transformar la realidad en algo más digno y más justo para todas y todos.

# Capítulo 7

## La Economía Social

**Sergio Dumrauf**



# Capítulo 7

## Algunos criterios para plantear diferencias entre la Economía de Mercado y la Economía Social

*Adaptado de las conclusiones del libro: **Economía Social y Agricultura Familiar.**<sup>1</sup>*

Las propuestas alternativas a lo existente no se escriben en una pizarra vacía. El neoliberalismo está presente, no sólo en el discurso del poder, sino también en nuestro sentido común. Representa una estructura construida y opera en base a determinadas categorías de pensamiento y de acción.

Categorías que nos indican lo correcto, lo posible y lo que no es posible. En la medida que el sistema muestra fallas y otros principios éticos emergen, pensamos que hay posibilidades de construir alternativas. De todos modos, es imposible que esa construcción no sea en diálogo con ese marco de referencia, porque para estructurar algo nuevo es necesario desestructurar lo existente.

<sup>1</sup> **Economía Social y Agricultura Familiar.** *Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención.* Autores: Cittadini, R; Caballero, L; Moricz, M y Mainella, F (compiladores) Ediciones INTA. Buenos Aires. Año 2010. Disponible en: [http://inta.gob.ar/documentos/economia-social-y-agricultura-familiar/at\\_multi\\_download/file/INTA-economia\\_social\\_y\\_agricultura\\_familiar.pdf](http://inta.gob.ar/documentos/economia-social-y-agricultura-familiar/at_multi_download/file/INTA-economia_social_y_agricultura_familiar.pdf)

En este sentido, intentando sintetizar un esquema de criterios y categorías que estructuran y configuran la economía que tenemos -la economía de mercado-, contraponiéndolos a aquellos que estructuran la propuesta de la economía social.

## El sentido de la economía

¿Cuál es el sentido que estructura las relaciones económicas? ¿Cuáles son las motivaciones de los agentes económicos para realizar sus acciones? En la propuesta de la economía de mercado el sentido de la economía es el lucro, la ganancia, la acumulación de capital, y esta acumulación puede llegar a no tener límites.

El mercado puede representar un límite por la presencia de competencia- pero en esta lógica de la economía ninguna empresa de capital decide, per se, renunciar a acumular. Esta visión conlleva el supuesto de que la sociedad es una simple agregación de individuos, cuya motivación es la búsqueda (individual) de lucro. Se establece así una racionalidad de la economía (de mercado) que determina, en función de sus resultados, si los comportamientos de los individuos son racionales o irracionales, según cuán eficientes sean en lograr lucro.

Esta concepción de racionalidad refiere a una racionalidad instrumental. Como vimos, esta racionalidad consiste en vincular medios con fines: dado un determinado fin, busco un medio que permita lograrlo. El problema es lograr el fin, y la solución es encontrar un medio para llegar a ese fin.

A los profesionales nos han formado desde esta lógica. Se supone que hay

un problema técnico que son fines no cumplidos y que los técnicos tenemos que dar propuestas de soluciones que son los medios para llegar a esos fines.

Los técnicos somos “resolvedores de problemas”. A esa eficacia, de la que no puede desprenderse una acción intencional, se agrega el criterio economicista de la eficiencia: hay que hacerlo con el menor esfuerzo, con los menores recursos, con los menores costos, o dado un recurso hay que extraer el máximo resultado.

El problema se da cuando se absolutiza esta racionalidad instrumental y sus criterios de eficiencia. Cuando aparece la ilimitación, o la idea de que el fin justifica los medios. Desde esta lógica, cuando un sujeto se plantea alcanzar un fin, usa los medios como objetos. Si esto lo pensamos a nivel global, ese medio objeto es la naturaleza misma o las condiciones de vida de los trabajadores, por ejemplo. Desde la lógica de la racionalidad instrumental sólo interesa alcanzar el fin. Sin embargo, afortunadamente existen otras racionalidades. Por ejemplo, los pueblos originarios nos dicen *“nosotros no vivimos del bosque, vivimos con el bosque; cuando entramos al bosque a sacar madera, antes le hablamos”*.

Algún tecnócrata podría decir *“qué locura hablarle al bosque, si la naturaleza es un objeto que lo podemos manipular y que no habla ni actúa”*. Pero desde hace ya muchos años sabemos que la naturaleza sí actúa y reaccúa, como nos muestran los cambios climáticos y desastres ecológicos. Entonces, el bosque no es un sujeto con el cual realmente puedo establecer una conversación, pero lo que se está planteando simbólicamente, es que la cosmovisión de los pueblos originarios respeta las reglas y los equilibrios de la naturaleza. Y alguien debe hablar por la naturaleza para que la sociedad pueda ser armónica.

Cuando la Red Puna (Jujuy) compartió su experiencia de comercialización

colectiva de carne de llama, nos contaron que el cuidado de las llamas es una actividad asumida por las mujeres. Cuando llega el momento de sacrificarlas para la comercialización, un problema que se les presentaba es que las comunidades están muy aisladas, y con pocos y malos caminos entre ellas, por entre los cerros.

Una solución técnica posible hubiese sido contratar un camión, diagramar un recorrido por las comunidades, que recolecte los animales y los traslade al matadero. Pero resulta que esa solución no tiene en cuenta que en la cultura de las comunidades de la Red son las propias pastoras quienes sacrifican sus llamas.

La Red Puna organizó la manera de que las pastoras puedan ir al matadero junto con sus llamas, y entonces ellas mismas les hablan, se despiden y las faenan. Si esto lo vemos desde la racionalidad instrumental, este medio es extremadamente irracional porque es muy costoso y no se condice con el fin del lucro. Pero desde otra perspectiva, despreciar las prácticas que forman esa cultura local puede implicar la destrucción de los lazos de solidaridad, identidad y subjetividad que sostienen a esas comunidades.

En el sistema capitalista los productos son “cosas” que no importa por quién y cómo fueron producidas. Importa si me sirve o no me sirve, si me gusta o no me gusta. Cuando se exagera esta lógica utilitarista, este sistema instrumentaliza ya no sólo la naturaleza- sino hasta al mismo ser humano.

Cuando la publicidad manipula el deseo para hacer que la gente compre determinado producto, está tratando a la persona como un objeto, como una cosa. Un sistema que trata a la naturaleza y a la gente como objetos, produce deshumanización y su racionalidad está poniendo en riesgo la vida.

Desde la propuesta de la economía social sostenemos que la racionalidad

que debe guiar las acciones de los sujetos es una racionalidad reproductiva. Esto implica aceptar la necesidad de respuestas instrumentales para problemas particulares, pero entendiendo que no podemos atender dichos problemas y hacer desaparecer la humanidad en el proceso.

Sólo se puede tener fines si se cuida la vida. En la actualidad, disponemos de cantidad de indicadores científicos que muestran cómo se esta atentando contra la vida del planeta: indicadores sociales que reflejan hambrunas y otras condiciones inaceptables de vida que sufren millones de personas, e indicadores ambientales que advierten sobre los crecientes desequilibrios ecológicos.

Adicionalmente, este sistema sostiene su falta de legitimidad en base a la guerra: una de las grandes promesas de la modernidad que permanecen incumplidas es la promesa de paz perpetua. Entonces, lo que en un sistema puede ser racional en el otro es irracional. Para la economía social la vida está primero, lo cual no quiere decir que no podamos disentir sobre cuál es la buena vida que cada uno, cada comunidad, cada cultura quiere. Pero tenemos que estar vivos para ser capaces de poder discutirlo, esta es una diferencia importante, y eso hace al buen vivir.

La idea de que el buen vivir se logra a través del egocentrismo, del individualismo, del utilitarismo, que el ejemplo universal de la buena vida es el de aquella familia californiana, no nos ha llevado muy lejos en la calidad de la vida humana.

La experiencia que nos relataron los productores del Mercado de la Estepa nos muestra que no están afincados en esas comarcas tan lejanas por una motivación de ingreso monetario, sino por defender un modo de vida.



Feria Manos de la Tierra. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales -UNLP, La Plata.

## Las relaciones predominantes en la economía

En la propuesta de la Economía Social buscamos una combinación de los principios que institucionalizan las relaciones económicas -autarquía, reciprocidad, redistribución, intercambio, planificación. El conjunto de estos principios es necesario. Por ejemplo, en las experiencias que compartimos en estos seminarios se hizo mucha referencia a la soberanía alimentaria, y en el concepto de soberanía alimentaria esta presente el principio de autarquía.

En el sistema capitalista sí se absolutiza uno de esos principios: el principio de intercambio, y el desarrollo de las relaciones de mercado va construyendo ciertos criterios clave, como los criterios de competencia y eficiencia.

Aquellos que no son competitivos, no tienen derecho a existir, al menos como participantes del mercado, son castigados con la pena de la exclusión. Nadie es responsable por la destrucción de las vidas de otros, el mercado decide quién tiene derecho a emprender, a tener, a sobrevivir.

A pesar de su potencia destructiva, el mercado es también un mecanismo maravilloso de coordinación de millones de decisiones, vinculando iniciativas y articulando productores y consumidores, pero ocurre que no resuelve en sí mismo los problemas de toda la economía. No estamos proponiendo una sociedad sin mercado, el mercado debe existir pero entrelazado a toda la complejidad de principios de institucionalización de lo económico.

Mientras que en la economía de mercado hay competencia, en la economía social existe lo que llamamos cooperación y complementación. Todos los trabajos y capacidades son útiles, sólo tenemos que encontrar cómo puedan ser activadas e incorporadas para enriquecer a la sociedad, que todo el mundo esté

contribuyendo a esta sociedad desde lo que sabe y puede.

Admitir que existen diferencias y no querer que todos hagan lo mismo, es algo que hay que construir para evitar caer en la respuesta neoliberal que nos dice *“a todos ellos no los necesito... Porque si no necesito sus productos, no necesito sus capacidades, entonces no los necesito a ellos tampoco. Me resultan indiferentes”*. Las experiencias de los colonos en las ferias francas, las artesanas del mercado de la estepa, las comunidades de la puna, los huerteros de la feria orgánica, etc, nos muestran sus distintas búsquedas por otra manera de institucionalizar el principio de intercambio, donde no se absolutiza sino que es regulado por el principio de autarquía, de planificación/coordinación colectiva, de reciprocidad, de redistribución.

Estas búsquedas de otra manera de institucionalizar este principio, generan sistemas de intercambio socialmente más incluyentes y más justos. Las redes de trueque también han sido una experiencia muy difundida en nuestro país.

Hay redes de trueque que funcionaron (y aún funcionan) exitosamente, donde a partir de la emisión y el control bajo determinados criterios de una moneda social, se estructura un sistema de intercambio y se construye un mercado regulado socialmente. Construir mercados donde las relaciones sean otras, no implica negar ni despreciar que el productor tenga estímulo por vender su producto. Pero como vimos en el testimonio de esa artesana de la Estepa, además del estímulo personal que le genera que se vendan sus productos como reconocimiento a su trabajo y a la calidad de sus ponchos, ella también contó como al mismo tiempo comparte su conocimiento con otras artesanas, para que otras puedan hacerlo tan bien como ella. Ese estímulo personal por el reconocimiento material y no material

no lleva a las artesanas a una carrera desenfrenada de competencia.

Seguramente hayan ocurrido en el proceso pequeños roces o conflictos, porque esto es propio de toda construcción humana; pero dichos estímulos individuales han podido ser contenidos equilibradamente en un proyecto colectivo, en la construcción social de un mercado.

Si hay competencia es competencia cooperativa. Por que es funcional para la existencia del Mercado y por valores de solidaridad, porque no son indiferentes entre sí, porque son y se reconocen como personas, no como meros oferentes. Y aquí nuevamente nos enfrentamos al tema de la justicia y la inclusión/exclusión. Por un lado, un mercado como construcción social (y la economía en general) asienta su funcionamiento en determinados acuerdos y mecanismos asumidos de manera más o menos conciente por los actores-, que a su vez reflejan determinados criterios de justicia, sociohistóricamente construidos y aceptados.

En el sistema capitalista la justicia es centralmente punitiva. Sin embargo, en comunidades originarias podemos ver ejemplos de funcionamiento colectivo organizados bajo otras formas de justicia, como el caso de la justicia maya que es restitutiva y no punitiva. Por ejemplo, si encuentran a un miembro de una comunidad robando algo que pertenece a otra, llaman a los representantes de esa comunidad y les restituyen lo robado o reparan el daño causado, y se llevan al compañero de vuelta a su comunidad. Y allí, no es que lo encierran o lo castigan físicamente, sino que se reúne la comunidad con él y lo someten a compensar sus actos con trabajo comunitario.

## La relación entre producción y reproducción

En la lógica de la economía de mercado la producción y la reproducción aparecen desligadas entre sí y sólo mediadas por el funcionamiento -la “mano invisible”- del mercado. Desde la perspectiva de la economía social ambos momentos se relacionan dialécticamente. Debemos tratar de ver el conjunto de capacidades que tiene una comunidad, sus necesidades y los mecanismos y acuerdos que permitan asignar esas capacidades de manera que todos puedan realizar sus trabajos y resuelvan lo mejor posible sus necesidades.

No tiene sentido producir para no resolver necesidades porque implica realizar un trabajo que no es útil para nadie. Tampoco tiene sentido que haya necesidades insatisfechas cuando hay recursos que están inactivos.

Tenemos que poder balancear esto, el principio del plan y coordinación consciente es aquí muy importante.

## La división social del trabajo

En una economía capitalista, la división del trabajo y los procesos de producción están organizados por la lógica del capital. Ésta moldea la manera en que se producen los bienes, cómo se venden, y cómo se organiza el comercio a nivel mundial. Es la economía de mercado, que el liberalismo económico permitió legitimar como “la economía”. Aquí se encuentran las empresas de capital y toda su actividad económica, que está formalmente registrada. Además, hay otra esfera que contiene una economía subterránea, oculta para la mirada del sistema, porque no está registrada como la anterior. En esta esfera se ubica el trabajo de reproduc-

ción, así como todo el sector informal que participa del mercado pero que no está reconocido, legalizado, ni formalizado.

Todo esto conforma una determinada estructura de poder y una división social del trabajo, que organiza el sistema de la economía-mundo.

Desde la propuesta de la economía social tenemos otras posibilidades: organización a partir de la cooperación, la complementariedad, la planificación para lograr equilibrios sociales y ecológicos.

Podemos pensar una división del trabajo que no sea coercitiva sino voluntaria y se pueda optar entre los distintos trabajos con una libertad no asediada por el hambre. Hay una parte muy importante del trabajo asalariado que es absolutamente rutinario y que sólo obedece órdenes. Desde la economía social se plantea que el trabajo es parte de la vida. El trabajo no es un medio para el fin de vivir. Vivir es un fin que es la condición de todos los fines.

Es importante que el trabajo sea valorado, que uno sea reconocido en el trabajo, y que haya relaciones afectivas en el trabajo.

## La regulación de la economía

En la economía capitalista el mercado es el que regula la economía. Es un mecanismo autorregulado por el mercado como planteaba Polanyi. En cambio, en una economía social es la sociedad la que regula la economía, le pone límites, anticipa lo que no conviene hacer por las consecuencias que traerá.

Asume determinados valores y entonces no acepta determinadas actividades: el trabajo infantil, la explotación sexual de la mujer, por ejemplo.



Paseo de la Economía Social y Solidaria. Presidencia de la UNLP, La Plata.

Son actividades que son inaceptables y la decisión no pasa por el mercado por cuan eficientes o competitivas puedan ser sino por la calidad y la cualidad de esas actividades. La sociedad de libre mercado configura prácticas y relaciones economicistas, de determinismo económico. Lo económico determina todo: la calidad de vida, el reconocimiento social, los derechos y obligaciones, etc.

Lo económico es particularmente entendido en sentido crematístico, lo que tiene que ver con el dinero. El dinero es representante de la riqueza, de la calidad de vida, del status, del poder. El dinero, fetichizado, representa esas cosas. Por el contrario, desde la propuesta de la economía social los criterios centrales son criterios éticos y políticos. Detrás de las organizaciones hay principios, y sobre la base de esos principios se toman unas u otras decisiones.

Entonces, la economía no es un mecanismo que se autorregula, que nos determina, y no podemos hacer nada más que adaptarnos.

Podemos tomar decisiones conscientes en base a una ética, a principios fundamentales a los que no estamos dispuestos a renunciar. Podemos construir nuestro propio entorno social colectivo.

## El sujeto

En una economía de libre mercado el sujeto de la economía son las empresas de capital. Los trabajadores son tratados como objetos, no es la persona lo que interesa sino su función dentro de la empresa, la función dentro de la división del trabajo. El sujeto de la economía social son trabajadores asociados, autogestionados y democráticamente organizados. Se admite que haya relaciones de afecto,

es más, nos encanta que haya relaciones de afecto.

Como vimos en estas experiencias, eso no quiere decir que no pueda haber una crítica entre los compañeros, pero las relaciones no dejan de ser afectivas, de compañerismo.

Para construir una economía social necesitamos afecto entre los trabajadores y también una vinculación distinta con el consumidor, donde las artesanas le explican al cliente cómo se hila la lana; o las compañeras de las ferias que ofrecen recetas y dan cursos de nutrición para que los clientes urbanos aprendan a elaborar esos alimentos. Se teje una relación de afecto. Se trata de una economía del afecto, de la fraternidad, no sólo de la cooperación.

## El dinero

Como vimos antes, en la economía capitalista el dinero es una mercancía más, su finalidad es hacer negocios -dinero para hacer dinero, y representa el poder status social de quien lo detenta. En la economía social el dinero es un medio para hacer funcionar la economía: es un instrumento que podemos controlar y que podemos decidir cuánto emitir.

Las experiencias de monedas sociales, como los créditos de las redes de trueque, permiten organizar socialmente una red donde cada productor solamente puede realizar su trabajo si ayuda a realizar el trabajo de los otros.

Es una posibilidad muy valiosa, porque genera redes de intercambio multireciproco, y hace que uno se esfuerce por mejorar el trabajo de todos para que todos puedan tener mejores resultados.

## El crédito

Relacionado a lo anterior, el crédito puede ser un negocio financiero aunque esté presentado como microcrédito solidario. El costo del crédito, el interés, es un precio que está en discusión moral. En la economía social no queremos que haya interés. Podemos aceptar que, para que no se desvalorice el fondo rotatorio todos contribuyamos a mantener el poder real de ese fondo rotatorio, pero eso no es interés, la tasa de interés real es cero.

Queremos programas de crédito que empoderen a la gente y generen la situación para que la propia comunidad administre su fondo rotatorio. Una institución que tenemos que recuperar son las cooperativas de ahorro y crédito.

Estas funcionan con la captación de ahorros de los propios asociados y no sólo a partir de un fondo externo. Pero tienen que estar administradas y controladas por la misma gente para evitar repetir malas experiencias.

## Los precios

En una economía de mercado el precio refleja la posibilidad de sacar la máxima ventaja: pagar el menor precio posible por lo que compro y cobrar el mayor precio posible por lo que vendo. O puede pasar que simplemente uno es *"tomador de precios"* y entonces los precios están dados y cada uno se adecua.

En la economía social aparece una problemática de valores, aparece el término de *"precio justo"*. Se establece una discusión sobre la relación entre precio y trabajo. Si el trabajo es lo que produce valor, ¿no será que el precio tiene que estar relacionado con el trabajo, con el esfuerzo realizado, y no con la escasez en

el mercado? ¿Cómo establecer un sistema que relacione equilibradamente el esfuerzo para producir algo y el dinero que tienen que pagar por eso? ¿Cómo valorar trabajos de personas con capacidades distintas? ¿Si establecemos una moneda social para facilitar el intercambio, cómo fijamos los precios?.

Entonces, la pregunta es si es posible establecer un sistema de precio justo basado en el trabajo. Es un desafío bien complejo.

Entre otras razones, porque los productos no sólo cuestan el trabajo que llevó hacerlos, sino también el trabajo necesario para producir los bienes utilizados en la producción. Y de todas maneras, ¿cómo valoro la energía de la naturaleza? Los precios tienen que reflejar de alguna manera no sólo el intercambio entre los trabajos, sino también el intercambio con la naturaleza.

Entonces, necesitamos una teoría del valor más compleja, no alcanza ni siquiera con la teoría del valor-trabajo.

## El trabajo

El fordismo es un modo de organizar la producción y el proceso de trabajo que se inició en EEUU al interior de la fábrica de automóviles Ford en la década de 1920. Constituyó una revolución en el régimen de acumulación capitalista y se basó en la mayor especialización y control del trabajo a partir de la implementación de la cinta de montaje, que permitió fragmentar las tareas en pequeños movimientos, convirtiendo al trabajador en un apéndice de un mecanismo automático.

Se basa en un trabajo rutinario, repetitivo, técnicamente controlado por la cinta de la cadena de montaje.

Como los productos deben salir todos iguales, los trabajos tienen que ser siempre los mismos. El capitalismo también desarrolló otras formas como el toyotismo, que sí requiere la creatividad del trabajador, pero no para liberarla del yugo del capital, sino para extraerle a su creatividad toda la plusvalía posible.

Descubrió que los trabajadores pueden inventar y resolver problemas, de modo que organizaron el proceso de trabajo de manera de poder apropiárselo.

Puede dejar que los tiempos de trabajo sean más libres: el trabajador puede decidir relativamente sobre su jornada de trabajo, trabajar más temprano o más tarde, en su casa o en la oficina.

Parece una gran liberación pero en realidad es un sistema de explotación alternativo, desde muchos puntos de vista. ¿Cómo pensamos el trabajo desde la economía social? Como un hacer útil. Que todo el mundo pueda hacer, y que se puedan rotar los trabajos. Que algún día le toque a uno ser reciclador de basura también, pero no como castigo sino porque es una función social necesaria. Y que todos, como en algunas comunidades indígenas, deban cumplir funciones de autoridad delegada. Para que esto sea “eficiente” hace falta que las capacidades se equiparen. El capital no se hace cargo de desarrollar las capacidades de todos, simplemente las toma de los que las tienen porque las desarrollaron por su cuenta, o espera que el Estado se haga cargo de esta capacitación.

Una parte de los trabajos socialmente necesarios está directamente relacionada con capacidades muy específicas que tienen algunos trabajadores y trabajadoras. Entonces el objetivo es desarrollar esas capacidades de trabajo, enriquecerlas, diversificarlas, instaurar un trabajo más creativo, generar condiciones de trabajo donde uno se realice y sea reconocido.



Plantaciones de Tomate en Berisso.

Por supuesto que esto implica, cuestionar determinados mecanismos de status para evitar la cristalización de relaciones de poder.

## La tierra

En relación a la tierra, lo que plantea el capital es la expoliación, la tierra es considerada un objeto. Prima el hecho de conseguir ganancia (o renta), sin importar que se trata de un recurso no renovable.

Desde la economía social se plantea que somos uno con la naturaleza. Retomamos lo que sostienen los compañeros de las comunidades originarias, como seres naturales participamos de la cadena del ciclo de la vida.

Somos parte de la naturaleza, lo que nos diferencia es que tenemos conciencia, que podemos reflexionar sobre quiénes somos y preguntarnos qué es la vida. La modernidad supuso que lo que separa al humano de la naturaleza es que el humano dice *"pienso luego existo"*; en cambio la naturaleza no piensa, es una cosa, un objeto. Esto se impregnó en todas las ciencias.

Pero está creciendo la conciencia de que, incluso epistemológicamente, no tiene sentido sostener esa concepción, porque somos seres naturales.

Necesitamos de la naturaleza y somos parte de ella. Espiritualidad y corporalidad no se pueden escindir. Como especie, la transformamos con nuestro modo de comportarnos, y en ese sentido la especie humana es la única que en vez de adaptarse al medio, quiso adaptar el medio a sus fines.

Esta es una estrategia que debemos revisar porque es autodestructiva y tiende a acabar con la especie humana. Si pensamos la tierra, habrá que pensar en

el acceso a la misma. *“La tierra para el que la trabaja”* se dice, pero se podría agregar *“la tierra para el que trabaja con la tierra”*, no para el que usa la tierra y la agota, sino para el que trabaja con la tierra y acompaña su ritmo.

Quienes investigan en tecnologías agrarias saben que la tierra no es algo que simplemente se usa para lograr resultados, requiere ciertos cuidados y mantener ciertos equilibrios. Además, la forma de distribución social de la tierra determina distintos tipos de sociedades. En nuestros países de América Latina la tierra se sigue concentrando en pocas manos.

## La propiedad

En la economía capitalista la propiedad está institucionalizada como propiedad privada excluyente. Por el contrario, en la economía social vemos que hay muchas formas de propiedad: puede ser propiedad cooperativa, propiedad pública, propiedad comunitaria, propiedad mixta, propiedad privada, y otras más.

Además, se puede no tener el dominio pero sí derecho al usufructo, por ejemplo. Entonces tendremos que discutir si alguien puede ser propietario privado de un ecosistema. O si se puede repartir un ecosistema en lotes y que cada propietario haga con él lo que quiera, a riesgo de que desaparezca el ecosistema. ¿Una sociedad justa puede permitir que la propiedad privada acabe con el patrimonio de biodiversidad? ¿De quién es la biodiversidad? Podemos pensar que haya usufructo, pero siempre bajo ciertas condiciones. De modo que el sistema de propiedad es un sistema que regula las formas de acceso. Por ejemplo, las fábricas recuperadas. Representan una apropiación de activos productivos que están en

condiciones de producir, pero que el propietario decidió liquidar llevándola a la quiebra. Como respuesta los trabajadores la toman y deciden ponerla a producir.

Desde la perspectiva de la economía social, todo el sistema legal de propiedad debería ser revisado. Por ejemplo, se debe aceptar la cultura de las comunidades que no quieren ser propietarias de la tierra sino que quieren vivir en su territorio. ¿Cómo se convierte el territorio en un sistema de propiedad privada?

Cada comunidad tiene que decidir cómo quiere que sea reconocida su relación con el territorio.

## La libertad

Este concepto puede ser tratado de distintos modos. Por un lado, puede pensarse como la libertad de hacer lo que cada uno quiera. Los trabajadores son libres: si quieren trabajar trabajan, si no quieren trabajar no trabajan. Este es el fundamento formal del contrato de trabajo: el capitalista si quiere emplea y el trabajador si quiere es empleado, y sino no. Resulta que en la realidad, hay un montón de gente que no puede ejercer la libertad de trabajar, porque no hay trabajo.

O la de no trabajar, porque se muere de hambre. O no puede ejercer la libertad de comprar lo que quiere porque no tiene una cuota mínima de la riqueza producida por la sociedad como para poder intercambiarla con otros. La libertad está sesgada por el funcionamiento del mercado.

Para la economía social la libertad tiene la igualdad como condición. Podemos ser libres en la medida que tenemos resuelta la subsistencia y las condiciones materiales de vida.

Porque el que está en el borde de la supervivencia no es libre de rechazar un contrato de trabajo leonino. Está obligado a tomarlo para poder subsistir.

Entonces, ¿de qué libertad hablamos? Por el contrario, si hay igualdad, hay otras condiciones para la libertad. La libertad es fundamental, pero no tiene que ser una libertad entre desiguales.

### **El poder**

Desde la colonización se estableció la idea de poder como dominio, poder es dominación. Poder es poder hacer que otro haga algo. Es poder dominar la voluntad de otros, dirigirla. Pero puede haber otro concepto de poder, como construyeron los zapatistas el “mandar obedeciendo”.

El poder no es dominio, sino más bien una función pública. Tengo que cumplir con el mandato de los demás y soy revocable en cualquier momento. Todo menos una estructura cristalizada y personalizada de poder. Desde la economía social tomamos este otro concepto de poder, el poder de la asamblea, el poder de la rotación de los cargos, el poder de mandar obedeciendo. Cuando armamos nuestras propias organizaciones económicas estamos expuestos a la otra noción de poder. Pero hay maneras de cambiar la matriz epistemológica de lo que es el poder y pasar del dominio a una auténtica democracia, a una auténtica igualación de las capacidades de todos para incidir sobre los demás.

# Capítulo 8

## Productores sociales de hábitat y comunicación

Hacer y comunicar dos aspectos  
de una misma actividad

**Claudia Tello**



# Capítulo 8

## Productores sociales de hábitat y comunicación

### Cuál es el objetivo de nuestras acciones, de nuestra práctica, de nuestra militancia

La producción social de hábitat implica un proceso y resulta una herramienta que está en consonancia con el proyecto político que transitamos desde 2003. Su propósito coincide con el de otras acciones en otras áreas, a saber, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de nuestro país en general y en particular de aquellos que históricamente han resultado relegados en el ejercicio de sus derechos reconocidos. En términos habitacionales los pobladores de barrios periurbanos, villas y asentamientos presentan serias deficiencias en cuanto a la infraestructura de servicios urbanos, educativos, sanitarios y medioambientales, en cuanto a la conectividad con los lugares de trabajo y estudio, y también en el acceso a la tierra y a la vivienda.

Las luchas en este ámbito en particular se han puesto de manifiesto desde inicios del siglo pasado con las huelgas de inquilinos, la formación de villas al-

rededor de puertos y ciudades industriales, con un período donde se hizo realidad la justicia social con la construcción de barrios obreros en los gobiernos de Perón y posteriormente el loteo por compra a plazos y, nuevamente, la lucha contra la desposesión y el desplazamiento desde los '80 con las tomas de tierras que comenzaron antes de la finalización de la dictadura cívico-militar y que continuaron en distintos períodos, incluido el actual con características diversas.

Es para destacar que el Gobierno Nacional a partir del 2003 ha desplegado una serie de programas habitacionales como el Plan Federal de Construcción de Viviendas, Mejoramiento de Viviendas e Infraestructura, y recientemente el programa de créditos hipotecarios PROCREAR, entre otros. Estas políticas sostenidas de construcción de viviendas, y también las mejoras en los salarios e ingresos de trabajadores han permitido hacer descender el déficit habitacional.

Estos programas son de vital importancia y atienden a diferentes sectores sociales que necesitan la vivienda digna. Sin embargo, hay un sector social que es el más empobrecido como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales dictatoriales y posdictatoriales que, con la pérdida del trabajo formal quedaron en la marginalidad e informalidad de la economía viendo agravado el acceso a bienes materiales, servicios urbanos, a la tierra y a la vivienda propia constituyendo un porcentaje importante de la población. La magnitud y complejidad de tales situaciones se expresa en villas, asentamientos y barrios e indica que cabe ampliar las políticas públicas para optimizar las potencialidades de la gestión pública en la resolución de esta problemática.

Desde el punto de vista territorial este sector es el que no ha podido acceder a la tierra y la vivienda, y que generalmente está asentado en villas de

emergencia y asentamientos poblacionales precarios, en estado de vulneración de derechos. Esta situación se encuentra agravada por la especulación inmobiliaria y como consecuencia de la misma la sobrevaluación especulativa del valor de la tierra urbana, que torna su precio de imposible acceso a los sectores populares y que utiliza recursos que van desde la esfera política y judicial a la policial, hasta apelar a prácticas delictivas para desplazar y desalojar a la población asentada precariamente en tierras consideradas por su valor de cambio y no por su valor de uso o como bien social.

La posibilidad de acceder a la adquisición y regularización de terrenos y casas, al logro de una vivienda digna y un medioambiente saludable para la totalidad de la población es un logro pendiente para distintos segmentos de población. Esta estrategia de producción social del hábitat pretende construir vínculos y saberes que permitan el mejoramiento urbano, medioambiental y habitacional, a través de prácticas participativas, comunitarias y cooperativas.

### **Con quienes vamos a trabajar**

Los pobladores de barrios, asentamientos y villas han sido protagonistas de experiencias organizativas a lo largo de las últimas décadas en relación con las necesidades de educación y salud, de accesos y salidas, de iluminación y transporte público. También respecto de la inseguridad derivada de la delincuencia organizada y de la violencia institucional. La aspiración de urbanización de las villas se ha visto postergada en los principales distritos, especialmente en la CABA, donde los habitantes de las villas han logrado generar proyectos que no han seguido el curso

esperado para su concreción.

La población con la que vamos a trabajar presenta, entonces, una diversidad de experiencias colectivas de reclamo, existen organizaciones políticas y también asociaciones que se ocupan de problemáticas sociales específicas. La temática que se aborda en la producción social de hábitat involucra a todos los actores locales porque la situación desfavorable y el déficit habitacional tienen pocas excepciones en los lugares donde nuestras prácticas se desarrollan.

Asimismo han desarrollado estrategias comunicativas que han ido desde las propaladoras, hojas, diarios comunitarios y periódicos murales hasta radios comunitarias, revistas y en un período reciente el uso de las TIC, técnicas de información y comunicación a través de dispositivos digitales que tienen, actualmente, un uso muy extendido.

En cada espacio territorial en el que se plantea realizar acciones de producción de hábitat es necesario reconocer y caracterizar actores en el territorio *a quiénes se va a dirigir la convocatoria y con quienes se ha de trabajar en función de un proyecto participativo, colectivo e intersectorial*. Asimismo es indispensable identificar recursos y medios para el diseño de estrategias de comunicación que definirán *qué se quiere comunicar, cómo se establecerá esa comunicación y para qué se pondrán en juego esos vínculos comunicacionales*.

## Qué entender por comunicación

Comunicación es el proceso por el cual un individuo entra en cooperación mental con otro hasta que ambos alcanzan una conciencia común. Información,

por el contrario, es cualquier transmisión unilateral de mensajes de un emisor a un receptor. Comunicación es la relación comunitaria humana que consiste en la emisión/recepción de mensajes entre interlocutores en estado de total reciprocidad. Requiere de diálogo y participación.

Para los teóricos e investigadores latinoamericanos, los medios masivos tal como operan actualmente en su casi totalidad no son «medios de comunicación», sino «medios de información» o «de difusión». Podrían llegar a ser realmente «de comunicación» (y de hecho algunos pocos han logrado y demostrado serlo); pero para ello tendrían que transformarse profundamente. La irradiación de mensajes procedentes de informantes centralizados y sin retorno de diálogo no puede ser identificada con la comunicación humana.

La verdadera comunicación no está dada por un emisor que habla y un receptor que escucha, sino por dos o más seres o comunidades humanas que intercambian y comparten experiencias, conocimientos, sentimientos (aunque sea a distancia a través de medios artificiales). Es a través de ese proceso de intercambio como los seres humanos establecen relaciones entre sí y pasan de la existencia individual aislada a la existencia social comunitaria.

Para Luis Beltrán, comunicación es el proceso de interacción social democrática basada en el intercambio de signos, por el cual los seres humanos comparten voluntariamente experiencias bajo condiciones libres e igualitarias de acceso, diálogo y participación.



Curso de Productores de Hábitat. Secretaria Nacional de Acceso al Hábitat en conjunto con la Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Exactas - UNLP, La Plata.

## Comunicación y educación

La Comunicación no es sólo una «especialidad», un coto exclusivo de los profesionales formados en ella. Toda acción educativa, aun aquella que se realiza presencialmente en el aula y sin uso de medios, implica un proceso comunicativo. Un buen educador también necesita comprender este proceso.

Así como la educación es materia de análisis respecto de su historia, sus estrategias y procedimientos identificándose distintos modelos, la comunicación que está implícita en los procesos educativos, también puede analizarse desde perspectivas diversas. Principalmente vamos a tener en cuenta si se pone énfasis en los contenidos o en el proceso.

En el primer caso, en que se pone énfasis en los contenidos, el emisor es el educador que habla frente a un educando que debe escucharlo pasivamente, o es el comunicador que «sabe» emitiendo su mensaje (su artículo periodístico, su programa de radio, su impreso, su vídeo, etc.) desde su propia visión, con sus propios contenidos, a un lector (u oyente o espectador) que «no sabe» y al que no se le reconoce otro papel que el de receptor de la información.

Su modo de comunicación es, pues, el monólogo. Así como Freire cuestionó la educación «bancaria», investigadores del ámbito de la comunicación han desmitificado esa falsa comunicación-monólogo y están creando una nueva conceptualización de la comunicación. O rescatando una muy antigua.

Si pensamos en los múltiples mensajes que a diario son emitidos en el escenario social: un periódico sindical, un vídeo para la prevención del SIDA, un folleto sobre cooperativismo, una campaña ecológica por la preservación del medio ambiente, incluso la prédica religiosa, todos ellos son mensajes educativos o,

al menos, aspiran a serlo.

Generalmente, cuando se aborda la tarea educativa en el área de comunicación se espera ser capacitado sobre todo en técnicas. Esto es porque se piensa que si sus producciones y mensajes no logran «llegar» eficazmente a sus públicos es sólo por su desconocimiento de los recursos instrumentales.

Pero, hay cuestiones más importantes que las técnicas, aunque son necesarias, para realizar un buen material educativo - un video, un impreso, un programa de radio-, con ellas no basta. Antes es preciso conocer los principios para una buena comunicación, y éstos se aplican a todos los medios por igual para lograr una comunicación eficaz. A qué nos referimos con este adjetivo, a que no se trata entonces de imitar o reproducir acríticamente el modelo de los medios masivos hegemónicos. Estamos en busca de «otra» comunicación: *participativa, problematizadora, personalizante, interpelante*. Para lo cual también necesita lograr eficacia. Pero a partir de otros principios y hasta con otras técnicas.

Cuando nos proponemos poner *énfasis* en el proceso nos inspiramos en los desarrollos teóricos generados en los planteos sobre educación desarrollados en nuestra América Latina.

Aunque recibió valiosos aportes de pedagogos y sociólogos europeos y norteamericanos, es en nuestra región donde Freire y otros educadores le imprimen su clara orientación social, política y cultural y la elaboran como una «*pedagogía del oprimido*», como una educación para la democracia y un instrumento para la transformación de la sociedad. Para caracterizarla partiremos, de una frase del propio Freire:

«*La educación es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para*

*transformarlo*». Ya no se trata, pues, de una educación para informar (y aún menos para conformar comportamientos) sino que busca FORMAR a las personas y llevarlas a TRANSFORMAR su realidad.

De esa primera definición, el pensador brasileño extrae los postulados de esta nueva educación:

- . No más un educador del educando;
- . No más un educando del educador;
- . Sino un educador-educando con un educando-educador.

Lo cual significa:

- . Que nadie se educa solo;
- . Sino que los hombres se educan entre sí mediatizados por el mundo.

Esta dinámica, en el transcurso de la cual los hombres se van educando entre sí, es precisamente «el proceso» educativo. Esta realización educativa implica en consonancia acciones comunicativas apoyadas en principios equivalentes que provean a un proceso de acción-reflexión-acción en el que también existe la relación «*educador/educando*», «*comunicador/comunicando*» pero ya no como el que dirige sino para estimular el proceso de análisis y reflexión, para brindar herramientas, para trabajar colectivamente y para construir juntos.

## Un modelo autogestionario

Los participantes en un Seminario sobre Comunicación Social y Educación realizado en Quito a fines del siglo XX, con el auspicio de la OREALC/UNESCO, retomaron en sus conclusiones estas definiciones y añadieron que el proceso de comunicación debe realizarse de modo que de a todos *“la oportunidad de ser alternativamente emisores y receptores”*. Coinciden en esta certera formulación con el canadiense Jean Cloutier quien, para mejor expresarla, acuñó un término nuevo: EMIREC, amalgama de Emisor y Receptor.

Los hombres y los pueblos de hoy se niegan a seguir siendo receptores pasivos y ejecutores de órdenes. Sienten la necesidad y exigen el derecho de participar, de ser actores, protagonistas, en la construcción de la nueva sociedad auténticamente democrática. Así como reclaman justicia, igualdad, el derecho a la salud, el derecho a la educación, etc., Reclaman también su derecho a la participación. Y, por tanto, a la comunicación.

Los sectores populares no quieren seguir siendo meros oyentes; quieren hablar ellos también y ser escuchados, pasar a ser interlocutores. Junto a la *«comunicación»* de los grandes medios, concentrada en manos de unos pocos grupos de poder, comienza a abrirse paso una comunicación de base; una comunicación comunitaria, democrática. En el fondo de las dos acepciones, subyace una opción básica a la que se enfrenta la humanidad.

Definir qué entendemos por comunicación, equivale a decir en qué clase de sociedad queremos vivir.

La primera acepción la que reduce la comunicación a transmisión de informaciones corresponde a una sociedad concebida como poder: unos pocos

emisores imponiéndose a una mayoría de receptores. La segunda, a una sociedad construida como comunidad democrática.

De la una y la otra se desprenden múltiples rasgos:

| POR COMUNICACIÓN DOMINADORA | COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA      |
|-----------------------------|-------------------------------|
| ● Monólogo                  | ● Diálogo                     |
| ● Poder                     | ● Comunidad                   |
| ● Vertical                  | ● Horizontal                  |
| ● Unidireccional            | ● De doble vía                |
| ● Monopolizada              | ● Participativa               |
| ● Concentrada en minorías   | ● Al servicio de las mayorías |

Tal como Freire había dicho *«no más educadores y educandos sino educadores/educandos y educandos/educadores»*, diríamos hoy: no más emisores y receptores sino EMIRECS; no más locutores y oyentes sino interlocutores.



Recorrida de Productores de Hábitat. Villa 31, CABA.



# Índice fotográfico

■ **Página 10, 11,14, 20, 46, 146, 152, 158, 170,198, 210, 236 y 242**  
Julieta De Marziani - UNLP

**Página 54**  
Eduardo Longoni

**Página 58**  
Pablo Lasansky

**Página 100 y 106**  
Secretaria Nacional de Acceso al Hábitat

**Página 140, 164 y 184**  
Web Wikipedia

**Página 184,192, 216 y 222**  
Martín Xavier Ulises Bollini Asís



