

Artículos

**ENTRE LA INCAPACIDAD DE ACCIÓN Y LA AUTONOMÍA.
MIRADAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN POLÍTICAS DE
VIVIENDA Y HÁBITAT EN LAS DÉCADAS DEL 60 Y 70 EN ARGENTINA.
LOS APORTES DE JOHN TURNER Y VÍCTOR PELLI**

Romina Barrios

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral de CONICET con sede en el IAA (Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas Mario J. Buschiazzo) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Docente de Historia de la Arquitectura en la Facultad de Arquitectura UBA.
romi.barrios@gmail.com.

ISSN 1666-6186. Volumen 16 N.º 16 (Junio de 2014) pp. 069-086 - Recibido: 16-08-13. Aprobado: 28-03-14

Resumen

Este artículo retoma los debates de los años 60 y 70 en Latinoamérica, con particular énfasis en Argentina, en relación con el protagonismo de los sectores populares en el diseño e implementación de políticas públicas centradas en el hábitat de los sectores destinatarios. Durante estas décadas, y en el marco de los procesos de urbanización, tomaron fuerza diferentes formas de pensar el problema de la vivienda, centradas principalmente en el análisis de las dinámicas sociales y las transformaciones en el espacio urbano. Desde este punto de vista, analizar las modalidades en que los destinatarios de la política pública se involucran con la problemática que los atañe —en lo que respecta a la vivienda y el hábitat— continúa siendo un tema de vital actualidad para alcanzar procesos de transformación social que nos encaminen hacia la consecución de una vivienda adecuada como condición para una mejor calidad de vida extensible a toda la sociedad.

Palabras clave

Participación popular, hábitat, políticas públicas.

Abstract

This article takes up the debates of the 60s and 70s in Latin America, with particular emphasis on Argentina, regarding the primary role of underprivileged classes in the design and implementation of public policies regarding their habitat. . During these decades, and in the context of the processes of urbanization, different ways of conceptualizing the housing problem took root, focusing mainly on the analysis of social dynamics and transformations of urban spaces. From this point of view, analyzing the ways in which recipients of public policies became involved in the problems that affected them – with regard to housing and habitat - remains a vital topic today in order to achieve processes of social transformation that will lead toward achieving adequate housing as a condition for a better quality of life for society as a whole.

Keywords

Popular participation, habitat, public policy.

Entre la incapacidad de acción y la autonomía.
Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat
en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli

PRESENTACIÓN

Los años 60 y 70 se caracterizaron por un fuerte debate teórico en torno a los problemas de vivienda iniciados en el momento más dinámico del proceso de industrialización latinoamericana en los años 50. En rigor, los procesos de industrialización despuntaron a partir de las consecuencias generadas por la crisis de 1930, que provocaron una fuerte contracción del comercio internacional. En Argentina, particularmente, se tomaron medidas para reducir las importaciones y equilibrar las cuentas externas. Este contexto generó condiciones para el crecimiento industrial que configuró un grupo de pequeños y medianos industriales, que luego serían la base de apoyo del proceso durante el peronismo. Por otra parte, el sector agrario también encontró mayores incentivos para invertir renta en la industria, que al mismo tiempo los beneficiaba porque generaba demanda interna de productos primarios (sobre este punto véanse SCHVARZER (2000), RAPOPORT (2005), KOROL (2001) y ABOY (2005)). La cuestión urbana y de la vivienda tomó un lugar relevante en las políticas de desarrollo que proponían el pase de una sociedad agraria a otra industrializada con el correlato del proceso de urbanización. Las críticas al paradigma de la modernización mostraban que el crecimiento no había sido equitativo y que, al mismo tiempo, el proceso de concentración urbana empeoraba las condiciones de vida de los sectores populares.

En este contexto tomaron fuerza diferentes formas de pensar el problema de la vivienda, centradas principalmente en el análisis de las dinámicas sociales y las transformaciones en el espacio urbano. Las disputas en torno al protagonismo de los sectores populares formaron parte de estos debates que, cabe destacar, no fueron propios de nuestro país, sino reflejo de lo que ocurría en las ciudades latinoamericanas que compartían el mismo proceso de urbanización. Por un lado, se encontraban aquellos que propugnaban la capacidad de acción sobre su futuro como un valor positivo. Por otro lado, estaban quienes contraponían una visión que responsabilizaba a este sector social por su destino miserable motivado por su propia impericia e ineptitud para generarse mejores condiciones de vida. En consecuencia, también se discutía acerca del rol que debía asumir el poder público frente a la autonomía de los ciudadanos para resolver el problema de la vivienda y configurar su propio hábitat.

En resumen, este artículo analiza los alcances y las posibilidades de la participación y organización popular en el diseño e implementación de políticas públicas, principalmente a través del pensamiento de JOHN TURNER, arquitecto inglés con una intensa labor en asentamientos latinoamericanos, y VÍCTOR PELLI, arquitecto argentino, investigador y docente enfocado en la gestión participativa de la vivienda popular. La modalidad con que los protagonistas se involucran con la problemática que los atañe —en lo que respecta a la

1- *Agradecemos especialmente la colaboración y los comentarios del Arq. Raúl Fernández Wagner, docente e investigador del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), en ocasión de la entrevista realizada en abril de 2011 como parte del trabajo de investigación para mi tesis de maestría titulada “Participación y hábitat popular. Análisis de una experiencia piloto: El Plan de Realojamiento de la Villa 7 en Mataderos, en Ciudad de Buenos Aires, entre 1971 y 1975”, dirigida por la Dra. Rosa Aboy y el Dr. Miguel Barreto, presentada en junio de 2012 en la Maestría de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Las corrientes de pensamiento, analizadas en el presente artículo, fueron exploradas como parte del contexto en el cual surge la experiencia de gestión participativa que analizo en mi tesis de maestría.*

2- *A lo largo del artículo serán precisadas estas nuevas corrientes de ideas en los proyectos concretos que se llevaron adelante.*

3- *Esta población tampoco accedía a créditos hipotecarios, ni podía alquilar una vivienda.*

vivienda y el hábitat— continúa siendo un tema de vital actualidad para alcanzar procesos de transformación social que nos encaminen hacia la consecución de una vivienda adecuada como condición para una mejor calidad de vida extensible a toda la sociedad.

LA CUESTIÓN URBANA Y LA VIVIENDA EN ARGENTINA. LOS DEBATES EN LOS AÑOS 60 Y 70¹

En esta etapa el problema de las villas de emergencia, especialmente en la ciudad de Buenos Aires, adquirió centralidad y fue motivo de intensos debates. Desde distintos puntos de vista se realizaron diagnósticos sobre las causas del problema, que trajo aparejado un determinado análisis de los cambios en las dinámicas sociales y el espacio urbano (motivados por el crecimiento poblacional), así como del rol que debía asumir el Estado frente a esta realidad. Por un lado, desde los espacios de gobierno tradicionales, defendían la intervención asistencial y paternalista del Estado frente a sujetos que eran concebidos como sometidos a un destino pobre por su propia incapacidad, hecho que terminaría por superarse a partir del crecimiento que suponía el modelo de desarrollo económico. Por otra parte, hubo una nueva corriente de ideas, que no compartía las mismas líneas de argumentación, pero sí coincidían en al menos dos elementos como punto de partida para analizar el problema.² El primero hacía referencia al reconocimiento de que las “soluciones llave en mano”, que formaron parte de las recomendaciones europeas, fueron insuficientes. Tal como señala FERNÁNDEZ WAGNER (2004), “*este tipo de políticas —que denominamos de primera generación— se basaban en las propuestas del urbanismo ‘moderno’ desarrolladas en la década del 20 en Europa. El laboratorio político-técnico e institucional fue la República de Weimar, donde se desarrollaría la primera organización europea de las instituciones del ‘Estado Social’ con un fuerte impulso a la ‘vivienda social’*” (WAGNER 2004: 3). Al respecto PELLI (2007) también señala que la crisis habitacional en América Latina fue coincidente con la posguerra europea. En este sentido, el trabajo de reconstrucción que asumieron los estados europeos puso en práctica determinados modelos de gestión, que también se relacionaron con la generalización de un modelo de vida y de relación social y doméstica asociado a la modernidad. Este tipo de operatorias pronto se revelará como insuficiente para atender a la demanda creciente de vivienda en la región, al mismo tiempo que, en muchos casos, los modelos de gestión importados no fueron ajustados a la realidad de la región. Sin embargo, cabe destacar que también hubo operaciones exitosas con adaptaciones locales como, por ejemplo, el caso del complejo Los Perales, en Mataderos, durante los primeros gobiernos peronistas. En este sentido, en un contexto de urbanización creciente, la provisión de viviendas, según un estándar tipo, no había logrado cubrir el déficit generado.³ El segundo elemento que compartieron fue una

Entre la incapacidad de acción y la autonomía.
Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat
en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli

mirada que tomaba en consideración algún grado de participación de la población en la solución a su problema habitacional.

La aceleración de la industrialización en América Latina en los años 50 intensificó más incluso los procesos de urbanización, y con ello la “crisis de vivienda”. El pasaje de una sociedad agraria a otra industrializada con el correlato de la urbanización, y también el de la concentración de la población en las ciudades con mayor cantidad de habitantes, dio cuenta de que el stock de vivienda no crecía en la misma relación que las necesidades de la población. Según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda en 1960, en Argentina, el 73,7 % era población urbana, proceso que no se detuvo hasta nuestros días, en que asciende al 93 % (CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, VIVIENDA Y FAMILIA, 2010, INDEC). En relación con la concentración de población, la ciudad de Buenos Aires fue la metrópolis más poblada y la única con más de 2 millones de habitantes en 1960. A pesar de que excede a los objetivos de este artículo, el crecimiento poblacional de la ciudad de Buenos Aires debe analizarse ligado también a sus conurbaciones, que conforman el Gran Buenos Aires (GBA): en 1960 GBA contaba con una población de 6.739.000 habitantes y en 1970 ascendía a 8.353.0000. Las ciudades que le siguen magnitud son Gran Rosario y Gran Córdoba, que en 1960 tenían 1.177.000 habitantes en 1960 y 1.597.000 en 1970. Estos valores muestran que las ciudades que le seguían en tamaño a Buenos Aires eran varias veces más chicas, confirmando el proceso de concentración en metrópolis característico de América Latina. Los datos pertenecen al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 1970.

El nuevo paradigma de desarrollo económico en la región promovía la modernización de la sociedad, que dejaría de ser *agraria y rural* para dar lugar a *sociedades urbanas e industriales*. Una de las principales modificaciones estaría centrada en el empleo, cuyos niveles descendían en los sectores agrarios y ascendían en los sectores industriales. Las críticas a este modelo de desarrollo dieron cuenta de los problemas de distribución a partir del mejoramiento económico, y al mismo tiempo, el proceso de concentración en las ciudades empeoraba las condiciones de vida de los sectores populares. Los habitantes llegaban a la capital federal en busca de empleo, y en muchos casos lo conseguían, pero no ocurría lo mismo con la vivienda, que ni el mercado ni el Estado había desarrollado al mismo ritmo que las posibilidades laborales.

Las opciones y estrategias de esta población fueron las de habitar viviendas en condiciones deficitarias, como conventillos, inquilinatos u hoteles. Pero a medida que fueron ocupándose, y también en el caso de quienes no conseguían empleo o accedían a este en condiciones

de extrema precariedad, la nueva población urbana comenzó a intervenir en la búsqueda de un espacio para construir su vivienda (y con ello procurarse infraestructura, servicios y equipamiento). Estos hechos hicieron notorio el crecimiento en número y cantidad de población de las llamadas *villas de emergencia* en la ciudad de Buenos Aires.

En principio, desde fines de los años 30, para los distintos gobiernos la situación de las villas fue tomada como un problema pasajero, que sería resuelto con el proceso de crecimiento, que estimaban alcanzaría a toda la población. Al mismo tiempo se adjudicaban las características de las viviendas pobres a las costumbres rurales de los pobladores, que no habían asimilado aún los valores propios de la “modernización cultural”. Al respecto, FERNÁNDEZ WAGNER (2002) afirma que *“el nuevo estilo de vida urbana, asentado en ‘familia nuclear’ (como ruptura de la familia rural extendida) y la propiedad privada, tenía como valores básicos la educación e integración laboral al sector moderno. Incorporaba un aumento del confort a través del consumo de objetos durables y semidurables, provistos por el sector industrial líder; e incluso inducía al consumo masivo de objetos superfluos y efímeros vía la publicidad, y la moda”* (WAGNER 2002: 48). Asimismo cabe destacar que las investigaciones de MIGUEZ (1999) y COSSE (2008) dan cuenta de que la formación del modelo de familia de clase media se había venido instaurando en nuestro país a través de los discursos y las prácticas desde inicios de los años 30, tomando mayor fuerza en la década del 50. En muchos casos esta mirada pesó como un estigma sobre las villas miseria y las distintas formas de habitar de los sectores populares, desconociendo así otras variables para pensar el origen del problema habitacional. Al respecto, FERNÁNDEZ WAGNER (2004) precisa, *“a este proceso, que en los círculos académicos se lo denominó tempranamente como ‘urbanización de la pobreza’, comienza a llamar la atención de los Estados burocrático-autoritarios de América Latina, de fines de las décadas del 50 y 60, quienes lo perciben como un desorden urbano, como un ‘mal’. Automáticamente en contextos políticos autoritarios esta urbanización fue vista como ‘descontrolada’ o —adoptando la analogía clínica— como un ‘tumor cancerígeno’ que había que ‘extirpar’. Así fue que las primeras políticas, consistieron esencialmente en arrasar los asentamientos, erradicar a sus ocupantes, y llevarlos a vivir a nuevas viviendas, construidas por lo general lejos del sitio original, las cuales eran ‘modernas’ y ejemplificadoras como modo de vida ‘civilizado’, confrontando con el modo de vida de las barriadas populares considerado ‘primitivo’”* (WAGNER 2004: 3).

Las críticas a la idea de erradicación durante la década del 60 y comienzos del 70 en América Latina, y Argentina en particular, tuvieron mayor visibilidad y se cristalizaron en la crisis política y social desde fines de los años 60, que reflejaba fuertes contradicciones



Entre la incapacidad de acción y la autonomía.
Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat
en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli

entre la esperanza de la sociedad depositada en la democracia y la resistencia al cambio de algunos sectores. También hubo importantes luchas en torno a cómo se distribuye el ingreso, tensiones por espacios de participación, fuertes posturas ideológicas y un déficit para canalizar institucionalmente y administrar pacíficamente los conflictos (VALDIVIESO, 2008).

EL DEBATE ALREDEDOR DEL PENSAMIENTO DE JOHN TURNER

Uno de los principales críticos de las políticas de erradicación fue JOHN TURNER, arquitecto inglés que desarrolló un extenso trabajo teórico y práctico para promover la autogestión y construcción de viviendas de los sectores populares, especialmente a través del estudio de la realidad de los asentamientos urbanos en Perú, Estados Unidos y el Reino Unido. Sus investigaciones de fines de los 60 concluían que la planificación y los marcos de acción estatal habían sido insuficientes ante la crisis habitacional de la región. En este caso, hacemos referencia a la obra de 1965 «Lima's Barriadas and Corralones: Suburbs versus slums», Ekistics, marzo, Vol. 19. (Versión española: *Lima Barriadas y Corralones: Suburbios versus slumsen. Materiales de trabajo 2. Autoconstrucción y políticas de alojamiento en las sociedades capitalistas no industrializadas*. Casariego, Joaquín (Ed.) ETSA Las Palmas) y de 1967 «Uncontrolled urban settlement: Problems and Policies», Ekistics, Febrero, Vol 23. (Versión española: *Colonias urbanas incontroladas. Problemas y políticas en Materiales de trabajo 2. Autoconstrucción y políticas de alojamiento en las sociedades capitalistas no industrializadas*. Casariego, Joaquín (Ed.) ETSA Las Palmas.

Por ello, para abordar las soluciones al problema habitacional propuso tomar en consideración las estrategias de los sectores populares que accedían a la vida urbana, y no arrasar con ellas. En este sentido, rechazaba la idea de quietud e insuficiencia, que se le adjudicaba a los pobres en la ciudad y, por el contrario, resaltaba las distintas habilidades que los usuarios ponían en práctica para construir su vivienda e intervenir sobre su propio hábitat, a pesar de contar con muy pocos recursos económicos.

La teoría de TURNER fue extensamente discutida, especialmente a fines de la década del 70 y a partir de las repercusiones de su obra *Vivienda, todo el poder para los usuarios*, de 1976, tomando especial relevancia los debates con EMILIO PRADILLA y ROD BURGUES. Los principales críticos de TURNER le adjudicaban una posición reaccionaria frente al problema del alojamiento de los pobres, dado que de sus postulados interpretaban que los sectores populares debían construir su casas relevando de esta responsabilidad a la esfera estatal. PRADILLA, en su obra *Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina*, publicada en 1982, cuestionó los argumentos de TURNER desde



una posición neomarxista, y concluyó que la promoción de la autoconstrucción de los sectores populares solo trajo mayor explotación y retraso a su lucha, dado que la vivienda autoconstruida fue la única opción que tuvieron para tener habitación, como una alternativa de subsistencia impuesta por el mercado y el Estado. ROD BURGESS, en su obra *Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy*, de 1978, también cuestionó las ideas de TURNER desde el teorías marxistas, afirmando que uno de sus principales problemas era su visión anarquista del Estado (por ello pregonaba restringir al Estado de la administración de las cosas), y que no analizaba el problema de la vivienda como una condición estructural del modo capitalista de producción. En este sentido, TURNER en su trabajo *Vivienda en tres dimensiones: Términos de referencia para una redefinición de la cuestión de la vivienda*, de 1978, le respondió a BURGESS: “*El asunto importante es si los gobiernos deberían o incluso pueden proveer necesidades básicas como la vivienda, a través de sistemas administrados centralmente; o deben apoyar a nivel local la producción autoproveyida y usar como garantía el acceso equitativo a los recursos básicos y las infraestructuras regionales y nacionales*” (traducción de RAÚL FERNÁNDEZ WAGNER). En este caso, TURNER volvió a insistir en que los usuarios debían “controlar las decisiones” contribuyendo al diseño, construcción y administración de sus casas. Por ello postulaba que debían promoverse iniciativas locales apoyadas centralmente, y a su vez la planificación centralizada debía ser limitada a grandes infraestructuras. Estas son algunas de las ideas principales de los autores, cuyo debate no es objeto de este artículo, pero sí la intención de no perder de vista que los postulados de participación del usuario en la construcción y gestión de la vivienda no tienen una interpretación unívoca. *En este sentido, avanzar sobre la distinción entre autoconstrucción y autogestión puede aportar a clarificar cada uno de estos puntos de vista.*

Sin dejar de soslayar la importancia de estas discusiones teóricas para el análisis del problema habitacional, lo que nos interesa resaltar es el aporte para pensar la participación del usuario en la gestión del hábitat y la forma en que estos elementos fueron incorporándose en lo que definimos como “soluciones alternativas” para el problema habitacional.

El estudio de los asentamientos ilegales en Perú le permitió observar a TURNER que, a partir de los procesos de autoconstrucción, los habitantes transformaban sus barrios proveyéndose servicios e infraestructura. Esta realidad, afirmaba, no podía ser ignorada, dado que se extendía a los países subdesarrollados de la región y comprometía a una gran parte de los nuevos trabajadores urbanos en un contexto de incipiente industrialización. En relación con su experiencia como profesional en “programas de ayuda propia mutua y asistencia”



Entre la incapacidad de acción y la autonomía.
Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat
en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli

en Miraflores, como parte de la reconstrucción de la ciudad, luego del terremoto de 1958, concluía: *“todavía me cuesta entender por qué creíamos que era necesario hacer tanto por la gente de Miraflores. Como queda dicho, las siete ‘urbanizaciones populares’, con una población total de 5000 familias en aquel tiempo, se componían de moradas firmemente construidas, aunque incompletas. (...) Las colonias habían sido planeadas todas por las asociaciones de los ocupantes intrusos, con o sin ayuda de la municipalidad del distrito. La mayoría de las veinte asociaciones de la ampliación urbana de Arequipa habían construido también sus salas de reuniones y por lo menos una escuela. Varias de ellas habían instalado ya servicios de energía eléctrica y algunas estaban empezando a instalar sistemas de conducción de gas. (...) Es decir: nos la habíamos con gente vigorosa, capaz y organizada de la clase obrera”*. (TURNER 1972: 144-145).

Estas observaciones lo llevaron a ponderar la participación del usuario en el proceso mismo del alojamiento, y desde este punto de vista, era para él un error conceptual considerar a la vivienda como un producto que se consume una vez terminado. Por ello *uno de sus principales aportes fue definir a la vivienda como parte de un proceso social en el que el alojamiento es una actividad*. Al respecto del término “housing”, que viene de “house=casa”, se relaciona con la idea de *“promover la construcción de viviendas”* o de *“habitarlas”* (TURNER 1972: 154). Por tanto, entendía a la vivienda no como “algo” terminado, sino como la acción que permite ver el lugar que cada procedimiento y producto desempeña en vida de la gente; esto sería lo que permitiría superar experiencias fallidas de las políticas tradicionales que veían a la vivienda como un conjunto de características basadas en normas mínimas. Finalmente aseveraba que *“las razones del fracaso de la acción habitacional corriente —de programas y proyectos para reemplazar moradas deficientes— radicaban en la falta de concordancia entre las necesidades de la gente y las viviendas proporcionadas por las instituciones”*. (TURNER, 1972: 177).

Por tanto, el valor de la vivienda no está dado solo por lo material, sino también por “lo que hace”, por lo que producen sus usuarios. El análisis de la vivienda desde el punto de vista de quien la consume, de sus habitantes, fue lo que llevó a TURNER a plantear su interrogante fundamental, *“¿quién decide qué y para quién en el terreno de la vivienda y de los asentamientos urbanos?”* (TURNER, 1977: 29). En este sentido, argumentó acerca de la capacidad que tienen los habitantes de las propias viviendas para conocer sus necesidades y la mejor forma de solucionarlas. Desde aquí contradujo a los programas que construían viviendas estándar (pensando en su valor de cambio) depositando toda su confianza en planificadores y técnicos que ignoraban y reprimían las necesidades de los usuarios.



La ideología de la vivienda que desarrolló TURNER influyó en el cambio de percepción sobre los asentamientos urbanos, e inspiró en la década de los 60 programas gubernamentales que auspiciaban conservar lo que ya había sido construido y también incluían algún grado de involucramiento del usuario en el mejoramiento de estos enclaves urbanos. Tanto desde el Estado como de las agencias internacionales (como la Organización de Estados Americanos, OEA), las llamadas políticas alternativas de vivienda preconizaron mayoritariamente la participación activa de los habitantes en la construcción. Las recomendaciones de la *Primera Conferencia sobre los Asentamientos Humanos de Naciones Unidas Hábitat I*, realizada en Vancouver en 1976, estuvieron fuertemente influidas por las ideas de JOHN TURNER. A continuación transcribimos sus recomendaciones, que estuvieron enfocadas a promover el protagonismo social como motor del desarrollo: “1) *Planificación y planificadores deben estar en contacto cercano con la gente, con respecto a las aspiraciones expresadas por los pobres y sus potencialidades de autodeterminación.* 2) *Las comunidades deben participar en la planificación, implementación y manejo de los asuntos de sus vecindarios.* 3) *Las normas para la vivienda, la infraestructura y los servicios deben estar basadas en las necesidades sentidas y prioritarias de la población.* 4) *Las medidas legislativas, institucionales y financieras deben estar orientadas a facilitar la participación de la gente para conocer sus propias necesidades para los servicios sociales.* 5) *La participación pública es un derecho de todos, y especiales esfuerzos deben ser hechos para expandir y profundizar el rol de las organizaciones comunitarias, de trabajadores, de inquilinos, y vecinales*”. Cabe mencionar aquí que el autor, al afirmar que los usuarios eran quienes debían “tener el control” de sus propias casas, pareciera ir más allá de la idea de que fueran constructores de sus hogares, tomando en cuenta solo su involucramiento como mano de obra. Al respecto afirmaba: “*cuando los usuarios controlan las decisiones más importantes y son libres para aportar su propia contribución al diseño, construcción o administración de su vivienda, ambos, proceso y medio ambiente producidos, estimulan el bienestar individual y social. Cuando los usuarios no tienen control sobre las decisiones claves, ni son responsables de ellas, el alrededor del alojamiento puede convertirse en un impedimento para la realización personal y una carga para la economía*”. (TURNER, 1972: 243).

TURNER, al referirse a la contribución de los usuarios en el “diseño, la construcción y la administración”, promovía una participación más amplia, que involucraba al usuario en el proceso de producción del alojamiento. Esta idea también pudo verse reforzada a partir del modelo de gestión que propuso, en el que era insoslayable el protagonismo popular. Si bien excede nuestro objetivo analizar su viabilidad institucional, la provisión de viviendas para los pobres, según su teoría, se alcanzaría a través de sistemas locales autogoberna-



Entre la incapacidad de acción y la autonomía.
Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat
en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli

dos, que deberían contar con el apoyo de los gobiernos centrales, en contraposición a los modelos administrados centralmente, que ya habían demostrado sus limitaciones para alcanzar el objetivos propuestos. La interpretación más restringida pareciera fundarse en la creencia de que la participación en la construcción generaría “mayor responsabilidad” por parte del beneficiario, que sentiría más apego por una vivienda que él mismo construiría, contribuyendo de esta forma a un sistema económicamente más eficaz. Sin embargo, las iniciativas fundadas en este imaginario no otorgarían ningún espacio de control por parte de los usuarios en el proceso por el cual se decide cómo se configura la vivienda.

INICIATIVAS LLEVADAS ADELANTE EN NUESTRO PAÍS. EL APOORTE DE VÍCTOR PELLI

Lo mismo ocurre con el conjunto de iniciativas en nuestro país, que alrededor de los años 60 y hasta nuestros días, se oponen a la erradicación y toman en consideración algún grado de participación del usuario; se conocen como “soluciones alternativas”. Cabe destacar que las políticas alternativas a la erradicación se cristalizan en nuestro país a partir del retorno democrático. Las iniciativas de regularización dominial respondían tanto a programas que se enfocaban únicamente en la situación de tenencia, como otros que promovían soluciones a los problemas de infraestructura, y también, en menor medida, aquellos que abordaban la situación habitacional de manera integral incluyendo aspectos legales, ambientales y sociales. (CRAVINO, DEL RÍO y DUARTE, 2008).

La distinción que realiza PELLI (2007) sobre las versiones del concepto autoconstrucción puede echar luz acerca de la existencia de diferentes propuestas, con sentidos e implicancias disímiles, para abordar el problema habitacional. El autor distingue tres usos diferentes del término, de los cuales dos se asocian a iniciativas estatales. Afirma que el término *autoconstrucción* comenzó a utilizarse para identificar los procesos “involuntariamente autónomos”, a través de los cuales los habitantes de un asentamiento comienzan a promover la resolución del problema habitacional sin ningún tipo de marco institucional. Como venimos relatando, estos procesos fueron particularmente notorios en América Latina a partir de que la aplicación de modelos de gestión importados desde los países desarrollados no había alcanzado a contrarrestar la crisis habitacional. Por estos motivos la atención se enfocó —y se valoró positivamente— hacia los modos espontáneos que tenían los habitantes para intervenir en su realidad y mejorar su alojamiento y entorno urbano.

La autoconstrucción fue la propuesta de dos vertientes representadas por distintos actores sociales, que cuestionaron los modelos e instrumentos de gestión dominantes hasta la



4- *Agradecemos los testimonios sobre la vida de los ATEPAM brindados por el Arq. RENÉ LONGONI entrevistado en noviembre de 2011. LONGONI formó parte del equipo del IVBA y participó de los ATEPAM en diferentes momentos de su ejecución, y al mismo tiempo fue consultado como académico con una importante trayectoria de investigación en historia de la arquitectura y vivienda social, especialmente en la Universidad Nacional de la Plata.*

5- *La Alianza para el Progreso constituyó un plan de ayuda económica de Estados Unidos para América Latina entre 1961 y 1970. Los planes se implementaron a través de las agencias multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y agencias privadas, como la Fundación Panamericana para el Desarrollo. La entrega de los subsidios estaba condicionada a ciertos cambios legislativos y reformas del orden social para contener movimientos sociales latinoamericanos protagonizados por campesinos, trabajadores y jóvenes.*

década del 50. Por un lado, PELLI (2007) señala “(que) desde algunos sectores empresarios y profesionales de la construcción, la preocupación por reducir costos y tiempos del proceso de producción y por mejorar la calidad material de las viviendas mediante sistemas y procedimientos constructivos innovadores fue el punto de arranque de una corriente de impulso a los sistemas de prefabricación y de industrialización. Esta corriente adscribía en sus procesos y en sus productos al paradigma de la modernidad, tendiendo solo a perfeccionar sus modos de materialización, precisamente como un avance y una mayor definición en esa dirección” (p. 98). La otra vertiente respondía a otros sectores profesionales e institucionales que cuestionaban las soluciones que importaban los modelos de vida urbano-modernos, y ponderaban la necesidad de tomar “los aspectos propios y característicos de la realidad latinoamericana (...) Más que en el producto y en el proceso de la construcción la atención fue centrándose en la gente. (...) En el ‘descubrimiento’ y revalorización de sus expectativas de vida y de sus prioridades, (...) y en la clarificación del fuerte efecto de cada modelo posible de proceso de solución habitacional sobre los aspectos cualitativos del proceso troncal de incorporación de los sectores populares a la trama de la sociedad urbana” (p. 99).

La primera de estas vertientes fue desarrollando programas habitacionales que apuntaban especialmente a la reducción de costos y también a la minimización de los reclamos de los beneficiarios de la vivienda, que comprometían su aporte como mano de obra para construir su propia casa. Este tipo de operatorias partía de modelos urbanos preconcebidos por profesionales y técnicos sin consulta previa con los futuros usuarios, que participaban del proceso como constructores.

En nuestro país, uno de los programas inspirados en estas ideas fue el sistema ATEPAM (Asistencia Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua), que se llevó a la práctica a partir de 1963 en el marco de la actuación del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.⁴ El sistema se apoyó en las ideas promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre los programas de ayuda mutua, que auspiciaba la autoconstrucción y la organización solidaria de los esfuerzos individuales. El ATEPAM preveía la participación de quienes serían los dueños de las viviendas con asistencia técnica, que entendían beneficiaría a técnicos, que ponen a prueba su labor para guiar el proceso, y a los futuros dueños, cuya participación se realizaría motivada por la obtención de su vivienda, estableciendo otro tipo de vínculo con la comunidad y con su hábitat. El programa ponderaba la participación de los beneficiarios y depositaba en ella la posibilidad de superar los problemas que pudieran surgir a partir de su inexperiencia. El espíritu del programa se enmarcaba entre las iniciativas de la Alianza para el Progreso⁵ en Argentina (y toda América Latina),



Entre la incapacidad de acción y la autonomía.
Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat
en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli

como intentos de control social para detener la amenaza del comunismo y la influencia de la Revolución Cubana.

La propuesta participativa del sistema ATEPAM no se concretó, ni en la etapa de diseño de los proyectos, ni en su ejecución. Los equipos de conducción, que incluían un asistente social y directores profesionales, eran designados previamente por el Instituto de la Vivienda, así como el lugar donde se alojarían las viviendas y su tipología. Debido a que los autoconstructores eran los futuros consorcistas, en el proceso de edificación debían dedicar un mínimo de tiempo a la construcción de sus casas, lo cual redundaba en cansancio físico de los obreros y alargamiento de los tiempos de construcción, pues esta labor se cumplía a la vez que estos realizaban sus trabajos habituales. A las críticas sobre las desavenencias en la ejecución, se les sumaron los cuestionamientos de orden político. La desaparición de las propuestas de autoconstrucción a mediados de los años 70, cuando este programa terminó, no solo se debió a la presión de las empresas constructoras, sino a tensiones dentro de las distintas ideas que se instalaron dentro del gobierno peronista, que analizaremos en profundidad más adelante. El programa pasó por distintos momentos e intentos de modificación —descentralización, trabajo con entidades intermedias—, pero para ese entonces los lineamientos de la política de vivienda estaban a favor nuevamente de la centralización de las actividades en organismos nacionales y el formato Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que dio lugar a la intervención de grandes constructoras, dejando de lado cualquier intento de formato alternativo.⁶

La segunda y última vertiente se generó a partir de propuestas que reconocen la necesidad de restituir espacios de poder a los propios habitantes, sumado al aporte de recursos financieros y técnicos, dentro del proceso de resolución de necesidades. Los programas generados a partir de este ideario deberían conducir, según PELLI (2007), a que “*los ‘beneficiarios’ de las acciones institucionales de vivienda, los habitantes, tengan protagonismo en las decisiones de diagnóstico, solución y procedimientos de solución, así como el control y administración de los procesos. El aporte ‘externo’, financiero, técnico, jurídico, político, se diseña e implementa de manera de alimentar el accionar de los grupos de decisión, control y gestión, integrado por los técnicos y la mayor cantidad posible de actores involucrados en el proceso de resolución*” (p. 98). El autor hace referencia al aporte estatal cuando lo menciona como “externo” a la acción de los habitantes, considerando también que este tipo de proyectos implican un cambio fuerte de ideas frente a las acciones convencionales en materia habitacional. Especialmente en lo relativo a la concepción física y simbólica de la vivienda, en la forma de entender el uso y sus formas de producción y, por último, en la relación de poder entre los distintos actores intervinientes y el Estado.

6- El sistema FONAVI se puso en marcha en 1977 a través de la Ley 21581, que establecía su financiamiento por el aporte de trabajadores y empleadores, y estaba dirigido a los sectores que no podían financiar una vivienda económica en treinta años. El sistema FONAVI fue el primer intento para centralizar la construcción y provisión de vivienda para los sectores que no accedían a través de otras modalidades.



PELLI distingue varias modalidades de intervención estatal dentro de esta vertiente a la que denomina “autoconstrucción asistida”. Al respecto afirma que la acción gubernamental puede intervenir reforzando, pero sin modificar, la estructura propia de los procesos “*autogestionados espontáneos*”, o puede hacerlo integralmente para promover estructuras de acción distintas de la propia actividad autogestionaria-autónoma. Por último, otra forma de involucramiento apuesta “*por la magnitud, complejidad y variedad de los aportes, y por la forma equitativa de distribución de los roles y del poder de decisión entre los actores, se desdibuja el esquema de autogestión con asistencia, y se organiza como gestión concertada con la totalidad de actores involucrados en el problema habitacional*” (p. 112). Nuevamente las distintas modalidades contribuyen a modelos de gestión en que el rol del usuario es redefinido, desde la asistencia a procesos propios de los habitantes hasta el proceso de cogestión entre la población y el Estado.

Las distintas nociones del término *autoconstrucción* colaboran en la comprensión sobre las diferentes formas de aplicarlo en iniciativas gubernamentales. Cabe mencionar que cada una de las vertientes no necesariamente se corresponde con un tipo de programa específico, y pueden presentarse versiones híbridas. Aún continúa abierto el interrogante acerca de las formas de participación que promueven los programas centrados en el hábitat que se inician en la etapa neoliberal en nuestro país, a partir de las recomendaciones de los organismos multilaterales. Existen investigaciones (GALIZZI 2008, INSAURRALDE 2007) que sustentan que los componentes participativos de los programas de mejoramiento, por ejemplo, promovían instancias formales de participación, que no incidían en las decisiones de diagnóstico y diseño, o que el involucramiento de la población quedaba reducido al esfuerzo físico. Sin embargo, podemos afirmar que estos modelos de gestión y los marcos institucionales en los que están insertos fueron sufriendo modificaciones y, por tanto, el sentido que adquiere la participación popular debe ser motivo de futuras investigaciones. Por otra parte, el concepto de participación es dinámico, se va modificando en el transcurso del tiempo a través de nuevas formas de agencia social de los sectores populares. Lo más importante es no perder de vista que el conjunto de las llamadas “soluciones alternativas” está comprendido por programas que promueven formas diferenciadas de participación popular.

Entre la incapacidad de acción y la autonomía.
Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat
en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli

CONCLUSIÓN

Las propuestas para resolver una crisis habitacional parten de una determinada forma de conceptualizar el problema. Nuestro enfoque apunta a superar la idea de que solo es necesaria la construcción y provisión de viviendas, y amplía la mirada hacia un problema de organización territorial que involucra un conjunto de definiciones económicas, metodológicas y programáticas determinadas. De aquí se deducen dos cuestiones fundamentales. La primera es que una solución integral está orientada a pensar en la mejora de la calidad de vida de la población y la del ámbito físico, superando la idea de que solamente es necesaria la provisión de viviendas. Por lo tanto, la segunda cuestión se vincula con el papel del Estado en lo relativo a la acción y coordinación del problema, que requieren la capacidad de interpretar cuáles son las necesidades de la población destinataria y a través de qué mecanismos y recursos pueden satisfacerse.

La experiencia de rechazo de los destinatarios de emprendimientos de vivienda social (por su localización, por las características de las viviendas, por la incapacidad de adaptarse a las necesidades de cada familia, entre otras) a las políticas de desaliento a vivir en la ciudad, o de otro tipo de estrategias (subsidios para traslado a la ciudad de origen o para alquileres transitorios), nos lleva a plantear que el papel del Estado y sus formas de vinculación con la sociedad serían entonces los puntos clave para pensar instancias que promuevan avances en la solución de la crisis habitacional de las ciudades. De aquí también se desprenden los interrogantes acerca de la formas de participación e involucramiento de profesionales (arquitectos, ingenieros, urbanistas), organizaciones de la sociedad civil, universidades, empresas constructoras y sindicatos. Todos estos actores son fundamentales en el engranaje y proceso para encarar el problema habitacional, pero más necesario es aún establecer cuáles son las reglas de juego dentro de las cuales debe desarrollar cada uno su actividad.

Concluimos entonces que la participación y la organización popular son elementos fundamentales para comprender cuál es la necesidad que debe satisfacerse. Este tipo de iniciativas colisiona con la posibilidad de normalizar un tipo vivienda para todo el conjunto social. No puede soslayarse aquí la tensión que existe entre las iniciativas estandarizadas y las soluciones habitacionales particularizadas para pensar la política habitacional a escala masiva. En este sentido, el desafío político institucional de los proyectos participativos con respuestas que atiendan a las necesidades habitacionales de la población no solo debe analizarse a nivel de cada experiencia, sino también en relación con el diseño de una política de Estado que contemple una escala de intervención masiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ABOY, Rosa** (2005). Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946- 1955. Universidad de San Andrés, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- ABOY, Rosa** (2008). “Ellos y nosotros. Fronteras sociales en los años del primer peronismo”. En *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Revista electrónica editada por L’Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*. Marzo, N.º 8, ISSN 1626-0252.
- BARRETO, Miguel Ángel** (2010). “El concepto de ‘hábitat digno’ como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos”, en *Revista INVI*, Agosto, N.º 69, Vol. núm. 25.
- BURGESS, Rod** (1978). “Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner’s views on housing policy”. En: “Bromley R. (Ed.) *The urban informal sector Critical perspectives on employment and housing policies*, Pergamon Press, Oxford.
- CRAVINO, María Cristina; DEL RÍO, Juan Pablo; DUARTE, Juan Ignacio** (2008). “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires”. En Cravino, M. C. (organizadora). *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento.
- COSSE, Isabella** (2008) *Familia, pareja y sexualidad en Buenos Aires (1950–1975). Patronos, convenciones y modelos en una época de cambio cultural*. Tesis de doctorado, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl** (2002). Material de cátedra Teorías de Hábitat y Vivienda, Maestría en Hábitat y Vivienda, Universidad de Mar del Plata, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl** (2004). “La construcción de deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat”. En *Boletín del Instituto de la Vivienda*. Mayo, Vol. 10, Núm. 50, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.
- INDEC (S/F)**. *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1960*. Por jurisdicciones. Publicaciones del INDEC, Buenos Aires.
- INDEC** (1974). *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1970. Resultados obtenidos por muestra*. Publicaciones del INDEC, Buenos Aires.
- INDEC** (2011). *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 2010*. Disponible online en el portal del INDEC, Buenos Aires.
- KOROL, Juan Carlos** (2001). “La economía”. En Cattaruzza, Alejandro (dir.), *Nueva Historia Argentina*, Tomo VII, Sudamericana, Buenos Aires.
- MÍGUEZ, Eduardo** (1999). “Familias de clase media: la formación de un modelo”. En

Entre la incapacidad de acción y la autonomía.
Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat
en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli

Devoto, F y Madero, M. *Historia de la vida privada en Argentina. La Argentina plural (1870-1930)*. Taurus, Buenos Aires.

PELLI, Víctor (2007) *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda – incluirse en la sociedad*. Nobuko, Buenos Aires.

PRADILLA, Emilio (1982). “Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina”. En Pradilla E. (Comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. Colección Ensayos, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México.

RAPPOPORT, Mario (2005) *Historia económica, política y social de la Argentina (1890 - 2003)*. Planeta, Buenos Aires.

SCHVARZER, Jorge (2000) *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

TURNER, John (1965). “Lima’s Barriadas and Corralones: Suburbs versus slums”. En *Ekistics*, Marzo, Vol.19. (Versión española: *Las barriadas y corralones de Lima: Suburbios versus barrios marginales. Materiales de trabajo 2. Autoconstrucción y políticas de alojamiento en las sociedades capitalistas no industrializadas*. Casariego, Joaquín (Ed.) ETSA Las Palmas).

TURNER, John (1967). “Uncontrolled urban settlement: Problems and Policies”. En *Ekistics*, Febrero, Vol. 23. (Versión española: *Colonias urbanas incontroladas. Problemas y políticas en Materiales de trabajo 2. Autoconstrucción y políticas de alojamiento en las sociedades capitalistas no industrializadas*. Casariego, Joaquín (Ed.) ETSA Las Palmas).

TURNER, John (1972) *Libertad para construir*. Siglo XXI Editores SA, México.

TURNER, John (1976) *Vivienda, todo el poder a los usuarios*. H Blume Ediciones, Rosario 17, Madrid – 5 (Título original: *Housing by people*).

TURNER, John (1978). “Housing in three dimensions: Terms of reference for the housing question redefined”. En: “Bromley R. (Ed.) *The urban informal sector Critical perspectives on employment and housing policies*, Pergamon Press, Oxford. (Traducción al español de Raúl Fernández Wagner: “Vivienda en tres dimensiones: Términos de referencia para una redefinición de la cuestión de la vivienda”).

VALDIVIESO, Patricio (2008). “Propuesta para el progreso de la Administración Pública y la gestión local con participación ciudadana: desde la perspectiva del caso de Chile”. *Doc. Aportes Adm. Pública Gest.Estatal* (pp. 89-123) *Fuente académica*, Scielo.

