

NOTAS SOBRE ESTADO, VIVIENDA Y POBLACIÓN.

Alfonso Raposo M.

TEMARIO

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE. RELACIONES ENTRE VIVIENDA Y POBLACIÓN

1. Relaciones de orden general
 - 1.1. Producción habitacional y habitabilidad.
 - 1.2. Producción y provisión de medios habitacionales.
 - 1.3. Componentes de la habitabilidad residencial.
 - 1.4. Efecto sobre el comportamiento de la población.
2. Relaciones específicas entre vivienda y dinámicas de población
 - 2.1. Condiciones habitacionales y mortalidad.
 - 2.2. Condiciones habitacionales y fecundidad.
 - 2.3. Condiciones habitacionales y distribución espacial.

SEGUNDA PARTE: ESTADO, POLÍTICAS HABITACIONALES Y POBLACIÓN

3. Relaciones de orden general.
 - 3.1. Contexto: la función desmercantilizadora de las políticas sociales.
 - 3.2. Formas de reintegración mercantil de las políticas habitacionales.
 - 3.3. Función disciplinaria de las políticas habitacionales.
 - 3.4. Mercantilización del espacio urbano y políticas habitacionales.
4. Las perspectivas analíticas de la gestión habitacional del Sector Público
 - 4.1. Necesidad de producción habitacional.
 - 4.2. Inversión en producción habitacional.
 - 4.3. Demanda habitacional.
 - 4.4. Vivienda de interés gubernamental.
5. Glosas para una síntesis conceptual.
6. Bibliografía
7. Notas

Notas sobre Estado, Vivienda y Población¹

Alfonso Raposo M.

En el marco de una concepción sistémica del ordenamiento socio económico actual, la acción pública en materia habitacional forma parte de las operatorias del Estado necesarias para establecer una compatibilización general entre las exigencias del sistema económico y los requerimientos del subsistema normativo, expresados en demandas de provisión social funcionales a la reproducción de la fuerza de trabajo. La penuria de vivienda no es, por tanto, la razón primera de la acción habitacional del Estado y los principios disciplinarios de la arquitectura y el urbanismo no son los criterios primordiales de la producción de la vivienda social. La lógica de las políticas de vivienda responde a necesidades de legitimación gubernamental, las que en primera instancia surgen desde las exigencias de la acumulación capitalista, derivando luego hacia una problemática de administración de poblaciones. Los procesos de dinámica de población pueden operar en marcos de amplio rango de adversidad habitacional pero los requerimientos del desarrollo capitalista, en el marco de la modernización y globalización de la economía plantean nuevas relaciones a establecer entre necesidades de desarrollo humano y vivienda social.

Within the context of a systemic conception of the present socio economic order, public housing actions are part of State actions to set a general compatibility between the demands of the economic system and the requirements of the regulative system, expressed in the urge for social provisions functional with the reproduction of the labour force. The housing need is not therefore the main reason for the social action of the state and the disciplinary principles or architecture and urbanism are not the main criteria in the production of social housing. The logic on social housing responds to governmental legitimisation needs coming in the first place from the demands of capitalist growth and then neighbourhood administration. The processes of neighbourhood dynamics can work in a wide range of housing adversity but the requirements of the capitalist development within the context of modernisation and globalisation of economy demand new relationships between the needs of human development and social housing.

¹ El presente documento es parte de un proyecto de investigación en desarrollo en el Centro de Estudios de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central. El proyecto, a desarrollar en el bienio 1998-99, se denomina: "El paradigma de la CORVI en la arquitectura habitacional chilena", cuenta con financiamiento complementario del FONDECYT y se encuentra registrado con el N° 198.0264. Están adscritos al Grupo de trabajo los siguientes docentes de la Facultad: Beatriz Aguirre Arias, Pamela Chiang Miranda, Vicente Gamez Basten y Salim Rabi Contreras. Investigador responsable: Alfonso Raposo Moyano.

INTRODUCCION

El texto que aquí se presenta es parte de un propósito de trabajo mas amplio destinado a examinar las realizaciones arquitectónico-urbanísticas que, en materia habitacional, desarrolló el Estado chileno en un período histórico en que prevalece una perspectiva política de Estado Benefactor. Este período se corresponde con el transcurrir de la vida institucional de la Corporación de la Vivienda, entidad a través de la cual, la acción pública desarrolla su labor, llegando a gestar, por hipótesis, una escuela de diseño residencial de vivienda social de vasto impacto en las ciudades chilenas.

En el marco de ese propósito general, enunciado en el Proyecto Fondecyt N° 1980286, se pretende en el presente texto, desarrollar, a modo de contexto de referencia general, una visión analítica e interpretativa de las relaciones estructurales entre Estado, vivienda y población y de cómo, a partir de ellas se derivan determinados condicionamientos que inciden en las políticas habitacionales públicas y por ende en sus realizaciones. El presente documento no es por tanto un texto de propuesta. No contiene proposiciones para evaluar las políticas y acciones públicas en materia habitacional, ni se empeña en proponer soluciones para mejorar las condiciones habitacionales de los sectores de la población que sufren la penuria de vivienda.

Esta advertencia inicial es para el lector que, en nombre de valores de responsabilidad y conciencia social, no suele tener disposición para considerar

comunicaciones que no arriban a una propuesta de acciones conducentes al logro de las soluciones concretas a los problemas de la sociedad. Con respecto a esta "ética de responsabilidad", esta comunicación adopta un punto de vista más emancipado. Su propósito es mas general y externo. Pretende tan sólo: **bosquejar una caracterización del conjunto de aspectos constitutivos de la diferenciación y especialización funcional del sistema de acción pública en materia habitacional, perfilar el sentido de estos procesos, así como explorar los márgenes de sus posibilidades de acción.** La opción por esta perspectiva responde al supuesto de que mucho de la penuria de vivienda que se observa en la actualidad no puede ser superada en el marco del actual curso de constitución del sistema de acción del Estado en materias habitacionales. Nuestra premisa es que se requiere una observación externa para poder apreciar las posibilidades de cambio de los programas y códigos que rigen su accionar. El presente texto intenta asumir tal perspectiva. Mediante ella creemos posible advertir la articulación de las acciones en materia de vivienda social, con el conjunto del sistema de acción del Estado, área en que puede encontrarse explicación de muchas falencias que frecuentemente han sido señaladas.

El acotamiento del conjunto de las presentes notas, tiene como referencia, las realidades actuales de América Latina.

En la primera parte de este trabajo, hemos considerado conveniente desarrollar, como paso inicial, una

revisión de aspectos generales de la relación entre "vivienda" y "población", para mostrar cómo la cuestión de la "vivienda social" y de la función del Estado se sitúa en esta relación.

Se ha adoptado la categoría global de "población" y sus significados demográficos porque contemporáneamente y de un modo creciente, el problema político de la gobernabilidad se ha constituido en un problema de administración de las poblaciones. La categoría "población" ha llegado a ser un referente de creciente importancia en el marco de la racionalidad modernizadora y disciplinaria del Estado, como consecuencia de la expansión de sus objetivos de control socio-político y de la ampliación del basamento científico de su accionar.(1)

Entendemos la expresión "Vivienda Social" (2) como referida al asunto propio de un subsistema de especialización funcional del accionar del Estado cuyo referente es el conjunto de la población del país. En el caso de países desarrollados que se constituyeron dentro de esquemas fuertes de Estado de Bienestar, como por ejemplo Suecia (Bergström 1990), la expresión "vivienda social" puede carecer de sentido. Históricamente allí, toda la provisión de vivienda se organizó en el marco de estructuras de socialización que comprenden derechos de ciudadanía efectivos para el conjunto de la población como un todo. En países en vías de modernización como los de América latina, por el contrario, la constitución de tal subsistema ocurre en el marco de un

sistema social en que se encuentra institucionalizada y virtualmente legitimada la desigualdad y servidumbre social. En ellos, la acción pública en materia de vivienda se ha estatuido como un asunto burocráticamente regulable referido sólo a grupos objetivo circunscritos que carecen de acceso al mercado y puede por tanto hablarse propiamente de "vivienda social".

Un segundo paso a desarrollar en la primera parte de este trabajo, es el de revisar algunas aspectos específicos de orden demográfico que se dan al interior de la relación entre vivienda y población. Para ello se ha procedido a recopilar algunas de las principales conclusiones alcanzadas en distintos estudios sobre la materia. Esta indagación se sitúa dentro de una óptica dirigida a la relación entre población y desarrollo, en especial las consecuencias demográficas de las políticas públicas y el significado de tales consecuencias respecto del desarrollo. En otros términos, se adopta la óptica que fija su atención en los determinantes políticos del cambio demográfico (3). Podemos adelantar aquí que no esperamos mostrar relaciones determinantes que se generen desde las políticas de vivienda sobre las variables de población, como podría desearlo algún vivendista fervoroso, sino tan sólo caracterizar los rasgos del condicionamiento que puedan ejercer tales políticas a partir de su naturaleza interviniente. En esta perspectiva conviene tener presente que las políticas sociales no pueden ser entendidas unidireccionalmente. En la acción del Estado inciden las presiones, demandas,

y conflictos sociales que habitan al interior de la categoría "población".

Una primera percepción que se obtiene desde la perspectiva reseñada es que, prácticamente todas las esferas de la acción pública, además de las acciones que se derivan de las políticas dirigidas a objetivos demográficos inmediatos, representan complejos de factores que inciden en la modelación de la población y sus comportamientos, pero gravitan también sobre ellas exigencias de legitimación que emergen desde la base poblacional. Desde esta perspectiva, la función que ejerce el Estado a través de las denominadas «políticas sociales» constituye una de las fuerzas de mayor incidencia en la conformación socio-demográfica de la población. Las acciones institucionales en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, previsión y seguridad social, etc. representan formas de acción, generalmente organizadas en el marco de una tradición sectorialista, con las que se busca incidir en distintos grupos-objetivo al interior del cuerpo poblacional.

En la medida que aumente la visualización de las imbricaciones intersectoriales de estas acciones y logre conformarse prácticas estructuradas intersectorialmente, podrían llegar a constituirse instrumentos desplegados conscientemente para incidir en la modelación de las poblaciones y el desarrollo humano. La incidencia que estos puedan tener en términos de desarrollo humano, dependerá del contexto de condiciones de legitimación, y gobernabilidad que la sociedad pueda alcanzar.

En la segunda parte de este trabajo, se examina propiamente las funciones del accionar del Estado en materia habitacional y las perspectivas analíticas con que opera el aparato político - administrativo del sector,

El examen de las estructuras perceptuales del dominio público, así como la construcción social que las origina, representan aspectos a tener particularmente presentes en el desarrollo de esta tarea. Se procurará por tanto, no perder de vista el contexto de racionalidad institucional, sus lógicas instrumentales, los cauces políticos y la ingeniería social que implícitamente se adoptan.

1. RELACIONES DE ORDEN GENERAL.

En sentido general, la noción de vivienda alude a un particular producto cultural, consistente en un conjunto de condiciones de habitabilidad relacionadas con dispositivos de habilitación física y simbólica, organizados para constituirse como un medio básico del habitar de las unidades familiares que componen la población. Se trata del resultado de procesos productivos que está directamente ligados a los procesos de formación de la población como tal, en especial a los procesos de ocupación y uso social de los territorios y su constitución como asentamientos humanos. La noción de vivienda implica entonces tanto la consideración de los procesos de producción física como los de producción de la vida social que se desarrollan inter-activamente en los asentamientos y que hacen posible la vida de las familias y el cumplimiento de sus roles en la reproducción y existencia de la población.

En el marco de los estilos de desarrollo imperantes en los sistemas socio-culturales modernizantes de la región, se constata que vastos segmentos de la población no consiguen tener acceso a los medios habitacionales provistos por el accionar de los mercados. Consecuencialmente se advierte el desarrollo de formas "informales" de

producción y conformación de la habitabilidad que, en un contexto de estrechamiento de las formas pre-mercantiles de organización de la producción del habitat y de generalización del accionar de los mercados, conducen a resultados insatisfactorios desde un punto de vista político y normativo, y frecuentemente, adversos para la vida humana.

Se han desarrollado por tanto, intervenciones del Estado expresadas en políticas públicas cuyo objetivo declarado es el de regularización y mejoramiento de la situación habitacional de grupos objetivo de la población. Las condiciones estructurales y de funcionalidad de tales políticas en relación a la población, así como las lógicas que orientan el accionar político-administrativo que se deriva de estas políticas representan tematizaciones a considerar en la segunda parte del trabajo.

En el marco de consideraciones expuesto precedentemente es posible distinguir los siguientes aspectos interrelacionados que requieren una consideración conceptual más detenida en esta primera parte del trabajo:

1.1. Vivienda en cuanto producción de atributos de habitabilidad.

1.2. Vivienda en cuanto formas de producción y provisión habitacional discernibles en los asentamientos humanos.

1.3. Vivienda en cuanto marco de atributos de habitabilidad de los medios en que reside la población y,

1.4. Vivienda en cuanto efectos sobre los comportamientos de la población. Consideraremos sucintamente a continuación estos aspectos.

1.1. PRODUCCIÓN HABITACIONAL Y HABITABILIDAD.

La producción y provisión habitacional representa un orden del comportamiento económico-productivo de la sociedad que está directamente asociado al consumo requerido por las familias. Estas, en cuanto formas de organizaciones básicas que hacen viable la reproducción de la población, sólo pueden existir habitando y consumiendo residentemente y son por tanto influidas por las condiciones de habitación. Por tanto, el cómo acontece «la producción y provisión habitacional» en una sociedad representa finalmente un conjunto de condiciones que se traducen y constituyen como condiciones o estados de «habitabilidad». Estas condiciones actúan como «variables intervinientes» en la reproducción de la población que se desarrolla en la base de la sociedad. Reconoceremos, por tanto, un primer orden de dimensiones analíticas en la tematización de la de las relaciones entre vivienda y población que se refiere a la constitución de la "habitabilidad". Esta puede ser entendida primariamente como el resultado de una continua estructuración y regulación de factores constituyentes, que desarrollan las personas individual o colectivamente en la interacción con su entorno, en el marco de determinadas condiciones culturales y disponibilidad de recursos.

Los procesos complementarios de *exteriorización e interiorización* humanos constitutivos de la interacción del hombre con su entorno. (Hall, 1976) están en la base de la habitabilidad, entendida como conjunto de atributos cuantitativos y cualitativos de orden físico-ambiental y de orden socio-cultural referidos al "donde" de la vida humana.

1.2. PRODUCCIÓN Y PROVISIÓN DE LOS MEDIOS HABITACIONALES

Cuando se observa la conformación física y espacial de los medios habitacionales en los establecimientos humanos permanentes es posible advertir, a partir de la consideración de las formas edificatorias y sus usos, la naturaleza de los procesos de producción y provisión habitacional que se desarrollaron o se están desarrollando, y las improntas de las circunstancias que gravitaron sobre estos procesos en el transcurso del tiempo. Desde esta perspectiva ha sido posible establecer, en la heterogeneidad habitacional que presenta la ciudad latinoamericana actual algunas diferenciaciones de orden global que le son características (fig. 1). Una primera, es aquella que distingue entre las formas de producción que se desarrollan en el marco de la institucionalidad y encuadramientos normativos vigentes y que suele designarse como producción «formal» y la que se desarrolla al margen de tal orden institucional y que frecuentemente se designa con el apelativo de producción «informal» o «sector terciario» (5). Esta distinción, si bien alude a elementos jurídicos y

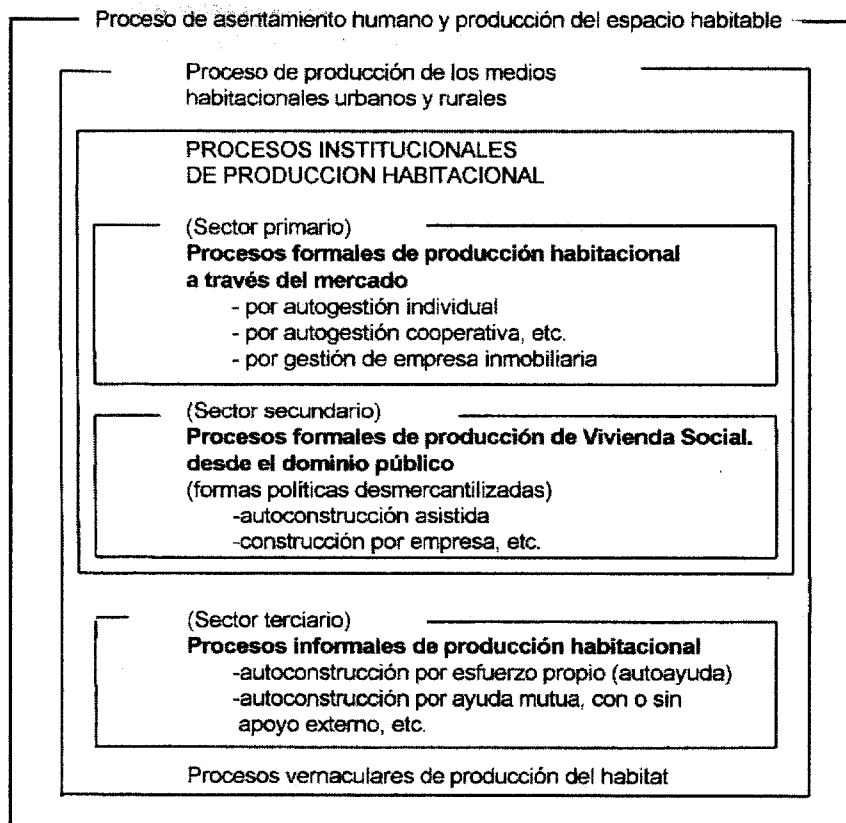


FIG. 1 ESQUEMA DE LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN HABITACIONAL.

normativo - administrativos reconoce también situaciones que son distintas en términos de la articulación de factores productivos, secuencialidad de las relaciones entre producción, provisión y uso, intensidad de la utilización, etc. y que dependiendo de las circunstancias pueden incidir fuertemente en la habitabilidad residencial alcanzada.

Un segundo orden de distinciones, más circunscritas, es el que reconoce al interior del universo formal, la producción organizada por agentes económicos

privados principalmente para su provisión a través del accionar de los mercados, de aquella organizada por el sector público para su provisión a través de sistemas de adjudicación a beneficiarios de las políticas estatales. La primera suele identificarse en alguna literatura como «sector primario» y representa principalmente el avance del sistema económico en la producción del espacio como mercancía, pero comprende también aquella auto-generada formalmente para la auto - provisión, a

nivel individual u organizado cooperativamente. La segunda suele denominarse «sector secundario» y representa formas de intervención política sobre el sistema económico que comportan forma de excepcionalidad en el consumo con respecto al mercado. En los medios rurales estas distinciones son igualmente válidas, pero resulta necesario reconocer otra adicional. Para la consideración de la realidad habitacional de algunas regiones latinoamericanas en que están presente culturas nativas conviene reconocer la existencia de asentamientos vernaculares en que prevalecen formas de organización pre-mercantiles de producción habitacional las que responden a patrones culturales no regimentados desde la modernidad, no pudiendo por tanto ser asimilada a la del universo informal.

La producción vernacular de medios habitacionales se encuentra prácticamente extinguida en el contexto urbano modernizante actual y esta desapareciendo también en el ámbito rural de muchas regiones y países, sin embargo es aún relevante en muchos países de la región. Estas distinciones son significativas en el caso latinoamericano no sólo porque ellas impliquen diferenciaciones, que pueden llegar a ser profundas, en términos de atributos cualitativos y cuantitativos de la habitabilidad provista, sino porque también dan cuenta, como se verá mas tarde, de ciertas dimensiones que se conjugan en la función de las políticas habitacionales. De hecho, frecuentemente, los niveles de habitabilidad que se alcanzan en algunas formas de producción informal y

vernacular son superiores a los provistos por la acción habitacional del sector público. Por otra parte, ocurre frecuentemente que asentamientos generados por la producción informal, sean integrados al sector formal en virtud de acciones regularizadoras y de mejoramiento desarrolladas por la administración del Estado.

Si bien la habitabilidad de los medios residenciales queda condicionada desde la articulación de factores en los procesos productivos. Las formas de provisión (asociadas a formas de tenencia) y de utilización de los mismos representan factores que se conjugan incidiendo en la situación de habitabilidad en que se encuentran las familias. En este respecto es importante considerar las formas de provisión representada por sub-mercados de arrendamiento que implican formas de co-residencialidad de los hogares y que se desarrollan tanto en el sector formal como informal. A ello debe añadirse formas de uso correspondiente a prácticas de «allegamiento» co-habitacional que implican también «sobre-utilización» del parque habitacional disponible.

En el caso de las sociedades modernas europeas constituidas tempranamente como Estados de bienestar, estos distingos pueden ser irrelevantes. En ellas no existen formas significativas de producción informal. En el caso de Suecia, la mayor parte de los medios habitacionales existentes son fruto de una producción organizada por o desde el Estado, y su calidad ambiental es alta y relativamente homogénea para todos los estratos discernibles de la sociedad.

Reconocidamente, en el caso de las ciudades latinoamericanas, parte cuantitativamente muy importante de la producción habitacional se desarrolla a través del «sector terciario» constituyéndose así el universo habitacional informal. Grandes áreas de las periferias urbanas son invadidas gradual o masivamente, y ocupadas como asentamiento para la producción de medios habitacionales que se desarrollan al margen del orden institucional y la juridicidad que rige el uso del suelo, la propiedad y la edificatoria. En las sociedades organizadas mas disciplinariamente las exigencias de legitimación del Estado de derecho conducen a intervenciones gubernamentales de restablecimiento del orden mediante el uso «legítimo» de la violencia institucional, por lo cual, los asentamientos irregulares representan un potencial de conflicto socio-político. Mas frecuentemente, sin embargo, la formación de asentamientos irregulares se constituyen como prácticas que cuentan con el respaldo implícito de las agencias técnicas y representantes políticos de las instancias de gobierno local y regional.

Contribuye a ello el hecho de que la formalización institucional y normativa de los territorios urbanos (en especial en las áreas de urbanización colonial iberoamericana de fuerte tradición ejidal) no se encuentra completamente establecida, y las capacidades operacionales disponibles son insuficientes para el ejercicio de las competencias estatuidas en materia de control administrativo sobre la producción de medios habitacionales.

En consecuencia para muchas de las ciudades latinoamericanas la normalidad habitacional está representada por la producción de medios informales. La pregunta que surge para su próxima consideración es la referente a qué funcionalidades hacen posible esta normalidad: ¿qué construcciones sociales les dan soporte? y ¿porqué?.

Los aspectos centrales del concernimiento de las autoridades técnicas y político-administrativas, principalmente del nivel local y regional, con las áreas habitacionales informales se refieren generalmente al cumplimiento de roles en materia de :

1. Restablecimiento de la juridicidad de la propiedad y del uso del suelo.
2. Sanidad ambiental, por las carencias o precariedad que generalmente se observa en materia de localización de los asentamientos informales y de dotación de infraestructura de urbanización,
3. Seguridad ambiental por localizaciones en áreas de riesgo.
4. Atención social, por la presencia de bolsones de pobreza y grupos vulnerables asociados al poblamiento informal.
5. Desarrollo social para el cumplimiento de metas operacionales de integración social en nombre de la integralidad del desarrollo o la ética de la equidad social.
6. Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los medios residenciales mediante la organización de la autoayuda y/o la aplicación de programas públicos.
7. Acciones de erradicación y re-ubicación
8. Construcción de nuevos medios habitacionales
9. Provisión y mejoramiento de equipamiento de servicios
10. Mejoramiento de la accesibilidad y medios de transporte público.

Las competencias efectivas de las organizaciones gubernamentales en sus distintos niveles, para actuar en estas áreas, los recursos financieros que se destinan, los niveles de cobertura que se alcanzan, las orientaciones de planeamiento que se utilizan, etc. dan cuenta de los empeños políticos puestos en el tratamiento de las formaciones residenciales informales. Estos expresan las distintas formas de funcionalidad o disfuncionalidad que los medios informales alcanzan en el conjunto del sistema social y su estilo de desarrollo.

1.3. COMPONENTES DE LA HABITABILIDAD RESIDENCIAL.

El ejercicio del rol de las familias en cuanto productoras de la vida social, y actoras de la reproducción de la población, se asienta en el consumo de una vasta gama de bienes y servicios articulados a la habitación residencial. La vivienda representa la base ambiental de la organización de parte importante de estos consumos y por tanto es constitutiva del marco de condiciones ambientales del desempeño de las funciones de las familias. Este marco, por cierto no tiene contornos delimitados.

RECUADRO N° 1

A. Jerarquía de necesidades de A. H. Maslow

5. **AUTOREALIZACIÓN** (Actualización, vigencia)
4. **ESTIMACION DE LOS DEMAS Y AUTOESTIMA** (Fuerza, realización, suficiencia, dominio, competencia, confianza, independencia y libertad / Reputación, prestigio, reconocimiento, atención, importancia)
3. **AMOR, AFECTO Y PERTENENCIA** (orientación y plenitud emocional y afectiva / Socialización, integración, participación)
2. **SEGURIDAD** (preferencia por lo previsible y conocido, lo pacífico, lo prudente, lo ordenado, lo protegido / Reacciones frente a la amenaza, el peligro, lo inesperado, etc.)
1. **FISIOLOGICAS** (Necesidades o impulsos fisiológicos, deseos, apetitos, impulsos sensoriales u homeostáticos, etc.)

Maslow sintetiza la tradición del pensamiento funcionalista de Dewey, Wertheimer, Goldstein, Freud y Adler y propone explicar la motivación de los comportamientos humanos en términos de una jerarquía de necesidades. Las necesidades inferiores son las primeras y las más imperiosas y en tanto no sean medianamente satisfechas no se producen las condiciones psíquicas para que surjan y hagan presente las de orden superior

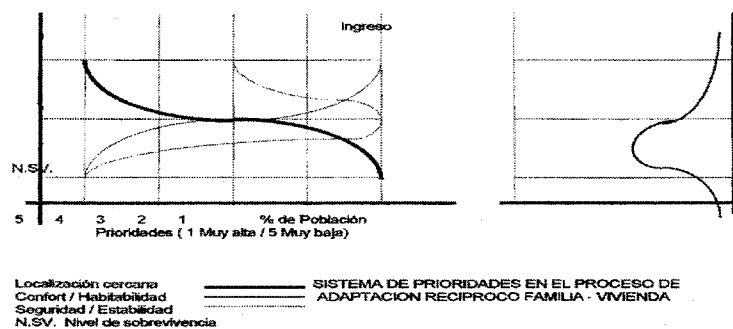
B. Clasificación de necesidades de Chombart de Lauwe

	Necesidades ausencia	Necesidades aspiraciones
	Físicas / Sociales	Físicas / Sociales
Necesidades - objeto	1	3
Necesidades - estado	2	4

Chombart de Lauwe considera una escala de necesidades sociales ordenadas progresivamente. Las "necesidades - objeto" son las de nivel más primario. Cuando estas no son satisfechas se transforman en "necesidades - estado" que se presentan a nivel consciente. Si no se constituyen satisfactores a estas necesidades - estado, éstas se organizan como "necesidades aspiraciones". Al interior de las necesidades ausencia o carencia debe distinguirse aquellas que deben ser resueltas de inmediato para sostener la viabilidad de sobrevivencia del sistema. En este caso se habla de "necesidades - obligación". (Leal, Cortes, 1995)

RECUADRO N° 2

A. Cambio prioridades factores de habitabilidad . J. Turner



La vivienda puede ser entendida como una respuesta adaptativa a un conjunto de requerimientos de personas o familias que están en distintas situaciones socio-económicas. Tales requerimientos son por tanto variables y comprenden diversos aspectos tales como : localización, territorialidad, comodidad, disponibilidad de espacio, clima de vecindario, propiedad. En el cuadro describe una hipotética variación de prioridades de factores de habitabilidad, en función de variaciones del ingreso: **localización** minimizadora de costos de transporte, atributos de **habitabilidad** desde el cobijo hasta el confort ambiental, **seguridad** de permanencia.

La plasticidad y capacidad de adecuación de los comportamientos humanos es lo suficientemente vasta como para que el accionar de la vida familiar pueda desarrollarse eficazmente en rangos amplios de variabilidad de la habitabilidad residencial provista por la vivienda.

La influencia de las condiciones habitacionales sobre la vida de la población es un hecho que habitualmente se considera obvio.

En efecto, el mejoramiento de las condiciones habitacionales constituye una de las mayores motivaciones de las familias. En torno a tal propósito se organiza una de las áreas de acción de mayor importancia en el ámbito de las políticas sociales del Estado, incluyendo la más amplia adscripción de estos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en que se incluye referencias

específicas al respecto (Art. N° 25). Conviene sin embargo examinar sucintamente algunos conceptos sobre la naturaleza de esta influencia.

Conforme a las significaciones convencionales validadas en la cultura, la noción normativa de habitabilidad de la vivienda comprende un conjunto de aspectos que representan satisfactores de necesidades de las familias. Ciertas teorizaciones sobre las necesidades humanas han intentado tipificarlas, secuencializarlas y jerarquizarlas genéricamente (Mazlov, 1940, Chomabart de Lauwe 1971) o perfilar sus diferencias en los distintos estratos sociales y momentos situacionales de las familias (Turner, 1967), o bien considerarlas sistémicamente (Max-Neef, 1986) (Recuadros N° 1, 2 y 3).

Conforme a las explicaciones convencionales, la vivienda satisface una escala de necesidades desde las más básicas: cobijo, protección de la interperie, hasta otras más complejas tales como necesidad de seguridad, de permanencia asociada generalmente a la propiedad como forma de tenencia, necesidades de confortabilidad, necesidades de identidad y autorealización, etc.

Desde la perspectiva antedicha, los medios habitacionales existentes en determinado marco territorial pueden ser comprendidos como expresiones de la diversidad de procesos de satisfacción de necesidades habitacionales de familias de distintos estratos socio-económicos, los que implican diversas dinámicas productivas y de ajuste recíproco entre comportamiento y habitat. Las soluciones que surgen de este proceso, sea en las formas de producción vernacular o en el sector informal, se caracterizan por su progresividad, expresión de los distintos grados de consolidación asociados a las diversas circunstancias que afectan los ciclos de la vida de las familias. No obstante la heterogeneidad de los procesos productivos, las soluciones habitacionales corresponden a construcciones socio-culturales establecidas como normas, significados y valores que se expresan en la organización morfológica, funcional y territorial de los medios residenciales. Conviene reseñar sucintamente a continuación sus características generales.

En su sentido convencional corriente la expresión «vivienda» corresponde a un constructo cultural cuyo significado alude

RECUADRO N° 3: Matriz de necesidades y satisfactores (Max-Neef, 86)

Necesidades según categorías ontológicas Necesidades según categorías axiológicas	Ser	Tener	Hacer	Estar
Subsistencia	1/ Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad	2/ Alimentación, abrigo, trabajo	3/ Alimentar, procrear, descansar, trabajar	4/ Entorno vital, entorno social
Protección	5/ Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad	6/ Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo	7/ Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender	8/ Contorno vital, contorno social, morada
Afecto	9/ Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor	10/ Amistades, parejas, familia, entornos domésticos, plantas, jardines	11/ Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, amar	12/ Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro
Entendimiento	13/ Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad	14/ Literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales	15/ Investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar	16/ Ámbitos de interacción formaliva: escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades, familia
Participación	17/ Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor	18/ Derechos, responsabilidades, obligaciones, trabajo	19/ Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar	20/ Ámbitos de interacción participativa: partidos, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familias
Ocio	21/ Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad	22/ Juegos, espectáculos, fiestas, calma	23/ Divagar, abstraerse, sonar, anorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar	24/ Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, pasajes
Creación	25/ Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad	26/ Habilidades, destrezas, método, trabajo	27/ Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar	28/ Ámbitos de producción y reorientación: talleres, ateneos, agrupaciones, audiencias, espacios de expresión, libertad temporal
Identidad	29/ Pertenencia, coherencia, diferenciación, autoestima, asertividad	30/ Símbolos, lenguajes, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo	31/ Comprometerse, integrarse, confrontarse, delinirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer	32/ Socionimos, entornos de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas
Libertad	33/ Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia	34/ Igualdad de derechos	35/ Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar	36/ Plasticidad espacio-temporal

a una unidad de habitación para un grupo familiar residente. Por cierto esta unidad y estos residentes no están solos sino con otros residentes en otras unidades de habitación, conformando redes de relaciones que se constituyen asociadas a determinados marcos territoriales. Estos conjuntos de relaciones sociales territorializadas son lo que genéricamente identificamos como comunidades locales. Estas conforman, tanto en los medios urbanos como rurales, las bases sociales de los asentamientos humanos. La naturaleza de las relaciones sociales que articulan las comunidades locales, no implica necesariamente vínculos directos de conocimiento y comunicación interpersonal o participación activa, sino el reconocimiento consensual de normas, significados y valores asociados a la identidad social y la lugaridad. Como puede advertirse, debemos ya ampliar el significado de la noción de «vivienda» para incluir el conjunto de factores y condiciones que se articula en la constitución de la habitabilidad de los medios residenciales.

Desde un punto de vista material es una condición normativamente necesaria en nuestra actualidad urbana, generalmente cautelada jurídicamente en varios aspectos, que los medios habitacionales cuenten con: la dotación de infraestructura de urbanización, los equipamientos de provisión de bienes y servicios mas directamente asociados al accionar de la vida de las familias, junto con condiciones de seguridad, control, localización, accesibilidad y otras necesarias para su articulación con las formas actuales de organización y funcionamiento de la

sociedad en su conjunto.

Desde el punto de vista social, se incluye, a lo menos, la comunidad de algunos significados concensuales articuladores de la convivencia (muchos de ellos establecidos también jurídicamente): sentido de identidad territorial, normas de conducta en el espacio público y privado y una relativa convergencia y coordinación concensual de los comportamientos en relación a ellos. Los términos «vecindario» y «barrio» aluden a esta naturaleza socio-territorial de la habitabilidad de los medios habitacionales.

El significado más amplio del término se alcanza si nuestro análisis se desarrolla en el tiempo. Advertiremos que estos medios habitacionales poseen formas internas de accionar y formas de insertarse y articularse con su contexto socio-espacial. Los comportamientos de los habitantes se despliegan en los territorios habitacionales asignando o reasignando significados a los lugares,

constituyendo o reconstituyendo formas de uso, conformando o reconfirmando símbolos y signos, transformando, en suma, el medio físico residencial y constituyendo memorias e historias sociales del territorio. El término «vivienda» comienza aquí a transformarse en un verbo. Alude al proceso de conformarse y desarrollarse de los medios habitacionales como un aspecto de la propia producción de la vida social. En esta perspectiva, nuestra visión analítica de la habitabilidad se extiende hasta el proceso de originación de los medios residenciales, sus circunstancias, los procesos mismos de producción, provisión y uso de los medios habitacionales en sus distintos aspectos, como espacio habitable y como edificatoria. Esta visión puede desplegarse también prospectivamente hacia el futuro considerando la expansión de los centros poblados y los grandes ciclos de obsolescencia del habitat construido.

1.4. EFECTOS SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA POBLACIÓN

La expresión «condiciones habitacionales» hace referencia a los atributos de habitabilidad que presentan los lugares que sirven de alojamiento a los hogares. El acotamiento de los rangos de variación cualitativos y cuantitativos que tales atributos presentan son difíciles de establecer. Por una parte, para la extrema riqueza, el consumo residente parecen no tener otro límite que el contorno de lo imaginable y lo posible. Por otra, la deprivación y penuria de vivienda en que frecuentemente «viven» personas en situación de extrema pobreza suele ser también colindar con lo inimaginable.

La consecución de condiciones de abundancia y bienestar habitacional es una de las metas culturales más valoradas por la sociedad y parece estar relacionada con necesidades que gravitan expandiendo la acumulación patrimonial de las familias y sus pautas de consumo residente. La pérdida de relación de estas necesidades con valores de logro en diversas áreas concernientes al desarrollo de las personas y de la vida familiar («consumismo») ha sido vista como un aspecto adverso para el sostenimiento del sentido constituyente del sistema social.

Que las condiciones de habitación tengan efectos sobre la vida de las personas, es un hecho que encuentra, en primera instancia, un vasto respaldo en la investigación de las ingenierías en general, en especial de la ingeniería sanitaria, de las llamadas ciencias ergonómicas y de las tecnologías del



ASENTAMIENTO PRECARIO. STGO, CHILE. (DWYER, D. J. PEOPLE AND HOUSING IN THE THIRD WORLD CITIES, 1975)

acondicionamiento físico-ambiental, aunque estas se circunscriben a aspectos operacionales de fisiología de los movimientos y de la percepción y del desempeño de los individuos y grupos en determinados ambientes. El sentido general de la práctica ergonómica es el de la optimización del desempeño, la identificación de "condiciones mínimo operantes" hasta la definición de "condiciones óptimas" con efectos maximizadores. La psicología ambiental, por su parte, da cuenta también de diversos aspectos categorizables como condiciones habitacionales que inciden en la vida familiar y en sus niveles de "satisfacción residencial". Conforme a estos criterios es posible hablar de "buenas" o "malas" condiciones de habitación, entendiendo que entre ambos términos polares se extiende un "continuo" de posiciones intermedias.

En relación a este "continuo", los efectos de las "malas" condiciones habitacionales sobre las personas son entendidas, básicamente, como restricciones que inciden limitando el desempeño y generando bajos niveles de satisfacción residencial o más drásticamente, colisionando con el sujeto psico-somático y originando "sufrimiento" humano. Las "buenas" condiciones habitacionales, se entienden como el reverso de las "malas", esto es como la desaparición o aminoración de restricciones al desempeño y la elevación de los niveles de satisfacción residencial.

En muchos lugares del mundo, las "malas condiciones habitacionales" pueden llegar a ser extremadamente agresivas para la

viabilidad de la vida psíquica y somática de los habitantes.

Las carencias en materia de ventilación, asoleamiento, drenaje de aguas lluvias, suministro de agua potable, de eliminación de excretas, de evacuación de aguas servidas, de retiro de basura, de control de zoonosis y de vectores de enfermedades transmisibles, configuran frecuentemente cuadros ambientales extraordinariamente adversos para la vida humana. Las propias viviendas no alcanzan a materializarse como cobijo y presentan severas limitaciones en cuanto: filtros de los factores físico – ambientales (aislación visual, térmica, acústica, vibraciones, humedad, contaminación, etc.), habilitaciones ergonómicas y antropométricas de la permanencia y de los movimientos del cuerpo humano (quinestesia) y aún de una adecuada respiración y actividad sensorial. La conjunción de los factores descritos tipifica, por cierto, situaciones extremas frecuentemente observables en la realidad (Fig.2 y 3). La penuria de vivienda, como cualquier penuria intensa y prolongada tiene efectos adversos en la integridad de las personas. Las consecuencias adversas sobre la salud física y mental son claramente constatables y representan situaciones no sustentables en el mediano y largo plazo.

Las situaciones carenciales de más difícil definición se producen en los puntos intermedios de las escalas de criticidad de los factores habitacionales, en el marco de formas de asentamiento de prolongada permanencia (Rapaport, 1970).

En los grupos humanos no sólo se desarrollan adaptaciones individuales y respuestas sociofugas frente al ambiente, sino que también se constituyen plexos interaccionales originadores de reacciones sociales. Estas representan fuerzas viabilizadoras de estados de permanencia y sustentabilidad asociados a intervenciones en los factores configuradores del medio en los asentamientos.

Se presentará aquí sucintamente a continuación los principales elementos de la visión general que en el dominio público justifica el trazado de una perspectiva de "interés social" en materia habitacional. Esto es, la percepción de los efectos adversos de las malas condiciones de vivienda, en cuanto ellos son originados



ASENTAMIENTO PRECARIO. (PONCE DE LEÓN, ESMERALDA. LOS MARGINADOS DE LA CIUDAD, 1987)

por carencias en materia de habitabilidad residencial y en cuanto representan impactos sobre variables demográficas. Para estos efectos conviene tipificar aquí el vasto repertorio de conocidas situaciones carenciales de orden físico y funcional, desde el punto de vista de una diferenciación convencional de niveles de organización de los medios residenciales en el contexto urbano. Tal diferenciación reconoce en primer término: i) el microsistema o sistema intradoméstico constituido por la unidad predial y su vivienda, ii) el mesosistema constituido por el conjunto de las unidades prediales y de edificación y los espacios de uso públicos

que conforman un determinado conjunto habitacional, medio residencial o vecindario, y iii) el macrosistema constituido por el ámbito urbano (sector, o barrio) en el cual se inserta un determinado conjunto residencial.

Desde esta perspectiva son claramente perceptibles en primera instancia un vasto repertorio de conocidas situaciones carenciales de orden físico y funcional que representan impactos sobre la salud y seguridad de la población. Podemos hacer un rápido recuento de los mas frecuentes:

A este repertorio, circunscrito a factores adversos de orden físico y funcional, debe

añadirse otro de orden mas general e indirecto asociados a las estrategias de uso de los medios habitacionales y la calidad del clima social imperante en ellos.

En este respecto cabe mencionar: -la precariedad de las formas de tenencia de la vivienda con su correlato de riesgos de erradicación o de expulsión, -la sobreutilización habitacional asociada a prácticas de allegamiento co-residencial y -la inestabilidad del clima de convivencia y seguridad ciudadana en los conjuntos habitacionales, por desbordes conductuales agresivos a las personas, la propiedad y el ambiente.

Frente a estos repertorios de carencias o insuficiencias habitacionales se plantea aquí la tarea de revisar antecedentes que puedan decirnos como ellos se traducen en impactos sobre el comportamiento humano y como inciden en cambios de la dinámica de población o en algunos de sus rasgos socio-demográficos. Inversamente, resulta también necesario advertir cual es la incidencia sobre la población, resultante del mejoramiento de todas o algunas de estas situaciones.

A nivel de creencias generalizadas de amplio consenso, las malas condiciones habitacionales, se entienden como una conjunción de factores adversos que tienen efectos circulares y acumulativos sobre la salud física y mental de las personas, representando además obstáculos y limitaciones para el desempeño de actividades y desarrollo personal y para el normal cumplimiento de los roles de la institución familiar.

Micro-sistema:

- mal acondicionamiento físico-ambiental.
- mala materialidad constructiva y estructural (vulnerabilidad a sismos, tormentas, incendios, zoo-vectores).
- malas condiciones de suministro de agua y calidad de la misma .
- malas condiciones de servicios de aseo e higiénicos.
- hacinamiento (con sus corolarios: falta de espacio y de privacidad).

Meso-sistema:

- mala cobertura o carencia de infraestructura de urbanización (alcantarillado, agua potable, drenaje de aguas lluvias, pavimentación, alumbrado público).
- falta de equipamiento comunitario y de servicios.
- falta de espacios públicos y/o insuficiente organización de los mismos
- altas densidades en espacios públicos sin habilitación y/o mantenimiento.
- malas localizaciones respecto del riesgo ambiental (catástrofes naturales, accidentes, focos de contaminación).

Macro-sistema:

- mala localización respecto de la distribución espacial de factores de calidad ambiental (ambientes epidemiológicos, focos de contaminación, áreas de riesgo, etc.)
- mala localización respecto de la accesibilidad (a servicios y trabajo).
- mala cobertura de equipamientos.

En un sentido global tal conjunción comprende básicamente los siguientes aspectos:

- 1) Inadecuaciones en cuanto articulación con el medio ambiente y sus incidencias en cuanto morbilidad y mortalidad,
- 2) Hacinamiento con su correlato de fatiga y tensiones asociadas a la interacción disruptiva del espacio personal, alteración desviante de los comportamientos y limitaciones de desempeño, autoconcepto y autorealización.
- 3) Deprivaciones generales asociadas carencias de equipamiento y malas condiciones de accesibilidad y transporte con su correlato de cansancio e insatisfacción.
- 4) Insatisfacción residencial con su correlato de potenciales conductas desviantes
- 5) Insatisfacción de necesidades de auto-realización asociadas a la vivienda como meta cultural o como recurso previsional

A nivel de estudios formales, aparte de aquellas carencias que tienen impactos de directa incidencia sobre la salud humana, existe pocos estudios conclusivos que den cuenta de otros ordenes de efectos de las condiciones habitacionales propiamente tales sobre la dinámica y estado de la población. Por otra parte, sus conclusiones no exhiben niveles de generalización lo suficientemente amplios para ingresar como factores en los marcos de decisiones programáticas de los agentes técnicos y político administrativos.

Ello se debe a que la estructura causal de tales efectos es complejamente dependiente de múltiples factores intervinientes de naturaleza coyuntural.

Por ejemplo, los estudios sobre el factor hacinamiento (interno en la unidad de vivienda), habitualmente reconocido por el buen sentido, como adverso para el desenvolvimiento de la vida de los hogares, presentan frecuentemente resultados contradictorios en sus conclusiones (Worchel, 1975). Según este autor, muchos de los estudios realizados indican que no existe evidencia convincente de que el hacinamiento sea directamente relacionable con patologías, desorden mental, inestabilidad emocional o desorganización social. Otros estudios señalan que los cambios de *disposición actitudinal* de los sujetos frente al ambiente hacinado y, en especial el *potencial de controlabilidad* del ambiente percibido por las personas, representan factores intervinientes con efectos más decisivos sobre la conducta que las propias condiciones "objetivas" de hacinamiento

Similares conclusiones registra (Cohen, 1978). Las creencias respecto de las posibilidades personales de ejercer control sobre el ambiente o de disponer de evasiones periódicas al mismo, resultan ser factores más decisivos sobre la salud mental que el ambiente mismo. Tales creencias, a su vez, depende de un vasto complejo de aspectos de la experiencia personal, estados post-stress y una vasta gama de patrones actitudinales y culturales que intervienen aleatoriamente.

En general, los estudios de evaluación de ambientes residenciales coinciden en que la interacción de las personas con su entorno es por sobre todo social. Así, en la conformación de constructos tales como la satisfacción residencial, inciden con decisiva mayor gravitación los aspectos psico-sociales que los de orden físico-objetivos.

Hay otros ordenes de efectos de las malas condiciones de habitación que ha sido mejor detectado por la percepción política que por las ciencias de la conducta. Se trata del menoscabo o afrenta a la "dignidad" que la penuria de vivienda comporta. Por ello es frecuente que la autoridad política se refiera a la vivienda social como una "tarea de dignidad" y las reivindicaciones políticas en nombre de los pobladores o protagonizadas por ellos mismos se refieran a una "vivienda digna". Dignidad, en esta perspectiva, representa un estatuto de confianza en los derechos de ciudadanía. En virtud de este estatuto es que el sujeto espera ciertos reconocimientos de la sociedad a que pertenece respecto de la integridad de su existencia como persona o se siente con derecho a reclamarlos. El Estado, por su parte, en base a este mismo estatuto espera ser considerado "digno" de confianza y espera de los grupos objetivo de su acción determinados comportamientos. Habría entonces desde esta perspectiva, según nos señala Offe, una "pobreza digna".

A continuación se revisarán mas específicamente las relaciones entre condiciones habitacionales y variables demográficas.

2. RELACIONES ESPECIFICAS ENTRE VIVIENDA Y DINAMICA DE POBLACION

La visión general provista precedentemente, representa el contexto general de las relaciones entre condiciones habitacionales y población. Se intentará ahora considerar sucintamente en esta sección, las consecuencias demográficas de estas condiciones habitacionales, considerando mas circunscritamente algunas relaciones específicas referidas a variables de dinámica de población.

2.1.CONDICIONES HABITACIONALES Y MORTALIDAD.

La consideración de la temática del desarrollo en la investigación demográfica referida a la mortalidad se ha centrado en la cuestión del peso relativo que han tenido en la reducción de la mortalidad, dos cuerpos de factores: por una parte aquellos que intervienen en el nivel y estilo de vida, asociados a procesos contextuales de desarrollo económico y cambio social, y por otra, aquellos referidos al uso de tecnología médica moderna asociada al creciente acceso a servicios médicos y de salud. Los antecedentes disponibles indican que la disponibilidad y difusión de recursos médicos no han tenido los niveles de cobertura suficientes para explicar las magnitudes de la declinación de la mortalidad. La notable menor incidencia de distintos grupos de enfermedades, en consecuencia, esta significativamente asociada a cambios del contexto socio-

económico (Miró y Poter, 1983). En el caso de las enfermedades diarreicas, la declinación de su influencia esta estrechamente asociada al mejoramiento de los suministros de agua potable y la creciente cobertura de obras de alcantarillado y otros items de infraestructura de urbanización sanitaria en los medios habitacionales de la población. Conforme a revisiones hechas por Behm - Rosas (1990,1984) son particularmente concluyentes los estudios relativos a la mortalidad infantil y sus relaciones con las carencias de infraestructura sanitaria. Similares conclusiones han sido establecidas respecto del suministro de agua potable (Merrick,1983).

En la revisión general para países en desarrollo provista por Chahnazarian (1991) se muestra en general que las carencias asociadas a la calidad de la vivienda en términos de materiales de construcción, condición de la edificación, disponibilidad de agua, facilidades de lavadero, disponibilidad de electricidad, constituyen factores de riesgo para la sobrevivencia infantil.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de los programas denominados de «lotes con servicios» que forman parte de las actuales acciones habitacionales de la mayor parte de los gobiernos de los países de la región deben considerarse netamente como programas relevantes desde el punto de vista sanitario, propio de las políticas de población. Los estudios indican también que no obstante las condiciones sanitarias, las variables de comportamiento relacionadas con higiene

personal y prácticas de crianza tienen mas importancia que el ambiente físico adverso de la vivienda.

Las diferencias de mortalidad urbano-rural son otro aspecto a considerar. Diversas investigaciones (Guzman, 1984; Hobcraft, 1984; Sastry y otros, 1992) muestran que los lugares de residencia rurales presentan las situaciones más desfavorables, particularmente en términos de mortalidad infantil. Se observa sin embargo que las familias urbanas de bajo ingreso tienen esperanza de vida mas reducida que el promedio de las áreas rurales. Las condiciones sanitarias y de higiene de los medios habitacionales así como la falta de acceso a servicios de salud son un factor interviniente en este respecto.

2.2.CONDICIONES HABITACIONALES Y FECUNDIDAD

La fecundidad en cuanto proceso, depende de factores y prácticas socio-culturales que interfieren o afectan las condiciones biológicas para los nacimientos. (edad reproductiva, prácticas de uniones y nupcialidad, prácticas de control de la fecundidad, prácticas de paridez, prácticas de post-parto, etc.) Pero también intervienen variables del contexto socioeconómico asociadas a la modernización y el desarrollo que determinan cambios en la fecundidad. En este contexto, la educación (en especial la escolaridad femenina) presenta la más fuerte correlación con la declinación de la fertilidad. Otras variables significativas que operan, con diversas variantes, en la

misma dirección, son la urbanización, la participación laboral femenina y el nivel de ingreso. En un sentido general, estas variables y otras, representan un plexo de condiciones del desarrollo en que se anidan motivaciones orientadas a la reducción de la fertilidad.

El desarrollo de estas orientaciones esta influido por cambios del contexto que gravitan sobre las decisiones de las personas a través de distintas mediaciones. Un orden de estas mediaciones, son las consideraciones mas o menos conscientes sobre las condiciones objetivas que en términos de un balance de beneficios y costos representa el tener hijos. Las condiciones habitacionales, en términos de accesibilidad a la vivienda podrían tener aquí alguna relevancia. Por ejemplo, se ha sugerido (Miró) que:

«La proletarización de la fuerza de trabajo y la disminución de la importancia de la producción familiar, pueden incrementar la percepción del costo del tiempo que se dedica al cuidado de los hijos, conforme esta actividad comienza a competir con las oportunidades de obtener ingreso fuera de la casa» (pg. 127).

«Cambios en la estructura familiar pueden restringir radicalmente las posibilidades de compartir los costos de criar a los niños entre los miembros de una familia extendida y pueden llevar a un nuevo centro de autoridad en lo que respecta a decisiones sobre fecundidad».

«La creciente disponibilidad de bienes de consumo introduce nuevas alternativas que, al menos en lo que se refiere a

personas con movilidad social ascendente, pueden competir con el tiempo y los recursos que anteriormente se dedicaban a los niños».

En todos estos casos, las condiciones habitacionales pueden ser parte de la «condiciones objetivas» intervinientes en el cálculo de beneficios y costos de la fecundidad. Ellas patentizan las posibilidades de la función disciplinaria del proceso proletarizador que se ejerce a través de las políticas de vivienda, generando presiones monetarizadoras, desarraigando el trabajo de la vivienda, limitando la posibilidad de la familia extendida, favoreciendo el consumo de bienes durables.

Concomitantemente habría que reconocer otros ordenes de mediaciones que gravita sobre las decisiones de fecundidad, como son: los cambios en las presiones sociales sobre el tamaño y otros aspectos de la vida familiar que se derivan de las acciones públicas en materia de planificación familiar, así como la internalización de valores vía «efectos demostración» propios de otras formas de vida familiar y patrones de consumo. La plausibilidad de estas consideraciones no cuenta sin embargo con el respaldo de estudios de nivel amplio de generalización trazados desde una perspectiva demográfica. Los estudios mas circunscritos trazados desde perspectivas sociológicas, psicológicas y antropológicas exhiben resultados que se comprometen mas conclusivamente con las referidas consideraciones, pero son de mas bajo nivel de generalización

¿Puede la penuria de vivienda afectar el comportamiento reproductivo?. o, en

términos mas generales. ¿Son las malas condiciones habitacionales (o las favorables) un factor que alcance expresión en variables tales como: la nupcialidad, la fecundidad, la natalidad, etc.?. Dentro de este orden de interrogantes, los estudios de casos relativos a efectos de las condiciones habitacionales sobre la fecundidad son muy escasos y por lo demás, contradictorios en sus resultados. Felson y Solaun (1975) en un estudio realizado para un grupo de 30 familias en Ciudad Kennedy, Bogota, encontró evidencias que indican reducciones voluntarias de la fecundidad en virtud de efectos inhibidores asociados a condiciones de hacinamiento habitacional en edificios de departamentos. Un estudio similar llevado a cabo en Racine, Wisconsin (Curry y Scriven, 1978) referido a población negra, mexicano-americanos y otros americanos, concluye que no se verifican cambios de fertilidad en los grupos estudiados que puedan relacionarse con condiciones habitacionales adversas o favorables.

2.3. CONDICIONES HABITACIONALES Y DISTRIBUCIÓN ESPACIAL

Las migraciones internas representan uno de los elementos de la dinámica de población que se relaciona directamente como eslabonamiento causal con la emergencia de los sectores habitacionales informales. Entre las explicaciones ortodoxas sobre la originación de las limitaciones que presentan los distintos países de la región en materia habitacional, se destaca invariablemente las migraciones rural - urbanas como

responsables de la formación de vastos sectores de asentamientos irregulares en las periferias de las grandes ciudades y capitales, producto de las migraciones que acompañaron, o acompañan, el proceso de urbanización. Los estudios dan cuenta de cómo las limitaciones de la economía urbana para generar los puestos de trabajo en ritmos y cuantías compatibles con el crecimiento demográfico urbano llegaron a representar severas limitaciones para la absorción de los migrantes en las ciudades generándose así sub-empleo y desempleo con su correlato de terciarización y mercados informales. Por otra parte, la magnitud de las migraciones sobrepasaron las capacidades administrativas y financieras de la administración pública para ampliar sus coberturas de provisión de servicios sociales, y en especial de servicios habitacionales, empujando así a la población hacia estrategias de sobrevivencia que se traducen en formas sub-normales de alojamiento con consecuencias adversas para el medio ambiente y los habitantes.

La relación inversa, el cómo las condiciones habitacionales se constituyen como factor causal o interviniente en la distribución espacial de la población no cuenta sin embargo con tan sólidas referencias empíricas y permanece sólo en el plano de los argumentos lógicos plausibles. En los estudios sobre razones para migrar no se asigna prioridad significativa a condiciones objetivas vinculadas con situaciones habitacionales adversas en las áreas de origen o favorables en las áreas de destino, aunque podrían ser un factor interviniente

que forma parte de las expectativas generales de los sujetos que perspectivizan mejores oportunidades de vida en la ciudad.

Los efectos de la provisión de infraestructura comunitaria y de servicios sobre las migraciones han sido poco explorados, pero hay estudios que le atribuyen alta significación. Robinson (1987) señala que la causa más importante de migración es el sesgo urbano en salud, educación y capital humano relacionado con servicios públicos. Sin embargo otros estudios indican que la introducción de servicios en las comunidades no siempre reduce la emigración y puede incluso estimularla (Rhoda, 1983)

Entre las principales razones más recurrentes para migrar detectadas por los estudios, figuran (Miró): i) bajos ingresos asociados a expectativas de mejoramiento, ii) desempleo, subempleo y expectativas de mejores oportunidades de empleo; iii) búsqueda de mejores oportunidades laborales y/o educativas; iv) razones asociadas a situaciones familiares. Por cierto estas decisiones están condicionadas por situaciones propias del contexto de desarrollo del país que influyen sobre el proceso de urbanización. Entre las mencionadas con mas frecuencia están (Miró): i) el cambio tecnológico; ii) el cambio de los patrones de exportación e importación; iii) las variaciones de las tasas y diferenciales de crecimiento de la población; iv) los cambios en variables reguladoras de la articulación de factores productivos; v) los cambios en las políticas sociales y otras (Preston; 1978)

De una revisión de estudios mas recientes (Miró) se desprende, sin embargo, que la imagen difundida de los migrantes como personas que enfrentan grandes dificultades para encontrar empleo no concuerda con las evidencias empíricas. Estas indican que en gran medida se cumplen las expectativas de los migrantes. Los tiempos de búsqueda de empleo son menores de los esperado y las tasas de desempleo no difieren de las que presentan los residentes nativos. De similar manera, se advierte que los niveles de ingreso de los migrantes son mayores en los lugares de destino que en los lugares de origen. Así mismo, las consideraciones sobre desajustes sociales y psicológicos de los migrantes no cuentan con evidencia empírica conclusiva.

El conjunto de estas observaciones hacen necesario revisar ciertas consideraciones que conciben los vastos medios residenciales informales urbanos como áreas especializadas en la recepción de pobreza, generadoras de condiciones agresivas para la salud mental y de conductas desviantes.

En el marco de las políticas gubernamentales destinadas a incidir en la distribución espacial de la población, como suelen serlo las políticas nacionales de urbanización o desarrollo regional, se considera frecuentemente como objetivo el mitigar las migraciones dirigidas a las grandes ciudades o las áreas metropolitanas que presentan gran primacía. Entre las medidas que se adoptan para tal efecto se incluye frecuentemente, aparte de aquellas

dirigidas a reducir las brechas salariales, la descentralización y el mejoramiento de servicios en las áreas rurales y ciudades menores.

En este contexto, a las políticas de vivienda se les asigna ortodoxamente un rol importante para orientar la distribución espacial de la población mediante la provisión de medios habitacionales y equipamientos. Es claro, sin embargo que tal rol sólo puede ser complementario al de otras acciones programáticas de desarrollo local o regional.



SEGUNDA PARTE: ESTADO, POLÍTICAS HABITACIONALES Y POBLACIÓN

3. RELACIONES DE ORDEN GENERAL

En el marco de un sistema-socio cultural concreto, la reproducción de la población tiene significados funcionales. No se desarrolla sobre una tábula rasa o como un proceso autónomo, sino sobre una trama de condicionantes y determinaciones que articulan la funcionalidad o disfuncionalidad de este proceso con respecto al orden social requerido por el estilo de desarrollo prevaleciente. Debemos por tanto hablar mas propiamente de la reproducción funcional de la población con respecto a la modernización del sistema social (transformaciones institucionales concomitantes con la forma de avance de la acumulación capitalista).

La noción de funcionalidad que aquí se quiere señalar no supone necesariamente una referencia a una estrategia de desarrollo o proyecto de sociedad, sino a los ordenamientos de la estructura social que se configuran como consecuencia de la dinámica de dominación al interior de la sociedad, esto es, con respecto al juego funcional de inclusiones y exclusiones socio-económicas que se genera en el accionar del sistema social. A su vez, por reproducción funcional de la población no nos estamos refiriendo sólo a los aspectos reproductivos inmediatos de los que se han ocupado las políticas de población, sino a la reproducción socio-demográfica

de la población, no necesariamente producto de intenciones explícitas, sino producto de las inclusiones y exclusiones del sistema.

En un sentido genérico, constituir la funcionalidad incluyente de la reproducción socio-demográfica de la población supone una intensión social activa de la sociedad con expresión concreta a nivel de políticas sociales del Estado. La función de estas políticas es la de crear condiciones para el ejercicio del rol de las unidades familiares en la formación de personas adecuadamente socializadas para constituirse también como base familiar, reproducir la vida social e integrarse a las formas de vida laboral que irroga la producción de bienes y servicios y, en general, incorporarse a las formas de trabajo que son requeridas por la institucionalización modernizante del accionar público y privado.

Desde esta perspectiva, el examen de las relaciones entre vivienda y población requiere ser situado también en el contexto de las funciones societales de las políticas sociales. Se trata así, de la consideración de las relaciones entre la funcionalidad (societal) de los procesos reproductivos de la población y las políticas públicas en materia habitacional. En esta relación la vivienda representa un componente de la función de las políticas sociales respecto de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Se trata entonces de perfilar estos aspectos funcionales de las políticas de vivienda que dan sentido a la intervención del Estado en el proceso de producción y provisión habitacional que se desarrolla

profesadamente para efectos de mejorar las condiciones de habitabilidad que requieren los contingentes de población a quienes se dirigen. Entre tales aspectos distinguimos los siguientes para efectos de una consideración conceptual más específica:

- 3.1. Contexto: la función desmercantilizadora de las políticas sociales.
- 3.2. Formas de reintegración mercantil de las políticas de vivienda.
- 3.3. Función de regulación disciplinaria de las políticas de vivienda.
- 3.4. Presiones urbanizadoras sobre las políticas de vivienda.

3.1. CONTEXTO: LA FUNCIÓN DESMERCANTILIZADORA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Contemporáneamente, las políticas de vivienda, al igual que el conjunto de las políticas sociales que impulsa el Estado tienen el sentido de generar condiciones de consumo para segmentos de la población que presentan limitaciones de acceso a los mercados. Se trata de organizar, en el marco de la estructuración capitalista de la sociedad, circuitos de producción y provisión de bienes y servicios regidos por condicionamientos de naturaleza política y por tanto parcial o totalmente substraídos al cauce de la dinámica de las relaciones de mercado. El sentido global de estas acciones, que caen en manos del accionar del Estado, es el de asegurar, al menos para parte de la población, niveles y modos de consumo familiar que posibiliten formas funcionales

de reproducción de la fuerza de trabajo y de disponibilidad de la misma.

En el marco de las actuales sociedades modernizantes, la disponibilidad de fuerza de trabajo con que cuenta el sistema económico, es el fruto de un proceso complejo que requiere tiempos prolongados de maduración. Para que en el conjunto de la población haya sujetos dispuestos a constituirse como portadores de fuerza laboral con disposición a insertarse en la relación salario-trabajo y permanecer en ella, se requiere constituir un proceso deliberado de socialización debidamente asistido en aspectos de salud, de habitación, de educación forzosa, de capacitación, y en general, de motivación cultural por el trabajo asalariado. (Offe, 1988)

En un sentido global, las razones funcionales que originan estas intervenciones del Estado sobre el sistema económico se refieren a necesidades políticas de legitimación asociadas a determinados cuadros de gobernabilidad y estabilidad política y de viabilidad económica (Offe, 1988). Debe, por una parte, proveer servicios de regulación de la economía que permitan el desarrollo del accionar de las empresas. Esto implica entre otras funciones, constituir la habilitación y disponibilidad de la fuerza de trabajo que se derivan de las exigencias de la reproducción del capital al interior del sistema económico. Por otra parte, debe generar las condiciones de vida que satisfagan las demandas de la fuerza de trabajo y que induzcan su reproducción como tal, lo que implica empeñarse en acciones de planificación

social. Ello irroga ampliaciones del gasto social y por tanto mayores exigencias tributarias sobre el sistema económico para reconstituir los recursos fiscales. En el Recuadro N° 4 se gráfica esta operatoria teniendo como referencia la caracterización que hace Offe (1988) del comportamiento sistémico del Estado Capitalista de Bienestar.

Una característica de la modernización de los países latinoamericanos en lo concerniente a sus políticas sociales, es que el avance de la acumulación capitalista se ha llevado a cabo en un contexto de frágiles exigencias de libertad política, equidad social y respeto ambiental. El autoritarismo gubernamental en cuanto rasgo de la modernización del orden institucional político de las sociedades latinoamericanas, ha sido mas bien la tónica que la excepción en las últimas décadas. Por su parte, las desigualdades sociales han constituido una condición inherente y estructural de una producción de la vida social, funcional a las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo requerida por el sistema económico. No se ha constituido en el contexto latinoamericano consensos culturales sobre la relación entre dignidad humana y condiciones materiales de vida con sentido y peso de exigencia para la práctica política en términos de credibilidad y legitimidad social. Se configuró en cambio, junto con el desarrollo del discurso sobre los derechos humanos y ciudadanos y de los valores de la equidad social, una cultura de aceptación institucionalizada de los dispositivos de exclusión, de la desigualdad y de la pobreza (Wolfe, 1991).

En consecuencia, las políticas sociales se desarrollaron para un contexto que no exigió, como sucedió en los países industrializados de Europa, la estructuración orgánica de un Estado de Bienestar. Desde esta perspectiva esta situación representa una «ventaja» latinoamericana. Gran parte de la población, la población pobre, se encuentra «liberada» de las estructuras de necesidades inducidas por las prácticas institucionales inhabilitantes de las políticas sociales. La acumulación capitalista se ha desarrollado «permitiendo» que vastos sectores de la población permanezca en situación de autosustento, sin estar expuesta a los impactos de las grandes y costosas estructuras estatales de soporte social global. Por cierto, se trata de espacios de autonomía informal en que sólo pueden configurarse estrategias de sobrevivencia. Las razones para que así haya ocurrido comprenden una vasta gama de factores de naturaleza histórica que en conjunto constituyen la situación de subdesarrollo de las sociedades latinoamericanas.

En los distintos países de la región los proyectos políticos y estilos de desarrollo propugnados sólo excepcionalmente han apuntado hacia la conformación de estructuras de bienestar que supere la situación de exclusión en que se encuentran vastos segmentos de la población. Mas que eso, los analistas concuerdan en reconocer la existencia de un conjunto de desequilibrios estructurales que perfilan el carácter excluyente del estilo de desarrollo latinoamericano (Altimir, 1990).

En el marco de esta visión es posible reconocer sin embargo ejemplos embrionarios de formación de un Estado providencia, como pueden haberlo sido: el momento populista justicialista argentino y el momento demócrata - cristiano chileno de la década del 60.

La reflexión precedente tiene importantes implicancias para la consideración de los determinantes políticos del cambio demográfico. El examen de las consecuencias demográficas de las políticas sociales requiere tener presente el rol de estas políticas en el sistema de socialización de la fuerza de trabajo. En este sentido, las denominadas «políticas de población» no son en realidad de población sino dirigidas a la regulación de la reproducción de la fuerza de trabajo. El examen de las políticas de vivienda no se exime de esta misma premisa. En la medida que la expansión de la economía capitalista ha ido requiriendo mayor articulación social para asegurar condiciones de provisión de reserva laboral o dinamizar los mercados mediante la expansión de la pirámide de capacidades de consumo, las políticas sociales han debido readecuar el papel que desempeñan con respecto al trabajo.

Las formas predatorias de explotación económica y su correlato de exclusiones e inequidades representan situaciones crecientemente discrepantes de los requerimientos que surgen de la modernización y globalización de la economía. El dinamismo de las economías abiertas de mercado depende cada vez mas de incentivos a la inversión y estímulos a la competitividad y la modernización.

Ello requiere no sólo mas capital humano moderno, capaz de operar con nuevas tecnologías productivas y organizacionales, sino también reducir las presiones sociales que originan inestabilidad y desconfianza pública

Sea en el marco de orientaciones «asistencialistas» o «reformista - participacionistas», estos requerimientos han abierto paso a orientaciones ideológicas contemporizadoras que apuntan, con distintos grados de convicción, a la constitución de un círculo virtuoso entre desarrollo igualitario y generación de empleo productivo configurando así necesidades políticas de integración societal. En consecuencia, las estrategias de desarrollo centradas en el crecimiento económico y la creación de empleo han debido abrir cauce crecientemente a esfuerzos intervencionistas de tono redistributivo, orientados a la reducción de las desigualdades. Los esfuerzos más radicales en este respecto son los que se realizan en el marco del enfoque denominado «satisfacción de las necesidades básicas», con sus correspondientes instrumentales de ingeniería de medición, focalización y administración de la pobreza. En este contexto, la insatisfacción de necesidades básicas en materia de provisión habitacional representa una severa limitación para el desarrollo del proceso socio-demográfico funcional a la formación de una fuerza de trabajo creativa y comprometida con el proceso de desarrollo del sistema.

Según Offe (1976), la relación descrita precedentemente entre necesidades laborales del avance capitalista y las exigencias de la fuerza de trabajo para constituirse como tal, representa dos grupos de problemas que se encuentran en radical y mutua contradicción y frente a los cuales el Estado debe permanentemente actuar en términos de compatibilización. Esto significa que los objetivos de las políticas sociales son en gran medida puramente nominales. En su accionar prima una motricidad autoreferente que carece de sentido teleológico genuino. *No hay por tanto propiamente respuestas del Estado a exigencias específicas del entorno sino reacciones de racionalización interna asociadas a su rol compatibilizador.* Tal racionalización no opera automáticamente. El Estado nunca se encuentra realmente en libertad política para disponer el accionar de las políticas sociales. Por otra parte, no cuenta con recursos perceptuales y de clarividencia ilimitados para registrar y dar tratamiento a tales exigencias, ni dispone de terapias para el exceso y la miopía endémicos en el accionar del sistema económico. Por otra parte, las políticas sociales, en cuanto acciones compatibilizadoras tienen efectos que no permanecen circunscritos al Estado sino que se esparcen generando efectos de segundo grado y tercer grado en el conjunto del sistema social. Por consiguiente, en estricto sentido, no hay resultados de las políticas sociales. Lo que ellas realizan es, mas propiamente, proveer encuadramientos estratégicos y operacionales de las áreas y elementos de conflicto.

Los resultados dependen de las estrategias de uso de los participantes en función de sus posiciones relativas, influencias, capacidades de movilización y significado político.

3.2. FORMAS DE REINTEGRACIÓN MERCANTIL DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES.

En la motricidad y operatoria de los mercados se presentan diversas discontinuidades y fallas inherentes que hacen necesaria la conformación orgánica de funciones permanentes del Estado destinadas a desarrollar intervenciones reguladoras del sistema económico. Desde esta perspectiva es posible reconocer en el desarrollo de las funciones del Estado el montaje de aparatos político-administrativos especializados en la regulación de distintos sectores de la economía. Los sistemas habitacionales gubernamentales son un ejemplo de estos desarrollos. Dicho en términos muy generales, tales sistemas apuntan a generar condiciones de dinamización de la oferta y de potenciamiento de la efectividad de la demanda facilitando el flujo de capitales privados financieros y de inversión.

En el marco de esta acción regularizadora global de los circuitos de mercado, dirigida a lo que podría denominarse el sector solvente de la demanda, con fuerte participación del sector privado, es necesario distinguir el accionar de un aparato mas circunscrito al protagonismo del Estado, que se refiere al tratamiento de lo que aquí mal llamaremos «demanda

no solvente» y que representa la incorporación de factores ajenos al accionar de los mercados. Esta sección circunscrita de la acción del Estado es la que propiamente forma parte de las políticas sociales, y en nuestro caso, de la política de vivienda social.

La existencia de esta «demanda insolvente» es el resultado de falencias estructurales de la economía, o dicho mas propiamente del condicionamiento funcional de la economía al sistema de dominación. Se traduce en que la distribución del ingreso no permite que vastos sectores de la población tengan la capacidad de compra que les posibilite acceder a los mercados para adquirir los bienes y servicios ofertados como satisfactores de necesidades. Esta situación significa la formación de una estructura polarizada y regresiva de consumo y el desarrollo de formas de subconsumo y de circuitos de producción y provisión de satisfactores alternativos o sub-satisfactores. Tal es lo que inicialmente denominamos como sector informal.

Desde la estructura perceptual que se deriva de la lógica del accionar de los mercados en el sector formal de la economía, todo problema asociado a la polarización y regresión del consumo, en este caso del consumo habitacional, representa básicamente un problema de discrepancia entre capacidad de compra y costo de los bienes o servicios ofertados, por tanto, la solución deriva necesariamente hacia la consideración del relativismo recíproco entre la conformación de «demandas no

solventes» y la constitución de ofertas en los distintos sub-mercados.

En el marco de esta consideración se encuentra una premisa de palmaria evidencia: -no se constituye oferta si no existe demanda efectiva. A partir de tal premisa se produce una secuencia y eslabonamiento lógico de situaciones autoevidentes características del accionar del sector formal de la economía: el mercado habitacional tenderá a operar con una propensión estructural al infra-abastecimiento en los sub-mercados inferiores de arrendamiento, transferencias y viviendas nuevas. Por tanto, habrá de producirse una necesaria derivación de la «demanda no solvente» hacia los sub-mercados del sector informal de la economía y formas desmercantilizadas de provisión habitacional. Las fuerzas motrices que se conjugan en esta derivación son entonces factores de expulsión: la insolvencia de la demanda y el infra-abastecimiento de los submercados.

Tal derivación ha representado en la experiencia latinoamericana una virtual válvula reguladora que alivia las presiones que recaen sobre el sistema estatal para que subsidiariamente desarrolle una provisión habitacional, lo que implica una cierta permisividad y apoyo implícito o explícito para la producción informal de medios habitacionales. Dependiendo de la magnitud del sector informal y de la calidad ambiental que estos sectores alcancen, hay en ellos un potencial perturbador para las necesidades de legitimación gubernamental y su acción socializadora.

Desde esta perspectiva, los medios habitacionales desarrollados en el sector informal representan formas disfuncionales de producción y consumo de vivienda, por la cuantía de sus insuficiencias de habitabilidad frente a la imagen de deseabilidad social, sus impactos adversos sobre la funcionalidad de la organización urbana y por su vulnerabilidad frente a las necesidades de desarrollo socio-demográfico de la población que el sistema económico requiere.

El sentido general de la intervención política de esta situación apuntará necesariamente entonces a: por el lado de la demanda, promover y aproximar «artificialmente» a personas insolventes a situaciones mínimo operantes de solvencia para acceder a los mercados. Esto significa una intervención política sobre el sistema económico: el ingreso de recursos al circuito de la economía determinado a partir de consideraciones ajenas a la lógica mercantil. Se organiza un sistema de subsidio a la demanda provisto con recursos fiscales. Por el lado de la oferta, se produce también otra intervención exógena al accionar de los mercados. Se trata de crear, con recursos fiscales, condiciones de producción que permitan abastecer los sub-mercados estructuralmente infra-abastecidos a costos convergentes con los niveles de solvencia artificialmente provistos. Para lo niveles superiores de promoción de solvencia es posible combinar subsidios con créditos hipotecarios y concertar formas de producción y provisión generadas con recursos financieros privados.

En tanto para la provisión habitacional de los vastos estratos inferiores se requerirá insertar mandato del Estado en los procesos de producción habitacional del sector formal de la economía, respaldados con recursos financieros fiscales.

La determinación de las aproximaciones mínimo operantes a situaciones de demanda solvente, requiere disponer de un afinado perfil de estratificación de ingresos y capacidades de pago de servicios habitacionales que poseen los sectores no solventes de la población, para efecto de establecer la escala diferencial de subsidios que requieren los distintos grupos-objetivo de los programas a implementar y la necesaria correlación con los costos de la producción habitacional. Habrá por tanto grupos-objetivos con subsidios que cubren una parte pequeña del costo de los servicios habitacionales, en tanto otros grupos objetivos tendrán que ser objeto de una virtual gratuidad en materia de provisión de soluciones habitacionales.

La envolvente general y umbrales de esta operatoria, y por tanto su capacidad de cobertura y peso relativo como política social, queda definida por el monto global de asignación de recursos fiscales al sector, por la estabilidad en el flujo de estos recursos y por su ritmo de incremento. Ello, a su vez, depende de la vitalidad del crecimiento económico del país y de las exigencias políticas que gravitan sobre la asignación de recursos. Parte de los recursos fiscales aportados tendrá un carácter retornable, en tanto el resto constituirá el subsidio neto.

La magnitud de los retornos puede representar un factor significativo para la disponibilidad de los recursos fiscales, pero en muchos casos su real función será la de establecer disciplina social.

En el marco de su lógica, el sistema de acción descrito, es portador de un cuerpo de tensiones endógenas que conviene indicar. Habrá en el accionar del sistema una fuerza estructural dirigida a una maximización cuantitativa en la provisión de soluciones habitacionales. Esto es, una maximización cuantitativa de la cobertura. Habrá concomitantemente una tendencia inherente a la reducción de la brecha entre capacidad de compra y costo de la vivienda con la asignación del mínimo de recursos. Esto significa una permanente situación de compatibilización de presiones orientadas a maximizar el número de beneficiarios, minimizando el monto de los subsidios a los mismos y reduciendo por tanto, el valor de las soluciones habitacionales. Las reducciones de costos originadas por incrementos de productividad serán internalizados por el propio sistema para su expansión cuantitativa y no incorporados al producto en términos cualitativos.

En el marco de estas tensiones sistémicas globales se generan condiciones favorables para el anidamiento de sub-circuitos de procederes generadores de nuevas presiones dinamizadoras de la tensión global del sistema. En el marco de las economías de mercado, los procesos de ejecución de la producción habitacional impulsada por el sector público son parte de la actividad

económica privada del sector construcción.

Frente a las acciones habitacionales del Estado, las empresas de la construcción tienden a constituirse oligopólicamente y gradualmente advienen a una situación en que pueden definir los términos de referencia de la producción pública. La «huelga de empresas» empieza a representar una posibilidad que tiene que ser considerada por las agencias públicas del sector. Virtualmente el aparato administrativo de la producción y provisión estatal de vivienda llega a constituirse en servo-mecanismos de las empresas privadas. Se generan entonces subsidios implícitos a las empresas del sector construcción. Algunas de ellas se expresan a través de distintas prácticas desviantes tácitamente aceptadas, en especial las relativas a las exigencias del cumplimiento de normas de calidad en la edificación.

En otros términos, es una condición sistémica, inherente a la función desmercantilizadora de las políticas de vivienda social, el generar una progresiva reducción de los estándares de habitabilidad y durabilidad de las viviendas. En su límite, tal propensión conduce a divisibilidad de los servicios habitacionales y a la desagregación de la vivienda como bien final, proveyéndose con financiamiento del Estado soluciones en calidad de partes intermedias y transfiriéndose a los usuarios, para su financiamiento privado, el completar la habitabilidad residencial. Esta lógica es la que se expresa en los programas públicos abiertos a la progresividad de la autoproducción, tales como «lotes con

servicio» y algunas formas ampliables de «vivienda básica».

En el contexto de los cambios inherentes al accionar de la economía y de los ciclos de transformación propios del desarrollo urbano, el aparato descrito, requiere el ejercicio de un permanente monitoreo para detectar los cambios en los factores sobre los cuales actúa y un continuo calibramiento para realizar los ajustes que corresponda. A pesar de ello, como conjunto, esta operatoria en virtud de sus necesidades sistémicas, se encuentra constitutivamente en contradicción con la dinámica de la economía urbana y tiende a generar deseconomías en el accionar de la ciudad. Ello es particularmente acentuado, en el marco del impulso mercantilizador del sistema económico, cuando el Estado se ha autoexcluido del mercado del suelo.

El esquema reseñado precedentemente se refiere circunscritamente en trazos gruesos sólo a las funciones intrínsecas de las políticas de vivienda social. Tales políticas sin embargo tienen que cumplir otras funciones extrínsecas, complementarias y concomitantes que conviene al menos anotar sucintamente, por su articulación con distintos aspectos de la función gubernamental desde el punto de vista económico y social.

Las acciones habitacionales del sector público representan la movilización de cuantiosos recursos. Tienen importantes repercusiones sobre el sistema económico, en especial sobre los niveles de actividad del sector construcción y por tanto sobre la industria de materiales de construcción y el empleo del sector.

La provisión de vivienda bajo condiciones de subsidio representa, por otra parte, una forma de distribución y redistribución de ingresos. Paralelamente la asignación regional de los recursos representa efectos sobre la distribución espacial del desarrollo que pueden representar estímulos o desestímulos al avance de la urbanización. En este último respecto, conviene tener presente que las programaciones originadas por las políticas de vivienda pueden estar asociadas a programaciones derivadas de otros sectores y políticas que implican objetivos en términos de distribución espacial de la población, i.e.:

- políticas de desarrollo productivo
- políticas de colonización
- políticas de desarrollo regional
- políticas de desconcentración metropolitana
- políticas nacionales de urbanización
- políticas de desarrollo urbano
- políticas migratorias
- políticas de reforma agraria y/o desarrollo rural
- políticas de desarrollo de la infraestructura
- políticas de incentivo al sector construcción.

3.3. FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES

Como se señaló inicialmente, el ejercicio de las políticas sociales supone administrar, en el marco de las estructuras de exclusión en que se desenvuelve la acumulación de capital, una dinámica socio-demográfica conducida políticamente que permita inducir el desarrollo de

la funcionalidad de las unidades familiares en la reproducción de la fuerza de trabajo. Dicho en una terminología en desuso en estos tiempos, la función de las políticas sociales es la de activar selectivamente la «proletarización» de grupos-objetivo de la población. Esto requiere no sólo el desarrollo institucional de un conjunto de funciones coadyuvantes a la función reproductiva de las familias, e incentivos que den soporte al trabajo asalariado como meta cultural y medio institucional. Se requiere también el desarrollo de un conjunto de condiciones de represividad que configuren un cuadro compulsivo a la inserción de la fuerza de trabajo como oferta en el mercado laboral.

Según Offe, el gradual colapso de las formas de subsistencia precapitalista y la desposesión de medios de trabajo representan la situación básica que hace posible tal compulsión, pero se requiere además controlar las vías de evasión al proceso proletarizador. En ausencia de acciones efectivas de: aminoramiento de las determinaciones que inciden en la transmisión intergeneracional de la pobreza, de señales que indiquen un cierto grado de movilidad socio-económica, y de condiciones plausibles de protección laboral, difícilmente podrán sostenerse motivaciones culturales por el trabajo asalariado. Se requiere por tanto dispositivos disciplinares que restrinjan o coarten las opciones y alternativas disfuncionales a la proletarización. Tales opciones han sido históricamente múltiples y cubren desde los cauces depredatorios hasta los intentos desproletarizadores revolucionarios.

Desde esta perspectiva, la constitución del denominado sector informal en las sociedades modernizantes representa no sólo situaciones generadas por las estructuras de exclusión asociadas a las necesidades de la dinámica y orientación productiva sino también opciones alternativas a la proletarización que se anidan en él. El permanecer en situación de desposeimiento de medios de existencia recurriendo a redes de apoyo y de reciprocidad o a la asistencia filantrópica, o inmerso en circuitos económicos de subsistencia, puede representar condiciones de vida aceptables frente a las retribuciones, riesgos y cargas que entrañan muchas situaciones de trabajo asalariado. En este respecto ciertas tramas de delictividad, de mendicidad y transhumancia, de evasión por reducción de la vitalidad, pueden ser portadoras de estrategias de sobrevivencia que operan como opciones alternativas a la relación salario-trabajo. Desde esta óptica, la pobreza no puede ser vista sólo como un problema de exclusiones funcionales al sistema económico, sino también como una dinámica portadora de evasiones a las compulsiones proletarizadoras.

En el contexto reseñado precedentemente, el punto de partida del problema habitacional, en cuanto asunto del Estado, no tiene que ver primariamente con la penuria de vivienda que experimenta la población. En el marco de determinado estilo de desarrollo y determinadas fases del avance de la acumulación capitalista, las carencias habitacionales que sufre la población no son sino las condiciones

funcionales necesarias del sistema económico (ahorro de vivienda). El que la normalidad de la ciudad latinoamericana sea la producción informal de medios habitacionales, da cuenta de esta funcionalidad sistémica y explica la permisividad de los aparatos institucionales para la formación de estas formas de asentamiento.

En la medida que el sistema económico ha ido enfrentando situaciones exigentes de transformación productiva en el contexto de la división y especialización internacional del trabajo y la globalización de la economía, se han ido activando también requerimientos de políticas sociales que buscan extender su rol proletarizador en los medios informales.

Los programas de vivienda conducidos por el Estado tienen una alta eficacia en este respecto. La provisión de vivienda social supone una mayor y más orgánica exposición de los sujetos al impacto de las fuerzas de modelación

proletarizadoras. Representa un proceso de registro y filiación categorial de personas que dejan de ser anónimas y se sitúan panópticamente bajo el ojo y la memoria computacional de la administración del Estado.

Contraen con ésta obligaciones monetarias (dividendos), aceptan el virtual desposeimiento de opciones de producción familiar doméstica, y asumen el sometimiento a inspecciones verificadoras del cumplimiento reglamentario de restricciones de uso (venta, arrendamiento, modificaciones, co-residencialidad).

Los hogares se incorporan también a un sistema panóptico formal de regulación de consumos vitales de agua y energía mercantilizados y con una dinámica de acción represiva organizada frente a la morosidad. Ello supone mayor presión monetarizadora sobre los hogares con su correlato de incremento de la terciarización formal e informal,

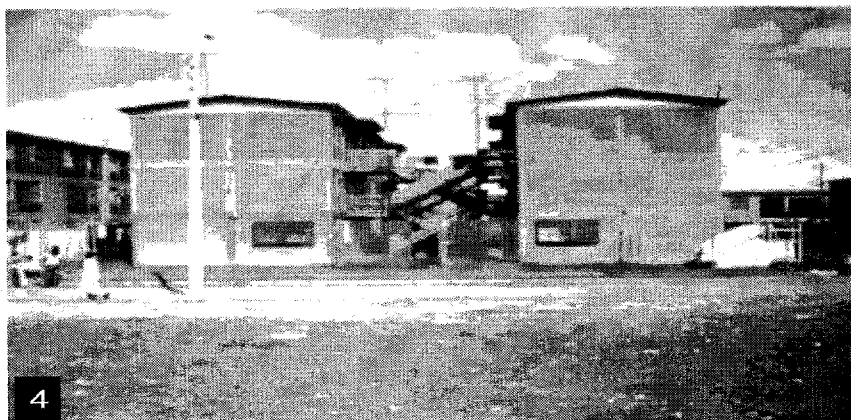
conviviendo consecencialmente con mayor presión para el «switch» a la gestación de otras estrategias de monetarización, evasivas de la relación salario-trabajo, bajo la forma de comportamientos delictuales.

Esta potencialidad de la provisión de vivienda social resulta ser mas substantiva que los objetivos de mitigación de la penuria de vivienda. De hecho mucha de la producción informal consolidada tiene frecuentemente mejor habitabilidad que las viviendas oficiales y ofrecen mejor recepción de las prácticas de co-residencialidad de la familia extendida y del desarrollo de actividades productivas o de servicios en el hogar. Sus méritos residen mas propiamente en la función disciplinaria que ejerce, en su aptitud para el ejercicio del «vigilar y castigar» las evasiones a la proletarización.

La propia arquitectura habitacional de la vivienda social debe expresar estos significados disciplinarios: hombre tipo - vivienda tipo, minimalización compulsiva, uniformidad y austeridad morfológica, subordinación de la recintualidad y lugaridad a la lógica del orden alineador y la cuantificación del uso del suelo, decomisión de expresiones idiosincráticas de habitabilidad.

En suma, la cristalización de una anti-arquitectura de la habitabilidad cultural, la constitución de una arquitectura de la habitabilidad disciplinaria. (Fig. 4 y Recuadro N° 5)

El que los agentes profesionales logren constituir respuestas con atributos que den soporte a estas formas de funcionalidad de las políticas sociales,



BLOQUES DE VIVIENDAS SOCIALES. PROGRAMA DE VIVIENDAS BÁSICAS. POBLACIÓN CLAUDIO ARRAU, COLINA, REGIÓN METROPOLITANA, SANTIAGO, CHILE.

requiere explicaciones que aquí sólo podemos esquematar muy brevemente. En tanto la definición de los aspectos arquitectónico-urbanísticos de la actividad habitacional esta en manos de los agentes profesionales del aparato político-administrativo del Estado, las condiciones de habitabilidad de las realizaciones de vivienda social deben cumplir condiciones que no representen un menoscabo de las responsabilidades públicas frente a la dignidad de los beneficiarios o pongan en entredicho la legitimidad de su acción. El traspaso de la definición arquitectónico-urbanística de producción habitacional desde el Estado al sector privado, representa una mediación que sitúa en una posición cómodamente mas lejana las responsabilidades públicas por la habitabilidad. De otra parte, crea condiciones más fluidas para el desarrollo de convergencia de intereses en la propensión sistémica a la reducción de calidad en la "vivienda social". Tal es el poder de la compulsión silenciosa que pueden llegar a tener los ámbitos organizacionales burocráticos para sostener la racionalidad técnica y lógica de sus acciones.

Por cierto, la función disciplinaria de las políticas de vivienda pertenece al nivel sistémico del accionar del Estado.

En el plano de la construcción social de la realidad, este rol debe necesariamente situarse en un marco en que la organización, los procesos y los resultados del accionar del sistema político-administrativo puedan ser legitimados. Este debe por tanto hacerse cargo explícita y programáticamente de la tarea de regular y guiar las condiciones y

Recuadro N°5. Viviendas Básicas. Disciplinamiento y racionalidad económica.

Rasgos de arquitectura habitacional "disciplinante" es la que puede advertirse, por ejemplo en algunas modalidades del Programa de Viviendas Básicas, impulsado por el sector público en Chile. A mediados de la década del 90 empieza a privilegiarse, dentro de lo que se ha definido como vivienda social, una nueva tipología edificatoria: la vivienda en mediana altura, en bloques de tres y cuatro pisos conformando conjuntos residenciales.

Estos conjuntos son generalmente conjuntos masivos, localizados en la periferia de las ciudades, carentes o pobremente dotados de equipamiento social básico y de áreas verdes habitables. Ello ha tenido como consecuencia un creciente distanciamiento entre las localizaciones residenciales y la de los centros de trabajo, con sus correspondientes efectos en términos de costo y de tiempo de viaje y reforzamiento de las tendencias de segregación social en la ciudad. La edificatoria se caracteriza por sus patrones de uniformidad y alineación que responden a metas de racionalización puramente económicas de maximización del uso del suelo, en las que no se tienen cabida consideraciones relativas a la organización espacial de la vida social residente. La edificatoria, no obstante no responder a tipologías exigidas por licitación y ser concebidas bajo condiciones de libertad de diseño, ha derivado virtualmente hacia un tipo edificatorio que se repite con muy pocas variantes y que se caracteriza por la precariedad de sus terminaciones, la pobreza de su morfología y su expresión arquitectónica.

Estas realizaciones habitacionales son actualmente el factor de mayor incidencia en la formación del tejido urbano de las principales ciudades del país y están consolidando ambientes urbanos pobres no sólo en sus atributos funcionales de habitabilidad sino también en cuanto a configuración de imagen y ámbitos de existencia urbana.

El impacto de estas realizaciones habitacionales ha sido significativo. El año 1991, en las regiones V, RM y VI, la cantidad de viviendas sociales en bloques de tres y más pisos significó un 26,24% del total de las viviendas sociales provistas por el Estado en esas regiones. Para el año 1994 en las regiones V, RM, VI, VII y VIII, esta "tipología" representó el 57,55% de la acción estatal. En la región metropolitana el 94,57% de las soluciones provistas correspondieron a este tipo edificatorio.

Totales de Viviendas Sociales (Básicas y PET) por Regiones

Año	Región	N°. Viv. 3 y + pisos	Sup. Prom. por unidad m ²	N°. Viv. Soc. Región
1991	V	358	40,67	1.695
	RM	2.682	40,84	13.001
	VI	1.375	47,39	2.130
1992	V	1.026	43,31	1.855
	RM	6.564	40,33	9.722
	VI	985	41,58	1.630
1992	VII	492	40,32	1,52
	V	1.137	41,59	1.840
	RM	9.862	41,03	10.119
	VI	1.772	40,88	1.787
	VII	780	41,65	1.828
	VIII	180	41,53	1.698
1993	IX	204	41,32	920
	V	1.722	42,43	2.734
	RM	9.813	42,08	10.376
	VI	696	41,71	1.196
	VII	588	40,64	1.633
	VIII	444	41,65	3.694
Totales		40.180	42.11	69.382

Fte: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Memorias. Chile.
(Elaborado por Aguirre, Beatriz. Cechi, U. Central)

oportunidades de vida de la población en aproximación plausible o cercana conformidad con las normas significados y valores vigentes en la sociedad.

3.4. MERCANTILIZACIÓN DEL ESPACIO URBANO Y POLÍTICAS HABITACIONALES

Arribada a cierta fase de expansión, la acumulación capitalista requiere encontrar nuevos cauces de reproducción complementarios a los que pueden ser provistos desde la productividad industrial. En consecuencia las necesidades de reproducción del capital se amplían y comienzan a gravitar sobre las propias formas de uso y ocupación social del territorio. La antigua asociación entre producción industrial y urbanización empieza a ser complementada por el desarrollo de formas de producción de espacio urbano. La edificatoria deja de ser una actividad asociada a la expansión de la producción industrial y se constituye como un fin en si mismo para el mercado inmobiliario. El espacio se constituye como mercancía. La urbanización se transforma así en otra vía de reproducción del capital, como macro-proceso portador de: i) la reproducción de la renta inmobiliaria y ii) de la transacción del espacio como mercancía. (Le Febvre, 1969)

En este contexto, la formalización del dominio de los espacios territoriales se acentúa. Los registros de bienes nacionales se hacen más rigurosos, las indefiniciones en los dominios privados y públicos del suelo tienden a desaparecer. La planificación urbana como medio de

maximización de la rentabilidad inmobiliaria determina formas de administración mas exigentes del recurso suelo y por tanto un mayor alineamiento en su mercantilización al servicio de los desarrollos territoriales urbanizadores.

Esta situación representa el desenvolvimiento de una creciente contradicción entre las presiones expansivas del universo informal y los intereses del capital inmobiliario y la maquinaria de la propiedad. Se requiere por tanto mas formalización de la acción estatal en la represión a las formas insubordinadas de ocupación y uso del suelo. Consecuentemente el desarrollo de acciones de mayor cuantía en materia de producción de medios habitacionales de vivienda social se torna más estratégico. Los programas públicos deben por tanto especializar vastas áreas de la periferia urbana, o centros poblados satelitarios, en la recepción residencial de la demanda insolvente, en virtual competencia con los sectores informales, desencadenando con ello crecientes dinámicas de segregación urbana. La segregación residencial, en cuanto diferenciación del espacio social, no es un efecto perverso de las políticas de vivienda sino un proceso sistémico que posibilita la maximización de la renta inmobiliaria.

Este proceso es parte estructural de una dinámica global reproductora de las desigualdades necesarias del sistema. Opera combinadamente con otras prácticas diferenciadoras del espacio social urbano, a saber: los niveles diferenciales de financiamiento de la administración local, la priorización

sesgada de inversiones viales del sector obras públicas, la ausencia de recuperación de la plus valía de las inversiones públicas, la ausencia de exigencias en materia de impacto social y ambiental de localización de las viviendas sociales, etc.

4. LAS PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DE LA GESTIÓN HABITACIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

En las secciones precedentes se ha presentado una caracterización general del significado sistémico de las políticas de vivienda y de la estructura del sistema de intervención del aparato político-administrativo en la situación habitacional de la población. En la presente sección intentaremos caracterizar los rasgos generales de algunas de las dimensiones analíticas de la racionalidad instrumental con que opera el sector. En este respecto reconocemos distintas perspectivas analíticas que se basan en razonamientos disímiles pero que se combinan o influyen mutuamente en la toma de decisiones públicas. Se examinan sucintamente a continuación las principales:

- Necesidad de producción habitacional
- Inversión en producción habitacional
- «Demanda» habitacional
- Vivienda de interés gubernamental

4.1. NECESIDAD DE PRODUCCIÓN HABITACIONAL.

Uno de los marcos analíticos primarios que suele ser tomado como elemento de referencia en el razonamiento del sector público es el concerniente a la cuantificación evaluativa del estado de situación de la sociedad con respecto a la disponibilidad de medios habitacionales. De esta cuantificación se deriva el cálculo de la necesidad (puramente normativa) de producción de medios habitacionales que se requeriría para satisfacer un

determinado patrón de habitabilidad para el conjunto de la población. Para elaborar tal cuantificación existe una gran variedad de métodos posibles basadas en información disponible en los censos de población y de vivienda que pueden ser usados complementariamente. Se recurre mas frecuentemente los siguientes: el que podríamos denominar "*método del déficit*", el denominado "*modelo de las tasas de jefatura*" (6) y el denominado "*saldo de hogares*" (7). Nos referiremos brevemente aquí al primero de estos métodos.

Se inicia con la medición de los recursos habitacionales disponibles por el conjunto de la sociedad en función de dos cuerpos de criterios normativos sobre lo que se considera «necesario». Uno se refiere a la discriminación de las unidades de vivienda que pueden ser consideradas válidamente como un haber en el stock o parque habitacional disponible y las que no (infra-vivienda). Esto implica establecer una línea de aceptabilidad con respecto a factores cualitativos de la habitabilidad de las viviendas. Las unidades de vivienda que quedan bajo esta línea constituyen el déficit cualitativo, esto es la cantidad de viviendas que habría que construir para reemplazar en el stock existente aquellas irremediablemente insuficientes o de muy baja habitabilidad.

El segundo cuerpo de criterios se refiere a la forma de co-residencialidad o "convivencia" de las personas que puede considerarse culturalmente aceptable o deseable. En este respecto la pauta ha sido considerar que cada hogar (o cada familia) debe disponer de una unidad de vivienda.

En consecuencia si se compara el stock total de viviendas del parque habitacional disponible con el número total de hogares (o familias) se obtiene el denominado déficit cuantitativo.

Ambos déficit, el cuantitativo y el cualitativo constituyen en conjunto el déficit de arrastre. El mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población requeriría entonces un determinado nivel de producción habitacional para reducir gradualmente el déficit en un determinado plazo. Paralelamente, en virtud de la dinámica demográfica, la formación de nuevos hogares representa otra componente a considerar en la necesidad de producción habitacional (considerando antecedentes de desaparición de hogares y emancipación o independencia de personas). Si la producción habitacional es inferior al incremento de los hogares, el déficit cuantitativo se hace mayor. Habría que considerar además una demanda adicional de producción para reponer las viviendas que por diversas causales se pierden del stock de viviendas aceptables en un determinado lapso (necesidades de "reposición" por catástrofes naturales, obsolescencia física o económica, cambio de uso, etc.). Como correlato hay que introducir en el cómputo la cantidad de viviendas nuevas que se incorporan al stock. Parte de estas viviendas nuevas se construyen privadamente y se suministran a través del mercado de transferencias o arrendamiento, parte corresponde a la acción desarrollada por el Estado.

La demanda normativa de producción habitacional en un determinado lapso

estaría constituida entonces por los siguientes requerimientos:

- Viviendas necesarias para disminuir el déficit de arrastre.
- Viviendas necesarias para absorber la formación de nuevos hogares.
- Viviendas necesarias para reponer los retiros del stock. (reposición).

Si se resta de la cifra total la proporción de viviendas producidas por el sector privado, de acuerdo a proyecciones de sus tendencias históricas, se obtiene la magnitud de la provisión habitacional subsidiaria que normativamente correspondería impulsar al Estado para mejorar las condiciones habitacionales de sus grupos-objetivo de población.

La instrumentalidad básica para estos cálculos son los censos de vivienda, los censos de población y complementariamente las estadísticas de edificación habitacional. Los aspectos técnicos de la producción de esta información y de su utilización son complejos y no pueden ser considerados en el marco de estas notas (véase al respecto CELADE, 1996). Conviene sin embargo consignar algunos aspectos implícitos de orden conceptual que por obvios suelen olvidarse y pueden abrir paso a conclusiones que la información no permite sostener.

La definición de la necesidad de vivienda es una racionalización técnica circunscrita a la objetividad censal. Se atiende a lo que censalmente es posible relevar como información, pero para su utilización se incorpora también elementos apriorísticos y totalizadores que implican grandes simplificaciones y reducciones de complejidad. Así, la definición del patrón de co-residencialidad aceptable no resulta de mediciones hechas en la base originaria como pudiese ser por ejemplo, un constructo originado a partir de expresiones de aspiraciones e intereses de los hogares, operacionalizadas con respecto a un continuo satisfacción-insatisfacción. Se trata tan sólo de un patrón de residencialidad referido a la familia nuclear, que supuestamente expresa una definición general de amplio consenso cultural sobre lo adecuado para el normal cumplimiento de los roles de la institución familiar. Lo que desaparece con esta definición es la vasta trama de significaciones socio-culturales que definen los acuerdos de co-habitación entre familias y hogares.

Similarmente, la definición de la línea de aceptabilidad de las viviendas en función de las características físicas de la habitabilidad de las viviendas deja también sin relevar importantes aspectos de la dinámica del proceso. No sabemos, por ejemplo, si una determinada condición

física de la vivienda es el estado de un proceso de desarrollo progresivo o de un proceso de obsolescencia física. En principio debe tenerse presente que los procesos productivos del habitat domiciliario representan procesos de ajuste y adecuación de la vida de las familias con su entorno, los que no pueden ser obviados a la hora de establecer acciones de mejoramiento de las condiciones de habitación. La propia noción de «parque habitacional», en su referencia a las unidades de vivienda, representa una reducción de la idea más compleja de «servicios habitacionales» y deja sin considerar otras componentes estructurales de la habitabilidad residencial provistas a diversos niveles y escalas dentro de marcos de condiciones comunitarias y de inserción urbana.

Por estas limitaciones, la utilidad del enfoque de la necesidad de vivienda para la definición del accionar del sector público en materias habitacionales ha sido cuestionada. No aporta elementos que ayuden a comprender el proceso habitacional y visualizar posibilidades de intervención estratégica del accionar público. Suministra por el contrario elementos de diagnóstico que, en el discurso político y de opinión, se deslizan insensiblemente en el plano de las extrapolaciones no solventes con respecto a la base de información.

TABLA 1

Participación del Sector Vivienda en la generación del Producto Geográfico Bruto

Años	1960	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Sect. Viv./ P.G.B. %	1.4	1.2	1.5	1.8	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.1
Sect. Viv./Sect. Construcción %	28	30	25	28	23	24	27	25	28	25

Fuente: ODEPLAN "Cuentas de Producción del Sector Construcción"

La magnitud cuantitativa del «déficit de vivienda» empieza a ser vista como un «objetivo» en sí mismo, como el dimensionamiento de una imagen-objetivo. Las cuantías de la producción habitacional empiezan a constituirse en la única referencia de los avances logrados olvidando con ello los aspectos cualitativos y de dinámica del proceso habitacional en el contexto socio-cultural

4.2. INVERSIÓN EN PRODUCCIÓN HABITACIONAL

Independientemente de la referencia de orden general que representan los cálculos de la «necesidad de producción habitacional», el criterio central conforme al cual se define la acción habitacional del Estado, es la asignación de recursos que puede hacerse al sector de la administración pública encargado de la planificación de la producción de viviendas. Tal asignación tiene como marco de referencia las tendencias estructurales históricas de la inversión registrada como contabilidad nacional. En un sentido general no es dable esperar cambios dramáticos en la estructura del gasto y la inversión, de modo que las cifras históricas definen al menos en el corto plazo, la base de la magnitud global y el margen de variación de los recursos asignables a la construcción habitacional pública. (Recuadro N°6). Este hecho puede constatarse, por ejemplo, en las siguientes cifras: (ver tabla1)

Conforme a la teoría y a la pragmática, se considera que el desarrollo nacional depende esencialmente de la expansión de la economía y por tanto se requiere

RECUADRO N° 6

Si se examinan las cuentas nacionales en el caso chileno, se advierte que, no obstante las significativas expansiones del Producto Bruto Interno (PBI) y de la Formación Bruta de Capital (FBC) ocurrida entre 1985 y 1992, la participación en la edificación residencial (ER) en dicho período se mantiene relativamente constante dentro de un marco de variación estrecho (cuadro 1 - 2 y gráfico 1).

CUADRO 1

Formación Bruta de Capital, Edificación Residencial y Producto Bruto Interno
(Millones de pesos a precios constantes 1986)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
FBC	572.188	586.023	713.263	814.209	1.028.947	1.092.030	1.050.957	1.301.364
ER	91.257	108.391	123.163	146.686	177.806	180.314	202.125	243.232
PB	3.238.003	3.419.209	3.644.681	3.911.154	4.308.306	4.436.043	4.705.074	5.188.708

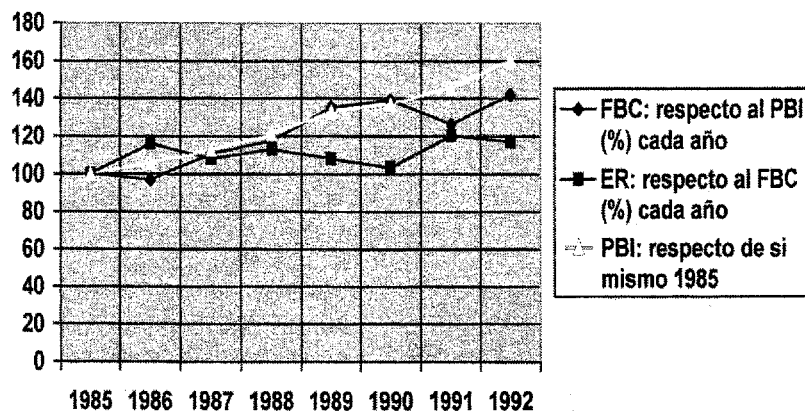
CUADRO 2

Porcentaje en relación a cada año

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
FBC vs PBI	17,7	17,1	19,6	20,8	23,9	24,6	22,3	25,1
ER vs FBC	15,9	18,5	17,3	18,0	17,3	16,5	19,2	18,7

GRAFICO N° 1

Crecimiento del FBR, ER y PBI 1985 - 1992



Crecimiento Porcentual

En relación al 1985%

Del FBC	100,0	97,0	110,7	117,8	135,2	139,3	126,4	141,9
Del ER	100,0	116,0	108,3	113,0	108,3	103,5	120,6	117,2
Del PBI	100,0	105,6	112,6	120,8	133,1	137,0	145,3	160,2

Fte: National Accounts,
Statistics Main Aggregates and Details Tables 1992
Naciones Unidas, nueva York, 1994.

prioritariamente sostener altos niveles de inversión productiva. Dado que la inversión en vivienda social no se considera por sí misma esencial para el desarrollo productivo, existe una virtual barrera a la expansión de la asignación de recursos destinados a la inversión habitacional. Aún cuando en las últimas décadas las concepciones del desarrollo han relativizado el rol del crecimiento económico, los requerimientos de la reconversión productiva hacen que el costo oportunidad de la inversión en vivienda continúe siendo alto vis a vis la inversión en capital humano (educación y salud).

La definición de la acción habitacional del Estado es entonces, en primera instancia, una cuestión que se gesta en el marco de una política presupuestaria y en segunda instancia una cuestión de administración



BLOQUES DE VIVIENDAS SOCIALES. PROGRAMA DE VIVIENDAS BÁSICAS. POBLACION CLAUDIO ARRAU, COLINA, REGION METROPOLITANA, SANTIAGO, CHILE.

“eficaz” de los recursos asignados al sector. En otras instancias superiores será posible encontrar referencias a la penuria de vivienda

4.3. DEMANDA HABITACIONAL

Otro orden de criterios, complementario a los anteriores, que sirve de referencia a la acción del Estado en materia habitacional es el que resulta de considerar la demanda que gravita sobre las agencias públicas, a través de los canales oficiales establecidos para ello.

Como se señaló anteriormente la demanda efectiva o solvente en materia habitacional es atendida por el sistema financiero privado, en tanto la «demanda» no solvente se constituye como grupos-objetivo de subsidios estatales o adjudicatarios directos de las soluciones habitacionales. El Estado direcciona y cualifica su intervención con respecto a distintos grupos-objetivo a través de los requisitos de acceso a sus canales de acción (ahorro previo, prioridades sociales, tiempo de espera, etc.) y los constituye en «demanda canalizada», esto es, en una materia acotable y regulable. ¿Cuántas viviendas es menester construir? - Tantas cuanto se demanden. Los requerimientos de producción habitacional de la acción pública quedan así establecidos en función de esta «demanda canalizada».

Es posible que los hogares con requisitos meritantes aceptados en los canales oficiales representen una demanda superior a la capacidad financiera y/o de capacidad de gestión del aparato oficial.

En este caso se producen tiempos de espera que si son muy prolongados autoregulan la demanda por su efecto disuasivo sobre los postulantes. Por el contrario puede ocurrir que la demanda espontánea a algún programa sea inferior a los recursos disponibles y sea necesario incentivar y organizar la demanda. Puede ocurrir también, que no obstante ser correcta la identificación del grupo-objetivo, el acceso al canal correspondiente se encuentre bloqueado por inercias culturales, desinterés o desacuerdos con las metas culturales y fines institucionales del sector público (estándares de habitación), o existan resistencias a la proletarianización o fricciones de operatoria institucional

Desde esta perspectiva, asumiendo como dado un cierto grado de organización de la demanda, la eficacia de la acción gubernamental, queda establecida en función de la reducción de los tiempos de espera de los postulantes. Un gobierno puede señalar como indicador del éxito de su labor que la cuantía de su provisión anual de soluciones habitacionales se ha equiparado con la cuantía de la demanda canalizada. No obstante ello las condiciones de habitabilidad domiciliaria de los segmentos pobres de la población, y aún las de los propios beneficiarios podrían estar deteriorándose.

Las soluciones habitacionales provistas por el Estado son por cierto mínimas.

Los estándares de habitación no se establecen en función de las características demográficas de los grupos objetivo o teniendo en consideración la composición de los

hogares u otros rasgos de dinámica o estado de la población (3). La definición de la vivienda máxima (mínima) no requiere otra sofisticación de razonamiento que la siguiente: una pieza para los padres, una pieza para los hijos, una pieza de uso común, una célula sanitaria y una zona de cocina y lavado, y eso es todo. El dimensionamiento se establece con respecto a un mobiliario tipo y se tiene así la vivienda básica. (Fig. 5)

En la mayor parte de los países de la región, los niveles de producción de la vivienda social no alcanzan a cubrir las necesidades generadas por la formación de nuevos hogares y desde luego no existe ningún horizonte plausible que pueda establecerse para absorber el déficit de arrastre con financiamiento del Estado. En consecuencia, la perspectiva de la necesidad social carece de todo contenido práctico para la acción habitacional del sector público. Resulta por tanto muy propio que la perspectiva de la demanda canalizada sea el criterio de referencia principal.

4.4. VIVIENDA DE INTERÉS GUBERNAMENTAL

La perspectiva descrita precedentemente si bien representa el marco de racionalización prevaleciente en el accionar del Estado, está sujeta en su operacionalización a otros encuadramientos de consideraciones que tienen que ver con factores coyunturales de distinta naturaleza y aleatorios en su recurrencia. Ellos tienen en común el representar factores que comprometen en

alguna forma la legitimidad política o más genéricamente la situación de gobernabilidad de la sociedad, influyendo con ello en las decisiones programáticas habitacionales. Conviene señalar brevemente algunos de los más significativos:

i) Las necesidades de gobernabilidad se traducen frecuentemente en la necesidad de gratificación de las bases sociales de apoyo, particularmente en coyunturas de actividad electoral. Los programas habitacionales son frecuentemente implementados como recursos destinados a incidir en esta materia.

ii) Las invasiones urbanas y la formación de asentamiento urbanos irregulares, constituyen frecuentemente disrupción de los medios institucionales prescritos para la consecución de metas culturales. En particular comportan transgresión de los marcos normativos de la administración urbana y en especial los controles establecidos como derechos de la propiedad. Porque representan situaciones que ponen a prueba el orden institucional vigente, en ocasiones, obligan a la autoridad a la aplicación de medios represivos contra los pobladores derivandose de ello conflicto sociales y pérdidas de la lealtad popular. Mas radicalmente, la reivindicación habitacional puede llegar a constituirse en un canal de movilizaciones contestatarias que afecten la gobernabilidad de la sociedad.

Las acciones habitacionales del sector público frecuentemente responde a propósitos que buscan aminorar el potencial de conflicto en este sentido.

iii) Las desigualdades regionales representan otra área en que se pone a prueba la voluntad política del gobierno o de los representantes políticos, en la consecución de metas de mayor equidad social. Las programaciones habitacionales suelen ser una componente de las acciones que se emprenden en este respecto

iv) Las coyunturas de pérdida de dinamismo de la economía y el consiguiente decaimiento del empleo representan otro orden de situaciones frente a las cuales el Estado recurre a la expansión de sus actividades en materia de producción habitacional. La actividad de la construcción de viviendas es relativamente intensiva en mano de obra, no requiere fuerza de trabajo de alto nivel de capacitación, utiliza abundantemente insumos locales con fuerte eslabonamiento en la industria de materiales de construcción y produce impactos significativos perceptibles en los niveles de empleo, en relativamente corto plazo.

5. GLOSAS PARA UNA SÍNTESIS CONCEPTUAL

Del panorama presentado precedentemente conviene extraer los principales términos con que fue caracterizado, entendiendo que estos se expresan teniendo como referencia un contexto regido por una organización económica de mercado, en el marco de ambientes modernizantes de orientación neoliberal:

a) La penuria de vivienda no es el asunto a propósito del cual se organizan las políticas habitacionales y la producción de la vivienda social, aunque el discurso político y técnico así lo afirme.

Es importante discernir entre el discurso sobre las razones profesadas que explican y legitiman la actuación institucional y las funciones que explican la causalidad sistémica de su comportamiento. La penuria de vivienda es el referente profesado de la intervención del sector público pero no lo que explica su organización y su accionar. Desde el punto de vista sistémico, la función de la política de vivienda, así como la del conjunto de las políticas sociales, es la de compatibilizar las demandas del sistema económico (la acumulación capitalista) con las exigencias del sistema de legitimación (demandas de la fuerza de trabajo). Tal compatibilización implica sostener una motricidad que permita evitar la emergencia del conflicto inherente a la radical y mutua contradicción entre ambos sistemas. Esto significa que la penuria de vivienda, en cuanto referente de los objetivos de las políticas sociales es un

motivo puramente nominal. Esto no significa que esta nominalidad sea inerte con respecto al comportamiento sistémico, pero es sólo un factor interviniente. En el accionar del Estado prima una motricidad de naturaleza básicamente autoreferencial que carece de sentido teleológico genuino. No hay por tanto propiamente respuestas del Estado a exigencias específicas de habitabilidad de los medios domiciliarios, sino reacciones de racionalización interna asociadas a su rol compatibilizador.

La interpretación de este esquema general en el marco de circunstancias específicas implica reconocer los relatos y meta - relatos del discurso que acompaña las acciones legitimadoras. En la época contemporánea, la mayor parte de los discursos que acompañan las primeras acciones públicas en materia habitacional se sitúan en el relato de la salubridad pública y la higiene urbana. En el caso chileno, por ejemplo, la Ley 1838 de 1906 que crea el Consejo Superior de Habitaciones Obreras se organiza en torno a la operacionalización de los conceptos de "salubridad" e "insalubridad". La legitimación apunta por una parte a mostrar la preocupación del Estado por las condiciones básicas de vida de las clases proletarias y por otra a crear causas a la inversión privada en habitaciones para obreros. En cuanto compatibilización, se trata por una parte de atender las necesidades futuras de disponibilidad de fuerza de trabajo obrera cuya viabilidad biológica se encuentra en riesgo y cuya viabilidad social se encuentra amenazada por potenciales explosiones reivindicativas. Por otra parte

se trata de establecer estímulos al mercado productor de viviendas obreras mediante franquicias tributarias al capital privado, junto con posibilitar la articulación de la demanda mediante la apertura de créditos hipotecarios.

b) La habitabilidad domiciliaria, la arquitectura y la urbanística no son actualmente asuntos concernientes a la producción de la vivienda social que impulsa el Estado

En el discurso de legitimación de la autoridad técnica, las respuestas frente a la penuria de vivienda implican la provisión de mejores condiciones de habitabilidad tanto desde el ángulo de la problematización arquitectónica y urbanística como desde el punto de vista social. Ello difícilmente ocurre en la práctica.

La motricidad compatibilizadora del Estado operacionalizada en términos de políticas y programas habitacionales, genera efectos que no permanecen circunscritos al dominio de asuntos comprendidos en los objetivos profesados, sino que se esparcen generando efectos de segundo y tercer grado en distintos ámbitos del sistema social. No hay, en consecuencia, en estricto sentido, consecución de imágenes-objetivo o resultados arquitectónicos de la aplicación de las políticas de vivienda social. Lo que ellas realizan es, mas propiamente, el trazado de cauces estratégicos y normas operacionales de las áreas de acción y prever normas de regulación de los elementos de conflicto.

Los resultados dependen de las estrategias de inserción y control de la situación que pretenden los participantes en el proceso habitacional en función de sus posiciones relativas, influencias, capacidades de articulación de intereses, movilización y significado político.

El aminoramiento de la penuria de vivienda y su relación con las posibilidades de organización arquitectónica de la habitabilidad se encuentra mediada por el universo de interacciones de los agentes participantes. Aparte de los encuadramientos de las propias organizaciones estatales, en la producción de la vivienda social intervienen un vasto repertorio de lógicas de lucro, articulación de intereses, presiones de grupo, propias de los distintos actores institucionales que directa o indirectamente participan en el proceso habitacional: las organizaciones empresariales de la construcción, la industria de materiales, instalaciones, maquinarias y equipos de la construcción, la propiedad pública y privada del suelo urbano, las empresas de servicios de infraestructura de urbanización, el aparato financiero bancario, la institucionalidad profesional, etc. Son ellas las que básicamente conforman transaccionalmente la naturaleza del producto final.

Si bien, en los fracasos frecuentemente constatados respecto de la calidad de la construcción de las viviendas sociales, hay responsabilidades públicas, no pueden entenderse como "resultados" de sus políticas. En el caso chileno, desde la promulgación de los decretos N° 622 (1977), 1292 (1977) y 306 (1978)

mediante los cuales se establece el denominado "Sistema Llave en Mano" la relación entre políticas públicas de vivienda social y "resultados" arquitectónico – urbanísticos, se tornó progresivamente evanescente.

c) Una función sistémica primordial de la acción habitacional del sector público es, la modelación proletarizadora de los grupos objetivo.

Ha sido Michel Foucault (1983) quien mejor ha mostrado que el desarrollo del poder no consiste en la centralización y acrecientamiento operacional de los medios de represión y manipulación en gran escala a disposición del Estado. En su visión, el ejercicio del poder en las sociedades democráticas liberales se ha incrementado en virtud de un proceso en dirección opuesta, de carácter centrífugo en virtud del cual el poder aumenta su capilaridad y tiende a constituirse en una microfísica refundida con la práctica misma. Es en esta práctica en la que el poder consigue el sometimiento a la disciplina y el orden normalizadores.

El que los sujetos se constituyan en fuerza de trabajo adecuadamente socializada, productiva, disciplinada y con disposición a permanecer en los mercados laborales no es una situación que ocurra espontáneamente. Requiere no sólo incentivos culturales sino también el despliegue de formas de coacción. Desde esta perspectiva los programas habitacionales de vivienda social representan un conjunto de prácticas de particular eficacia para ejercer una función proletarizadora sobre los grupos a que se dirige.

La microfísica del poder se manifiesta a través de un vasto repertorio de limitaciones al comportamiento y el establecimiento de deberes monetarios

En el contexto de la causalidad sistémica del accionar del Estado, las políticas de vivienda, en el conjunto de las políticas sociales, representa una de las más importantes fuerzas que coadyuvan en el proceso de disciplinamiento social que se requiere para constituir la fuerza de trabajo.

Este disciplinamiento no opera sólo sobre los asignatarios de viviendas sociales, sino sobre el conjunto de los grupos objetivo de la acción pública en materia habitacional. En efecto, el derecho de las personas a participar de los beneficios de los programas estatales puede ser conculcado por el poder público si esta no se atiene a los medios institucionalmente prescritos para la provisión habitacional.

d) Las malas condiciones habitacionales por si mismas no tienen efectos directos relevantes en el estado y dinámica de la población.

La conclusión que podría sacarse de esta aseveración es de que no tiene mucha importancia cuan mal «viva» la gente (en lo que respecta a las condiciones de habitabilidad de los medios domiciliarios), ni cuanto sufrimiento humano irroge y que, en consecuencia, no se justifican tanto afanes públicos al respecto. De hecho, mal «vive» la mayor parte de la población del mundo y ello, en efecto, mas allá de su clara incidencia en la sobrevivencia infantil y exposición a riesgos de catástrofe, no parece tener

influencia notable en las variables de estado y dinámica de población.

El determinismo físico es una propensión de razonamiento que ha sido vastamente impugnada por la evidencia aportada desde las ciencias de la conducta. Las gravitaciones del medio ambiente que poseen cierta permanencia no se manifiestan con efectos directos en los comportamientos y condición humana, sino a través de mediaciones sociales y culturales. Todo asentamiento humano permanente es una articulación socio-cultural que expresa el proceso de adecuación recíproca entre la población y su entorno. Por ello, en sentido estricto, no puede afirmarse que las malas condiciones habitacionales por sí mismas puedan tener efectos directos adversos relevantes para la dinámica de la población. Cuando ello ocurre es porque, no obstante la enorme plasticidad del comportamiento humano, prevalecen en el sistema social coacciones y represiones que inhiben o reprimen la emergencia de las respuestas culturales apropiadas. El que la población más desprovista de acceso al poder deba derivar hacia formas degradatorias de utilización del ambiente o hacia medios inhóspitos es un resultado histórico secular de la dinámica de la estructura de dominación en nuestro país.

De la revisión bibliográfica se desprende que no existe evidencia convincente de que el hacinamiento sea directamente relacionable con patologías, desorden mental, inestabilidad emocional o desorganización social. Sin embargo ello no puede extrapolarse para concluir que las malas condiciones habitacionales no

representan limitaciones para la calidad de vida y el desarrollo humano. Tampoco debe omitirse considerar que las buenas condiciones habitacionales representan un amplio espectro de factores facilitadores para el desarrollo de las personas y que quienes disfrutaban de ellos disponen objetivamente de ventajas acumulativas respecto de los que no los tienen.

e) Los medios residenciales informales representan una condición estructural funcional al sistema de acumulación capitalista en el marco de las economías urbanas modernizantes.

Las categorías: sector formal y sector informal, son parte de un discurso conceptual que explica la polarización de las actividades urbanas en las ciudades de los países modernizantes. Inicialmente el sector informal se identificaba con "los pobres", con las actividades desarrolladas por los expulsados o excluidos del sistema. Pronto se advirtió que las fronteras entre ambos sectores eran muy permeables y que de hecho se encontraban interconectados. Los estudios develaron que los pobres no son marginales con respecto al sector formal sino que frecuentemente se encuentran articulados con este bajo relaciones de explotación. Desde una perspectiva más global se advirtió que los sectores informales representan en las sociedades periféricas, una condición de posibilidad de la existencia del sector formal, la condición que hace posible los modos prevalecientes de acumulación de capital.

Algunas visiones del sector informal lo conciben como un ámbito en que se

reproduce la cultura de la pobreza y se larvan economías y comportamiento socialmente desintegrativos, representando con ello condiciones adversas para la estabilidad social y el crecimiento económico. Otras por el contrario ven en él un conjunto de condiciones y prácticas que representan posibilidades emancipatorias. Algunas de estas visiones se estructuran como aspectos de concepciones revolucionarias, otras bajo el concepto de una racionalidad alternativa.

Al interior del sector informal ha sido frecuente advertir la coexistencia de: estrategias de sobrevivencia, organización de redes de soporte social que las familias establecen, organizaciones de autoayuda y representación comunitaria y vecinal, producción de medios habitacionales por esfuerzo propio, microempresas familiares con empleo de pequeña escala y en general movimientos sociales desde abajo. Todo ello habla de vitalidad, energía, y empuje para la consecución de una vida mejor. (Edel, 1988)

f) La segregación urbana no es un efecto perverso del proceso habitacional público, sino una condición necesaria de la acumulación capitalista a través de la maquinaria de la propiedad y la urbanización.

Junto con el avance modernizador y del proceso de modernización, la acumulación capitalista amplía su campo de acción hacia la macro-industria de la propiedad.

Resulta necesario constituir y asegurar formas de diferenciación del espacio

urbano que posibiliten la maximización de la renta inmobiliaria. La acción habitacional pública, en cuanto rol compatibilizador del Estado, no puede contradecir esta lógica de diferenciación. La segregación residencial urbana, en cuanto diferenciación del espacio social, en consecuencia, no es un efecto perverso de las políticas de vivienda sino un proceso sistémico que apunta en la dirección necesaria para posibilitar maximización de la renta inmobiliaria de la propiedad en las áreas de alta valoración. Este proceso es parte estructural de una dinámica global reproductora de las desigualdades necesarias del sistema de mercado del suelo. Opera en combinación con otras prácticas diferenciadoras: profundas disparidades comunales en el financiamiento de la administración local, fuertes sesgos concentradores de las inversiones del sector obras públicas y urbanización en beneficio de sectores de mayor valoración económica y social de la ciudad, los cambios normativos de los planes urbanos sesgados en beneficio de las grandes inversiones inmobiliarias, la ausencia de recuperación de la plus valía de las inversiones públicas, etc.

g) La organización político-administrativa destinada a desmercantilizar la provisión de servicios habitacionales al proletariado es portadora de tendencias sistémicas degradadoras de los «resultados» habitacionales

Las economías de mercado funcionan con las personas que pueden acceder a ellos mediante su poder de compra.

En su sentido general, la política de vivienda, al igual que el conjunto de las políticas sociales busca proveer bienes y servicios a grupos-objetivo que no tiene acceso al mercado y buscan constituir circuitos de suministro mediante recursos que se exceptúan del accionar del mercado.

La operatoria del mecanismo político-administrativo para ello, se basa en la asignación de subsidios. Dado que se trata de maximizar el número de beneficiarios, el monto de los subsidios tenderá a ser pequeño y en consecuencia las soluciones habitacionales tenderán a reducir su costo. En el marco de esta lógica de minimización no hay cuestiones de habitabilidad en juego. Los más pobres harán menor aporte, en consecuencia han de ser más subsidiados, pero la solución habitacional ha de ser entonces más básica.

En el camino a la minimización, las empresas del Estado que participan en la producción de la vivienda social tenderán a ser aquellas con capacidad de obtener economías de escala, constituyendo así un creciente encuadramiento oligopólico. Podrán así internalizar el lucro resultante de la maximización de su productividad, generarán prácticas de reducción de la calidad hasta colindar con las capacidades contraloras del sistema y tenderán a reducir la incidencia del factor suelo en sus costos, con lo que ello implica en términos de degradación de la accesibilidad urbana y sus impactos en términos de costos ambientales y sociales.

6. BIBLIOGRAFÍA:

- Altimir, Oscar "Desarrollo, crisis y equidad". En: *Revista de la CEPAL* N°40, Abril 1990.
- Behm, H. (1984). «General panorama of mortality at young ages in developing countries: levels, trends, problems of measurement». En: *Annuaire de la Société Belge de Médecine Tropicale* 1984.
- Behm, H. (1990). «Los determinantes de la sobrevivencia en la infancia: Un marco de referencia para su análisis». En: Naciones Unidas : «Factores sociales de riesgo de muerte en la infancia». CELADE, Stgo 1990.
- Bergström, Villy (1990). "Desarrollo y cambio social en Suecia". En: *Revista de la CEPAL* N° 40, Santiago, Abril 1990.
- CELADE. "Deficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología" N.U., CEPAL, Centro Latinoamericano de Demografía. LC/DEM/R.267, Serie B, N° 114, Santiago, 30.12.1996
- COHEN, Sheldon (1978). «When Density Matters: Environmental Control as a Determinant of Crowding Effects in Laboratory and Residential Settings». En: "Journal of Population", Vol 1, Number 3, N.Y. 1978.
- COOPER C. «The house as a symbol of the self. En: J. Laing "Designing for human behavior", Stroudsburg. Downen, Hutchinson y Ross. New York, 1974
- CURRY, James P. / Scriven, Gayle. «The relationship between apartment living and fertility for blacks, Mexican-Americans and other Americans in Racine, Wisconsin». En: "Demography" Nro. 4, 1978. pp. 477-485.
- CHOMBART DE LAUWE, P. H. "Sociologie des Aspirations". Editorial. Denoe. Paris 1971
- CHAHNAZARIAN, Anouch. «Child Mortality in Developing Countries, Overview». En: «Child Mortality in Developing Countries» United Nations, New York, 1991.

- EDEL, Matthew. «Los estudios Latinoamericanos: mas allá de la dicotomía». En Hardoy, Jorge / Morse, Richard (Compiladores) «*Repensando la Ciudad de América Latina*» Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- FELSON, Marcus / Solaun, Mauricio. «The fertility-inhibit effects of crowded apartment living in a tight housig market». En «*American Journal of Sociology*» Nro. 6, MAY 1975, pp. 1410-1427.
- FOUCAULT, Michel. «*Vigilar y Castigar*» Siglo XXI, México 1983.
- GUERGUIL, Martine. «Algunos alcances sobre la definición del sector informal». En «*Revista de la CEPAL*». N° 35, Agosto 1988, pp. 55-63
- GUZMAN, J.M. (1989) Trends in socio-economic differentials in infant mortality in selected latin american countries»
- LEAL M., Jesús / Cortés A., Luis «*La dimensión de la ciudad*». Ver cap. I. Las necesidades de vivienda en la ciudad. Pp.1-79
- LEFEBVRE, Henry. «*La Revolución Urbana*». Editorial Alianza, Madrid 1972
- MIRÓ, Carmen / Potter E., Joseph. «*Población y Desarrollo. Estado del conocimiento y prioridades de investigación*» Ed. El Colegio de México, México 1984.
- MAX-NEEF, Manfred. «*Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro*». Cepaur, Fundación Dag Hammarskjöld. En : Development Dialogue, N° Especial, 1986
- MAZLOV, A. H. «*Motivación y Personalidad*»
- NACIONES UNIDAS. «*Los efectos sociales de la vivienda*». Seminario Interregional sobre los efectos sociales de la vivienda (Dinamarca 1975) Naciones Unidas, New York
- OFFE, Claus (1976) «La política social y la teoría del Estado», En: John Keane Editor: «*Contradicciones en el Estado de Bienestar*». Editorial Alianza, S.A. México 1990.
- PROSHANSKY, Harold/Ittelson, William/Rivlin, Leane «*Psicología Ambiental*». Edit. Trillas, México 1978.
- ROBINSON, Warren (1987) «Implicit policies and the urban bias as factors affecting urbanization. En: *Urbanization and Urban Policies in Pacific Asia*», Roland j. Fuchs y otros (eds.) Boulder, Colorado: West View Press.
- RHODA, Richard (1983) «Rural development and urban migration: can we keep them down on farm?». En: «*International Migration Review*» (Staten Island, New York), Vol 17, Nro. 1 (Spring), pp.34-36.
- SASTRY, Narayan/Goldman, Noreen/Moreno, Lorenzo. « *The relationship between place of residence and child survival in Brazil*» Princeton University, Office of Population Research» Working Paper Nro. 92-3, July 1992.
- TOKMAN, Victor. «Las relaciones entre los sectores formal e informal». En *Revista de la Cepal*. Santiago, Primer Semestre de 1978.
- TURNER, John F. C. «Asentamientos Urbanos No Regulados». En: Unikel, Luis /Necochea, Andrés: «*Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. Problemas y Políticas*» Fondo de Cultura Económica, México 1975.
- TURNER, John F. C. «Housing as a Verb». En Turner, John F. C. / Fichter, Robert (eds.) «*Freedom to Built*» pp. 149-175. Macmillan, New York, 1972
- WOLFE, Marshall, «Perspectivas sobre la equidad». En En «*Revista de la CEPAL*». N° 44, Agosto 1991, pp. 21-37
- WORCHEL, Stephen (1978) «Reducing Crowding Without Increasing Space: Some Applications of an Attributional Theory of Crowding». En: «*Journal of Population*», Vol 1, Number 3, N.Y. 1978.

7. NOTAS

- 1 El GIE, Grupo Internacional para la Evaluación de la Investigaciones en Ciencias Sociales, constituido en 1976 bajo la presidencia de Carmen Miró, refiriéndose a la importancia que tiene para el interés gubernamental la consideración de la población señala al respecto: «Es evidente que los resultados de la conducta demográfica pueden tener gran importancia en la promoción o en la frustración de los grandes objetivos de desarrollo de un país, ya sea que estos se orienten a eliminar la pobreza, lograr el crecimiento económico, mantener la seguridad interna, o resguardar la libertad frente a la dominación extranjera. Por otro lado, es frecuente que estén en juego prerrogativas humanas básicas, tales como el derecho a una vida larga y sana, el traslado de un lugar a otro sin interferencias y el procrear el número de hijos que se desee. La reproducción y la migración son elementos centrales de las estrategias que adoptan las familias y los individuos para sobrevivir y, de ser posible, para disfrutar la vida; lograr longevidad y posponer la muerte, siempre han sido metas importantes para la humanidad».
- 2 En el discurso político y técnico, la expresión «*Vivienda social*» se usa frecuentemente como una alternativa al término «*Vivienda de interés social*». Los referentes conceptuales de estas expresiones se remontan a la doctrina hobbesiana, en la cual los términos «*interés propio*» e «*interés social*» constituyen una pareja dialéctica. Son conceptos que cubren toda la realidad y se determinan mutuamente en la configuración del orden constitucional. En la concepción del liberalismo, el «*interés propio*» y por tanto la organización de condiciones de competencia, constituye el basamento mas seguro para la organización del accionar económico de la sociedad. Sólo a título subsidiario, cuando ciertas áreas o sectores del sistema económico no operan satisfactoriamente, cabe al Estado intervenir políticamente en él y cuando lo hace, lo hace en nombre del «*interés social*». En este contexto, lo «*normal*» sería entonces, la producción y consumo a través del mercado, es decir «*la vivienda de interés propio*».

3 En cuanto eje temático la relación entre Vivienda y Población debe entenderse como parte de un campo de estudio más amplio referido a las relaciones entre Políticas y Población, las que a su vez se sitúan en la perspectiva global del desarrollo. En este contexto es importante considerar la distinción a que se acoge Rodríguez y Yocelvezsky (1986) siguiendo la proposición de Weiner para la denominada «demografía política». Tal distinción comprende: i) las consecuencias políticas del cambio demográfico y ii) los determinantes políticos del cambio demográfico. No obstante que esta distinción presenta circularidad, es el segundo aspecto de ella el que sirve de referencia a las presentes notas.

4 Las relaciones entre población y determinado orden de políticas sociales pueden ser estudiadas desde distintos enfoques. Reconozcamos brevemente los principales. En primer término está el enfoque centrado en la información, representado por la creación de registros de información sobre distintos aspectos del cambio demográfico, para usos principalmente estadísticos. En segundo término está el enfoque referido a la planificación, representado por estudios relativo a los insumos de información demográfica requeridos por la acciones derivadas de políticas públicas. En tercer término podría reconocerse el enfoque orientado al perfilamiento de los impactos o consecuencias que determinadas políticas públicas y proyectos de desarrollo ejercen sobre el cambio demográfico. En cuarto término está el enfoque centrado en las consecuencias políticas del cambio demográfico. Podría recerse un quinto enfoque referido a develar implicancias demográficas del accionar de las políticas públicas con el propósito de favorecer aspectos de este accionar que puedan incidir en objetivos demográficos específicos u objetivos más amplios asociados a propuestas y metas de desarrollo.

5 Aunque la expresión "sector informal" corresponde mas bien a una idea intuitiva que a un concepto formalmente establecido, es utilizado vastamente en la literatura sobre asuntos económicos y laborales, para referirse

a un sector de la economía caracterizado por constituirse con carácter residual. Según Guergil (1988) hay dos enfoques relevantes para caracterizar al sector informal. Uno es el que se focaliza en su racionalidad productiva, referida a la subsistencia del grupo familiar, lo que representa una orientación a lo ocupacional y una racionalidad distinta a la del sector formal cuya motivación esencial es la acumulación. Otro enfoque significativo es el que se centra en su ilegalidad con respecto a las reglamentaciones establecidas en el ámbito económico (fiscal, laboral, sanitario, etc.) lo que las hace no normadas y no cuantificadas.

Tokman (1978) en un análisis de la relación entre sector formal e informal reconoce distintas lecturas sobre la informalidad. Distingue en primer término dos perspectivas generales: la de quienes ven en el sector informal un potencial positivo para el desarrollo de la vida económica y social y la de quienes lo ven como la manifestación de la inequidad que corroe la sociedad. En la primera perspectiva reconoce dos posiciones: una es la percibe al sector informal bajo condiciones de *autonomía* en el marco de una situación de dualismo estructural de la sociedad. Otra es la que lo ve situado en un esquema de *integración* potencial a la economía en condiciones de complementariedad.

En la segunda perspectiva el sector informal es visto como manifestación de la inequidad, constituyéndose bajo condiciones de subordinación en un contexto de dependencia internacional. En esta perspectiva la lectura de la "autonomía" del sector informal es comprendida en términos de *"marginalidad"*, en tanto la lectura de la "integración" es comprendida en términos de *"explotación"*. El autor traza una tercera perspectiva que evita las polarizaciones de la perspectivas anteriores. Esta reconoce situaciones en que se combinan diversos elementos de la autonomía y la integración y señala diversos rasgos de heterogeneidad en las situaciones de subordinación del sector informal.

6 La formación de nuevos hogares es un dato básico para definir la necesidad de producción habitacional. Las proyecciones de hogares se

basan en el cálculo de las tasas de jefatura. Estas se establece a partir de la relación entre hogares y personas para cada grupo etario. Pueden ser luego aplicadas a una estructura de población y proyectadas para años sucesivos. Conceptualmente, el volumen de hogares potenciales (familias y otros grupos que prefieren alojamiento separado) es función de la estructura de edad, sexo y estado civil de la población.

7 El examen de, por una parte, la formación de nuevos hogares en base a indicadores tales como la edad media de los matrimonios y la edad de emancipación y, por otra de la desaparición de otros hogares, es la base del "método" de estimación de necesidades de vivienda denominado "saldo familiar".

8 En el marco de una relación lineal entre vivienda y población puede fácilmente señalarse qué insumos de información demográfica son relevantes para establecer necesidades de producción habitacional y formular programas de vivienda en determinadas regiones o a nivel nacional. El crecimiento de la población, el crecimiento del número de hogares y su tamaño, la composición de los hogares y su relación con las jefaturas de hogar, aspectos del ciclo de vida de las familias, etc. representan áreas de información que pueden considerarse relevantes para las decisiones en materia de acción habitacional del Estado.

Elo, en la práctica del accionar público no es así, excepto como referencias para apreciaciones generales de orden teórico-normativo. Dado que las coberturas de los programas habitacionales en los países de la región, son una función de la asignación sectorial de recursos financieros y las características de la habitación se establecen en función de estándares básicos definidos en función de costos, los análisis referidos a información demográfica resultan virtualmente irrelevantes para los efectos de definición de acciones programáticas y son escasamente considerados por las funciones de programación.