

HOY
la Universidad

[Reflexiones y aportes en torno a la ciudad]

DE CARA AL FUTURO

**POBREZA Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**
Tres abordajes, tres dimensiones

BICENTENARIO
Resguardos y herramientas
para pensar históricamente



Universidad
Nacional
de Córdoba

**Autoridades
de la UNC**

Rectora:
Dra. Carolina Scotto

Vicerrectora:
Dra. Hebe S. Goldenhersch

Secretario General:
Mgter. Jhon Boretto

STAFF

Dirección Editorial:
María José Quiroga,
Prosecretaria de Comuni-
cación Institucional, UNC.

Producción y edición:
Leandro Groshaus
Gino Maffini
Ariel Orazzi

Edición fotográfica:
Ariel Orazzi

Diseño Gráfico:
Agustín Massanet
Infografía:
Nicolás Pisano

**Colaboraron en este
número:**
Andrés Fernández
Corrección:
Mariana Pirra

Revista cuatrimestral edi-
tada por la Prosecretaría
de Comunicación Institu-
cional de la Universidad
Nacional de Córdoba.
ISSN: 1667-6289
Propietario: Universidad
Nacional de Córdoba. Av.
Haya de la Torre s/n, Pabe-
llón Argentina, Ciudad Uni-
versitaria, X5000GYA,
Córdoba.
Redacción: Av. Haya de la
Torre s/n, Pabellón Argen-
tina, Ciudad Universitaria,
C.P. 5000, Córdoba.
Tel: 0351 - 4334069/70.
hoy@comunicacion.unc.edu.ar

**PENSAR LA
CIUDAD**



5

35

**PARA SER PARTE HAY
QUE SENTIRSE PARTE**
Mgter. Silvana Fernández

**CRISIS DE
URBANIDAD**

Mgter. Arq. Carolina Peralta
Arq. Miriam Liborio



6

38

**DE LA NECESIDAD
AL DERECHO**
Arq. Aurelio Ferrero

**UNA MARCA
DE ÉPOCA**

Arq. Silvia Grifone



9

42

**IRREGULARIDAD
EN LA TENENCIA
DE LA PROPIEDAD**
Arq. Gustavo Rebord

**RENOVACIÓN
URBANA EN LA
CIUDAD CONSTRUIDA**

Arq. Mariano Faraci
Arq. Celina Caporossi
Arq. Federico Litvin



12

45

LEJANA TIERRA MÍA
Arq. Ma. Virginia Monayar

**CONSTRUIR Y
PRODUCIR CIUDAD**

Arq. Alejandro Cohen
Arq. Carlos Gómez
Arq. Juan Giunta



16

49

**POBREZA Y
POLÍTICAS SOCIALES**

INFRAESTRUCTURA



19

50

**TRAS LA HUELLA
DE LOS 90**
Psic. Silvia Plaza

**COLECTIVO
IMAGINADO**

Mgter. Juan José Pompilio Sartori



20

52

**LAS REDES
DE LA POBREZA**
Mgter. Alicia Gutiérrez

**PENSAR LA CIUDAD
MÁS ALLÁ DE
SUS LÍMITES**

Arq. Guillermo Irós



23

54

**IMPACTO SOBRE EL
NUCLEO DURO
DE LA POBREZA**
Filósofo Alberto Parisi

**UN APORTE A LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Arq. Andrea Cometto
Arq. Norma Vaudagna
Mgter. Ing. Carlos María Lucca



26

57

BICENTENARIO

**PLANIFICACIÓN
DEL RIESGO**

Mgter. Arq. Mónica Martínez
Arq. Graciela Malfrand



28

58

**AMPLIAR
EL HORIZONTE
DE LO POSIBLE**
Dra. Mónica Gordillo

HÁBITAT



31

62

**NO MATAR.
SOBRE LA
RESPONSABILIDAD**

**ACTORES,
POSICIONAMIENTO
E INTERESES**

Mgter. Elsa Marcela Rodríguez
Mgter. Alberto Taborda
Mgter. Mónica Fula



32

63

**ÚLTIMOS
TÍTULOS**

LAS SERPIENTE
E ARGENTINA, CEI



Luciano Burba
S/T
Modelos para armar
en alto impacto.
Medidas variables.
2010.

[La vivienda y los sectores populares]

DE LA NECESIDAD AL DERECHO

*Arq. Aurelio Ferrero**

Para analizar cómo afecta a los sectores más pobres del país el problema de la vivienda, entendido bajo el concepto más amplio de hábitat, es necesario primero comprender el concepto de política pública, expresado como "el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil"¹.

Las políticas habitacionales, como materialidades del Estado, forman parte de una determinada sociedad, de una organización que responde a las relaciones de poder obrantes al momento de identificar y priorizar estas cuestiones.

Los resultados dependen, entonces, no sólo de los factores y recursos económicos disponibles, sino de la fuerza acumulada por un determinado sector para hacer valer sus intereses y necesidades, que marca diferencias en las soluciones planteadas, las prioridades y los modos de operar. En

definitiva, la explicación de los procesos habitacionales no pueden encontrarse sólo en el mismo sector de la vivienda, sino en la estructura social con sus respectivas relaciones de poder condicionando la propia acción del Estado.

La primera equivocación proviene de hablar de la vivienda por separado de gente, como un simple objeto de obra pública, sumada a puentes, diques o edificios institucionales. No se trata de proveer simplemente casas; se trata de proveer soluciones a familias y personas. Por ello, hay que re-

terese a un concepto más integrado de vivienda que incluya todas sus funciones? Veamos algo de historia. Desde su creación en 1977 (Ley 21581), el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) ha destinado una media de 800 millones de pesos anuales a la vivienda social en Argentina. Una apetecible cifra para cualquier plan de gobierno y para el sector empresarial.

Sin embargo, cuantitativamente no se ha podido revertir el déficit de 3.083.197 viviendas, según los valores de 2008; es decir, un 30,6% del total de hogares en Argentina (déficit que incluye hogares irrecuperables, hogares mejorables y hogares con hacinamiento). Mirando las cifras locales, en Córdoba Capital, las viviendas deficitarias alcanzan a 75.971, un 21,14% del total de hogares según datos del censo 2001³. De estos datos, es importante puntualizar que en el caso de Córdoba, el 39,60% de esas viviendas deficitarias está conformado por viviendas recuperables con mejoras, lo que no supone nuevas unidades.

Sin que el déficit se haya movido en las últimas décadas, no se ignora la diversidad de soluciones alternativas llevadas a cabo en las complejas realidades de cada región. Pero utilizan una porción muy pequeña de los recursos, muy lejos de "tocar" el volumen mayor de los fondos recaudados por la ley FONAVI y que se dirigen a las empresas. A pesar de que en 1995 la Ley 2464 permitía a las provincias afectar los fondos a una cantidad de líneas distintas a las tradicionales, y que luego en el año 2002 la Ley 25570 otorgó libre disponibilidad para el uso de fondos, no hubo cambios sustanciales en la política habitacional de las provincias, tal es el caso de Córdoba. Probablemente, la descentralización no evitó la tendencia a mantener intereses corporativos aun en el ámbito local.

A esto, debe sumarse la paradoja de que muchos de estos recursos han terminado subsidiando las clases medias, quienes accedieron mayormente a las viviendas. Sin desconocer que estos sectores necesitan donde vivir, o lo hayan necesitado en su momento, mejoras relevadas posteriores a la posesión de las viviendas indicaron que su capacidad de inversión superó al cabo

de pocos años el valor mismo de la propiedad. Por otra parte, la mayoría de los planes habitacionales masivos de los años 60, 70 y 80 tuvieron un recupero histórico que en total no alcanzó el 10%, transformándose en subsidios ocultos del Estado, en detrimento de quienes realmente los necesitaban.

La falta de títulos transferidos en numerosos planes habitacionales es una deuda pendiente y no ayuda a que el compromiso de pago se cumpla aun cuando estaría al alcance de buena parte de los beneficiarios.

En otras ocasiones, el desacierto de algunos planes se debió a que las viviendas fueron usadas como receptores compulsivos de población pobre, con muy poca o ninguna tarea integradora del proceso, resultando en las reconocidas consecuencias de haberlas transformado en sitios insalubres y peligrosos.

Esto mantiene en crisis permanente el modelo argentino de vivienda de interés social como un tema en torno al cual se expiden políticos, empresarios, académicos, organizaciones sociales, presentando ideas, representando a sectores e intereses y disputando propuestas en un escenario de múltiples y renovadas tensiones. Se explica la persistencia del modelo por los resultados: programas y proyectos que atienden la oferta empresarial y no la demanda organizada acorde a las diversas situaciones de la población.

Argentina, a diferencia de otros países pobres, no puede alegar que la falta de fondos le impidió atender exitosamente el tema. Al contrario, lleva más de 40 años destinando una cifra envidiable para cualquier país de la región sin reportar una historia exitosa en términos de resolver o atenuar sustancialmente el problema de los más necesitados.

RECONOCIENDO DERECHOS

En la medida que las respuestas no han sido realistas, los pobres urbanos (tanto los llamados históricos como los nuevos pobres) se asientan donde y como pueden, de forma ilegal y precaria, en terre-

nos en riesgo o en condiciones de hacinamiento. Estas formas alternativas no son para ellos más que un camino para acceder a la tierra y la vivienda en contextos donde no es posible hacerlo de otra forma. Los mecanismos de absorción en lo habitacional que históricamente habían permitido alojamientos precarios menos visibles en las ciudades han colapsado. Así, las ciudades argentinas comienzan a parecerse a otras de la región por la magnitud que alcanzan.

En este contexto, desde el Primer Foro Social Mundial en la ciudad de Porto Alegre, en 2001, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, vienen construyendo una **Carta mundial del derecho a la ciudad**⁴. Ésta impulsa los compromisos y las medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales y los organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades del mundo.

A nivel local también es importante referenciar y hacer conocer la posición del **Movimiento por la Reforma Urbana en Argentina**⁵, una coalición conformada por múltiples actores y numerosas instituciones que están intentando incidir en las decisiones políticas en defensa de los sectores desprotegidos. Aboga por "promover una implicación efectiva de los pobladores en la configuración de su hábitat, con políticas que apoyen el desarrollo de sus organizaciones mediante la planificación, gestión y administración directa de los recursos públicos en programas que comprendan el conjunto de los componentes del hábitat (suelo, materiales, mano de obra, herramientas, asistencia técnica, derechos y seguros, capacitación) así como un conjunto de programas complementarios que fortalezcan su desarrollo, estimulen su rol protagónico en procesos locales y barriales y utilicen el subsidio con sentido promocional de las capacidades autogestionarias colectivas."

RECONOCIENDO ALTERNATIVAS

¿Qué se puede hacer frente a esto?

Primero que nada es necesario reconocer como formas actuales de democracia a las acciones que, por la concertación o por la lucha, hacen a los procesos sociales partícipes de la historia reciente.

En segundo lugar –y a esto se referirá especialmente esta propuesta–, consolidar la oferta de productos en atención de las necesidades más prioritarias.

Tomamos como paradigma de acción el fortalecimiento de los modos históricos en que la gente ha venido enfrentando el problema: se plantea el concepto “en la necesidad está el recurso” como un camino que no por sencillo es de frecuente aceptación. En los asentamientos de la periferia más pobre de nuestras ciudades, hay una secuencia inicial muy ilustrativa del proceso seguido por los pobladores cuando emprenden una solución, que tiene tres instancias al menos:

- la llegada a un lugar,
- la afectación gradual de recursos,
- un esfuerzo para construir progresivamente.

Esta secuencia configura un patrón común que puede orientar una triada propositiva de campos de actuación en términos de una política pública, a saber:

- Fortalecer el acceso al suelo o reconocimiento de derechos adquiridos.
- Generar subsidios dirigidos y/o microfinanciación.
- Brindar apoyo técnico a los esfuerzos personales.

¿Es viable una política pública de respaldo y potenciación a estos mecanismos históricos de los asentamientos y barrios de la ciudad? Sí, de hecho existen formidables antecedentes en América Latina que respaldan este camino.

¿Es posible integrar los pobladores, en forma colectiva o individual, a los procesos de acceso a un mejor hábitat? Importantes experiencias demuestran que la integración social afronta, potencia y genera condiciones para un contexto sustentable. Por si quedan dudas de su capacidad, más de la mitad de las viviendas de América Latina

han sido afrontadas por sus propios pobladores.

Una discusión permanente acerca del carácter y naturaleza de los temas referidos está en distinguir si son los procesos sociales o los productos los que deben ser considerados en las políticas públicas. Una pugna entre el hoy y el mañana, entre el todo deseable y la parte posible, entre la oportunidad o la pérdida, entre el conquistar o conceder, hacen dinámica y compleja la opción para los distintos actores. Parece oportuno referir en este sentido un texto de la reconocida especialista chilena Joan MacDonald⁶:

“A la hora de resolver la precariedad o la falta de viviendas las oportunidades existentes determinan la conveniencia de arrancar desde el producto o el proceso. A veces las iniciativas focalizan de manera muy concreta en la obtención de una casa, un lote o un servicio, pero para lograrlo se requiere organización, acumulación de recursos o capacitación, procesos que ante-

ceden a la demanda específica y perduran más allá del logro de ésta. A su vez cuando se integran movimientos para luchar contra un desalojo inminente o para lograr un techo, se espera obtener mejoras al cabo de este proceso. Esta práctica de combinar productos y procesos es un aporte significativo de los pobres urbanos a las políticas habitacionales. Ya sea que se arranque de la lucha por ‘productos’ concretos o de la promoción de procesos más amplios, lo importante es que en el primer caso sea posible fortalecer actitudes y hechos proactivos que perduren en el tiempo, y en el otro caso, que los procesos logren solucionar efectivamente los problemas que le dieron origen.”



Luciano Burba

57

Modelos para armar
en alto impacto:
Medidas variables,
2008

¿Cuales pueden ser estos productos y procesos a potenciar?

Comenzando por el primero, se recuerda que el Estado abandonó hace tiempo su rol de proveedor de tierra, sea en forma colectiva o en forma individual. Limitó su oferta diciendo "ofreceremos una vivienda completa, en lote urbanizado," para lo cual hay que hacer cola -si califica el aspirante- o no hay otra cosa. Una falacia a optar entre "no cumple las condiciones para el acceso" o si no "nada." Con el agravante de que aun para los que cumplan condiciones, la producción está lejos de ser suficiente. Los pobladores con sabiduría dicen "con un lotecito yo me arreglo, lo importante es tener un lugar donde caerme muerto." Esta valoración es la expresión más acabada del derecho a un lugar para la vida que todo ciudadano tiene por tal condición.

Ante esta situación se propone que el Estado asuma su rol de **loteador social** no especulativo que financie tierra con servicios accesibles a toda la población más pobre, evitando que la ciudad que es de todos quede dibujada sólo por los **desarrollistas urbanos** para los más pudientes⁷.

La regularización dominial, o el reconocimiento de derechos en la posesión, son caminos simultáneos, válidos para el gran porcentaje de viviendas contabilizadas en los censos que no agregan necesidad de nuevos terrenos.

En segundo lugar, el microcrédito, como fragmentación de la financiación de pequeñas refacciones o construcciones nuevas, ha demostrado ser un camino fértil para las mejoras habitacionales. No sólo en materiales, sino en pequeños tramos de financiación de mano de obra, supliendo así la necesidad de trabajo en pequeños contratistas o empresas comunitarias. Hay en la actualidad prácticas modestas en lo cuantitativo, pero que pueden ser referentes en el marco de la llamada economía social a la que suscriben⁸, como el caso del Programa de mejoras habitacionales que distintas ONG llevan a cabo en Córdoba con fondos del Estado, AVE (Asociación de Vivienda Económica), entre otras⁹.

La asistencia técnica integral a los proyectos y a las construcciones auto-promovidas son uno de los mayores problemas pre-

sentados, debido a la ausencia de aportes oportunos que habrían evitado problemas o dificultades posteriores (sismo-resistencia, condiciones de ventilación e iluminación, desagües, facilidades para regularización dominial, entre tantos).

De allí que la Asistencia Técnica es el tercer apoyo necesario, y puede resolverse de distintas maneras: hay buenos ejemplos que han avanzado desde distintos ámbitos tales como ONG, gremios, iglesias, colegios profesionales, entre otros.

Por otra parte, el perfil del ejercicio de los profesionales requiere un enfoque distinto que para lograrlo, debe comenzar por modificarse la formación profesional en las carreras de arquitectura, ingeniería y otras carreras afines, alejadas muchas veces de los proyectos sociales. (Las escuelas de Trabajo Social lo tienen incorporado).

En numerosas universidades de Argentina -y en particular, la Universidad Nacional de Córdoba- se está trabajando en los niveles de grado y posgrado procurando revertir esta situación a través de cátedras optativas o seminarios que se desarrollan en torno a modelos de gestión multidisciplinarios en el hábitat social¹⁰. Desde la Universidad, como institución que se debe a toda una sociedad que le da sentido y existencia, nos cabe una responsabilidad ineludible frente a los grandes problemas sociales que es la de proponer y desarrollar prácticas que acerquen alternativas de superación viables y comprometidas ■

⁷ Oszlak y O'Donnell, 1982.

⁸ La vivienda urbana moderna es un conjunto estructurado de bienes, servicios y situaciones agregables, desagregables, intercambiables y articulables en el tiempo y el espacio, cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social de la vida doméstica, cumpliendo con condiciones específicas y propias de las pautas culturales, económicas y funcionales de la sociedad urbana moderna, en general, y del habitante concreto, integrado a esa sociedad, en particular. Pelli, Víctor (2007). *Habitar, participar, pertenecer*. Buenos Aires: Nobuko.

⁹ Peralta, Carolina (2006). *Demanda habitacional y políticas públicas en Córdoba*. Ponencia en:

Primer Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular, Córdoba, Argentina.

¹⁰ <http://www.choike.org/nuevo/infomes/2130.html>

¹¹ <http://www.canoa.org.ar/ReformaUrbana.htm>

¹² Ciudad, pobreza, tugurio. Artículo de Joan MacDonald, Chile, 2008.

¹³ La periferia de las ciudades está siendo entregada a los inversores que las cercan con *countries* o barrios cerrados inaccesibles que destinan una superficie de terreno por persona socialmente injusta y económicamente depredadora, por no hablar de los desequilibrios urbanos que generan y la calidad de vida que comienza a ponerse en duda para sus mismos habitantes. (Nota del au8 "La economía social y solidaria está basada en valores humanos y principios de solidaridad, que propugnan el reconocimiento de la otra persona como fundamento de la acción humana y eje de la renovación de la política, la economía y la sociedad (...) incluye al conjunto de actividades y organizaciones de carácter comunitario, asociativo, cooperativo, mutualista y demás formas colectivas creadas para responder a las necesidades de empleo y de bienestar de los pueblos, así como a movimientos ciudadanos orientados a democratizar y transformar la economía". Citado por José Luis Coraggio del Documento Lima+10, evento convocado por la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria (RIPESS) Región Latinoamérica, y organizado por el Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESPE) - Secretariado Técnico de RIPESS Región Latinoamérica, 2007.

¹⁴ <http://www.ave.org.ar/gestion.html>

¹⁵ <http://www.redulacav.net/>
<http://catedrapvp.googlepages.com>

[*] Investigador y docente de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UNC. Vicedirector de CEVE (Centro Experimental de la Vivienda Económica), AVE-CONICET.