

invi

BOLETIN DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO UNIVERSIDAD DE CHILE / MAYO 2001/ ISSN 0716 5668

42



políticas habitacionales en argentina



Universidad de Chile

Académicos:

Gustavo Carrasco Pérez
Viviana Fernández Prajoux
Edwin Haramoto Nishikimoto
Paola Jirón Martínez
Liliana Martínez Muñoz
Ana María Rugiero Pérez
Rubén Sepúlveda Ocampo
Orlando Sepúlveda Mellado
Ricardo Tapia Zarricueta
Alejandro Toro Blanco
Isabel Zapata Alegría

Representante Legal: Rector Universidad de Chile, Sr. Luis Riveros Cornejo

Director Responsable: Director INVI, Sr. Edwin Haramoto Nishikimoto

Director Reemplazante: Académico INVI, Sr. Orlando Sepúlveda Mellado

Comité Editor:

Nacionales:

Luis Bravo Heitman
Gustavo Carrasco Pérez
Edwin Haramoto Nishikimoto
Joan Mac Donald Maier
Emilio Moyano Díaz
Alfonso Raposo Moyano
Rubén Sepúlveda Ocampo
Orlando Sepúlveda Mellado

Extranjeros:

Peter Kellett, CARDO, U. de Newcastle, England
Jorge Di Paula, U. de la Rep. Oriental del Uruguay
Victor Pelli. IIDVI, U. Nac. del Nordeste, Argentina
Julián Salas. Asesor del SubPrograma CYTED XIV, HABYTED, España

Diseño: LA MAESTRANZA / Oficina de diseño de la Universidad de Chile / FAU

Traducción Inglés: Margarita Zúñiga Pacheco

Canje y Ventas: Claudia Catalán Hernández

Editor: Orlando Sepúlveda Mellado, INVI / FAU / UCH.

Corrector de textos: Edison Pérez

Dirección: Marcoleta N°250 Santiago. Chile.

Fonos: (56 2) 678 30 37.

Fax: (56 2) 222 95 22 y 222 26 61

http: www.uchile.cl/facultades/arquitectura/invi

E-mail: invi@uchile.cl

ISSN: 0716-5668

Editorial

- 3** / Orlando Sepúlveda Mellado

Monografía

- 7** Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del siglo XX
/ **Diego Eugenio Lecuona**

Artículos

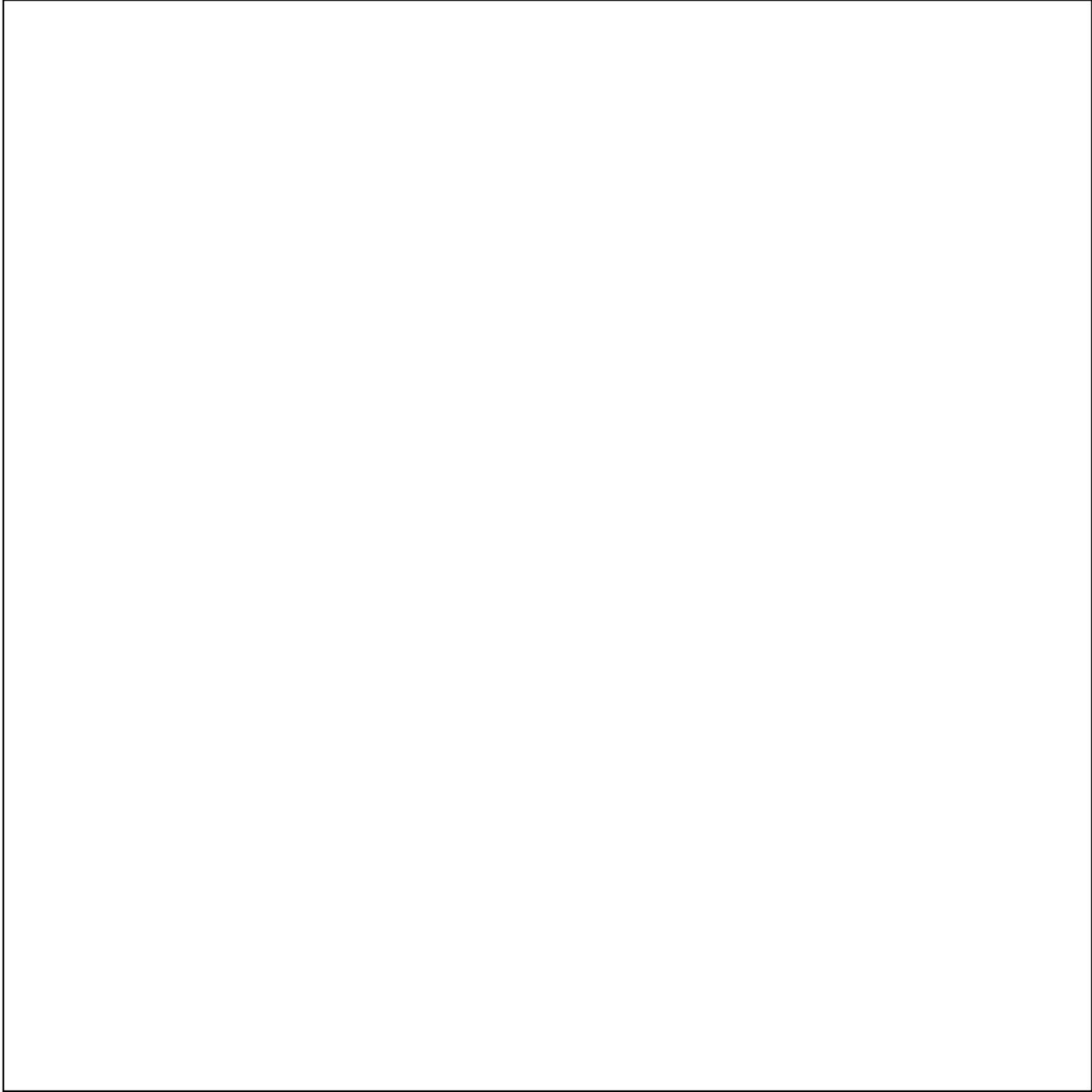
- 61** Descentralización de la política habitacional y gestión territorial
/ **Mercedes Lentini y Delia Palero**
- 72** Los procesos de formación de la política de vivienda social y los estilos de gestión
/ **Marcela Rodríguez y Alberto Taborda M.**
- 83** La Villa El Pocito: evaluación de la política habitacional implementada
/ **Cecilia Marengo**
- 95** Las políticas habitacionales destinadas a los habitantes de villas inestables durante la década de los '90: el caso del municipio de Guaymallén, Mendoza, Argentina
/ **Sonia Roitman**

Investigación

- 105** Calidad de Vida y Género en Sectores Populares Urbanos. Un Estudio de Caso en Santiago de Chile: Síntesis Final y Conclusiones
/ **Giulietta Fadda y Paola Jirón**
- 139** Investigación y acercamiento a la realidad (Concepción del Uruguay, 5 de octubre de 2000)
/ **Dardo Arbide**

Informativo

- Ponencias del VI Encuentro Red-ULACAV
- 143** ▶ La asignatura "Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular": formación para el abordaje de la pobreza habitacional en la Carrera de Arquitectura
/ **Víctor Saúl Pelli**
- 161** ▶ La Participación de la FAU en la producción social del Hábitat
/ **UI3 IDEHAB-FAU-UNLP: Jorge Lombardi, Gustavo Cremaschi, Luciana Marsili, Darío Medina, Susana Cricelli**
- 167** ▶ Repensando las políticas de vivienda. Los cambios de la demanda en el marco de los nuevos escenarios
/ **Ana Falú, Cecilia Marengo, Liliana Rainero**
- VII Encuentro Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda
- 177** ▶ Convocatoria
- 184** ▶ Declaración Fundacional
- 188** ▶ Requisitos de edición para colaboraciones al Boletín del Instituto de la Vivienda



Orlando Sepúlveda

El Ministro de Vivienda y Urbanismo, Sr. Jaime Ravinet De la Fuente, convocó a un Seminario Taller de Política Habitacional, que se realizó el 29 de marzo de 2001, para analizar y debatir la acción habitacional del Estado y diagnosticar correcciones para el futuro. En su discurso inaugural, formuló propuestas fundamentadas en considerar *“los cambios que hemos alcanzado como país, el desarrollo de nuestra economía, el aumento de las expectativas de las personas, las innovaciones tecnológicas, la demanda de calidad en las construcciones, los cambios del sistema financiero y los desafíos de un adecuado y propio desarrollo urbano en nuestras ciudades, lo que nos impulsa a formalizar algunos cambios. En síntesis, el desafío de materializar una cantidad de viviendas que deben crecer tanto en número, como en calidad, son algunos de los retos que debemos enfrentar”*. ▶ 1

Basado en estos criterios, el Ministro propone impulsar: *“Una atención especial a la población indigente o pobre no solvente, asegurándole un estándar mínimo no inferior a un terreno de 90 m² y una construcción de 27 m² que incluye zona húmeda; 2) Realizar un estudio especial para el subsidio rural; 3) Generar un subsidio de libre disposición, aplicable a la vivienda usada; 4) Mantener el Programa para el Adulto Mayor; 5) Mantener el principio de incluir cuotas de viviendas de cada población para discapacitados; 6) Ampliar el subsidio para viviendas hasta UF 2.000 en zonas de renovación urbana; 7) Crear un subsidio para restauración de viviendas antiguas que tengan valor patrimonial; 8) Mejorar el subsidio para la Nueva Vivienda Básica con un costo de hasta UF 600; y 9) Mantener el subsidio unificado tradicional de libre disposición para viviendas de hasta UF 1.500”*. ▶ 2

La manifestación de estas preocupaciones del Ministro, sumadas a las últimas innovaciones del ministro anterior, en cuanto a perfeccionar las licitaciones en terrenos fiscales mediante el acondicionamiento de los diseños de los oferentes a una estructura idónea, diseñada por los SERVIU en cada población, compuesta por una vialidad base o troncal, por el equipamiento comunitario necesario y por la dotación de áreas verdes adecuadas, auguran indudablemente un nuevo repunte a la reconocida y acertada acción habitacional del Estado en las últimas décadas.

Desde nuestro ámbito académico, nos permitimos reconocer que las medidas anunciadas constituirán indudablemente un nuevo avance innovador en la política habitacional, por lo que deseamos el mayor de los éxitos a estas positivas motivaciones y decidida voluntad expresada por el Ministro.

Por otra parte, en lo que respecta a la edición del Boletín del Instituto de la Vivienda, queremos anunciar nuestros planes de continuar mejorándolo, especialmente en esta oportunidad, en la que a partir del presente número, la diagramación la hemos confiado a la nueva Unidad Académica de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, de nombre “La Maestranza”, dirigida por el prestigiado Diseñador Gráfico y Académico de nuestra Facultad, Sr. Guillermo Tejeda, secundado por Daniela Pollmann y Max Petit-Breuth, profesionales de primera línea en esta materia.

Concordante con lo anterior, queremos destacar el contenido de este número, recomendando a nuestros lectores imponerse de la totalidad de los artículos referidos a la política habitacional de Argentina. Así es como recomendamos la monografía del Arquitecto Diego Lecuona, titulada “Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del siglo XX”,

1 ◀ Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo; CEPAL. Informe Final del Seminario: Taller de Política Habitacional. Santiago, Chile. 29 de Marzo de 2001.
2 ◀ Op. cit.

donde se analizan las ideas más relevantes sobre necesidades de vivienda y los temas permanentemente vinculados al debate público alrededor de la mitad del siglo XX, poniendo en evidencia las contradicciones en el quehacer de vivienda que no tenían mayor explicación; señala que hasta el año 1939 la acción habitacional recaía en el ámbito de la actividad privada y que a partir de esa fecha, se abren posibilidades de cambio con una política de construcción masiva, pero que fue escasamente aprovechada en su oportunidad.

El artículo de Mercedes Lentini y Delia Palero, titulado “Descentralización de la política habitacional y gestión territorial”, postula que en el actual contexto de la globalización económica y conformación de bloques regionales, se observa la conveniencia de integrar las políticas habitacionales y las de desarrollo urbano y territorial en la búsqueda de un enfoque amplio para el tema de los asentamientos humanos en América Latina.

Además, publicamos el artículo de Marcela Rodríguez y Alberto Taborda, titulado “Los procesos de formación de la política de vivienda social y los estilos de gestión”, donde se plantea una modalidad renovada para comprender e indagar la política pública sobre vivienda social y explicitar cuáles son los estilos de gestiones plasmados por los gobiernos; entendiendo el fenómeno como un proceso de interacción política entre actores múltiples que configuran un campo de fuerza, en que cada uno ocupa posiciones diferentes respecto de las bases de poder o al tipo y volumen de capital acumulado por cada uno de ellos.

También publicamos un artículo de Sonia Roitman, titulado “Las políticas habitacionales destinadas a los habitantes de villas inestables durante la década de los 90: el caso del

municipio de Guaymallén de Mendoza, Argentina”, donde se indican las acciones tendientes a mejorar la situación habitacional de los grupos de escasos recursos económicos, prestando especial atención al momento de inflexión que representó la descentralización de la política de vivienda ocurrida en Argentina en 1992.

Finalmente, el artículo de Cecilia Marengo, titulado “La Villa El Pocito: evaluación de la política habitacional implementada”, es el resultado de una investigación centrada en el proceso de negociación entre diferentes actores sociales para la relocalización de un asentamiento existente en el centro de la ciudad de Córdoba.

El presente repertorio temático despierta indudable interés por tener una visión general sobre cual es, cómo se estructura y cómo funciona el actual sistema estatal de acción habitacional en Argentina; lo anterior nos alienta a solicitar con verdadero interés la colaboración de algún especialista del país hermano, en planes y programas sobre vivienda, para que a través de nuestra publicación se ilustre a nuestros lectores con la mejor información disponible sobre esta materia.

Orlando Sepúlveda Mellado
Director ®
Boletín del Instituto de la Vivienda

Autores de monografía y artículos

Diego Eugenio Lecuona

Doctor y Arquitecto. Director Instituto de Historia de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. Profesor Titular de Pre y Post-Grado en Historia de la Arquitectura, del Urbanismo Latinoamericano y de los Planes de Vivienda Social. Investigador sobre Evolución y Desarrollo del Problema de la Vivienda en el Noroeste Argentino.

Mercedes Lentini

Licenciada en Sociología. Profesora Titular de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Profesora Titular Cátedra Problemática de la Vivienda.

Delia Palero

Licenciada en Sociología. Profesora Adjunta de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Carrera de Trabajo Social. Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra de Problemática de la Vivienda.

Marcela Rodríguez

Licenciada en Trabajo Social. Profesora Titular en Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

Alberto Taborda

Licenciado.

Cecilia Marengo

Arquitecta, Becaria de CONICET. Docente e Investigadora de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

Sonia Roitman

Socióloga, becaria del CONICET y docente adscrita de la Cátedra de Problemática de la Vivienda, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.Cuyo.

Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del siglo XX

Diego Eugenio Lecuona

El presente artículo se refiere a las ideas más relevantes del debate sobre necesidades de vivienda en Argentina, alrededor de la mitad del siglo XX. Analiza algunos temas permanentemente vinculados a esta materia y descubre las bases conceptuales de cada discurso. Pone en evidencia algunas contradicciones en el quehacer de vivienda que no tenían mayor explicación. Pretende dilucidar, cómo y por qué los planes de vivienda proyectados entonces, alcanzaron magnitudes sorprendentes para esa época, sin llegar a revertir las situaciones problemáticas que les habían dado origen. El primer gobierno de Perón fue un punto de inflexión en el tratamiento del problema de la falta de viviendas. Probablemente, bastaría para ello tomar en cuenta el agotamiento del ideario conservador; el consecuente cambio en las estructuras del gobierno nacional; el ingreso al período de posguerra con el avance tecnológico que se produjo en dicho lapso; así como la inserción en Argentina de la idea del Estado Benefactor. Sin embargo, también se ha señalado que al término de dicho gobierno, los problemas no habían encontrado una vía clara de solución, sino que, en cierto sentido, se habían agravado. El tema merece profundizarse con el objeto de entender mejor las causas de aquel resultado. Sobre todo cuando el mismo terminó frustrando las correctas intenciones del gobierno que había contado con mayor adhesión popular. Junto a estas ideas, quizá las más antiguas en juego, y otras más nuevas, referidas a las responsabilidades del gobierno como Estado Benefactor, fue organizándose lo que daría base a la nueva política de vivienda en Argentina.

This paper aims at reviewing the most relevant ideas on the debate about housing needs in Argentina in the mid 20th century. It aims at analysing some topics ever present in the debate and to discover the conceptual basis which are part of each discourse. This attempt has revealed some contradictions in the actions by the housing ministry which did not have a clear explanation. It has been stated that Peron's first period in office was a turning point in dealing with the lack of housing. Perhaps it would be enough to consider the weakening of the conservative ideas, the consequent change in the national government's structures, the post war period and the technological advance that came along and the adoption by Argentina of the "Benefactor State" idea. Nevertheless, it is also stated that at the end of that period the problems had not found a clear solution and that in a way they had worsened. It is important to point out that there was a line of thought which stated the need of having lodgings which were used as such but later on had to be adopted as permanent housing. The possibilities of change that were offered by a massive construction policy such as the one tried in those years, were enormous but they were hardly taken advantage of. The polemic on this topic was centred on accepting modern architecture with all its characteristics or choosing the Californian architectural models proposed by many architects and assessed – by many who were not. This was just one aspect of the formal design but it was far from being the whole problem. In the years before 1939 the housing topic had clearly belong to the private sector. Not only the professionals worked mainly in this area but also the real state investments, the financial institutions taking or giving loans, the construction itself and its allocation in the market were all part of the private sector.

INDICE DE LA MONOGRAFIA

Introducción

1. Algunos problemas en la información disponible.
 2. El concepto de Vivienda Popular.
 3. Las migraciones.
 4. El concepto de emergencia y el concepto de alojamiento.
 5. La Vivienda Insalubre, Antihigiénica y Hacinada.
 6. Los problemas de la industria de la construcción y la Vivienda Popular.
 7. El surgimiento de una industria nacional.
 8. Los fondos disponibles.
- ### Conclusiones.

INTRODUCCION

El presente trabajo intenta bucear en las ideas más relevantes del debate sobre necesidades de vivienda, en Argentina, alrededor de la mitad del siglo XX. Los distintos sectores que participaron en él, expusieron sus puntos de vista con aparente claridad. Sin embargo el conjunto parece por momentos un diálogo de sordos, en el que cada uno dice su texto sin atender la idea de los demás. Por ello, este trabajo intenta analizar en profundidad algunos temas permanentemente vinculados al debate y descubrir las bases conceptuales de cada discurso. Este intento ha permitido poner en evidencia algunas contradicciones en el quehacer de vivienda que no tenían mayor explicación. El análisis propuesto permitirá comprender mejor, cómo y por qué los planes de vivienda proyectados entonces, alcanzaron magnitudes sorprendentes para esa época, sin llegar a revertir las situaciones problemáticas que les habían dado origen. Considero que el tema no ha sido agotado, pero creo que alcanzó a

constituir un todo más coherente que explica muchas de las situaciones mencionadas. En más de una oportunidad se ha sostenido que el primer gobierno de Perón fue un punto de inflexión en el tratamiento del problema de la falta de viviendas. Probablemente, bastaría para ello tomar en cuenta el agotamiento del ideario conservador; el consecuente cambio en las estructuras del gobierno nacional: el ingreso al período de posguerra con el avance tecnológico que se produjo en dicho lapso; así como la inserción en Argentina de la idea del Estado Benefactor. Sin embargo, también se ha señalado que al término de dicho gobierno, los problemas no habían encontrado una vía clara de solución, sino que, en cierto sentido, se habían agravado. Una coyuntura como la que se acaba de describir, merece profundizarse con el objeto de entender mejor las causas de aquel resultado. Sobre todo cuando el mismo terminó frustrando las correctas intenciones del gobierno que había contado con mayor adhesión popular en la no muy extensa historia argentina como país independiente.

El estudio de las obras realizadas en un período cualquiera permiten un mayor conocimiento sobre las formas de operar de los gobiernos. Ello explica, en buena medida, las magnitudes y la orientación de sus planes de acción. Pero el estudio de las ideas vigentes en determinada circunstancia histórica muestran, además, cuáles fueron los esquemas conceptuales con los que se manejaban los distintos sectores y grupos participantes de la vida del momento. También permite explicar por qué se promovieron determinadas soluciones, consideradas más factibles en desmedro de otras, y cuáles otras sirvieron para explicar, precisamente, la falta de soluciones a determinados problemas. El primer gobierno del General Perón cubrió el lapso 1946-1952 y resultó muy representativo del mediado de siglo. Las ideas más arraigadas en los distintos factores de poder, vinculadas a

las necesidades de vivienda del país, en especial la que sufrían los sectores económicamente más débiles, tuvieron su origen algunos años antes. En algunos casos, como la valoración de los *conventillos*, se vinculaba con los comienzos del siglo. El auge que tenía la *inmigración* en aquella época había popularizado dicha forma de *alojamiento de emergencia*. En cambio, parte del *pensamiento profesional* se había modificado drásticamente a partir del Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular, realizado en Buenos Aires en 1939. Muchas ideas surgidas de este encuentro encontraron eco gracias a la prédica que el Movimiento Moderno de la arquitectura venía realizando desde una década antes. No obstante, aquel congreso constituyó el hecho desencadenante de la aceptación de muchos de sus principios básicos, sobre todo los referidos al tema de la vivienda. En esos mismos años, la Argentina, que venía intentando una política de sustitución de importaciones, comenzó un análisis de los problemas que afectaban a sus incipientes industrias. Entre ellos fueron particularmente discutidos los *problemas de la industria de la construcción*. Ello trajo aparejado la discusión sobre las características que debía tener el *surgimiento de una industria nacional*, así como sobre *los fondos disponibles* para ese empeño. Junto a esas ideas del conventillo, quizá las más antiguas en juego, y otras emergentes, referidas a las nuevas responsabilidades del gobierno como Estado Benefactor, fue organizándose la constelación de ideas que daría base a la nueva política de vivienda.

1. ALGUNOS PROBLEMAS EN LA INFORMACION DISPONIBLE

Una revisión como la propuesta no podría dejar de lado los aspectos metodológicos vigentes en el período. La mención de este aspecto cobra importancia, no sólo por compren-

der mejor los sistemas de trabajo adoptados, sino también por comprender la ausencia o aceptar la indiferencia respecto de ciertas modalidades de trabajo. Algunas que pueden resultar comunes en la actualidad, no lo eran tanto en aquel entonces o su uso e interpretación puede resultar objetable desde nuestra perspectiva contemporánea.

Los debates parlamentarios han constituido siempre un buen ejemplo de las ideas vigentes en la sociedad sobre el tema que se considera. La jerarquía del organismo interviniente, la selección y representatividad de los miembros que integran el Congreso Nacional, la función de los debates mismos cuando se somete a discusión las leyes que ordenarán la vida del país, son algunas de sus características que influyen en el modo de llevar adelante esos debates y permiten suponer que hasta ellos llega, no sólo la información más elaborada y compleja, sino también que será tamizada muy ajustadamente por la discusión a la que será sometida. Aún sin poner necesariamente en duda este convencimiento, se puede observar que, en algunos casos, la calidad del producto en algunos asuntos dejaba bastante que desear, cuando nuestro conocimiento contemporáneo del mismo tema sobrepasa el que habían llegado a tener nuestros representantes al Congreso.

El estado del sector del parque habitacional utilizado por los grupos urbanos con menores recursos fue ampliamente tratado al intentar las primeras definiciones de una política de vivienda. La mayoría de los legisladores estuvo rápidamente de acuerdo en que se estaba frente a un problema de alcance nacional. Aun cuando radicales, peronistas y conservadores coincidían en ese punto, nadie pensó que el asunto pudiera tener matices distintos según el lugar que se considerase. Bastaron los datos que se manejaron, referidos a la Capital Federal, a lo sumo al Gran Buenos Aires, para

convencerse de su gravedad en todo el país. Más grave aún fue el hecho que se considerasen igualmente válidas para todas las provincias, las pautas de necesidades que se establecieron para la capital.

El tema de los conventillos e inquilinatos siempre había sido un aspecto de la realidad más o menos negado por algunos sectores de nuestra dirigencia social y francamente destacado por quienes se sentían más vivamente conmovidos por el impacto que producía el enfrentamiento con esa forma de vida.

La pugna entre quienes querían develar aquella forma de vida y quienes no estaban tan dispuestos a hacerlo, hizo que este tipo de alojamiento se convirtiera en un punto de confrontación directa en toda discusión referida a las viviendas de los sectores populares, durante el lapso 1900-1950. Sin embargo, su tratamiento fue modificándose con el paso del tiempo. Desde un franco espíritu de estudio y de denuncia sostenidos, llevado a cabo por el grupo de higienistas que lo abordara a comienzos del siglo, hasta lo que podría til- darse de competencia desembozada entre los distintos gru- pos opinantes, para asegurarse la utilización del dato más impresionante de la controversia. Entretanto, mientras au- mentaba el uso y el abuso de la escasa y reiterada infor- mación estadística disponible, el problema cambiaba de mo- dalidad. Durante esos mismos años los inquilinatos dejaron de ser las formas de vida más deteriorada de las ciudades y las *villas de emergencia* ocuparon ese lugar.

Hacia 1939 se disponía de un conjunto de datos referidos a la vida en los conventillos que parecía inobjeta- ble. La bancada del partido socialista en el Con- greso Nacional, hizo ese año un concienzudo in- forme sobre el tema. En especial, las dilatadas in-

tervenciones de los diputados Repetto y Dickmann, no sólo describieron la penosa situación que atravesaba el país, sino que también avanzaron sobre las modalidades que debían adoptar las soluciones posibles. ▶ 1

Mediante la utilización de datos estadísticos preparados por el Departamento Nacional del Trabajo, presentaron un pa- norama de la evolución de los gastos familiares durante el lapso 1926-1931. ▶▶(CUADRO N° 1)

AÑOS	INGRESO ANUAL%	ALIMENTACION%	ALQUILER%	OTROS GASTOS
1926	\$ 1.995,00	48 %	22 %	30 %
1928	\$ 2.043,63	51,5 %	22,5 %	26 %
1929	\$ 2.190.61	51 %	20 %	29 %
1930	\$ 1.970.04	51 %	24 %	25 %
1931	\$ 1.687.30	55 %	27 %	19 %

CUADRO N° 1.-"Resumen por partidas de los gastos familiares durante el lapso 1926 - 1931".Cuadro preparado sobre una muestra de 900 familias, por el Depto. Nacional del Trabajo y extraído del Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Para 1939 se estimaba un salario mínimo de \$ 160.- men- suales, lo que implicaba un ingreso anual de \$ 1.920.- Fren- te a ese valor, el alquiler familiar en un conventillo, que osci- laba entre \$ 65.- y \$ 70.-, constituía un porcentaje del 43,75 por ciento de los ingresos.

Sin embargo, el socialismo afirmaba que en la Argentina el alquiler llegaba al 30 por ciento del salario, comparándolo luego con los porcentajes correspondientes a otros países:

Polonia.....	6 %
Checoslovaquia.....	8 %
Francia.....	10 %
Finlandia.....	13 %
Dinamarca.....	14 %

1 ◀ DICKMANN, Enrique et al.
"Informe sobre la vivienda obrera". Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, correspondiente al 12/09/1939, p. 84.
2 ◀ DICKMANN, Enrique et al. Ob. cit.
3 ◀ ANDREOZI, Manuel. "El problema de la vivienda en Tucumán". Tucumán. 1939.

Inglaterra – Bélgica – Luxemburgo.....	16 %	
Suiza.....	15 al 22 %	
Suecia.....	20,5 %	
Holanda.....	21 %	
Alemania.....	22 %	
Estados Unidos de América.....	20 al 25 %	► 2

Lamentablemente se carece de datos sobre el origen de esta información tan detallada sobre los países mencionados. Pese a lo interesante de ellos, su comparación con la información correlativa nacional que se utilizó, implicaba un error metodológico que no fue advertido en su oportunidad. Los índices correspondientes a la Argentina eran, en realidad, sólo válidos para el ámbito de la Capital Federal, a lo sumo del Gran Buenos Aires. La información extranjera, en cada caso, era de alcance nacional y sobrepasaba la exclusiva escala urbana del dato argentino. En realidad, no sería la primera ni la última vez que se utilizara la información sobre Buenos Aires como datos globales sobre el país. Más allá de los errores que suponía esta trasposición derivada de la deformación cultural de muchas de nuestras autoridades, se comparaban datos que carecían de validez en sí mismos. El caso de Tucumán resulta ejemplificador porque, pese a la pobreza de sus sectores obreros, mostraba inquilinatos, más pequeños y con mejores servicios que los detectados en la Capital. ► 3 Es bastante probable, además, que dichas diferencias se hubieran ahondado si, efectivamente, se hubiera estudiado la totalidad del país.

El estudio del Dr. Andreozzi para San Miguel de Tucumán señalaba la existencia de un salario promedio de \$ 82,70 para los habitantes de los conventillos. Pero, si bien ese ingreso era casi la mitad del estimado para la Capital Federal, el porcentaje del mismo destinado a la renta no alcanzaba al 18 por ciento de los ingresos.

Alrededor de 1944, el arquitecto José M.F. Pastor, aportaba nueva información sobre el tema. También se remitía a datos de 1939, por lo que sus valores referidos al déficit de vivienda resultarían, entonces, compatibles con los utilizados por la bancada socialista del Congreso. En realidad sorprende que el arquitecto Pastor, estudioso del tema y articulista de la Revista de Arquitectura, habitualmente bien informado, no hubiera utilizado los datos del Censo Escolar de 1943, los cuales constituyeron un punto de referencia casi obligado hasta 1950. Se puede suponer que los resultados del Censo no hayan estado disponibles al momento de escribirse el artículo. Pero lo que resulta más sorprendente aún es la divergencia que existe con la información utilizada.

El Censo Escolar, realizado en abril de 1943, presentaba un cuadro sobre el número de familias que cohabitaban en una sola habitación, ordenado según el tamaño de aquellas:

►►(CUADRO N°2)

COMPOSICION FAMILIAR	NUMERO DE FAMILIAS	Nº TOTAL DE PERSONAS
Hasta 2 personas	51.044	102.088
" 3 "	176.034	528.102
" 4 "	111.397	445.588
" 5 "	45.198	225.990
" 6 "	21.185	127.110
" 7 "	0.112	70.784
" 8 "	4.944	39.552
" 9 "	2.266	20.394
" 10 "	1.122	11.220
" 11 "	471	5.181
12 y más personas	349	4.188
Totales	424.122	1.580.197

Cuadro N° 2: "Familias que cohabitan en una pieza." Tomado del Censo Escolar de abril de 1943.

El arquitecto Pastor citaba, en cambio, fuentes diversas:

"...mientras el Intendente de la Capital decía que, según estadísticas conocidas, en el municipio existían de 150 a 200 mil hogares construidos en una sola habitación, simultáneamente el Ministerio de Hacienda daba por establecido que Buenos Aires necesitaba 50 mil viviendas populares y uno de los concejales decía que hacían falta más de 50 mil".

"Lo más aparentemente cierto es el dato al que arriban los Pregoneros Sociales Católicos, según el cual en nuestra urbe existen casi 30 mil casas de inquilinato o conventillos que alojan a la desconcertante e increíble cantidad de ¡1.213.828 personas! Pensemos un instante en esta cifra: de cada dos habitantes de la Capital Federal, orgullo y prez de todo argentino, uno de ellos, vive sórdidamente en una casa de inquilinato, sin comodidades, con menos higiene que la aceptable, usando de baños (!) y cocinas (!) comunes, viéndose irremisiblemente obligados a la convivencia promiscua con sus vecinos de pieza. Pero no creamos que es ése todo el problema: de la otra mitad de la población (1.200.000 personas) que tiene la suerte de no habitar en casas de inquilinato, una considerable proporción formada por empleados y artesanos modestos (y maestros y profesores e incluso profesionales) vive, con muy pocas diferencias, mejor (¿?) que en aquellas, en departamentos que por su exigüidad y criterio constructivo-usuario no se diferencia gran cosa de los conventillos."

"Según el ingeniero Lenhardtson, solamente en la Capital Federal se hacen necesarias 250 mil unidades de vivienda para obreros y 100 mil para empleados modestos; en total, 350 mil unidades". ▶ 4

Todavía en 1946, la opinión del Senador Alberto Teisairé aportaría un nuevo dato al respecto:

"En Buenos Aires existen 10 mil conventillos; hay 10 mil casas de lata y viven allí 160 mil familias, pagando en concepto de alquiler, asómbrese el Sr. Presidente, la suma de 96 millones de pesos al año. Ese dinero es suficiente para convertir en propietarios a 10 mil familias por año." ▶ 5

La suma final de habitantes en estas condiciones, es sensiblemente inferior a la que aportan el Censo Escolar de 1943 o los testimonios mencionados por Pastor. Sin embargo, la diferencia no es tan notable como la que se puede obtener si se los compara con la información que el mismo gobierno divulgó con ocasión de la presentación del Plan Económico para 1952.

"La población argentina vivía prácticamente hacinada; las cifras provisionales del IV Censo General de la Nación de 1947, arrojaron una existencia de 3.485.000 viviendas con un total de 8.423.700 habitaciones para 15.893.000 habitantes, lo que da un promedio para todo el país, de casi 2 personas por habitación."

"Si nos atenemos a los resultados del estudio practicado por el Subcomité de la Vivienda de la ONU, nuestro país se hallaría colocado en inferioridad de condiciones, en esta materia, con respecto a Gran Bretaña, que en 1939 contaba con un promedio de 0,72 personas por habitación, con Italia, cuya cifra es de 0,98 y un término medio de 18 países europeos arrojó 1,08 personas por habitación en el mismo año. Este índice, probablemente tendrá más claro sentido si se profundiza en sus pormenores. Por otra parte, el mal no es reciente, pues, como se dijo al comienzo, él proviene de principios de siglo, y ya en Buenos Aires, de acuerdo con un cálculo efectuado en 1913, se demostró que el 20 por ciento de los obreros se alojaban en casas de una sola pieza. Hacia 1937, como consecuencia de una encuesta realizada por el Depar-

4 ◀ PASTOR, José M.F. "La vivienda urbana". Revista de Arquitectura N° 284. Agosto de 1944, p. 354.

5 ◀ TEISAIRE, Alberto "Construcción de viviendas económicas" Diario de sesiones de la H. Cámara de Senadores de la Nación, correspondiente al 13/09/1946, p. 419.

6 ◀ ARGENTINA. PRESIDENCIA DE LA NACION. "Aspectos generales y objetivos del Plan Económico para 1952". Revista Hechos e Ideas. Año XIII. Tomo XXIV. N° 102. Septiembre de 1952, pp. 30 - 33.

tamento Nacional del Trabajo, aquella proporción se había reducido al 60 por ciento, según el Censo Escolar de la Nación, levantado en abril de 1943, que comprendió algo más de 2 millones de familias”.

“En efecto, sin entrar en detalles minuciosos, aunque interesantes, la situación social del país, entonces, reveló que en las zonas urbanas el 73,7 por ciento convivía en una habitación con 4 y 5 personas; entre 6 y 8 el 22,6 por ciento y más de 9 personas el 3,7 por ciento. En las zonas rurales, a su vez, el 52,5 por ciento convivía en una habitación con 4 y 5 personas; el 37,2 por ciento con 6 y 8 personas y con más de 9, el 10,3 por ciento.” ▶ 6

El conjunto de la información es realmente asombroso. Si para 1943, tanto el cien por ciento de la población urbana como el cien por ciento de la población rural, lo que equivale a decir, la totalidad de la población argentina, convivía con cuatro o más personas en sus respectivas habitaciones, ¿cómo fue posible que para 1947 lográramos un promedio nacional de 2 personas por habitación? Por supuesto el manejo de porcentajes tan discordantes dificulta la verificación de otros aspectos notables de la información.

Afirmar que en 1947, el promedio de habitantes por cuarto del país era menor que 2, significaba que nuestro parque habitacional era poco menos que excelente. Conviene recordar que hacía ocho años que había comenzado la segunda guerra mundial, hecho que significó la pérdida de mercados importantes para el aprovisionamiento de insumos de la construcción. Hacía escasamente dos años que los planes de la posguerra aplicados en Europa venían castigando las posibilidades comerciales argentinas.

Asimismo, es extraño cómo se compara una circunstancia altamente compleja para el desarrollo argentino, como lo fue el comienzo de la segunda posguerra, con los valores correspondientes a 1939 en los países europeos que, por supuesto, ponían en evidencia los altos niveles de vida de las grandes potencias centrales antes de comenzar la conflagración mundial.

Cuando se piensa en este tipo de discordancias, resulta evidente la falta de información adecuada en el país y el ocultamiento de este hecho a través de un manejo desaprensivo de datos dispares, sobre hechos no comparables y ni siquiera representativos de las distintas zonas argentinas. La carencia de información ya se había hecho evidente en varias oportunidades, así como el uso de datos referidos a la ciudad de Buenos Aires, para fundamentar acciones en la totalidad del país, sin revisar la vigencia real que hubieran de tener en el interior. En cualquier caso, resulta asombroso que para la mitad del siglo XX se usara estos argumentos tan endeble para fundamentar la más grande inversión en vivienda popular que hubiera encarado un gobierno argentino hasta ese entonces.

También surge con bastante claridad que la interpretación de la información era altamente subjetiva y servía para los fines que se quisiera demostrar. La carga ideológica que se adicionaba a la magra información disponible, restaba el escaso valor científico que todavía conservaban esos datos, sin mayor coherencia ni correlación entre sí.

Nadie podía negar la existencia de los conventillos y el deterioro que significaba para el desarrollo de la vida de sus usuarios. Pero la falta de estudios serios, continuos y comparables a lo largo del tiempo, no permitía cuantificar la magnitud de los daños que podía suponerse. Ello obligaba

a terminar cualquier comentario sobre el tema con frases que comprometían la sensibilidad del público. Un ejemplo de estos comentarios fue el utilizado por la bancada socialista al concluir el informe sobre vivienda popular que se ha mencionado en la Nota 1.

“Podrán objetarse estas cifras, porque resultan del estudio de un limitado número de personas; pero lo que nadie podrá desconocer, es que hay millares de familias que viven dentro de esa esfera económica; (...). Muchos de ellos de entonces acá, habrán emigrado hacia los alrededores, alejados por las demoliciones de las viejas casas de vecindad del centro; pero sin lugar a dudas, seguirán viviendo, salvo excepciones contadas, en condiciones parecidas. Se trata, pues, sin disputa, de un problema de primer orden que afecta a un vasto sector de la comunidad.” ▶ 7

La solución más habitual a esta carencia reiterada de la información necesaria, en el momento y lugar precisos, adoptó casi siempre la modalidad de un recurso retórico. En aquel momento histórico resultaba mucho más difícil descubrir hasta qué punto influía la falta de información. La expresión más fluida y abundante, común en los discursos, facilitaba la sobrevaloración de la palabra frente al dato específico, más árido por su carácter científico. Pero, cuando se comparan los testimonios de diferentes personas y se reiteran los mismos datos y las mismas fuentes a lo largo del tiempo, surgen las diferencias de interpretación o de traducción de la expresión científica al lenguaje cotidiano. Se hace evidente, además, que se carece de la información adecuada y se prefiere la acción directa antes que el estudio necesario que avale un trabajo serio.

2. EL CONCEPTO DE VIVIENDA POPULAR

La necesidad de conocer las bases conceptuales del problema de la vivienda surge apenas se comienza a pensar sobre el contenido de las palabras y expresiones más comunes en los textos de la época. De por sí, al hablar de *vivienda popular* se alude a una multiplicidad de significados, hecho que resulta compatible con la diversidad de formas utilizadas para aludir a ese mismo asunto, en forma más o menos sinónima. Aun cuando se puedan establecer diferencias semánticas entre ellos, los conceptos *vivienda obrera*; *vivienda de los trabajadores*; *vivienda popular*; *vivienda económica*; *casas baratas*; *vivienda de interés social* han sido usadas casi indistintamente y sus diferencias devienen más precisamente del contexto ideológico en el que se las haya utilizado y del sentido último que le imprimía quien las usara.

Las expresiones consignadas pueden ser rastreadas en el tiempo y precisan su contenido en función de la época en que fueron utilizadas y quienes usaban el término en particular. En algún momento del desarrollo del presente trabajo, se asignó bastante importancia a la secuencia que pudiera obtenerse. Sin embargo, el resultado no constituyó un conjunto de datos representativos. No obstante se lo consigna a continuación. **Vivienda obrera**: es, probablemente, la denominación más antigua. Evidentemente estuvo influenciada por la misma nomenclatura que fue usada en Europa hacia fines del siglo XIX. En Argentina fue usada poco después de iniciado el siglo XX. (Ejemplo: GACHE, Samuel. “La vivienda obrera en Buenos Aires” G. Steinheil Editor. París, 1900) **Vivienda de los trabajadores**: ésta fue una distinción que se comenzó a utilizar para evitar la nomenclatura anterior, por considerarse que encerraba matices peyorativos. El momento de mayor auge lo tuvo durante el período peronista. Se entendía, además, que el apela-

tivo trabajador era más incluyente que el de obrero porque incluía a todas las actividades del marco laboral. **Vivienda popular:** Ya el Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular, realizado en Buenos Aires en 1939, divulgó esta expresión aludiendo indistintamente a la que usaban los “sectores populares” o refiriéndolo al valor más genérico de “pueblo”. En cualquier caso, su precisión no pudo lograrse en el transcurso del Congreso. En las conclusiones correspondientes a los Aspectos Sociales, la Comisión Tercera iniciaba su informe diciendo: “Que quede a la apreciación de los Estados, el definir el concepto de vivienda popular en sus respectivos países”. No obstante, tampoco se obtuvo una precisión oficial del concepto, a posteriori. Quizá por ello, siguió siendo una forma que se utilizó abundantemente. **Viviendas económicas:** esta expresión aludía concretamente a una de las características esperadas en este conjunto de casas. Fue bastante utilizada en la década de los años veinte. Su uso se restringió años después, pero volvió a utilizarse a partir de los planes implementados por el Banco Hipotecario Nacional, después de 1955. **Casas baratas:** esta expresión estuvo fundamentalmente vinculada al período de influencia de la Comisión Nacional de Casas Baratas, surgida de la ley N° 9677. **Viviendas de interés social:** es uno de los nombres más modernos. Su uso surge casi como un eufemismo para evitar expresiones tan condenatorias y agresivas como las de *villa miseria* con que se aludía a las villas de emergencia que surgieron alrededor de las ciudades. No obstante, su utilización ha podido rastrearse hasta el año 1939, cuando Américo Ghioldi, por ese entonces diputado socialista, aludió al problema de la vivienda como un “primordial asunto de interés social”. Cabe aclarar que, para el socialismo de aquel entonces, la vivienda era un asunto dependiente de la problemática social que sufría la población y no tanto un tema con identidad propia.

En esta secuencia de nomenclaturas cabe mencionar dos posibilidades más: la **vivienda higiénica**, que surgía como respuesta a las condiciones de insalubridad y falta de higiene propias de los inquilinatos y cuya utilización se vio apoyada por los comentarios coincidentes de la prédica de Le Corbusier respecto a los *islotes insalubres* y la **vivienda digna**, concepto muy vinculado al ideario peronista. Si bien la expresión no hace más que aludir a los merecimientos de los destinatarios de las casas, el uso y significado que cobró en la época tendía a valorar un sentido de honorabilidad y de respeto por las necesidades de los usuarios. El sentido de lo digno, tampoco fue explicitado en sus alcances ideológicos. Merece destacarse que la primera oportunidad en que se usa este nombre es en el texto de la reforma constitucional de 1862.

En 1939, el Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular, concluyó expresando:

“... el problema de la vivienda popular no es sino un aspecto parcial del problema más vasto del nivel de vida de las clases de menores recursos, cuya elevación progresiva exige del Estado una política de:

“Intervención reguladora por el Estado de los otros factores del consumo y de la vida populares: alimentación, transportes, educación, tiempo libre, prohibición de juegos de azar”.

“Aumento de la capacidad adquisitiva popular, mediante reajuste y disminución de los impuestos indirectos, estabilidad monetaria y de precios, salarios reales mínimos y sobresalario familiar”.

“Previsión social por un sistema social de seguros sociales nacionales (maternidad, enfermedad, invalidez, vejez, muer-

te), la organización oficial del seguro que, al fallecimiento del adquirente de la casa comprada a plazos, abone el saldo adeudado, la aplicación del principio de bien de familia y la asistencia temporaria a los desocupados para evitar el desalojo”.

“Aumento de la independencia y del poder económico de las clases populares, mediante un enérgico estímulo de las sociedades cooperativas, las cajas nacionales de ahorro y las mutualidades”. ▶ 8

Estas ideas muestran un punto de vista profesional mucho más abarcante que el que ese mismo sector sostendría algunos años más tarde. Coincidente con la óptica contemporánea, se considera allí, el tema de la vivienda como un aspecto parcial de un problema mayor que se engloba en el concepto de *la pobreza*. Ni este término, ni el de *exclusión*, integraban el vocabulario de aquel entonces. No obstante, esas ideas estaban presentes y son conceptualmente aludidas cuando se mencionan los *“otros factores del consumo y de la vida populares”*. Los factores individualizados componen aquellos aspectos que hoy permiten analizar la calidad de vida de los sectores populares y los consecuentes niveles de carencia. Las soluciones cuya organización se reclama, también están señalando la necesidad de un Estado Benefactor incipiente, que ni siquiera es reconocido con tal nombre.

Años más tarde, embarcados en una fuerte preocupación tecnológica que tenía todas las actividades, las propuestas perdieron en su enfoque global y ganaron especificidad. El tema de la vivienda se fue atomizando en diversos sub problemas: el diseño mismo de la vivienda con sus pautas de superficie muy acotadas; los sistemas constructivos apuntados al logro de una producción en serie y al menor costo;

la identificación y cuantificación estadística de los usuarios; los sistemas y costos financieros; etc. Los problemas sociales se consideraban por separado de las carencias de vivienda y se perdió la vinculación que existía entre unos y otros. Recién con la concepción de la globalidad que aparece en la década de los años noventa, habría de recuperarse un contexto que no sólo albergaba, sino que también explicaba las carencias de vivienda, mediante las nociones renovadas de pobreza y de exclusión.

Esta concepción del problema se reprodujo a lo largo de todas las conclusiones. Los ejemplos más explícitos fueron los correspondientes a los aspectos legales y económicos, pero incluso las mencionadas en el aspecto higiénico bordeaban asuntos generales de salubridad urbana.

Los aspectos arquitectónico-constructivos de las conclusiones fueron desarrollados a partir de la antinomia *vivienda individual - vivienda colectiva*. Este par de opuestos se había instalado como una opción fundamental hacia finales del siglo XIX. Inmersa en una concepción profundamente liberal, en aquel entonces, se apuntaba a proponer la vivienda individual como el recinto natural e imprescindible para el desarrollo de una familia obrera. En cambio, la vivienda colectiva se pensaba para obreros solteros, o bien como alojamiento provisorio para grupos itinerantes o en transición hasta la obtención de una vivienda definitiva. Pero para 1939 esta distinción no tenía el mismo significado. Para esta época la concentración y la densidad urbana habían crecido enormemente y, lo que a mediados del siglo anterior era un proceso incipiente de crecimiento urbano, era ahora una situación que comenzaba a manifestarse como crecientemente problemática. Las viviendas colectivas eran de uso corriente, no sólo por los sectores obreros, sino también por buena parte de la clase media y media alta.

Por ello, las conclusiones de aquel Congreso Panamericano, no se referían tanto a una opción, sino a una alternativa que debía ofrecerse a los usuarios eventuales. En el caso de la unidad individual se establecía una superficie de 85 m², sin mayores especificaciones sobre los ambientes o la cantidad de habitantes previstos para dicha unidad. Se insistía en que el carácter de la vivienda mínima derivaba de un estudio tendiente a limitar su cantidad de locales, aun cuando debía seguirse atendiendo a las necesidades del grupo usuario. En cambio se dejaba de lado la idea de hacer una reducción indiscriminada de las dimensiones de la casa para lograr niveles mínimos de superficie.

Esta idea de las superficies mínimas había rondado por la mente de muchos de los primeros teóricos del Movimiento Moderno. Sus estudios buscaron la compatibilización de las actividades domésticas con los conceptos de espacio mínimo necesario. El estudio de los espacios usados en el diseño de los ferrocarriles y de la arquitectura naval se convirtió en material común de la bibliografía sobre el tema. En muchos proyectos de la época, los dormitorios eran cada más parecidos a la concepción de los camarotes y la idea de espacios comunes que albergaban más de una función fueron más y más habituales. Sin embargo, salvo la aceptación por parte de algunos clientes sofisticados para comprender estas ideas, los proyectos no tuvieron mayor aceptación. La reducción de locales superfluos y no de metros cuadrados indiscriminados, que había propuesto las Conclusiones del Congreso, constituyeron un término medio que buscaban la comprensión del gran público.

En el caso de las viviendas colectivas no había mayores precisiones en lo que se refería a cada unidad habitable. No se pensaba ya en viviendas para solteros. En cambio, sin que fuera claramente dicho, se aceptaba que la vivienda colectiva era

una alternativa más de habitación a disposición de los usuarios. Las características más destacables que se señalaban respecto de esa forma de vivienda eran las que provenían del ideario del Movimiento Moderno: procurar edificios exentos, sin medianeras ni patios de aire y luz y con ventilación y asoleamiento propios, asegurados para todos los ambientes. Obviamente, éstas eran condiciones establecidas a priori como hechos deseables, aunque no siempre fueran posibles. La práctica consagró casi en forma absoluta la construcción de edificios en altura en los lotes liberados por la demolición de antiguas construcciones. De esa manera, los proyectos resultantes estuvieron más cerca de casas a patios, apiladas unas encima de otras, antes que en soluciones pensadas de acuerdo a la teoría en la que se basaba el Congreso.

Las conclusiones que completaban el capítulo referido a los aspectos arquitectónico-constructivos fueron muy poco desarrolladas. Más bien parecía un simple listado de temas dignos de mencionarse pero, respecto de los cuales había poco que decir y menos aún por hacer. De esta manera fueron señalados asuntos como la utilización de materias primas de importancia regional; la reducción de los costos de mano de obra; la fabricación de materiales artificiales como parte de una política industrial a fomentar por el Estado; una progresiva industrialización y estandarización de los procesos constructivos; la utilización de criterios economicistas en el diseño, sin perjuicio del empleo de materiales de alta calidad y la programación y ejecución de planes de investigación regional de tipo experimental sobre temas constructivos.

Ninguno de esos temas fue tratado con profundidad, ni logró trascender el plano teórico en el que se mantuvieron las propuestas. Todas ellas siguieron los lineamientos dados en los trabajos preliminares del Movimiento Moderno y, como lo habían hecho antes los grandes maestros, no

llegaron a concretar soluciones particulares para cada país o cada región referidas a los problemas generales que se habían señalado. En ambos casos, fuera el renovador movimiento de arquitectura o bien el Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular, era comprensible que sólo se plantearan problemas y no alcanzaran a proponerse las soluciones correspondientes. Esta responsabilidad le cabía más al sector profesional argentino que enfrentaba un panorama renovado de sus posibilidades profesionales para encarar el trabajo futuro. La verdadera inserción en la realidad cotidiana donde ejercían su profesión, de aquellos conceptos renovadores que proponía el Congreso, constituyó el gran desafío de esta generación de profesionales y su desempeño hubo de conciliarse con los grandes cambios que se producirían, sobre todo en el ámbito social, en nuestro país, a partir de mediados del siglo XX.

Pero, por aquellos años, la preocupación de los asistentes al Congreso no constituyó un incentivo suficiente para lograr avances en aquellos temas que los profesionales consideraban prioritarios. No se expusieron criterios de diseño que orientaran los proyectos de vivienda. No se consideraron técnicas o modalidades constructivas particulares que permitieran diferenciar las obras de vivienda popular del resto de las construcciones, incluidas las de lujo. No surgió ningún tipo de prioridades en el uso de materiales, ni tendencia que apuntara a un proceso incipiente de industrialización. Si bien pueden contabilizarse experiencias aisladas sobre algunos temas similares o vinculados, no hubo un esfuerzo constante y generalizado que pusiera de manifiesto una voluntad de cambio del medio profesional en su conjunto.

No obstante, estos eran los temas previsibles en el mundo que se avecinaba; que ya había entrado

en su segunda contienda mundial en un lapso de veinticinco años y que ya había conocido las carencias que suponía un conflicto de esas características y los procesos de deterioro que podían esperarse a su término.

Esta coyuntura política y social, parecía convertir todos estos asuntos en situaciones más necesitadas de solución, en un país como Argentina, que dependía de sus importaciones para el desarrollo de sus posibilidades de construcción. Desde ese momento y hasta finales del siglo XX, serían de vital importancia y candente actualidad. El ingreso al nuevo siglo nos encuentra todavía en una situación de amplio desconcierto, porque los avances realizados y el crecimiento del sector, producido durante la segunda mitad del siglo, no resultaron todavía suficientes para adecuar nuestra industria de la construcción a los requerimientos de la época actual. Seguimos careciendo de sistemas amplios y accesibles de prefabricación, necesitando minimizar la producción *in situ*, y organizar un sector vivienda que integre a todos los factores intervinientes en un quehacer conjunto.

El panorama descrito puede hacer pensar que no existía suficiente claridad de conceptos o de ideas sobre la vivienda popular. Sin embargo, los dirigentes sociales habían producido un amplio debate sobre tales asuntos. El debate parlamentario sobre la Ley Nacional de Casas Baratas (Ley N° 9677) había logrado una gran repercusión en el público interesado y otro tanto podría decirse sobre la discusión acerca de los sistemas de planificación y operatorias de vivienda llevadas a cabo por los gobiernos de países extranjeros. Desde las realizaciones ejecutadas por Mussolini en Italia, pasando por los logros del sistema de planificación inglés, hasta la legislación y operatorias que había implantado el *New Deal*, y otras variadas experiencias, habían logrado amplia repercusión en las revistas de alcance profesional.

9 ◀ ANONIMO. "Housing América"
Nueva York 1932, p. 5.

10 ◀ BUSSIO, Agustín.

"El problema de la vivienda en el plan de gobierno" Revista Hechos e Ideas. Año IX, Tomo XIV, N° 52, julio de 1948, pp. 105 - 106.

11 ◀ MENDIORIZ - DOUILLET. "Memorial de la corporación de arquitectos católicos sobre la vivienda en Buenos Aires" Revista Nuestra Arquitectura, julio de 1940, pp. 676 - 77

Cuando Américo Ghioldi y Nicolás Reppetto hicieron su informe a la Cámara de Diputados sobre vivienda popular, aludieron a la definición de vivienda mínima y vital que los norteamericanos utilizaban desde unos años antes:

"...es una casa ubicada en un paraje sano, que dispone de agua corriente abundante y pura; que tiene un water-closet sanitario para el uso exclusivo de la familia, ubicado dentro de la casa; suficientes habitaciones y con la amplitud necesaria para evitar la promiscuidad de sexos y edades; luz natural, ventilación suficiente y paredes secas; ubicación de dónde sean accesibles los lugares de trabajo; un alquiler que no exceda del 20 por ciento de las entradas familiares." ▶ 9

Años más tarde, en 1948, un articulista de la revista Hechos e Ideas, que analizaba el tema de la vivienda en el plan de gobierno del peronismo, utilizaría la misma cita para definir "lo que sería ideal proporcionar a los obreros de las ciudades y a los campesinos": ▶ 10

Entre ambas citas habían transcurrido diez años y, si bien no es posible detectar cambios notables en el tema, se conservaba el mismo ideal a lograr, incluso entre personas que no compartían el mismo ideario político. Más aún, ambos estaban adoptando un modelo norteamericano, cuando en ninguno de los casos aquel país constituyera un modelo especialmente notable. Todo ello permite pensar que la cita resumía adecuadamente una forma de pensar válida en nuestro país en aquellos años.

En medio de ambas oportunidades en las que se recurrió a la cita anterior, en 1940, se publicó el "Memorial de la Corporación de Arquitectos Católicos sobre la vivienda en Buenos Aires" que suscribieron los arquitectos Carlos Menéndroz y Enrique Douillet. Allí se decía:

"Mientras no se resuelva la urgente necesidad de dotar a la población de conjuntos de habitación popular, racionalmente ubicados y proyectados, habrá que tolerar la existencia de casas de vecindad o inquilinatos. A tal efecto se podrá autorizar la construcción o adaptación de casas para inquilinatos, pero exigiendo el cumplimiento estricto de disposiciones reglamentarias prácticas y restrictivas." ▶ 11

Una constante que veremos repetirse en estos años es el tono de denuncia que tienen todos los comentarios pero, a la vez, su escasa o nula capacidad para proponer soluciones. Todos parecían querer decir que se compadecían de la carencia detectada, pero que el problema les resultaba ajeno en alguna forma. Quizá, por eso es que casi todos coincidían en reclamar una acción estatal responsable, que los liberara a todos del compromiso de actuar por sí, fuera como grupo o como persona.

En el caso de los arquitectos católicos resulta también sorprendente que se concluyera en la necesidad de tolerar la existencia de los inquilinatos, siempre y cuando se cumpliera con reglamentaciones *prácticas y restrictivas*. El mensaje implícito es, entonces, que tales alojamientos no eran tan imposibles como solía denunciarse. Sólo resultaba necesario cumplir con algunas reglamentaciones que, aparte de las que ya existían y tampoco se estaban cumpliendo, hiciera tolerable la vida en ellos. La falta de compromiso real con la carencia de techo se convertía así, en una circunstancia de fuerte presencia y difícil aceptación. Al mismo tiempo, la idea que sostenían los Pregoneros Católicos se vinculaba con lo que Agustín Bussio había dicho en su artículo de la revista Hechos e Ideas antes mencionado.

"Mientras se avanza en la solución del vasto problema sería oportuno hacer un estudio sobre las viviendas en las

ciudades y pueblos, que permita clasificarlos teniendo en cuenta un plan preestablecido de reparación y construcciones, a fin de evitar la prolongación del problema por la acción del tiempo y del uso, que traen como consecuencia un deterioramiento en las casas que, clasificadas como aceptables y sucesivamente dejadas por familias que buscan otras más confortables, siguen un proceso de deterioro, aunque no de especulación, pues ellas se arriendan por piezas a las clases más necesitadas. Es este un aspecto de importancia que deberían tener en cuenta los organismos rectores que cumplen la acción determinada por el Estado, para que la solución que se alcance sea permanente en el transcurso del tiempo". ▶ 12

En este caso, la propuesta de asignar un valor variable a la vivienda, durante el período de su transformación en inquilinato, resultaba coherente con la idea de estudiar un plan de reparaciones y construcciones que apuntaba a prolongar la vida útil del edificio. En términos contemporáneos se pensaría en un plan de conservación y reutilización del parque habitacional, porque aun cuando no fuera éste el lenguaje utilizado, ese era el fondo de la propuesta. Por otra parte, ya había experiencia de un plan de recuperación del parque habitacional europeo, hecho durante los primeros años de la posguerra y orientado a los edificios de vivienda con un estado de deterioro no demasiado avanzado. En nuestro país, la posibilidad de estudiar los valores económicos de esos edificios y reconocer la existencia de un mercado inmobiliario, de menor poder adquisitivo, en el que se pudiera intervenir mejorando sus ofertas, pudo haber constituido la apertura de una política de reciclaje del parque habitacional de bajo costo. Con acciones de costo mínimo, se hubieran elevado los resultados obtenidos con las políticas de vivienda vigentes y se hubiera logrado un mayor

grado de certeza, en lograr el alojamiento de los grupos sociales más deprimidos.

Los trabajos de conservación, reparación y/o reformas de este tipo de edificios hubiera permitido contar con alojamientos o viviendas para cubrir necesidades mínimas; al mismo tiempo, también los hubiera vuelto a poner en circulación antes que su casi segura tugurización y descuidada utilización, terminaran por convertirlos en unidades desechables. Evidentemente, este tipo de emprendimiento no hubiera llegado a resolver la carencia de viviendas, pero hubiera contribuido a centrar las reales necesidades que se podrían atender con los planes futuros.

La particular consideración de este tema contribuye a poner de manifiesto hasta qué punto la llamada *tugurización de las viviendas* no fue exclusiva responsabilidad de los especuladores, propietarios o meros usuarios. También tuvieron participación los profesionales, quienes con sus actitudes y criterios vigentes, desechaban ese nivel de viviendas y, consecuentemente, ese tipo de obras a realizar; así como la postura del mismo Estado, que negaba valor patrimonial a un sector importante y utilizable de su parque habitacional.

Hasta ese entonces, la idea central de los planes de vivienda había sido la atención de las necesidades de la clase media. Este sector de la población requería una casa sencilla y sus costos, más o menos estables durante algún tiempo, alcanzaban a cubrirse con créditos bancarios o de entidades financieras privadas. Esta había sido la política que había desarrollado la Comisión Nacional de Casas Baratas y la misma actividad privada. El arquitecto José M.F. Pastor describió así las casas que se lograban:

"Un propietario X construye en Buenos Aires una casa para arrendar con 16 departamentos de 3 unidades (2 unidades habitación y 1 unidad baño-cocina), en dos pisos, sobre un

12 ◀ BUSSIO, Agustín. Ob. cit.

13 ◀ PASTOR, José M.F. "Vivienda popular, subsidios, iniciativa privada" *Revista de Arquitectura*, 1946, p.30

14 3 ARGENTINA, "IV Censo Nacional de 1947" Ob. cit.

terreno de 8,66 m por 62 m; construcción barata pero correcta, sin calefacción, agua caliente a calefón; patios mínimos permitidos por el reglamento municipal. Como se ve, un caso típico en la Capital Federal". ▶ 13

Este modelo de vivienda, que había cubierto las expectativas del momento, ahora empezaba a resultar escaso. El número de unidades construidas siempre resultaba menor que la cantidad de familias sin hogar adecuado. Los sectores más desprotegidos económicamente habían empezado a requerir una atención más orientada a resolver sus carencias específicas y ello hacía imprescindible la búsqueda de nuevas soluciones.

Esta deficiencia de la política de vivienda que iba tomando cuerpo como un requerimiento social distinto, se manifestaba también en las características internas de cada unidad. En términos generales, las casas eran sencillas y pequeñas y servían a su objetivo, pero el arquitecto Pastor se quejaba que condenaban a las familias con cuatro hijos a un hacinamiento elegante de departamento.

En realidad, la estimación de Pastor resultaba un tanto excedida porque la familia tipo de esos años era menor que la aludida. No obstante, para una familia tipo de 4,3 personas, cuya existencia vino a confirmar el Censo Nacional de 1947, y las que eran de mayor cantidad de miembros según fuera el sector del interior de su procedencia, ◀ 14 aquellas unidades eran insuficientes.

Lo que todavía no era fácilmente observable es que la totalidad del sistema que se había configurado alrededor de las casas de renta, había entrado en crisis. Había soportado un cimbronazo similar a cuando el presidente Irigoyen obtuviera del Congreso, la sanción de las leyes N°s 11.156 y

11.157. A posteriori de ese hecho, el mercado se había rehecho, reanudándose el sistema de las construcciones financiadas por capitales privados, con destino a la renta.

En el lapso estudiado por este trabajo, la sociedad habría de sufrir una segunda crisis que sería fatal para el sistema. Varias fueron las circunstancias que jugaron un papel preponderante. El tema de la inmigración, que todo el mundo comprendía como una forma especial de crecimiento poblacional, pero que casi nadie pensaba como un generador complementario de necesidades y carencias sociales. El adelanto tecnológico y el aumento del nivel de confort al que se aspiraba, que trajo aparejado un aumento del consumo. La aparición de la inflación en el panorama económico argentino, como un ingrediente nuevo que barría con varias décadas de estabilidad monetaria. La intransigencia de los distintos sectores para defender sus propios intereses. La combinación de todos estos factores se realizó, además, en un período que ya se presentaba conflictivo por las alteraciones sociales y políticas derivadas de los cambios de gobierno. Desde el gobierno de la Concordancia de Ortiz y Castillo, hasta el más popular liderado por Perón, pasando por el interregno de la revolución militar de 1943, los enfoques y actitudes políticas que cobraron vigencia en el país se habían modificado drásticamente. Muchos grupos sociales, tanto en la dirigencia como en el público general, tuvieron tantos problemas para reacomodarse a las nuevas formas de organización comunitaria propuestas, que no supieron generar alternativas posibles.

La combinación de estas circunstancias, a veces altamente conflictivas, sumada a la incapacidad de los protagonistas para acertar en la búsqueda de alternativas válidas, se constituyó en la base de la solución finalmente aplicada.

La polémica legislación sobre locaciones urbanas, que fue protagonista en los años 1943 a 1952 y que mantuvo su vigencia por casi veinticinco años más, produjo la congelación de los alquileres a valores de 1942 y el cambio de un sistema de inquilinos y propietarios, por otro que se basaba en la existencia exclusiva de estos últimos. Paulatinamente, la renta se fue convirtiendo en un asunto totalmente marginal.

Aun cuando la inflación apareció con especial protagonismo durante el primer período peronista, casi todo el mundo confiaba en que sería un proceso pasajero y que no llegaría a afectar la tradicional solidez de la economía argentina, mucho menos, que fuera a convertirse en una condicionante estructural del crecimiento del país.

Lo cierto es que la inflación existía y comenzó a afectar tanto al gobierno como a los grupos vinculados a la construcción. Ambos sectores revertían luego sus acciones defensivas frente al proceso, sobre el resto de la población. Las consecuencias más inmediatas alteraron la disponibilidad monetaria de los posibles usuarios.

Sólo por mencionar una situación que se hizo común porque repetidamente afectó a vastos sectores de la población, vale la pena mencionar la influencia de los impuestos sobre los valores de renta bruta de los alquileres.

La combinación de un sistema sin topes con otro que estaba totalmente limitado, ponía de manifiesto los desastrosos efectos que tuvieron esas leyes sobre todo el sistema de las viviendas de alquiler. La legislación vigente había limitado la renta bruta máxima que podía producir una unidad de vivienda en el 6 por ciento del capital inmobiliario. Pero, el Estado no tenía una limitación equivalente, razón por la cual adecuaba constantemente los impues-

tos y tasas cobradas a la necesidad de financiar sus crecientes gastos. La renta neta, que alguna vez había sido la suculenta diferencia entre los ingresos de la renta bruta y los egresos provenientes del pago de impuestos y tasas, comenzó a disminuir en forma alarmante hasta que llegó el punto de colapso en que todo el sistema se convirtió en deficitario y la diferencia negativa hubo de ser solventada por los propietarios que no podían deshacerse de este negocio ruinoso.

La evolución del problema fue rápida y, en apenas seis años, se podía verificar un cambio realmente preocupante.

»(CUADRO N° 3) »(CUADRO N° 4)

Otro de los ítemes que incidirían en los costos de la vivienda sería el costo de los terrenos. Estos también acusaron una fuerte subida de carácter inflacionario, que llegó a triplicar sus valores en un lapso de siete años. »(CUADRO N° 5)

PORCENTAJE DE LOS AUMENTOS IMPOSITIVOS EN EL LAPSO 1943 - 1949		
a) Porcentaje general de aumento de los impuestos y tasas vigentes en 1943 (Contribución Territorial, Obras Sanitarias de la Nación, Alumbrado, barrido y limpieza) con relación a la contribución inmobiliaria vigente en 1949: PROMEDIO GENERAL DE LA CAPITAL 53 % (Nota: Desde 1943 regía el decreto 1580 que fijó los alquileres al valor vigente el 13/12/1942)		
b) Porcentaje de la renta bruta que absorben los impuestos		
EJEMPLOS	1943	1949
Casas individuales o de deptos sin servicios comunes	18.50 %	30.20 %
Casas de departamentos con 2 servicios comunes	14.90 %	20.90 %
Casas de deptos. con más de 2 servicios comunes (portero, ascensor, agua caliente y calefacción centrales)	13.80 %	17.20 %

CUADRO N° 3

RENTABILIDAD MEDIA DE LAS CASAS DESTINADAS A VIVIENDA CON ALQUILERES VIGENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 1942				
TIPOS DE CASAS	1943		1949	
Rentas	bruta	neta	bruta	neta
Casas individuales o departamentos sin servicios comunes	11.60 %	9.00 %	6.20%	3.90 %
Casas de departamentos con 2 servicios comunes	17.50 %	12.90 %	9.60 %	5.40 %
Casas de departamentos con más de 2 servicios comunes (portero, ascensor, calefacción y agua caliente centrales)	26.00 %	15.30 %	12.10 %	4.40 %

CUADRO N° 4

TABLA DE NUMEROS INDICE DE VALORACION PARA TERRENOS UBICADOS EN LA CAPITAL FEDERAL		
1942	Enero	100.00
	Julio	106.23
1943	Enero	115.36
	Julio	124.48
1944	Enero	139.83
	Julio	155.19
1945	Enero	188.38
	Julio	221.58
1946	Enero	235.27
	Julio	248.96
1947	Enero	266.12
	Julio	294.35
1948	Enero	348.55
	Julio	418.84
1949	Enero	478.01
	-----	-----

CUADRO N° 5

En forma casi pareja a la subida del valor del terreno, se produjo un alza en los costos de la construcción. Aun cuando se pueden observar diferencias entre los datos aportados por entes oficiales y privados, las divergencias mayormente derivan de los distintos años adoptados como base.

TABLA DE NUMEROS INDICE DEL COSTO DE LA CONSTRUCCION DE EDIFICIOS		
Año	Columna 1	Columna 2
1939	100	—
1940	104	—
1941	115	—
1942	140	100
1943	140	107.9
1944	148	116.5
1945	168	131.6
1946	216	159.6
1947	286	208.6
1948	445	323.7

CUADRO N° 6

La inflación no sólo se hizo presente en los costos de la vida cotidiana. Una presencia más importante fue la que llegó a tener en la carrera ascendente de los salarios. Para el pueblo argentino, el proceso inflacionario se manifestó con fuerza a través de la permanente angustia de vivir con un salario en continuo ascenso que, no obstante, siempre resultaba escaso para atender los medios de vida que antes habían estado al alcance del presupuesto familiar. Se iniciaba así un largo período que recién vería su fin en el año 1993, después de haber sufrido las consecuencias de su misma culminación, que alcanzó características de hiperinflación. ►(CUADRO N° 6)

El entonces Presidente Perón, todavía podía mostrar orgullo al exhibir los montos de aumento en los salarios.

El proceso era muy reciente y aún podía confundirse con una política de resarcimiento salarial que apuntaba al reacomodamiento de los sectores sociales con ingresos más deprimidos.

“El incremento en los salarios pagados ha seguido un ritmo aún superior: mientras la ocupación aumentaba en 38 por ciento entre 1943 y 1948, el monto de los salarios pagados al conjunto de los obreros industriales pasaba de 1.285 millones de pesos en 1943 a 4.750 millones en 1948, o sea un incremento del 270 por ciento”

“De la relación entre ambas cifras se deduce que el ingreso medio del obrero argentino creció en un 167 por ciento desde 1943. Solamente en el último año, el aumento fue del 33,5 por ciento” ▶ 15

La comparación de este aumento del 167 por ciento en los ingresos medios de los obreros, con el aumento en los precios de la tierra y en los costos de la construcción, que oscilaban en alrededor del 400 por ciento, ponen en evidencia que la situación del sector frente a sus posibilidades de acceder a una vivienda propia, distaba de ser ideal. En buena medida, explica por qué fue casi una constante que los barrios pensados para los grupos con bajos ingresos económicos terminaran siendo ocupados por otros de mayores recursos.

3. LAS MIGRACIONES

El tercer componente generador de un déficit de viviendas en la Argentina, fueron las migraciones. Su consideración

aludía a hechos de rango diferente según fuera la asignación de importancia que se otorgara a los mismos. Aun a mediados del siglo XX se continuaba fundamentando las políticas de vivienda contemporáneas con los problemas que había producido la inmigración de finales del siglo anterior, que no habían sido preferentemente atendidos por los gobiernos y líderes sociales de aquel entonces. Tales hechos tenían, en el mejor de los casos, el carácter de antecedentes del problema actual y su alusión apuntaba más a la asignación de antiguas responsabilidades en el origen de un problema todavía vigente pero, de cuyas cargas, se pretendía tomar la mayor distancia posible.

También se hacía referencia a las migraciones con un enfoque más actualizado, en relación con el progresivo y creciente aumento de la movilidad horizontal de muchos grupos rurales. Estos buscaban nuevas oportunidades de desarrollo, insertándose en la vida urbana de las grandes ciudades. El asunto era muy notable, tanto en las capitales provinciales como en la Capital Federal. Fue un proceso social fuertemente vinculado a las políticas económicas y de desarrollo llevadas a cabo por el primer gobierno peronista. Si bien se lo vinculaba al tema de la carencia de viviendas muy acertadamente, no es menos cierto que, respecto de las migraciones, apenas se disponía de un conjunto de afirmaciones que el Censo Nacional recién habría de diagnosticar en 1947, y que, todavía en 1949, no habrían encontrado continuidad en ninguna acción posterior del gobierno.

Ocasionalmente, las referencias a las migraciones fueron también utilizadas con relación a la última oleada de extranjeros, llegados a nuestro país entre 1947 y 1950. Además de ser mucho más tenue, este referente resultaba más complejo para su mención, por cuanto tenía que ver con una circunstancia difícil de ser evaluada, en razón de su absoluta

contemporaneidad. Por otra parte, el gobierno de esos años, al igual que el que lo había precedido durante la primera inmigración, tampoco adoptó ninguna política especial para el alojamiento de los extranjeros recién llegados.

Hacia 1951, la revista Hechos e Ideas ofrecía una curiosa visión de las migraciones en relación con el problema de la vivienda.

"Nuestro país arrastra desde hace tiempo, como un mal endémico, una prolongada y grave insuficiencia de habitación. Se percibió en forma acentuada en la primera década del siglo. Retorna a la terminación de la primera guerra mundial y se extiende, con caracteres cada día más agudos, desde hace quince años. En la actualidad cobra aspectos alarmantes"

"Esta gravedad no compromete, empero un juicio acerca de la actividad de las autoridades. En efecto, en ninguna otra época se ha construido tanto por el gobierno y el crédito oficial ha sido más liberal". ▶ 16

La comparación de la falta de viviendas con un mal endémico resulta por lo menos, ingenua en sí misma, a la vez que elude conocer la verdadera causa de la escasez. En realidad la supuesta epidemia acompañaba los picos de inmigración. Resulta notable que después de toda la bibliografía que sindicaba a los gobiernos liberales por su responsabilidad en la formación de los conventillos, se ofreciera esta interpretación naturalista de los hechos. Lo cierto era que, ni los gobiernos liberales ni los actuantes en ese momento, habían asumido la responsabilidad de preparar mínimamente, el alojamiento adecuado para los grupos humanos que migraban a nuestro país, respondiendo a nuestros requerimientos en tal sentido. En cambio, se deja de lado un aspecto esencial de esa afirmación. La actitud pragmática

del peronismo le permitió convencerse a sí mismo que el solo hecho de haber realizado planes notablemente más voluminosos que los precedentes, aseguraban la nitidez y claridad de su actuación. Por ello se suele dejar de lado el análisis de las consecuencias que produjo aquella construcción masiva e indiscriminada, sus formas de implementación y las carencias resultantes de los planes alternativos que fueron desechados al optarse por aquellos que finalmente fueron construidos.

Marciano Vera afirmaba en ese mismo artículo que, entre 1947 y 1951, se habían incorporado al país más de medio millón de habitantes. Cuando se compara esta cifra con los contingentes extranjeros llegados a comienzos de siglo, se advierte su enorme significación. Estos quinientos mil extranjeros equivalían al 3,71 por ciento del total de la población nativa de Argentina. Más sorprendente aún resulta descubrir que constituían el 30 por ciento de la población nativa de la Capital Federal, ciudad que alojó la casi totalidad de dicho grupo. También en 1914, la relación de argentinos y extranjeros que habitaban nuestro territorio había alcanzado una relación del 30 por ciento. Esto demuestra que, si bien el contingente inmigratorio llegado después de 1947 fue inferior en número al de comienzos de siglo, su significación en la ciudad de Buenos Aires fue similar a la anterior.

En forma simultánea, con el ingreso de los extranjeros se estaba produciendo un verdadero aluvión inmigratorio proveniente de las provincias del interior. Atraídos por las mayores posibilidades de trabajo que ofrecían las ciudades respecto de las áreas rurales, la gente del campo reflujo sobre las ciudades principales y, más que en ninguna otra, en Buenos Aires y sus alrededores. La elección se fundaba en la aparición de las nuevas industrias nacidas de la sustitución de

15 ◀ PERON, Juan. "Mensaje ante la Asamblea Legislativa del 1° de Mayo de 1949". Revista Hechos e Ideas. Año X Tomo XVI N° 62/63.

Mayo / junio de 1949, p. 157.

16 ◀ VERA, Marciano. "El crédito oficial y el problema de la vivienda". Revista Hechos e Ideas. Año XI, Tomo XX N° 82, enero de 1951, pp. 349 - 54.

importaciones, producida por la disminución del comercio con Europa. Los políticos, los profesionales dedicados a estudiar ese tema, aludieron a esta modalidad de migración interna. Sin embargo, no era mucho lo que se conocía sobre su volumen y distribución aunque primaban las reacciones atemorizadas sobre los posibles resultados del proceso. Radicales, peronistas o conservadores abogaron indistintamente para que se realizara una descongestión de las grandes ciudades del país y, en especial de Buenos Aires. Pero tal proyecto carecía de viabilidad si no se contaba con políticas demográficas concretas que resultaban imposibles sin conocer más información sobre su población.

La gratuidad de muchos de aquellos comentarios se vieron confirmados cuando se publicaron los resultados del IV Censo Nacional de 1947.

“Las mismas particularidades que presentan las poblaciones de los países con fuerte movimiento de emigración o de inmigración se anotan en las jurisdicciones argentinas, según sean fuente de atracción para la mano de obra o no. Se originan así corrientes migratorias de carácter interno entre unas provincias y territorios con otros, o desde el campo a las ciudades. También cabe hacer notar que el censo pone en evidencia una notable afluencia de mujeres a los centros urbanos, especialmente hacia las grandes ciudades. Así las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy y Santa Fe, y todos los territorios nacionales que tienen importante proporción de población rural, registran tasas de masculinidad superiores al 110 por ciento. La Capital Federal, en cambio, con población totalmente urbana, acusa una masculinidad de sólo el 94,5 por ciento”

“Es interesante analizar el proceso de la masculinidad en la Capital Federal. Cuando la corriente inmigratoria se originaba

en Europa, la masculinidad de la población de la ciudad de Buenos Aires acusó un aumento, pues, como es sabido la inmigración externa era y es preponderantemente masculina” (...).

“Por el contrario, en el período posterior a 1914, en que la inmigración europea cesa, prácticamente, hasta 1920, se reactiva hasta 1930 y vuelve a decaer en los quince años subsiguientes, la relación entre el número de varones y mujeres de Buenos Aires queda invertida y, por consiguiente, las tasas de masculinidad descienden a menos del cien por ciento. Este cambio de la tendencia es debido, por una parte, a la caída de la inmigración externa causada por la crisis de 1929, por las medidas económicas y sociales puestas en vigencia por países europeos y americanos y, por último, por la guerra mundial desencadenada en septiembre de 1939 y, por otra parte, a la creciente corriente inmigratoria interna, con fuerte preponderancia del elemento femenino que originada en el interior de la República, tiene por meta a la gran ciudad rioplatense (...). Así en 1914, con 49,3 por ciento de extranjeros y sólo 10,1 por ciento de argentinos del interior la masculinidad es de 117,1 por ciento; en 1936, con 36,1 por ciento de extranjeros y 14,9 por ciento de argentinos del interior, la masculinidad baja a 99,3 por ciento; en 1947, en que el grupo extranjero baja al 27,5 por ciento y el argentino del interior sube al 31,7 por ciento, la masculinidad baja a sólo 94,5 por ciento.” ▶ 17

Complementando la cita que se acaba de hacer puede considerarse el siguiente cuadro que reúne información de los cuatro primeros censos nacionales, comparando la población provinciana y su distribución en las capitales del interior y en la Capital Federal. ►► (CUADRO N° 7)

Todos estos datos, disponibles para todos los funcionarios que tuvieron acceso a los Censos, sumados a las opiniones relevantes de pensadores, intelectuales, científicos o

simplemente estudiosos del tema, pareciera que debieron alertar sobre lo que constituía una tendencia importante para su época, que mostraba los peligros de la excesiva concentración urbana, especialmente en Buenos Aires. Pero, la fuerte influencia del pensamiento demográfico de ese entonces, que propiciaba la concentración urbana su-
mada a las ventajas inmediatas que parecía ofrecer la crea-
ción de un mercado consumidor importante, inclinó la
balanza en el otro sentido. De este modo se favoreció el
desarrollo de los polos industriales creados en Buenos Ai-
res y Córdoba y se prosiguió con la concentración de be-
neficios en los grandes centros y la consiguiente atracción
que ellos ejercían sobre la población rural.

Esta es otra de las circunstancias que manifiesta el volunta-
rismo de las acciones de vivienda desarrolladas en los años
posteriores a 1946. Los planes de obra encarados no sólo
proveían de vivienda a quien pudiera carecer de ella, por
sobre todo estaban radicando *población proveniente de mi-
graciones internas*. Este hecho no constituye un error, por el
contrario, es algo positivo cuando obedece a una política
explícita que busca tal objetivo. No es lo mismo cuando el
resultado es producto de otra política colateral que, ade-
más de no ser buscado, era criticado por amplios sectores
porque aumentaba la tradicional macrocefalia argentina.

Cabe distinguir que el sector profesional, simultáneamen-
te, propiciaba su adhesión a las políticas de planificación,
pero actuaba con idéntico voluntarismo que el gobierno.
La mayor diferencia entre ambos se centraba en la fuerte
defensa de la actividad privada que realizaban los arquitec-
tos. Así, por ejemplo, la Revista de Arquitectura, en un artí-
culo de carácter editorial, hacía un análisis del crecimiento
poblacional de la Capital Federal en relación con la dismi-
nución de las construcciones particulares y obtenía una

POBLACION DE CIUDADES CAPITALES DE PROVINCIA Y PROVINCIANOS RESPECTIVOS RESIDENTES EN LA CAPITAL FEDERAL					
CIUDADES / PROVINCIAS	POBLACION SEGUN CENSOS NACIONALES				
	1869	1895	1914	1947	# 1947
Catamarca / Catamarca	5.718	7.397	13.262	31.067	10.204
Córdoba / Córdoba	28.523	47.609	121.833	369.833	51.4620
Corrientes / Corrientes	11.218	16.129	28.681	56.544	32.086
Formosa / Formosa	—	1.537	4.296	16.506	1.246
S. S. de Jujuy / Jujuy	3.072	4.159	7.622	31.091	2.272
La Plata / Buenos Aires	—	45.410	100.981	*207.061	*324.374
Mendoza / Mendoza	8.124	28.302	58.790	97.496	15.265
Neuquén / Neuquén	—	—	2.152	7.498	1.462
Paraná / Entre Rios	10.098	24.098	36.089	84.153	62.315
Posadas / Misiones	—	4.237	10.128	37.588	4.827
Resistencia / Chaco	—	1.308	8.387	52.385	4.832
Rosario / Santa Fe	23.169	92.717	223.241	467.937	62.593
Salta / Salta	11.716	16.672	28.436	67.403	7.012
San Juan / San Juan	8.353	10.410	21.127	82.410	7.812
San Luis / San Luis	3.748	9.826	15.057	25.0147	15.728
Santa Fe / Santa Fe	10.670	22.244	59.574	168.791	62.593
Santa Rosa / La Pampa	—	—	5.487	*14.623	*17.351
Sgo. del Estero / Sgo. del Estero	7.775	9.517	23.479	50.039	28.183
S.M. de Tucumán / Tucumán	17.438	34.305	93.768	194.166	28.015
Viedma / Rio Negro	—	1.061	3.166	4.683	2.697

CUADRO N° 7 # 1947: Residentes provincianos en la Capital Federal correspondiente a cada provincia. Indica los casos en que el total de residentes provincianos en la Capital Federal es superior a los residentes en la capital de la misma provincia. Cuadro confeccionado por el autor en base a datos obtenidos en ARGENTINA. "IV Censo Nacional de 1947" Ob. cit.

conclusión, aparentemente lógica e indiscutible, siempre
que fuera reducida exclusivamente al ámbito capitalino.

*"¿Cuál es el remedio lógico para esta cada vez más insosteni-
ble situación que infla exorbitantemente el rubro vivienda en
los presupuestos familiares de todas las nuevas familias que*

se crean de continuo? ¿Detener el aumento de población o estimular la mayor construcción de viviendas? Absurdo y por demás imposible lo primero, no queda otra vía que seguir sino la segunda.” ▶ 18

Si la revista, órgano de difusión de la Sociedad Central de Arquitectos, hubiera considerado el tema con un enfoque nacional y no meramente capitalino, habría debido mostrar cómo el crecimiento de Buenos Aires acompañaba el paulatino despoblamiento del interior. Quizá entonces hubiera comprendido que el detener el aumento de población no era absurdo ni imposible. Sólo requería una industrialización más homogénea del país y una mayor globalización del punto de mira para considerar los problemas nacionales.

Nada de esto se consiguió, probablemente, porque las bases conceptuales del problema de la vivienda se manejaban con tales limitaciones. No sólo las políticas nacionales se definían en Buenos Aires, también era cierto que los únicos datos que se tomaban en cuenta eran los que caracterizaban la situación crítica observable en la Capital Federal. Años más tarde, cuando se propuso el Plan Económico para 1952, fue necesario revisar los criterios adoptados hasta ese entonces. Dicho plan tenía ese objetivo y preparaba el cambio de enfoque que se aplicaría a partir del segundo período presidencial de Perón. Así, entre las medidas que debía adoptar el gobierno, el Presidente adelantaba lo siguiente:

“En materia de inmigración:

1. Restringir la inmigración a la que, sin lugar a dudas, se radique en las explotaciones agropecuarias o en los casos de técnicos especializados.

2. Adoptar medidas tendientes a evitar su radicación en los grandes centros urbanos.” ▶ 19

Lamentablemente, para esta fecha, la mayor parte de las obras de vivienda realizadas por el peronismo, estaban concluidas o ya en etapa de construcción avanzada. Paralelamente, la mayor parte de ellas se había concentrado en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires y no en el interior. La atracción ejercida por las fuentes de trabajo de carácter industrial recientemente creadas se vio fortalecida con una oferta de viviendas que no tomó en cuenta la verdadera y más acertada localización de la demanda.

4. EL CONCEPTO DE EMERGENCIA Y EL CONCEPTO DE ALOJAMIENTO

Los conceptos de *emergencia* y de *alojamiento* acompañaron el desarrollo del tema durante casi todo el período en estudio.

El término *alojamiento* también fue usado como un sinónimo más de vivienda ▶ 20 y se produjo una situación parecida a la comentada respecto de los diferentes nombres dados a las viviendas económicas (ver nota N° 8). Sin embargo, en algunas oportunidades la palabra fue correctamente usada, cuando estuvo referida a tipos de vivienda que, por su carácter eran provisorios. Pero las más de las veces carecía de sentido.

Lo importante es destacar que existía una línea de pensamiento que establecía la necesidad de construir *alojamientos*, que fueron ocupados como tales y luego debieron ser asumidos como viviendas permanentes.

Durante la primera mitad del siglo XX todavía se establecía una marcada diferencia entre las ventajas de la vivienda individual y las de la vivienda colectiva. La distinción surgía

18 ◀ REVISTA DE ARQUITECTURA
“Las demoliciones y la vivienda”
junio de 1946, p. 214.

19 ◀ PERON, Juan “Lineamientos del Plan Económico para 1952” Texto del mensaje radiofónico del 18 de febrero de 1952. Revista Hechos e Ideas Año XII, Tomo XXII, N° 95. Febrero de 1952 p. 492.

20 ◀ El significado de la palabra *alojamiento* refiere a una ubicación temporaria, aún más, de carácter precario. De ninguna manera podía ser sinónimo del término vivienda en cuanto se pretendiera un asentamiento de las familias de escasos recursos.

21 ◀ DICKMANN, Enrique et al. Ob. cit.

de una sobrevaloración de la primera respecto de la segunda, y ello era posible, porque el pensamiento liberal, ampliamente aceptado todavía, favorecía la preeminencia de la propiedad privada, así como aquellas soluciones que se basaban en ella. No sólo los profesionales reunidos en el Congreso Panamericano de Vivienda Popular ordenarían sus opiniones siguiendo este enfoque, sino que los representantes políticos se manejaban con criterios similares.

El diputado Dickmann, de la bancada socialista, sostenía la complementariedad de ambas soluciones aunque, personalmente, se declaraba partidario de las casas individuales en un barrio jardín. Su compañero Nicolás Repetto, en cambio, creía que las objeciones que se hacía a las viviendas colectivas carecían de sustento y sostenía que siempre habría personas dispuestas a favorecer uno y otro tipo de viviendas.

Más allá de las diferencias internas, los representantes socialistas consideraron que ambos tipos de casa eran posibles. Sin embargo, existía un acuerdo tácito en que la vivienda colectiva consultaba más los intereses del *hombre de escasos recursos* y expuesto a *cambiar a menudo de residencia por razones de trabajo*. La casa individual se hallaba más arraigada a las tradiciones de la familia argentina pero, claramente, no se la pensaba para quienes tuvieran una vida más itinerante.

La casa colectiva tenía adjudicado el carácter de alojamiento. Sería preciso que el modo de vida de la población cambiara en muchos aspectos por influencia del transcurso del siglo XX, antes que llegara a considerársela como una residencia. Nadie negaba la necesidad de construir, también, viviendas colectivas; pero ello se debía más a razones de economía de la construcción antes que a las bondades de la solución misma. Mientras tanto la distinción entre una vivienda colectiva, caracterizada poco menos que como un

hotel, y la visión idílica de la casa individual, no podía ser más tajante.

"La casita individual cómoda y barata, ubicada en un hermoso barrio-jardín profusamente arbolado, con su respectivo jardincito donde el hombre puede cultivar, en horas de descanso y en días feriados, flores y hortalizas y donde la mujer puede tener un pequeño corral de aves, será la gran solución económica y social de la vivienda popular."

"La salud física y moral del pueblo mejorará considerablemente; la nupcialidad y la natalidad aumentarán con la facilidad de adquirir un hogar cómodo, higiénico y barato, lleno de aire y luz y sol, y la familia argentina se hará más fecunda y noble. Y el hogar –el dulce hogar de los anglosajones– dejaría de ser una expresión puramente simbólica y poética, para convertirse en una bella realidad humana y social. Y en la ciudad y en el campo, la familia argentina, saneada y embellecida por la sana y bella casita, integrará la patria grande y libre, madre pródiga y generosa de todos sus hijos." ▶ 21

La vivienda individual, ámbito personalizado donde se encontrarían todos los bienes y felicidades a que podían aspirar los ciudadanos argentinos, formaba parte de ese país inmenso y paternal que los cobijaba a todos, aun cuando un ideal tan patriótico se lograra a través de la fórmula del *home, sweet home* de los ingleses. Nuestros más caros deseos de felicidad y de desarrollo siempre estuvieron unidos a una forma europea de considerar los problemas.

Para 1940, la Dirección General de Arquitectura, dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, obtuvo el premio de honor en un concurso sobre el problema de la vivienda popular. El trabajo, que fue publicado por la Revista de Arquitectura, proponía en su parte general:

CONCEPTO PRIMORDIAL: La casa colectiva de departamentos es transición entre el actual "conventillo" y la casa individual y propia. ▶ 22

La idea era clara respecto a la ventaja final de la casa individual y el sentido de hospedaje que se daba a la vivienda colectiva. Sin embargo, la distinción cobró un carácter mucho más fuerte aún. Cuando unos años más tarde el arquitecto Pastor defendiera la postura contraria a Dickmann, desde la Revista de Arquitectura, pondría de manifiesto el sesgo ideológico que, por entonces, asumía la discusión.

"... algunos dirán que la filiación ideológica de los legisladores –dos socialistas y un radical– no podía moverlos hacia otro criterio, ya que los defensores de la casa individual (en todos los países) tildan a las viviendas en block de colmenas comunistas o socialistas, anuladoras del sentido de la familia; no es éste el lugar para discutir sociológicamente este concepto equivocado, pero eso sí, vamos a afirmar rotundamente que la vivienda en block es socialmente necesaria para cierto tipo de habitante (matrimonios sin hijos, matrimonios viejos, solteros)...". ▶ 23

Y sin embargo, aún la opinión del arquitecto Pastor se resentía un poco de aquella visión de la casa colectiva como alojamiento, según se desprende de los ejemplos que ofrecía como sus usuarios posibles.

Finalmente, la experiencia hubo de ser la que más claramente enseñara a todos, cuantas de esas ideas estaban equivocadas. Pero dicha experiencia sirvió para un grupo de usuarios que, previamente, hubieron de aceptar los departamentos como una solución alternativa y sobre todo provisoria, hasta tanto obtuvieran la tan ansiada casita individual. El tiempo vivido en esas soluciones transitorias fue

enseñando que, por sí mismas, no significaban ninguna tendencia ideológica definida y que cualquier grupo social podía desarrollar su vida en ellas. De todas formas, para muchos usuarios necesitados, requirió un acostumbramiento a soluciones que no hubieran aceptado si no fuera por su carácter temporal. La necesidad de ubicarse y la progresiva generalización de las viviendas colectivas, obligaban a ello. En cierta forma, esta situación continuaba la antigua tradición del país, al convertir en permanentes las soluciones propuestas como provisorias. Buena prueba de ello habían dado los inmigrantes alojados en conventillos durante el siglo anterior.

La idea de provisorio no estuvo necesariamente vinculada a la de urgencia. No surgía de la rapidez con que hubiera que dar respuesta a la carencia de vivienda, sino más bien al deseo de establecer una situación intermedia entre un modo de vida propio del conventillo, que se suponía de total deterioro, y otro estilo, en cierta forma idealizado, ofrecido en la solución de la casita individual. La provisoriedad permitía un acostumbramiento a nuevos modos de vida que, en última instancia, tenían vinculación con un proceso de urbanización de la población. El concepto de emergencia, en cambio, no parecía estar demasiado vinculado a los planes de vivienda –salvo aquellos casos originados en situaciones de desastre– más todavía cuando la construcción de viviendas se llevaba a cabo en forma permanente por el gobierno o por la iniciativa inmobiliaria privada.

Sin embargo, el concepto de emergencia se asoció al tema de la vivienda, en 1943, a partir del decreto N° 1580 sobre prórroga de las locaciones urbanas. Las primeras tensiones se produjeron a partir de la congelación de los alquileres vigentes, en los montos correspondientes al 31/12/1942 y todas las reacciones, tanto de los propietarios como de los inquilinos, que derivaron de dicho documento. El número

22 ◀ CORDES; GONZALEZ PONDAL; LIMA ALVAREZ, arqs. "MOP. Dirección General de Arquitectura". Revista de Arquitectura. Marzo de 1940, p.223.

23 ◀ PASTOR, José M.F. "La vivienda urbana". Ob. cit.

de lanzamientos y desalojos fue aumentando en forma progresiva. Finalmente, en 1949, la Comisión Bicameral de la Vivienda, presidida por el senador Armando G. Antille, propuso dos criterios de solución: uno, con carácter de plan de emergencia, para resolver de inmediato la necesidad de quienes carecían de techo; otro, buscando soluciones permanentes a los problemas de fondo. Por otra parte, ya el decreto N° 1580 había organizado su contenido de la misma forma: una parte orientado hacia la emergencia y otra a los problemas de fondo.

Las propuestas lanzadas en este tiempo fueron muchas y muy variadas. Desde construcciones precarias o utilización de vagones ferroviarios para la ubicación inmediata de los más necesitados, hasta la construcción de viviendas colectivas, cuya utilización transitoria sirviera mientras se elevaban las que pudieran considerarse definitivas. No pocas de estas ideas surgieron de soluciones que se habían encarado en Europa, particularmente en Francia, cuando se iniciaron los planes de reconstrucción urbana en la primera época de la posguerra. En algún sentido, parecía desmesurado necesitar soluciones tan drásticas. Estas habían sido pensadas para ciudades que habían perdido más del 50 por ciento del parque habitacional, pero nuestro país no sólo no tuvo afectado su parque de viviendas por ninguna guerra, sino que las políticas de construcción hubieran alcanzado una mayor cobertura, si hubieran tenido una programación más adecuada y una distribución más racional de los asentamientos de población.

Sin embargo, ninguna de estas consideraciones resultan relevantes porque tampoco ninguna de las propuestas llegó a concretarse. La idea original de algunos legisladores buscando soluciones de emergencia y permanentes, permaneció en el campo de las buenas intenciones. Por sobre todo, los

sectores profesionales responsables del diseño de los barrios de vivienda, continuaron proyectando en la misma forma que venían haciéndolo hasta ese momento. Esta última circunstancia fue, probablemente, lo que más hubo que lamentar.

Soluciones de emergencia fueron las insinuadas por los arquitectos Mendioroz y Douillet (ver nota N° 12) o la propuesta de desarrollar proyectos no totalmente terminados. Esta idea, aunque bastante estudiada en estos años, no llegó a tener éxito. Por el contrario, se desecharon los aspectos positivos de enfocar la situación con criterios de emergencia. En tal caso, lo que el arquitecto Pastor llamaba la *vivienda embrión*, hubiera permitido aumentar enormemente la cantidad de unidades a levantar, al suplantar modelos acabados y tradicionales, por otros que se podían completar en el tiempo.

La alternativa entre emergencia y permanencia constituía un enfoque de amplio espectro que requería una renovación importante en las formas de hacer. Hubiera permitido –tal como lo expusieron sus propulsores– dedicar un lapso para estudiar soluciones distintas a las habituales. Constantemente se prefirió privilegiar la emergencia, la urgencia y, por consiguiente, las respuestas apresuradas que nunca dejaron margen para revisar la cordura y las bondades de lo que se estaba haciendo. No había oportunidad para equivocarse, pero como igualmente lo hicimos, arrastramos nuestros errores durante años.

5. LA VIVIENDA INSALUBRE, ANTIHIGIENICA Y HACINADA

En las distintas referencias que se llevan hechas sobre la vivienda popular de esta época se ha aludido a las caracte-

risticas mencionadas en el subtitulo y, que por ello, era necesario reemplazar. En la mayor parte de los casos, tales alusiones tuvieron franca relación con el ideario del Movimiento Moderno de la arquitectura de posguerra. En citas de estilo bastante erudito se recurría a jerga profesional que tenía valor para los arquitectos, aunque no siempre fuera igualmente claro para el público general. El punto VI de las Conclusiones sobre el aspecto higiénico de las viviendas, en el Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular, se decía:

"Recomendar que el Estado y las Comunas incorporen a su legislación disposiciones que permitan llegar, en el menor tiempo posible, a la eliminación total de los llamados islotes insalubres dentro de los radios urbanos". ▶ 24

La recomendación se apoyaba en las modalidades propuestas por la legislación norteamericana que descentralizaba el alcance de las leyes de vivienda hasta los niveles municipales, a cambio de financiar en esos ámbitos las obras que respondieran a determinados requisitos. Pero dicho matiz legislativo, se combinaba con la idea de *les ilots insalubres* con que Le Corbusier había caracterizado a buena parte de los centros urbanos antiguos.

En nuestro país, centralista por tradición aunque federal por la Constitución, no tenía muchas posibilidades el afianzamiento de las municipalidades implícito en aquella recomendación. En cuanto a las acciones que pudieran oponerse a los islotes insalubres hubiera requerido la construcción masiva de viviendas sanas, higiénicas y no hacinadas. Esto había sido prescrito ya por la diputación socialista, que había expresado:

"El problema de la vivienda se resuelve construyendo casas, pero esto ha de hacerse de acuerdo a los

preceptos, cada vez más claros y precisos de la higiene, del confort y de la simplificación de las tareas domésticas. Si se desea restablecer, aunque sea en parte, la vida del hogar, tan quebrantada en la época que atravesamos, es preciso asegurar a las viviendas condiciones de confort y atracción capaces de despertar en sus moradores la satisfacción y hasta la dicha de vivir en ellas (...). La arquitectura moderna, identificada con la verdadera finalidad del hogar, no se preocupa solamente de la buena orientación de la luz y del aire, de la buena distribución de los distintos locales y de las condiciones higiénicas de la vivienda, sino que enseña también a amueblar en forma adecuada las dependencias de una casa y a disfrutarlas con placer y economía. Esta evolución traduce, a mi juicio, un progreso verdadero en las costumbres y una generalización del sentido de confort". ▶ 25

La solución no residía sólo en el buen diseño, la higiene o la supresión del hacinamiento. A la buena orientación, a la correcta distribución de locales, a los servicios sanitarios mínimos necesarios para la provisión de agua potable y una correcta eliminación de excretas, ahora debía agregarse un *ade-cuado amoblamiento y un generalizado sentido del confort*.

Las dos citas precedentes corresponden a 1939. Recién comenzaba la segunda guerra mundial y, si bien no habían comenzado aún las restricciones comerciales que impondría su desarrollo, mucho menos se había generalizado el consumo tecnológico que sobrevendría en la todavía lejana posguerra. Lo importante es destacar cómo, desde un principio, las preocupaciones por temas tan remanidos como la higiene y la salubridad, ya se apoyaban en la nueva noción del confort.

Colateralmente, merece señalarse que en momento tan temprano, el ideario del Movimiento Moderno ya no era

24 ◀ ARGENTINA, "1er. Congreso Panamericano de la Vivienda Popular". Ob. cit.

25 ◀ DICKMANN, Enrique et al. Ob. cit.

26 ◀ HERNANDEZ – MOCHKOFISKY. "Investigación sobre el nivel de vida en la ciudad de Tucumán". Centro de Investigaciones Sociológicas U.N.T. Tucumán (ca. 1962).

patrimonio exclusivo de la elite adinerada porteña, como suele afirmarse. Los representantes socialistas, que no pueden confundirse fácilmente con Victoria Ocampo y su círculo o con el arquitecto Fernando Prebisch y su clientela, también tuvieron a su alcance esas ideas, probablemente, a través del arquitecto Molina y Vedia, que ya había trabajado para la Cooperativa El Hogar Obrero.

El término *confort*, en su principal acepción, remite a las ideas de bienestar material, de comodidad. Tales significados fueron comunes en el saber de la arquitectura desde los tiempos de Vitruvio. Durante siglos la referencia conceptual de esas palabras no sufrió demasiadas modificaciones. De pronto, el *confort* junto a la tecnología iniciaron una evolución propia que parecía no tener límites. Lo que en un momento dado constituía los *últimos adelantos del confort*, en pocos años se convertían en elementos indispensables en el modo de vida habitual para la sociedad. Indisolublemente unida al progreso tecnológico que caracterizó al siglo XX, la noción de confort derivó en un concepto en constante cambio que absorbía los avances de la técnica y los transformaba en instrumentos comunes, imprescindibles para atender las necesidades básicas de la población. Los tiempos requeridos para esta evolución fueron progresivamente menores. A comienzo del siglo XX, la popularización de un nuevo elemento del confort pudo haber demorado quince o veinte años; en la actualidad, en cambio, dos o tres años son suficientes.

La evolución del confort resulta evidente cuando se compara el nivel actual con el que podía tener una familia común en años anteriores. La Universidad Nacional de Tucumán realizó un trabajo sobre niveles de vida en la capital de la provincia, durante la década de los años sesenta. Allí se describía las posibilidades comunes a una familia de clase media, en los siguientes términos:

“...se partió de la idea de vivienda confortable. Esto significa considerar por un lado los elementos fundamentales de la misma en cuanto a protección eficiente de los factores climáticos: techos, paredes, y de higiene: piso, agua, servicios sanitarios. Por otro lado se tomaron elementos anexos que junto a los anteriores recién configuran el grado de comodidad, en suma los distintos niveles de vida que determinan el equipamiento de la familia, elementos tales como algunos artefactos eléctricos (radio, heladera), considerándose por supuesto en primer lugar la electricidad como fluido elemental. Se incluyó también un elemento de confort: el automóvil (se aclara que además de todo tipo de automóvil se incluye el tipo pick-up o camioneta). El automóvil es quizá el elemento de comodidad familiar que significa mayor nivel de vida (uno de los más altos símbolos de estatus de la sociedad actual), no sólo por permitir el desplazamiento rutinario hacia el trabajo, la escuela, a centros comerciales, etc., sino también como principio de independencia del hombre de su espacio circundante inmediato. Otro artefacto incluido es la máquina de escribir, por considerarse también un elemento de importancia para los aspectos de comunicación en las relaciones de trabajo de los miembros de la familia o en otras formas de relaciones que la vida moderna impone.” ▶ 26

La enumeración, sin ser completa, resulta adecuada para una familia media en el momento histórico en que se hizo el estudio. Pero si se pretendiera como pauta de una *vivienda confortable* de fines del siglo XIX, resultaría totalmente excedida, incluyendo la electricidad como un fluido corriente para el común de las familias y, por supuesto, los artefactos vinculados: iluminación, heladera, radio, etc. En la actualidad, asombraría el hecho de no incluir teléfono, televisión, conexión de TV por cable, freezer, computadora familiar o personal y calculadora.

Esta pequeña digresión sobre la inestabilidad del concepto de confort a lo largo de unos pocos años, nos permite comprender mejor su vinculación con las viviendas en el período contemporáneo. La primera pregunta que uno podría hacerse es ¿a qué nivel de confort se estaba aludiendo? La respuesta no es sencilla en un momento de crecimiento tecnológico. Un servicio doméstico tan habitual en la actualidad que ni siquiera fue mencionado por los investigadores tucumanos, como puede ser la provisión y consumo de gas, todavía no era utilizado en las viviendas en 1939 y, diez años después, recién se iniciaban las campañas de publicidad sobre el uso de este fluido en las viviendas de renta de mejor nivel de Buenos Aires. ▶ 27 La alternativa en las viviendas colectivas de aquel entonces, era la utilización de sistemas centrales de agua caliente, pero su inclusión resultaba incompatible con los costos de una vivienda popular.

En 1946, el texto que se propuso para una de las leyes referidas a las viviendas populares, evitaba compromisos respecto al nivel de confort que debían tener las viviendas económicas.

"Deberán reunir todas las condiciones de higiene, seguridad y comodidades que los adelantos técnicos aconsejen como necesarios". ▶ 28

La carencia de límites respecto del sentido de lo confortable no hubiera tenido mayor trascendencia si sólo fuera demostrativa de la amplitud de servicios que ofrecían las viviendas. En realidad, siempre se hizo una opción tendiente al máximo de confort existente y esta actitud contribuyó al encarecimiento de las casas destinadas a los sectores con menores recursos. A su vez, esta fue una de las causas de la transferencia de usuarios de las

unidades construidas. La clase media ocupaba las viviendas económicas y los destinatarios originales permanecían sin resolver su falta de techo.

6. LOS PROBLEMAS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION Y LA VIVIENDA POPULAR

En cualquier obra es necesario contar con un proyecto bien estudiado y haber considerado exhaustivamente las tecnologías y materiales que se utilizan en el lugar. Cuando las obras son de gran envergadura, en cambio, conviene considerar previamente las tecnologías y materiales disponibles y luego adecuar el proyecto a dichas posibilidades.

Durante muchos años había sido casi un lugar común criticar los planes de vivienda precedentes y señalar la responsabilidad de los gobiernos anteriores por su falta de eficacia. La sucesiva alternancia en el gobierno, de grupos políticos distintos, separados por una mayor o menor divergencia ideológica, facilitó esta actitud crítica no demasiado rigurosa. Muy pocos se dedicaron a estudiar los verdaderos problemas que la Argentina enfrentaba por entonces, para intentar los cambios que realmente se debían producir. Por otra parte, el referente europeo permanecía disponible para que pudiéramos copiar las soluciones ya ensayadas por un occidente más desarrollado que resultaran compatibles con nuestra idiosincrasia. Los pocos que intentaron un camino diferente no lograron reconocimiento inmediato. Personalidades como Mario Bunge, Scalabrini Ortiz, Carlos Noel y otros apuntaron a los grandes cambios que necesitaba el país. Pero su predicamento real entre los verdaderos factores de poder fue escaso.

Por lo menos, aquellas faltas de preocupación o de eficacia de los gobiernos anteriores no habían sido exclusivas. La

27 ◀ REVISTA DE ARQUITECTURA, Agosto de 1948. En las páginas destinadas a propaganda se dedicaba un espacio a la Dirección Nacional de Gas del Estado, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio, en el cual se incluía el aviso comentado. El mismo estaba dirigido a los profesionales y recomendaba la inclusión de este nuevo servicio en las nuevas obras.
28 ◀ ARGENTINA. CONGRESO NACIONAL TEISAIRE, Alberto. "Expropiación de terrenos para viviendas económicas" Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores de la Nación correspondiente al 28 /09/1946, p. 715.

responsabilidad de buscar soluciones eficaces era más amplia y generalizada que la de aquellos que tuvieron cargos en los gobiernos. Estos la compartían también con profesionales gremialistas, empresarios y financistas. Pero la actitud de esos grupos se acercaba más a la defensa del *status quo*, llevados por la inercia y el temor al riesgo, implícitos en toda situación de cambio.

Hacia 1939, los procedimientos constructivos habituales habían cambiado bastante respecto de los usados tradicionalmente por los arquitectos. Los artesanos-artistas habían cedido su prestigio y su privilegiado papel en toda obra a los técnicos, cada vez más especializados en una tarea específica.

Buenos Aires y el país entero todavía conservaban el asombro y el orgullo que había producido la construcción del edificio Kavanagh. No sólo llamaba la atención por su inusitada altura, su excelente diseño o su acertada implantación urbana; por sobre todo, la rapidez de su construcción había convencido a muchos que el tumultuoso avance de la tecnología durante el siglo XX, finalmente, había puesto pie en nuestro país. De alguna manera, esto era cierto, como lo demostraba la obra en sí misma. Pero, al mismo tiempo, era necesario valorar hasta qué punto los procedimientos utilizados para levantar aquella obra eran patrimonio común de toda la industria de la construcción en Argentina y, hasta que punto, también, eran meramente un ejemplo de lo que se podía llegar a hacer cuando se disponía de capitales, recursos humanos y empuje suficientes, aun cuando muy pocos, o casi nadie, fueran capaces de repetirlo. Sin embargo, el mayor problema radicaba en una forma particular de carencia de conocimientos: la falta de investigaciones precisas orientadas al crecimiento de la industria de la construcción y la incapacidad para encarar, proponer o ejecutar dicho tipo de investigación.

Ya el ingeniero Luis Migone había insistido en este asunto, en un discurso que pronunciara en el Centro Argentino de Ingenieros, en el mismo año 1939.

“El clima de oportunismo que ha seguido a las deliberaciones del Congreso [se refiere al Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular] nos hace pensar que muchos millones de pesos, deberán obligadamente invertirse en la construcción de viviendas económicas, y ante esa realidad, por la que tanto se lucha y se ha luchado, cabe preguntarnos previamente si, con los actuales materiales y sistemas constructivos y la forma que de ellos disponemos, estamos realmente en condiciones de emprender esa tarea de manera tal que nos permita asegurar que las viviendas que podamos edificar, respondan a condiciones de máxima economía, compatible con los adelantos de la actual técnica de la construcción”

“Un análisis detenido de esa cuestión, nos llevaría de inmediato a constatar:”

- ➔ *“que a pesar de las riquezas y posibilidades de nuestro suelo, la industria de la construcción en nuestro país depende todavía en muy buena parte de mercados extranjeros”*
- ➔ *“que salvo raras excepciones, poco o nada se ha hecho oficialmente en el sentido de propiciar y fomentar el desarrollo de las industrias locales de la construcción”*
- ➔ *“que en la práctica desconocemos casi en absoluto las múltiples ventajas que ofrece la racionalización de materiales y sistemas”*
- ➔ *“que los métodos y sistemas constructivos, así como los materiales empleados son, salvo detalles de lujo, casi los mismos para un rascacielos que para una modesta casa de dos habitaciones”*

"Es evidente entonces, que dentro de las actuales condiciones del panorama de la construcción en nuestro país, no estamos todavía en condiciones de afirmar que las viviendas populares que podamos construir, serán efectivamente económicas como realmente podrían serlo si con espíritu de previsión hubiéramos creado un régimen industrial convenientemente organizado". ▶ 29

Las preguntas que se hacía el ingeniero Migone no sorprenden tanto por lo certeramente que circunscriben el problema. En realidad, sorprende el poco eco que hallaron y la escasa trascendencia que tuvieron sus propuestas. Estas incluían la creación de:

"... un organismo oficial de carácter permanente que por medio de su labor sería y metodizada se constituya en el más calificado asesor técnico del país, en la solución de todos los problemas que puedan referirse a la construcción, ya sea a los materiales en sí, como a los métodos constructivos." ▶ 30

La conferencia de Migone coincidió con el comienzo de la segunda guerra mundial. En ella se hacía mención de los problemas que harían crisis en los años subsiguientes, debido al cierre de las importaciones, pero agravado por las grandes inversiones en vivienda y por la falta de atención al análisis que hiciera el disertante.

Las carencias fueron comunes a todo el país, pero se manifestaron de manera diferente según fuera el nivel de desarrollo de cada lugar. En la provincia de Tucumán, por ejemplo, tempranamente se comenzó a comentar este tipo de problemas. El diario *La Gaceta* de Tucumán, en 1940, publicó un primer editorial de tono crítico sobre la escasez de materiales. ▶ 31 Al año siguiente, el diario volvió

sobre el mismo asunto en una nota que comentaba los niveles inalcanzables a los que llegaban los precios de los artículos de la industria argentina. ▶ 32 Todavía en 1947, subsistía la escasez de materiales y el diario anunciaba que el gobierno provincial mediante el decreto 126/2 del 12/02/1947 había fijado precios máximos de tejas, tejuelas, ladrillos comunes y especiales y baldosas. También, que unos meses después, el mismo Poder Ejecutivo había propuesto un proyecto para crear una fábrica de idénticos materiales que pudiera atender las necesidades de los planes de obra de la Caja Popular de Ahorros, que era el ente financiero por cuyo intermedio se encaraban los planes de vivienda. ▶ 33 En 1950, *La Gaceta* aún se hacía eco de los problemas y soluciones intentadas. Se comentaba el convenio de coparticipación existente con el Banco Hipotecario Nacional y el hecho que el mismo no atendiera la carestía de los materiales. Mencionaba también cómo muchas provincias habían comenzado a gravar la venta de materiales de construcción producidos por ellas, cuando se vendían fuera del territorio provincial. ▶ 34

En Buenos Aires el clamor era mayor. En 1949, el diputado nacional Vicente Bagnasco, explicaba la situación de la siguiente forma.

"Nadie puede ignorar que la importación de materiales se fue reduciendo a medida que los pueblos de Europa se preparaban para la guerra; nadie puede dudar que durante ella se cortaron todas las comunicaciones comerciales que nos ponían en contacto con los mercados europeos; nadie puede ignorar que como consecuencia de la destrucción provocada por la guerra, la escasa capacidad de producción que aún quedaba en esos países, fue absorbida por sus propias necesidades, agravando aún más, lógicamente, los problemas de la importación que tenía la Argentina".

29 ◀ MIGONE, Luis V. "La vivienda popular." Texto de un discurso pronunciado en el Centro Argentino de Ingenieros. Revista de Arquitectura. Noviembre de 1939, pp. 606 - 607.

30 ◀ MIGONE, Luis V. Ob. cit.

31 ◀ LA GACETA. Editorial "Materiales y mano de obra." Edición del 20/08/1940.

32 ◀ LA GACETA. "Con el socorrido pretexto de la guerra los artículos indispensables suben cada vez más." Edición del 29/06/1941.

33 ◀ LA GACETA. Edición del 03/05/1947.

34 ◀ LA GACETA. Editorial "El problema de la vivienda y la carestía de las construcciones." Edición del 08/10/1950.

35 ◀ ARGENTINA. CONGRESO NACIONAL. BAGNASCO, Vicente. "Ley de Locaciones Urbanas." Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, correspondiente al 26/09/1949, p. 3.932.

"(...) En cuanto a la mano de obra, como ya he dicho hemos tropezado con la gran dificultad de que el obrero argentino, en su generalidad, no se hallaba capacitado para enfrentar un plan industrial de envergadura. Todos sabemos que ha habido largos periodos de nuestra historia industrial en que nada se hizo por facilitar al obrero el logro de un oficio. Recién ahora el gobierno de la revolución ha encarado este problema en forma directa y eficaz: ahí están las escuelas de capacitación técnica, las escuelas de artes y oficios, la Universidad Obrera. Recién a partir de este momento tendremos obreros habilitados para realizar un proceso industrial de envergadura, como corresponde a nuestra capacidad general"

"También ha incidido en forma extraordinaria en este problema la reactivación económica producida por el gobierno y el incremento industrial que ha experimentado el país. Es indiscutible que ese incremento industrial ha favorecido al país en enorme proporción, pero, como consecuencia directa de ello, lo ha perjudicado en este aspecto, encareciendo la mano de obra, que se hizo escasa, y sumiendo al mercado en un estado de desorientación que impidió la construcción en la medida necesaria" ▶ 35

La primera impresión que producen estas palabras es que ningún miembro del gobierno o socio del Centro de Ingenieros estuvo en situación de capitalizar las ideas que el ingeniero Migone había señalado diez años atrás.

Aquellas no habían sido gratuitas, aquel discurso fue atendido por muchos profesionales que ocupaban funciones responsables en su momento o llegaron a ello poco tiempo después. Nadie pareció haberlas recordado. Aunque así haya sido, cabe reflexionar sobre la escasez de materiales a la que se hace referencia. La segunda guerra mundial derivó de circunstancias políticas que empezaron a manifes-

tarse con bastante anterioridad. Para un país como Argentina, que vivía de sus importaciones, la previsión de las consecuencias que podría acarrear el comienzo de las hostilidades era, prácticamente, un acto de buen gobierno. En realidad eso era lo que había hecho el ingeniero Migone, no ya como funcionario sino simplemente como ciudadano con capacidad de pensar por sí mismo. Por ello habían resultado tan clarividentes sus palabras. Pero vale la pena fijarse que las palabras citadas del diputado Magnasco fueron dichas recién en 1949. Habían pasado diez años del discurso de Migone y cuatro años desde el fin de la guerra y todavía no se había iniciado ninguna acción destacable en ese sentido. Esto resulta más extraño aún, cuando se menciona que los países beligerantes sí se habían preparado para la guerra y la importación, consecuentemente, se había reducido paulatinamente y que la destrucción europea fomentó que la escasa capacidad industrial no volcada a las industrias de guerra fue absorbida por sus propias necesidades. El conocimiento de todos estos antecedentes pone en evidencia la poca capacidad de reacción de nuestros empresarios y profesionales, sin mencionar la falta de acción de los gobiernos de dichos años. Igual comentario merece la referencia a la calidad del obrero argentino. Parece, cuando menos injusto, poner el acento en la falta de capacitación de la mano de obra. El sector obrero había dado sobradas muestras, desde principios de siglo, de su ductilidad para adaptarse a planes de reconversión laboral. Lo que no existió fue ningún ejemplo de cambio programado en este sentido durante los años que duró la guerra. La creación de escuelas técnicas y universidades obreras pudo haber sido una buena oportunidad, pero suponía una solución a largo plazo. La convirtió en un excelente instrumento para la formación de un amplio sector social, pero no lo fue para facilitar la sustitución de importaciones.

En cuanto a la incidencia de la reactivación económica y el incremento industrial fomentado por el peronismo, ambas circunstancias tuvieron consecuencias disímiles, tal como señala Bagnasco. Analizado fuera del contexto partidario, el crecimiento del sector industrial fue tardío. Ese proceso de crecimiento tuvo una demora histórica que puede computarse desde los antiguos debates parlamentarios entre proteccionistas y librecambistas. Pero aquella vieja disputa entre Vicente Fidel López y su brillante grupo de discípulos, Carlos Pellegrini, Dardo Rocha, Miguel Cané, enfrentados a los sectores ganaderos de Buenos Aires, sólo constituía un antecedente importante pero de carácter académico al comienzo de la segunda guerra mundial. En ese momento, la decisión tenía más vinculación con la definición del tipo de industria que habría de fomentarse. Otra vez, se volvería sobre la vieja pugna de intereses entre Buenos Aires y el interior. Sin entrar en la discusión más teórica respecto del crecimiento de industrias de base o de bienes de consumo y aceptando que la decisión gubernamental de apoyar las últimas tenía un fundamento político, lo que se intenta señalar es que la década de los años cincuenta ya era tardía para iniciar un programa de industrialización. El gobierno del General Justo, protagonista de una pretendida modernidad por las consecuencias de su plan de renovación y crecimiento vial, hubiera tenido mejores oportunidades de insertar una franca política de crecimiento industrial. También tuvo posibilidades el gobierno militar de 1943, que por ser de facto propuso unilateralmente varias modificaciones de fondo en políticas tradicionales en el país.

Pero en 1949, a cuatro años de finalizada la contienda y, sobre todo, cuando sus países protagonistas ya estaban casi completando sus propios planes de reconversión industrial, nuestra decisión estaba tristemente demorada.

Aun adoptando el punto de vista que sostenía Bagnasco, resulta difícil comprender la defensa de este legislador del sector oficial, que reconocía el encarecimiento y escasez de la mano de obra como consecuencia del incremento industrial logrado por el gobierno. La afirmación era, cuando menos, contradictoria. Volviendo sobre la situación que describía el diario de Tucumán, resulta evidente que la escasez de materiales no estaba afectada ni por falta de capacitación del sector obrero, ni por las consecuencias de un incremento industrial que no había alcanzado a la provincia. Las demás provincias del interior repetían situaciones muy similares a esta y los materiales en falta eran suficientemente elementales (ladrillos, tejas, tejuelas, baldosas, etc.) como para pensar que el problema derivaba de una fuerte especulación en el mercado. Es cierto que no sólo escaseaban esos materiales. También, y esta carencia resultaba más grave, faltaba el hierro y el cemento.

La escasez de estos materiales es más compleja de entender. Durante los años considerados por este trabajo, el país contaba con once fábricas de cemento. En dicho lapso, la falta de material fue lo suficientemente fuerte como para que hubiera de importarse el volumen que la industria no llegaba a producir. Pero en esos catorce años las fábricas produjeron cemento a un promedio del 63,47 por ciento de su capacidad instalada. ►►(CUADRO N° 8)

Es notable, además, que durante el período en el que más se alude a la escasez de material que provoca el agresivo plan de obras públicas que había encarado el gobierno, fue necesario realizar importaciones de cemento cercanas a un tercio de lo producido en el país, cuando las fábricas operaban casi un tercio por debajo de su capacidad productiva. Por fin, en 1952, el número de fábricas aumentó en una, pero aunque la capacidad instalada permitía prever 120 mil

36 ◀ LA GACETA. Edición correspondiente al 13/01/1950.

37 ◀ LA GACETA. Edición correspondiente al 30/12/1950.

CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO PORTLAND EN ARGENTINA – AÑOS 1939 – 1952							
Años	N° de Fabr.	Capac. de Prod. Anual (Tn)	Producción(Tn)	% Prod. s/cap. Inst.	Importación	%Imp. s/prod.	Consumo interno
1939	11	1.812.040	1.135.312	62.65	19.975	1.750	1.155.287
1940	11	1.904.250	1.048.708	55.07	1.036	0.090	1.049.744
1941	11	1.904.250	1.160.2092	60.92	221	0.019	1.128.340
1942	11	1.904.250	1.145.418	60.15	134	0.011	1.050.335
1943	11	1.904.250	959.475	50.38	—	—	959.478
1944	11	1.904.250	1.079.974	56.71	—	—	1.078.783
1945	11	1.904.250	1.087.578	57.11	—	—	1.084.077
1946	11	1.904.250	1.140.529	59.89	—	—	1.120.288
1947	11	2.020.950	1.353.161	66.95	100.235	7.400	1.371.401
1948	11	2.020.950	1.251.770	61.98	332.030	26.520	1.686.113
1949	11	2.020.950	1.445.962	71.54	197.291	13.640	1.638.141
1950	11	2.020.950	1.557.911	77.08	458.738	29.440	2.009.176
1951	11	2.020.950	1.542.526	76.32	429.089	27.810	1.983.942
1952	12	2.140.950	1.539.487	71.90	483.468	31.400	1.936.406

CUADRO N° 8: confeccionado a partir de las tablas publicadas en el "Anuario 1985" de la Asociación de Fabricantes de Cemento Pórtland. Argentina.

toneladas suplementarias, la producción descendió en 3.039 toneladas. Estos datos hacen pensar que la falta de un material tan crítico para la industria de la construcción, como el cemento, no provenían de la escasez en sí misma. Esta era la consecuencia observable de procesos que tenían su origen probable en las políticas empresarias, consentidas por un gobierno estatista que controlaba la comercialización de la producción, o bien, en el desborde del complejo sistema de control que el gobierno ejercía sobre el mercado. Dos anuncios aparecidos en el diario La Gaceta de Tucumán durante 1950 parecen confirmar ese descontrol.

En el primero de ellos, aparecido en primera plana del diario, se decía:

“Se ha asegurado la provisión de cemento para todo el país. El I.A.P.I [Instituto Argentino de Promoción de Intercambio] concluyó la compra en el exterior de 6.600.000 bolsas de material” ▶ 36

Ya se ha visto que los porcentajes de importación de cemento en el país durante ese año llegaría a un 29.44 por ciento de la producción. Lo que no resulta evidente es la otra comunicación del diario hacia fines del mismo año, comentando la Memoria Anual del I.A.P.I.

“En 1949 el I.A.P.I. soportó un déficit de \$ 142.920.018,29”. ▶ 37

Estos datos no sólo se vinculaban con la capacidad del país para subvenir a sus propias necesidades. El crecimiento industrial al que aludía el diputado Bagnasco y tantas otras

publicaciones oficiales del momento parecen menos comprensibles cuando se las compara con los desarrollos industriales de otros países. ►(CUADRO N° 9)

El hierro es el otro material de construcción crítico en esa época. Su crecimiento fue mayor que en el caso del cemento. Tanto la producción total de hierro del país, como las específicas del hierro redondo usado para las mallas del hormigón armado, prácticamente duplicaron su volumen entre 1946 y 1952. Según datos elaborados por el Centro de Industriales Siderúrgico (C.I.S.), en 1946 se elaboraron 66.138 toneladas de hierro redondo para hormigón armado, mientras que la producción total alcanzó a 126.250 toneladas. En 1952 se llegó a producir 129.369 toneladas de hierro redondo (después de haber descendido del nivel más alto de producción en el período, logrado en 1950 con 177.846 toneladas y 294.551 toneladas de producción total. Esta última se vio superada todavía en 1951 cuando se completaron las 296.527 toneladas en el año).

Las cifras en sí mismas ofrecen la imagen de un esfuerzo notable del país para superar la crisis de hierro, que había sido una constante. Pero estos adelantos parciales, sin dejar de ser dignos de elogio adquieren una dimensión menor cuando se los compara con los planes que simultáneamente desarrollaban otros países.

Una comparación con Francia puede parecer poco adecuada, en primera instancia. Ese país acababa de finalizar la guerra con un nivel muy grande de deterioro de su parque habitacional. Sus planes de reconstrucción apuntaban no sólo a lograr la supervivencia, sino a recuperar el nivel de vida que el país y, sobre todo, sus ciudades habían alcanzado antes de la contienda. Obviamente, nuestro país, que no había sufrido ningún conflicto o destrucción, no requería

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DE CEMENTO EN EL MUNDO ENTRE 1938 Y 1952.		
PAÍS	AÑOS	PRODUCCION EN MILES DE TON.
Argentina	1938	1.179
	1947	1.353
	1952	1.539
Brasil	1938	618
	1947	914
	1952	1.614
Canadá	1938	876
	1947	1.895
	1952	2.940
Venezuela	1938	40
	1947	144
	1952	840
U.S.A.	1938	17.969
	1947	31.488
	1952	41.784
América	1938	21.950
	1947	39.000
	1952	54.150
España	1938	593
	1947	1.790
	1952	2.457
Francia	1938	4.121
	1947	3.856
	1952	8.645
G.Bretaña	1938	7.838
	1947	7.071
	1952	11.316
Rusia	1938	5.688
	1947	4.718
	1952	13.910
Europa Occ.	1938	41.450
	1947	28.750
	1952	58.100

CUADRO N° 9: comparativo confeccionado con datos obtenidos en el Instituto del Cemento Portland – Argentina.

planes tan exigidos como los que encaraba Francia. Sin embargo, nuestras necesidades provenían de muchas décadas de desatención del parque habitacional y de un período crítico de nuestra industria de la construcción al que se venía aludiendo desde hacía, por lo menos, diez años sin que se lograran avances significativos.

La Revista de Arquitectura publicó un artículo sobre la reconstrucción francesa en 1947, apenas dos años después de finalizada la guerra.

“El Ministerio de Reconstrucción y Urbanismo ha previsto un plan de dos años (1946-1947). Se prevé la construcción de 15 a 25 millones de metros cuadrados de superficie cubierta, ocupando en un principio a 150 mil trabajadores, para llegar paulatinamente a 400 mil a fines del '47. Asimismo se preocupa por pasar de 50 mil a 100 mil obreros en la producción y extracción de materiales. A estas cifras conviene agregar la mano de obra que exige la construcción de edificios nuevos: 1.500.000 viviendas a levantarse en 10 años.”

“Ante la complejidad del problema de la falta de brazos se estudia y se aplican las siguientes medidas:”

- ➔ *“Aumentar el rendimiento de la mano de obra existente mediante la mecanización, organización racional, adopción de viviendas tipo.”*
- ➔ *“Desarrollar la normalización y prefabricación, el empleo de métodos y materiales modernos.”*
- ➔ *“Mejorar la distribución de las horas de trabajo.”*
- ➔ *“Aumentar el número de trabajadores en un millón, ya sea por el empleo de prisioneros de guerra, ya sea por una inmigración (de Italia en particular); acelerar el aprendizaje y la formación profesional.”* ▶ 38

Estas concisas notas sobre la reconstrucción en Francia ponen de manifiesto cómo se habían puesto en práctica diversos criterios de planificación. Este hecho en sí mismo hablaba de la modernidad del emprendimiento. La planificación fue una modalidad de organización que había cobrado auge, precisamente, durante la guerra. Durante los años siguientes, esa experiencia se trasladó a las tareas civiles de reconstrucción, a la industria y, en general, a todas las facetas de la vida. En este caso, el plan de reconstrucción urbana estaba unido al de dotación de viviendas a quienes carecían de ella y todo eso se conectaba con otro plan de largo alcance para cubrir nuevas necesidades de alojamiento a lo largo de diez años. Implicaba, simultáneamente, un proyecto de creación de nuevos puestos de trabajo para los franceses que carecían de ellos y una colaboración para atender las necesidades laborales de Italia, como país vencido. Al mismo tiempo, constituía una forma de capacitación de la mano de obra existente, un plan de crecimiento industrial que, no sólo debía procurar un auge mayor de la construcción industrializada, sino además avanzar en la organización de las obras y los métodos constructivos, la tipificación de unidades y la producción y uso de nuevos materiales.

En cambio, Argentina parecía eludir las posibilidades de cambio, precisamente en estos aspectos. Las migraciones internas o –para expresarlo mejor por su contrapartida– el éxodo rural que sufría el campo, sumado a la mecanización insuficiente de las tareas agrícolas, trajo como consecuencia una acentuada disminución de las áreas bajo cultivo. En algunos casos, sobre todo en aquellos que componían el grueso de la exportación agrícola del país, esta disminución sobrepasó holgadamente el 50 por ciento de las superficies cultivadas. Esa enorme masa de población rural que se incorporaba a la vida urbana, no tuvo ocasión de insertarse

en industrias primarias o secundarias en general. Fundamentalmente se ocuparon en industrias manufactureras y, en particular, en la producción de artefactos electrodomésticos. De esta manera se disminuían las posibilidades de crecer en la elaboración y provisión de materiales o sistemas constructivos. ►(CUADRO N° 10)

El cuadro precedente muestra cómo la estructura productiva aparente favorecía al mercado de los bienes de consumo, antes que a otros sectores que pudieran contribuir más al desarrollo nacional. No se generó la producción de una maquinaria rural que pudiera ser sustitutiva de la mano de obra que migraba a la ciudad. Por esta razón, en pocos años disminuyó la capacidad productiva del campo. Al mismo tiempo la indisciplina y el alto costo de la mano de obra contribuyó para que la misma fuera sub aprovechada, lo que alcanzó graves consecuencias para todo el país.

Este panorama era muy diferente al que el ingeniero Humbert mostraba para el ejemplo de la reconstrucción francesa. Recién hacia el final del período abarcado en este trabajo, se produjo un cambio de criterio en los planes de gobierno que, eventualmente, se pondrían en marcha durante la segunda presidencia de Perón (1952-1958). En ellos se fijaba como objetivo fundamental una

“... expansión ordenada del desarrollo económico, el máximo empleo de la potencialidad productiva del país dentro de la complementación de sus recursos humanos y materiales disponibles (...) con el objeto de adquirir en los mercados extranjeros los bienes de capital que aún no produzca el país (...) se considera imprescindible que la producción nacional se desarrolle con mayor intensidad que la demanda del mercado interno.” ► 39

39 ◀ ARGENTINA. MINISTERIO DE ECONOMIA. “Desarrollo y ejecución del Plan de Gobierno 1947 – 1951 y previsiones para 1952” s.n.t. pp. 251 – 268. Este informe preparado por funcionarios del mismo gobierno pone en evidencia el cambio de enfoque que implicó la llegada del Dr. Antonio Caffiero al ministerio. La información utilizada en los comentarios precedentes forman parte del *Anexo Reservado Confidencial*, que no tuvo difusión hasta que no se abrió al uso público - todavía restringido - la documentación oficial de ese período.

40 ◀ HUMBERT, Ricardo. Ob. cit.

La vieja costumbre de imitar los ejemplos que ofrecía Europa no estaban siempre al alcance de nuestro modo de hacer las cosas. Cuando el ingeniero Humbert explicaba el plan de reconstrucción francesa, aludía a formas de encarar la planificación que no estábamos en condiciones de imitar. Había en esa experiencia aspectos conceptuales que ponían en crisis muchas de nuestras costumbres. Pero en otra parte de su informe, Humbert se refiere a una experiencia francesa que rápidamente tuvo eco en Buenos Aires.

“Con el objeto de estudiar prácticamente el comportamiento de los métodos y técnicas más variados, se levantan actualmente dos grandes grupos de vivienda. El primero es el barrio experimental de Noisy-le-Sec, en los suburbios de París, destinado a casas individuales prefabricadas total o parcialmente. (...) La segunda empresa con fines experimentales es la construcción de un barrio en la ciudad de Orleáns, formado por casas colectivas” ► 40

Ese mismo año de 1947, en la zona de Retiro de la ciudad de Buenos Aires, se inició una exposición de viviendas prefabricadas y sus métodos constructivos. Cada ejemplo disponía de un lote de terreno de similares características y se controlaban los materiales utilizados, las calidades de terminación conseguidas, el tiempo de armado y terminación y los métodos de construcción. La experiencia, totalmente nueva en el país, emulaba la competencia de Noisy-le-Sec y despertó muchas expectativas y comentarios. Más allá de la certeza de estos, cabe rescatar el valioso emprendimiento conjunto de empresarios y gobierno que exhibía las posibilidades de la industria de la construcción en ese momento. El espectro fue bastante amplio y mostró ejemplos ejecutados casi totalmente en madera y otros realizados íntegramente con elementos premoldeados de hormigón.

►(FOTO 1, FOTO 2)

También los costos variaron según fueran los niveles de acabado de cada ejemplo. Pero allí terminó la trascendencia de aquella exposición. Los criterios de diseño habituales en los grandes barrios populares no sufrieron transformaciones sustanciales. Los nuevos conjuntos de viviendas se parecieron más que nada a los construidos anteriormente. La exposición de Retiro se pareció al barrio de Noisy-le-Sec en cuanto a los objetivos que se propuso, pero ello no significó que fuese capaz de generar cambios en las formas de producir viviendas. Este fue uno de los problemas claves que se produjeron en la industria de la construcción. Los criterios profesionales que primaron, los que contribuían a la concreción de los múltiples barrios levantados en esos años, ya eran anticuados. Eran los mismos que había utilizado la Comisión Nacional de Casas Baratas, aunque el Estado contaba ahora con los fondos necesarios para encarar las obras que deseaba.

Pero si el mundo de la posguerra había cambiado, lo había logrado en la medida de su industrialización. El Movimiento Moderno insistía también en que la arquitectura consiguiera ese mismo objetivo. La clave era asumir la tecnología que, en esos años, estaba en plena ebullición. Ello suponía un cambio en las formas de pensar y no creer que cabía esperarlos por haber aumentado la cantidad de artefactos en posesión de la sociedad.

7. EL SURGIMIENTO DE UNA INDUSTRIA NACIONAL

Las posibilidades de cambio que ofrecía una política de construcción masiva como la intentada en esos años eran enormes, pero fueron escasamente aprovechadas. La polémica alrededor de este asunto, parecía centrarse en el hecho de aceptar la arquitectura moderna con todos los supuestos

EVOLUCION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL POR SECTORES 1944 - 1950								
En base a números índice con base en 1943 = 100								
Ramas de industria \ Años	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	
Industrias extractivas	100.1	92.1	80.8	88.3	88.2	85.3	86.8	
Industrias manufactureras	113.4	114.2	128.8	148.8	150.3	144.8	149.2	
Maderas (construc./muebles)	138.7	134.3	144.2	142.5	149.2	134.0	137.4	
Piedras, vidrios, cerámicos	101.5	106.0	109.2	124.9	124.8	131.5	138.7	
Máquinas y aparatos eléctricos	97.5	93.1	131.3	193.9	272.2	275.9	316.3	

CUADRO N° 10 Fuente: ARGENTINA. Ministerio de Economía : "Desarrollo y ejecución del Plan de Gobierno 1947 – 1951"



FOTOS 1 y 2: Exposición de Vivienda prefabricada en Retiro. Gestada por el gobierno mediante el decreto N° 18.376/46. Arriba: Unidad desarrollada por el estudio Sánchez Lagos y De la Torre. Abajo: Otra unidad prefabricada en madera construida en cinco días.

que la acompañaban o bien, preferir los modelos de arquitectura californiana que proponían muchos arquitectos y era valorada positivamente por muchos más, que ni siquiera lo eran. Este era solamente un aspecto más del tema del diseño formal, pero no constituía la totalidad del problema arquitectónico que debía enfrentarse.

Todo el mundo parecía tener motivos para plegarse a la discusión. La Revista Nuestra Arquitectura profundizaba el tema en estos términos.

“Muchas personas han señalado a una casa en construcción con sus andamiajes, ladrillos y miles de partes componentes y han dicho ‘Allí hay un anacronismo’ o más simplemente ‘Dios mío’. Muchos han hablado de las causas y efectos de tal situación. Las causas son muchas y no hay manera de enunciarlas, simplificando. Los resultados son, sin embargo, mensurables en pesos y centavos. El aumento en el costo de las viviendas es fácil de comprender y se compara directamente con la creciente eficiencia de la producción y distribución de los otros componentes del presupuesto familiar.”

“Algunos han señalado que la elevación de los estándares de vida requieren más y más equipos para la casa, como agua corriente, caliente y fría, calefacción central, cocina eléctrica y así sucesivamente y atribuyen el mayor costo de la vivienda a los lujos. Esto es parcialmente verdad, pero cuando se pone el hecho de que un refrigerador moderno, de mucha mayor eficiencia que su antecesor de hace veinte años, tiene un precio de venta muy inferior al de éste, nos damos cuenta que hay de por medio algunos otros factores. El precio de la construcción debe subir cuando suben los estándares, siempre que una creciente eficiencia en

los métodos constructivos no consiga anular aquel factor.”
“La cantidad de mano de obra en la construcción convencional ha permanecido más o menos constante, pero el costo de la mano de obra ha subido y su eficiencia ha bajado. Cuando se añade el factor de una casi irresponsable movilidad (en gran parte un problema de posguerra) y un agotamiento de las reservas de hombres con habilidad manual, se constata lo que ello contribuye al elevado costo de la construcción.”

“Es claro que el método para bajar los costos sin sacrificar los salarios altos y los altos estándares, es industrializar los métodos de construcción. Por mucho tiempo se ha impedido que nuestra tecnología se ponga al servicio de la construcción de casas dentro de la economía industrial, y ello nos está costando muy caro”. ▶ 41

La manera de pensar que utiliza la Revista era contemporáneo a los grandes proyectos de viviendas que se gestaron en esa época, pero no podía ser más disímil. Las publicaciones de tipo profesional incluían, con cierta regularidad, artículos de otras revistas o escritos por los mismos colegas. Pero el ámbito profesional no tuvo una respuesta franca frente a estos reclamos de una postura mental distinta. La sucesión de artículos fue tibiamente aceptada por un público que si bien no discutió las posiciones sustentadas, tampoco adoptó los criterios propuestos. Prefirió, en cambio, seguir vinculando el déficit de vivienda argentino con las consecuencias de la guerra europea, pese a que dicha contienda hubiera arrasado con ciudades enteras de los países participantes, mientras Argentina se enriquecía comerciando con ellos. Por eso son escasos y nulos los intentos de poner en práctica las múltiples soluciones que aquellos países llevaron a cabo para salvar su propio déficit de vivienda.

41 ◀ NOAKES, E.F. “El alojamiento y la prefabricación”. Revista Nuestra Arquitectura. Diciembre de 1946, pp. 348 – 372. Publicado por gentileza del Journal of the Royal Architectural Institute of Canadá.

42 ◀ DYKERS, A.W. “Cartón para construcciones fabricado de la caña de azúcar en Luisiana”. Revista La industria azucarera, Septiembre de 1947, pp. 424 - 426

43 ◀ SORIA BRAVO, Custodio. “Patente N° 215.959. Cal hidráulica a base de escoria granulada de Altos Hornos”. En 1948, la Universidad Nacional de Tucumán, a través de la investigación del mencionado profesor, inició sus experiencias, en conjunto con los Altos Hornos de Zapla (Jujuy), usando la escoria de dicha empresa estatal, como aditivo de las cales aéreas. La patente correspondiente se obtuvo recién en 1979 después de superar largos trámites y trabas burocráticas durante más de treinta años.

La exposición de viviendas prefabricadas de Retiro mostró que la mayoría de los diseñadores había optado por sistemas livianos de madera. Tanto para ellos como para los empresarios que los financiaban, la posibilidad de fabricar con bagazo paneles útiles para la construcción, hubiera debido constituir una noticia verdaderamente importante. El bagazo, uno de los restos de la industrialización del azúcar, estaba constituido por la mayor parte de la fibra de la caña, una vez que se le había extraído los jugos que se usaban para la obtención de aquel producto. Sus posibilidades de reconversión eran notables. El material obtenido fue llamado Celotex y había nacido en 1920, pero en estos años surgían una serie de variantes que permitían su utilización en la construcción. Con 70 mil toneladas de bagazo seco se podía producir 46 millones de pies cuadrados de paneles aislantes de media pulgada de espesor; 30 millones de pies cuadrados de paneles saturados con asfalto de varias pulgadas de espesor y 30 millones de pies cuadrados de paneles duros. Entretanto, los 27 ingenios tucumanos y los 11 restantes en el país, quemaban el bagazo residual de sus molliendas, a modo de combustible adicional. Al mismo tiempo, buena parte de la población rural argentina continuaba viviendo en ranchos sin aislamiento de ningún tipo y los profesionales de la construcción clamaban por mayor inversión estatal para eliminar la vivienda rancho. ► 42

Los paneles de Celotex fueron conocidos años más tarde en la Argentina. Su utilización estuvo limitada por el alto costo que tuvo su importación. Nunca llegó a ser un material importante en la industria de la construcción y, menos aún, en el caso de las viviendas económicas. La industrialización de la construcción en este caso, hubiera servido para reforzar a la industria azucarera, cuyo desarrollo en los años inmediatos estaría seriamente afectado por depender casi

exclusivamente de una demanda tan inelástica como el consumo de azúcar.

La utilización del bagazo residual era uno de tantos ejemplos de reconversión industrial que podrían mencionarse entre las posibilidades de que disponía el país en ese entonces y no fueron aprovechadas por la dirigencia estatal, social o económica. En el desarrollo de este mismo título se ha mencionado los problemas derivados de la escasez de cemento en el país, en relación a los grandes planes de obras públicas encarados por el gobierno. Se pudo entender aquel problema como una consecuencia no esperada de una distribución deficiente que no alcanzó a responder a la fuerte demanda del material, requerida por el gobierno. Pero, aun cuando los cuadros de producción confeccionados por los mismos productores señalan que el país pudo haberse autoabastecido e incluso lograr márgenes para una discreta exportación, cabe preguntarse si no existían otros caminos alternativos.

Las cales hidráulicas constituyeron, desde tiempo inmemorial, un sustitutivo del cemento que resulta totalmente adecuado dentro de sus propios límites de resistencia. Por cierto, la utilización de este tipo de cales en la construcción de viviendas individuales o edificios públicos de escasa altura cabía holgadamente dentro de los límites de factibilidad de uso del material. Lamentablemente, la Argentina no dispone de este tipo de cales en forma abundante y de fácil obtención. Sin embargo, estudios realizados en aquellos años en la Universidad Nacional de Tucumán hubieran solucionado el problema a la par que facilitado otra forma complementaria de industrialización de la construcción. ► 43 Mediante el aprovechamiento de las escorias de altos hornos, utilizada como aditivo, se posibilitaba la transformación de cales aéreas en sus similares hidráulicas. Esta forma de

utilización no sólo convertía un desecho de Altos Hornos Zapla en un producto de nuevo valor industrial, sino que hubiera permitido disminuir los costos de un material crítico de ese entonces, como era el cemento, indispensable hasta en las viviendas económicas.

La política de sustitución de importaciones –una de las grandes preocupaciones del gobierno argentino de posguerra– tenía influencia en muchos más campos de la actividad productiva del país que las vinculadas a la de aquellos insumos tradicionalmente importados de Europa. La selección de las empresas que hubieran de contar con el apoyo de una financiación gubernamental debió considerar los efectos multiplicadores de cada actividad antes que la amistad o identidad ideológica de sus titulares. Asimismo, se debió tomar en cuenta que cuando el gobierno o los profesionales o las grandes empresas potenciaban un modelo de *casa chalet* o *monoblock* de vivienda colectiva (de alto costo unitario, la primera; necesitada de mayor cantidad de servicios, la segunda), simultáneamente, se estaba favoreciendo una modalidad de construcción determinada. A través de ella se aumentaba la demanda y la criticidad de ciertos materiales, de un particular nivel de formación de la mano de obra requerida y, consecuentemente, de la cantidad de brazos disponibles. Todo ello tendría su influencia en el costo de las viviendas construidas, pero, al mismo tiempo, se promovía el crecimiento de la industria de la construcción, tantas veces alabada por ser una gran generadora de nuevas posiciones laborales. También cabe agregar que los costos económicos de estas decisiones alejaban o acercaban al hombre común de sus posibilidades de acceder a la vivienda propia.

Por el contrario, situaciones como las mencionadas para ejemplificar las formas finales de uso del

cemento o del bagazo, nos enfrentan a posibles modos de potenciar nuestras riquezas naturales a través del aporte creativo de recursos humanos argentinos. Si bien es cierto que carece de sentido hacer historia de posibilidades que no se aprovecharon, sí es importante conocer las causas por las que ellas fueron desechadas, porque esas negativas manifiestan muchos aspectos del modo de pensar de aquella generación de dirigentes y hace más comprensible el conjunto de decisiones que adoptaron en su momento.

El “Plan Económico para 1952” fue un reconocimiento implícito de la necesidad de un cambio de actitud. Llegaba tarde para producir todos los cambios que se esperaban; el grueso de los planes de obra gubernamentales habían alterado profundamente el mercado y la economía, pero no habían constituido una ayuda para el desarrollo industrial del país. El mismo Presidente Perón anunció las medidas tendientes a lograr un cambio:

“Medidas a adoptar por el gobierno:

en materia de vivienda:

- ➔ *estimulo de la construcción privada de viviendas.*
- ➔ *racionalizar el uso y distribución de los materiales de construcción.*
- ➔ *reducir las obras públicas a los límites absolutamente indispensables para dejar libres los materiales, mano de obra y medios de financiación a la actividad privada.*
- ➔ *desalentar las construcciones suntuarias o de lujo y prohibir la construcción de viviendas que no se destinen a residencia permanente.*

en materia de racionalización de consumo:

a) De gastos públicos:

- ➔ *mantenimiento de las normas de economía vigentes.*
- ➔ *racionalización de las obras públicas a los límites absolutamente ... indispensables para dejar libres materiales, mano*

44 ◀ PERON, Juan Domingo. “Declaraciones sobre lineamientos del Plan Económico para 1952” Ob. cit.

45 ◀ HYLTON SCOTT, W. “Nosotros y la Guerra” Revista Nuestra Arquitectura N° 153. Abril de 1942, pp. 110 – 111.

En este artículo Hylton Scott puso de manifiesto su filiación socialista y su idea de la austeridad sería coherentemente utilizada en el contexto del informe sobre vivienda de dicho sector político (ver notas N° 1 y 2 y sus respectivos comentarios en el texto).

de obra y medios de financiación para que puedan ser usados por la actividad privada.

b) De consumo privado:

- plan de racionamiento del consumo industrial de aquellos productos críticos o escasos.
- racionalización del uso y distribución de los materiales de construcción".

"Los hombres y los pueblos que no sepan discernir la relación de bienestar con el esfuerzo, no ganan el derecho a la felicidad que reclaman" ▶ 44

El plan económico proponía, en términos generales, mayor productividad y menor consumo. Constituía un viraje de ciento ochenta grados respecto de la tónica general de la vida y la política que había propiciado el gobierno durante el primer período peronista. Este opción por una mayor austeridad ya había sido sugerido antes. En un artículo publicado durante el transcurso de la guerra, la revista Nuestra Arquitectura había considerado la situación argentina en el contexto mundial y había propuesto la necesidad de lo que ellos llamaban *remedio amargo para la idiosincrasia de este pueblo rico: moderación y equilibrio*.

Superando el tono moralizante del artículo, en él se pasaba revista a los principales problemas del momento: la inflación, el cierre de las importaciones, la falta de industrialización, todos ellos problemas que continuarían afectándonos durante el primer período peronista. El artículo de la revista Nuestra Arquitectura concluía diciendo:

«Una buena filosofía de la vida ha sido expresada en esta frase: demasiado de nada. Si el exceso fue malo en toda época, él sería doblemente pernicioso ahora que las palabras de orden deberían ser: moderación y cordura. Dentro de ellas, la

Argentina encontrará la receta para sortear, sin dolores, las graves dificultades del momento" ▶ 45

8. LOS FONDOS DISPONIBLES

En los años anteriores a 1939, el tema de la vivienda había pertenecido con toda claridad a la órbita de la actividad privada. No sólo los profesionales desempeñaban su actividad prioritariamente en ese ámbito. Las inversiones inmobiliarias, las entidades financieras que tomaban fondos o concedían préstamos, la construcción misma y su mejor colocación posterior en el mercado de los edificios de renta, estaban todos involucrados en el sector privado de la economía.

El sistema fue eficaz hasta los prolegómenos de la segunda guerra mundial, pero no podía exceder sus propios límites. Entre estos, cabe destacar el papel que jugaba el sistema financiero. En un momento en que las casas de renta constituían uno de los negocios más importantes, la estabilidad monetaria era un aspecto fundamental para la credibilidad de todas las transacciones. El sistema, con anterioridad a la guerra, atendía principalmente los dos extremos del mercado: los grupos de alto nivel económico y los de bajos recursos. Los protagonistas del negocio se dividían entre usuarios e inversores.

Los usuarios de altos recursos encontraban sus viviendas sin dificultad en un mercado que atendía preferentemente sus necesidades. En cambio los grupos de recursos medios o muy bajos resolvían sus necesidades de vivienda en la medida que las nuevas construcciones adoptaran criterios de diseño más apropiados a los valores que dichos grupos pudieran pagar o bien, a que el correr del tiempo y el uso

amortizaran parte de su valor y las viviendas bajaran su precio hasta el nivel adquisitivo de estos grupos sociales. Es decir, que el sector de altos ingresos tenía a su disposición la mayor cantidad de viviendas a estrenar, mientras que los demás encontraban sus techos en el mercado de viviendas usadas. Entre éstas, el tiempo de uso y el estado de conservación permitían afinar el precio final y atender entonces las necesidades de grupos de clase media baja y aun de los de escasos recursos. El sistema fue graficado con toda claridad por el arquitecto José Fernández Díaz. ►(GRAFICO 1)

La comparación de ambos croquis permite visualizar cómo la construcción de nuevas viviendas (zona negra) permite el aumento de unidades en la zona de confort y ello eleva el nivel mínimo de confort. A partir de esa elevación de nivel aumenta el número de viviendas para los sectores de menores recursos.

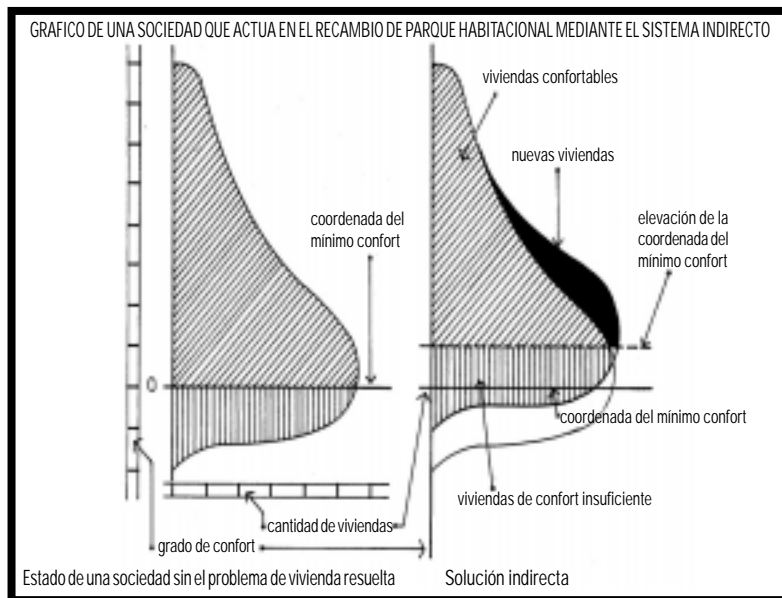


GRAFICO 1

Los inversores, en cambio, se agrupaban en empresas financieras que, oficiando de entes intermediarios, reunían los ahorros individuales y constituían los capitales necesarios para los fondos de inversión. Este sistema funcionaba, obviamente, mientras se cumpliesen dos condiciones básicas: a) los inversores individuales y las empresas que construían para atender las necesidades de aquellos –esta condición era muy importante para el caso de las compañías financieras– debían ser solventes y tener acceso al crédito hipotecario, cuando éste no era manejado por ellos mismos; b) los usuarios debían tener un nivel de vida acorde a las exigencias de la escala de alquileres vigente en el mercado.

Hasta comienzos del período en estudio, los sectores protagonistas: ahorristas individuales y los grupos financieros y profesionales, manejaban con soltura todas las posibilidades que brindaba la economía nacional. En ese contexto merecen mencionarse dos experiencias que intentaron cambiar la situación sin alterar las condiciones básicas del mercado. En ambos casos se trató de instituciones que actuaban como organismos de carácter público privado. La Comisión Nacional de Casas Baratas y el Hogar Ferroviario Argentino funcionaban a la par del sistema privado, sin intentar modificarlo. La posibilidad de atender otros niveles sociales –que no tenían acceso a los créditos ni capacidad económica para cubrir los alquileres habituales en el mercado– sólo podía funcionar realizando una fuerte inversión a fondo perdido, que salvara la diferencia. Ambas instituciones intentaron resolver dicho problema con diferentes resultados.

La Comisión Nacional de Casas Baratas, con escasos fondos previstos, que luego fueron políticamente recortados, intentó hacerlo sin variar los tipos de vivienda construidos, ni modificar los costos de construcción. En muy poco tiempo, se

encontró en dificultades para atender las necesidades del sector obrero y hubo de destinar sus viviendas a la clase media.

El Hogar Ferroviario Argentino tuvo un éxito relativamente mayor gracias a su organización de carácter solidario. La posibilidad de atender a una clientela propia menos numerosa, compuesta por sus propios afiliados, le permitió solventar las diferencias mediante el uso de sus propios fondos. Aún así, su producción tampoco alcanzó un gran volumen, ni se extendió en el tiempo. Logró, en cambio, una mayor trascendencia por el papel educativo y de promoción social que jugaba el funcionamiento de la cooperativa.

En ese contexto, las conclusiones del Congreso Panamericano de Vivienda Popular de 1939, produjeron algunos cambios notables. Si bien el Congreso estuvo restringido al público profesional de los arquitectos, sus conclusiones estuvieron permanentemente orientadas a las aspiraciones de todos. La enorme difusión que tuvo el Congreso en su momento, permitió que aquel objetivo principal adoptado por sus miembros, de atender la cobertura de las viviendas populares, en propiedad o en alquiler, indistintamente, calara profundamente en la opinión pública. Otra de las ideas principales que manejó aquel Congreso y comenzó luego a cobrar mayor ímpetu, fue la *necesidad de contar con el apoyo estatal*. En una primera apariencia, este pedido de colaboración al Estado parecía manifestar una claudicación de los grupos de inversión privados. En realidad, lo que realmente se pedía era la posibilidad de ampliar enormemente el mercado y tener el aval del gobierno en las inversiones que pudieran hacerse. El modelo que se adoptaba en esta ocasión era, fundamentalmente, el sistema que había puesto en práctica la administración del Presidente Roosevelt, en Estados Unidos de Norteamérica. La Administración Federal de Vivienda de aquel país, ya en 1934, había comenzado

a crear un sistema de colaboración entre sectores públicos y privados que facilitó un esperado auge de la construcción en el marco general de la política del New Deal. En aquel año se redactó la *Ley Nacional de Vivienda*, que se continuó con la *Ley de Vivienda de los Estados Unidos* en 1937, conocida también como la *ley Wagner-Steagall*. Ambas leyes crearon un amplio y generalizado sistema de financiamiento de viviendas, que se controlaba desde el gobierno central, pero que se ejecutaba realmente, en forma local, en cada localidad o municipio donde se construyeran las viviendas.

La propuesta que el Congreso Panamericano hiciera para nuestro país, suponía un aporte del Estado a una institución independiente que actuaría como ente financiero principal. De esta manera se dotaba a esa entidad de un capital inicial y se garantizaban las deudas de los futuros adjudicatarios y de los capitales e intereses particulares que intervendrían en la totalidad de las operaciones. Se avanzaba así, en la proposición de un sistema mixto, en condiciones de ampliar la base de cobertura del ámbito privado, que había operado hasta ese momento con notables limitaciones. En realidad este sistema nunca llegó a implementarse, pese a que los sectores profesionales lo promovieron durante casi todo el período en estudio. No sólo existieron dificultades para la organización de los aspectos financieros de los flujos de dinero que se necesitaban para operarlo. La escasa similitud de los sistemas republicanos, tanto de Argentina, como de Norteamérica, en lo que se refería al federalismo de sus respectivos funcionamientos, también influyó negativamente. A estas características primarias se unían las enormes diferencias que se podían computar entre los niveles de desarrollo de la Capital Federal y del resto del país. Estas diferencias se acrecentaban aún más, si se atendían los puntos de vista con que los dirigentes políticos de Buenos Aires, consideraban las posibilidades del interior para operar el sistema.

El cambio de gobierno de 1946 produjo un sensible cambio en el panorama. En sus comienzos, puso de manifiesto algunas coincidencias con la organización del New Deal y con algunas propuestas del presidente Roosevelt, ▶ 46 pero a medida que fue configurándose una doctrina política propia y alejándose de su vinculación previa con el gobierno que lo había precedido, aquellas connotaciones fueron debilitándose hasta desaparecer.

En 1943, el gobierno de la revolución había intentado crear un sistema de clara identificación con su similar norteamericano. La Administración Nacional de la Vivienda ▶ 47 canalizaba la utilización de los fondos aportados por la Comisión Asesora de la Vivienda Popular, como organismo vinculado al gobierno nacional. El sistema intentaba recrear la organización de la ley Wagner-Steagall, pero no logró su cometido.

A partir de la reforma bancaria de 1946, se reestructuraron las funciones del Banco Central, del Banco de la Nación Argentina, del Banco Hipotecario Nacional y del Banco Industrial (luego Banco Nacional de Desarrollo). Ese

cambio, que resultó trascendente desde muchos aspectos, sirvió específicamente para canalizar fondos del gobierno nacional en la acción crediticia del Banco Hipotecario, orientándolos hacia la construcción de viviendas.

El crédito hipotecario se convirtió en el instrumento más eficaz para financiar la obtención de la vivienda propia. No sólo se registró un aumento notable en los montos de los préstamos, sino que éstos fueron ajustándose cualitativamente. En este sentido, la revista Hechos e Ideas aportaba los siguientes datos:

46 ◀ BARREIRO, Rogelio. "Fundamentos doctrinarios del Plan Quinquenal". Revista Hechos e Ideas. Año VII, Tomo XII, N° 46, enero de 1948, pp.311 – 314. Este trabajo alude a dichas coincidencias y las remarca cuando dice "El Plan de Gobierno se limita a un intervencionismo de carácter humanista, como aspiró a ser el New Deal!"

47 ◀ La Administración Nacional de la Vivienda fue un organismo de corta existencia que unió la antigua Comisión Nacional de Casas Baratas con algunos entes financieros que operaban conjuntamente y que posteriormente quedó inmersa en la reorganización del Banco Hipotecario Nacional cuando éste modificó su carta orgánica.

48 ◀ VERA, Marciano. Ob. cit.

49 ◀ RIVERA, José María. "Reflexiones en torno a la función bancaria". Revista Hechos e Ideas. Año IX, Tomo XVI, N° 61, abril de 1949, pp.57 -58.

"...en el año 1947, el valor de los préstamos para la edificación alcanzó el 36 por ciento del total de las operaciones; en 1948 el 50,5 por ciento; en 1949 el 75 por ciento y en 1950 habrá alcanzado seguramente, el cien por ciento porque la institución mencionada había clausurado sus préstamos para actividades específicamente ajenas a la construcción." ▶ 48

En términos totales, equivalía a decir que el 65,57 por ciento de la inversión del cuatrienio 1947-1950, que alcanzó a \$1.961.100.000.- fue utilizado específicamente para la construcción de viviendas, por el Banco Hipotecario. El volumen de fondos volcados a esta finalidad fue sorprendente, pero sus efectos no siempre fueron tan buenos como pudo esperarse. Los problemas mencionados en los títulos anteriores facilitaron un sistema que acercaba una enorme masa de dinero que financiaba la compra de materiales y la mano de obra necesaria para su utilización, sin ninguna exigencia en el volumen de su calificación y adelanto tecnológico. En muy poco tiempo se generó una considerable inflación del consumo, en lugar del fomento de la inversión real que se propagandizaba.

"Convendría estudiar la posibilidad de absorber parte del poder adquisitivo excedente mediante la implantación de regímenes de crédito recíproco. Ello compensaría en parte el efecto expansivo creado por la política de dinero barato en el fomento de la vivienda propia. Se trata de provocar la esterilización de una oferta monetaria superior a la requerida, que está gravitando pesadamente sobre todo el sistema económico en donde prima, visiblemente, una gran propensión a consumir." ▶ 49

En realidad, el Banco Hipotecario Nacional había logrado aquella utopía con la que se soñaba durante el Congreso Panamericano de la Vivienda en 1939. Si bien el sistema im-

plementado no era el que se había propuesto entonces, se había conseguido otro que financiaba el costo de las viviendas y salvaba la imposibilidad de buena parte de los sectores populares para acceder a ellas. El Banco Hipotecario, reuniendo muchas de las capacidades exigidas al ente financiero nacional de aquel proyecto, nunca tuvo interlocutores válidos en las provincias, y menos aún, en las municipalidades, como para igualar la experiencia norteamericana.

Ahora, el Estado, a través del Banco Hipotecario, había introducido aquellos aportes a fondo perdido que siempre se habían extrañado. De esa forma, logró absorber y superar el mercado inmobiliario que, tradicionalmente, había sido atendido por la actividad privada. El aumento de los fondos destinados a créditos hipotecarios posibilitó un abaratamiento del dinero y, consecuentemente, hizo crecer el número de familias atendidas en su carencia de techo. No obstante, esta fabulosa disponibilidad crediticia no llegó a solucionar el problema de la vivienda. El entusiasmo de esta aparente solución al problema hizo olvidar a muchos que aquellos fondos nuevos del crédito debían financiar un crecimiento y desarrollo industrial y tecnológico que los profesionales y los empresarios no se decidieron a encarar.

Los sectores sociales que efectivamente carecían de vivienda no tenían acceso a los créditos porque sus salarios no alcanzaban para el pago de las cuotas. Cuando ello era posible, sus pautas culturales orientaron el gasto hacia el consumo antes que a la inversión. Por eso, si bien es cierto que durante estos años crecieron los recursos que el país destinó a construir viviendas; no es menos cierto que las migraciones internas aportaron un elevado número de habitantes del interior que no tenían casas en sus lugares de origen y continuaron en la misma situación, o peor, en alguna de las villas de emergencia que crecían alrededor de Buenos Aires.

CONCLUSIONES

Los ocho puntos anteriores constituyen un repaso de aquellos asuntos que, de una manera u otra, estuvieron vinculados a la temática de la vivienda durante el primer gobierno de Perón. No eran equivalentes entre sí. Algunos fueron casi fundamentales, como la falencia de la industria de la construcción o la escasez final de fondos destinables a vivienda. Otros, por el contrario, fueron prácticamente alternativos, como los errores que se detectan en la información de la época. Todos, sin embargo, han tenido que ver con la manera en que los protagonistas de aquel debate pensaron el problema.

Es probable que si se pudiera recalcular todas las estadísticas que nos pudieran interesar, aun históricamente, los resultados no serían muy diferentes a los que fueron usados en aquella época y que hemos mencionado en este trabajo. ¿Cuál es entonces el espíritu para hacer todas las observaciones planteadas en nuestro primer capítulo? ¿Qué relevancia tiene actualmente proponer ese problema? Si nuestro enfoque se agota en sus aspectos académicos solamente, creo que su relevancia sería escasa. Su importancia radica más en su modo de mostrar los comportamientos de entonces, antes que en marcar un monto de error determinado.

Los niveles de conocimiento en estadística que supone el IV Censo Nacional de Población de 1947, ponen de manifiesto que no faltaban, en ese momento, los recursos humanos necesarios para llevar a cabo los estudios utilizados por el gobierno sin caer en errores tan gruesos como los señalados. Si ello es así, habremos de reconocer que la discusión de estos temas no alcanzó el nivel de rigurosidad que se pudo esperar del Congreso Nacional. Sea porque nadie paró mientes en los datos estadísticos aportados; sea porque

concientemente se dejaron pasar los errores cuando la situación que mostraban esos números era tan crítica como la que todos querían argumentar, o sea porque muchos de los intervinientes confiaron en el conocimiento estadístico del que hacían gala los demás y no se percataron de los errores, lo cierto fue que la aceptación de tal información ponía en evidencia la escasa rigurosidad científica de aquellos que asesoraban al gobierno. Falta de rigurosidad que no reside en la ausencia de discusión del dato estadístico, sino más bien en la poca preocupación de estudiar a fondo los datos que manejaban los miembros del gobierno.

La urgencia por producir cambios en el quehacer diario del gobierno, sumado a la imagen de extrema eficacia que se buscaba mostrar, justificaba uno de los lemas que marcaban el ritmo de gobierno. El mismo Presidente lo había expresado cuando había dicho: *“Mejor que prometer es realizar, mejor que decir es hacer”*. El gobierno estaba comprometido con el hacer. No parecía un tiempo para dedicar al estudio. En varias oportunidades se comprometieron la realización de estudios en profundidad sobre temas de gobierno que nunca fueron llevados a cabo. Terminaron siendo buenas excusas para que el tiempo que se debía dedicar a ello fuera ganado para cambiar las situaciones originales mediante posturas apriorísticas y una demasiado voluntarista actitud de hacer.

Pero debiera señalarse también que esta no fue una actitud exclusiva de los integrantes del gobierno. Todos los grupos que integraban la sociedad tuvieron una actitud similar. Los profesionales que se vieron sacudidos por el reclamo de uno de sus colegas cuando se quejaba que los demás tildaban de *pacotilleros* o de *“jerry builders”* a quienes atendían problemas de vivienda popular, ▶ 50 enfrentaban problemas similares. El artículo del arquitecto Medhurst

Thomas mostraba muy tempranamente sus inquietudes para encarar una modalidad nueva y diferente de la tarea profesional. Sin embargo, para hacerlo debía enfrentar la falta de conocimiento de sus mismos colegas, que no eran capaces de entender su punto de vista.

Años después, el ingeniero Migone apuntaría a la falta de adecuación del quehacer técnico a los requerimientos de la industria de la construcción y de los tiempos de cambio que se vislumbraban a través de los más iluminados teóricos del Movimiento de la arquitectura Moderna. En todos los casos, la respuesta fue similar. Ignorar la necesidad de estudios sobre aspectos nuevos del ejercicio profesional y mantenerlo sin cambios que pudieran afectar el *status quo*. Eran tiempos de considerable dependencia de lo que se hiciera en el exterior, en especial Europa. Por sobre todo, esa actitud implicaba una minusvaloración de los cambios gestados localmente, justamente porque le faltaba la convalidación externa de la experiencia extranjera.

En muchos casos, los funcionarios del primer gobierno peronista fueron deudores de ese espíritu, con el agravante de no contar con muchas experiencias personales, ni estudios en el exterior, ni conocimientos sobre lo que se hacía por entonces en Europa, que convalidaran su propio espíritu de cambio. Se encontraron entonces enfrentados a una voluntad de hacer pero, al mismo tiempo, con una tradición de convalidar todo lo que se hiciera con la experiencia extranjera. El país en ese entonces procuraba introducir cambios a marcha forzada, sin que sus dirigentes supieran cómo avalarlos frente a situaciones que por momentos desafiaban la experiencia externa y requerían arriesgarse por la solución que se propusiera. Esta ambivalencia en los comportamientos trajo aparejada, tanto la permanente actitud de prueba y error con la que se manejaba las políticas de

obras y buena parte de las mismas decisiones económicas que la posibilitaran, como la tibieza y ambigüedad de muchas decisiones de gobierno que apuntaban, al mismo tiempo, en un sentido y en el contrario.

Más allá de los fundamentos teóricos que tuvieran las posturas del gobierno, de los empresarios o de los profesionales, en el país campeaba un espíritu de modernidad. En la arquitectura, las posiciones sustentadas por el Movimiento Moderno, comenzaron a tener un correlato nacional cuando varios profesionales argentinos se convirtieron en sus líderes locales: Bonet, Ferrari Hardoy, Kurchan, Williams y varios otros.

Conceptualmente, la idea de vivienda popular también fue actualizada. La sucesión de expresiones que aludían a un mismo concepto de vivienda van mostrando cómo la imagen de un alojamiento humilde previsto para el sector obrero, fue transformándose en una imagen distinta que correspondía a la casa que se deseaba conseguir para todos los trabajadores, cualquiera fuese su ubicación laboral o sus ingresos económicos. Ello implicaba las políticas de bienestar que llevaba a cabo el Estado Benefactor y aunque resultaran discutibles en el largo o corto plazo, eran la tónica actual en el mundo de mediados del siglo XX. Esta modernidad del pensamiento, más aparente que real, parecía liberar al país de enfrentar muchos conceptos anticuados que parecían retrasar nuestro desarrollo.

Coexistían posturas sociales de avanzada sobre la responsabilidad del Estado frente a los sectores económicamente más débiles, planes de vivienda de construcción masiva y propuestas de desarrollo industrial, con la indiferencia de los empresarios para desarrollar al máximo sus empresas, con la actitud de ignorar posibilidades tecnológicas para el mejor aprovechamiento de recursos materiales disponibles, con

la indiferencia de sectores importantes del gobierno central frente a las posibilidades de una descentralización del poder que pudiera afectar sus propios intereses particulares.

Así, los aspectos más positivos de las políticas sociales de la época se vieron frustrados por la falta de esfuerzos similares e igualmente positivos en el desarrollo de la industria (el caso de la producción de cemento y la falta de apoyo a la producción de cales hidráulicas es un caso paradigmático, aunque también lo fue el desaprovechamiento del bagazo en la industria de la construcción o la falta de adecuación de la tecnología constructiva evitando la prefabricación y la normalización de los materiales). Tampoco encontraron un correlato fácil en la política financiera cuando se intentó la modernización del sistema bancario, pero éste no fue acompañado por un crecimiento y desarrollo de sus agentes en el interior del país, ni por el reconocimiento de autoridades locales que cogestionaran el desarrollo urbano de cada ciudad.

También la llegada de grupos inmigrantes a las ciudades más importantes del país, suponía esta vivencia contradictoria de verse embarcados en conceptos actuales y enfrentarlos con actitudes que, en el fondo, rechazaban el cambio. Por estos años, el país vio cómo se incrementaban las cifras de población que llegaba para alojarse en las ciudades. Si bien es cierto que existió un repunte en las cifras de inmigrantes extranjeros llegados a la Argentina, también lo es que la mayor parte de dicha población migrante estuvo constituida por población rural que fue a la ciudad en busca de mejores posibilidades de progreso.

La coincidencia de inmigrantes europeos que buscaban una nueva oportunidad en la vida después de haber vivido la catástrofe de la segunda guerra mundial, con la necesidad

de técnicos medios y altos del sector industrial que requiera la incipiente industria nacional, facilitó la llegada de amplios sectores de grupos que respondían a las características de ambos perfiles. Pero ese mismo desarrollo de la industria nacional convirtió al obrero calificado y no calificado del sector industrial en un grupo favorecido por las circunstancias.

El gobierno, más preocupado por el desarrollo de estas políticas, descuidó el desarrollo paralelo del campo hasta que, en 1951, el despoblamiento de la pampa húmeda, en particular, y de toda el área rural, constituyó el primer alerta sobre el monto de estas migraciones internas. Casi simultáneamente, se comenzó a detectar una sensible baja en la producción agrícola. Este fue un dato importante para la decisión de organizar de manera diferente el presupuesto nacional y dio lugar al Plan Económico para 1952. Pero estos cambios tuvieron escasa repercusión en la migración interna que el país estaba viviendo. La población rural había detectado las diferentes posibilidades que se le ofrecían a los obreros urbanos y no estaba dispuesta a perder esa oportunidad de prosperar.

La llegada de buena parte de esa inmigración rural coincidió con la institucionalización política de los primeros beneficios que el Estado Benefactor otorgaría al sector de los trabajadores de bajos recursos. La implementación de esta política nueva dentro del país, tuvo un correlato natural en la organización y estructuración del nuevo partido oficialista. Así, las campañas de afiliación al nuevo partido justicialista se vio beneficiada por la paralela ejecución de una política social muy activa que solucionaba viejos problemas de desatención de necesidades populares. Por eso, la mayor parte de los sectores obreros no consideraron muy críticamente la desatención del campo, ya que simultánea-

mente recibieron los beneficios en el sector de la industria. Teóricamente, había quedado atrás también la despreocupación con que los gobiernos conservadores habían recibido a los inmigrantes de comienzos del siglo XX. En su momento, esa falta de atención de las necesidades de alojamiento del inmigrante recién llegado había favorecido el auge de los conventillos. Este era un temor recurrente que conservaban todos los dirigentes políticos con alguna sensibilidad social. El tema de la inmigración se asociaba de inmediato con un nuevo crecimiento de aquel tipo de alojamiento popular. Sin embargo, el gobierno contaba con un reaseguro que sus predecesores no habían tenido. La envergadura y la cantidad de planes de vivienda que se comenzaron durante el primer período de gobierno y se concluyeron durante el segundo mandato del Presidente Perón, permitían demostrar a todo el mundo que el gobierno había cumplido su papel.

Es probable que desde el estricto punto de vista de los planes de obra tal convencimiento resultase acertado. El gobierno había hecho crecer el volumen de esas obras hasta un nivel desconocido en nuestro país. Tanto era el incremento de sus planes de vivienda que se habían producido momentos críticos en la provisión de los materiales básicos necesarios y había sido imprescindible salir al exterior para importar los saldos faltantes de esos insumos. Lo que pocas veces se ha mencionado, es el alcance de *radicación de nueva población* que tienen siempre las políticas de migración y las de vivienda.

La falta de criterios demográficos ordenando las migraciones e intentando una actividad programada que la convirtiera en una política de gobierno, hizo que el incremento de población urbana, derivado de la enorme movilidad social existente, se concentrara en las áreas suburbanas.

Dicho incremento, producto de la falta de incentivos rurales, del aumento salarial de los obreros urbanos y de la fuerte inversión en viviendas populares, generó ese fenómeno nuevo que se conoció como las *villas de emergencia*. Con toda seguridad, el campesino recién llegado no era el ocupante previsible de los nuevos barrios construidos. Para ello era preciso contar previamente con un empleo que tuviera un salario suficiente como para cubrir las cuotas que requería el acceso a las nuevas viviendas de los barrios de trabajadores. Estas cuotas, aunque subsidiadas por la financiación oficial, eran bastante altas. Por mucha movilidad social que existiera –y es necesario reconocer que dicha movilidad fue bastante alta en el período– ésta no era suficiente para un acceso inmediato a todos los beneficios que implicaba el convertirse en un habitante urbano. Pero, además, es necesario comprender que la extensión de dichos beneficios actuaba como un polo de atracción para nuevos migrantes. Por ello, esta fue una carrera perdida antes de comenzar. El volumen de población rural que se asentó en las inmediaciones urbanas siempre fue mayor que las posibilidades de vivienda que se creaba para los sectores obreros. También explica porqué fueron tan diferentes las inversiones de vivienda que se hicieron en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires con respecto de las que se hicieron en el resto del país.

Una desproporción similar se pudo observar entre lo invertido en las áreas suburbanas de los centros que contaban con inversiones en el sector industrial y aquellas otras que no se vieron favorecidas por tales beneficios. La atracción urbana de los grandes centros que concentraban las nuevas instalaciones industriales fue enorme. La población existente en aquellos centros urbanos fue tomada por sorpresa por este crecimiento inusitado de las ciudades. Así como había sucedido con la inmigración europea, existieron sectores que comenzaron a reaccionar frente a los nuevas formas de vida

que traía aparejada el rápido aumento de población. No extraña demasiado que el calificativo que se dio a este proceso de crecimiento urbano fuera el de *aluvión*. A veces con carácter más peyorativo, otras con carácter meramente descriptivo, este concepto del *aluvión* poblacional fue adoptado en forma generalizada, incluso hasta por los intelectuales.

Este concepto del *aluvión* contribuyó, en buena medida, a la aparición de una imagen de emergencia. En realidad no existía tal emergencia. Todos los casos de carencia de vivienda que se pudieran contabilizar eran producto de un proceso de varios años que nada tenía de sorpresivo. Por el contrario, todos los sectores protagonistas tenían su cuota de responsabilidad en ello. Pero la retórica propia de la posguerra había provisto un argumento más a la dialéctica de la crisis de la vivienda: la emergencia social.

El concepto de emergencia era coherente con muchos enfoques operativos de la época. En primer lugar, apuntaba a la necesidad de soluciones urgentes y, para muchos, este tipo de solución ponía de manifiesto la disponibilidad de cada uno para demostrar su sensibilidad social y su preocupación por las carencias de los grupos humanos más desprotegidos. En muchos casos, tales urgencias fueron producto de la desorganización. Cuando el senador Teisairé comparaba la cifra que se pagaba en concepto de rentas en una villa de emergencia con el costo de convertir a sus habitantes en propietarios (ver nota N° 5) estaba aludiendo a una de tales formas de desorganización de uso del dinero. Pero la búsqueda de soluciones rápidas, aunque se reconociera la ventaja de hacer algún estudio en profundidad que aportaría un conocimiento más adecuado, concitó el interés y la preocupación de la mayoría. Por otra parte, durante el primer gobierno del peronismo, la disponibilidad de fondos y la capacidad para generar proyectos sociales fue amplia y

abundante. Hubo casos en los que se tuvo la posibilidad de desarrollar proyectos alternativos, pero simultáneos. El país mismo se convirtió en un inmenso laboratorio social que llevaba a cabo toda iniciativa que tuviera posibilidad de ser cumplida con éxito.

No era un secreto para nadie que, en muchos casos, estas soluciones no serían definitivas. El concepto de provisorio también se convirtió en herramienta común. En el tema de la vivienda, resulta sintomático que, por estos años, se comenzara a utilizar con frecuencia el término *alojamiento*, como si fuera sinónimo de lugar de residencia. Más allá de las connotaciones socioeconómicas que tuvieran ambos términos, la idea de alojamiento estuvo siempre vinculada a la idea de lo temporario, mientras que *residencia* se refería al lugar de habitación permanente. La precariedad de muchas de las soluciones intentadas fue aceptada como un complemento ineludible cuando, simultáneamente, se pretendía rapidez y eficacia en las soluciones.

En este sentido, las consecuencias de la emergencia y de los alojamientos precarios como alternativa, crearon una situación equiparable a la que debieron enfrentar los inmigrantes europeos de comienzo de siglo. En aquella época el *conventillo* se erigió en una solución no querida, pero aceptada por la mayoría de los necesitados de un techo. En este momento, la *villa de emergencia* se convirtió en una forma de asentamiento provisorio para inmigrantes rurales, que repetían, en el ámbito urbano, las formas de procesamiento precario de materiales de desecho, a las que estaban acostumbrados en sus lugares de origen. Pero el hacinamiento, la promiscuidad y, por último, la enorme cantidad de migrantes, completaron la característica de desastre que acompañaron a estas villas de *emergencia* que se convirtieron en permanentes.

Pero la preocupación por el cambio no fue producto exclusivo de los *programas de atención a los grupos humanos económicamente más débiles*. Los profesionales más avanzados, aquellos que coincidían en la vanguardia, tenían preocupaciones similares. El centro de su atención estaba ocupado por un nuevo concepto de vivienda. La tradición se había quedado fijada en una modalidad operativa que era inútilmente historicista y que atendía preferentemente las necesidades de los grupos burgueses. Continuar esa tradición era como quedarse detenido en las formas de vida que habían sido válidas hasta los años previos al comienzo de la guerra. En Europa se había producido un fuerte cambio en la concepción de la vivienda durante los años de la entreguerra. Durante ese lapso, los arquitectos europeos habían prestado especial atención a los procesos industriales. Algunos habían observado dos niveles de aplicación para los mecanismos de operación industrial. El primero y más evidente era la utilización de la industria en el procesamiento de los materiales, convirtiendo los tradicionales métodos del *arte de construir* en una *industria de la construcción* que permitiera trabajar en mayor escala. El segundo, consistía en aplicar criterios industriales a la concepción misma de la vivienda. Esa aplicación lograba la utilización de menos superficie, porque se potenciaba la idea de la vida en un espacio mínimo. Ello suponía también una utilización más eficaz de la vivienda. El logro de estos objetivos acercaba la casa resultante a la concepción que Le Corbusier proponía para la vivienda moderna: la idea de una *máquina de habitar*.

Cuando Le Corbusier vino a la Argentina, alrededor de 1925, se habló mucho de la *máquina de habitar*. Sólo algunos pocos captaron el sentido profundo de la expresión. Ni en la expresión misma, ni en el pensamiento de Le Corbusier, cabía una interpretación literal. Lo que se estaba fomentando era un ideal de máxima eficacia, en el cual fuera posible que

cada una de las partes de cada casa tuviera el mismo funcionalismo que las partes de una máquina para servir al objetivo de habitar. La máquina de habitar trajo aparejada una crítica implícita para todas aquellas viviendas que no cumplieran esos requisitos de funcionalidad. Le Corbusier englobó en esa crítica a la mayoría de los edificios construidos para la renta en Buenos Aires. Se refirió a ellas como vivienda insalubre, antihigiénica y hacinada. Pero la ciudad no llegó a molestarse, porque igual calificativo había merecido París.

Algunos profesionales se hicieron eco de esos comentarios del maestro, pero no fueron muchos los que continuaron con su prédica y menos aún los que consiguieron realizar una producción que no quedara afectada por el crítico comentario de Le Corbusier. En ese sentido, no era muy factible esperar un cambio que se iniciara en el ejercicio profesional. El comienzo de una posibilidad de cambio se produjo a través de la política nacional. El acceso de Perón a la presidencia de la República abrió a los arquitectos, la posibilidad de diseñar en base a criterios diferentes, al mismo tiempo que se cambiaron los destinatarios de las obras de mayor envergadura y la escala en la que se debían resolver los problemas. La opción de trabajar para objetivos sociales y atendiendo problemas de vivienda de larga data en el país, tenía el correlato de verse involucrado en obras públicas oficiales, en políticas específicas y en organismos de gobierno supeditados a los vaivenes del poder. Para muchos profesionales, que tuvieron clara su propia definición política, la decisión fue fácil en un sentido u otro. Unos se plegaron al grupo de profesionales del Estado y a los que trabajaron con los grupos intermedios que proponían la construcción de barrios o conjuntos de vivienda. Los otros persistieron, con éxito relativo, en la tarea de diseñar casas para los sectores más acomodados de la sociedad. Muchos fueron los

que sin definición personal hecha, hubieron de navegar aguas turbulentas para mantenerse en actividad.

La mayor dificultad que todos habrían de enfrentar era el hecho que la sociedad no esperaba que los profesionales continuaran el discurso de Le Corbusier, sino que decidieran cambiar sus propios discursos, modificando sus propias formas de diseño. Ello suponía un cambio personal y profesional muy importante. En esos años obligaba a modificar comportamientos y actitudes que podían rozar las formas de vida. En ese nivel, finalmente, la posibilidad de cambio comenzó a frustrarse.

Pero no fue tanto en lo personal e individual donde se manifestaron con más fuerza los impedimentos. Los problemas que aparecieron en el surgimiento de una industria nacional de la construcción son más claramente determinantes de aquella crisis profesional, que no se produjo sólo entre los arquitectos, sino que afectó por igual a ingenieros y constructores; a empresarios e industriales. Tan difícil fue la opción de aquellos que debían elegir entre los modos tradicionales y los menos convencionales del ejercicio profesional, como la de los empresarios que debieron alinearse con los grupos liberales o con los de carácter más corporativo, para poder organizar su trabajo. En ambos casos, lo que se ponía en juego era la subsistencia de una forma de encarar el trabajo, pero dicha decisión debía hacerse tomando partido en una opción de neto carácter político.

En el caso de la política financiera que solventaba los planes de vivienda no se produjeron conflictos porque dependían de la existencia de una política oficial para el uso del crédito. Esta existió y fue puntualmente acordada por el gobierno. De tal manera, constituía una oferta que sólo podía ser aceptada o no atendida. Obviamente, la política fue

un éxito, más aún cuando la misma favorecía a los usuarios de los créditos. Para muchos, no obstante, fue susceptible de críticas pero, difícilmente podían tener mucho peso cuando las mismas debían enfrentar toda la acción de gobierno. La pregunta clave que se proponía dicha crítica, permanece aún sin respuesta y, actualmente constituye una cuestión abstracta. ¿Construir viviendas de alto costo por unidad porque están pensadas para atender carencias históricas de un usuario despojado socialmente, justifica que se usen fondos públicos en atender a un número limitado de beneficiarios sin lograr la solución del problema, aun a riesgo de agravarlo? O bien, ¿es preferible invertir la mayor parte de los fondos involucrados en mejorar o actualizar la industria de la construcción y a través de la modernización de la actividad abaratar los costos por unidad y elevar el número de beneficiarios?

Si la respuesta a estas preguntas constituye una cuestión abstracta, pareciera que las mismas carecen de sentido. Si la intención de tales preguntas es obtener una respuesta a cuestiones de cincuenta años atrás, no pueden haber dudas respecto de su carácter de cuestión formal. Pero si tales cuestiones pueden plantearse como forma de revisar nuestra experiencia nacional en una coyuntura de desarrollo que se vio pospuesta, vale la pena su reformulación, con el propósito de decidir con más claridad nuestras futuras opciones políticas. En lugar de quedar atrapados en una opción partidista, sería preferible poder enrolarse en una actitud de cambio que controle las variables políticas, antes que ofuscarnos por éstas y terminar siendo incapaces de cortar el nudo gordiano de una nueva opción de desarrollo que, quizás, sea la última.

BIBLIOGRAFIA

1. ANDREOZZI, Manuel. "El problema de la vivienda en Tucumán". Tucumán 1939.
2. ARGENTINA. "Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular". Revista de Arquitectura. Buenos Aires. Octubre de 1939.
3. ARGENTINA. "IV Censo Nacional de 1947". Buenos Aires. 1947.
4. ARGENTINA. DIRECCION DE ESTADISTICAS SOCIALES. "Investigaciones sociales 1943-1945". Buenos Aires 1946.
5. ARGENTINA. MINISTERIO DE ECONOMIA. "Desarrollo y ejecución del Plan de Gobierno 1947-1951 y previsiones para 1952". Sin dato editorial. Informe de la Biblioteca Reservada Peronista en la Biblioteca del Congreso Nacional Buenos Aires. ca 1951.
6. ARGENTINA. PRESIDENCIA DE LA NACION. "Aspectos generales y objetivos del Plan Económico para 1952". Revista Hechos e Ideas. Año XIII, Tomo XXIV, N° 102. Buenos Aires. Septiembre de 1952.
7. ARGONZ, Joaquín. "Justicia social: soluciones argentinas". Ed. El Ateneo. Buenos Aires. 1945.
8. BUSSIO, Agustín. "El problema de la vivienda en el plan de gobierno". Revista Hechos e Ideas. Año IX. Tomo XIV N° 52. Buenos Aires. Julio de 1948.
9. CAFFERATTA, Juan F. "Proyectos de ley sobre ampliación de la ley N° 9677". ARGENTINA. CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, correspondientes al 17/05/1939 y al 22/06/1939.
10. CEREIJO, Ramón. "El Plan Económico de 1952 y la consolidación de la prosperidad nacional". Texto de la conferencia ante la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Revista Hechos e Ideas. Año XIII. Tomo XXII

- Nº 98 – 99 Buenos Aires. Mayo-Junio de 1952.
11. DYCKMANN, Enrique et al. "Informe sobre la vivienda obrera" ARGENTINA. CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, correspondiente al 12/09/1939.
12. DYKERS, A.W. "Cartón para construcciones fabricado de la caña de azúcar en Luisiana". Revista La Industria Azucarera. Buenos Aires. Septiembre de 1947.
13. GUIDO, Angel. "Plan Regulador de Tucumán". Edit. Facultad de Ciencias Matemáticas – Físico – Químicas y Naturales. Universidad Nacional del Litoral. Rosario. 1941.
14. HERNANDEZ – MOCHKOFKY. "Investigación sobre el nivel de vida en la ciudad de Tucumán". Centro de Investigaciones Sociológicas. Universidad Nacional de Tucumán. Tucumán. ca.1962.
15. HUMBERT, Ricardo. "La reconstrucción en Francia". Revista de Arquitectura. Buenos Aires. Abril de 1947.
16. JOURDAIN, Francis. "La habitación humana". Revista La Arquitectura de hoy. Nº 6. Buenos Aires. Junio de 1947.
17. MEDHURST – THOMAS, C.E. "Casas baratas (?)". Revista de Arquitectura. Buenos Aires. Mayo de 1924.
18. MENDIOROZ – DOUILLET. "Memorial de la Corporación de Arquitectos Católicos sobre la vivienda en Buenos Aires". Revista Nuestra Arquitectura. Buenos Aires. Julio de 1940.
19. MIGONE, Luis. "La vivienda popular" Texto de un discurso pronunciado en el Centro Argentino de Ingenieros. Revista de Arquitectura. Buenos Aires. Noviembre de 1939.
20. NOAKES, E.F. "El alojamiento y la prefabricación". Revista Nuestra Arquitectura (publicado por gentileza del Journal of the Royal Architectural Institute of Canadá) Buenos Aires, Diciembre de 1945.
21. PASTOR, José M.F. "La vivienda urbana". Revista de Arquitectura Nº 284, agosto de 1944. Buenos Aires.
22. PERON, Juan D. "Lineamientos del Plan Económico para 1952". Texto del mensaje radiofónico por Radio Nacional. Revista Hechos e Ideas. Año XII. Tomo XXII. Nº 95. Buenos Aires. Febrero de 1952.
23. RIVERA, José María. "Reflexiones en torno a la función bancaria". Revista Hechos e Ideas. Año IX, Tomo XVI, Nº 61. Buenos Aires. Abril de 1949.
24. VERA, Marciano. "El crédito oficial y el problema de la vivienda". Revista Hechos e Ideas. Año XI Tomo XX Nº 82. Buenos Aires. Enero de 1951.
25. VILAR, Antonio. "La vivienda popular". Ponencia del autor ante el Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular". Revista de Arquitectura. Buenos Aires. Enero de 1940.
26. ZUCCHI, Lucia Piossek de (comp.). "La inmigración en la Argentina". U.N.T., Tucumán 1979.

Descentralización de la política habitacional y gestión territorial ▶¹

Mercedes Lentini
Delia Palero

El presente artículo trata, fundamentalmente, de la necesidad de integrar las políticas habitacionales y las de desarrollo urbano y territorial en la búsqueda de un enfoque integral para el tema de los asentamientos humanos en América Latina en un contexto de globalización y conformación de bloques regionales. Como caso de estudio se aborda la política habitacional de Mendoza, de carácter descentralizado y participativo, y sus implicancias en la modificación en los patrones de asentamiento territorial de la población. Se indaga, en primer lugar, en torno a macrofactores de carácter económico, social y demográfico que están condicionando la modificación del escenario territorial de la provincia y, en segundo término, acerca del impacto que puedan haber tenido en el mismo las políticas de vivienda que han transitado desde un modelo benefactor de bases keynesianas hacia un modelo neoliberal caracterizado por procesos descentralizadores y participativos.

This paper deals with the need of integrating housing policies along with urban and territorial development ones, in search of an integral approach for human settlements in Latin America within a context of globalisation and the creation of regional blocks. The housing policy of Mendoza is taken as a case study. This policy is decentralised and participatory and its implications for population territorial settlements are studied. The search is first done around economical, social and demographic macro factors which play a role in modifying the territorial scene in the province and secondly, on the impact which the housing policies could have had on the territory, such policies have moved from a benefactor model with keynesian bases to a neoliberal one characterised by decentralisation and participatory processes.

1 ◀ El presente artículo constituyó una ponencia expuesta en el VI Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (Red-ULACAV), realizado en la Ciudad de Córdoba, Argentina, durante los días 5, 6 y 7 de octubre de 2000.

En la década de los noventa Mendoza participa en el marco nacional a través de un modelo de política habitacional que la ha caracterizado en un doble sentido:

- a) por un lado, mediante principios y programas innovadores se anticipa a otras provincias en la implementación de una política basada en la descentralización efectiva hacia los municipios, la participación de la comunidad, la ampliación de la oferta habitacional y la transformación de la obra pública en obra privada.
- b) Por el otro, se convierte en escenario de un modelo que entra en crisis hacia fines de la década fundamentalmente por problemas de debilitamiento de los mecanismos de control por parte del Estado y de la instalación, en muchas de las organizaciones participantes, de prácticas que impiden la creación del capital social y humano necesario para alcanzar un verdadero desarrollo social.

Gran parte de las críticas a la implementación del modelo giraron en torno a aspectos vinculados con el inadecuado emplazamiento de los conjuntos, la mala calidad de las obras, la instalación de prácticas clientelísticas en la vinculación del Estado con la sociedad civil, cuando no de usos indebidos de los fondos asignados a las organizaciones sociales.

En el presente artículo nos ocuparemos, fundamentalmente, de la relación entre la política habitacional de Mendoza, de carácter descentralizado y participativo, y sus implicancias en la modificación en los patrones de asentamiento territorial de la población. Trataremos de indagar, en primer lugar, en torno a macrofactores de carácter económico, social y demográfico que están condicionando la modificación del escenario territorial en nuestra provincia y, en

segundo lugar, acerca del impacto que puedan haber tenido en el mismo las políticas de vivienda que han transitado desde un modelo benefactor de bases keynesianas hacia un modelo neoliberal caracterizado por procesos descentralizadores y participativos.

LAS MODIFICACIONES DE LOS PATRONES DE ASENTAMIENTO EN AMERICA LATINA EN EL MARCO DE LOS CAMBIOS EN LOS MODELOS DE DESARROLLO

El proceso de urbanización, producto del desarrollo del sistema capitalista de industrialización, alcanza su máximo dinamismo durante la segunda mitad del siglo XX, más específicamente durante los años 40 y 50. Si bien durante las últimas décadas la velocidad de la urbanización está declinando, América Latina y el Caribe pueden caracterizarse hoy como una de las regiones más urbanizadas del planeta, con un 73,4 por ciento de su población de carácter urbano, y como la más urbanizada del mundo subdesarrollado, con valores similares a los de Europa y América del Norte y muy distante de Asia o África. (Mac Donald y Simioni, 1999); (Mac Donald y otros, 1998).

Este proceso de urbanización se ha ido materializando en el espacio siguiendo diversas tendencias de ocupación del territorio, estrechamente vinculadas a los modelos de desarrollo que han prevalecido en la Región.

Durante el periodo de la implantación del modelo desarrollista en América Latina, se afirmó un patrón de asentamientos humanos que fue la expresión territorial de las nuevas políticas. Los centros urbanos que contaban con las mayores ventajas fueron los que ejercieron mayor atracción para las nuevas actividades industriales y para la población,

produciéndose una persistente tendencia a la concentración territorial y al aumento de la primacía urbana.

Durante la vigencia de este modelo, las políticas territoriales que propugnaban corregir estas tendencias concentradoras difundiendo el crecimiento hacia zonas periféricas resultaron poco efectivas, estimulando únicamente la tendencia al crecimiento y a la expansión de sub-sistemas centrales que ocasionaron en la mayor parte de los casos procesos de suburbanización. (De Mattos, 1993).

Bajo los nuevos fundamentos económico-sociales de cuño neoliberal que se impusieron en la década de los 90, la forma de concebir la gestión pública para enfrentar los problemas territoriales supuso que el libre juego de las fuerzas del mercado era condición necesaria para lograr una distribución territorial más equilibrada de las fuerzas productivas y de la población. En este contexto, y bajo la égida de un Estado "facilitador", las nuevas estrategias desplegadas por los capitales privados comenzaron a producir algunas mutaciones importantes en el patrón territorial de acumulación y crecimiento, dando lugar a la irrupción de nuevas áreas y ciudades, al mismo tiempo que algunos lugares que en el pasado habían crecido sobre la base de actividades vinculadas con el modelo anterior perdieron viabilidad económica en el nuevo esquema.

"La evidencia empírica disponible indica que esta situación estaría comenzando a producir algunas mutaciones importantes en el patrón territorial de acumulación y crecimiento heredado del período anterior, las que se expresarían fundamentalmente en:

1) el desencadenamiento de procesos de acumulación/ crecimiento en lugares hasta ahora relativamente inertes,

como resultado de la activación de bases de exportación escasamente explotadas.

- 2) la disminución del ritmo de crecimiento de las aglomeraciones principales que sin embargo, continúan (y continuarán) manteniendo su preeminencia territorial;
- 3) el rápido crecimiento productivo y demográfico de un número importante de ciudades medias vinculadas a áreas activadas por la producción para la exportación; y
- 4) el estancamiento de muchas áreas cuyo crecimiento reposaba en industrias orientadas principalmente al mercado interno y/o en actividades protegidas por las políticas desarrollistas" (De Mattos, Carlos, 1993: 21).

En el mismo orden de consideraciones se inscriben los procesos de globalización, producto del modelo imperante, y de integración regional entre países (como por ejemplo Mercosur). Ambos están produciendo profundas mutaciones en las modalidades de asentamiento de las actividades económicas y de la población y en el rol de las ciudades.

Por una parte, algunas ciudades se han convertido en puntos nodales de inserción en la economía de escala global y por ello han aumentado las exigencias de competitividad y de incremento del potencial productivo. Las ciudades son, cada vez más, centros de innovación y concentración del poder de decisión, de servicios, enlaces y comunicaciones y proveedoras de recursos humanos calificados.

Por otra parte, el proceso de integración regional generado a partir de la conformación del Mercosur trae aparejado, además de profundas transformaciones de carácter económico y social, la configuración de nuevos escenarios territoriales donde las metrópolis que cumplen roles articuladores de los espacios regionales están sufriendo importantes transformaciones.

CRECIMIENTO HORIZONTAL DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA

El fenómeno de la expansión urbana horizontal ha sido una característica tradicional de la urbanización de la región. Este fenómeno se acentuó durante el período fordist, durante el cual el crecimiento de las ciudades se aceleró como consecuencia de los contingentes migratorios internos que se incorporaron a las ciudades en búsqueda de las nuevas oportunidades de empleo industrial. Durante este período las políticas habitacionales influyeron también en el crecimiento de los límites de las ciudades a través de la construcción de grandes conjuntos en la periferia destinados a alojar a los nuevos habitantes urbanos. Los terrenos en las afueras de las ciudades, por su menor costo, han sido lugares privilegiados para el emplazamiento de barrios de interés social. Diseños extensivos de baja densidad y con altos costos de localización del proyecto (urbanización, educación, salud, vialidad, transporte), han sido la modalidad predominante de crecimiento hacia afuera.

Durante la última década y pese a una disminución de la tasa de urbanización, este fenómeno de expansión horizontal ha continuado e incluso se ha acentuado, motivado por la aparición de nuevos fenómenos económicos (instalación de grandes centros de comercialización) y procesos de localización residencial (barrios cerrados destinados a sectores de clase media alta y alta). Una buena parte del incremento demográfico experimentado por las ciudades de la región, se ha traducido en una expansión en superficie de la mancha urbana que con frecuencia ha superado en proporción ese incremento demográfico.

Si bien en este último período ha disminuido el tamaño de los conjuntos habitacionales reduciendo de este modo su impacto en la ciudad, no se aprecian modificaciones substanciales con relación a los problemas de localización que presentan los conjuntos de viviendas de interés social.

Esto ha traído repercusiones de importancia en dos aspectos: con relación a los problemas urbanos que se generan (infraestructura y equipamiento insuficiente, deterioro de las condiciones de sustentabilidad ambiental, especulaciones en el mercado del suelo, etc.) y respecto de los grupos que protagonizan esa expansión (desempleo, hacinamiento, segmentación socioeconómica del territorio en zonas de exclusión a través de bolsones de pobreza y enclaves residenciales de alto poder adquisitivo, etc.). Congestión, segregación e inseguridad son los principales problemas que afectan hoy a nuestras ciudades.

El modelo tradicional de política habitacional vigente en nuestro país hasta mediados de la década del '80 estaba basado, por un lado, en una visión centralista de la toma de decisiones, por el otro en un enfoque sectorialista y cuantitativista del modelo habitacional. Sectorialista porque aislaba lo habitacional sin contemplar la necesidad de intervenciones integrales en los problemas urbanos. Cuantitativista porque, frente a los problemas de déficit habitacional, privilegiaba la modalidad de construcción de vivienda nueva, ignorando la heterogeneidad de la demanda, de las necesidades habitacionales y la opción de una oferta diversificada. Esto produjo, entre otras consecuencias, una expansión desordenada de la trama urbana con amplias repercusiones territoriales y sociales, según señalábamos en párrafos anteriores.

LA DESCENTRALIZACION Y EL TERRITORIO ORGANIZADO EN LA DINAMICA DEL DESARROLLO LOCAL

El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos reconoce que “las ciudades y sus problemas son manejables mediante un ordenamiento territorial, una coordinación de las inversiones y una gestión social y urbana sostenible, participativa y eficiente como medio para mejorar la calidad de vida de la población” (Cepal, 1996: 12).

Se resalta, además, el rol productivo de los asentamientos humanos para mejorar la calidad de vida. En este sentido se destaca el importante papel que hoy desempeñan las ciudades y territorios como promotores del desarrollo económico y la recíproca influencia que éste, a su vez, ha ejercido y continuará ejerciendo en la configuración de los asentamientos. Por ello “se hace necesario reforzar la vinculación entre las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat” (Cepal, 1996: 19). De este modo se incrementará la competitividad y potencial productivo de las ciudades.

Los gobiernos regionales acuerdan “*fortalecer el manejo integrado del territorio y los sistemas urbanos* (el resultado es nuestro), con el fin de lograr una ocupación eficiente del territorio, mejorar las pautas de concentración urbana, evitar desigualdades al interior de los países, potenciar las oportunidades de obtener empleo e ingreso en el territorio, y propiciar una localización apropiada de los centros urbanos y sus actividades económicas que resulte económica, social y ambientalmente sustentable” (Cepal, 1996: 19).

La necesidad de lograr eficiencia en las políticas y la gestión permitió sustentar el acuerdo de “administrar en forma

integrada el ordenamiento del territorio, el desarrollo urbano y la vivienda de modo que en las políticas correspondientes a cada nivel se consideren los costos y beneficios que su aplicación implicará para los demás niveles, y la influencia que ejercerán las decisiones adoptadas en la eficiencia del conjunto”. (Cepal, 1996: 23).

Del mismo modo, los desafíos que supone la gobernabilidad llevaron al reconocimiento de la necesidad de *asegurar espacios de participación* que permitan a amplios sectores de la población el acceso a una efectiva ciudadanía y que compartan plenamente las oportunidades y responsabilidades del desarrollo. Se reconoce, además, la necesidad de *profundizar los procesos de descentralización del Estado*, con la debida consistencia en el traspaso de facultades para la toma de decisiones, recursos financieros y fortalecimiento profesional.

Hasta aquí el marco del acuerdo entre países de la región, pero sea cual sea la óptica desde la que se analice el devenir de nuestras sociedades, aparecen dominadas por megatendencias descentralizadoras que colocan al territorio organizado en lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional.

ALGUNOS CAMBIOS EN LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Tanto los procesos de urbanización creciente, como las transformaciones macroeconómicas globales que afectan a la región están condicionando la aparición de nuevas tendencias en materia de políticas habitacionales que la Cepal sintetiza según características que se muestran en el cuadro. ►(CUADRO N° 1)

ALGUNOS CAMBIOS EN LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE		
CUADRO 1	CARACTERISTICAS HASTA LOS AÑOS 90	TENDENCIAS VISIBLES A PARTIR DE LOS 90
Relación con el desarrollo urbano	Separación entre intervenciones urbanas y habitacionales.	Mayor integración de programas de vivienda y urbanos.
Instancias públicas responsables	Instituciones sectoriales, sobre todo del nivel nacional.	Instituciones de base territorial, tanto sub-nacionales como locales (municipios).
Tipo de intervención	Por una sola vez o por repetición de intervenciones aisladas.	Intervención sostenida y acumulativa, replicable y sustentable.
Destino de los recursos sectoriales	Énfasis en inversión física, para construcciones habitacionales o infraestructura.	Equilibrio entre inversión y operación (incluye por ejemplo, fortalecimiento institucional, capacitación, organización comunitaria, etc.)
Fuente de los recursos para vivienda social	Presupuesto sectorial, casi exclusivamente público y escaso aporte del beneficiario.	Financiamiento mixto, con énfasis en recursos privados y participación de los beneficiarios.
Parámetros de eficacia	Parámetros sobre todo cuantitativos (ej. etc.) nº de viviendas, m² construidos, cobertura de agua potable.	Parámetros cualitativos (mejor calidad de vida, sustentabilidad ambiental, integración urbana, sensibilidad de género).
Parámetros de eficiencia	Menor costo por unidad de intervención o solución logrado.	Recursos activados, sinergias, autonomía de los grupos, etc.

CUADRO N° 1 : Fuente: Mac Donald y otros, 1998:33

La descentralización como motor del desarrollo y sus manifestaciones territoriales obligan a planificadores y decisores a repensar las estrategias de desarrollo en función de lo local, lo municipal, como nodos de una red que excede el marco nacional.

NUEVOS ESCENARIOS TERRITORIALES DE LA
PROVINCIA EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE
GLOBALIZACION E INTEGRACION REGIONAL

La provincia de Mendoza ha sido tradicionalmente una zona de grandes contrastes donde se alternan espacios de gran concentración demográfica localizados sobre los oasis, con zonas de gran dispersión coincidente con el geosistema del desierto. Los oasis concentran el 98 por ciento de la población provincial en el 3 por ciento de la superficie.

En ella se asienta una población de 1.584.813 habitantes de los cuales 914.489 residen en el Gran Mendoza, considerado como un centro estratégico a nivel regional.

La provincia no ha escapado al proceso de urbanización descrito en páginas anteriores. El porcentaje de población urbana ha pasado del 50,4 por ciento en 1947 al 80,7 por ciento en 1991. La mayor parte de los departamentos tienen alta proporción de población urbana. Los departamentos del Gran Mendoza que representan el 0,6 por ciento de la superficie provincial y el 62 por ciento de su población, son de carácter netamente urbano. El análisis del proceso de urbanización (Trifiró M., 2000:) permite concluir que:

- ➔ el proceso de urbanización, aunque con ritmos diferentes, caracteriza a todos los departamentos de Mendoza;

- ➔ la población rural disminuye inexorablemente en todo el territorio provincial;
- ➔ los departamentos del Gran Mendoza son los que presentan porcentajes más elevados de población urbana y son los que primero inician el proceso.

La ubicación del Gran Mendoza resulta estratégica en el territorio nacional puesto que se encuentra en el cruce de dos rutas principales: la Ruta Nacional N° 7 que atraviesa el país de este a oeste y une Mendoza con la República de Chile; y la Ruta Nacional N° 40, columna vertebral que vincula al país de norte a sur, lo que la convierte en punto de vinculación de flujos de población y mercadería.

La conformación del Mercosur y la internacionalización del comercio le agregan una nueva connotación estratégica, ya que se ubica en el corredor más importante a través del cual se realiza el tráfico de productos entre Brasil, Argentina y Chile. El dinamismo esperado en el "Corredor Andino" a partir de los acuerdos de integración del cono sur intensificarán la concentración de actividades y población sobre todo en el Gran Mendoza.

En este marco, recientemente se han iniciado diversas actividades tendientes a vincular la provincia con la Zona Central Chilena con perspectivas de generar procesos de integración económica, social y cultural. Ejemplo de ello ha sido la reciente realización en Mendoza del Foro de Integración Mendoza-Valparaíso y el inicio por parte de algunos municipios de líneas de cooperación con distintas alcaldías de Chile con el fin de conformar una red de intendencias del Mercosur.

Las nuevas tendencias permiten sostener que "se está formando sobre la estructura del Gran Mendoza, un territorio urbano 'internacional', un territorio metropolitano diferen-

te que no está todavía geográficamente dibujado, pero que comienza a funcionar como proceso" (Gray de Cerdán, 1995: 1). En esta nueva estructura metropolitana, el Gran Mendoza transita desde un modelo en el que estuvo diseñada como *cabeza de la región vitivinícola* hacia una nueva modalidad en la que aparece como *una ciudad al servicio del comercio y del transporte internacional*.

En el contexto señalado y como resultado del proceso de globalización, los capitales internacionales se han convertido en verdaderos diseñadores de una nueva configuración de la ciudad a partir de la instalación de grandes emprendimientos comerciales en sitios estratégicos que están modificando la accesibilidad a la ciudad y generando nuevos polos de crecimiento. La misma autora señala que tales emprendimientos ocupan espacios fuera del tejido urbano consolidado, eligen para la localización de inversiones nuevos caminos regionales que unen estos focos de organización del transporte y de transferencias de mercaderías y crean una fuerte presión sobre los terrenos urbanos periféricos e incluso centrales para instalarse.

Desde la perspectiva habitacional las principales transformaciones consecuencia de los cambios señalados serán (ibid., 1999):

- ➔ la aparición de loteos que avanzarán sobre importantes zonas agrícolas. En perspectiva la zona privilegiada será la este-sudeste.
- ➔ Desvalorización rápida de áreas residenciales de muy alta calidad en la zona central de la ciudad.
- ➔ Cambios en el precio del suelo urbano.
- ➔ Aparición de una oferta importante de departamentos en edificios altos en el centro de la ciudad que pierde paulatinamente su hegemonía.

Simultáneamente y en consonancia con los procesos macroeconómicos imperantes se ha agudizado el proceso de fragmentación y segregación social en la ocupación del espacio: frente a la vigencia de espacios de pobreza perfectamente identificables en el territorio se intensifica la instalación de verdaderos enclaves residenciales destinados a la clase alta y media alta. (barrios cerrados, countries, etc.).

En este marco se inscriben las políticas habitacionales de la provincia que se perciben simplemente como correctoras o marginales frente a procesos macroeconómicos y sociales como los descritos.

PROCESOS DE TRANSFORMACION TERRITORIAL
Y POLITICA HABITACIONAL EN LA
PROVINCIA DE MENDOZA

Durante los noventa, tal como se ha analizado en artículos anteriores (Lentini M., Palero D., 1999-a) (Lentini M., Palero D., 1999-b) se produjeron en Mendoza importantes avances en descentralización, diversificación de oferta e incorporación al sistema de organizaciones de la comunidad (cooperativas, uniones vecinales, sindicatos y mutuales) inscribiéndose la provincia, de este modo, en el marco del nuevo paradigma emergente. Sin embargo no ocurrió lo mismo en otros aspectos tales como la integración de programas de vivienda y desarrollo urbano, la incorporación de recursos del mercado financiero privado o una intervención más decidida en el desarrollo y fortalecimiento institucional y en capacitación de los actores involucrados. La inacción y descuido en relación a estos últimos aspectos ha sido una de las causas que provocaron la crisis del sistema.

La política habitacional de la actual gestión en la Provincia de Mendoza, mantiene en lo estructural el esquema anterior, pero le asigna un rol de mayor protagonismo al ente provincial de vivienda con el objetivo principal de acentuar los controles que permitan superar los problemas que provocaron la crisis del modelo anterior.

En un análisis pormenorizado se pueden advertir las siguientes similitudes y diferencias entre ambos modelos:

►(CUADRO N° 2)

Es necesario tener presente que lo que se muestra en el cuadro siguiente son tendencias y acciones muy recientes. Las declaratorias de intención expresadas en los objetivos y líneas de acción de la enunciación política han comenzado a materializarse en la formulación y ejecución de las acciones señaladas. El ciclo del proceso recién se inicia. Han comenzado a movilizarse recursos para el logro de los objetivos. No obstante, para que sea posible comenzar a apreciar resultados e impactos, así como efectos negativos no previstos, deberá transcurrir un lapso considerable. Para que el nuevo modelo no repita los errores del pasado deberá tener presente que las políticas no se definen por un momento sino que constituyen un ciclo abierto, complejo, dinámico y que por ello requieren de reinterpretaciones y reformulaciones que permitan corregir rumbos y mantener aciertos.

CONCLUSIONES

Las políticas habitacionales de la provincia se perciben simplemente como correctoras o marginales frente a los procesos de globalización e integración regional, verdaderos motores de las transformaciones territoriales de nuestras ciudades.

RECUADRO 2	CARACTERÍSTICAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	CARACTERÍSTICAS EMERGENTES EN EL 2000
Instancias públicas responsables.	Marcada descentralización en los municipios y pérdida de protagonismo del nivel central. Ausencia de controles.	Continuación de la política de descentralización de los roles que ya venían desempeñando los municipios con una recuperación del rol del organismo provincial en materia de control.
Participación	Participación de Entidades en todo lo concerniente a los proyectos. Participación acotada a los dirigentes con ausencia del Estado en la promoción de la participación de las bases sociales.	Continúa la política de participación de las entidades al nivel de los proyectos, con incorporación de mayores controles y de criterios explícitos para la asignación de prioridades en el otorgamiento de los créditos.
Recursos	Fonavi, algunos recursos presupuestarios de la provincia, y recupero de los créditos.	Fonavi, recupero de los créditos, más recursos adicionales provenientes del Banco de la Nación y bancos privados.
Modalidad de financiamiento.	Se instala la modalidad de otorgamiento de créditos y cofinanciación durante la etapa de ejecución de las viviendas	Continúa la modalidad de otorgamiento de crédito pero se deja de lado la cofinanciación simultánea y se la reemplaza por el aporte posterior en terminaciones. Se prevé la implementación de ahorro previo.
Actores intervinientes	I.P.V., Municipios y Entidades Intermedias.	I.P.V., Municipios, Entidades Intermedias y Pymes.
Tamaño de los conjuntos	Disminución del tamaño promedio de los conjuntos habitacionales con relación a los dominantes en la década anterior.	Se continúa con este criterio, inclusive con pautas más explícitas.
Plazos de ejecución	Plazos de ejecución excesivamente prolongados.	Disminución de los plazos de ejecución.
Marco regulatorio	Escaso.	Ampliación del marco regulatorio.
Sectores sociales atendidos	Se produce una diversificación de los sectores sociales atendidos.	Continuación del criterio de diversificación de la oferta a distintos sectores sociales y ampliación hacia los sectores medios sin acceso a la banca privada.
Vivienda y desarrollo urbano	Ausencia de Ley Provincial de Uso del Suelo y de normativa territorial en muchos municipios. Aparición de programas tendientes a llenar vacíos urbanos. Decisión de localización territorial en manos de las Entidades, muchas veces sin asesoramiento previo por parte del Municipio.	Factibilidad política de sanción de Ley de Uso del Suelo y proyectos de reglamentación provincial desde el sector vivienda.
Integración regional		Incorporación de agendas de trabajo relativas a vivienda y ordenamiento territorial en el marco de la política de integración con la V Región de Chile.

CUADRO N° 2

Si bien la política habitacional se asienta en principios descentralizadores y participativos, con instancias donde los beneficiarios pueden decidir sobre todos los aspectos vinculados con la ejecución del proyecto habitacional –incluyendo la decisión de localización– factores de carácter macroeconómico y social se imponen en la configuración del espacio residencial. Es decir que, las sustantivas transformaciones de la política habitacional de nuestra provincia (complejidad creciente del proceso, multiplicación de actores, cooperación entre Estado, mercado y organizaciones de la sociedad civil, existencia y combinación de diferentes estructuras organizativas, diferenciación de las funciones estatales, diferenciación de instrumentos) no han producido substanciales modificaciones en las pautas de localización de conjuntos habitacionales.

Los mecanismos de toma de decisiones vinculados con el ordenamiento del espacio residencial en el ámbito local evidencian fuertes diferencias entre municipios, ausencia de pautas compartidas de planificación territorial y aparecen fuertemente permeados por la alta especulación que caracteriza al mercado de tierras.

La decisión de localización de conjuntos habitacionales –además de estar fuertemente condicionada por factores estructurales– sigue siendo una decisión centralizada, esta vez al nivel de elites sociales dirigentes o grupos de poder. No se han desarrollado instancias democráticas al interior de las organizaciones que permitan que el proceso de localización de conjuntos habitacionales sea el resultado de amplio consenso entre los beneficiarios.

No obstante, es necesario establecer algunas distinciones entre la perspectiva del habitante y la del planificador. En efecto, para el primero, la necesidad de resolver el problema

habitacional es tan acuciante, que la elección del terreno queda subordinada siempre a la satisfacción de la necesidad de alojamiento. Una vez alcanzado el objetivo, la satisfacción de necesidades habitacionales básicas vinculadas al logro de la vivienda propia, influye en una escasa percepción de localización inadecuada.

Los factores que condicionan la toma de decisiones con relación a la localización de los conjuntos se vinculan a aspectos tales como: el precio de la tierra urbana, los montos topes de financiación establecidos en la normativa vigente, la lógica particularista de las organizaciones de la sociedad civil al momento de elegir los terrenos que excluye criterios de interés general, la ausencia de normas sobre ordenamiento territorial o la falta de adecuación a las mismas. La falta de información suficiente acerca de las opciones que ofrece el mercado, los problemas de titularidad que afectan a muchos terrenos especialmente en las localidades donde el valor de la tierra es bajo y la falta de asesoramiento al momento de decidir, también influyen en el resultado final.

Todos estos factores aparecen subordinados a procesos de globalización e integración regional propios del modelo imperante, que son los verdaderos diseñadores del espacio de nuestras ciudades.

BIBLIOGRAFIA

1. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996). "Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos", LC/G.1912, Santiago de Chile.
2. DE MATTOS, C. (1993). "La Obstinada Marginalidad de las Políticas Territoriales: El Caso Latinoamericano", Serie Azul 3, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
3. GRAY DE CERDAN, N. (1997). "Nueva Estructura Metropolitana del Gran Mendoza. Efectos del Proceso de Integración y Globalización. (Mendoza, Argentina)". En: Resúmenes Simposio "Territorios en Redefinición. Lugar y Mundo en América Latina". 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Buenos Aires.
4. LENTINI, M.; PALERO, D. (1999-a.). "Alcances de la descentralización y la participación en política habitacional". En: Lentini M. (comp.) "Descentralización y Participación: Experiencias Regionales en la Producción Social del Hábitat Popular". Serie de Cátedras N° 19, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.
5. LENTINI, M.; PALERO, D. (1999-b.). "El Análisis Político como Instrumento para Mejorar la Gestión Habitacional. En: Boletín del Instituto de la Vivienda, vol. 14, N° 38, Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad de Chile, Santiago de Chile.
6. MAC DONALD J.; SIMIONI, D. (1999). "Consensos Urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos". CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo 21, LC/L. 1330-P, Santiago de Chile.
7. MAC DONALD, J.; OTAVA, F.; SIMIONI D. y otros (1998). "Desarrollo Sustentable de los Asentamientos Humanos: Logros y Desafíos de las Políticas Habitacionales y Urbanas de América Latina y el Caribe", CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo 7, LC/L.1106, Santiago de Chile.
8. RODRIGUEZ J.; VILLA M. (1998). "Ciudades Intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta para la Gestión Urbana", Santiago de Chile, CEPAL.
9. TRIFIRO, M.; ARBOIT, L.; TORREBLANCA, N. (2000). "Evolución y Características de la Población en las Provincias de Mendoza y San Juan (Contribuciones para su Inventario)", CIFOT, Fac. de Filosofía y Letras, U.N. Cuyo.

Los procesos de formación de la política de vivienda social y los estilos de gestión ▶¹

Lic. E. Marcela Rodríguez

Lic. Alberto Taborda M.

La presente ponencia tiene como intención poder compartir un esquema teórico y operacional de análisis de la política habitacional, que se está utilizando en el marco del Programa de Incentivos de la SECYT, a partir del proyecto de investigación denominado “Estilos de gestión y proceso de formación de la política de vivienda social en la ciudad de Córdoba (1995 – 1999)”. Este enfoque plantea una modalidad diferente en la forma de cómo comprender e indagar la política pública en el área de la vivienda social y explicitar cuales son los estilos de gestiones plasmados por los gobiernos. Esta producción parte de la diferencia conceptual entre formulación y formación de la política pública; entendiéndola como un proceso de interacción política entre actores múltiples, que configuran un campo de fuerza, donde cada uno ocupa posiciones diferenciadas con relación a las bases de poder o al tipo y volumen de capital acumulado por cada uno de ellos. Desde esta perspectiva de análisis se desarrolla la noción de campo social, de capital y de sus diferentes especies, abordando de modo particularizado el meta-capital del Estado. El proceso de formación de la política de vivienda es desagregado en los siguientes componentes: a) La estructuración del problema(s); b) La validación de la cuestión; c) El diseño de la cuestión; y d) La implementación de las respuestas de vivienda. Cada uno de estos componentes es analizado desde la participación de los actores, el tipo y volumen del capital y los estilos de gestión, diseñando una matriz

operacional de indagación de los mismos.

The objective of this paper is to share a theoretical and operational scheme for the analysis of the housing policy being used as part of the SECYT Incentives Program. The source is the research project called “Management styles and forming processes for the housing policy in Cordoba (1995-1999)”. This approach states a different way to understand and research on public policy in the area of social housing and it also explains which are the management styles used by different governments. This production has as a starting point the differentiation between the concepts of formulation and formation of public policy, it understands it as a political interaction among multiple actors which form a force field, where each one takes differentiated positions as regards power or the capital held by each one of them.

From this approach the notions of social field, capital and its different types are developed and special attention is given to the state's mega-capital. The process of housing policy formation is divided into the following components: a) The structure of the problem; b) The legitimacy of the question; c) The design of the scheme; and d) The implementation of housing proposals. Each one of these components is analysed from the point of view of the actors' participation, and a operational matrix is developed for inquiries.

¹ ◀ El presente artículo fue presentado en calidad de ponencia en el VI Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (Red-ULACAV) realizado los días 5, 6 y 7 de Octubre de 2000.

1. EL PROCESO DE FORMACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA SOCIAL

Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible dentro de un marco de un sistema político en que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado o de sus propias acciones (Alvarez Díaz, 1992).

Una de las nociones claves para el análisis de las políticas públicas lo constituye, según lo plantea Álvarez Díaz, la diferencia conceptual entre formulación y formación de la política pública. La primera aparece ligada a la perspectiva del planeamiento tradicional normativo, donde planifican “los que saben” bajo el predominio de una racionalidad “objetiva y neutral”, que concibe a la formulación como una etapa supuestamente inicial, de definición de los objetivos, cursos de acción, en base a una relación de cálculo óptimo entre medios y fines. Es con esta lógica que políticos o expertos elaboran a priori planes, programas, o proyectos, como modelos de futuros deseados establecidos en función de patrones de comparación ideales, imbuidos por criterios de eficacia, eficiencia y productividad, donde generalmente prima un análisis de costo-beneficio en términos utilitarios, cuyas orientaciones se fundan en la conservación y mantenimiento de un determinado orden social.

En tanto que la formación implica ubicar en un primer plano el rol de las relaciones de poder y evidenciar la dimensión esencialmente política de las decisiones públicas y desenmascarar cual es la arena principal en donde se dirimen los conflictos sociales y las respuestas estatales.

La formación de una política pública es una compleja y flexible interconexión de procesos donde los problemas y sus

soluciones son permanentemente redefinidos o reinventados. En este sentido resulta significativo poder reconstruir como se dan estos procesos en la realidad, analizar los cambios que se han producido e identificar los factores y condicionantes que incidieron a lo largo del proceso. Se entiende además, que implica *un proceso de interacción política entre actores múltiples, que configuran un campo de fuerzas donde cada uno ocupa posiciones diferenciadas con relación a las bases de poder o al tipo y volumen de capital acumulado por cada uno de ellos*. De este modo la formación de la política pública es un proceso continuo y abierto de gestión que se desenvuelve a lo largo del tiempo, sin suponer una lógica gestionaaria única y convergente de todos los actores involucrados.

El conocimiento que se produzca tendrá un carácter transitorio y provisorio, que avanzará por aproximaciones sucesivas. Esto implica una ruptura con las formas lineales y mecánicas, que establecen como compartimentos estancos tres fases, la formulación, la implementación y la evaluación, y que no muestran el devenir real de las prácticas de las políticas públicas. En este sentido, es conveniente considerar como opera la variable tiempo, como un factor crítico y limitante, al que deberán prestar atención los actores involucrados, por las expectativas que se ponen en juego y muy particularmente en quienes representan los sectores que contienen una carencia habitacional.

Se identificará desde la sociedad civil como actor social a *todo interlocutor legítimamente reconocido por otros actores, que incluye la capacidad para articular y representar demandas e intereses, formular y argumentar propuestas, construir ámbitos de diálogo y negociación con el Estado y con otros actores sociales; y tener una voluntad política de injerencia en la definición de los criterios de las intervenciones urbanas*.

En la complejidad de los escenarios de interacción de esta problemática social es posible reconocer la heterogeneidad de los actores sociales y políticos, entre los que se encuentran:

- ➔ Los grupos de empresarios ligados a la industria de la construcción, urbanizadoras privadas o de la producción de componentes de la construcción.
- ➔ Las asociaciones gremiales de la industria de la construcción.
- ➔ Los colegios de profesionales, fuertemente hegemónizados por las disciplinas de la arquitectura y la ingeniería.
- ➔ Las empresas estatales y privadas de servicios públicos tales como EPEC, Ecogas, Aguas Cordobesas, las ocho Cooperativas de Agua a las que se ha concedido el servicio, etc.
- ➔ Los organismos no gubernamentales especializados en este campo.
- ➔ Las asociaciones de pobladores, Cooperativas, Mutuales etc. y las organizaciones de segundo grado o movimientos sociales ligados a las reivindicaciones del hábitat.
- ➔ La Municipalidad de Córdoba, como principal ente público regulador del uso y subdivisión del suelo urbano.
- ➔ El Poder Legislativo Provincial y el Concejo Deliberante de la ciudad que produce normativas de incidencia directa e indirecta en la problemática del hábitat.
- ➔ El Gobierno Provincial, desde dos Ministerios de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social y el de Obras Públicas, de quien depende la Dirección Provincial de la Vivienda.

A la negociación se la entenderá desde tres dimensiones, como un espacio de relacionamiento entre actores múltiples, como una disputa en el terreno discursivo por la imposición

de visiones y posiciones y como una transacción en términos de intercambio de intereses, donde el consenso será provisorio y referido a los asuntos negociados. Por ello, estos escenarios estarán permanentemente atravesados por los conflictos y las divergencias, como condición estructural e inherente a la naturaleza propia de estos espacios; y como forma saludable de una verdadera práctica de democracia directa.

2. LOS PROCESOS DE FORMACION DE LA POLITICA PUBLICA COMO CAMPOS SOCIALES

Desde este estudio los procesos de formación de la política de vivienda se los va a entender desde la noción de campo social. Bourdieu (1988) define a los campos sociales como *“espacio de juegos históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias”*.

Siguiendo a Gutiérrez (1997) se podrían identificar las siguientes propiedades generales de los campos:

- ➔ En su aprehensión sincrónica los campos se presentan como *“sistemas de posiciones y relaciones entre posiciones”* (Costa R., 1976). Se trata de espacios estructuradas a las cuales están ligadas cierto número de propiedades que pueden ser analizadas independientemente de las características de quienes las ocupan.
- ➔ Un campo se define, entre otras cosas, definiendo lo que está en juego y los intereses específicos del mismo. Cada campo engendra el interés que le es propio, que es condición de su funcionamiento.
- ➔ La estructura de un campo es el estado de la distribución en un momento dado del tiempo, del capital específico que allí está en juego.

- La estructura del campo es un estado de las relaciones de fuerza entre los agentes o las instituciones comprometidas en el juego.
- Un campo social determinado constituye un campo de lucha destinadas a conservar o transformar ese campo de fuerza.
- Los agentes comprometidos en el campo de lucha, tienen en común cierto número de intereses fundamentales.

Otro concepto que se utilizará en el análisis es el de *capital*, entendido como *"conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten, se pierden"*. Es posible distinguir los siguientes capitales:

El capital económico expresado en la posesión de bienes y recursos materiales.

El capital cultural puede existir bajo tres formas:

- En estado incorporado, es decir bajo forma de disposiciones durables (habitus), relacionadas con determinados tipos de conocimientos, valores, habilidades.
- En estado objetivado, bajo la forma de bienes culturales.
- En estado institucionalizado, bajo una forma de objetivación como lo son los títulos y la jerarquía de los cargos.

El capital social está ligado a un círculo de relaciones estables y se define como *"conjunto de los recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de inter-conocimiento y de inter-reconocimiento, o en otros términos a la pertenencia a un grupo, como un conjunto de agentes que no sólo están dotados de propiedades comunes, sino que también están unidos por lazos permanentes y útiles (Bourdieu P., 1980)"*.

El *capital simbólico* es una especie de capital que juega como sobreañadido de prestigio, legitimidad, autoridad, reconocimiento a los otros capitales, principio de distinción y diferenciación que se ponen en juego frente a los demás agentes del campo, que se agregarían a la posición que se tiene por el manejo del capital específico que se disputa en ese campo.

El capital simbólico es poder simbólico, es la particular fuerza de la que disponen ciertos agentes que ejercen lo que el autor llama violencia simbólica.

Una noción estrechamente relacionada a lo que se acaba de mencionar y que resulta útil a los fines de este análisis, es la de volumen global del capital. Esta última noción se la entiende como el conjunto de recursos (poderes) efectivamente utilizables, es decir la suma de capital económico, cultural, simbólico y social, del que puede disponer un agente o grupo de agentes determinado.

El Estado, desde la perspectiva de Bourdieu (1976), es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital; capital de fuerza física o de instrumentos de coerción, capital económico, capital cultural o mejor, informacional, capital simbólico; concentración que, en tanto tal, constituye al Estado en una suerte de meta-capital que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores.

La construcción del Estado va de la mano de la construcción del campo del poder, entendido como el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre diferentes especies de capital y sobre su reproducción.

Capital de fuerza física. El Estado debe afirmar su fuerza física en dos contextos diferentes: en el exterior en relación con otros estados y en el interior para el mantenimiento del orden interior.

Capital económico. Pasa por la instauración de un fisco eficiente y que va a la par de la unificación del espacio económico (creación del mercado nacional).

Capital informacional. Se acompaña de la unificación del mercado cultural. El Estado concentra la información, la trata y la redistribuye y sobre todo, opera una unificación teórica, de objetivación y de codificación. El Estado, además, modela estructuras mentales e impone principios de visión y división comunes.

Capital simbólico. Remite a la concentración de un capital simbólico de autoridad reconocida. El Estado dispone de medios para imponer e inculcar principios durables de visión y de división conforme a sus propias estructuras; es el lugar por excelencia de la concentración y del ejercicio del poder simbólico.

El Estado en tanto estructura organizacional e instancia reguladora de las prácticas ejerce permanentemente una acción formadora de disposiciones durables, a través de todas las violencias y las disciplinas corporales y mentales que impone universalmente al conjunto de los agentes.

La construcción del monopolio estatal de la violencia física y simbólica es inseparable de la construcción del campo de luchas por el monopolio de las ventajas ligadas a ese monopolio. Pero ese monopolio de lo universal no puede ser obtenido al precio de una sumisión (por lo menos aparente) al universal y de un reconocimiento universal de la re-

presentación universalista de la dominación presentada como dominación legítima desinteresada.

3. LOS COMPONENTES DEL PROCESO DE FORMACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA SOCIAL

Los componentes del proceso de formación de la política de vivienda social se los entenderá como focos metodológicos indicativos, que predominan en un determinado momento, y a los que se retorna en un ida y vuelta reiterativo y recurrente, de refinamiento y ajuste, donde el nexo entre cada uno de ellos debería estar dado por la evaluación.

3.1. La estructuración del problema(s) Es preciso reconocer cuando y como *las necesidades y carencias habitacionales* se transforman en una *demand social*, entendido por ellas, a una necesidad o aspiración insatisfecha o no plenamente satisfecha, tal que una vez expresada o identificada, exige alguna forma de acción pública (de intervención o de inhibición), (Alvarez Díaz, 1992). Es posible establecer un correlato con lo que Oszlak y O'Donnell denominan *la cuestión*, como a estos asuntos, necesidades de demandas socialmente problematizados. Toda cuestión atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización hasta su "resolución", afectando positiva o negativamente a diferentes actores, por el surgimiento y desarrollo de la cuestión. Su resolución se refiere a su desaparición como tal, sin implicar que ello ocurra porque halla sido solucionado, o porque otros problemas más visibles hayan monopolizado la atención o por que se ha concluido porque nada puede hacerse con ella o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado.

En este sentido habría que considerar cual fue *el origen de la cuestión*, dado que su génesis será determinante para el

desenvolvimiento del proceso posterior, habría que preguntarse si existieron condiciones facilitadoras del contexto para su surgimiento como tal, cuales fueron los actores que la impulsaron, si hubo conflictividad en sus expresiones, si el punto de partida fue el resultado de una iniciativa impulsada como una oferta de política pública estatal o se desencadenó desde una demanda social de la sociedad civil, etc.

En este punto habría que analizar cuales son *las concepciones* que subyacen en la definición e interpretación del problema, vinculado a los campos conceptuales de los distintos actores, pudiendo variar en distintas gamas desde las perspectivas antagónicas de la vivienda o el hábitat. También se debería tener en cuenta las concepciones referidas a como se comprende a los sujetos portadores de estas carencias habitacionales, dado que influirá en la definición del papel que les compete o se les adjudica en su resolución y en el tipo de modalidad de solución que este sector se merece.

A su vez habría que tener en cuenta que *correspondencia* existe entre los principales problemas o la cuestión con los fenómenos más relevantes del *diagnóstico de la situación socio-habitacional* de la ciudad y los que presentan mayor tendencia de agudización.

Es importante poder indagar, para completar la lectura del origen de la cuestión, los interrogantes planteados por Oszlak y O'Donnell (1984) referidos a:

- ¿Quién y cómo problematiza un asunto?
- ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?
- ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?
- ¿Con qué oposición?
- ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?

Incorporando, también, en el *análisis de la posición que adopta el Estado* con respecto a la cuestión, y en referencia a aspectos tales como, su intención de resolución o no, de hacer o no hacer, que decisión toma al respecto, si ingresa en la agenda pública, bajo qué modalidad, quién la toma, bajo un carácter negociado o conflictivo y cuál es la redefinición de la cuestión hacia su interior.

Y de igual modo, poder realizar *un mapeo de los diversos actores* que forman parte del campo de la cuestión.

3.2. La validación de la cuestión En este momento se desencadena una lucha por las interpretaciones de las necesidades y del tipo de solución, conformando el objeto principal del disenso. De allí que *el significado de las demandas* se ubica en el centro del debate en un marco de controvertidas relaciones, condicionadas por la asimetría de las posiciones de los actores. La competencia de las interpretaciones podría comprenderse desde tres dimensiones, analíticamente diferentes pero interrelacionadas en la práctica:

- es la lucha por establecer o por negar el estatuto de una necesidad dada; lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o por clasificarlo como un tema no político,
- es la lucha por la interpretación de la necesidad, la lucha por el poder de definirla y así determinar con que satisfacerla,
- es la lucha por la satisfacción de la necesidad, la lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente (Fraser Nancy, 1990).

Los enfrentamientos discursivos operarán en la redefinición de la cuestión, dependiendo de quienes hegemonizan la disputa o que su reelaboración sea la consecuencia de una

interpretación negociada, que incorpore elementos de las diversas posiciones en pugna.

3.3. Diseño de la cuestión El ingreso y continuidad de la cuestión como parte constitutiva con rango político en la agenda pública, es un paso cualitativo en la atención de la misma, y donde quienes la impulsaron deberán desplegar un conjunto de estrategias por luchar por su permanencia y resolución favorable a sus intereses. Es preciso reconocer cuales son los objetivos de cada uno de los actores, su evolución y su jerarquía de prioridades, configurando las correlaciones de fuerza existentes.

El proceso de la negociación dará lugar a *la explicitación de las imágenes objetivos* impulsadas por cada uno de los actores, expresadas como horizontes futuros de cambio/transformación posibles y deseables desde cada una de las visiones en pugna.

Si el proceso de tratamiento avanza en pos de definiciones de solución, el foco del análisis debería estar centrado en:

- ➔ Las propuestas programáticas concretadas generalmente en operatorias y proyectos, donde se plantean los objetivos previstos inicialmente, las líneas de acción a desarrollar,
- ➔ El tipo de soluciones habitacionales,
- ➔ El perfil de las familias y las condiciones de acceso desde la dimensión económico-financiera, como crédito, subsidio, en modalidades mixtas, solicitud de contrapartes, etc.
- ➔ El modo de producción de las respuestas (por empresa privada, por contratación de cuadrillas, por autoconstrucción).
- ➔ La asignación de recursos prevista, fuentes y volumen

de las inversiones,

- ➔ La inclusión u omisión de otros aspectos, creación de empleo temporario, socio-educativos, capacitación, organizativos o la atención de otros problemas sociales conexos,
- ➔ La participación de los sujetos estipulada a lo largo del proceso habitacional (activa en calidad de gestores, promotores y administradores o pasiva como receptores de los bienes y/o servicios habitacionales),
- ➔ El tipo de asesoramiento técnico previsto,
- ➔ La condición e instrumentos jurídicos previstos en el otorgamiento de los satisfactores, etc.

Estos y otros puntos podrán ser tema de definición, en el bosquejo inicial de las respuestas a encarar. A su vez no se debe descuidar cual ha sido el tratamiento posterior, que se ha realizado con los acuerdos y productos de este momento, vinculado a otorgarle o no institucionalidad a la política pública diseñada y cuales son las herramientas jurídicas utilizadas y su jerarquía en la estructura de las normas, tales como: la constitución del programa u operatoria por ley u ordenanza, la inclusión como rubro en el presupuesto provincial o municipal aprobado por el cuerpo legislativo, por decreto del Poder Ejecutivo, mediante convenios entre entes estatales y no estatales, como expediente de la administración interna, etc.

3.4. La implementación de las respuestas de vivienda En este momento la polémica pasa a un segundo plano, donde la configuración del campo político inicial cambia, por una sustitución progresiva de los actores que lo conformaban, porque disminuye el interés, el compromiso y las sinergias de la lucha, las principales controversias aparecen como resueltas.

El nuevo ámbito de trabajo que surge está conformado por funcionarios de segunda línea o por profesionales y personal de la estructura burocrática del gobierno o entes estatales, y los otros actores de la sociedad civil, que estén relacionados directamente con la ejecución de las respuestas (organismos no gubernamentales, colegios de profesionales, entes académicos, organizaciones de base, empresas, etc.).

La operacionalización de la política pública, en pos de garantizar su instrumentación, implica en la práctica que numerosos puntos y aspectos serán redefinidos o reinterpretados nuevamente, concretando ambigüedades, salvando puntos contradictorios, introduciendo innovaciones, suprimiendo contenidos o acciones no viables.

La imagen del rediseño puede cobrar tal envergadura como un rompecabezas que se desarma para ser sustituido por otras piezas, conservar algunas, que conformarán otra imagen en algunas oportunidades muy distinta de las originalmente pensadas, formuladas y aprobadas.

4. ESTILO DE GESTION

El estilo de gestión se relaciona con el nivel de articulación, que se da en tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil. Es necesario establecer puntos de articulación y equilibrio entre los tres niveles:

- ➔ Capacidad técnica, nivel de profesionalización de la administración,
- ➔ Voluntad política, estilo de gestión política,
- ➔ Actores involucrados, grado de participación de la sociedad.

Con relación a los estilos de gestión política se pueden establecer tres modelos diferenciados:

- a) El modelo de gestión centralizada, en donde el que planifica y ejecuta es un mismo actor. Esta función está concentrada en el Estado. Este sistema busca fundamentalmente el logro de resultados, evitar el internismo en la gestión. El eje central pasa por el ejecutivo provincial o municipal y los demás actores no tienen demasiada relevancia.
- b) El modelo de gestión descentralizado, en donde la planificación y ejecución de las políticas se hace a nivel barrial o en las distintas áreas territoriales del municipio. Este modelo le otorga mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil y permite una mayor articulación entre el Estado y la sociedad. La prioridad pasa por la sociedad civil.
- c) El modelo de gestión asociada combina parte de los dos anteriores, la planificación se realiza en forma conjunta con fuerte presencia de los gobiernos y en la ejecución participan las organizaciones sociales. Todos los actores tienen un rol importante y el Estado conserva (participando con otros) la función de planificación.

También se lo podrá analizar al estilo de gestión según impere un modelo burocrático o gerencial.

El *modelo burocrático* se basa en lo en el pasado fue signo de racionalidad moderna –la burocracia weberiana–, la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas específicamente formulados. En la actualidad empieza a presentar deficiencias por no estar preparada para casos especiales o situaciones nuevas o inesperadas.

ESQUEMA DE ANALISIS DE LOS MODELOS		
	MODELO ADMINISTRATIVO-BUOCRATICO:	MODELO GUBERNATIVO-GERENCIAL:
Lógica	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo.	De eficacia, de performance. Evaluación y monitoreo.
Principios	Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorialización. Descompromiso	Descentralización, trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad. Implicación del personal e incentivo.
Presupuestación	Ausencia de programación del gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre. Presupuestación general.	Cierre de cuenta, presupuesto por programa, base cero y participativos.
Lógica política	Acumulación vía puntero, clientelismo y centralismo partidario. Liderazgo tradicional.	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público-privado, descentralización y nuevo liderazgo.
Control	Escasa cultura del control y evaluación.	Nuevos roles de auditoria y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes.

CUADRO N° 1

El modo de estructuración del modelo burocrático se basa en el principio jerárquico que permite estabilizar el carácter instrumental de la administración, conduce a eludir las responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y de decisión del máximo nivel; éste a su vez no está dispuesto a delegar su responsabilidad en instancias menores de la administración, por lo que la combinación y sumatoria de estos elementos (rigidez, falta de involucramiento, exceso de compartimentación, etc.), son responsables de la insuficiente capacidad de adaptación e innovación de la organización burocrática, frente a una sociedad más compleja, dinámica y fragmentada.

El pasaje del *modelo gestión burocrático al gerencial* supone la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en las organizaciones y que la lógica del control y de la evaluación deja de ser formal para pasar a medir los procesos y sus impactos. Este proceso de reforma tiende a fomentar el buen manejo de los fondos públicos, la planificación y presupuestación en tiempo y forma. La eficacia y performance

MATRIZ DE ANALISIS DE LOS ESTILOS DE GESTION	
Modelo	Modelo
Centralizado-Burocrático	Centralizado-Gerencial
Descentralizado-Burocrático	Descentralizado-Gerencial
de Gestión Asociada-Burocrática	de Gestión Asociada-Gerencial

CUADRO N° 2

está vinculada a la calidad de los servicios, a un ciudadano redefinido como cliente consumidor o usuario lo que supone una lógica de gestión basada en la demanda más que en la oferta, en suministrar información y capacidad de control sobre la administración. ➤ (CUADRO N° 1)
➤ (CUADRO N° 2)

5. ESQUEMA OPERACIONAL DE ANALISIS DE LOS PROCESOS DE FORMACION DE VIVIENDA SOCIAL

Los procesos de formación de la política pública en el área de la vivienda social y los estilos de gestión serán estudiados de modo desagregado en cada uno de los cuatro momentos

del proceso, estructuración del problema(s), validación de la cuestión, diseño de la cuestión e implementación de las respuestas de vivienda.

En las siguientes dimensiones:

- La participación de los actores
- El tipo y volumen del capital
- Los estilos de gestión

5.1. La participación de los actores Se analizará en las siguientes tres subdimensiones en que se descompone:

Interés del actor: referido a la posición que asume cada actor en cada momento en particular.

Valor asignado por el actor a ese momento: importancia atribuida por cada actor al juego de fuerzas y a la lucha por la orientación de las intervenciones.

Tipo de participación: referido a la duración y característica del involucramiento.

Estas tres subdimensiones podrán asumir las siguientes categorías:

Interés del actor:

- Apoyo, actitud favorable y de interés positivo.
- Indiferencia: actitud neutra y de interés nulo.
- Rechazo: actitud desfavorable y de interés negativo.

Valor asignado:

- Alto: significación relevante por lo que está en juego.
- Bajo: significación menor, con importancia relativa para ese actor lo que está en juego.
- Nulo: indiferencia por lo que está en juego.

Tipo de participación:

- Inicial – consultiva: intervención en la primera parte de cada momento y circunscrita a la emisión de opiniones.
- Continua – consultiva: intervención a lo largo de todo el proceso-momento pero circunscrita a la emisión de opiniones.
- Continua – consultiva y en la toma de decisiones: intervención a lo largo de todo el proceso-momento de modo integral; comprende la opinión y la influencia en la direccionalidad de los asuntos tratados.

5.2. El tipo y volumen del capital Se analizará en las siguientes tres subdimensiones en que se descompone:

Tipo de capital: según la naturaleza del capital controlado por cada actor y que constituye su base de poder.

Centralidad del capital: importancia del capital controlado.

Concentración del capital: volumen del capital controlado.

Estas tres subdimensiones podrán asumir las siguientes categorías:

Tipo de capital:

- Capital económico
- Capital cultural
- Capital social
- Capital simbólico
- Todas las combinaciones posibles de las anteriores categorías

Centralidad del capital:

- Indispensable: capital necesario e inevitable para la resolución de la cuestión.
- Sustituible: capital que puede ser reemplazado por el aporte de diferentes actores.

➔ Omitible: capital no necesario y evitable en la resolución de la cuestión.

Concentración del capital:

- ➔ Monopólica: capital detentado por un único actor.
- ➔ Compartida: posesión conjunta entre dos actores.
- ➔ Múltiple: posesión entre tres o más actores.

5.3. Los estilos de gestión Se analizarán con las siguientes categorías:

- ➔ Modelo Centralizado-Burocrático
- ➔ Modelo Centralizado-Gerencial
- ➔ Modelo Descentralizado-Burocrático
- ➔ Modelo Descentralizado-Gerencial
- ➔ Modelo de Gestión Asociada Burocrática
- ➔ Modelo de Gestión Asociada Gerencial

BIBLIOGRAFIA

1. ALVAREZ DIAZ, ANGEL. "Análisis de las políticas públicas"; mimeo. CLAD, Caracas 1992.
2. ARROYO, DANIEL (1997). "Estilos de gestión y políticas sociales municipales"; Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y sociedad civil en la Argentina, UBA, Buenos Aires.
3. CEA D'ANCONA, MARIA DE LOS ANGELES (1998). Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Editorial Síntesis, España.
4. FRASER, NANCY (1990). "La Lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío".
5. GUTIERREZ, ALICIA. "Pierre Bourdieu (1997). Las prácticas sociales"; Editorial Universitaria.
6. O'DONELL, G. OSZLAK, O. (1984). "Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En: Klisberg, B. y Sulbrandt, J. (comps.) En: Para investigar la administración pública. Madrid, INAP.
7. SEPULVEDA OCAMPO, RUBEN (1995). "Política habitacional Chilena: principios, programas y problemas relevantes. Algunas consideraciones" – Curso Internacional de Posgrado – UNMP.
8. YUJNOVSKY, OSCAR (1984). "Claves políticas del problema habitacional argentino 1955 - 1981", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

La Villa El Pocito: evaluación de la política habitacional implementada ▶ 1

Ma. Cecilia Marengo

El presente artículo sintetiza una investigación realizada en el período 1997-1999 con financiamiento de CONICET, centrada en el estudio del proceso de negociación entre diferentes actores sociales para la relocalización de un asentamiento marginal localizado en el centro de la ciudad de Córdoba. Interesa, a partir de la evaluación de un estudio de caso, presentar algunas cuestiones en relación con la participación de los diferentes actores involucrados así como indagar sobre la efectividad del Estado en la consecución de este tipo de políticas. En primer término, se sintetizan brevemente aspectos relativos al proceso de negociación para la relocalización de la Villa El Pocito. ▶ 2

En relación con este punto, es importante mencionar que este proceso se inicia (en 1994) en el marco de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales y finaliza en 1998, con el traslado de los habitantes a sus nuevas viviendas. En este período se modifican las condiciones del contexto político y social en la Provincia de Córdoba, lo cual afecta el proceso en sus diferentes etapas. En segundo término, se resume la evaluación de la política habitacional implementada tomando como perspectiva de análisis, criterios de eficiencia y eficacia. A modo de conclusión, se plantean interrogantes sobre el impacto de este tipo de acciones para los propios habitantes-beneficiarios y para la estructura urbana en su conjunto.

This paper summarises a research project carried out in the 1997-1999 period with CONICET support. It is centred on the negotiation process among different social actors regarding the relocation of a shanty town placed downtown Córdoba. Based on a case study, the aim is to present some considerations regarding the participation of the different actors as well as to find out about the effectiveness of the state in carrying out this type of policies. First, a summary is made of the different aspects of the negotiation process for the relocation of Villa El Pocito. It is important to mention that this process started in 1991 within the Mesa de Concertación de Políticas Sociales (Social Policies Co-ordination Table) and it ends in 1998 with the moving of the people to their new houses. During this period the conditions of the political and social context changed in the Córdoba province which affected the process in its different stages. Secondly, an evaluation is made of the housing policy applied here using the criteria of efficiency and efficacy. As a conclusion, questions are made on the impact of such actions on the inhabitants-beneficiaries and on the urban structure as a whole.

1 ◀ El presente artículo fue expuesto como ponencia en el VI Encuentro Internacional de la RED UNIVERSITARIA LATINOAMERICANA DE CATEDRAS DE VIVIENDA, Córdoba, 5, 6 y 7 de Octubre de 2000.

2 ◀ Para ampliar sobre este aspecto remitirse a: Marengo, M. Cecilia, «La Villa El Pocito: caso de relocalización negociada», publicado en el Boletín del Instituto de la Vivienda INVI N° 35, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Noviembre de 1998, pp.172-182. Aporte al IV Encuentro Latinoamericano de la Red de Cátedras de Vivienda.

BREVE RESEÑA SOBRE EL PROCESO DE NEGOCIACION

El proceso de negociación para la relocalización del asentamiento se inicia en el marco de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales. La misma, a criterio de sus integrantes, se constituyó como un organismo multiactoral ▶ 3 para el diseño y la implementación de políticas que convocó a diferentes instituciones para abordar la problemática de la pobreza, en una experiencia única por la apertura y participación de instituciones de la sociedad civil.

3 ◀ Los actores integrantes de la Mesa de Concertación Social (1992-1995) fueron la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales, (UOBDS) las ONGs Taller Carlos Mujica, Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL) Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) Servicio de Promoción Humana (SERVIPROH) y Cooperativa La Minga. En 1997 se integraron organizaciones sindicales y eclesíásticas en lo que se denominó Mesa de Concertación Ampliada.

4 ◀ En el periodo 1992-1995 se destinó un presupuesto aproximado de 12 millones de pesos para llevar adelante un total de 250 proyectos comunitarios principalmente en el campo del hábitat. Fuente SERVIPROH, Memoria Anual 1995.

5 ◀ Como por ejemplo el Programa P17, donde cada instancia de gobierno asumió la responsabilidad en el financiamiento de un aspecto específico del programa (la infraestructura fue provista por el gobierno local, los materiales de construcción por el gobierno nacional, y el gobierno provincial financió la mano de obra), las Organizaciones No Gubernamentales se responsabilizaron por el asesoramiento técnico integral.

6 ◀ Se debate alrededor de los roles del Estado y de las Organizaciones Sociales, con relación a la Villa El Pocito. La tensión se ubica en la disyuntiva de quienes asumen la tarea técnica específica. Las ONGs plantean que el proyecto debe ser integral y por lo tanto ellas asumir la asesoría técnica; desde los funcionarios del gobierno se plantea que el Estado tiene cuerpos técnicos y está en condiciones de asumir estos procesos.

El alcance y la importancia que tuvo esta experiencia se traduce al analizar los proyectos realizados. ▶ 4 Con respecto al financiamiento de los programas, la responsabilidad se mantuvo exclusivamente en el ámbito estatal. En el periodo 1992-1995 los fondos provinieron del estado provincial, mientras que los programas habitacionales desarrollados a partir de 1997 fueron cofinanciados por la nación, la Provincia de Córdoba y el gobierno local. ▶ 5

El proceso para la relocalización del asentamiento se inicia a raíz de una situación conflictiva que se produce por el otorgamiento de subsidios para el traslado de algunas familias cuyas viviendas se ubicaban sobre la traza de una calle que se pretendía abrir. Es en este momento cuando los dirigentes de la pre-cooperativa de vecinos se contactan con técnicos de una ONG, quienes los vinculan a la UOBDS con el objetivo de incorporar el tema de la relocalización de la Villa en el marco de las acciones desarrolladas en la Mesa de Concertación y negociar con el Estado una solución para el conjunto de las familias del asentamiento.

Cuando se produce el cambio de autoridades en el gobierno de la Provincia en 1995 y ante la crisis socioeconómica que debe enfrentar el estado provincial, se interrumpe el financiamiento de los programas de políticas sociales concertadas. En ese momento, las negociaciones entre las ONG, la UOBDS y el gobierno de la Provincia entraron en una etapa crítica, en la que se expresan acciones y tensiones en relación con la participación de los diferentes actores sociales en la concertación de la política habitacional. Algunos de los aspectos en debate giran alrededor de los roles que asume o debiera asumir el Estado, los tiempos o plazos en la ejecución de los programas, la definición de los programas sociales prioritarios o el poder político asociado a la administración de los recursos, entre otros aspectos. ▶ 6

Específicamente el caso de la Villa El Pocito, el proceso de radicación estaba sujeto a una lucha de intereses disímiles: por parte de las ONGs y la UOBDS conseguir fondos para continuar con la financiación de los programas sociales, en el caso del Ministerio de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social brindar una respuesta específica a una demanda de vieja data y avanzar en la recuperación urbanística de un sector central en la ciudad.

En 1996 el gobierno de la Provincia decide asumir la relocalización comprometiéndose a materializar las viviendas en breve plazo, pero estableciendo como condición que la negociación se lleve a cabo directamente con la cooperativa de habitantes sin la intervención de las ONGs y la UOBDS. Esta condición repercute entre los distintos grupos que integran el asentamiento que expresan intereses diferentes. Es importante mencionar que la comunidad del Pocito estaba dividida en tres grupos de los cuales sólo uno (el de la Cooperativa) estaba integrada formalmente a la UOBDS.

Finalmente, el desgaste por un proceso de negociación conflictivo y difícil donde junto con la relocalización se jugaron otros intereses –políticos, económicos, sociales y partidarios– que dificultaron las negociaciones, las versiones contradictorias, el interés de las familias por concretar una promesa de relocalización vigente desde 1973 y los altísimos costos para todos los actores sociales por no poder cerrar el proceso de negociación; llevan a que los representantes de los tres grupos de la comunidad del Pocito accedan a que el gobierno construya las viviendas sin la participación de las ONGs que los habían acompañado desde el comienzo de la negociación.

EVALUACION DE LA POLITICA HABITACIONAL IMPLEMENTADA

La política habitacional se evalúa desde dos perspectivas. En primer término se toma como parámetro de análisis la Eficiencia, definida como la optimización en el uso de recursos. En este sentido, se indaga si el proyecto es eficiente entendiendo que lo es cuando el objetivo se ha cumplido al menor costo posible. En segundo término, se toma como parámetro de análisis la Eficacia, entendida como el grado en que se alcanzan los objetivos con relación a la población beneficiaria, independientemente de los costos que ello implique.

I. Enfoque de análisis: la eficiencia El análisis de la eficiencia se efectúa tomando como punto de partida las hipótesis subyacentes en el proceso de negociación. Vale decir:

→ El punto de partida de la negociación entre los habitantes de la Villa El Pocito y el gobierno provincial, tiene como

origen un decreto con fecha 26 de enero de 1973. Este instrumento legal reconoce a los habitantes el derecho a la propiedad de la tierra. En consecuencia, es posible interpretar que la negociación estuvo planteada en términos de “canje”. Para los habitantes, la posibilidad de acceder al nuevo plan de viviendas implicó renunciar al derecho a la propiedad del predio donde se asentaba la Villa. Para el gobierno provincial implicó la posibilidad de avanzar en la recuperación urbanística del sector próximo al área central resolviendo lo que se visualiza como un problema social.

→ El otro aspecto clave, fue que siempre prevaleció la propuesta de relocalización, es decir que no hubo ni desde la Mesa de Concertación, ni desde el Gobierno una propuesta que incorporara a los habitantes del Pocito en el nuevo desarrollo posible en el predio en cuestión. ▶ 7

Tomando como punto de partida estas hipótesis subyacentes al proceso de negociación, interesa confrontar los dos términos de esta ecuación: el valor del predio donde se ubicaba la Villa y la inversión que realizó la Provincia para relocalizar a los habitantes.

ESTIMACION DEL VALOR DEL PREDIO QUE OCUPABA LA VILLA

Para estimar el valor del predio que ocupaba la Villa se ha recurrido a tres fuentes de información:

Fuente 1: Estimación basada en los valores del suelo urbano publicados por la Cámara de Corredores Inmobiliarios (Febrero 1999) ▶ 8

Los valores estimados en los barrios colindantes con el sitio oscilan entre U\$ 300 a U\$ 800 el m² (en

En el caso de los plazos de ejecución de los programas, para las ONGs los mismos están supeditados al logro de otros objetivos con énfasis en los aspectos socio organizativos, mientras que los funcionarios de gobierno sostienen la necesidad de la eficiencia en el uso del tiempo y de los recursos.
7 ◀ Si bien existieron algunas consultas sobre la posibilidad de relocalización *in situ*, la misma no fue contemplada durante el proceso de negociación.
8 ◀ Los valores del suelo urbano publicados por la Cámara de Corredores Inmobiliarios de Córdoba, corresponden al mes de febrero del 1999, en septiembre del mismo año no se habían producido variaciones en los mismos.

el caso de Barrio Nueva Córdoba) y U\$ 30 a U\$ 70 el m² (en el caso de Barrio Güemes). Del análisis de las condiciones de localización del predio y por comparación con localizaciones equivalentes, el valor se estima en:

Hipótesis de mínima:
U\$ 140 m² x 11.444 m² = U\$ 1.602.160.-
Hipótesis de máxima:
U\$ 180 m² x 11.444 m² = U\$ 2.059.920.-

Fuente 2: Tasación del predio realizada por el Consejo General de Tasaciones de la Provincia de Córdoba (Julio de 1995)

La tasación se realiza a partir del método del Rendimiento, que surge de la relación entre el valor del terreno (estimado en función de las características de localización y entorno) y la superficie edificable (estimada en función de las normas urbanísticas que lo afectan), considerando los antecedentes de ofertas de ventas y ventas concretadas que por sus características de localización resultan comparables. ▶ 9

El valor del predio se estima en:
Hipótesis de mínima:
U\$ 162 m² x 11.444 m² = U\$ 1.858.424.-
Hipótesis de mercado sugerida:
U\$ 2.000.000.-

Una observación que se desprende al analizar los valores del predio estimados por el Consejo de Tasaciones de la Provincia (en el año 1995) y los datos de la Cámara de Corredores inmobiliarios (del año 1999), es que en ambos casos los valores son aproximadamente semejantes (del orden de los \$160 m²). Interpreto que la falta de variación en

los valores del suelo urbano estaría evidenciando que si bien en la zona se registra un incipiente proceso de renovación edilicia, el mismo no registra un impacto significativo que se exprese en los valores inmobiliarios del suelo urbano.

Fuente 3: Valores estimados a partir de la consulta a informante clave

A fin de cotejar los valores obtenidos en los análisis precedentes se indagó el valor de mercado, tomando como hipótesis la venta en bloque de todo el predio. De esta forma se corroboraron los valores obtenidos en la tasación efectuada por el Consejo de Tasaciones de la Provincia –que estima el valor final con base a los valores de cada parcela–. El valor de venta del predio se estima en:

Hipótesis de mínima:
U\$ 180 U m² x 11.444 m² = U\$ 2.059.920.-
Hipótesis de máxima:
U\$ 200 m² x 11.444 m² = U\$ 2.288. 800.-
▶▶(CUADRO N° 1) ▶▶(CUADRO N° 2)

CONCLUSIONES DE LA ECUACION ECONOMICA

Analizando el proceso de relocalización desde una perspectiva económica es posible realizar algunas observaciones. Tomando como base de la negociación la hipótesis de “canje” (por la cual los habitantes acceden a la vivienda llave en mano y renuncian a su derecho a la propiedad del predio que ocupaban) y confrontando los dos términos de la ecuación económica –el valor del suelo urbano del predio que ocupaba la Villa y la inversión efectuada para materializar la relocalización–, se observa que esta última supera el valor estimado del predio que ocupaba la Villa. El dato más signi-

9 ◀ En el informe de tasación se menciona que dichos inmuebles se ubican en un área consolidada, periférica al microcentro, de lenta renovación edilicia, y de usos predominantemente residencial y de servicios. Cuenta con toda la infraestructura de servicios generales, concentrándose las mayores expectativas de crecimiento sobre las avenidas mencionadas.”

10 ◀ Los valores de compra de los diferentes predios se obtuvieron de las escrituras de los mismos.

11 ◀ Los valores de infraestructura y vivienda (parciales y totales) fueron obtenidos en la Dirección de Vivienda de la Provincia de Córdoba.

12 ◀ Por ejemplo, la posibilidad de desarrollar procesos constructivos con aporte de mano de obra por parte de los integrantes de la comunidad, lo cual se hubiese traducido en una disminución de los costos por unidad de vivienda. En este caso, habría que contemplar que los plazos de obra se podrían haber extendido y por lo tanto, otros costos emerger.

13 ◀ En esta definición están implicados dos términos: Los objetivos del programa y La valoración que realiza la población beneficiaria del mismo. Supone abordar indicadores cualitativos que permitan medir los logros o el éxito del programa.

Nº FUENTE CONSULTADA	HIPOTESIS MIN. (\$)	HIPOTESIS MAX. (\$)
1 Cámara inmobiliaria (\$140-180 m2)	1.602.160	2.059.920
2 Consejo de Tasaciones (\$162 m2)	1.858.424	2.000.000
3 Operador inmobiliario (\$180-200 m2)	2.059.920	2.288.800

CUADRO N° 1: Síntesis de los datos obtenidos en relación con el valor del predio. Elaboración propia.

ficativo de este análisis es que la relocalización de la Villa costó \$ 4.435.774 y la tasación del terreno (año 1999) ascendía a \$ 2.288.800 (hipótesis de máxima).

Del análisis económico se desprende que si bien la negociación estuvo planteada en términos de canje, esta condición no se verifica. La Provincia realizó una inversión para resolver una situación de carencia (vigente desde el año 1947 cuando nace la Villa) que facilitó el acceso a mejores condiciones habitacionales para la población y que posibilitaría ganar espacio para uso público, mejorar las condiciones de seguridad en el sector, ampliar el área propia de la escuela provincial colindante con el predio, entre otros aspectos.

Por otra parte y según se deduce de la indagación realizada, las bases de la negociación condicionaron un tipo determinado de respuesta habitacional: viviendas llave en mano. Esta situación podría explicar porqué no se consideraron otras alternativas que podrían haber sido más eficientes desde el punto de vista del uso de los recursos. ► 12

El compromiso del gobierno de llevar adelante el proceso de relocalización desde los departamentos técnicos específicos, estuvo orientado a obtener una mayor eficiencia, no sólo en el uso de recursos sino también en términos de dis-

INVERSION QUE REALIZA LA PROVINCIA PARA MATERIALIZAR LA RELOCALIZACION						
COSTOS DE LOS DIFERENTES ITEMES						
GRUPO	TIERRA ► 10			INFRAESTRUCTURA	VIVIENDAS	TOTALES ► 11
	Superficie	Valor de compra	Valor por m2			
				\$	\$	\$
1 (97viv)	42.250 m2	\$ 232.375	\$ 5,50 m2	\$ 324.544,57	\$1.920.453,9	2.245.000,56
2 (48 viv)	20.279 m2	\$ 105.087	\$ 5,18 m2	\$ 183.568,00	\$ 749.703,20	933.271,20
3 (36 viv)	15.000 m2	\$ 85.000	\$ 5,60 m2	\$ 231.983,68	\$ 603.056,84	835.040,58
TOTAL	77.529 m2	\$ 422.462		\$ 740.098,25	\$3.435.774,15	4.435.774,15
Incid. s/ m. total.						
%		9,5%		16,7%	73,8%	100,0 %

CUADRO N° 2: Costos de relocalización discriminados. Fuente Dirección de Vivienda Provincia de Córdoba. Elaboración propia.

minución de los tiempos de implementación del proyecto. En este sentido es importante mencionar que durante las primeras etapas de la negociación, cuando las ONGs conducían el proceso se había estimado un monto de obra de 4 millones de pesos para la construcción de 164 viviendas y finalmente se construyeron 181 viviendas.

II. ENFOQUE DE ANALISIS: LA EFICACIA

El análisis ya efectuado en términos de Ecuación Económica, se complementa tomando como parámetro de evaluación, la eficacia definida como el grado en que se alcanzan los objetivos con relación a la población destinataria, independientemente de los costos que ello implique. ► 13

Para abordar el análisis se establecieron dos niveles de aproximación:

- 1) Toma como punto de partida las metas de los actores participantes en el inicio del programa y durante su implementación.
- 2) Estudia los logros o metas alcanzadas, desde la

perspectiva de los propios beneficiarios ▶ 14 y la evaluación que ellos realizan con relación al grado de participación en el desarrollo del programa o las demandas que expresan en relación con la nueva localización urbana.

LAS METAS DE LOS ACTORES PARTICIPANTES

De la información periodística y los artículos publicados en el diario local se deduce que las Metas del gobierno de la Provincia eran resolver una problemática social, facilitando el acceso a la vivienda para los habitantes de la Villa, recuperar el predio donde se alojaba y destinar parte del mismo para uso público, y resolver problemas de seguridad en un área próxima al centro de la ciudad.

14 ◀ Un problema metodológico que se plantea en relación con este punto es que la opinión de los habitantes proviene de su propia experiencia y conocimiento y la interpretación se realiza en función de su propia escala de valores.

15 ◀ El diario local con fecha 2 de enero de 1996, publica un artículo sobre la situación de vigilancia policial permanente en el perímetro de la Villa. A criterio de los habitantes, la relocalización en un sector periférico intentaba resolver los problemas de seguridad que se atribuían a la existencia de la Villa.

16 ◀ En este último caso, la normativa municipal prevé lotes de 9 x 18 m, en subdivisión simple.

17 ◀ Arq. Graciela Llinás, Directora de la Dirección de Vivienda de la Provincia de Córdoba.

18 ◀ En ese momento existiría la posibilidad de asignar fondos desde el Ministerio de Desarrollo Social para poder completar las terminaciones.

19 ◀ Este proceso se desarrolló conjuntamente entre las autoridades de la Dirección de Vivienda y los representantes de la Cooperativa, atendiendo a la composición y necesidades de cada uno de los grupos familiares.

Las metas de las ONGs eran promover la participación de la población, desarrollar procesos socio-educativos de capacitación y formación de dirigentes para lograr la inserción social o contención social de las familias pobres, y desarrollar programas sociales complementarios, participar en el asesoramiento técnico integral a la organización comunitaria.

Las metas de la población: acceder a una vivienda digna, mejorar su calidad de vida, suprimir el “estigma” por el que permanentemente eran discriminados. ▶ 15

Las demandas de la población en relación con la materialización del proyecto se presentan en dos instancias diferentes del proceso de negociación: al comienzo del mismo cuando la negociación se desarrolla en el marco de la Mesa de Concertación

y cuando el proceso es asumido por la Dirección de Vivienda de la Provincia.

En el inicio del proceso, los habitantes basándose en el derecho reconocido a la propiedad del predio plantearon demandas en relación con los siguientes aspectos:

- ➔ Localización próxima, demandando que la compra de tierras se efectuara próxima a la localización de la Villa, para poder mantener sus trabajos. (En el Censo realizado en 1994 se menciona que en el 42,41 por ciento de los casos la proximidad al lugar de trabajo era de 15 cuerdas como máximo.)
- ➔ El tamaño de los lotes. Se solicitaron lotes de mayores dimensiones que los que habitualmente se destinan a la población carenciada ▶ 16 y en dominio individual.
- ➔ Viviendas terminadas (llave en mano) de 1 y 2 dormitorios. En ningún momento se contempló la posibilidad de soluciones habitacionales básicas o viviendas construidas por esfuerzo propio y ayuda mutua.

Cuando los habitantes aceptan que la Dirección de Vivienda construya las viviendas, expresan inquietudes en relación con los siguientes aspectos: ▶ 17

- ➔ Incorporar nuevos grupos familiares que no habían sido incluidos en el Censo de 1994 por lo cual la demanda inicial de lotes grandes fue dejada de lado.
- ➔ Organizar la manzana, acordando la ubicación por manzana de cada grupo familiar y la ubicación de cada familia en función de las relaciones de vecindad y los años de convivencia compartidos.
- ➔ Incorporar salones comunitarios. Si bien esta demanda no estaba acordada en la negociación, había sido convenida durante la primera etapa del proceso. ▶ 18

→ Participación en la asignación de tipologías de vivienda a cada grupo familiar. ▶ 19

En el cuadro 3, se resume la propuesta acordada inicialmente y la propuesta final implementada por la Dirección de Vivienda de la Provincia.

Las diferencias entre ambas propuestas radican en el número final de unidades de vivienda, la incorporación de tipologías de 3 dormitorios, la pavimentación de las calles y la construcción de las tapias perimetrales, estos dos últimos aspectos no son frecuentes en los planes construidos por la Dirección de Vivienda de Córdoba. Los niveles de terminación de las viviendas son aproximadamente similares.

A MODO DE SINTESIS

Al interrogarnos en qué grado se alcanzaron los objetivos de los diferentes actores comprometidos con el programa, se observa que las demandas que los habitantes plantearon en el inicio del proceso y durante el desarrollo del mismo, en términos generales tuvieron respuesta. La DPV mejoró la oferta habitacional –con respecto a lo que había sido acordado en el comienzo de las negociaciones– y materializó la propuesta. Las ONGs y la UOBDS, cumplieron parcialmente las metas acordadas durante la primera etapa de negociación, no tuvieron participación durante la segunda etapa del proceso.

DIFERENCIAS ENTRE LA PROPUESTA ACORDADA EN EL INICIO DE LA NEGOCIACION Y LA PROPUESTA FINALMENTE IMPLEMENTADA.		
VARIABLES DE DISEÑO	PROPUESTA 1(Primera etapa de negociación)	PROPUESTA 2(Propuesta que se materializó)
Cantidad de Lotes	168 lotes	181 lotes
Propuesta Tipológica	El diseño arquitectónico responde a las exi-gencias de dar solución mínima para una familia tipo. Tipologías de 1 y 2 dorm. (estar-comedor, cocina, dormitorio, baño y lavadero.	Soluciones mínimas. Propuesta de tipologías de 1, 2, y 3 dorm. Con las funciones de estar-comedor, cocina, dormitorio, baño y lavadero.
Superficie Cubierta	1 dormitorio: 42 m² 2 dormitorios: 52 m²	1 dormitorio: 44 m² 2 dormitorios: 52 m² 3 dormitorios: 66 m²
Resolución Tecnológica	Sistema constructivo tradicional. Fundaciones por zapata corrida, muros portantes de bloques de Hº, losa de viguetas, cubierta de sombrilla cerámica. Revoque bolseado interior, azulejos y cerámicos y salpicret exterior.	Mejoran los estándares acordados anteriormente, por ej. Revoque interior.
Propuesta morfológica	Propuesta de diferentes alternativas de resolución del plano de fachada, en la búsqueda de mayor variedad.	La misma resolución formal para tipologías de 2 y 3 dorm. Difiere en la resolución del acceso la tip., de 1 dorm.
Items que se incorporan		Calles pavimentadas Tapias perimetrales

CUADRO N° 3: Elaboración propia.

LAS METAS ALCANZADAS Y EL IMPACTO EN LA CALIDAD DE VIDA

En las entrevistas realizadas a los habitantes y a los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social se expresan distintas demandas. En cada caso, el acceso a los servicios y el equipamiento urbano, la posibilidad de inserción laboral o de integración comunitaria varía según las condiciones específicas de localización urbana ▶ 20 como también, según las características propias de cada grupo.

► La primera demanda que se expresa –y es compartida por los 3 grupos de habitantes– es la dificultad para conseguir (o mantener) su trabajo. En general las mujeres que trabajaban en el servicio doméstico y tenían sus fuentes de trabajo próximo a la Villa lo perdieron. Algunos que trabajaban en relación de dependencia siguen manteniendo sus trabajos aunque se les ha encarecido mucho por el gasto en transporte. ▶ 21 En el caso de los hombres, el impacto ha sido significativo porque en general el ingreso lo tenían a través de changas y en la nueva localización (zona periférica) tienen pocas posibilidades de inserción laboral.

► La segunda demanda, está en relación con los servicios educativos. En este caso, el grado de satisfacción está en función de la oferta existente en cada localización. Como referencia, es importante mencionar que según el Censo de 1994, un alto porcentaje de la población de la Villa estaba escolarizada y que la escuela donde asistían los niños lindaba con la Villa. Al momento de realizar esta investigación, la situación más desfavorable se registraba en el Grupo 2 donde los niños no habían podido ingresar en las escuelas de la zona porque la

oferta de servicios educativos es insuficiente para la cantidad de población que tiene el lugar. En consecuencia, continuaban trasladándose a la escuela próxima a su antigua localización y gestionando ante el estado provincial la cobertura de los gastos de transporte.

► Una tercera demanda, fue la construcción de Salones Comunitarios. Existieron diferentes propuestas de solución en función de las características propias de cada grupo.

En el caso del Grupo 1 cuando se adjudicaron las viviendas se reservó una para desarrollar actividades comunitarias que con posterioridad se asignó a una familia de la comunidad. En el caso del Grupo 2 habría surgido como posibilidad remodelar el obrador y destinarlo a salón comunitario. Una vez efectuada la relocalización y por intermedio del Ministerio de Desarrollo Social se les ofreció recuperar esa vivienda a través del Programa Trabajar. El equipo técnico del Ministerio, que realizó el seguimiento de la relocalización, menciona que presentaron esta propuesta con el objetivo de avanzar en la organización del grupo, sin embargo la misma no se pudo concretar por las permanentes dificultades e inconvenientes que ellos mismos presentaban.

Algunos interrogantes que se plantean en este caso:

► ¿La falta de unión del grupo, sumada a la falta de proyectos comunitarios y el desinterés por participar, no respondería a un modelo de gestión paternalista donde se espera que el Estado asuma un rol protagónico en la respuesta a sus demandas?

► ¿Hasta dónde los avances en los aspectos organizativos constituyen una opción para mejorar la calidad de vida

20 ◀ Los habitantes se relocalizaron en tres sectores diferentes en la ciudad.

21 ◀ El gasto en transporte se estima en un 20 por ciento del ingreso, presuponiendo un ingreso de \$ 300 y un costo mensual de 80 pasajes. (\$ 64).

22 ◀ Los dirigentes entrevistados mencionan que por la falta de trabajo, a muchas familias se les hace difícil pagar la cuota de la cooperativa y participar activamente en la misma.

23 ◀ En este caso específico el trabajo social que se realiza desde el Ministerio de Desarrollo Social se limita a un relevamiento de problemas en la nueva localización.

del grupo social y hasta qué punto los integrantes de la comunidad están dispuestos a asumir el desarrollo de los procesos participativos?

El Grupo 3 es el único que tiene salón comunitario y una Unidad periférica de Atención de Salud (UPAS).

Con respecto a los aspectos socio-organizativos, en el caso del Grupo 1, los dirigentes de la cooperativa mencionan que con el acceso a las viviendas observan que la gente tiene menos interés en participar e integrar nuevos proyectos. ▶ 22 Los dirigentes siguen vinculados a la UOBDS y a las ONGs, y esperan elaborar proyectos sociales en el futuro. Entre ellos, mencionan la necesidad de programas alternativos de capacitación y generación de empleo –que se desarrollarían conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social– lo cual posibilitaría administrar fondos y generar trabajo en la comunidad.

En el caso del Grupo 2, las asistentes sociales que realizan el seguimiento de este grupo, mencionan que recién en este momento está surgiendo en ellos la posibilidad de organizarse porque se han dado cuenta que es un requisito para tener acceso a los futuros programas que puedan implementarse desde el Estado.

El Grupo 3, y según las entrevistas a informantes claves, ha comenzado a organizarse y ha formado una comisión para integrar un centro vecinal. El desarrollo conjuntamente con otros habitantes del barrio de actividades en común estaría evidenciando mayor integración con el entorno social comparativamente con los otros dos grupos.

Con respecto a los procesos organizativos comunitarios una interrogante que se plantea es: ¿Qué rol está dispuesto a

asumir el Estado a favor de la consolidación y el desarrollo de este tipo de procesos? En el caso de la relocalización de la Villa El Pocito pareciera que el “seguimiento” que llevan adelante las asistentes sociales del Ministerio de Desarrollo Social es insuficiente. Si bien en el análisis precedente se menciona que desde el Estado se reconoce que los procesos socio-organizativos que desarrollan las ONGs son positivos, al analizar el impacto de la relocalización surge como interrogante, porqué los equipos técnicos del Estado no asumen un mayor compromiso en la conducción de estos procesos. ▶ 23

A MODO DE SINTESIS

Según se deduce de las entrevistas realizadas a los habitantes, los aspectos positivos de la relocalización están relacionadas con:

- ➔ El acceso a una vivienda digna. La vivienda representa una promoción social, y les permite superar situaciones de carencia y discriminación por el lugar adonde vivían.
- ➔ La tranquilidad. El permanente control policial que rodeaba la Villa, junto con los frecuentes allanamientos, es señalado como un factor de presión que acentuaba aún más la situación de discriminación.

Las limitaciones están relacionadas con:

- ➔ La mayor dificultad para acceder al equipamiento urbano (acentuada porque la Villa estaba localizada en el centro de la ciudad) por los mayores costos para movilizarse y por la mayor distancia al tratarse de una localización periférica.

- ➔ La dificultad para acceder al mercado laboral; aunque este aspecto es multicausal, se acentúa con la relocalización.
- ➔ Asumir su nueva condición de vecinos, que implica asumir el pago de impuestos, servicios y el mantenimiento de la vivienda.

CONCLUSIONES

La relocalización de la Villa El Pocito constituye un caso atípico, por las variables, tensiones y acciones que lo caracterizaron. Sin embargo, es importante mencionar que esta indagación evaluativa avanza en el diagnóstico y define líneas de investigación futuras que deberían ser profundizadas.

La evaluación de la política habitacional, tomando como parámetro de análisis la eficiencia, permite inferir que la propuesta gubernamental ganó en eficiencia (comparativamente con el programa que se había acordado durante la primera etapa de la negociación desarrollada en el marco de la Mesa). Sin embargo, un interrogante que se plantea es: ¿Hubiese sido posible acordar otro tipo de programa de relocalización que implicase menores costos para el estado provincial?

Es justo decir que una evaluación de la política habitacional en términos de eficiencia, no debe dejar de lado que esta variable está mediatizada por el desarrollo de un proceso de negociación conflictivo y difícil, con intereses contrapuestos entre los diferentes actores sociales y los grupos heterogéneos en que se dividía la comunidad, al que se sumaron –como antecedentes–, sucesivos intentos gubernamentales de erradicación no exitosos.

La evaluación de la política habitacional, tomando como parámetro de análisis la eficacia, permite establecer que se alcanzaron las metas que los diferentes actores plantearon en el inicio del proceso. En términos generales, el balance que realizan los técnicos de las ONGs, los funcionarios gubernamentales y los propios habitantes es positivo.

Si bien, la relocalización posibilitó el acceso legal a la vivienda y se mejoraron las condiciones de habitabilidad, como contrapartida, es de notar el impacto significativo de la relocalización en las condiciones de vida de la población. Este se expresa de distinta manera, su análisis encierra complejidades, pero podemos retomar algunos de los indicadores de calidad de vida. En este sentido, la localización distante implicó no sólo costos económicos y de tiempo sino que significó la pérdida de oportunidades en el mercado laboral (formal e informal) la ruptura de redes sociales laborales, el debilitamiento de los procesos socio-organizativos de la comunidad; es decir, el encarecimiento de las condiciones de vida, la mayor dificultad en las posibilidades de acceso a los servicios y equipamiento urbanos, entre otros aspectos.

Esta investigación abrió nuevos interrogantes que deberían ser retomados en un abordaje futuro. Entre ellos:

1. ¿Cómo superar el análisis sectorial en las políticas habitacionales y avanzar en complejizar una aproximación integral que aborde conjuntamente aspectos sociales y económicos para promover el desarrollo?
2. ¿Cómo garantizar que la implementación de acciones concertadas en política social se sustente en criterios de eficacia y eficiencia?
3. ¿Cómo se garantiza que las acciones en política habitacional que se promueven desde el Estado –que están centradas fundamentalmente en la incorporación de

- nuevos sectores urbanos periféricos– sean sostenibles en el mediano plazo? ¿Cómo se garantiza que la población relocalizada pueda insertarse en el medio social y afrontar el mantenimiento de la vivienda y los servicios?
4. ¿Cómo se compatibiliza la búsqueda de mayor eficiencia, productividad y equilibrio en la dinámica urbana, en el marco de las exigencias de competitividad que el contexto internacional impone para las ciudades con la creciente expansión periférica del área urbana en la ciudad de Córdoba?

BIBLIOGRAFIA

1. ALDERETE, Ana, RODRIGUEZ Marcela, TABORDA. *Procesos de organizaciones de base. Diagnóstico, evaluación, técnicas e instrumentos*. Córdoba, SERVIPROH, 1995, p. 100.
2. ANDERSON, Jeanine. *Políticas Sociales*, Universidad Católica, Lima, Perú. 1989.
3. BANCO MUNDIAL. *Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional*. Documento de política del Banco Mundial, Washington D.C. 1994.
4. CARROZI, Marta. *Política habitacional provincial*, 1995, (mimeo). Aporte al Curso de Postgrado: Sistema de producción de viviendas para sectores de recursos insuficientes.
5. CENSO: *Villa El Pocito*, Ministerio de Desarrollo Social, Córdoba, 1994.
6. COELHO, Marta, GAMBA, Susana. *Aporte al debate sobre género, pobreza y políticas sociales: el caso argentino*. ESIPP Séptima conferencia regional sobre la integración de la mujer en el Desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, 1997 (mimeo).
7. CORRAGIO, José Luis. *Ciudades sin rumbo*, Investigación Urbana y proyecto popular, Quito, Ecuador Ciudad SIAP, 1991, p. 375.
8. CUENYA Beatriz. “Descentralización y política de vivienda en la Argentina”. En: *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, B. Cuenya, A. Falú comps., Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Bs. As. 1997.
9. CUENYA Beatriz, NATALICCHIO Marcela, (coordinadoras). *Evaluación de proyectos de hábitat popular y desarrollo social*, Bs.As., Centro Editor de América

- Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), 1994.
10. CUENYA Beatriz, DI LORETO María y FIDEL Carlos. *Hábitat y desarrollo de base*, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Serie de Informes de Investigación N° 10, 1991.
 11. DOCUMENTO DE POLITICA DEL BANCO MUNDIAL. *Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional*, Editorial Banco Mundial, Washington, D.C. 1994.
 12. FALU Ana, LLINAS Graciela, RAINERO Liliana. "Escenarios cambiantes política habitacional en Córdoba 1980 -1994". En: *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, B. Cuenya, A. Falú comps., Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Bs. As. 1997.
 13. ISUANI Ernesto et Al. *Estado democrático y política social*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1989, p. 261.
 14. LANDAETA, Graciela. *Strategies for Low-Income housing, a comparative study on Nicaragua, Mexico, Guatemala, Cuba, Panama, Costa Rica and El Salvador*. Lund University, Sweden, 1994.
 15. LUMI, Susana, "Capítulo II. Hacia una política habitacional". En: *Estado democrático y política social*, Isuani et al., Bs. As., Eudeba, 1989, 264 p.
 16. MOSER, Caroline O. *Pobreza urbana, políticas sociales y género en un contexto de crisis económica*.
 17. *Municipio y Servicios Públicos, Gobiernos Locales en ciudades Intermedias de América Latina*. Editado por A. Rodríguez y Fabio Velásquez, Ediciones Sur, Santiago de Chile, 1994.
 18. PIREZ, Pedro. *Municipio, necesidades sociales y política local*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED - América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.
 19. SEHAS. *Pobreza Urbana y Políticas Sociales en la ciudad del 2000*, Córdoba, Ed. SEHAS, 1999, pp. 366.
 20. SUBSECRETARIA DE VIVIENDA. Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, *Bases de una política integral de vivienda*, Bs. As., 1995.
 21. TALLER DE EVALUACION E INTERCAMBIO sobre Evaluación de procesos de desarrollo social con énfasis en lo socio habitacional, 1990, (mimeo) CEVE.

Las políticas habitacionales destinadas a los habitantes de villas inestables durante la década de los '90: el caso del municipio de Guaymallén, Mendoza, Argentina ▶ 1

Sonia Roitman

El presente trabajo pretende analizar cuáles han sido las políticas estatales en materia habitacional destinadas a solucionar las carencias de las familias que habitan en villas inestables. Se estudia cuáles han sido las acciones realizadas durante la década de los noventa tendientes a mejorar la situación habitacional de los grupos sociales de escasos recursos económicos, poniendo especial énfasis en el punto de inflexión que significó la descentralización de la política de vivienda desde el ámbito nacional hacia las provincias y desde estas a los municipios, ocurrida en Argentina en 1992. A partir de esto, el gobierno local se ha transformado en el responsable directo de la satisfacción de las demandas ciudadanas. Por otra parte, el gobierno provincial (a través del Instituto Provincial de la Vivienda) ha puesto en marcha programas que buscan solucionar el déficit de viviendas de los sectores más carenciados, como es el caso del programa "Municipios y Desarrollo Comunitario", que cuenta con un subprograma específico para familias residentes en villas inestables. Se toma como caso de estudio el municipio de Guaymallén, el cual forma parte del Área Metropolitana de Mendoza. En 1991 había en su territorio siete villas inestables, donde habitaban casi 7 mil personas (el 3 por ciento de la población del municipio). En el presente trabajo se analiza cuáles han sido las respuestas por parte del Estado a esta población y en qué medida sus expectativas de tener un terreno propio, con infraestructura de servicios básicos y obras de urbanización, y de poseer una vivienda en buenas condiciones de habitabilidad, han sido satisfechas.

This paper analyses the state social housing policies aiming at providing a solution for families living in shantytowns. A study of the actions taken during the '90s is presented, the objective of such actions was to improve the housing conditions for low income social groups, special attention is given to the turning point which the decentralisation of housing politics meant, moving from the national level to the provinces to the municipalities and which took place in Argentina in 1992. From this point on the local government became the direct responsible for the satisfaction of citizen's demands. On the other hand, the provincial government (through the Instituto Provincial de la Vivienda - Provincial Housing Institute) has started programs which focus on finding a solution for the housing deficit in poor sectors, as the case of the "Municipios y Desarrollo Comunitario" program (Municipality and Community Development) which has a specific plan for families living in shantytowns. The case study is the Municipality of Guaymallén which is part of the Mendoza metropolitan area. In 1991 there were 7 shantytown in its territory where almost 7.000 people lived (3 percent of the municipality's inhabitants). This paper presents the responses from the state to this people and to what extent their expectatives of having a piece of land of their own with basic services facilities and urbanisation and having a house in good dwelling conditions have been accomplished.

1 ◀ El presente artículo constituyó una ponencia expuesta en el VI Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (Red-ULACAV), realizado en la Ciudad de Córdoba, Argentina, durante los días 5, 6 y 7 de octubre de 2000.

INTRODUCCION

En los últimos años el paradigma dominante en política social ha sido aquel que privilegia la descentralización de la toma de decisiones, de la implementación de los proyectos y de la asignación de recursos financieros; pone el énfasis en la focalización y la selectividad de los beneficiarios, en la eficiencia y la integralidad de la política social y en el desarrollo de la capacidad de gestión y la participación de los involucrados en forma directa. Asimismo, el Estado asume un rol facilitador, tomando conciencia de sus propias limitaciones.

Estos principios han sido aplicados también en la política de vivienda argentina con distintos matices en cada provincia y municipio.

El presente trabajo pretende analizar cuáles han sido las políticas estatales en materia habitacional destinadas a solucionar las carencias de las familias residentes en villas inestables en la Provincia de Mendoza, Argentina, tomando como caso de análisis lo ocurrido en el municipio de Guaymallén.

LA POBREZA A FINES DEL SEGUNDO MILENIO

En los umbrales del siglo XXI más del 20 por ciento de la población mundial vive en condiciones de extrema pobreza. Sin embargo, los grandes avances que se han producido con el objetivo de erradicar la pobreza a nivel mundial no

pueden ser ignorados: en los últimos 50 años la pobreza se ha reducido más que en los 500 años anteriores (PNUD, 1997). Esto evidencia, por un lado, que es factible la erradicación total de la pobreza en un futuro no muy lejano y, por el otro,

que el logro de este objetivo depende fundamentalmente de la voluntad política de los gobernantes.

Pero, ¿qué es la pobreza? Es una situación (ajena a la voluntad de los involucrados) que afecta a un grupo (muy numeroso desgraciadamente) ▶ 2 de personas. Es considerada una consecuencia negativa del sistema capitalista imperante en casi la totalidad de los países. Según Lo Vuolo y otros (1999: 11), "la pobreza testifica y a la vez denuncia los resultados más despreciables de los modos de organización de las sociedades contemporáneas".

La pobreza puede entenderse desde distintas perspectivas. La concepción más difundida es aquella que hace hincapié en el aspecto material y la define como una carencia de recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de un individuo o grupo familiar.

No obstante, en los últimos años se ha enfatizado en la necesidad de considerar a la pobreza no sólo como una situación de carencias económicas, sino desde una perspectiva cualitativa, considerando la satisfacción de un conjunto de necesidades humanas. De esta manera, el PNUD manifiesta que "la pobreza puede significar más que la falta de lo que es necesario para el bienestar material; puede significar además, la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás" (PNUD, 1997:5).

Es decir, que se privilegiaría la concepción de la pobreza en relación a las opciones y oportunidades y considerando su naturaleza multidimensional y no exclusivamente en función del ingreso.

2 ◀ Se estima que actualmente hay 1.300 millones de personas en el mundo que deben sobrevivir con menos de un dólar por día. En la Argentina son más de 2 millones los pobres que viven con menos de un peso por día.

3 ◀ A comienzos del presente año eran más de 90 los programas sociales nacionales que estaban siendo implementados en todo el país.

El éxito de la lucha contra la pobreza sería consecuencia del crecimiento económico de los países, el que depende principalmente de las políticas macroeconómicas implementadas.

En la Argentina de los noventa ha sido remarcado desde el gobierno que la erradicación de la pobreza y la solución a las problemáticas sociales que aquejan a los ciudadanos llegaría de la mano del crecimiento económico. Sin embargo, en el corto plazo se torna necesaria la implementación de diversos programas sociales que den una respuesta a las urgentes demandas de los grupos más vulnerables. La atención de estos grupos y el asistencialismo aparecen como los objetivos primordiales de la actual política social, dejando de lado, al menos momentáneamente, la búsqueda de una mayor integración social y el logro de mecanismos redistributivos.

Por otra parte, no existe en el país una política social explícita de lucha contra la pobreza, sino más bien un conjunto de programas sociales ▶ 3 cuyo objetivo se centra en “atacar” el problema mediante la focalización y la dádiva de paliativos a corto plazo. Surgen así programas destinados a niños, a jóvenes, a adolescentes embarazadas, a mujeres jefas de hogar, a ancianos, etc. Así como no hay unicidad de criterios ni de objetivos en su implementación, tampoco se realiza un análisis integral del impacto y la eficiencia de estos programas en términos de la disminución de la pobreza.

Respecto a la política habitacional de la última década, se hace necesario analizar el punto de inflexión que significó en 1992 la descentralización de los fondos de vivienda desde la Nación hacia las provincias, y en algunas de estas, desde el ámbito provincial hacia los municipios, ya que esto hizo posible el involucramiento directo de los gobiernos

locales en la lucha contra la pobreza, en este caso trabajando específicamente en solucionar la problemática habitacional y la aplicación de los principios del nuevo paradigma vigente en política social.

LA POLITICA DESCENTRALIZADA DE VIVIENDA EN MENDOZA

Una vez ocurrida la descentralización de los fondos destinados a vivienda y el traspaso de la responsabilidad y control por parte de la nación a las provincias, éstas adquirieron gran libertad para crear su propia política habitacional y diseñar sus propios programas según las características de su población objetivo.

A partir de entonces, en Mendoza la nueva política de vivienda se rige por los principios de (IPV, 1993):

- ➔ desburocratización: considerando que el acceso a una solución habitacional debe ser el resultado de una tramitación ágil y concreta;
- ➔ descentralización: delegando en los municipios, que están más cerca de las necesidades de la gente, la toma de decisiones en cuanto a la priorización de los emprendimientos;
- ➔ desestatización: ya que la construcción de viviendas pasa a ser obra privada, debiendo las entidades intermedias asumir las responsabilidades técnica, legal, contable y administrativa de la obra y la adjudicación de las viviendas;
- ➔ esfuerzo, organización, participación y transparencia: los propios adjudicatarios organizados son los protagonistas del nuevo proceso;
- ➔ cofinanciamiento y ahorro previo: la gente debe participar también con un aporte monetario.

Cuando fueron descentralizados los fondos desde el ámbito nacional al provincial, en Mendoza se decidió la descentralización de la totalidad de los fondos hacia los municipios, asignando cupos según el déficit habitacional de los mismos. Se intenta brindar, de esta manera, mayor transparencia a la gestión y dar la posibilidad de que sean los municipios los que prioricen las obras según las reales necesidades de la población de cada uno de ellos.

El Estado adquiere un rol facilitador y aparecen en escena nuevos actores sociales, principalmente organizaciones de base comunitaria con pertenencia barrial (uniones vecinales y cooperativas). La vivienda se concibe no como un producto terminado sino como “un proceso gradual de satisfacción de necesidades habitacionales”.

Asimismo, se busca diversificar la oferta habitacional considerando las diferentes necesidades, expectativas y niveles de ingreso de los grupos sociales que carecen de viviendas en buenas condiciones de habitabilidad. Se presta especial atención a los grupos vulnerables (habitantes pobres residentes en villas inestables y personas discapacitadas) y sus necesidades. Además, se contempla la posibilidad de acceder a créditos para la compra de viviendas nuevas, ampliación de viviendas o refacción de las mismas. Se crea el programa de “Desarrollo del Hábitat Rural”, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la población rural, evitando su éxodo hacia las zonas urbanas de la provincia y se crean programas específicos de microemprendimientos para aumentar la densidad urbana.

En 1993 es creado el programa “Municipios y Desarrollo Comunitario”, destinado a población de escasos recursos, organizada en entidades intermedias. Prevé la compra de terreno, la realización de las obras de urbanización y de

infraestructura de servicios y la construcción de una vivienda mínima. El monto del crédito es de hasta \$16.500 para ser devuelto hasta en 240 meses, con garantía hipotecaria y 4 por ciento de interés anual y una cofinanciación de entre el 12 y el 22 por ciento del monto del crédito.

Dentro de este programa, se implementa un subprograma destinado especialmente a población de villas inestables. En este caso el monto del crédito es de hasta \$11.000, con un plazo de devolución de hasta 300 meses, con garantía hipotecaria y cero por ciento de interés. El préstamo puede incluir la compra del terreno, la realización de las obras de infraestructura de servicios y urbanización y la construcción de viviendas.

La nueva política habitacional intenta reflejar las características del paradigma emergente en política social en el cual la descentralización es un elemento esencial del cambio. Además, aparecen nuevos actores (como las Organizaciones de la Sociedad Civil, principalmente Organizaciones de Base Comunitaria y ONG). Las decisiones son tomadas bajo la lógica de los proyectos que se implementan con financiamiento estatal. Pero los ciudadanos deben colaborar activamente a través de su participación y del aporte monetario que realizan (cofinanciación). El objetivo es lograr la universalidad en la satisfacción de las necesidades, tratando de llegar a la mayor cantidad posible de beneficiarios.

EL CASO DEL MUNICIPIO DE GUAYMALLÉN (MENDOZA)

Guaymallén es uno de los seis municipios que conforman el Área Metropolitana de Mendoza. Es el departamento más poblado de la provincia con 250.288 habitantes (lo que constituye el 25 por ciento de la población del Área Metropolitana de Mendoza y el 16 por ciento de la población provincial).

VILLAS INESTABLES DEL AREA METROPOLITANA DE MENDOZA, SEGUN MUNICIPIO. AÑO 1991			
Municipios	Nº de villas	Población villas	Importancia relativa (%)
Capital	12	8.262	6,79
Godoy Cruz	21	9.172	5,11
Guaymallén	7	6.798	3,06
Las Heras	26	5.571	3,56
Luján de Cuyo	11	2.857	3,57
Maipú	6	661	0,53
Total	83	33.321	3,77

CUADRO N° 1: Fuente: DEIE (1992), "Mendoza. Villas Inestables. Censo '91".

En 1991 el 14 por ciento de su población (30.961 personas) tenía alguna necesidad básica insatisfecha y actualmente un 12 por ciento de los hogares de este municipio (6.053 hogares) recibe beneficios de programas sociales. Además, hay más de 11 mil personas que viven con menos de \$1 diario. Según el censo del '91, un 15 por ciento de las viviendas de este municipio son precarias y un 2 por ciento del total de viviendas del municipio son ranchos ubicados en villas miseria. En ese mismo año Guaymallén tenía siete villas inestables (ver cuadro 2), lo que constituía un total de casi 7 mil personas (el 3 por ciento de su población) habitando en condiciones muy deficientes. Sin embargo, debe destacarse que en relación a los otros municipios que conforman el Area Metropolitana de Mendoza Guaymallén presentaba una situación bastante buena. ►(CUADRO N°1) ►(CUADRO N°2)

La erradicación o radicación de las villas miseria ha sido uno de los objetivos perseguidos por el municipio de Guaymallén durante esta última década.

Uno de los primeros trabajos en los que el municipio se involucró en forma directa y comprometida fue la radicación

VILLAS INESTABLES DE GUAYMALLEN- AÑO 1991		
Villas inestables	Total de Habitantes	Total de Viviendas
Silvana	1.134	226
San Sebastián	2.816	550
Asentamiento Módica	1.348	274
El Sauce / Bº Jardín Peralta	318	74
Pescara	1.044	206
El Circuito	88	21
La Purísima	50	11
Total	6.798	1.362

CUADRO N° 2: Fuente: DEIE (1992), "Mendoza. Villas Inestables. Censo '91".

de las villas San Sebastián, Silvana y Módica, ubicadas en la misma zona en el distrito Belgrano. Este proceso de radicación comenzó antes de que se produjera la descentralización de la política habitacional, por lo que se recurrió al programa provincial de "Hábitat Básico", que ya incorporaba algunas de las características de la nueva política habitacional mendocina. En este sentido, funcionó como "bisagra" entre el sistema centralizado de viviendas y el actual. Contemplaba la intervención del gobierno provincial, pero incentivaba la participación de los municipios, como así también de la comunidad en la satisfacción de su necesidad habitacional.

Este programa estaba destinado a familias de bajos ingresos que no eran incluidas dentro del Fonavi, organizadas en entidades intermedias, otorgando prioridad a los residentes en villas inestables. Los fondos del programa provenían de la recaudación de los juegos de azar de la provincia (Quiñela y Lotería combinada).

El programa preveía las siguientes alternativas de proyectos:

- a) lotes y servicios (adquisición de terrenos, urbanización e infraestructura);
- b) construcción de viviendas nuevas (vivienda progresiva de hasta 36 m²);
- c) ampliación y/o mejora de unidades habitacionales existentes.
- d) Las obras serían ejecutadas mediante licitación de empresas privadas o con el aporte de mano de obra de los beneficiarios a través de la ayuda mutua y el esfuerzo propio.

A partir de las gestiones realizadas por el IPV y el municipio de Guaymallén se hizo posible la compra de los terrenos privados en los que se hallaban estos tres asentamientos y se consiguió radicar en el lugar el nuevo barrio (cuyo nombre es Lihué) con capacidad para albergar a 1.013 familias. Se optó por un proyecto de lotes con servicios, agregándosele la instalación del núcleo sanitario en la totalidad de los lotes. De esta forma se da solución al problema dominial, se dota a la población de los servicios y la infraestructura básicos necesarios y se realiza un mejoramiento urbano y habitacional.

Este proceso de radicación y transformación urbana ha llevado una década de trabajo conjunto entre las dos entidades vecinales creadas (Cooperativa Silvana y Unión Vecinal San Sebastián) y el equipo de profesionales de la municipalidad. Las primeras entregas de lotes se realizaron en 1992; en 1995 ya había sido otorgado más del 90 por ciento de los lotes a sus propietarios y resta aún la entrega de aproximadamente el 5 por ciento de los lotes. Además, acaban de ser otorgadas más de 600 escrituras a sus respectivos propietarios.

Es necesario destacar la gran labor social realizada por los profesionales del municipio para lograr la organización de

la comunidad, considerando la dimensión del barrio y las problemáticas individuales que debían ser resueltas continuamente.

Respecto al estado actual de las viviendas, de las 1.013 familias residentes en el barrio, un 20-25 por ciento de ellas ha logrado construir por sus propios medios y su esfuerzo personal nuevas viviendas que cuentan con buenos materiales y buenas condiciones de habitabilidad. Otras familias han levantado una vivienda nueva, pero ella sigue siendo deficitaria debido a los materiales con que fue realizada como por el tamaño de las mismas y el hacinamiento ocasionado. Un tercer grupo, es el constituido por aquellas familias que no han podido realizar ningún tipo de mejora a su vivienda, por lo que la misma conserva similares deficiencias respecto de las que tenía con anterioridad a la implementación del proyecto: precariedad de la construcción, utilización de materiales de descarte, pisos de tierra y superficie muy reducida.

El trabajo conjunto entre la sociedad civil y el gobierno local ha posibilitado la radicación de las tres villas más pobladas de Guaymallén (según el Censo de 1991) con una población total de 5.298 personas (que constituían 1.050 familias). El desafío actual consiste en brindar créditos para la construcción de nuevas viviendas a las familias que, teniendo una, ésta continúa siendo deficitaria (estimadas en 800). Por otra parte, durante todo el proceso de radicación del barrio llegaron nuevas familias que fueron asentándose en los terrenos libres destinados a espacios verdes del nuevo conjunto habitacional. Estas familias (sumaban más de 300) se organizaron y gestionaron créditos para la adquisición de terrenos y la construcción de viviendas nuevas y lograron ser incluidas dentro del programa "Municipios y Desarrollo Comunitario"; en el subprograma de villas inestables.

Así, se están edificando actualmente en las inmediaciones del Barrio Lihué tres nuevos barrios: San Sebastián A (78 viviendas), San Sebastián B (61 viviendas) y San Jorge (172 viviendas).

En la última década se ha dado otro importante proceso de trabajo conjunto entre la sociedad civil y el gobierno local. En este caso ha sido una tarea de erradicación de la villa Pescara, que contaba en 1991 con 206 familias, pero fue aumentando su población a través del tiempo y se encontraba instalada en un terreno privado cuyo propietario había realizado infructuosos esfuerzos por recuperarlo.

En el interior de esta villa se formaron cuatro grupos debido a la existencia de intereses divergentes entre sus pobladores y a la presencia de líderes barriales con fuerte personalidad y carisma que quisieron imponer sus demandas y necesidades. Todos los grupos solicitaron créditos al municipio para la conformación de nuevos barrios (cada uno buscó un terreno localizado dentro del municipio, pero en diferentes distritos). La conformación de estos grupos no fue simultánea, por lo que las acciones desarrolladas ocurrieron en tiempos distintos y de diferente manera.

Las cuatro organizaciones accedieron a un crédito del Programa Municipios y Desarrollo Comunitario que contemplaba la compra de terreno, obras de infraestructura y urbanización y edificación de una vivienda mínima. Así, la Asociación Civil Domingo Faustino Sarmiento construyó el Barrio Nueva Esperanza en Bermejo, con un total de 206 viviendas; la Unión Vecinal Barrio Pescara levantó el Barrio Hilario Cuadros, que posee 85 viviendas; la Unión Vecinal Santo Domingo dio origen al barrio del mismo nombre en Rodeo de la Cruz, con sólo 32 viviendas (algunas de las cuales destinadas a población de la villa Pescara y otras

cuyos propietarios vivían en la zona de localización del nuevo conjunto habitacional) y la Asociación de Fomento Acceso Este, edificó el barrio Virgen del Rosario que posee 160 viviendas.

Este último barrio fue entregado hace sólo algunos meses. Su proceso de gestación fue muy rápido debido a la existencia de una orden judicial de desalojo en nombre del propietario de los terrenos ocupados cerca del Canal Pescara (lugar donde se encontraba la villa de igual denominación).

Tanto en los casos de radicación como de erradicación, el nivel de satisfacción de los beneficiarios ha sido bastante elevado, principalmente en cuanto al logro de la posesión legal del terreno y de una vivienda digna (aunque no todos los proyectos ejecutados incluyeron el acceso a esta última opción) y respecto a los servicios y equipamiento comunitario con que cuentan, que si bien no son los óptimos, constituyen un gran avance respecto de su situación anterior.

En conclusión, puede decirse que mediante las acciones llevadas a cabo durante esta década por los equipos técnicos de la Dirección de Vivienda del Municipio de Guaymallén, ha sido posible el mejoramiento habitacional y, principalmente, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las cuatro villas inestables más pobladas del municipio en 1991.

Se ha atendido y resuelto las necesidades habitacionales de 2.066 familias de escasos recursos. Sin embargo, quedan aún en Guaymallén 2.674 familias de escasos recursos con un alto grado de precariedad habitacional, algunas residentes en pequeñas villas y otras dispersas en todo el territorio municipal, que demandan urgentes soluciones.

A MODO DE BALANCE

Al evaluar las políticas de radicación o erradicación implementadas por el municipio en el marco de la descentralización de la política de vivienda provincial, merecen desatacarse numerosos aspectos.

En primer lugar, reconocer que mediante el esfuerzo mancomunado del Estado y de la comunidad, ha sido posible mejorar la calidad de vida de un extenso grupo poblacional, poniendo de manifiesto las ventajosas consecuencias que trae aparejado el trabajo conjunto, la articulación entre diversos actores y la complementariedad de sus acciones.

Por otra parte, el incentivo de la participación individual y colectiva conlleva a la conformación de asociaciones de vecinos que persiguen intereses similares, fortaleciendo la sociedad civil y haciendo posible que estas nuevas instituciones busquen respuestas a las necesidades que el Estado no puede resolver y la ciudadanía demanda.

Además, al ser los propios futuros adjudicatarios quienes deciden la localización del nuevo barrio, lo hacen en función de sus necesidades y expectativas y, principalmente, considerando la localización de sus fuentes laborales. Asimismo, no sólo logran ser propietarios del terreno, sino también de una vivienda que les pertenece y que han obtenido mediante su propio esfuerzo y en la que ven plasmadas sus propias decisiones.

En lo que hace a la ciudad en general, se logra el ordenamiento urbano de la misma, a partir de la instalación de nuevos conjuntos habitacionales guiados por criterios racionales, dando continuidad a la trama urbana.

Sin embargo, parece oportuno cuestionar algunos inconvenientes que traen aparejado estos procesos de mejoramiento urbano. En primer lugar, en relación al tamaño de las viviendas, ya que en la mayoría de los casos no se contempla la composición y el tamaño de los hogares, generando graves consecuencias para la vida cotidiana de sus moradores tales como hacinamiento y promiscuidad, principalmente cuando las familias se ven imposibilitadas de realizar ampliaciones en sus viviendas.

No obstante, si bien un aspecto positivo de la actual política habitacional radica en el hecho de que son los propios habitantes quienes deciden la localización del barrio, cabe reconocer que éstos no son libres al realizar su elección, sino que se encuentran fuertemente condicionados por el mercado de suelos y deben optar por la compra de terrenos baratos ubicados en la periferia o en zonas no deseadas por otros grupos que poseen un mayor poder adquisitivo. De esta manera, empiezan a conformarse en la ciudad zonas profundamente diferenciadas por las características socioeconómicas de la población que en ellas reside.

Se verifica entonces un proceso de segregación residencial creciente, en el sentido de que cada vez más los barrios son más homogéneos socialmente en su interior, pero heterogéneos entre sí.

Este proceso de segregación es impulsado desde el Estado, desde el mercado y desde la sociedad civil. Desde el Estado, porque no hay políticas que tiendan a integrar las diferentes zonas de la ciudad; desde el mercado, porque es quien regula los precios del suelo, favoreciendo o no la instalación residencial de determinados grupos socioeconómicos en determinadas áreas de la ciudad; y desde la sociedad civil, porque son los propios ciudadanos quienes eligen su

lugar de residencia en términos de sus posibilidades económicas, sus expectativas e intereses particulares.

Por otra parte, la composición social de un barrio posee un gran impacto sobre el bienestar de las personas, principalmente respecto al tipo de servicios a los que tienen acceso y la calidad de los mismos. En los barrios analizados en este trabajo, los servicios con que cuenta la población son deficientes o están saturados debido a la gran demanda existente.

A su vez existe una estrecha relación entre la localización residencial y el acceso a un puesto laboral debido a que la residencia en un barrio puede ser determinante a la hora de conseguir empleo. En el caso de los nuevos barrios de Guaymallén cuya población proviene de villas inestables, muchos de sus habitantes manifiestan la imposibilidad de dar su domicilio real si desean tener éxito en la búsqueda de un trabajo.

De esta manera, se forman zonas de exclusión e inclusión. La pobreza se concentra en determinadas áreas de la ciudad, que comienzan a degradarse y donde confluyen la violencia, la marginación, las adicciones, el comercio ilegal de drogas y donde hasta la misma policía deja de prestar su servicio debido a la falta de seguridad en estas “zonas rojas”.

Las políticas habitacionales son un medio para lograr integrar a la dinámica urbana a grupos de escasos recursos económicos. Pero actualmente, esto parece ser insuficiente, por lo que la pregunta que surge es de qué manera es posible generar políticas que tiendan a una mayor integración social y contemplen la multidimensionalidad de la pobreza.

BIBLIOGRAFIA

1. DEIE (Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Ministerio de Economía, Gobierno de Mendoza), (1992). “Mendoza. Villas Inestables. Censo ‘91”, Mendoza.
2. IPV (1993). “Política habitacional de la Provincia de Mendoza”, mimeo, Mendoza.
3. KATZMAN, RUBEN (1999). “Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo”, En: Cuadernos del Foro sobre Desigualdad y Exclusión Social, Siempre, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
4. LENTINI, M. Y PALERO, D. (1998). “Políticas de vivienda. Aportes para su discusión”, en Revista Estado Social Nº 3, Mendoza.
5. LENTINI, M. Y PALERO, D. (1998). “Políticas de vivienda. Planes habitacionales”, en Revista Estado Social Nº 4, Mendoza.
6. LENTINI, M. Y PALERO, D. (1999). “Alcances de la descentralización y la participación en la política habitacional”, en Lentini (comp.), “Descentralización y participación: experiencias regionales en la producción social del hábitat popular”, Serie Cátedras, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo, Mendoza.
7. LO VUOLO, R., BARBEITO, A., PAUTASSI, L. Y RODRIGUEZ, C. (1999). “La pobreza... de la política contra la pobreza”, Miño y Dávila Ed. - Ciepp, Buenos Aires.
8. PNUD (1997). “Informe sobre desarrollo humano 1997”, Mundi-Prensa, Madrid.
9. SABATINI, FRANCISCO (1998). “Transformación urbana y dialéctica entre integración y exclusión social”, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Azul Nº 19, Santiago.

Calidad de Vida y Género en Sectores Populares Urbanos. Un Estudio de Caso en Santiago de Chile: Síntesis Final y Conclusiones

Giulietta Fadda Investigadora Responsable, Académica Escuela de Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de Valparaíso.

Paola Jirón Coinvestigadora, Académica Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

INTRODUCCION

La investigación "Calidad de Vida y Género en sectores populares urbanos. Estudio de Caso en Santiago",¹ se propuso evaluar los niveles de calidad de vida de los habitantes de un conjunto habitacional (Programa de Vivienda Básica) en Pudahuel Sur, específicamente de las poblaciones Estrella Sur y Roberto Matta, diferenciados según género. Para ello, y en base al concepto de "Calidad de Vida" adoptado, se procuró integrar los dos tipos de información recabada sobre la calidad de vida del grupo: la objetiva y la subjetiva.

El proceso de investigación –de dos años de duración–, comprendió la recolección, procesamiento y producción de información sobre el hábitat inmediato de las viviendas, relativa a las condiciones que inciden en la calidad de vida de los habitantes (por ejemplo, acceso a bienes y servicios, infraestruc-

tura comunitaria, educación, salud, empleo, entre otros). Cada una de estas condiciones fue considerada tanto desde su aspecto objetivo (mediante mediciones), como desde el subjetivo (percepciones de las personas).

Lo anterior requirió de la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, en los que se utilizaron distintos instrumentos. La parte cuantitativa consideró dos mecanismos complementarios, por una parte la observación directa e indirecta (esta última por medio de información secundaria) sobre hechos objetivos y elementos materiales, y la aplicación de una encuesta. La parte cualitativa se realizó por medio de talleres participativos y entrevistas, esto con el fin de extraer sentidos y significados a los problemas de calidad de vida que aparecieran como más relevantes para la comunidad. Los resultados de ambos métodos fueron combinados con el fin de enriquecer

el análisis y las conclusiones que se presentan a continuación.

A lo largo de este proceso, los avances teóricos, la metodología y los sucesivos resultados parciales permitieron elaborar algunas publicaciones para distintas revistas científicas y académicas.² Los avances y conclusiones que aquí se presentan también sirvieron para la formulación y aprobación de un segundo proyecto Fondecyt³ en el cual se mantiene una continuidad en esta línea de investigación, es decir, calidad de vida en asentamientos humanos.

El presente documento se ha estructurado en cuatro secciones: resumen conceptual y metodológico del estudio, discusión de las condiciones objetivas que caracterizan la calidad de vida de los habitantes del sector estudiado; análisis de las percepciones de los habitantes sobre su calidad de vida

1 ◀ Proyecto Fondecyt N° 1980865 / 98 financiado por CONICYT.

2 ◀ Estas publicaciones son descritas en las referencias bibliográficas número: 9, 10, 11, 12, 14, 16 y 17 (p. 143 de esta publicación)

3 ◀ "Estudio Comparativo de la Triada Calidad de Vida, Género y Medio Ambiente en Tres Comunidades Urbanas del Gran Santiago" Proyecto Fondecyt N° 1000414 / 00.

donde se propone, además, un esquema (Espiral) en el que se sintetizan las percepciones de calidad de vida de los precitados actores, discriminados por género; y finalmente las conclusiones del estudio.

RESUMEN DEL MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO

La calidad de vida, a pesar de representar un aspecto muy importante para los seres humanos, es un concepto que, debido a los elementos que lo determinan, resulta difícil de definir y de medir. Generalmente, éste se asocia con condiciones objetivas del entorno, excluyendo todo aquello que emana

tanto de las relaciones sociales que determinados espacios posibilitan, como de las expectativas de desarrollo y de las percepciones de los sujetos. Todos ellos son elementos inherentes a una acepción más actualizada de la calidad de vida.

Para nuestra investigación el concepto de calidad de vida se entiende como algo más que un mero "nivel de vida privado", sino más bien en cuanto integrador de todos

los elementos de las condiciones en que vive la gente, tanto de sus necesidades como de sus expectativas y satisfactores. ▶ 4 Este concepto ha sido desarrollado con el fin de medir y evaluar el bienestar, satisfacción o felicidad de la gente. Una buena calidad de vida exige, entre otros aspectos, la disponibilidad de y el acceso a infraestructura social y pública para el bien común y para mantener el ambiente sin mayores deterioros ni contaminación que forman parte de la calidad ambiental. No obstante, aunque calidad de vida y calidad ambiental se traslapen, ellas no son idénticas: hay elementos de felicidad que provienen del interior del individuo, es decir, hay personas que son felices aun en las peores condiciones ambientales y otras que no pueden serlo ni en las mejores.

Si se acepta que la calidad de vida se explica en términos de bienestar, ▶ 5 felicidad o satisfacción, debemos reconocer que, necesariamente, ésta es subjetiva (Milbrath, 1978). Además, en la medida en que los seres humanos perciben los problemas y sus posibles soluciones desde diferentes puntos de vista, o según los roles que socialmente desempeñan, y satisfacen sus necesidades bajo criterios también diferentes, una experiencia dada o un mismo objeto físico pueden ser percibidos de

forma distinta por diferentes sujetos. Esto significa que una determinada calidad del medio ambiente puede implicar contenidos, percepciones e imágenes muy diferentes para las distintas personas, dependiendo del género, edad, cultura, etnia o religión, entre otros aspectos.

La calidad de vida, además, se ve afectada por las relaciones de género que se dan en determinado contexto (Annas, 1996). Basándonos en el hecho que los estudios de Calidad de Vida implican comparaciones entre formas de vida que caracterizan a diferentes grupos, en nuestro caso se plantea esa comparación en función de las relaciones entre hombres y mujeres, las distintas edades y los roles de género al interior de la comunidad. Estas relaciones hacen que los individuos puedan percibir y desempeñarse en el hábitat de su barrio en forma diferenciada. Es en este marco que se puede ahondar sobre la diversidad en que la Calidad de Vida es percibida por los diferentes usuarios de un entorno.

Así entendido, el concepto de calidad de vida es un *constructo*, ▶ 6 o sea una construcción social o un objeto construido por un observador colectivo. En rigor, la Calidad de Vida no existe sino a través del observador y su experiencia.

4 ◀ Referirse a Max-Neef et al., 1986.
5 ◀ Referido al concepto de *well-being* el cual se refiere a aspectos como la capacidad, las oportunidades, las ventajas y no a *welfare* que se refiere al sistema de asistencia social del Estado benefactor (Nussbaum, M. y A. Sen, 1996).
6 ◀ Término frecuente en el discurso sociológico que se refiere a "construcción lógica... usada para indicar entidades cuya existencia se cree confirmada por la confirmación de las hipótesis o los sistemas lingüísticos a los cuales recurren, pero que no es nunca directamente observable o directamente inferida de hechos observables" (Abbagnano, 1987: 230).
7 ◀ Para mayor profundidad ver Fadda y Jirón, 1999.
8 ◀ Se definen como "condiciones ambientales" aquellas que se pueden medir objetivamente. Ejemplos: niveles de limpieza del agua o aire, m² de áreas verdes por persona, etc.
9 ◀ Se define como "calidad ambiental"; aquella que se refiere a aspectos cualitativos y se mide subjetivamente por la percepción de los usuarios. Ejemplos: calidad de la vivienda, del equipamiento, etc.

1. ELEMENTOS AMBIENTALES SIGNIFICATIVOS	2. INDICADORES OBJETIVOS (Cuento, Medición, Ilustración e Informes de Condiciones y Hechos Ambientales)	3. INDICADORES SUBJETIVOS (Observación, Cuestionarios y Discusiones)	
		Mujeres	Hombres
Características sociodemográficas			
Vivienda anterior			
Vivienda actual			
Conjunto habitacional y barrio			
Ambiente comunitario			
Sentido de identidad y pertenencia			
Ingresos			

Cuadro 1. Cuadro Sinóptico

No es un conjunto de condiciones materiales. No es la mera satisfacción experimentada por el sujeto, sino una dialéctica de lo observado y lo observable por un observador doble: el que observa las observaciones del que observa su experiencia. Y esto es lo que nos proponemos hacer: observar las observaciones de aquellos que observan su experiencia (Fadda et al., 1999).

Este marco conceptual se traduce en que la evaluación de calidad de vida debe considerar principalmente dos dimensiones:

- 1) **las condiciones objetivas**, tales como el medio ambiente físico, la dotación de servicios e infraestructura, la contaminación, y otros; y
- 2) **la percepción** que, de estas condiciones objetivas, tienen los habitantes, discriminados por género.

En el Cuadro 1 se incluye una tabla sinóptica que sintetiza dicha metodología. ▶ 7 La primera columna corresponde a los elementos ambientales seleccionados como los más significativos del hábitat a nivel de barrio. Aun cuando la noción de Calidad de Vida es tan inclusiva que cubre gran parte de los aspectos de la vida de los individuos, ella se acotó, según las recomendaciones de Scheer (1980), de acuerdo a los objetivos de la investigación. Se redujo, así, a los aspectos directamente relacionados con el medio ambiente urbano del hábitat a nivel de barrio y, especialmente, focalizado al exterior de la vivienda.

Las columnas 2 y 3 corresponden, respectivamente, a las “**condiciones**” ▶ 8 y a la “**calidad**” ▶ 9 ambientales del caso estudiado. Para cada una de ellas se realizó un levantamiento en el cual

se entrelazaron métodos objetivos y subjetivos de medición. En estos últimos se discriminó entre la percepción de hombres y mujeres ▶ (CUADRO N° 1)

La selección del caso se basó, principalmente, en cuatro criterios:

- 1) nivel socioeconómico de la población, privilegiando los sectores más postergados de la población metropolitana;
- 2) condición de programa habitacional estatal, por el impacto que las políticas públicas poseen en la construcción del entorno y, por tanto, en la calidad de vida de la población;
- 3) nivel de consolidación del barrio, estipulando que, sin ser muy reciente, su organización social fuera medianamente consolidada y que perteneciera al periodo 1990-1994;

4) existencia de una comunidad organizada y dialogante.

Luego de un análisis, en el que se consideraron datos del Censo 1992, de la última Encuesta CASEN, ▶ 10 de las Memorias del MINVU ▶ 11 para el período definido, y de representatividad, se concluyó que la Comuna de Pudahuel cumplía, de mejor manera, las condiciones establecidas. Después de una visita a terreno, se optó por las poblaciones Estrella Sur y Roberto Matta.

Los instrumentos aplicados incluyeron: recopilación de información secundaria, entrevistas, talleres de discusión, observación en terreno y una encuesta. ▶ 12

RESULTADOS

condiciones objetivas Si bien para la mayoría de los habitantes de asentamientos de bajos ingresos son las condiciones inmediatas a sus viviendas las que más directamente inciden sobre su calidad de vida, hay otra serie de condiciones, más generales, del contexto o entorno en el que se encuentran insertos, y de la ciudad o la región, que también la afectan (ver Cuadro 2). Son las que aquí hemos denominado globales.

Dentro de tales condiciones se cuentan algunas, como la contaminación atmosférica y de aguas superficiales, la pobreza y la segregación social. Ellas, aun siendo externalidades del desarrollo metropolitano, tienen fuertes consecuencias sobre la calidad de vida de los habitantes de la Comuna de Pudahuel. ▶ (CUADRO N° 2)

En relación con la primera condición, Santiago es considerada la octava capital más **contaminada** del mundo y, entre sus comunas, Pudahuel registra la situación más crítica (de la Paz, 1999). Tanto la contaminación atmosférica y la de sus cursos de agua, como el impacto generado por su ubicación en el límite oeste de la ciudad y la construcción masiva de vivienda social, son parte de la así llamada “agresión metropolitana” a Pudahuel (Suárez, 1999). La contaminación atmosférica es, en gran medida, atribuible a los patrones de los vientos predominantes, que desplazan el smog acumulado en la región hacia esta parte de la metrópoli. Igualmente, los cursos de agua que bajan desde la cordillera, después de atravesar Santiago, llegan a Pudahuel luego de recibir en su trayecto todo tipo de desechos orgánicos e industriales. De acuerdo al presidente de la Comisión Ecológica de Pudahuel, “la cantidad de coliformes fecales en el agua del Estero Las Cruces

supera en 1.600 veces lo permitido por la normativa actual (*La Tercera*, 07.02.2000: 18). Los habitantes afectados por la contaminación de estas aguas “sufren también debido a la concentración de olores por desechos fecales, que provocan náuseas, vómitos e irritación. Muchos han optado por mudar a sus hijos...” (ibíd.). Adicionalmente, los efectos de esta contaminación en la salud de las personas son más críticos aquí, no sólo por los altos niveles de contaminación, sino también por una menor dotación comparativa de servicios y equipamiento para contrarrestarlos.

En términos de **pobreza**, Pudahuel es la tercera comuna más pobre de la Región Metropolitana, con un 32,1% de su población bajo la línea de pobreza (Mideplan, 1996). La Comuna de Pudahuel, desde 1970, ha experimentado una explosión demográfica principalmente debida a los programas habitacionales del Estado: sólo en el quinquenio 1989 - 1994, se construyeron más de 17 mil viviendas. Esto implica un impacto significativo para el desarrollo de la comuna en cuanto a requerimientos infraestructurales, sociales, económicos, culturales –entre otros– de la nueva población. En el Plano 2 se puede apreciar que, de las comunas que constituyen el Gran Santiago, el

10 ◀ Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.

11 ◀ Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

12 ◀ Para mayor información ver Fadda y Jirón, 1999.

	SANTIAGO METROPOLITANO	PUDAHUEL
Contaminación Atmosférica	8º lugar más crítico del Mundo (de la Paz, 1999)	Comuna más crítica del AMS. Vientos acarrean smog de Santiago
Contaminación de Aguas Superficiales	Cursos de agua al cruzar Santiago desde la cordillera hacia el oeste acumulan desechos orgánicos e industriales	Estero Las Cruces y sus canales: concentración de coliformes fecales supera en 1.600 veces la norma vigente. Situación que genera olores, efectos sobre la salud
Construcción masiva de Vivienda Social	La construcción de vivienda social (durante los años 90) se ha concentrado en algunas comunas del AMS, entre ellas Pudahuel	Programas habitacionales del Estado: explosión demográfica produce impactos: infraestructurales, socio-culturales y económicos
Segregación y Pobreza	Espacios altamente segregados: contrastes y desigualdades urbanas	3ª Comuna más pobre: 32,1% de población bajo la Línea de Pobreza; concentración de vivienda social
Salud mental	25% de la población entre 15 y 64 años presenta enfermedades mentales	De 980 personas atendidas en los consultorios de salud (aprox. 50% son niños y adolescentes): 46% trastornos emocionales, 36% problemas de relaciones personales, 7% alcohol y droga, 8% salud mental, 3% discapacidad

CUADRO N°2: Condiciones Objetivas Generales

valor del suelo de Pudahuel se encuentra entre los más bajos, constituyendo una de las razones que explica la concentración de vivienda social en la comuna.

» (PLANO 1: Índice de pobreza por comuna) » (PLANO 2: Valor del suelo por comuna)

Desde el punto de vista de la **segregación**, Santiago se caracteriza por ser una metrópoli con espacios altamente segregados, lo cual implica contrastes y desigualdades sociales intraurbanas (Sabatini, 1998). Siendo el Estado, por medio de sus políticas sociales, un ente determinante en la segregación urbana (Fadda, Jirón y Allen, 2000-a), para el caso de Pudahuel aquél ha incidido especial-

mente a través de dos procesos: las erradicaciones de campamentos entre los años 1979 y 1985 y, más recientemente, los programas de subsidio habitacional. Esto ha incidido en que Pudahuel sea una comuna con los más bajos niveles de bienestar, altas tasas de concentración de pobreza, escaso equipamiento social, carencia de servicios sociales y lejanía de otros centros de la ciudad. Este patrón, entre otras cosas, favorece la desintegración social y la aparición de las así llamadas “patologías sociales” (drogadicción, deserción escolar, delincuencia, entre otras).

La localización de la vivienda de interés social está directamente relacionada con la segregación urbana. En general, debido a la lógica de la política habita-

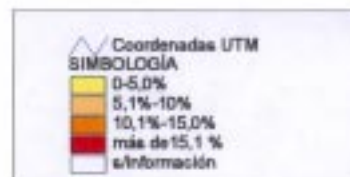
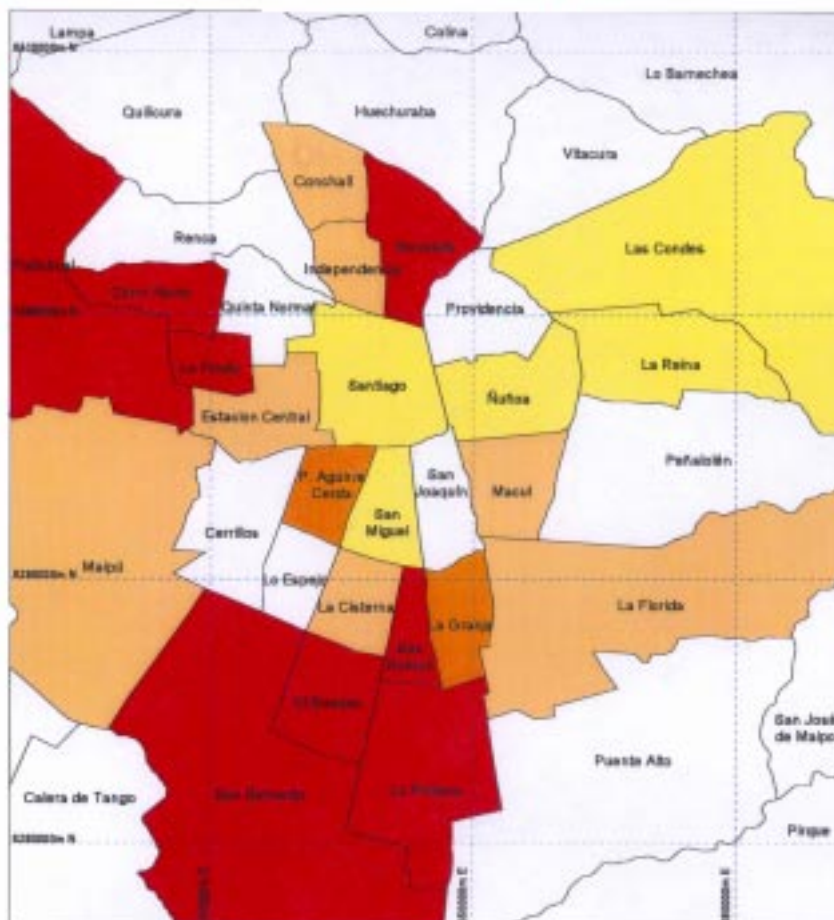
cional y lo masivo de las construcciones, la localización de los conjuntos de vivienda social busca terrenos cuyos precios sean bajos con el fin de construir con los estándares mínimos. Esto, obviamente coincide con los sitios de menor calidad en cuanto a ubicación, acceso y condiciones dentro de la ciudad. Estos criterios de localización de grandes conjuntos de vivienda social han incidido en el aumento de la segregación urbana que ha caracterizado al Area Metropolitana (Haramoto et al., 1997). A este respecto, es importante considerar un replanteamiento de la política de uso del suelo, de relocalización de las viviendas sociales y de recuperación del casco construido, ya que estos factores inciden en la expansión de la ciudad (Fadda, Jirón y Allen, 2000-a).

INTERCOMUNA DE SANTIAGO

INDICE DE POBREZA POR COMUNA

1

Proyecto FONDECYT
N° 1980865 1998/2000
G. Fadda P. Jirón



Fuente:
MIDEPLAN
Encuesta CASEN, 1996

Base Cartográfica:
Instituto Geográfico Militar
Carta regular 1:50.000

Datos cartográficos:
Datum sudamericano 1956
Proyección Universal Transversal de Mercator



0 5 10 15 20 kilómetros

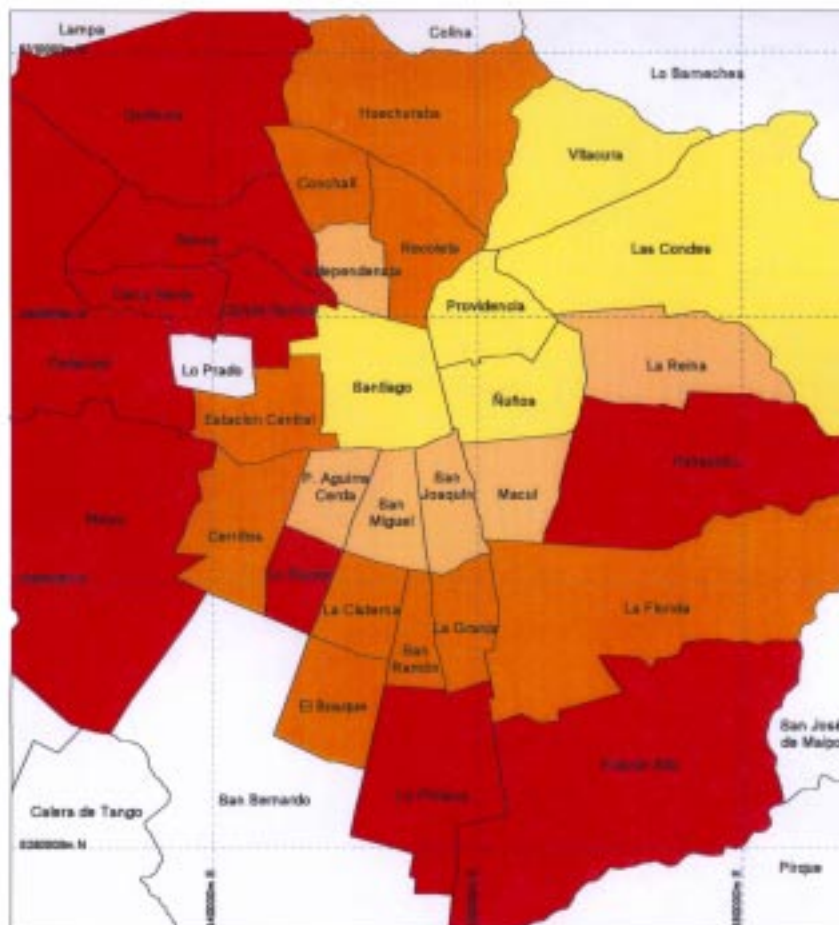
PLAN N° 1

INTERCOMUNA DE SANTIAGO

VALOR DEL SUELO POR COMUNA

2

Proyecto FONDECYT
N° 1980865 1998/2000
G. Fadda P. Jirón



Coordenadas UTM
CATEGORÍA
0 a 2 UF
2 a 5 UF
5 a 10 UF
10 y mas UF
s/información

Fuente:
La Tercera, 8 de Agosto, 1999
Base Cartográfica:
Instituto Geográfico Militar
Carta regular 1:50.000
Datos cartográficos:
Datum sudamericano 1956
Proyección Universal Transversal de Mercator



0 5 10 15 20 kilómetros

PLAN N° 2

PERCEPCIONES DE LAS
CONDICIONES OBJETIVAS ► 13

Con respecto a la percepción de los problemas globales que afectan al sector en estudio se puede acotar lo siguiente:

la contaminación atmosférica

Esta es una de las más agudas a nivel internacional y dentro de este contexto, Pudahuel, por motivos geoclimáticos, registra la situación más crítica de la Intercomuna. Los habitantes muestran una fuerte coherencia con esta situación:

"... está demasiado contaminado aquí... aquí el aire es malo... aquí se prueban los índices más altos de contaminación... estamos en un hoyo... todo el smog llega hacia nosotros... yo noto cuando el aire está malo acá, a mí me empieza a doler la vista... este es uno de los sectores más afectados..."
(mujer en taller).

"... cuando sube la contaminación somos los más jodidos"
(los de este sector de Pudahuel).

En cuanto a la contaminación atmosférica, *"la Región Metropolitana fue declarada, mediante D.S. N°131/96... Zona saturada para cuatro contaminantes atmosféricos..."* ► 14 A partir de

1998 se está aplicando el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana. A través de metas de reducción de emisiones y de Instrumento de Gestión Ambiental, se pretende disminuir este agudo problema.

la contaminación sónica

Los ruidos, entre los que se encuentran los producidos por los aviones debido a la cercanía con el Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez, son percibidos así por los habitantes del sector:

"los ruidos de los aviones, las micros en las mañanas... las calles son demasiado estrechas... si parece que los aviones aterrizaran en la misma casa de uno..."
(hombre en taller).

"... los aviones cuando uno está durmiendo..."
(mujer en taller).

Con relación a la contaminación sónica, se puede decir que las normas chilenas son muy permisivas. Por consiguiente, mientras no se modifiquen las políticas en este sentido a nivel nacional, el control de los ruidos seguirá siendo difícil.

contaminación de las aguas de superficie

Al canal Ortuzano, que corre paralelo a Av. de los Mares y

que limita el asentamiento, es el lugar donde llegan las aguas luego de haber pasado por toda la ciudad, después de haber absorbido 23 descargas de aguas servidas y residuos industriales que aporta la ciudad de Santiago al río Mapocho. El efecto de las descargas de aguas servidas se evidencia principalmente a través de las relativamente altas concentraciones de coliformes fecales y materias químicas. Es uno de los puntos más críticos del medio ambiente del sector. Uno de los vecinos dice:

"... es agua que viene del Zanjón de la Aguada... en verano el olor ahí es insoportable para la gente... en la noche los guarenes..."
(hombre en taller).

En cuanto a la contaminación de las aguas superficiales, se hace indispensable, a nivel Metropolitano, una política de control y tratamiento de aguas servidas.

el diseño de los tipos de vivienda

Este tema está relacionado con los programas de superación de la pobreza. En este caso, se trata de un Programa de Vivienda Básica, uno de los programas oficiales cuantitativamente más importantes (Haramoto et al., 1997). A través de este tipo de programas, a nivel nacional, se ha logrado disminuir los déficit cuantitativos de

13 ◀ Datos correspondientes a 1998.

14 ◀ CONAMA, 1998. "Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana"

viviendas. Sin embargo, entre otras cosas, los estándares de superficie por habitante de las viviendas son muy bajos: el hacinamiento, la falta de privacidad, la apropiación de espacios comunes, son problemas usuales. Algunas de las opiniones de los afectados develan esta situación:

"El espacio de la casa es muy pequeño... Las casas son chicas, son pequeñas y si uno empieza a ampliar la casa, no te queda patio"
(mujer en taller).

"...son chicas pero buenas, por lo menos no se han llovido, han aguantado los temblores... no hay problemas de instalación eléctrica ni de agua potable..."
"...este es un conjunto habitacional de casas básicas y entonces el básico es lo último... Las casas de allá tienen más espacio físico, para los niños, para vivir, las veredas son más anchas... tienen parques de recreación, etc., ellos tienen más para limpiar su espacio físico... y como las municipalidades que ellos tienen se preocupan de la limpieza de su población, no tienen mucho problema... pero como nosotros somos 'básicos', entonces lamentablemente no somos tomados en cuenta para eso..."
(mujer en taller).

Con referencia al diseño de tipologías de vivienda social, en especial de Vi-

vienda Básica, se ha caracterizado por espacios mínimos, insuficientes con relación a la composición familiar y un patrón rígido, que hace difícil su futuro acondicionamiento y crecimiento. Las iniciativas de sus usuarios deberían dar pautas para un replanteamiento de su diseño. Su relación con el entorno tampoco resulta ambientalmente satisfactoria.

servicios básicos y equipamiento Los déficit de este tipo de instalaciones se relacionan tanto con la pobreza como con la segregación. En general se ha constatado un déficit en los servicios básicos, especialmente de educación y salud. Algunas percepciones en este sentido son las siguientes:

"... hay salas cuna particulares, aquí no hay fiscal..."
(hombre en taller).

"Nosotros en este momento, aquí, no tenemos colegio para los niños, o sea, yo tengo un niño que tiene ocho años, y tiene que ir al otro lado al colegio"
(hombre en taller).

"Las escuelas son muy pocas por acá, para la cantidad de niños que hay..."
(mujer en taller).

"En los consultorios ha habido una mejoría en la arquitectura, se ven bonitos por fuera, lindos: buenos pisos, buenas

mesas, pero la atención... como las 'huidas', pésima..."
(mujer en taller).

"Para ir al consultorio hay que levantarse a las seis de la mañana... para sacar número... dan apenas diez numeritos..."
(mujer en taller).

"...seis mil pesos por atenderse en la consulta..."
(hombre en taller).

"Atienden demasiado mal..."
(mujer en taller).

"Son malos, son muy malos los consultorios"
(hombre en taller).

PERCEPCIONES DE LAS CONDICIONES OBJETIVAS ESPECÍFICAS

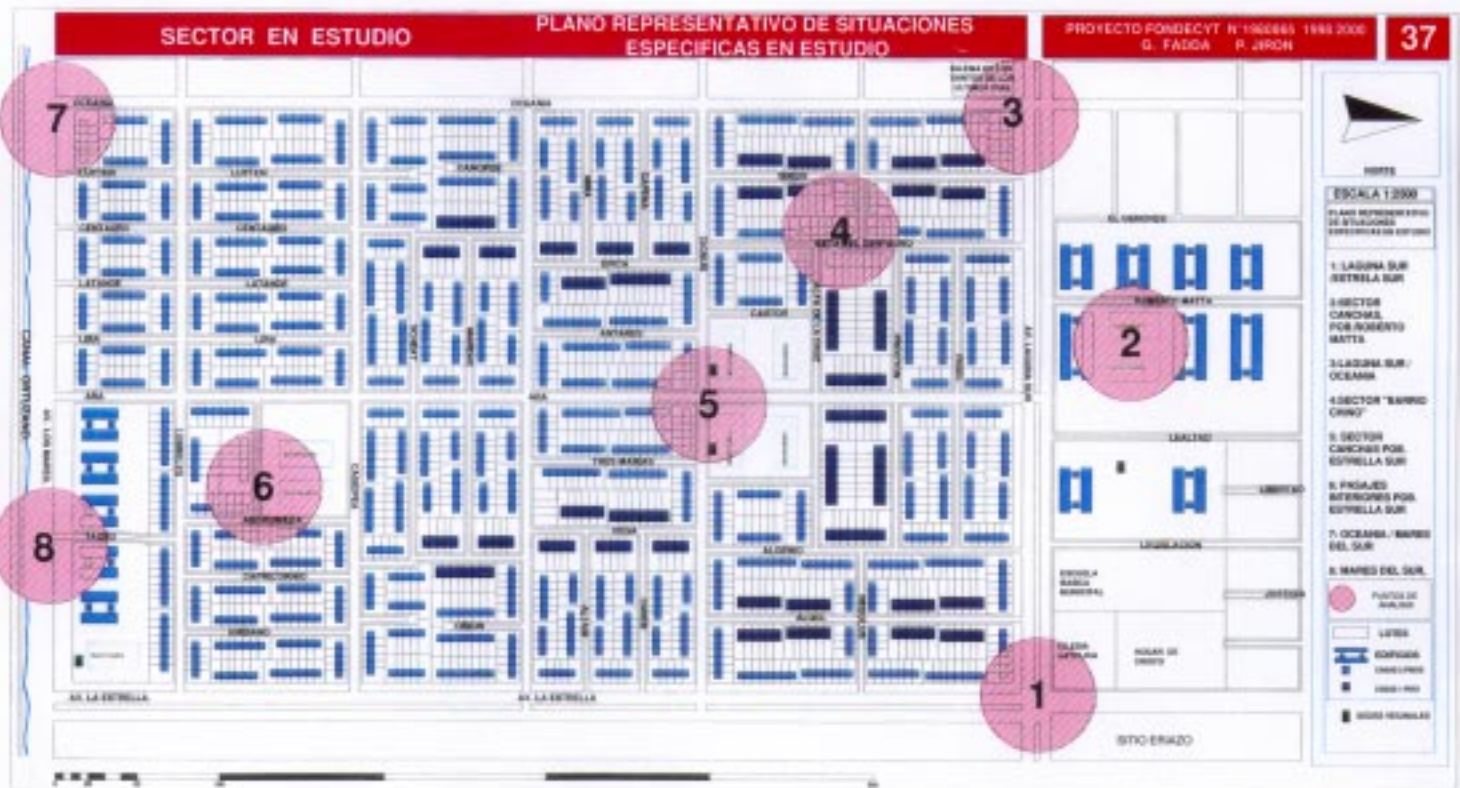
Con respecto a la percepción de los problemas más específicos, bajo una mirada más particular, se revisan a continuación ocho situaciones que los residentes manifiestan como importantes en su calidad de vida.

En el Plano 3 se presentan estas situaciones que se complementan con fotografías y algunas percepciones de los habitantes, destacando no sólo los aspectos negativos, sino también los positivos, por ser estos últimos rescatables para una mejor calidad de vida.

En este punto se producen situaciones negativas tales como ruidos, aire contaminado, insalubridad, anegabilidad y microbasurales. Como aspectos potencialmente positivos para la calidad de vida destaca: el hecho de ser un punto donde se agrupan algunas instituciones y equipamiento para la comunidad, y también como un lugar clave en tanto vía de acceso, de encuentro y de intercambio de información.

Conjunción de las avenidas Laguna Sur con La Estrella

Estas son las dos vías más importantes del sector. La primera de ellas es eje estructurante de todo Pudahuel Sur y



PLANO N° 3

"Las calles cuando llueve aquí son un desastre... Lo que pasa aquí es que aquí no hicieron tomas de agua lluvia"
(hombre en taller).

"Con los desagües de lluvia, ahí estamos mal... sucede que estas calles se re-balsan de agua, quedamos divididos, no se puede pasar"
(mujer en taller).

"El agua, cuando se baja la gente de la micro, aquí en Laguna Sur, el agua llega de cuneta a cuneta, y son dos avenidas, pero resulta que la que se llena de agua es justo la del lado de acá (calzada sur), y las micros transitan por el lado de allá (calzada norte), entonces la gente tiene que cruzar por el agua, tiene que sacarse los zapatos... y los niños cuando van a la escuela también ocurre el problema ese. Entonces se gana un caballero con un triciclo... claro, les cobra por pasarlos..."

"Las calles cuando llueve aquí son un desastre... Lo que pasa aquí es que aquí no hicieron tomas de agua lluvia"
(hombre en taller).

"Con los desagües de lluvia, ahí estamos mal... sucede que estas calles se re-balsan de agua, quedamos divididos, no se puede pasar"
(mujer en taller).

"los ruidos de la calle a mí me alteran, me altera la bulla de la bocina, porque mi casa está en la avenida..."

(mujer en taller).

"... aquí al frente de la sede hay una verdulería y allá en la esquina están los abarrotes... y aquí en la Av. La Estrella se pone una feria... el supermercado queda en 'el siete' de Pajaritos... hay otro en 'el nueve'..."
(mujeres en taller).

En este punto existe también una zona de uso no residencial donde se ubican una iglesia Católica, una Escuela Básica y un Centro de Atención Diurna de la fundación Hogar de Cristo. Estos dos últimos servicios superan el radio de acción local, prestando atención a casi todo Pudahuel Sur. Por último, una de las esquinas del lugar presenta acumulación de escombros y basura.
►► (FOTO DE SITUACION N° 1 (2))

En la medida en que los problemas relativos a la contaminación atmosférica y sónica en gran parte superan la gestión local, ellos deberán enfrentarse, principalmente, a nivel regional. No es el caso de los problemas de insalubridad y anegabilidad, que si son manejables a nivel local y/o comunitario. Los mecanismos de respuesta de los habitantes ante esta situación no deseable han sido más bien de nivel primario, en la escala de estrategias que hemos definido como reacciones ante condiciones diferenciales de calidad

de vida. Nos referimos a los mecanismos individuales de reacción adoptados: sacarse los zapatos para cruzar la calle anegada o pagar a la persona que presta sus servicios con un triciclo.

SITUACION 2.

Población Roberto Matta de vivienda multifamiliar

El área central del conjunto de edificios está destinada a áreas verdes. Sus características de tamaño, sombra y privacidad hacen de este lugar una zona apta para la vida comunitaria. Se aprecia un área verde planificada, proyectada como parte de un Proyecto Fosis "Entre Todos". En el sector interno de la población se encuentran dos multicanchas, equipadas con arcos. ►► (FOTO DE SITUACION N° 2 (1))

Adicionalmente, aparecen intervenciones de los vecinos, que buscan apropiarse de las áreas comunitarias. Se pueden distinguir dos tipos de apropiación:

1. Espacios mejorados para el uso común de los habitantes de los edificios y mantenidos por la comunidad. Estos espacios se producen a lo largo de los corredores que sirven de circulación y acceso a los edificios. Estos últimos, al estar



» (FOTO DE SITUACION N° 1 (1))



» (FOTO DE SITUACION N° 1 (2))

localizados de forma que se enfrentan entre sí, comparten también las escaleras. Esto produce un espacio comunitario bien logrado.

2. Las áreas correspondientes a las fachadas posteriores de los edificios han sido apropiadas de manera individual, a modo de “patio trasero”, por los habitantes de los primeros pisos. ► (FOTO DE SITUACION N° 2 (2))

Mientras el primer tipo de apropiación implica un mejoramiento ambiental, el segundo suele provocar zonas de deterioro y obstrucción de la libre circulación y de la iluminación del lugar. En esta situación, además de los ruidos y los otros problemas ya mencionados en la Situación 1, que son propios de la avenida, se detectaron condiciones de hacinamiento en las viviendas; estas últimas son percibidas por sus habitantes como muy pequeñas. Este mismo hecho lleva a producir intervenciones o mejoras individuales en ellas. Estas mejoras – algunas mejor logradas que otras –, casi siempre implican extenderse a espacios comunes o públicos, siempre provocando interferencias en el espacio común: obstrucción de la libre circulación en pasillos y escalas del conjunto, riesgos estructurales. Todo lo anterior incide en el deterioro del ambiente y en la desvalorización del inmueble. Otra vez, tenemos aquí una estrategia de orden indi-

vidual para minimizar un impacto negativo que afecta la calidad de vida de los habitantes de viviendas básicas. El problema de las apropiaciones es atribuible a las dimensiones insuficientes de los departamentos con relación al número de habitantes y a la rigidez del prototipo (vivienda básica de 42 m² cada una en bloques de tres pisos). En este sentido, se traslada el problema a nivel de los entes nacionales (deseablemente regionales) responsables del diseño de vivienda social.

“... en las casas se escucha todo... incluso aquello... eso lleva a tener problemas con los vecinos, porque a muchos vecinos les molesta el ruido...”
(hombre en taller).

“... ruidos molestos, sobre todo las fiestas en los fines de semana..., porque hay gente que no respeta a los vecinos y ponen el equipo a todo volumen...”
(mujer en taller).

“El espacio de la casa es muy pequeño... Las casas son chicas, son pequeñas y si uno empieza a ampliar la casa, no te queda patio”

“El baño es una cuestión totalmente reducida, si para cerrar la puerta uno tiene que meterse prácticamente detrás de la taza del baño”
(hombre en taller).

“... son chicas pero buenas, por lo menos no se han llovido, han aguantado

los temblores... no hay problemas de instalación eléctrica ni de agua potable...”

(mujer en taller)

En el caso particular de la Villa Roberto Matta, se tiene el ejemplo de un logro a través de la organización comunitaria, para la postulación colectiva al Programa “Entre Todos” con fondos del Fosis, para la ejecución de las áreas verdes y canchas. Este es uno de los pocos ejemplos en el que se da una estrategia colectiva en el sector y cuyo logro es positivo. De este ejemplo se puede deducir que la organización colectiva da mejores resultados que las estrategias individuales en el mejoramiento en la calidad de vida. Se señala como un ejemplo a seguir para la superación de otros problemas. Consecuentemente, este tipo de iniciativas habría que estimularlas y repetirlas ya sea a partir de la comunidad en sí o en conjunto con la Municipalidad. Este caso, la postulación colectiva para mejorar las áreas comunes, implica un mayor grado de participación comunitaria y de organización comunal, lo que muestra una potencialidad para un mayor grado de empoderamiento para enfrentar otras necesidades.

Si bien en general todas las viviendas son de reciente construcción (1992-



» (FOTO DE SITUACION N° 2 (1))



» (FOTO DE SITUACION N° 2 (2))



» (FOTO DE SITUACION N° 3

1998), los habitantes de la población Roberto Matta presentan un nivel de satisfacción residencial mayor que aquellos del resto del caso estudiado. Esto es atribuible, en parte, a que es una zona que tiene, comparativamente, mejores servicios de abastecimiento y de transporte colectivo que las que se alejan de la avenida principal. Se estaría produciendo un fortalecimiento recíproco entre comunidad y prestadores de servicios. Sin embargo, es importante reconocer que la satisfacción de los residentes es también afectada por las condiciones comparativas con su vivienda y barrio anteriores. En nuestro caso, casi el 50 por ciento de la población provenía de situaciones de vivienda precaria (medias o mejoras), siendo, además en su mayoría (70 por ciento) arrendatarios o allegados. Luego, el cambio tanto de vivienda como de condición de tenencia es un factor determinante para una buena percepción de la satisfacción residencial.

Si bien la parte más general de este problema de diseño de vivienda social ya se discutió más arriba, cabría aquí destacar las potencialidades que las iniciativas de mejoras de la casa y del barrio implican. En el caso de la unidad de vivienda, también obedece a estrategias individuales.

SITUACION 3. Esquina de Calle Oceanía y Av. Laguna Sur

Oceanía, una de las calles que forma esta intersección, permite la salida hacia la Ruta 68 y, al igual que Laguna Sur, es una vía de locomoción pública. Laguna Sur, por sus características visuales y de vegetación, sus grandes dimensiones y tráfico, constituye un quiebre en la continuidad de la calle Oceanía.

Debido a la inexistencia de drenajes de aguas lluvia, esta área sufre de anegamientos periódicos en invierno, percibiéndose muy negativamente el problema de la falta de drenajes. Esta situación es descrita como episódica invernal. ► (FOTO DE SITUACION N° 3)

El área incluye un sector de uso no residencial, en el que se encuentra una iglesia Mormona con multicancha. Por la calle Oceanía, se observan algunas viviendas que sirven como locales de servicios informales: peluquerías, gásters, profesores particulares, etc.

Además, la situación que se produce en esta intersección (veredas anchas, parapeto formado por cerrado de vivienda) da lugar al funcionamiento de comercio ambulante.

Se registraron algunas situaciones positivas como la existencia de instituciones de la comunidad, la generación de espacios de uso colectivo, la vitalidad que le imprime el comercio ambulante y/o establecido informalmente en las viviendas.

"...Hay iglesias evangélicas, católica hay una sola y evangélicas hay muchas... también hay mormonas" (hombre en taller).

SITUACION 4. Conjunción de los pasajes Alfa de la Cruz y Beta del Centauro.

Es un sector de pasajes pequeños, estrechos (6 metros de ancho, muro a muro), poco iluminados, sin veredas y pavimento en regular estado. Lo anterior incide en que se produzca poco tráfico vehicular y peatonal, siendo difícil el acceso, control y vigilancia. Además, en él se han localizado, en forma concentrada, una serie de botillerías. Todas estas condiciones han facilitado la concurrencia y permanencia de grupos socialmente conflictivos, entre los que abunda el consumo de alcohol y droga. Esto ha provocado que este lugar sea percibido por los habitantes como sitio peligroso, valiéndole el nombre de "Barrio Chino". ► (FOTO DE SITUACION N° 4)



» (FOTO DE SITUACION N° 4)



» (FOTO DE SITUACION N° 5)



» (FOTO DE SITUACION N° 6)

"Al frente de mi casa tengo un pool, tengo botillerías y al ladito tengo las linduras que venden pasta base, en toda la orilla ... mi marido sale todos los días a dejar y a buscar a mi hijo, todos los días ... tiene doce años, pero lo va buscar y a dejar todos los días"
(mujer en taller).

"Nos faltaría bastante papel (haciendo el mapa cognitivo) para poner las botillerías"

(mujer en taller)

"... aquí los jóvenes se recrean en la droga y el alcoholismo..."

(mujer en taller).

"Lo más terrible de aquí es que las botillerías le venden mucho trago a los menores de edad, y más encima se ponen a tomar afuera de la casa de uno y tiran las cajas de vino, ... montones de cajas que recojo"

(mujer en taller).

"Sí el 'Barrio Chino' ... está en Castor con Beta del Centauro y los pasajes, donde los carabineros no se meten"
(mujer en taller).

Es indudable que la situación aquí descrita no se relaciona exclusivamente con la localización de las botillerías y la falta de control policial que reclaman los vecinos, sino también con la cesantía, el mercado de trabajo, la falta de opciones para el uso del tiempo libre, dificultades para acceder a la educación, a la cultura

y al esparcimiento, a la exclusión socio-cultural de grupos sociales y étnicos, principalmente los jóvenes.

Este problema afecta mayoritariamente a las mujeres, ya que ellas, además de permanecer más tiempo en el barrio, son también más a menudo el blanco de actos delictuales. Nuevamente, ante esta situación la estrategia es individual: las soluciones, por parte de las mujeres, son de encerrarse en sus casas o de acompañar a los niños al colegio.

SITUACION 5.

Multicanchas Población Estrella Sur

Dentro del precario equipamiento recreacional existente en el conjunto, las multicanchas representan el principal núcleo deportivo. La actividad deportiva y la ubicación de la sede vecinal comunitaria convierte a este centro en un foco de atracción social. El hecho que se concentren cuatro multicanchas y que sólo dos de ellas estén mejor habilitadas para su funcionamiento, hace que en los momentos de inactividad esto se convierta en un gran espacio vacío, pasando así a representar otra zona de difícil control para la seguridad personal.

De este modo, siendo las canchas un elemento positivo a nivel global del

asentamiento, puntualmente, para los que habitan su perímetro no representa la misma ventaja; por el contrario, viene a ser un factor de riesgo a la seguridad personal y a la tranquilidad de los vecinos. ► (FOTO DE SITUACION N° 5)

"Los niños grandes ocupan ese lugar para enviarse, para pelear, hacen sus fogatas en la noche y molestan a la comunidad de alrededor"

(mujer en taller).

"...y no solamente los ruidos de los vehículos, ... las fiestas que se hacen, las peleas que se forman..."

(mujer en taller).

"... tenemos las canchas cerradas (dos, sólo para hombres), no tenemos camarines, pero no importa, tenemos la sede... Hay que agradecer que al menos estas canchas están cerradas..."

"... cuando entregaron esta villa no la entregaron con una placita, ... pero es que resulta que en los proyectos están, pero no se han hecho ... ahora nos vamos a quedar sin nada, con las puras canchas no más..."

"Es necesario tener áreas verdes, porque todos los pasajes son chicos y los niños no tienen donde jugar"

(mujer en taller).

"... no se preocupan de tenernos acá un área verde, que es lo que estaría faltando para que los chiquillos se recrearan y no tuvieran que andar parados en las



» (FOTO DE SITUACION N° 7)



» (FOTO DE SITUACION N° 8)

esquinas...”
(hombre en taller).

El estado y uso funcional que se les da a estas canchas no representan el mejor aprovechamiento de uno de los pocos espacios de esparcimiento disponibles en la villa. Anteriormente se mencionó el factor de riesgo y, por otra parte, el hecho que ellas son utilizadas sólo por segmentos de la comunidad. Por ejemplo, las mujeres no concurren a actividades deportivas en dichas canchas. También se menciona que, si bien en los proyectos están considerados lugares para plazas y otros espacios de esparcimiento, ellos suelen no llegar a construirse.

SITUACION 6.
Plaza y Sectores interiores
población Estrella Sur.

En este sector se ubica la única plaza de las Poblaciones Estrella Sur I, II y III, una segunda sede vecinal comunitaria y dos multicanchas. ►► (FOTO DE SITUACION N° 6)

Este espacio cuenta con áreas verdes y comunes espacialmente bien adaptadas e integradas a las viviendas. Paralelamente, en esta zona se detectó una mayor amistosidad entre los vecinos.

“Es necesario tener áreas verdes, porque todos los pasajes son chicos y los niños no tienen donde jugar”
(mujer en taller).

“... pero el área verde es también muy importante para el adulto mayor... ellos desean recrearse, sentarse en una plaza e ir a tomar un poquito de aire...”
(mujer en taller).

SITUACION 7.
Esquina calle Oceanía y Av. de
los Mares.

Aquí se produce una de las situaciones más críticas de contaminación por microbasurales, advirtiéndose un grave deterioro, que afecta principalmente a los habitantes de los edificios adyacentes, pero que contamina a todo el asentamiento: olores, roedores y otras plagas, depósito de escombros y desechos a lo largo de las áreas adyacentes al canal Ortuzano, que corre paralelo a la Av. de los Mares y que limita el asentamiento. Esto representa un foco grave de insalubridad para todo el conjunto. ►► (FOTO DE SITUACION N° 7)

La esquina en cuestión coincide con el paradero terminal de un recorrido de buses, lo cual produce un espacio de detención y permanencia de estos vehículos. Esto provoca ruidos y emisión

de partículas contaminantes. Es, además, un lugar de tránsito peatonal obligado para aquellos que deben circular por Oceanía y hacia la Av. Américo Vesputcio.

Corresponde al extremo sur de la Villa, es la zona ambientalmente más deteriorada: la cercanía al canal la hace estar más expuesta a la contaminación e insalubridad de éste y de los microbasurales adyacentes. Asimismo, tanto el canal como su cierre alambreado representan una barrera física y funcional y, por consiguiente, un elemento que produce aislamiento. La situación anterior es agravada por encontrarse en esta zona un paradero informal de buses, un descampado formado por los terrenos colindantes y por ser área de riesgos de inundación. Todo esto deteriora el medio ambiente por medio de ruidos, partículas en suspensión, insalubridad, inseguridad. Esta representa una de las zonas más críticas en términos de calidad de vida.

“... es agua que viene del Zanjón de La Aguada ... en el verano el olor ahí es insostenible para la gente ... en la noche los guarenes...”
(hombre en taller).
“... la gente va a botar basura, supuestamente el señor Alcalde dice que eso (el canal) ya lo canalizó... que está con

reja... que sale muy caro el proyecto de canalización con tubos, entonces, a pedido del público, hizo esa reja, que él dice que quedó regia, estupenda... estupenda para dividir a los de allá con los de acá"
(mujer en taller).

"... no hay aseo de los canales... hay un pedazo de la Av. de los Mares que todavía está cochino ... pero sobre todo en primavera y verano, con el sol se arma una hediondez que no se aguanta, que llega hasta las últimas calles de acá..."
(hombre en taller).

"la plaga de los ratones... esos son los huéspedes que tenemos en la Estrella Sur... son las visitas no deseadas... creo que si el canal no estuviera tan cerca, no habríamos tenido ese problema ... ahí la gente bota basura ... nunca se van a poder eliminar..."
(mujeres en taller).

SITUACION 8.

Av. de los Mares / Canal Ortuzano

Es zona está expuesta a riesgos de inundación por la proximidad al canal y sufre los problemas de los microbasurales del perímetro del canal. Las viviendas ubicadas en Av. de los Mares representan la situación más marginal de la villa: lejanas de las principales vías de locomoción colectiva y demás ser-

vicios. Por su condición de límite, se transforma también en receptáculo de desechos, lo que unido a un peor servicio de recolección de basura, la convierte en una zona de franco deterioro ambiental e insalubridad. ► (FOTO DE SITUACION N° 8)

El sector también es una zona poco transitada y en consecuencia potencialmente peligrosa para la seguridad personal.

Para esta situación son válidas las observaciones de la Situación 7, con la diferencia de que se trata de vivienda multifamiliar en tres pisos, por lo que, adicionalmente, le son aplicables las consideraciones referentes a los edificios de la población Roberto Matta. Es decir, que a los problemas de contaminación, inseguridad, insalubridad, habría que agregar el de hacinamiento y sus consecuencias, ya señaladas en la Situación 2.

"el conjunto habitacional y el espacio a su alrededor es feo, re-feo: potreros, canales, industrias..."
(hombre en taller).

Las situaciones 7 y 8 son similares; el factor común son los problemas que provoca el canal. Este es, al igual que el de la falta de desagües de aguas lluvia,

un problema típicamente físico, solucionable con una canalización del curso de agua. Tanto más que ya se sabe que su contaminación proviene de otras zonas. La condición de insalubridad provocada por el Canal Ortuzano va más allá de sus adyacencias, extendiendo plagas y olores al resto del sector, y hacen que éste sea uno de los problemas prioritarios por resolver. Si bien el problema del canal se origina en otras comunas del Gran Santiago y, por lo tanto, se le ha catalogado como global, a nivel local podrían tomarse medidas para aminorar el impacto sobre la calidad de vida de los habitantes del barrio, por ejemplo, el embau-lado del canal. Cabe hacer notar que los riesgos que implica este foco insalubre son mayores para mujeres y niños, que permanecen por más horas en el barrio.

Como ya se señaló en los problemas globales, las estrategias de la comunidad frente a la contaminación del canal no han superado el nivel individual y, por lo tanto, no han tenido mayor impacto en cambiar esta situación.

PARTICIPACION

Como complemento al tema de las percepciones, y por la relevancia que

implica frente a las estrategias futuras para mejorar la calidad de vida, es conveniente hacer referencia a la importancia que tiene para la colectividad el aspecto de la **Organización Comunitaria**. En el estudio se indagó sobre las organizaciones de base existentes en la comunidad. A pesar de constituir éstas un listado extenso, dichas instituciones no han logrado una real organización, capaz de lograr un empoderamiento de la comunidad. No obstante hay un reconocimiento, por parte de la comunidad, de los logros alcanzados cuando la Junta de Vecinos se ha organizado con objetivos concretos.

De la Junta de Vecinos salió el Centro de Madres, salió el Comité de Allegados ... salió el primer consultorio..." *(mujer en taller)*.
 "Este sector, cuando lo entregaron, no había consultorio... no había nada a la mano... no había locomoción, ni nada ... llegaron, nos entregaron las viviendas y chao... hasta luego, lo demás, los arreglos, los arreglos todos la Municipalidad". *(mujer en taller)*.

Este aspecto relacionado con la capacidad de organizarse y empoderamiento es de gran relevancia al momento de proponer maneras de mejorar la calidad de vida. También resulta

interesante de relacionarlo con las indagaciones de las opiniones que tienen los habitantes respecto de su calidad de vida, las que se presentan a continuación.

"ESPIRAL" DE LA CALIDAD DE VIDA DIFERENCIADA POR GENERO

La Figura 1 esquematiza algunas conclusiones relativas a indicadores de Calidad de Vida, extraídas del análisis de las percepciones de los habitantes explicitadas en las respuestas a la encuesta. La ilustración corresponde a una valoración y puesta en escala de los resultados obtenidos a través del análisis de componentes principales. A continuación se hace, en primer lugar, una breve descripción del proceso aplicado para la elaboración de dicho esquema y, luego, se extraen algunas conclusiones. ► (FIGURA N° 1: Espiral de Calidad de Vida)

Esta síntesis evaluativa se fundamenta en el proceso de análisis de los datos sobre percepción de calidad de vida que tienen los habitantes del sector estudiado.

Por medio del Estudio se establecieron cuatro Campos de Estudio. En el análisis

de la información, los campos utilizados fueron: el natural, el humano, el físico y el sociocultural.

El Campo Natural fue definido como los recursos naturales utilizables por las personas para su sustento. El Campo Físico está compuesto por la estructura básica (transporte, refugio, agua, energía y comunicaciones) y la producción de equipamiento y significados que permitan a las personas buscar su sustento. El Campo Sociocultural incluye los recursos de las redes sociales (membrecía a grupos, relaciones de confianza, acceso a instituciones sociales, entre otros) en las cuales las personas aspiran encontrar sustento y también el sentido de pertenencia, identidad y aspectos culturales relevantes de la calidad de vida. El Campo Humano incluye las habilidades, conocimientos, capacidades laborales y buena salud, importantes para alcanzar diferentes estrategias de sustento.

Mediante un análisis multivariado de las dimensiones seleccionadas como significativas para cada campo, se llegó a evaluar esas dimensiones y a construir índices de percepción de calidad de vida por campo y el índice general de la percepción de calidad de vida. ► 15 Para abordar este tipo de análisis se recurrió al método de análisis de componentes

ESPIRAL DE CALIDAD DE VIDA

CAMPO FISICO

1. Facilidad de acceso
2. Calidad de los Servicios
3. Acceso comparado
4. Mejoras
5. Calidad de la Vivienda

CAMPO NATURAL

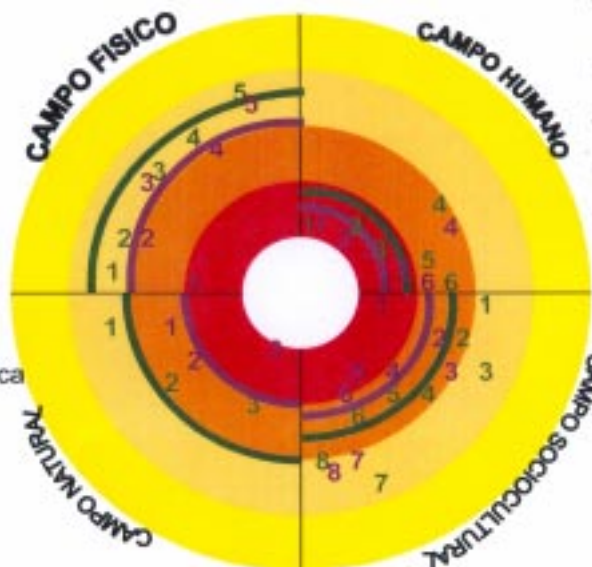
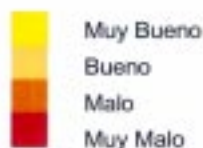
1. Contaminación Atmosférica
2. Contaminación Sónica
3. Insalubridad

CAMPO HUMANO

1. Problemas Sociales (Alcohol, Drogas, Cesantía)
2. Calificación de Servicios Deportivos y Consultorio
3. Recreación y Ocio
4. Tiempo a Escuela
5. Tiempo a Consultorio
6. Calidad y Cupo Escuela

CAMPO SOCIOCULTURAL

1. Acceso Esparcimiento
2. Arraigo
3. Capacidad de Acción
4. Seguridad
5. Participación y problemas sociales
6. Percepción de autoridades
7. Amistad vecinos
8. Acceso a actividades culturales



Fadda y Jirón "CALIDAD DE VIDA"

► (FIGURA N° 1: Espiral de Calidad de Vida)

principales (ACP), técnica estadística de reducción de datos, que permite proporcionar una explicación del fenómeno social estudiado perdiendo el mínimo de información.

El Cuadro 3 en la página siguiente ilustra las variables e indicadores considerados para definir cada uno de los campos que evalúan la calidad de vida. En la encuesta se discriminaron

las respuestas por género, edad y sectores del asentamiento; no obstante, en el presente documento se ilustra sólo la diferenciación según género.

CAMPOS	INDICADORES	VARIABLES
Humano	1. Problemas Sociales que afectan a la comunidad	Cómo afectan los problemas sociales: drogadicción, alcoholismo, embarazo adolescente
	2. Calidad de los deportes y los servicios de salud	Servicios de salud, centros deportivos, servicios de emergencia, recreación, deportes
	3. Recreación y Tiempo Libre	Tiempo libre, tiempo para acceder a las plazas y parques
	4. Tiempo a las escuelas	Tiempo para acceder a escuelas y jardines infantiles
	5. Tiempo a los servicios de salud	Tiempo para acceder a servicios de salud
	6. Calidad y capacidad de las escuelas	Percepción de calidad de escuelas y jardines infantiles
Socio-cultural	1. Calidad de acceso al esparcimiento o recreación	Acceso a deportes, calidad de las instalaciones deportivas
	2. Deseo de cambiar de barrio	Deseo de cambiar de barrio, posibilidad de cambiar de barrio, sentido de aislamiento con el resto de la ciudad
	3. Capacidad de Acción	Grado de influencia en la toma de decisiones, orgullo de vivir en el barrio
	4. Seguridad Ciudadana	Percepción de protección policial, seguridad en las calles, solidaridad de los vecinos
	5. Participación y problemas sociales	Conocimiento o participación en centros de madres, centros de apoderados, asociaciones estudiantiles, clubes deportivos, partidos políticos, preocupación por problemas sociales (drogas, desempleo, alcohol)
	6. Percepción de autoridades	Interés, preocupación, soluciones, información desde la Municipalidad. Percepción de bomberos, prevención de desastres
	7. Percepción de los vecinos	Amistosidad, solidaridad, respeto, peligrosidad
	8. Acceso a actividades culturales	Acceso a actividades culturales, culto, áreas verdes
Natural	1. Calidad del aire	Contaminación atmosférica
	2. Calidad de la Vivienda	Temperatura, niveles de ruido
	3. Calidad de la Higiene Ambiental	Existen problemas de plagas; contaminación de río
Físico	1. Calidad de acceso a la ciudad y comuna	Acceso a actividades dentro y fuera de la comuna
	2. Calidad de Servicios	Gas, electricidad, agua, basura, alcantarillado, colectores de aguas lluvia
	3. Sentido de mejora de acceso comparado con el barrio anterior.	Calidad de acceso en comparación con barrio anterior
	4. Mejoras hechas a la vivienda	Mejoras a la vivienda
	5. Calidad de la Vivienda	Aspecto de la vivienda, estado de la construcción, tamaño, privacidad, comparación con vivienda anterior

CUADRO N° 3 Campos, Indicadores y Variables de Calidad de Vida

Para avanzar a un nivel de síntesis, evaluación y visualización gráfica del análisis de las percepciones, se creó el Espiral de Calidad de Vida, cuya construcción se describe a continuación y se grafica en la Figura 1:

- ➔ La circunferencia de la Figura 1, se dividió en cuatro cuadrantes, uno por cada campo: Físico, Natural, Socio-cultural y Humano. ▶ 16
- ➔ La circunferencia se volvió a dividir en cuatro anillos concéntricos, los cuales corresponden a los distintos rangos de percepción de la calidad de vida, en la escala que distingue: MUY MALO (rojo), MALO (naranja), BUENO (beige) y MUY BUENO (amarillo), que van en sentido centrífugo.
- ➔ Dentro de cada campo se ubicaron los **indicadores**, según el rango de percepción de las dimensiones subjetivas diferenciadas en hombres (verde) y mujeres (burdeo).
- ➔ Las curvas verdes y burdeos representan los correspondientes **índices** de percepción por campo y por género. Estos índices se obtuvieron sobre la base de las medianas del correspondiente análisis estadístico.

Esta figura permite visualizar globalmente, en una ilustración, la distribución de las percepciones y de los índices de calidad de vida percibidos por

hombres y mujeres según campo. Si miramos este gráfico con una “perspectiva a vuelo de pájaro”, es posible visualizar una “**espiral**” virtual, conformada por las curvas que corresponden a los índices de cada campo. Esto, más que una mera visión gráfica, expresa, en una espiral ascendente, desde las peores a las mejores percepciones de calidad de vida, empezando por el Campo Humano, seguido por el Sociocultural, el Natural y el Físico. Este último, al ser el más lejano al centro, es el mejor evaluado.

A continuación se describen las percepciones resultantes para cada campo:

Campo Humano. Es el peor evaluado. En él se concentran hacia el centro de la circunferencia, en el anillo rojo (muy malo) los indicadores de problemas sociales (alcoholismo, droga y cesantía). Esto está señalando que estos problemas son percibidos, tanto por hombres como por mujeres, como los más agudos. Siguen en importancia, dentro de esta misma categoría de “muy malo” la calificación de servicios deportivos y de salud y la recreación. Este campo presenta diferencias significativas entre hombres y mujeres, particularmente en cuanto al tiempo para llegar a la escuela y al consultorio. Esto se relaciona directamente con *quién* es la persona que tiene la responsabilidad de llevar

a los hijos al consultorio y a la escuela. En general son las mujeres y por tanto, ellas tienen una peor percepción.

Campo Sociocultural. Tanto hombres como mujeres evalúan este campo como “malo”. En este campo las diferencias entre los indicadores de hombres y mujeres se acentúan, y las mujeres perciben su calidad de vida peor que los hombres. La percepción de los entrevistados mejora a medida que aumenta su edad, particularmente para los adultos de 61 años y más que perciben el campo socio cultural como “muy bueno”. Dentro de los aspectos medidos, aquel que mostró una mayor brecha perceptiva entre hombres y mujeres fue el de “acceso al esparcimiento”. Las mujeres califican esta condición del barrio como “muy mala”, mientras los hombres, como “buena”. Esto tiene directa relación con los roles de género que cumplen mujeres y hombres en la sociedad. Por una parte, el tiempo libre disponible que tienen las mujeres es, muchas veces, menor que el de los hombres, al tener que dedicarse a la reproducción de la vida familiar, el trabajo formal o informal, el trabajo comunitario y el político en algunos casos. Los hombres, en cambio, en la mayoría de los casos trabajan fuera de la población. Por otra parte, cuando las mujeres cuentan con tiempo, las alternati-

vas son pocas y poco compatibles con las actividades que desempeñan. Este aspecto de recreación es un tema a ser abordado en mayor profundidad tanto por estudios de género como por la planificación y gestión de los asentamientos humanos.

Otros indicadores de este campo que también muestran diferencias apreciables entre hombres y mujeres son los de seguridad, participación y problemas sociales y capacidad de acción.

Campo Natural. También presenta índices dentro del anillo “malo”, aunque el índice de los hombres se ubica en el límite entre “malo” y “bueno”. En este campo se detectan las mayores distancias entre los índices de hombres y mujeres. También las distancias entre las percepciones de sus respectivas calidades de vida son considerables, presentando siempre una peor calificación por parte de las mujeres. Esta percepción puede también atribuirse a que las mujeres, al ser en su mayoría dueñas de casa, pasan mayor parte de su tiempo en la población, teniendo más cercanos los problemas del entorno natural, en particular el de las plagas que afectan también la salud de las personas y en especial aquella de los niños y niñas. La insalubridad es el indicador peor calificado, en el caso de

las mujeres, como “muy malo”. Lo siguen la contaminación sónica y la atmosférica. A ambos indicadores nos referimos anteriormente, dentro de las condiciones objetivas globales, pero es necesario resaltar cómo ellos inciden localmente en una mala calificación de la calidad de vida.

La valoración de estos indicadores permite observar el peso que adquieren las condiciones ambientales del medio natural para ambos grupos con relación a diferentes escalas del hábitat. Con claridad la percepción tiende a ser más negativa en torno a aquellos problemas que afectan de manera directa el hábitat inmediato de la comunidad analizada (insalubridad), mientras que problemas característicos de la ciudad en general, como es la contaminación atmosférica, tienden a ser percibidos como de menor prioridad.

Campo Físico. De los cuatro campos, este es el mejor evaluado y, aunque el indicador de calidad de acceso está catalogado como “muy malo” por las mujeres, existen otros (calidad de servicios, acceso comparado con el barrio anterior, calidad de la vivienda), que lo están como “bueno”. Esta percepción también es más positiva en el caso de los hombres, lo cual hace que el índice de éstos quede ubicado en “bueno”. El

de las mujeres está en el límite entre “malo” y “bueno”. Nuevamente, esta diferencia en la percepción tiene que ver con los roles y las limitaciones que enfrentan las mujeres en el uso de gran parte del equipamiento y espacios públicos de recreación.

El hecho que el campo físico sea el mejor evaluado puede atribuirse a que es el que recibe, comparativamente, una mayor intervención planificada y, en consecuencia, mayores inversiones. Las políticas e inversiones se centran más en este campo, dándose prioridad al mejoramiento del medio físico, y postergando los demás. No obstante, dentro de él, los drenajes de aguas lluvia fueron muy mal evaluados y también la dotación de áreas verdes. Como ya mencionamos, este tipo de equipamiento queda usualmente excluido en la concreción de los proyectos urbanos, aunque muchas veces sean aspectos considerados en la etapa de planificación pero no en la implementación final.

La inexistencia de drenajes de aguas lluvia provoca problemas graves y agudos en determinadas zonas. Sin embargo, la construcción de los mismos no representa una inversión tan dispensable como para eliminarlos de los proyectos de urbanización. Sería deseable

que formaran parte de la infraestructura exigida para urbanizar. En este sentido, es necesario avanzar hacia una planificación integrada de los servicios públicos y la vivienda.

En síntesis, la mayoría de los entrevistados calificaron su calidad de vida como mala, pero las mujeres la perciben peor que los hombres. El único campo en que la percepción de los entrevistados resultó positiva, fue en el campo físico.

CONCLUSIONES

Al desarrollo de la presente investigación han confluído una diversidad de enfoques, conceptos, metodologías, ideas, sensaciones, percepciones que desde distintos lugares y lenguajes han permitido ampliar y actualizar el enfoque de calidad de vida. Este enfoque, a pesar de ser aún bastante básico, se valida como un campo de estudio en sí mismo y que merece la pena profundizar. Además, parece indicar un camino adecuado para enfrentar una serie de problemas en nuestros asentamientos humanos. De acuerdo a esto y a la síntesis de resultados presentada anteriormente, las conclusiones de la investigación se catalogan en cuatro niveles: a) teórico, b) metodoló-

gico, c) empírico, y d) propositivo (práctico y teórico).

de orden teórico A nivel **teórico**, se concluye que la fusión de los conceptos de calidad de vida, género y medio ambiente, resulta innovadora y esclarecedora para una mejor comprensión de la calidad de vida de las personas.

Al comprender la calidad de vida como los factores que hacen que una vida sea mejor, ésta representa un medio para medir y evaluar el bienestar, satisfacción o felicidad de las personas. En nuestro caso, la evaluación de la calidad de vida se hace desde la perspectiva del **medio ambiente urbano**, entendiendo que los problemas ambientales no son sólo problemas de nuestro alrededor físico, sino que, por su origen y consecuencias, son problemas fundamentalmente sociales, de la gente, de su historia, de sus condiciones de vida, de sus relaciones con el mundo y la realidad de sus condiciones sociales, culturales y de vida.

Existen numerosos otros intentos de aproximación al concepto de calidad de vida, los cuales se restringen al estudio de las condiciones objetivas del entorno físico, esto es la **calidad del espacio**, excluyendo aquellas dimensiones que emanan tanto de las rela-

ciones sociales, como de las expectativas de desarrollo y de las percepciones de los sujetos sobre su calidad de vida. Por tanto, de la presente investigación se deduce que tales dimensiones son indispensables para una concepción comprensiva y actualizada de la calidad de vida, y desde el momento en que la calidad de vida es explicada en términos de bienestar, felicidad o satisfacción, necesariamente ella es subjetiva.

De allí que hayamos definido en el marco conceptual y metodológico este concepto como un **constructo**. De acuerdo a esto, el hecho de observar las observaciones de aquellos que observan sus vivencias representó un aspecto importante en la investigación, ya que la intervención y mejoramiento de la calidad de vida en áreas urbanas no depende sólo de los planificadores, sino que es indispensable que los usuarios, y eventuales ciudadanos, estén presentes en la evaluación y mejoramiento de su calidad de vida.

Adicionalmente, la **perspectiva de género** complementa el concepto de calidad de vida, ya que las percepciones varían dependiendo de las relaciones de género, las necesidades, los roles, el acceso y control sobre los recursos y particularmente, la capacidad de toma de decisiones que tienen los hombres

y las mujeres en un contexto específico. Los derechos que tienen hombres y mujeres sobre bienes y servicios comunitarios también tienen implicancias en términos de género.

Por último, la triada medio ambiente / calidad de vida / género, representa una herramienta útil y pertinente para mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres, ya que es un concepto integrador y amplio. Así, al tener un ámbito de análisis más amplio, puede integrar, más fácilmente, aspectos como los de edad, clase, ingreso, origen étnico, educación, en diversos contextos.

de orden metodológico Esta fusión de conceptos teóricos implica necesariamente una traducción **metodológica** para el estudio del hábitat urbano. Dicha metodología requiere de técnicas cuantitativas y cualitativas que sean coherentes con la construcción del concepto de calidad de vida.

Para que el conjunto de métodos usados resulte efectivo, debe adecuarse perfectamente al problema y debe replantearse constantemente *in actu*, en los momentos precisos en que los hechos se están produciendo (Bourdieu y Wacquant, 1996: 30). En nuestro caso, para la recolección de información subjetiva elegimos el enfoque de la Inves-

tigación Participativa (Participatory Research Approach, adaptado del PRA: Participatory Rural Appraisal).

Con el fin de procesar la gran cantidad de información recopilada, se intentó clasificar la misma utilizando otros enfoques, como el de subsistencia, el cual consta de cinco tipos de activos que poseen o al que acceden las personas para construir su subsistencia, incluyendo: Capital Social, Capital Natural, Capital Humano, Capital Financiero y Capital Físico. Esta no resultó una forma fácil para la clasificación de la información. No obstante, pronto se llegó a la conclusión de que lo que interesaba estudiar eran los procesos particulares en sí mismos. Es decir, que estos capitales no eran estáticos sino dinámicos y que estaban compuestos por relaciones entre individuos. Ello implicaba que los capitales no constituían una mera descripción de los activos que tenían o no tenían las personas, que los procesos eran más complejos que éstos y se relacionaban, por un lado con las historias de las personas, y por otro con las relaciones de poder dentro de estos procesos que se llevaban a cabo.

Para esto, el enfoque de *campos* y *habitus* de Bourdieu nos fue muy útil ya que según este autor (Bourdieu y Wacquant, 1996) la sociedad expresa una suma de

conexiones y relaciones en las que se encuentran los individuos. Por tal motivo, la sociedad no es una totalidad integrada por funciones sistémicas, por una cultura común, por conflictos que la cruzan, o una autoridad que se excede, sino por un conjunto de esferas de juego relativamente autónomas que no pueden ser colapsadas bajo una lógica totalizadora societal (Bourdieu y Wacquant, 1996). Esto significa que no se puede intentar comprender la sociedad ampliamente o como un reflejo completo de la realidad, sino que son los procesos mismos que necesitan ser comprendidos.

Por esta razón, la adaptación de los capitales junto con la definición de Bourdieu de *campos* y *habitus*, facilitan la comprensión de la evaluación de calidad de vida. Bourdieu define *campos* como un conjunto de relaciones objetivas, históricas ancladas en ciertas formas de poder, mientras *habitus* consiste de un conjunto de relaciones históricas depositadas en los cuerpos individuales en la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción (Bourdieu y Wacquant, 1996).

La unión de los conceptos de *campos* y *habitus* reemplazan aquel de capital como una lista de recursos que poseen las personas. Para esta investigación

cada campo no representa sólo un conjunto de recursos que las personas tienen o carecen, sino que constituyen espacios de poder, de relaciones y de percepciones de hombres y mujeres, lo que permite que cada campo sea un proceso para estudiar. Estas diferencias son elementales para comprender el concepto de calidad de vida, ya que éste, al ir más allá que el de pobreza o vulnerabilidad, permite su aplicación en distintos contextos, tanto geográficos como sociales, económicos, culturales, etc.

Es importante mencionar también que gracias al método de análisis de la información utilizado, algunas de las variables generadas por medio de las preguntas en la encuesta pueden y deberían ser modificadas para tener una mejor comprensión de los temas estudiados. Esto implica que los instrumentos utilizados tienen mucho espacio para mejorar y gracias a ser esta una metodología flexible, estudios futuros pueden incorporar los cambios necesarios y ver cómo se comportan. ► 17

de orden empírico En términos empíricos, se confirman las hipótesis que existen condiciones medioambientales que afectan negativamente la calidad de vida de sus habitantes, en los campos humano, sociocultural,

natural y físico, y además diferencias de género que influyen en las percepciones que hombres y mujeres tienen sobre el medio ambiente y hacen que las respectivas calidades de vida sean inequitativas. Adicionalmente, del análisis de los datos se deduce una percepción jerarquizada de los diferentes campos de calidad de vida. El campo peor evaluado resulta ser el humano, seguido por el sociocultural, luego el natural y finalmente el físico.

Tanto desde el punto de vista objetivo, como de las percepciones de sus habitantes, el sector en estudio está sujeto a una serie de condiciones negativas para la calidad de vida de sus habitantes. Por otra parte, se vio que las soluciones a estos problemas, adoptadas por organismos oficiales, parecen estar alejadas del alcance de las estrategias esgrimidas por la comunidad.

Se puede concluir que, en términos de calidad de vida, Pudahuel se ubica, tanto en el campo físico como en el sociocultural, en la segunda posición más vulnerable de la Intercomuna. A lo anterior hay que agregar el impacto por condiciones que afectan al área metropolitana en su totalidad, como son la contaminación atmosférica y de las aguas superficiales, las cuales superan los índices críticos del resto de la Inter-

comuna de Santiago. Asimismo, la comuna presenta concentración y altos índices de pobreza y segregación.

A nivel del sector estudiado, los principales problemas específicos incluyen: contaminación sónica, falta de drenajes y anegabilidad de vías, contaminación del Canal Ortuzano, insalubridad, plagas, "barrio chino" y sobreequipamiento de botillerías, delincuencia y droga, inseguridad, déficit de equipamiento escolar, de salud y de esparcimiento especialmente para las mujeres, falta de áreas verdes, hacinamiento en las viviendas.

Cabe enfatizar aquí, que las condiciones de calidad ambiental marginal nos remiten siempre a condiciones de inequidad social, lo cual implica que el análisis de problemas ambientales (físico-naturales) nos refiere siempre a conflictos sociales. Esto significa que el grado de vulnerabilidad y exposición a calidades ambientales deficitarias en comunas como Pudahuel no es casual sino que está estrechamente vinculado a la lógica inequitativa que orienta el proceso de urbanización del área metropolitana de Santiago.

La Espiral de Calidad de Vida presenta un Esquema con un resumen de las percepciones de la calidad de vida de

la población encuestada en el sector en estudio, diferenciadas según género y clasificadas en los cuatro campos antes definidos. Esta Espiral nos permite derivar algunas conclusiones y recomendaciones generales.

En términos generales, los índices de calidad de vida se ubican en “muy malo” para el Campo Humano, en “malo” para los Campos Sociocultural y Natural, y en “bueno” para el Físico. Esto indica que la percepción general de la calidad de vida en el sector estudiado es bastante negativa, siendo la de las mujeres peor que la de los hombres. Tal como se esperaba, en todos los campos, los índices de las mujeres son siempre peores que los de los hombres. Esto es atribuible a que, por sus roles, ellas pasan más tiempo en el barrio, lo que hace que tengan una percepción más aguda de los problemas, que los hombres. Además, dentro del propio sector, ellos tienen más distracciones y posibilidades de esparcimiento, gratificaciones que tal vez los hacen valorizar menos negativamente su calidad de vida.

El Campo Humano es el peor evaluado. Dentro de este campo hay unanimidad, entre hombres y mujeres, en considerar el alcohol, la droga y la cesantía como los problemas más graves. Esto explica la mayor homogeneidad

en la percepción de hombres y mujeres, lo que concede a este campo una uniformidad que no tienen los otros. A los anteriores problemas siguen, en orden decreciente, los de déficit de servicios deportivos, de educación y de salud.

En el Campo Sociocultural las diferencias entre los índices de hombres y mujeres se hacen más notorios. En el Campo Natural las distancias entre los índices de hombres y mujeres se vuelven más extremos, correspondiendo el peor indicador a insalubridad. El Campo Físico resultó el mejor evaluado de los cuatro, notándose también diferencias entre hombres y mujeres.

Lo anterior, lleva a concluir que las políticas de desarrollo urbano privilegian el aspecto físico, descuidando, en sus intervenciones, lo ambiental-natural, lo sociocultural y lo humano. Al respecto, se podría sugerir que las intervenciones físicas de la planificación urbana, no pueden aislarse de los otros campos ni dejar de lado esos otros aspectos.

Otra conclusión que se desprende del análisis, es que los índices de percepción de calidad de vida de las mujeres son sistemáticamente más negativos que los de los hombres. Las mayores diferencias se perciben en la evaluación de las condiciones de acceso al es-

parcimiento, aislamiento y accesibilidad al barrio, insalubridad. Lo anterior estaría indicando diferencias que perjudican a las mujeres. Gran parte de estos indicadores están ubicados en el campo sociocultural, que parece ser uno de los más inequitativos en las relaciones de género. Esto podría atribuirse a la multiplicidad de roles de la mujer y a su mayor permanencia en el barrio. Son las mujeres las que viven y “sufren en carne propia” más prolongada y cotidianamente los problemas del entorno inmediato. Por el contrario, los hombres, por pasar más tiempo fuera del barrio y por tener más posibilidades de esparcimiento dentro y fuera de él (equipamiento recreativo dirigido principalmente a los hombres), podrían subvalorar los problemas. Esta representa una de las inequidades a considerar en el diseño de los programas habitacionales y sociales del Estado. En este sentido, para una mayor equidad en la calidad de vida de hombres y mujeres resulta necesario indagar más profundamente el aspecto de recreación y uso del tiempo libre tanto para hombres como para mujeres, de las diversas edades.

Por las razones antes mencionadas, el campo humano es una excepción a la tendencia diferenciadora de percepciones, dado que la evaluación negativa es

común a hombres y mujeres. Esto estaría sugiriendo que la unanimidad en la calificación de “muy malo” a los indicadores que conforman el “campo humano” están alertando que la solución a esos problemas es contingente y debieran constituir la primera prioridad en las políticas locales, regionales y/o nacionales.

Las percepciones diferenciadas obtenidas como resultado del análisis, están indicando que todos los problemas aquí planteados tienen que ver con condiciones de inequidad de género. Por ende, para que las políticas lleguen a ser equitativas, necesitan tener presente esa desigualdad. Por ejemplo, en el caso del equipamiento para la recreación, se hace indispensable reconocer la necesidad de esparcimiento diferenciada que pueden tener hombres y mujeres de diferentes edades. Esto implica crear espacios y momentos para actividades que pueden ser distintas en el caso de las mujeres o de los adultos mayores por ejemplo. Igualmente, siguiendo el espiral de la Figura 1, las políticas debieran propender a crear situaciones que permitan alejar los ítemes que están más al centro de la circunferencia (área crítica).

Tanto las inequidades, como el hecho que este tipo de conjuntos habitacio-

nales presente una cantidad de aspectos dentro de dicha área crítica, no obedece al azar, sino a una carencia de poder de los sectores que ocupan estas viviendas. Las estrategias de participación de la población se han mantenido siempre dentro de la esfera individual y, por ende, de poca efectividad en la mejoría de los problemas detectados. Por consiguiente, su empoderamiento es un elemento de vital importancia en la superación de las estrategias individuales para enfrentar una calidad de vida deficitaria, como la aquí descrita. En síntesis, lo anteriormente expuesto significa que los programas de intervención planificada deben basarse en la evaluación y reconocimiento de las necesidades y prioridades específicas de los hombres y mujeres que son el sujeto central de dichas intervenciones.

de orden propositivo Desde el punto de vista **propositivo**, lo anterior tiene implicancias directas sobre los procesos de planificación y gestión urbana actuales ya que éstos no pueden seguir viéndose puramente ni en términos físicos ni sectoriales. También implica que no son sólo los planificadores los únicos llamados a decidir sobre las intervenciones, sino que existe un abanico de actores con diversas opiniones sobre sus necesidades, intereses y visiones que varían según el

contexto. Finalmente, el mejoramiento de la calidad de vida implica comprender tanto el estado de ésta como los procesos que se llevan a cabo, en términos de estrategias de acción. ► 17

Es sabido que uno de los recursos más preciados para un desarrollo urbano sustentable, es la capacidad de los grupos ciudadanos para identificar tanto los problemas locales como sus causas y su aptitud para organizarse y gestionar iniciativas basadas en la comunidad (Elliott, 1999: 163). Dentro de tales iniciativas podríamos sugerir como prioritarias las de organización, capacitación, formación cultural, social y de autogestión comunitarias. Aplicando la perspectiva de la Ecología Política a nuestro caso, vemos que la mayoría de las situaciones negativas han sido enfrentadas con estrategias puramente individuales, sólo en una ocasión se llegó a una estrategia colectiva y nunca a estrategias de organización comunitaria o de articulación político-institucional. O sea, que si bien se ha demostrado una reacción por parte de los habitantes frente a los impactos adversos que afectan su calidad de vida, la respuesta de tipo individual suele ser poco efectiva para la reversión de las condiciones de inequidad y, muchas veces, susceptible de co-optar por parte de otros actores.

Esto ha resultado en que la comunidad, como tal, cuenta con muy poco poder para impulsar cambios positivos en su calidad de vida. De aquí se deduce la necesidad de emprender estudios que otorguen mayor profundización a este tema, quizás con metodologías de investigación acción para que la comunidad pueda articular y jerarquizar sus necesidades y problemas y del mismo modo modificar las relaciones de poder existentes con el fin de incrementar su control sobre los recursos y las instituciones reguladoras.

Lo anterior no obsta para la simultánea aplicación de estrategias transformadoras por parte del gobierno. Un buen gobierno local se caracteriza por su habilidad para el establecimiento de alianzas y sociedades y la de transmitir conocimientos y capacidades a la población local urbana. En Chile existen buenos ejemplos, susceptibles de emular, de estrategias de empoderamiento de comunidades, sean ellas propiciadas exclusivamente desde la base, o bien en asociación con los gobiernos locales.

Se trata de lograr un robustecimiento de la sociedad civil y dentro de ella, de los grupos más desfavorecidos, por medio de la adquisición de autonomía en la toma de decisiones, autosuficien-

cia local y democracia participativa directa por parte de comunidades territorialmente organizadas. Para mejores logros en los niveles de participación de la comunidad, es deseable que las acciones provinieran de ambas partes. No obstante, la experiencia dice que es poco probable que la redistribución de poder que la participación implica, sea emprendida espontáneamente desde la cumbre. Luego, una organización y una movilización estables y una implicación progresiva de los grupos excluidos de la sociedad civil, parece ser lo mejor para el logro de un mejoramiento en su calidad de vida.

Para mejorar la calidad de vida en sectores como el estudiado, los tres niveles de gestión (regional, local y comunitario) deberían focalizar su atención y presupuesto a los problemas aquí explicitados. A nivel regional, o aun nacional, a los problemas más globales y a políticas que persigan la modificación de los indicadores de calidad de vida no sólo en el campo físico y natural, sino en el humano y en el sociocultural. A nivel local, con un acercamiento necesario por parte de las autoridades y agencias locales –las cuales son percibidas en general por la comunidad como desinteresadas, lejanas y poco receptivas–. A nivel municipal es donde en forma más obvia existe la posibi-

lidad de acercar, a las estructuras político-administrativas, los intereses, percepciones y necesidades de la comunidad civil. El lanzamiento de un proceso de gestión en torno a los principios de la Agenda Local 21, constituye una de las vías ensayadas con éxito en varias ciudades de América Latina para el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad. Este tipo de instancias suelen iniciarse a partir de un proceso participativo de consulta en el que se identifica una agenda de trabajo. El establecimiento de grupos de trabajo en torno a los temas identificados como prioritarios para la acción constituye una estructura para la articulación de esfuerzos comunitarios y del gobierno local. A nivel comunitario se requeriría de una gestión que priorizara el empoderamiento de la comunidad.

Los resultados de nuestra investigación nos indican que, para un real desarrollo urbano, la sola intervención física de la ciudad no es suficiente, lo cual resulta especialmente válido en los sectores de bajos ingresos. En el proceso de gestión planificación urbana, más allá de la dotación de equipamientos físicos –la cual resulta indiscutiblemente indispensable– se requiere de una evaluación profunda de los procesos humanos y socioculturales específicos de cada sector. Las necesidades sociales se construyen

en el tiempo y varían de acuerdo al lugar y a la percepción que los usuarios tengan de su propia realidad. Nuestros resultados indican un déficit en los campos humano y sociocultural. En tal sentido, el concepto de calidad de vida, a través de la aplicación de sus dimensiones objetivas y subjetivas y de su especificidad contextual, en conjunción con la dimensión medioambiental y las implicaciones de género, puede representar una herramienta teórica de gran ayuda para la comprensión de los mencionados procesos.

Los mismos resultados también sugieren que en nuestra actual planificación y gestión urbana se requiere de métodos complementarios alternativos, dirigidos a aquellos aspectos tradicionalmente soslayados, como son los cualitativos. Un ejemplo de tales métodos es la incorporación no sólo de la participación de los usuarios, sino también de la evaluación de sus necesidades y la sugerencia de eventuales vías para satisfacerlas. Esto por cuanto, en determinados casos, mientras una evaluación objetiva de la información puede hacer pensar que la calidad de vida es positiva, la percepción de los usuarios puede llegar a conclusiones totalmente distintas. Pensamos que para las autoridades, una información de este tipo debiera ser de gran ayuda al momento

de tomar algunas decisiones tendientes al real mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y debería constituir la base o punto de partida para la implementación de estrategias de gestión del hábitat que sean a la vez integrales y participativas.

Finalmente, cabe mencionar que este fue un estudio piloto, con el cual se dio inicio a un proceso de investigación sobre la temática de calidad de vida en áreas urbanas. A partir de esto, se ha continuado con la revisión y perfeccionamiento del marco conceptual y la metodología utilizada. Este proceso continúa en una segunda investigación sobre la temática que incluye nuevos estudios de caso, en los cuales se ahondarán y perfeccionarán las conclusiones y recomendaciones.

BIBLIOGRAFIA

1.	Abbagnano, N. (1987). Diccionario de Filosofía. F.C.E. México.
2.	Allen, A. (2000). "Estrategias de Calidad de Vida. Notas para su Conceptualización desde la Ecología Política." Documento de Discusión Proyecto de Investigación Fondecyt. 1980865/98: Calidad de Vida y Género en Sectores Populares Urbanos. Estudio de Caso en Santiago.
3.	Annas, J. (1996). "Las mujeres y la Calidad de Vida: ¿Dos Normas o Una? en La Calidad de Vida. M. Nussbaum and A. Sen (eds.), F.C.E., México.
4.	Bourdieu P. and L. Wacquant (1996). An Invitation to Reflexive Sociology. Polity Press: Cambridge.
5.	CONAMA (1998). "Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana".
6.	De La Paz, P. (1999). "Santiago, la octava capital más contaminada del mundo". <i>La Tercera</i> , Santiago 21 de abril.
7.	Elliot, J.A. (1999). An Introduction to Sustainable Development. London, Routledge.
8.	Fadda, G. y Ducci, M.E. (1993). "Políticas de Desarrollo Urbano

- y Vivienda en Chile: Interrelaciones y Efectos', en Chile: 50 Años de Vivienda Social. 1943-1993. Bravo H. y Martínez C. (eds.), Universidad de Valparaíso, Valparaíso.
9. Fadda G., Jirón, P. & Allen, A. (2000-a). "Views from the urban fringe: Habitat, quality of life and gender in Santiago, Chile". En: The Compact City: Sustainable Urban Forms for Developing Countries, M. Jenks and R. Burgess (eds.), Spon Press: Londres.
 10. Fadda, G., Jirón, P. & Allen, A. (2000-b) "An explorative assessment of the factors affecting quality of life under gender-environmental bifocals: A Neighbourhood Analysis in Santiago of Chile". En Planning for a Better Quality of Life in Cities. Foo Tuan Seik, Lim Ian Yuan and Grace Wong Khei Mie (eds.), School of Building and real Estate, NUS, Singapore: 179-193. Ponencia al ICQOL-2000.
 11. Fadda, G. and P., Jirón (1999) "Quality of life and gender: a methodology for urban research" Environment and Urbanisation Vol 11 N° 2, Institute of Environment and Development, October 1999: Londres.:261
 12. Fadda, G. y P. Jirón (1999). "Calidad de Vida: una Metodología para la Investigación Urbana". Revista de la Escuela de Economía y Negocios, UNSAM, N° 1, Marzo: 175-187
 13. Fadda, G., P. Jirón, y D. Jadue (1999). "La Objetividad y Subjetividad en el concepto de Calidad de Vida", ponencia presentada en el VI Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente 'Mejor Calidad de Vida. Desarrollo Sustentable desde la Perspectiva Ciudadana' CIP-MA-IEU-PUC, Santiago de Chile Enero 6-8, 1999.
 14. Fadda, G., P. Jirón y M. Bilbao, (2000). "Evaluación de la calidad de vida desde la perspectiva bifocal de 'medio ambiente género: El caso de un barrio de Santiago' Boletín del Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, N° 39, mayo: 121-131.
 15. Haramoto, E., Jadue D. y Tapia R. (1997). "Programa de Viviendas Básicas en la Región Metropolitana". Revista de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile, (9): 32-37.
 16. Jirón, P., G. Fadda y D. Jadue (1999). "Constructing Quality of Life through Participatory Research", En: Globalization, Urban Form and Governance. M. Carmona, (ed.) Research Atellier ALFA-IBIS, tu DELFT.
 17. Jirón, P. y Fadda, G. (2000). "Gender in the Discussion of Quality of Life vs. Quality of Space", Open House International, Vol 25 N° 4-: Londres.
 18. Max-Neef, M., et al., (1986). Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro, CEPAPUR: Santiago.
 19. MIDEPLAN (1996). Encuesta CASEN, Santiago de Chile.
 20. Milbrath, L.W. (1978). "Indicators of environmental quality". En UNESCO, Indicators of Environmental Quality and Quality of Life. Reports and papers in the Social Sciences, N° 38.
 21. Morales E. y Rojas S. (1986). "Re-localización socioespacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985", Documento de Trabajo N° 280, FLA-CSO, Santiago.
 22. Nussbaum, M. and A. Sen (1996) "Introducción", La Calidad de Vida, F.C.E., México.
 23. abatini, F. (1998). "Liberalización de los mercados del sue-

- lo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: El caso de Santiago, Chile; Documentos Serie Azul, N° 14, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- 24 Scheer, L. (1980). "Experience with Quality of Life Comparisons." In Szalai & Andreus, The Quality of Life. Sage Publications: 223-233.
- 25 Suárez, M. (1999). "Los Límites de la Ciudad. La Encrucijada de Pudahuel." *El Mercurio*, Santiago, 1 Agosto: F-1.

Investigación y acercamiento a la realidad

Dardo Arbide

Concepción del Uruguay, 5 de octubre de 2000

En el año 1997 firmamos un Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre Comisión de Tierras Fiscales Nacionales Programa "Arraigo", dependiente de la Presidencia de la Nación Argentina, y el Instituto de Arquitectura dependiente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Concepción del Uruguay. Los objetivos generales del convenio eran, entre otros, consolidar la formación de recursos humanos para la planificación y la gestión, estatal y comunitarios, de operadoras de vivienda y hábitat popular.

Los objetivos generales del trabajo de investigación eran determinar las características de las viviendas de la población de más bajos recursos en el área de Concepción del Uruguay. Más concretamente, elaborar un estudio de base que permita poner en marcha un proceso de mejora de la calidad de vida de sectores de la población que hoy viven en condiciones deficitarias. Espe-

cíficamente nuestros objetivos eran: detectar asentamientos precarios; analizar su situación con relación a servicios urbanos; su nivel de habitabilidad y sus características constructivas.

Para lograr estos objetivos las tareas a desarrollar eran realizar un relevamiento gráfico (fotos, croquis, etc.); elaborar fichas de registro, estadísticas y mapas; entrevistar a los ocupantes de las viviendas y, finalmente, presentar un informe.

Este trabajo fue realizado con la participación de alumnos del penúltimo año de la carrera de Arquitectura. La conformación particular del equipo de trabajo nos planteó el problema de qué pueden aportar y qué pueden aprender los alumnos en un trabajo de investigación de estas características.

En una propuesta mínima los alumnos pueden cumplir, con un corto entrena-

miento, el papel de encuestadores. Pero nuestra aspiración era un poco más ambiciosa: debían ser conscientes de la transformación de su percepción de la realidad a consecuencia de la tarea que estaban realizando. Esto es: un paisaje periférico de su ciudad, con viviendas y personajes pintorescos, debía convertirse en objeto de investigación del que se pudieran obtener datos que contribuyeran a ajustar acciones tendientes a resolver el problema de la vivienda precaria de poblaciones marginales.

Pero entonces, ¿qué papel juega la percepción en la adquisición del conocimiento? ¿Cómo transformar la percepción cotidiana en percepción significativa? En *La Nueva Filosofía de la Ciencia* nos dice Harold Brown: "Las creencias, el conocimiento y las teorías que sustentamos juegan un papel fundamental en lo que percibimos, también nuestra posición frente a la realidad juega el mismo tipo de papel".

Y agrega: "El simple acto de mirar estimulará mi retina y dará lugar a alguna experiencia consciente, pero no me proporcionará datos acerca del mundo a mi alrededor. Para deducir alguna información de la percepción, es necesario que yo sea capaz de identificar los datos que encuentro y, para identificarlos, es necesario que tenga ya disponible un cuerpo de información que los torne relevante".

Fue necesario entonces organizar un seminario, previo al trabajo de campo, en el que se plantearon las cuestiones generales de la investigación científica, las particulares de la investigación en arquitectura, enunciar el Problema de la Vivienda en la Argentina y el rol que juega en su solución el Programa Arraigo.

Recién entonces los alumnos estuvieron al tanto de la situación en la que estaban inmersos, de que se esperaba de ellos, y en mejores condiciones de obtener información como resultado de percibir que ciertos rasgos eran datos y, por consiguiente, de poder aprender más de la realidad observada. En esta circunstancia nos dice Brown que "El conocimiento de la actividad en que se está comprometido adquiere mayor relevancia que los datos que se observan en el sentido de que esta actividad

determina a qué datos se le debe prestar atención y qué datos deben ser ignorados como carentes de sentido".

En el seminario quedó claro que el investigador no registra todo lo que observa, sino sólo aquellas cosas que las teorías que acepta indican que son significativas. Como nos dice Brown: "En vez de partir de los datos observados y usarlos para confirmar o rechazar las leyes o las teorías propuestas, algunos científicos parten de una teoría científica aceptada que guía su investigación y determina de qué manera deben ser tratados los fenómenos observados".

Cumplida esta primera etapa necesaria para asegurar el mejor aprendizaje de los alumnos, abordamos el trabajo de campo. Del análisis y evaluación de los datos recogidos presentamos una síntesis que da una somera idea de las características del objeto de nuestra investigación. En nuestro relevamiento encontramos tres tipos de asentamientos:

- 1. Los asentamientos en proceso de consolidación en los que se verifica un cierto grado de interacción y un marcado proceso de mejora de las viviendas. De estos se relevaron 4 asentamientos, 70 familias y 21 viviendas.

- 2. Los asentamientos familiares que se constituyen a partir del crecimiento de la familia: primero se amplió la casa agregando habitaciones y luego se arman otras viviendas. De estos se relevaron 3 asentamientos y 15 viviendas.
- 3. Los constituidos por viviendas aisladas que no conforman una comunidad y están lo suficientemente aisladas como para conservar su autonomía. De estos se relevaron 21 viviendas en 4 sectores urbanos.

Para todos estos asentamientos se elaboró la siguiente información general referida a la situación de contexto de todos y cada uno de los asentamientos:

- 1. Localización de los mismos y cota de inundación.
- 2. Accesibilidad de los mismos a las redes de agua corriente; cloacas; iluminación pública y electricidad.
- 3. Accesibilidad de los mismos a los servicios de recreación; salud; policía; educación; teléfono; juntas vecinales y talleres.

Respecto a la información obtenida se relevaron:

asentamientos	11
viviendas	57
pobladores	184
dormitorios	72

pobladores por vivienda	3,2	- mixto	4,3 %
dormitorios por vivienda	1,2	- cerámica	2,1 %
habitantes por dormitorio	2,5		
Las cocinas de las viviendas relevadas estaban ubicadas:		Respecto al agua corriente:	
Adentro de la vivienda	81 %	- poseen	55,3 %
Afuera de la vivienda	8 %	- no poseen	44,7 %
sin datos	11 %	Respecto a la electricidad:	
		- poseen	87,3 %
		- no poseen	12,7 %
Los baños de las viviendas relevadas estaban ubicados:		El trabajo se completó en una etapa siguiente, en la que se puso el acento en la profundización de las características particulares de los tres tipos de asentamientos y se desarrollaron procesos factibles de mejoras tanto en las viviendas como en el medio.	
Afuera de las viviendas	64 %		
Adentro de las viviendas	17 %		
Eran compartidos	8 %		
sin datos	11 %		
Respecto a los aspectos constructivos de las viviendas podemos decir que :			
Las paredes eran de:		La última etapa del trabajo con los alumnos estuvo orientada a abordar la inserción de los futuros arquitectos en el medio laboral a partir de Proyectos profesionales que fueron evaluados por un especialista del área de las Ciencias Económicas. En estos Proyectos cada alumno tuvo que organizar algún tipo de prestación profesional rentada para desarrollar en ese medio y en un futuro inmediato, en cuanto acceda al título habilitante.	
- chapa cartón	25,5 %		
- mixta	25,5 %		
- madera	23,4 %		
- chapa cinc	10,6 %		
- ladrillo	8,6 %		
- adobe	6,4 %		
Los techos eran de:			
- chapa cinc	57,5 %		
- chapa cartón	36,2 %		
- mixta	6,3 %		
Los pisos eran de:		Esta etapa nos pareció necesaria como evaluación del aprendizaje de los alumnos, entendido este como cambio en	
- tierra	63,8 %		
- cemento	21,3 %		
- madera	8,5 %		

la percepción de la realidad en la que habrían sido inmersos durante el trabajo de investigación y como integración del conocimiento en el horizonte de su práctica profesional. También para propiciar una actitud de respuesta profesional a las demandas de servicio de arquitectura por parte de un sector social que aún no ha accedido a ellos.

Esta cuestión nos parece necesaria para abrir una perspectiva a futuro que vaya más allá del servicio social que puedan prestar los alumnos universitarios.

BIBLIOGRAFIA

1. Brown, Harold La Nueva Filosofía de la Ciencia. Ed. Tecnos, Madrid, 1984.

Ponencias del VI Encuentro Red-ULACAV

la asignatura “gestión y desarrollo de la vivienda popular”: formación para el abordaje de la pobreza habitacional en la carrera de arquitectura

Victor Saúl Pelli

Con la colaboración de Marta Giró, Rafael Franco,
María Bernabela Pelli y Laura Alcalá.
Octubre de 2000

A. LA SITUACION SOCIAL CONVOCANTE

La propuesta que se presenta aquí tiene dos orígenes confluyentes: En su instancia más primaria, es una respuesta, desde la reducida dimensión de una cátedra universitaria y de un grupo de experimentación, a la situación social de la República Argentina, enfocada sobre el estado de pobreza de una proporción abrumadora de su población y en especial sobre los aspectos habitacionales de esta situación. También, confluyentemente, es un esfuerzo, desde una profesión, para reorientar sus recursos, sus conocimientos, sus herramientas y su peso social, en una actitud y un posicionamiento más adecuados que hasta ahora frente a los requerimientos de la situación social.

El cuadro social, las estadísticas y los datos generales, no se describirán aquí: se darán por suficientemente conocidos por los receptores de esta comunicación. Sin embargo la inequidad y la pobreza del año 2000, en la República Argentina, inevitablemente estarán presentes en el contenido de este trabajo.

La intención es presentar y someter a intercambio una propuesta de actividad universitaria dedicada a contribuir

a la construcción de ese puente entre una profesión y la crisis de la sociedad en la que se ejerce, desde el área disciplinaria de la Arquitectura, y en particular, para esta comunicación, desde la formación de recursos humanos dentro de ese área.

Corresponde aclarar que no se trata de una propuesta teórica, sino de la presentación de una actividad académica que, si bien se sustenta en un marco teórico formulado con especial compromiso, y constantemente sometido a revisión, está sujeta a las contingencias de la puesta en práctica, a los errores, falencias y aciertos de quienes la planificamos y la llevamos a cabo y a los condicionamientos, presiones y estímulos, obstáculos y apoyos, provenientes, de manera fluctuante, del ámbito institucional y político en que se desarrolla, Universidad y Facultad, sin olvidar las fuertes turbulencias del marco institucional y cultural brindado, en general, por la sociedad argentina.

No obstante tratarse de un caso, no se presentará con un sentido descriptivo, sino tratando de poner en discusión sus propuestas esenciales, aquellas que sobreviven a las contingencias de la puesta en realidad, pero que al mismo tiempo son alimentadas por ellas.

B. MARCO TEORICO

b.1. los paradigmas de la práctica profesional en arquitectura

Una de las hipótesis de base de este trabajo sostiene que, si bien no se discute que el abordaje y la resolución de los problemas habitacionales de los sectores en situación de pobreza son tema para los arquitectos, la formación convencional de las escuelas de Arquitectura no provee ni los paradigmas de acción y resultado, ni la orientación, ni los instrumentos adecuados para encarar esos problemas en las condiciones en que estos se presentan hoy en nuestro país y, con variaciones, en toda la América Latina.

El paradigma de actuación profesional que desde la óptica de este trabajo aparece como consensuado y hegemónico en la formación convencional, *tiene su eje en la producción de objetos arquitectónicos y urbanísticos, físicos y palpables, con el acento puesto sobre las cualidades estéticas de la forma visual de estos objetos.*

Este modelo no sólo caracteriza y abarca al producto, la Arquitectura, sino al autor, el arquitecto mismo, que en la estructura socioeconómica de nuestras sociedades se identifica con determinadas

pautas de vida, de formas de trabajo y, en general, de éxito, que también, igual que el paradigma de Arquitectura, pone límites a su actuación.

El paradigma predominante de práctica profesional y de profesional cumple ciertamente con su función y es la referencia en el mundo actual para la producción de las obras de arquitectura de mayor significación estética y simbólica, que por otra parte presentan, por lo general, excelente factura técnica y eficiente ordenamiento funcional. Un arquitecto "convencional" diestro puede diseñar una casa funcional y bella. ¿Dónde está el problema entonces?

Quizá corresponde ubicarlo en la insuficiencia de este modelo para dar respuesta a un cuadro amplio e importante de requerimientos de la sociedad, que en Argentina se han incrementado y jerarquizado en las últimas décadas. *El paradigma convencional de Arquitectura y arquitecto, que sin duda es necesario cultivar para dar respuesta a determinados requerimientos complejos y sofisticados de la sociedad, no tiene respuesta para los problemas, igualmente complejos y "sofisticados", que presenta esta sociedad nuestra del predominio de la pobreza, de la inequidad y de la exclusión en masa (palabras que suenan huecas de tanto repetirse pero que representan una*

realidad evidente y vigente) y de los recursos crónicamente insuficientes para encararlas en la misma escala. El desafío está en definir, cultivar y jerarquizar otro paradigma, no necesariamente antagónico de aquel ni tampoco excluyente de varios otros, de Arquitectura y de arquitecto, apto para responder a las demandas de este cuadro.

Mientras tanto, y si se quiere saltar las elaboraciones teóricas demasiado intrincadas, es posible decir que *si bien puede ser discutible si es o no es Arquitectura lo que se construye y lo que se hace para resolver la pobreza habitacional, en la forma en que se plantea el problema en nuestros países, de lo que no hay duda es de que en este trabajo hacen falta arquitectos.* La discusión sobre si el producto es o no Arquitectura puede quedar para momentos más distendidos, mientras se sigue trabajando. ▶ 1

Si se acepta, en cambio, el desafío de profundizar en la definición de Arquitectura a partir de la hipótesis de que la excelencia estética y simbólica a través de la forma visible no es necesariamente el único camino de trascendencia del hábitat construido, es posible entonces señalar que *si la naturaleza humana, en circunstancias de plenitud individual o social, expresa sus puntos más elevados y su búsqueda de*

1 ◀ "Queda para otro orden de discusiones definir si estos fenómenos (los de la construcción espontánea del hábitat por los sectores populares) pueden dar cabida a lo que se entiende o debe entenderse por arquitectura. Al margen de esta discusión, está en la decisión de los arquitectos definir si quieren o no participar, cualesquiera sean sus motivaciones, en este inmenso movimiento de configuración del espacio y de la sociedad..."

Pelli, V.S.: "Una arquitectura del futuro en América Latina" Capítulo en el libro "Nueva Arquitectura en América Latina: presente y futuro" editado por Antonio Toca. Ediciones G. Gili, México 1990.

trascendencia a través de la poesía de las formas construidas para conformar su hábitat, es posible también afirmar que *en los momentos de crisis y de penuria al límite los anhelos de trascendencia a través de la belleza o grandeza de las formas se repliegan y dejan lugar a anhelos, igualmente básicos y esenciales, de trascendencia a través de la excelencia y el impacto de procesos sociales y constructivos conducentes a la superación de la degradación y al acceso a la plenitud social*. Se expresa aquí la fuerte convicción de que esta forma distinta de compromiso entre tecnología y subjetividad humana, probablemente (aunque no necesariamente) sin resultados bellos en sus formas visuales y táctiles, pero bellos en la riqueza y el acierto de las acciones de regeneración de vidas humanas y de perfeccionamiento de tejidos sociales, tiene plena cabida en la definición más profunda de Arquitectura. Esto sin entrar en la compleja discusión acerca de la noción de belleza y de su permanente fluctuación y cambio, según momentos históricos, grupos culturales, cofradías profesionales y sectores sociales, y también según influencias mediáticas, discusión que aclararía algunos puntos indispensables para internarse responsablemente en el campo del hábitat popular. Queda para otro trabajo.

Correlativamente, el perfil del profesional dedicado a esta otra Arquitectura presenta nuevas características, en cuanto a su profesión, a sus ámbitos, sus modalidades y sus instrumentos de trabajo, y a sus fantasías de éxito, más propicios a un desempeño entusiasta y convencido de sus tareas.

¿Cuál es la necesidad de una puntualización como esta, aparentemente tan sutil, frente a la urgencia y la brutalidad de la crisis? Se supone que la aceptación de esta definición amplía de la Arquitectura y de la profesión que la produce (y es de suponer que algo similar ocurre con otras disciplinas) debe ayudar a obtener un espacio más jerarquizado en los ámbitos institucionales para la necesaria creación de herramientas visibles e invisibles para enfrentar la crisis y sobre todo para la adecuada preparación de recursos humanos aptos para manejar estas herramientas, preparación que al presente sólo cuenta con espacios incipientes, y con innumerables obstáculos.

Queda mucho por andar, a partir de aquí, en la definición y en la discusión de lo que debe entenderse por “herramientas visibles e invisibles para enfrentar la crisis”, y por “regeneración de vidas humanas y tejidos sociales”, y para terminar de aclarar, o no, qué tiene que

ver todo esto con la Arquitectura. Este es tema de trabajo y también de debate. De todos modos, debe quedar claro que lo que se propone aquí no es solamente una discusión conceptual de esclarecimiento, sino la adopción de este “otro” paradigma como base para el desarrollo de nuevos modos de acción concreta y de nuevos modelos de formación de profesionales.

b.2. la universidad Este trabajo y esta discusión requieren ámbitos propicios. El tejido institucional argentino, con todos sus conflictos y falencias, cuenta con espacios potencialmente adecuados en el sistema universitario y en el sistema de Ciencia y Tecnología. Un señalamiento aparte merece el campo de los Equipos Técnicos Autónomos, surgidos en el seno tanto de Organizaciones Gubernamentales (muchas veces a contracorriente de las tendencias de la propia institución) como de Organizaciones No Gubernamentales. Estos equipos se han hecho cargo en muchas oportunidades, en América Latina, de la tarea investigadora, experimentadora y definidora que demostró demasiado en ser plenamente asumida por las universidades y por el sistema científico-técnico.

De todos modos, al presente, la tarea ha ido encontrando sus caminos en

Argentina, y con diferentes itinerarios y suerte en cada caso concreto, en los ámbitos específicos de la Universidad y el sistema de Ciencia y Tecnología, con vínculos de intercambio y de apoyo mutuo con los Equipos Técnicos, gubernamentales y no gubernamentales.

En este ámbito, de la Universidad y del sistema científico-técnico, la oposición o la resistencia a la introducción de este planteo, cuando la hay, se presenta generalmente en términos del debate entre la adquisición o la producción del conocimiento o del adiestramiento *en un plano universal* (abriendo las puertas al duro debate sobre la confusión entre lo que es *universal* y lo que es *hegemónico*), frente a la adquisición o la producción del conocimiento y del adiestramiento en el *plano de los problemas y las técnicas relacionados con las pautas, las circunstancias y los recursos locales*. Aquí se considera necesario enfocar este estado de discusión, no tanto como un tema de estudio ni menos como un planteo de opciones, sino

como uno de los datos importantes del escenario en que se desarrolla la propuesta de diversificar los paradigmas en el ámbito académico. Es decir que cualquier propuesta de inserción en el sistema universitario debe dedicar una

cuota más o menos importante de energía a encarar el debate, muchas veces como una condición de supervivencia.

C. PROPUESTA LA ASIGNATURA DE GRADO "GESTION Y DESARROLLO DE LA VIVIENDA POPULAR"

Si bien se ha asignado a esta parte de la presentación el título de "propuesta", es necesario aclarar que, como todo caso concreto de acción y trabajo, no se pretende que se trate de un modelo replicable. Aquí se trata de una propuesta de trabajo frente a un conjunto de condicionantes que son aquellos en los que hubo que llevarla a cabo. Lo que se considera replicable son algunos conceptos, planteos y herramientas que, frente a otras circunstancias y condicionantes, deberán adoptar seguramente otra organización, conformando, en ese caso, una nueva "propuesta".

c.1. los condicionantes Los condicionantes más significativos que han incidido en el desarrollo de esta propuesta pedagógica son los siguientes:

➔ Es una asignatura de grado dentro de una carrera de Arquitectura, ubicada en el penúltimo año, en un

Plan de Estudios de seis años para el total de la carrera.

Esto significa que se trabaja con estudiantes de una única disciplina que deberán adiestrarse para una actividad eminentemente transdisciplinaria. Esto no se considera el mejor marco para el adiestramiento y dejará algunas lagunas. También significa que se trabaja con estudiantes formados dentro del paradigma "convencional", que en quince clases deberán adecuarse, o por lo menos familiarizarse, con el encuadre de trabajo correspondiente a un modelo de acción y de producto fuertemente diferente. La estrategia docente deberá hacerse cargo del impacto de este "cambio de frente", probando recursos pedagógicos adecuados para resolverlo y superarlo.

Por otra parte, un curso con estudiantes de Arquitectura en niveles avanzados de su carrera de grado significa trabajar con jóvenes fuertemente entrenados para la aprehensión de los problemas a través de la percepción visual y para la comunicación de sus propuestas a través de los medios de comunicación en ese canal. Están más dispuestos a ver, a analizar lo que ven, y a dibujar, que a leer, analizar lo que leen y a escribir. Esto no es una crítica: es un dato para el desarrollo de una actividad docente eficiente. La práctica

2 ◀ Estos datos pueden ampliarse consultando a la página: <http://iidvi.bizland.com/>

3 ◀ Esta distinción entre niveles socioeconómicos con diferentes capacidades de aporte (en cantidad y tipo) a la solución de sus necesidades habitacionales, está subordinada a los fuertes condicionantes impuestos por la estructura político-económica de nuestro país. Ignorarlos significa entrar al campo de los planteos utópicos; esto no es tampoco tarea menospreciable en una Universidad, pero obedece a diferentes consignas, en relación con la realidad inmediata, que las que se plantea esta asignatura.

profesional concebida dentro de un ámbito transdisciplinario y con estrategias que requieren, como se verá más adelante, fuerte concentración en la elaboración en abstracto de procesos, también significa un “cambio de frente” que deberá ser atendido en la estrategia docente. Vale la pena acotar que el trabajo transdisciplinario y la programación de procesos, en particular de procesos de gestión, no son privativas, ni mucho menos, de la gestión habitacional, y son necesidades de formación correspondientes a muchos campos de actuación de la actividad profesional. Una vez más, la apertura de la discusión al campo más amplio de los otros paradigmas de práctica profesional insuficientemente valorizados por los planes de estudio, son tema para otro trabajo pero vale la pena dejarlos señalados.

→ Es una asignatura cuatrimestral, de 15 clases, a razón de una clase de cinco horas por semana. Este es el encuadre de tiempos disponibles para el trabajo. No es el tiempo suficiente para un adiestramiento exhaustivo ni para desarrollar toda la información necesaria. Pero esto no es considerado como un impedimento sino como un condicionante válido, como se verá en el título dedicado a los lineamientos.

→ Es una asignatura electiva dentro de un conjunto de tres opciones (de diferente orientación y contenido). El alumno debe obligatoriamente optar por una de las tres.

Este dato, que se considera favorable, permite trabajar con un grupo de alumnos con predisposición por el tema. La cualidad de electiva se considera una característica positiva para una asignatura que requiere interés y especial profundización en un tema y en un modo de trabajo. Esto abre, lateralmente, un debate con argumentos a favor de la jerarquía y la funcionalidad del sistema de asignaturas electivas dentro del plan de estudios de una carrera de grado.

→ La asignatura se plantea, mientras esté a cargo de este equipo, como una parte de un proyecto académico integral que incluye un instituto universitario: IIDVi, Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, y una ONG, Instituto para la Comunidad y el Hábitat (unidad de apoyo al IIDVi en la realización de proyectos habitacionales experimentales).

Las tres unidades: GDVP, IIDVi e ICoHa actúan con un mismo director, con cuadros de personal que se comparten y superponen parcialmente entre las tres, y sobre todo con una base concep-

tual-ideológica única. La asignatura de grado actúa como canal de transmisión de los productos y experiencias de los institutos y estos reciben de la actividad de la asignatura demandas de clarificación y desarrollo de bases teóricas, pautas metodológicas e instrumentos de comunicación. ▶ 2

C.2. lineamientos La asignatura, dentro de este encuadre de condicionantes, con sus limitaciones y ventajas, se organiza a lo largo de las siguientes líneas:

→ Se dedica exclusivamente a las necesidades de vivienda de la población en condición de pobreza, sin capacidad para resolverlas satisfactoriamente por sus propios medios y sin ninguna capacidad de reintegro de crédito. ▶ 3

Esto significa que no se abordan otros campos importantes del tema vivienda en general, como la vivienda construida sin restricciones de costo, o la “vivienda social” para los sectores con capacidad de reintegro de crédito.

→ Se encara como capacitación (entrenamiento) profesional.

Es decir que no se plantea como una profundización teórica en el tema (aunque el curso brinda una fuerte base teórica de apoyo a los criterios de acción

que se proponen) ni como un curso de información y transmisión de conocimientos, actividad que, en un programa de formación más amplio sobre la vivienda social, sería sin duda un componente insoslayable.

- ➔ Tiene carácter de introducción a un campo de acción y a una actitud profesional.

La limitada disponibilidad de tiempo de un solo curso dentro de una carrera de formación general condiciona el trabajo a desarrollarse como una *actividad introductoria*. No se enseñará “todo lo que hace falta” (lo que por otra parte es, como ya se dijo, un propósito discutible). No se considera que ninguna asignatura de grado deba agotar su tema a expensas de una sobrecarga en el plan general de estudio. Se considera que, en general, debe ser una instancia motivadora y orientadora de búsqueda a cargo del propio estudiante.

- ➔ El propósito adiestrador de la asignatura hace necesario optar por un determinado encuadre teórico-ideológico, y por un determinado estilo y método de acción, como base de las acciones de adiestramiento.

La asignatura se orienta por los criterios de *prioridad a la solución de las necesidades*

básicas a la mayor cantidad de gente, progresividad, participación y concertación, y por consignas de acción basadas en el compromiso y la interacción personal con los destinatarios de las acciones que es, por otra parte, el conjunto de criterios y consignas que orienta la actividad profesional y académica del equipo docente y del complejo académico al que pertenece.

- ➔ La asignatura pone su eje en el diseño de los procesos de gestión de la solución. No se trabaja sobre diseño arquitectónico ni tecnológico de viviendas. Se prioriza el diseño y la coordinación de procesos por sobre el diseño y la producción de objetos.

Esta consigna está condicionada por la situación de trabajo dentro del plan de estudios de grado de una carrera de Arquitectura. Sin negar la capacidad adquirida por el alumno para resolver problemas con las herramientas y las actitudes convencionales de la profesión, se considera necesario aprovechar las quince clases para una fuerte inmersión en aspectos básicos de las estrategias participativas que requieren otras actitudes y otros recursos de acción. ▶ 4 Probablemente, con el mismo criterio, un curso similar dentro de otras carreras, Trabajo Social, o Abogacía, por ejemplo, se estructu-

raría en torno a otros aspectos de esta forma de trabajo complementarios y no superpuestos con la formación general propia de esa disciplina, con miras a orientar hacia el trabajo transdisciplinario.

- ➔ La asignatura prevé trabajos preparatorios de toma de contacto directo y personal con la realidad con la que se va a actuar, como iniciación en el curso.

La práctica con los estudiantes de arquitectura ha demostrado que en su mayoría no tienen conocimiento directo ni una idea clara de lo que es la situación vital de pobreza, desde su situación de vida en la franja social a la que en general pertenecen. Para trabajar en el curso se considera necesario completar la noción abstracta (y ajena, cosa de otros) de pobreza con una mínima vivencia directa y con una mínima inmersión personal (pero con los recursos intelectuales propios de su formación) en la situación.

- ➔ Se considera que el compromiso de la cátedra no se limita a dominar el contenido de la asignatura, sino a trabajar creativamente sobre la forma de su estrategia pedagógica. Esto está dirigido, en general, a guardar coherencia con los criterios que se imparten en el curso para el trabajo

4 ◀ “...un ejercicio intelectual distinto al que estamos habituadas, que nos produjo en ciertos momentos del proceso muchas dificultades, desconciertos y dudas... nos mostró un nuevo campo de acción de la arquitectura... Esto enriquece nuestro futuro perfil profesional... a través de una primera aproximación a la temática de la programación y estrategia de modelos de operación...” de la evaluación del curso hecha por un equipo de alumnas. 1999.

habitacional. Específicamente se busca satisfacer objetivos de comunicación, de entrenamiento y, sobre todo, los de motivación, que constituyen la razón de ser del curso.

c.3. estructura La asignatura se estructura según este esquema básico:

Fase 1:
Necesidad

Fase 2:
Condicionantes y herramientas para la acción

Fase 3:
Acción de satisfacción de la necesidad

A partir de este esquema, el espacio de quince clases, las necesidades prácticas de desarrollo, y las conveniencias, según estrategia docente, de trabajar con clases teóricas, talleres o reuniones grupales, conducen a una estructura como la de las páginas siguientes:
»(ESTRUCTURA CLASE)

PLAN AÑO 2000

Esta estructura sufre variaciones año a año a partir de la autoevaluación de la cátedra, la evaluación hecha por cada tanda de alumnos, la creación de

ESTRUCTURA CLASE	
INTRODUCCION	
1 / Clase introductoria	EL EJE DEL CURSO: la insuficiencia habitacional de la población en situación de pobreza. / El arquitecto y la arquitectura frente a esta situación. / El cambio de paradigma de actuación profesional y de producto. / CRITERIOS DOCENTES PARA EL CURSO: la estructura del curso / La forma de trabajo: no se dibuja, se programa / Las reglas del juego docente / La forma de evaluación.
LA SITUACION DE NECESIDAD (FASE 1)	
2 / Clase teórica	Versión cuantitativa, "oficial" y tipificada, de la situación de necesidad. / Introducción visual a la situación de necesidad. / Imágenes de América Latina.
3 / Trabajo de campo	► Taller: preparación de la visita de campo y de la investigación. Investigación de situación de necesidad mediante visitas a familias en situación de necesidades habitacionales básicas insatisfechas.
4 / Clase teórica	La naturaleza social de la situación de pobreza. / La distinción entre necesidad, satisfactor, déficit, demanda y problema. ► Taller: procesamiento del trabajo de investigación.
EL MARCO Y LAS HERRAMIENTAS PARA LA ACCION (FASE 2)	
5 / Clase teórica	El marco de respuesta de la sociedad: la decisión de la sociedad de actuar frente al problema y los modos establecidos para hacerlo: los criterios autoritarios, personalistas, participativos y autogestionados de resolución de problemas sociales. ► Ronda de discusión: sobre la investigación de situación de necesidad. ► Taller: ejercicio grupal de fijación del teórico y primer paso de práctica preparatoria de elaboración de una estrategia de gestión habitacional.
6 / Clase teórica	La secuencia necesidad. / Satisfacción en reemplazo de la secuencia problema / Solución. / La incidencia de los factores externos por un lado y del marco conceptual. / Ideológico y de intencionalidades por otro. ► Taller: ejercicio grupal de fijación del teórico y segundo paso de práctica preparatoria de elaboración de una estrategia de gestión habitacional.
7 / Taller	Ejercicio grupal de organización elemental de una estrategia con restricción de recursos y tercer paso de práctica preparatoria de elaboración de una estrategia de gestión habitacional. ► Clase teórica: introducción del factor de restricción de financiación en la concepción de una estrategia. / La estrategia progresiva y participativa.

ESTRUCTURA CLASE (CONTINUACION)	
LA ACCION DE RESOLUCION DE LA NECESIDAD (FASE 1)	
8 / Taller	Lanzamiento del ejercicio. CLASE 1 de 7: diseño de modelo de proceso de resolución habitacional.
9 / Clase teórica	Clase de refuerzo de imágenes y nociones prácticas sobre experiencias participativas de resolución habitacional. ► Exposición de proyectos experimentales de IIDVi E ICoHa. ► Secuencia de imágenes (Diapositivas) de trabajos participativos y progresivos en América Latina. CLASE 2 de 7: diseño de modelo de proceso de resolución habitacional.
10 / Taller	Comienzo de armado de las propuestas. CLASE 3 de 7: diseño de modelo de proceso de resolución habitacional.
11 / Taller	Desarrollo de las propuestas con acento en la formulación general de la estrategia. CLASE 4 de 7: diseño de modelo de proceso de resolución habitacional.
12 / Clase teórica	EL diseño arquitectónico y la tecnología en este campo de acción. / El rol del arquitecto. / El trabajo transdisciplinario. ► Taller: desarrollo de las propuestas con acento en la definición de las líneas de programación. CLASE 5 de 7: diseño de modelo de proceso de resolución habitacional.
13 / Taller	Desarrollo de las propuestas con acento en el armado general del modelo. / Ronda de intercambio y crítica de propuestas. CLASE 6 de 7: diseño de modelo de proceso de resolución habitacional.
14 / Taller	Preentrega: revisión de borradores completos y ronda de intercambio y discusión. CLASE 7 de 7: diseño de modelo de proceso de resolución habitacional.
EVALUACION Y CIERRE	
15 / Clase	Lectura de calificaciones formales. / Ronda de intercambio de evaluaciones conceptuales entre la cátedra y los alumnos. ► Taller sobre inserción laboral: primero en el tema de la materia, y luego ronda de intercambio sobre la salida laboral de la profesión en general.

GDVP GESTION Y DESARROLLO DE LA VIVIENDA POPULAR.

Asignatura electiva de la carrera de Arquitectura / Facultad de Arquitectura y Urbanismo / Universidad Nacional del Nordeste

PROFESOR TITULAR: Arq. Víctor Saúl Pelli

JEFES DE TRABAJOS PRACTICOS: Arqs. Marta Giró y Rafael Franco

AUXILIAR DOCENTE DE PRIMERA: Arq. María Bernabela Pelli

<iidvi@arq.unne.edu.ar> RESISTENCIA, PROVINCIA DEL CHACO, ARGENTINA

nuevos instrumentos docentes (fichas, proyecciones, artículos), la introducción de elementos producidos por la actualidad (temas como la villa 31 en buenos aires, o las inundaciones en resistencia, o recursos como artículos periodísticos, o películas adecuadas para desarrollar análisis y debates).

ANEXO Nº 1

EJERCICIO DE RECONOCIMIENTO DE LA REALIDAD HABITACIONAL DE LOS SECTORES SOCIALES MAS POBRES EN AREAS URBANAS / TRABAJO DE EJERCITACION VERSION AÑO 2000

1. objetivo general del trabajo Este trabajo práctico, el primero del curso, pretende promover y facilitar el acercamiento de los estudiantes a la realidad social y habitacional actual de los sectores más desfavorecidos, centro de interés de la asignatura.

Este acercamiento será complementado en otras instancias del curso con información estadística sobre la magnitud del problema, y sobre el panorama social en el que se inserta, en nuestro país, en el resto de América Latina y en el mundo. Este Trabajo Práctico pretende llegar al problema por otras vías más directas, a través de los sentidos y el

contacto personal, que se consideran indispensables para la tarea formativa, en particular de los estudiantes de arquitectura.

Se trabajará, entonces, con relevamientos *in situ*, con entrevistas y con visitas. Pero también se intentará introducir al estudiante (o renovar su experiencia, en el caso de que ya la haya tenido en otras asignaturas de la carrera), en la disciplina de una observación sistematizada, adiestrándose en la práctica de definir con claridad los centros de interés del trabajo (evitar dispersarse en otros centros de interés que, por importantes que sean, no corresponden al trabajo encarado), tomando recaudos para lograr la mayor objetividad posible en la recolección de información (o sea tratando de dejar a un lado las opiniones personales que no puedan ser sustentadas con argumentos o con datos), seleccionando la información en relación con los objetivos de su trabajo (y descartando información que puede ser valiosa e interesante, pero que no está directamente relacionada con esos objetivos), procesando esta información de manera de dar una estructura al conjunto de datos recolectados, extrayendo conclusiones con un fin determinado, y exponiendo todo con claridad para que pueda ser leído con interés por otras personas.

¿es una investigación? Este trabajo **es una investigación**, pero debe quedar claro *que no cumple con todos los requisitos para ser considerado como trabajo de investigación científica*: para que eso ocurra, debe presentar características de organización, precisión y profundidad que no será posible (ni es tampoco lo que se busca en este caso) cumplir en el tiempo disponible, y con la preparación previa de que disponen los equipos de trabajo. Sin embargo puede considerarse que este Trabajo Práctico es una pre-investigación de aproximación, y que puede cumplir, para aquellos que tengan interés en desarrollarse más adelante como investigadores, el papel de ejercicio introductorio a ese campo de la actividad profesional.

2. organización del trabajo El ejercicio se desarrollará como un proceso de producción colectiva: Pese a que cada equipo será individualmente responsable por su trabajo, se pretende que el conjunto de lo elaborado por todos los equipos conforme una visión general del problema habitacional de los sectores más pobres. Este conjunto será compartido por todo el grupo en sesiones de intercambio, exposición y crítica de los trabajos. Los trabajos serán elaborados por equipos de *no más de 3 ni menos de 2 alumnos*.

La totalidad del trabajo, deberá ser entregada *en hojas de tamaño "A-4", 21,00 cm de ancho por 29,07 cm de alto, con margen izquierdo de 3 cm, y márgenes derecho, superior e inferior de 2 cm*. Cuando el tema lo requiera, podrán incorporarse fotografías y/o dibujos.

3. enunciado del tema n° 1

PROCESO DE MIGRACION Y ASENTAMIENTO DE LOS POBLADORES DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES DESDE EL LUGAR DE ORIGEN HASTA LA PRIMERA VIVIENDA CONSTRUIDA

4. presentación del tema n° 1

El proceso de migración de las personas hacia un asentamiento irregular, o villa, es el punto de partida de la situación habitacional de la población más pobre de nuestras ciudades, notablemente numerosa en las últimas décadas. Inicialmente esta migración se producía, en términos generales, desde el campo a la ciudad ▶ 5: en la ciudad de Resistencia el origen era casi en su totalidad el interior de la propia provincia, a diferencia de las ciudades mayores del país, cuyas "villas" reciben la migración de las provincias más pobres y la de los países limítrofes. Las villas de Resistencia en muchos casos son el asentamiento provisorio

5 ◀ Las razones de este movimiento masivo de migración de la población pobre desde el campo hacia la ciudad, que se manifiesta con las mismas características en todos los países periféricos, son múltiples y complejas, y han sido objeto de numerosos trabajos de reflexión y análisis. En términos muy generales, el fenómeno obedece a la estructura económica adoptada por nuestras sociedades, con su desigual distribución de la riqueza y con sus consecuencias concretas sobre los modos de producción rural por un lado, y a la evolución de las ciudades y de las formas de vida urbana, por otro.

de la gente que luego migra a las ciudades mayores, pero muchos se radican definitivamente aquí. En años más recientes, a la migración de origen rural se ha sumado la migración interna, de gente que ha nacido y se ha criado en la propia ciudad, muchos de ellos en otras villas, o en la misma donde buscan instalarse independientemente, y que no encuentra soluciones adecuadas a sus necesidades habitacionales, dentro de sus posibilidades y recursos.

En las villas se asienta, en cantidad considerable, la población más pobre de nuestras ciudades. Para el estudiante de la problemática de vivienda de esos sectores sociales, y de sus vías posibles de solución, el estudio del proceso de migración y de primera instalación será un camino hacia el conocimiento del “usuario” que está en el centro de interés de esta asignatura y de la formación

que se propone promover en sus estudiantes.

El trabajo se organizará en torno a dos sub-temas: migración y radicación. El primero se refiere al movimiento de traslado desde el lugar de origen hasta la “villa”; el segundo se refiere a la apropiación de una porción de suelo urbano, a la construcción del

primer recinto donde se albergará la familia, y la procura de los insumos esenciales para organizar la vida doméstica.

5. sub-temas - preguntas - supuestos del tema nº1

En el trabajo se definirán los siguientes puntos:

5.1. Características de la radicación previa.

5.1.1. Tipo de lugar geográfico (ámbito rural, pequeñas poblaciones rurales, periferia de poblaciones rurales, ciudades mayores)

5.1.2. Relación del lugar con la actividad laboral.

5.1.3. Relación de propiedad con el suelo y con la vivienda.

5.1.4. Características habitacionales de la vivienda.

5.2. La migración.

5.2.1. Motivos para decidirse a abandonar la radicación previa

5.2.1.1. laborales

5.2.1.2. económicos

5.2.1.3. sociales (educación, esparcimiento, salud, etc.)

5.2.2. Estrategia de abandono del lugar de radicación previa

5.2.2.1. (Migración de la familia completa, migración de parte de la familia, tiempos entre una y otra parte de la familia, formas de subsistencia mientras se produce la migración, qué destino

tiene la vivienda previa: se vende, se abandona, se devuelve al propietario, se desarma y se traslada al nuevo asentamiento)

5.2.3. Proceso de traslado

5.2.3.1. (De las personas, de los bienes: medios de transporte, forma de pago)

5.3. La radicación.

5.3.1. Procedimiento para elegir el lugar de radicación Estrategia y operación de radicación (sin entrar a aspectos de construcción física, detallar la forma en que se instala la familia, gradualmente, de a uno, todos juntos, donde ponen sus bienes, etc.)

5.3.2. Proceso de construcción de la primera vivienda

5.3.2.1. preparación del terreno

5.3.2.2. compra u obtención de materiales

5.3.2.2.1. forma de obtención

5.3.2.2.2. costos

5.3.2.2.3. formas de financiación

5.3.2.2.4. descripción de los materiales

5.3.2.3. mano de obra

5.3.2.3.1. cómo se la organiza

5.3.2.3.2. técnicas constructivas

5.3.3. Características habitacionales de la primera vivienda

5.3.3.1. cantidad de ambientes

5.3.3.2. metros cuadrados por persona

5.3.3.3. forma de ocupación del espacio

5.3.3.3.1. por los muebles

5.3.3.3.2. por las funciones

5.3.3.3.3. por las personas

6 ◀ Se denomina *asentamientos irregulares* a aquellos conglomerados de viviendas en los que éstas están asentadas en terrenos de los que sus ocupantes no son propietarios, ni cuentan con una situación jurídica (alquiler, autorización, boleto de compraventa, etc.) que los autorice a ocuparlos. Generalmente, aunque no de manera exclusiva, esta irregularidad viene unida a un loteo espontáneo, igualmente irregular desde el punto de vista geométrico, y/o desde el punto de vista de la relación de su trazado con el del resto de la ciudad. También es frecuente que los asentamientos irregulares no dispongan de red de agua potable ni de energía eléctrica y alumbrado público. Es el nivel más bajo de bienestar habitacional y en él se encuentra la mayor parte de los destinatarios de las políticas de vivienda para población de mínimos o nulos ingresos.

3.enunciado del tema nº 2

VIDA COTIDIANA DE LA FAMILIA EN LOS
ASENTAMIENTOS IRREGULARES ► 6

4.presentación del tema nº 2

La inclusión de este tema para el trabajo de reconocimiento de la realidad habitacional tiene por objeto el contacto directo de los estudiantes con la gente a la que va dirigido su trabajo, en este Curso. Se considera que, a través de la información que recogerá en forma directa sobre la vida de todos los días de las familias de los asentamientos irregulares, el estudiante tendrá una idea más ajustada de sus necesidades, sus prioridades para la solución de estas necesidades, y las formas en que éstas se presentan, y de este modo disponer de una mejor ubicación para encarar la solución de sus problemas.

Se supone al plantear este ejercicio que, tácitamente, el equipo de estudiantes hará una confrontación entre la forma en que la situación habitacional condiciona la vida de los pobladores de las villas y la que los integrantes del equipo conocen por su propia experiencia de vida doméstica. Esta confrontación conducirá a asignarle un nuevo valor a cada una de las partes de una solución habitacional, frente a las particulares necesidades de un usuario especial, y a los reales recursos

de que generalmente se dispone para satisfacerlas.

5. sub-temas - preguntas - supuestos del tema nº2

En el trabajo se definirán los siguientes puntos:

5.1. Descripción de un día típico (desde que se levanta en la mañana cada uno de los miembros de la familia, hasta que se acuestan en la noche), organizado en actividades / personas / tiempos.

5.2. Listado de actividades: higiene, comida, cocina, excretas, etc.

5.2.1. Referencia a la forma en que se realizan las actividades

5.2.2. Espacios interiores y exteriores donde se realizan las actividades

5.2.3. Instalaciones con las que se realizan las actividades

5.2.4. Equipamiento con que se realizan las actividades: muebles, artefactos

5.2.5. Trabajo, ingresos

5.2.6. Aspiraciones en relación con la vivienda (¿Cómo les gustaría que fuera su casa?)

5.3. Observación particularizada sobre la provisión y consumo de agua potable.

5.3.1. Forma en que llega el agua potable a la vivienda observada

5.3.1.1. Mecanismos

5.3.1.2. Costos

5.3.1.3. Personas involucradas

5.3.1.4. Tiempo que se le destina por día a hacer llegar el agua

5.3.2. Forma en que se almacena, administra y usa el agua potable en la vivienda observada (para higiene personal, para cocinar, para lavado de enseres de cocina, para lavado de ropa, para otros fines)

5.3.2.1. Modos de uso

5.3.2.2. Espacios

5.3.2.3. Artefactos y accesorios

5.3.3. Forma en que sale de la vivienda el agua usada.

5.3.3.1. Canales y conductos

5.3.3.2. A dónde va

5.3.3.3. Qué problemas crea

5.3.3.3.1. En la vivienda

5.3.3.3.2. En el barrio

3. enunciado del tema nº 3

REGULARIZACION DOMINIAL

4. presentación del tema nº 3

Gran parte de los habitantes de la ciudad ocupan terrenos que no son de su propiedad. Se trata de "ocupantes ilegales" o intrusos. Existen distintos tipos de ocupaciones, algunas realizadas en terrenos fiscales (nacionales, provinciales o municipales), otras en terrenos privados o bien en edificios o viviendas vacías. El origen de esas ocupaciones puede ser diverso: pudo haber sido inducido por políticos, haber ocurrido con anuencia del Estado en una

emergencia, por ejemplo hídrica, haber sido espontáneo u organizado; pudo haber ocurrido con un consentimiento expreso de sus propietarios o bien sin su consentimiento, etc. Por lo general, comienzan constituyéndose con una vivienda provisoria que con el tiempo los dueños poco a poco van consolidando. Este proceso de consolidación siempre va ligado a la necesidad de regularizar la situación dominial (es decir la situación de propiedad o autorización legal de ocupación), pues la ocupación ilegal representa no sólo una constante inseguridad jurídica (posibilidad siempre latente de desalojo y pérdida total de lo invertido en el lugar), sino también una traba social / legal muy fuerte para poder acceder a cualquier otro beneficio de la vida en una ciudad.

La antigüedad del asentamiento puede ser variable, como también diferente la situación de legalidad / ilegalidad en la que se encuentre. Ello depende de la normativa vigente, del accionar de los órganos públicos competentes en la cuestión, de las acciones iniciadas por sus propietarios y de las acciones realizadas por los ocupantes. *(Por ejemplo, los ocupantes pueden haber recibido una orden judicial de desalojo, los terrenos pueden haber sido expropiados por ley y ésta no haberse efectuado, los ocupantes*

pueden presentar ciertos recibos provisionales de compraventa, tener constancia de pago de algunos impuestos, etc.).

Cada una de las múltiples situaciones posibles demanda procesos diferentes para lograr la normalización definitiva.

A diferencia de la vivienda de los sectores sociales consolidados, en los que la compra o regularización de la propiedad o derecho de ocupación de un terreno es un problema a resolver por el propietario, y, salvo excepciones, no forma parte de los problemas a encarar por los profesionales, en particular por los arquitectos, el tema de la regularización del dominio de los sectores sociales más pobres es mucho más complejo y aparece integrado al conjunto de problemas a resolver por los grupos interdisciplinarios e interinstitucionales de los que los arquitectos forman parte.

La incorporación de este tema como uno de los que deberán ser abordados por equipos de alumnos en esta etapa de "Reconocimiento de la realidad habitacional" colaborará a la percepción, por parte del grupo de alumnos del curso en su conjunto, del especial cuadro de componentes del problema habitacional en los niveles de mayor pobreza.

5. sub-temas - preguntas - supuestos del tema n°3

En el trabajo se definirán los siguientes puntos:

5.1. Situación legal del terreno de la familia estudiada y del conjunto del asentamiento.

5.2. Tipos de situaciones legales problemáticas de ocupación de terrenos.

5.3. Derechos y obligaciones que asientan a cada una de las partes que intervienen en el problema.

5.4. Pasos necesarios para que esas familias cambien su condición de intrusas por la de propietarias de los terrenos que ocupan: recursos necesarios para lograrlo, sean estos humanos (por ejemplo profesionales), económicos, políticos, etc.

5.5. Requisitos para el desarrollo de cada uno de esos pasos.

5.6. Orden secuencial de un proceso de regularización dominial, con estimación de tiempos, instituciones, secciones dentro de instituciones, leyes y normas, costos.

Nota: el estudio se referirá a la situación de la familia estudiada, pero para responder a algunas de las preguntas se abarcará la situación general para todos los casos posibles.

6. posibles fuentes de consulta:

Personales o institucionales

- Los vecinos ocupantes del lugar
- Propietarios de la tierra en cuestión
- Areas técnicas de la Municipalidad o del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda con injerencia en la cuestión analizada
- Catastro Provincial
- Políticos involucrados en la demanda de los vecinos, si los hubiera

Documentales

- Constitución Nacional (Arts. 14 y 17)
- Constitución de la Provincia del Chaco (Arts. 37 y 40).
- Código Civil. Ejemplo: 2351 (*Poseción*), 2506 (*Dominio*), 2673 (*Condominio*), 3947 (*Prescripción*).
- Código de Planeamiento y Desarrollo Urbano
- Ordenanzas Municipales. Ejemplo:
 - 143/75 *Reglamento de Tierras Municipales*
 - 2108/92 *Costo de la Tierra*
 - 2131/92 *Definición de Indigencia*
 - 1530/88 *Sobre Urbanizaciones*
- Leyes Provinciales
 - 2913/84 *Régimen de Tierras Fiscales*
 - 269/59 *Régimen de Disposición de Tierras Fiscales a Municipales*
- Leyes Nacionales
 - 23.302/85 y Dec. Reg. 155/89 *Sobre aborígenes*
 - 21.499/77 *Expropiación*
 - 14.159/52 *Prescripción de Inmuebles*

3. enunciado del tema nº 4

CONSTRUCCION DE VIVIENDA DEFINITIVA EN ASENTAMIENTOS LEGALES HASTA ALCANZAR EL ESTADO DE VIVIENDA CONSOLIDADA

Se entiende por vivienda consolidada aquella que tiene:

- 3.1. Un nivel de ocupación de dos o menos personas por dormitorio.
- 3.2. Servicios de agua y energía eléctrica domiciliaria.
- 3.3. Desagües de líquidos cloacales (cloaca o sistema de cámara séptica y pozo absorbente).
- 3.4. Un porcentaje mayoritario de cerramientos duraderos, aun con carencias de terminaciones o buena aislación térmica o hidráulica.
- 3.5. Solados y cubiertas de material duradero y sólidamente construido.
- 3.6. Situación de dominio del terreno legalizada.

4. presentación del tema nº 4

La consolidación de la vivienda (como se define en la descripción precedente) es un proceso que no está al alcance de una numerosa capa de población en situación de pobreza. Este proceso se produce en sectores ubicados en un nivel socioeconómico ligeramente por encima de la línea de pobreza extrema. Pero es el paso que dan los más pobres

si su situación económica evoluciona favorablemente. Sin embargo, estos sectores en condiciones levemente superiores todavía no se encuentran en condiciones de resolver su problema habitacional por los mecanismos formales que la estructura social tiene previstos para los sectores más consolidados. Estos mecanismos formales son los que constituyen el tema de nuestra formación profesional, y es poco lo que el egresado de nuestras facultades sabe de la forma en que los sectores populares encarar el mismo proceso, cuando disponen de algunos recursos aunque insuficientes para contratar profesionales y empresas, y para encarar la construcción de su casa en una sola operación. Un conocimiento en profundidad y organizado de estas formas de resolución, espontáneas y autónomas, permitirá al profesional en formación desarrollar estrategias que faciliten su intervención en esos procesos.

5. sub-temas - preguntas - supuestos del tema nº 4

En el trabajo se definirán los siguientes puntos:

En el trabajo se definirán los siguientes puntos:

- 5.1. Razones para la elección y para la ocupación de ese terreno.
- 5.2. Situación habitacional anterior de la familia, previa a la construcción de la

- vivienda consolidada.
- 5.3. Proceso de consolidación de la vivienda.
- 5.3.1. Proyecto arquitectónico: quien lo hizo, en que forma se decidieron los locales, su distribución y su secuencia de concreción
- 5.3.2. Orden en que fueron construidos los locales o las partes
- 5.3.3. Tiempos de ejecución, por locales, por partes o por etapas; progresos en aspectos legales y todo otro proceso que contribuya a la consolidación de la vivienda
- 5.3.4. Proceso constructivo
- 5.3.5. Costos
- 5.4. Tipo de mano de obra: contratada, mano de obra del propietario y/o de familiares y amigos.
- 5.5. Tecnología empleada.
- 5.6. Consideraciones críticas sobre los valores de la vivienda analizada: contraponer y comparar las consideraciones de los ocupantes con las del equipo de alumnos.
- 5.6.1. Valores estéticos
- 5.6.2. Calidad de la solución funcional
- 5.6.3. Calidad constructiva

6. plan de trabajo

- ➔ Elaboración previa a cargo del equipo docente.
- El equipo docente ubica previamente las familias a encuestar, les pide autorización para el trabajo y los pone en

antecedentes sobre las personas que van a concurrir y la forma de trabajar.

- ➔ Primera clase, dedicada al Ejercicio de reconocimiento de la realidad habitacional

Explicación general de los objetivos y sentido del ejercicio para todo el curso. / Asignación de los temas y de los docentes por equipo. / Reunión general de cada equipo docente con los equipos de alumnos que tendrán a su cargo. / El equipo de alumnos elabora en Taller un trabajo-hipótesis, en el que responde a los puntos indicados en estas especificaciones, únicamente a partir de lo que es su idea actual de la situación. Este trabajo-hipótesis servirá para confrontar con la realidad que van a conocer en la visita de campo, y para tener una primera aproximación a la forma de organizar la entrevista, y también a la forma de organizar la presentación.

- ➔ Segunda clase
- Entrevistas a los pobladores en campo, con acompañamiento del equipo docente. Serán recogidas en notas para ser ordenadas y procesadas en el curso. / Ordenamiento y procesamiento del material recogido.

- ➔ Tercera clase
- Crítica a la entrevista, por parte del

equipo docente, a partir del material recogido. / Presentación de borrador de trabajo terminado. / Corrección con equipo docente.

Día previo a la clase siguiente
Entrega, en el IIDVi.

ANEXO Nº 2

DE RESOLUCION DE NECESIDADES HABITACIONALES BASICAS / TRABAJO DE EJERCITACION DISEÑO DE MODELO DE PROCESO

introducción Este es el ejercicio central del Curso de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular.

El contenido del curso permite varios trabajos posibles de ejercitación, de los cuales este es sólo uno, que la Cátedra ha considerado como el más adecuado para resumir en un solo ejercicio práctico, complementario del inicial (Conocimiento de la Situación de Necesidad), la mayor parte de los conceptos que se han venido exponiendo y la mayor parte de los contenidos de este curso.

Lo que se busca con este ejercicio es que el curso no se quede en el aprendizaje pasivo de conceptos y experien-

cias, sino que produzca *una ejercitación concreta en la práctica del diseño de procesos*, complementaria de la práctica del diseño de objetos arquitectónicos, más frecuente en la formación del Arquitecto.

El ejercicio consistirá, entonces, en diseñar un proceso tipo de resolución habitacional. Este ejercicio de diseño estará enmarcado en determinadas pautas teóricas y metodológicas introducidas por la Cátedra para lograr una mayor comprensión y familiaridad con el marco teórico elaborado a lo largo del curso.

el tipo de proceso elegido para el ejercicio En este ejercicio se diseñará un Modelo de Procedimiento de Resolución Habitacional.

Esto quiere decir que no se diseñará una operación concreta, con familias reales en una situación habitacional concreta y en una ubicación urbana determinada, sino un *Modelo* que muestre el proceso tipo apropiado para cualquier caso que responda a un conjunto de características determinadas. Por ejemplo: se puede diseñar un *Modelo de procedimiento tipo* apropiado para resolver la situación habitacional de familias habitando en un conventillo, otro Modelo de procedimiento

apropiado para resolver la situación de familias de pescadores habitantes de zonas ribereñas inundables que no pueden dejar la zona por razones de subsistencia, otro Modelo apropiado de procedimiento para familias que deben desocupar una zona destinada a obras públicas de interés colectivo, etc.

El Modelo indica la estructura (en el tiempo y en la organización) del procedimiento adecuado para la resolución de un tipo determinado de situación de necesidad.

Para mayor claridad se introduce a continuación una ubicación teórica del concepto de Modelo.

el modelo y la operación o proyecto Puede haber confusión de significado o de interpretación entre lo que aquí se entiende por Modelo, por un lado, y por Operación o Proyecto, por otro. Para intentar aclararla se empezará por la Operación o Proyecto: Este es el conjunto de acciones que se llevan a cabo frente a cada caso concreto (el barrio xx, ubicado en la ciudad xx, entre las calles xx y xx, y habitado por las familias xx, con un presupuesto de xx pesos para implementar la resolución de su situación habitacional). Una Operación puede llevarse a cabo,

frente a un caso concreto de necesidad y contando con una monto definido de recursos, improvisando sus secuencias y sus acciones paso a paso, sin planificación previa.

Pero esto (el trabajo improvisado) implica escasas garantías en cuanto al buen uso de los recursos y en general en cuanto a los resultados. También puede llevarse a cabo mediante una planificación elaborada especialmente para esa Operación, antes de empezar, y en este caso las garantías de eficacia recaen en mayor medida sobre el Equipo Técnico al que en ese caso específico le haya correspondido hacerse cargo, tanto de la planificación como de la ejecución (puede o no tratarse del mismo Equipo). Pero cuando las Operaciones son promovidas desde una institución, para ser ejecutadas bajo la coordinación de sus propios agentes o de agentes externos, es necesario que esa institución defina una estructura donde queden claros sus objetivos, las metas que pretende alcanzar en las Operaciones, la aplicación que se hará de los recursos disponibles, la organización de las Operaciones, etc., que le aseguren que la ejecución de cada Operación responderá a los propósitos de la institución y a su concepción de la forma en que se debe prestar ayuda frente a carencias habitacionales como las abordadas.

Esa estructura constituye el Modelo de procedimiento de la institución para cada tipo de problema. El Modelo es, entonces, una descripción abstracta (es decir sin dar datos concretos de ubicación, identidades, dimensiones, precios, especificaciones) de la secuencia y de los datos básicos que debe presentar cada Operación que se realice frente a un tipo determinado de problema.

los tipos de casos o situaciones de necesidad habitacional insatisfecha o total carencia habitacional elegidos para este ejercicio Las formas en que se presentan las situaciones de insatisfacción habitacional básica en nuestras ciudades y áreas rurales son múltiples y variadas y han sido tratadas de manera introductoria en el curso. En lo relativo a este ejercicio se ha decidido trabajar sólo con dos de los tipos más frecuentes en nuestro medio urbano:

1. Comunidades barriales en asentamientos irregulares y precarios (villas) con posibilidad de regularización y consolidación
2. Grupos en situación habitacional de extrema precariedad y sin recursos propios para mejorarla, que deben desocupar el lugar donde están viviendo y alojarse en otro lugar

Cada equipo de alumnos se hará cargo del diseño de un *Modelo* de procedimiento de resolución apto para uno solo de estos tipos.

la estructura del modelo La estructura del *Modelo* se construye precisando los *objetivos generales y parciales* que se intenta satisfacer, así como la *intencionalidad de la Institución que actúa como Organización Promotora*, para esos objetivos (un mismo objetivo puede alcanzarse de diferentes maneras según el marco teórico desde el que se lo plantea). Esta *intencionalidad* tendrá fuerte influencia en la definición de las *metas* concretas que es necesario alcanzar para materializar los objetivos según el marco teórico adoptado. Las *metas* se alcanzan a través de una *secuencia de acciones*, ordenadas cada una de ellas o cada grupo de ellas en relación a la *meta* correspondiente. Nuevamente aquí, el marco teórico adoptado por la Institución tiene incidencia directa en la forma en que se van a organizar las *acciones*, para lo que se define la *modalidad de implementación* para cada una de ellas. Esta *modalidad de implementación* elegida o determinada por la Institución para las acciones en correspondencia con su marco teórico, tendrá fuerte influencia en la determinación de las *subacciones* necesarias para completar una acción.

La estructura define también, *acción por acción*, los *actores sociales* (beneficiarios, técnicos, funcionarios, municipio, empresas de servicios, entidades locales, etc.) que intervendrán en su realización, estima los *tiempos* en que se ejecutará y los *costos* que insumirá. En un Modelo los costos y los tiempos no se determinan ajustadamente, como sería en una Operación concreta, pero sí es importante determinar los límites de tiempo y de costos dentro de los que se deben mover las Operaciones que respondan a este Modelo.

Conviene aclarar, para los efectos del ejercicio, que el proceso práctico de diseño del *Modelo* difícilmente seguirá este ordenamiento lineal de las decisiones. Al equipo de estudiantes le resultará más claro algunas veces empezar por enumerar las acciones, en otras empezar por los objetivos parciales, y en otras por las metas, por ejemplo, para ir ubicándose a partir de ahí en el cuadro general y completarlo “desordenadamente” en un principio, para llegar al final a una estructura ordenada y jerarquizada. Para otros equipos la vía lineal, es decir ir respondiendo a la planilla de izquierda a derecha, le puede resultar la forma de trabajo más clara y adecuada. La Cátedra no impone en este caso una forma de trabajo predeterminada, a condición de

que, por el camino más cómodo para cada equipo, se arrije a los resultados esperados.

El *Modelo*, de acuerdo a la definición propuesta más arriba, es la *guía, instructivo o matriz* para el diseño de la *planificación* de cada *Operación* concreta: no especifica actores concretos, ni tiempos ajustados, ni objetivos específicos, etc. que corresponderían a un solo caso en particular, sino secuencias-tipo, actores-tipo, metas-tipo, límites de tiempo, límites de presupuesto, a los que deberán responder las *Operaciones* o *Proyectos* concretos.

el marco teórico En circunstancias reales el *marco teórico* es determinado por la Institución que asume el papel de Organización Promotora. Para este ejercicio se trabajará con el *marco teórico* presentado por la Cátedra a lo largo de las clases precedentes, y resumido en la FICHA 004, PREMISAS TEORICO OPERATIVAS.

el marco institucional El *marco o estructura institucional* determinada para este trabajo establece las siguientes condiciones mínimas:

- ➔ El *Modelo* es encargado por una institución gubernamental (puede ser un Instituto de Vivienda, una

Secretaría de Acción Social, una Municipalidad) que para este ejercicio se llamará *Organización Gubernamental Promotora (OGP)*, a un *Grupo Consultor (GC)*. La OGP encarga al GC un conjunto de *Modelos* de procedimientos que deben cubrir los tipos de casos más comunes en su área. *Cada equipo de alumnos del curso trabajará representando el rol de un Grupo Consultor* que en este ejercicio se limitará a desarrollar *un solo Modelo*, destinado a guiar las Operaciones de resolución de un único tipo de caso.

Lo que sigue a continuación establece las condiciones en que se desarrollarán las Operaciones y que se tendrán en cuenta en el diseño del Modelo:

- ➔ Las Operaciones son promovidas por la *Organización Gubernamental Promotora (OGP)*;
- ➔ La *decisión* de encarar una *Operación* con un conjunto determinado de Beneficiarios será tomada, en este Modelo, por la *Organización Gubernamental Promotora*;
- ➔ Para cada *Operación* la *Organización Gubernamental Promotora (OGP)* contratará una *Organización No Gubernamental (ONG)* que provee el *Equipo Técnico Coordinador (ETC)* que será el delegado de la OGP en

la *Operación*. (es importante que quede claro que este no es el rol que deben desempeñar en este ejercicio los equipos de alumnos);

- ➔ En el Modelo a diseñar será necesario introducir un paso en que la *Organización Gubernamental Promotora* hace contactos y firma convenios con otros Actores Sociales que se estima necesario incluir en la *Operación* (por ejemplo Municipio –en el caso en que la OGP no sea el Municipio–, Empresas de Servicios Públicos Básicos, grupos barriales vecinos del terreno involucrado en la Operación, etc.);
- ➔ En el Modelo a diseñar se debe incluir una etapa o paso en que los actores sociales incluidos en la Operación constituyen una *Mesa Coordinadora Interinstitucional*, coordinada por el *Equipo Técnico Coordinador*, por donde pasarán, se tratarán y se resolverán todos los problemas del desarrollo de la *Operación*. Todos los actores sociales (instituciones o personas) integrados a la *Mesa Coordinadora Interinstitucional* se comprometerán en los Convenios firmados con la *Organización Gubernamental Promotora* a respetar las decisiones de la *Mesa Coordinadora Interinstitucional*.
- ➔ La *Organización Gubernamental Promotora* aporta la suma asignada

a la *Operación*, que es administrada por la *Mesa Coordinadora Interinstitucional*.

los recursos

- ➔ Como *marco presupuestario* para este ejercicio se estimará que las Operaciones deben realizarse, en este Modelo, dentro de un costo límite de *\$ 5.000,00 por familia* (aunque no necesariamente los costos se distribuirán en la Operación en sumas iguales por familia: la distribución definitiva se hará en función de los problemas que plantea cada una de ellas). Este costo incluye la contratación del Equipo Técnico Coordinador, de profesionales para tareas específicas, de obra especializada (sanitaristas, electricistas, poceros, capataces), materiales y elementos de construcción, equipo liviano (herramientas, andamios livianos) y transporte de materiales. La mano de obra no especializada será contratada entre los propios destinatarios y retribuida mediante el aporte del Programa "Trabajar" del Estado Nacional ▶ 7, vigente al presente, u otro similar, al que se le agregará un aporte mínimo de todos los vecinos, consistente en un porcentaje de sus ingresos que será menor en la medida en que éstos sean menores. La totalidad de la in-

versión financiera será no reintegrable para los beneficiarios sin capacidad alguna de reintegro de créditos y parcialmente reintegrable para los beneficiarios con alguna capacidad en este sentido.

presentación de los resultados del ejercicio

El *MODELO* se expresa en documentación escrita, con ayuda de gráficos, que muestren lo más claramente posible como se *planificará* cualquier *OPERACION O PROYECTO* que se ejecute dentro de este *MODELO*.

En sus aspectos formales la presentación se hará en hojas de papel tamaño "A4", 210 mm x 297 mm. Se podrá utilizar texto, gráficos y planillas. *Se tratará de no incorporar láminas de mayor tamaño, y cuando esto sea inevitable, se trabajará con láminas plegadas en módulos en un mismo sentido (es decir vertical u horizontal) de manera que puedan ser encarpetadas junto con las láminas A4).*

Ponencias del VI Encuentro Red-ULACAV

la participación de la fau en la producción social del hábitat

Autores:

UI3 IDEHAB-FAU-UNLP / Arq. Jorge Lombardi, / Arq. Gustavo Cremaschi, / Arq. Luciana Marsili, / Arq. Dario Medina, / Arq. Susana Cricelli.

Colaboradores:

Arq. Leonardo Espiro, / Arq. Micaela Busetto, / Srta. María Dolores Dávila, / Srta. Marina Fores.

INTRODUCCION

En lo que concierne a la vivienda social es cada vez más preocupante la distancia que existe entre la formación que se da en los Talleres de Diseño de la FAU y la realidad.

En el desarrollo de la Carrera de Grado sigue predominando el ejercicio del "Diseño Arquitectónico" con un alto contenido de lo formal y en el mejor de los casos lo funcional.

La Arquitectura se aborda desde el campo propio sin incorporar otros aportes disciplinares y obviando el "proceso social del hábitat".

En la Unidad de Investigación N° 3 del IDEHAB se trabaja en dos proyectos de Investigación cuyos ejes son la Gestión del Hábitat y las Tecnologías Adecuadas del Hábitat Social.

Asociado con la Red CYTED XIV.C "Capacitación y Transferencia en Tecnología para la Vivienda de Interés Social" se implementaron y desarrollaron dos Seminarios de Posgrado:

"Nuevas Modalidades de Gestión Habitacional" y "Tecnologías Adecuadas a los Procesos de Autogestión en Vivienda"

En los mismos participaron como expositores representantes de diversos sectores: académicos, empresarios, tercer sector, emprendedores inmobiliarios, investigadores, funcionarios públicos, etc.

Se cumplió el objetivo fundamental de profundizar en la premisa de que "la gestión habitacional en el campo social es una tarea compleja que requiere un ejercicio adecuado de comprensión del sistema para interactuar en él". Este ejercicio excede largamente los contenidos y las formas de cualquier disciplina de grado, pero experiencias como la desarrollada en los Seminarios antedichos, que serán expuestos en el VI Encuentro Internacional de Cátedras de Vivienda, van fijando mojones en la dirección –creemos–, adecuada.

La ponencia propone exponer sintéticamente los conceptos sobresalientes de ambos seminarios.

DESARROLLO

A continuación se rescatan algunos conceptos considerados importantes para integrarlos a posteriori en un todo que resultará una postura ideológica para afrontar el problema de la

vivienda social en lo que hace a su gestión y materialización. El material está siendo procesado actualmente, por lo que el presente es un documento de avance que no incorpora a todos los ponentes.

Las comillas indican que son palabras vertidas por los expositores tomadas de apuntes del equipo coordinador de los seminarios.

Arq. Félix Bombarolo

(especialista en temas de desarrollo, capacidad y sociedad civil).

"El concepto de desarrollo está vinculado a dos sentidos polares, el desarrollo de las cosas y el desarrollo de la gente".

"El desarrollo de las cosas está relacionado con el incremento de bienes y servicios y/o de dinero para comprarlos. El concepto de pobreza, por el contrario es carencia de bienes y servicios y/o dinero para comprarlos".

"El desarrollo de la gente está relacionado con el incremento de las capacidades y opciones de las personas a través de la formación de capital social como para lograr la equidad y la satisfacción de necesidades".

"La política social tiene que considerar una concepción de bienestar más amplia.

A la hora de introducir un programa de gestión habitacional se deben analizar además de las cuestiones de subsistencia y protección, otras como: afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad, etc.."

"Se pueden tener distintas visiones de la política social; una responde al paradigma convencional de desarrollo; otra al paradigma alternativo de desarrollo (redistribución de poder e ingresos)".

"Para trabajar en Gestión Habitacional hay que pensar de una manera amplia con sentido social, de forma integral con las disciplinas restantes"

El Padre Luis Farinello.

"Para la gente muy pobre la vivienda es un lujo inalcanzable, sin empleo parece muy lejana ... un objetivo inalcanzable, la gente sobrevive como puede preguntándose: qué es lo que voy a comer hoy; el problema esencial es comer; en Formosa el 40 por ciento de la población come en comedores".

"La gente pobre se organiza a través de los comedores; el que tiene el manejo de la comida tiene el poder..."

"Sus viviendas son muy chiquitas, viven sin agua ni luz; las dos veces que intenté vivir en la villa fracasé, no pude

soportar la falta de espacio, de intimidad".

"Frente a la muerte responden dando vida, producen pibes, pibes y más pibes..., alguno va a llegar.... Pueden llegar a tener 8 ó 9 hijos pero nunca han sido amadas".

"La droga cambió todos los códigos y frente a la miseria el hombre se borra, la mujer sostiene a la familia, la muchacha no está con la utopía, hoy es el borrarse, la entrega, la resignación".

"Con el primer grupo de viviendas construidas por cooperativa de autoconstrucción y ayuda mutua tuvimos éxito, luego todo fue más difícil".

"El comedor humilla, con la construcción de la vivienda se edifican ellos. En la cooperativa se sienten alguien, hay una dignificación de la persona".

Cdor. Enrique Irrazábal

(Representante del Banco Municipal de La Plata).

"El que construye es una máquina de pedir plata".

"Ningún banco hace beneficencia, su objetivo es ganar dinero".

"Ninguna comunidad perdona descapitalizar a un banco".

"El sistema francés de cuota constante tiene un corte de 10 años, máximo 15. Plazos más largos son muy onerosos."

"Actualmente es muy difícil demostrar ingresos, por eso el banco da créditos en función de la demostración de nivel de gastos."

Decano Funes

(empresario inmobiliario).

"A principios de la década del noventa era posible insertarse en el mercado creando consorcios al costo base por administración, con un plan de cuotas lineales, puesto que la gente no tenía dinero para hacer adelantos; ahora esto es muchísimo más difícil."

"Con la importancia que tiene la economía en negro es muy difícil demostrar ingresos genuinos."

"El índice de morosidad fue muy bajo, aproximadamente el 3 por ciento."

"El costo de la administración (gestión) es del 20 por ciento."

Mamberto

(empresario inmobiliario).

"En los clubes de campo pese a que la elección del arquitecto es libre se repiten mucho:"

"Ahora se está imponiendo el housing (la venta del lote con casa)."

"El éxito de los clubes de campo radica en la seguridad, mayor calidad de vida, el tipo de construcción."

Lamberti y Gorelik

(arquitectos emprendedores inmobiliarios).

"Nos hemos dedicado a conseguir trabajo en un mercado cada vez más escaso, provocamos un trabajo."

"La actividad que desarrollamos es la del desempeño de la profesión más generación de emprendimientos de vivienda por consorcio 'de construcción al costo'."

"El costo de gestión es el de los honorarios profesionales. El costo total es el costo de edificio más los honorarios."

"No somos empresarios."

"Por su forma de gestión este tipo de emprendimiento tiene un alto componente solidario con un objetivo común. Funciona como una malla de contención pues ante inconvenientes de alguno de sus miembros los otros tienen una actitud solidaria."

"El perfil de los consorcistas: clase media."

"Se consolida una confianza entre el profesional y el consorcista."

"Los entes burocráticos no promueven (facilitan) actividades de este tipo; pareciera que cualquiera que quiera hacer más de una vivienda tiene que demostrar su inocencia."

"La aprobación de cada paso burocrático suele estar a merced de la benevolencia de un funcionario o a la interpretación de un abogado (que no entiende de planeamiento ni de urbanismo)."

Arq. Néstor Bono

(Profesor de Planeamiento Físico).

"La planificación siempre existe, para bien o para mal."

"Se pregunta: 'existe la generación de suelo urbano en la gestión?'."

"Se producen fenómenos tributarios que significan mayores costos debido a la extensión descontrolada de la ciudad; en estos casos, los menos pudientes al no poder afrontar los pagos de los mismos deben relocarse en tierras de menor valor y tributos más bajos."

"Los más desprotegidos impulsan las expropiaciones de tierras invadidas,"

producen una autogestión del suelo urbano ejerciendo una defensa frente a un mercado inaccesible para ellos: la usurpación”

“Actualmente las clases de mayores ingresos tienen preferencia y posibilidades de radicarse en clubes de campo y urbanizaciones cerradas”

“Las empresas promotoras trabajan con la teoría de la renta, produciendo localizaciones que afectan seriamente al planeamiento urbano (supermercados y otros centros multipropósito, barrios cerrados etc)”

“Los marcos regulatorios suelen tener un mero objetivo físico-funcional, y a continuación se pregunta: una ciudad es sustentable, solidaria..., ¿cómo lograr que las observaciones de los estudiosos lleguen a tiempo”

Citando el ejemplo del partido de Cañuelas: “pese a que con la normativa y tasas de crecimiento actual se tardaría 40 años en ocupar lo ya subdividido, se promueve un marco regulatorio que permitirá la instalación de clubes de campo en casi todo el partido”

En el taller de reflexión

“No se trabaja socialmente para solucionar el problema de la vivienda y su

emergente urbano”

“La tecnología para construir bien, rápido y más barato está, lo que falta es vocación política para impulsar las acciones debidas”

“En las acciones públicas suele haber imprevisión y malversación de fondos”

“Los bancos no participan de la política de vivienda social”

“¿Qué país queremos?, no hay política de planificación del territorio”

“El planeamiento, es conservador? Qué hubiera pasado en la ciudad de Buenos Aires si se hubiera materializado el traslado de la Capital Federal a Viedma-Carmen de Patagones”

“Es imprescindible capacitar a y en los municipios”

“Deben formarse equipos multidisciplinarios que capaciten y orienten”

“Porque cuesta dar una solución, el profesional no comprometido con la tarea social a veces contesta sólo para sacarse a la gente de encima”

“como profesionales hacemos lo que se puede y no lo que nos parece que

debiera hacerse o lo que nos gustaría hacer”

“en Córdoba, el ejemplo de la Cooperativa Horizonte es un buen ejemplo de minicréditos con ahorro previo, que permitió a 500 familias hacer mejoras o ampliaciones para incrementar su calidad de vida mediante un crédito utilizable mediante bonos de compra y con asesoramiento técnico. El plazo de devolución del crédito es de 1 ó 2 años con renovación”

Adalberto (Beto) Armayor

(Líder autoconstructor).

“Nuestro grupo comenzó con una ocupación de terrenos en el Municipio de Berisso, luego nos dieron albergues provisorios y entonces comenzó la búsqueda de tierras y de crédito. Cuando encontramos las tierras estaban ubicadas en Ensenada. El Instituto Provincial de la Vivienda, propietario de las mismas nos las cedía sin problemas, pero el municipio no quería ser parte del emprendimiento porque veníamos de otro municipio vecino, éramos problema de otro”

“Durante la ocupación y luego durante la autoconstrucción tratamos de integrarnos a los vecinos existentes y de respetarlos, nos decíamos que debíamos ser dignos de esos vecinos”

"En la búsqueda de las tierras y del crédito y en la insistencia para que Ensenada nos aceptara el grupo se fue consolidando, dejando de lado las individualidades. El que creía que le convenía hacer dos horas extras en su trabajo en vez de trabajar mancomunadamente en la construcción no se integraba porque no compartía la filosofía."

"Se decidió trabajar por autoconstrucción y exigimos llevar la administración de la obra. Hasta que esto no fue así no comenzó la construcción."

"A la mujer que no trabajaba en la obra la invitábamos para que el domingo fuera a cebar mate, a que compartiera con los que trabajábamos; a los pibes también."

*"Todo se decidía por asamblea, y en ellas nos decíamos **vecino o futuro vecino**."*

"Las viviendas de 78 m² hechas con pared de ladrillo común de 15 cm costaron 10 mil pesos incluyendo la mano de obra para la ejecución de algunas redes vecinales."

"La construcción llevó dos años y medio, pero con buena voluntad política se puede hacer mucho más rápido"

"Conseguimos cierta diferenciación, por ejemplo en la elección de los azulejos de la cocina."

Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano

"Desde 1994 toma la experiencia de la autoconstrucción. Esta es sólo una pata del programa y el eje social es el estructurador."

"Se trata de definir una articulación de roles entre la Provincia y el Municipio y las entidades para potenciar sus posibilidades."

"Las tipologías planteadas son flexibles, tienen en cuenta pautas culturales."

"En los programas de autoconstrucción aparece el cansancio y las expectativas van variando."

"Los grupos están estructurados en forma pasiva."

"El objetivo es implantar un modelo y retirarnos para que funcione solo."

"Las expectativas suelen centrarse en tener cuatro chapas, a veces ni les interesa tener agua."

Arq. Héctor Uboldi

(CEVE, Córdoba).

"En el plan de construcción del Programa Litoral para Inundados el Ceve ofrece la Capacitación para hacer 500 viviendas al CONYCET y éste articula con la Secretaría de Ciencia y Técnica y con la Secretaría de Desarrollo y Vivienda de la Nación."

"Los municipios seleccionados debían responder a ciertas condiciones para poder ser beneficiarios del plan."

"Se procedió a la identificación de las áreas candidatas, a la firma de convenios e/ el AVE y el Municipio y se dio comienzo a las obras."

"Logramos trabajar con 20 micro y pequeñas empresas a las cuales no sólo se les dio trabajo sino que se hizo todo un proceso de capacitación y apoyo en la parte organizativa, de manera que luego pudieran continuar trabajando o pudieran generar por sí mismas nuevos trabajos."

"En cuanto a la formación de recursos humanos, a los microempresarios se los capacitó constructiva y gerencialmente; a los operarios se los capacitó en el sistema constructivo (no tradicional); a los técnicos municipales se los capacitó para que ellos mismos hicieran el trabajo social; y por último, a los titulares de ayuda mutua y sus participantes"

que consiguieron algún trabajo dentro de la construcción”

“En cuanto al desarrollo social, participaron 315 familias de la capacitación, generando en algunos casos la posterior organización comunitaria y de representantes barriales”

“El programa cumplió, en general, con los objetivos fundamentales que se propuso que aunque no son los queridos, dentro de los que fue posible proponerse se han cumplido”

“Las políticas de vivienda nunca son políticas de Estado sino de gobierno o incluso de cada ministro, lo cual hace que se comience algo y que luego de un cambio de gobierno o de gabinete, se deba reiniciar todo lo referente a la gestión”

“Por eso es fundamental que tengan continuidad para que se pueda aprovechar lo que se inicia con el plan, mejorando la gestión, la calidad, y haciendo buen uso de los recursos”

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- ➔ El problema de la Vivienda llamada “Social” en cuanto se refiere a aquella de los sectores de bajos recursos

económicos o NBI es sumamente complejo.

- ➔ Todos los esfuerzos realizados para su solución en los países del tercer mundo han sido insuficientes.
- ➔ Parte de este fracaso es debido a que el problema no ha sido tratado con integralidad.
- ➔ La desocupación creciente incorpora un grado de dificultad mayor.
- ➔ Son imprescindibles políticas de Estado.
- ➔ La Universidad y ONGs pueden jugar un rol importantísimo.
- ➔ Las Facultades de Arquitectura no trabajan adecuadamente el tema.
- ➔ Son imprescindibles planes de subsidios.
- ➔ La participación de la población es deseable y brinda en la mayoría de los casos un “valor agregado” en lo que se refiere a capacitación, organización social, incremento de la autoestima, mejoramiento de las posibilidades laborales, etc.
- ➔ La Gestión Habitacional de los sectores sociales medios y altos tiene mecanismos diferentes.
- ➔ Los Bancos no participan como agentes promotores del bienestar social en vivienda.
- ➔ Es deseable que los procesos de autogestión sean acompañados por asistencia o capacitación técnica y social.

Ponencias del VI Encuentro Red-ULACAV

repensando las políticas de vivienda.

Los cambios de la demanda en el marco de los nuevos escenarios ▶ 1

Ana Falú, Cecilia Marengo,
Liliana Rainero

Este artículo da cuenta de la investigación desarrollada durante el período 1999-2000, en el Instituto de Investigación de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UNC. ▶ 2 La investigación centró la preocupación en la caracterización de la demanda habitacional en el marco de las políticas de ajuste económico, los nuevos escenarios emergentes y las transformaciones del Estado, particularmente las de descentralización.

El trabajo busca aportar a la caracterización de la demanda habitacional, retomando conclusiones de trabajos anteriores ▶ 3 en los cuales se constató que la política habitacional impulsada desde las instancias del Estado, para el caso de Córdoba, planteaban ausencias en el abordaje de la heterogeneidad del déficit a ser atendido.

Asimismo se asumió que es necesario redimensionar las respuestas y diversificar las alternativas. Este estudio, del cual daremos cuenta algunos aspectos, privilegió el análisis de las dimensiones culturales y sociales.

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

Remitirse a la evolución de la política de vivienda en Argentina implica hacer

alusión a los dos procesos que Jiménez ▶ 4 define como centrales: la descentralización en la formulación y ejecución de las políticas y la *diversificación*, lo cual apunta a la identificación de las diferentes líneas de acción a implementar.

En la etapa de la política de vivienda centralizada, es conocido que la mayor crítica que suscitó el FONAVI fue la falta de respuesta a la diversidad de situaciones de las Provincias y Municipios del país, homologando respuestas para situaciones diferentes. Este fue un aspecto que subsanaron las políticas descentralizadas, siempre que éstas fueran acompañadas con asignación de recursos. Ahora bien, al indagar sobre la necesidad de "diversificar", es interesante retomar la clasificación que Jiménez (op. cit.) desarrolla, particularmente pensando en las operativas de vivienda desde el Estado. Asumiendo la necesidad de diferenciar el tipo de déficit, la autora distingue dos tipos de segmentación.

a) En relación a las *características de la vivienda*: refiriéndose a calidad de materiales (precarios o no),

1 ◀ Ponencia preparada para el VI ENCUENTRO INTERNACIONAL "La Problemática Habitacional en América Latina Desafíos y Perspectivas" RED UNIVERSITARIA LATINOAMERICANA DE CATEDRAS DE VIVIENDA (Red-ULACAV). Córdoba, Argentina.

2 ◀ El equipo de investigación con Dirección de la Arq. Ana Falú, se constituyó con la participación del Arq. Mario Forné (co-Dirección), Mg. Arq. Cecilia Marengo, Arq. Liliana Rainero, Dra. Elsa Chanaguir, Arq. María Clara Olivera, Arq. Diego Riva, Arq. Alejandra Ochoa, Lic. Susana Ferrucci. La investigación fue financiada por SECYT - UNC, CONICOR y CONICET.

3 ◀ Falú, Ana; Llinás Graciela; Rainero Liliana. "¿ESCENARIOS CAMBIANTES? POLÍTICA HABITACIONAL EN CORDOBA 1980-1994". En: Cuenya, B. y Falú, A., comps. "Reestructuración del Estado y Políticas de Vivienda". CEA-CBC, UBA Grupo Editor. Buenos Aires, 1997.

4 ◀ Jiménez, L.M. "Nuevas líneas de acción desarrolladas por los organismos provinciales". En: Reestructuración del Estado y Política de Vivienda en Argentina, Cuenya y Falú comp. Editorial CEA - CBC - UBA. 1997, pp 41-52.

existencia de instalaciones sanitarias, relación tamaño-cantidad de miembros (hacinamiento).

- b) En relación a las *condiciones socioeconómicas de los hogares* –capacidad para resolver sus problemas y situación de tenencia respecto a la vivienda que habitan–.

Recuperando la información de las fuentes secundarias, podemos afirmar que hay un reconocimiento explícito de las condiciones de la vivienda que recogen los Censos para el ámbito territorial del país. Además de la importancia de esta información, resulta necesario avanzar más allá del abordaje que privilegia las *condiciones físicas de la vivienda*, y profundizar en las condiciones derivadas de las situaciones *socioeconómicas* de los demandantes, aspectos tales como la capacidad económica de los hogares, las condiciones de tenencia, de los ingresos, o de la pobreza. ▶ 5

En el interés de complejizar el análisis y dar cuenta de los “sujetos(as)” de políticas, y entendiendo que la “demanda”

se construye, es que surgen algunos interrogantes:

- ➔ ¿Es legítimo dar respuesta desde las políticas del Estado únicamente a la vivienda en propiedad?
- ➔ ¿Podría constituir una alternativa un parque de viviendas en alquiler?, ¿o podría ser complemento necesario de una política tipificada en la modalidad de la propiedad de la vivienda?
- ➔ En relación al financiamiento, ¿será necesario reforzar líneas de crédito?, ¿o definir subsidios explícitos? ¿Serían propuestas alternativas o complementarias?
- ➔ Analizando la composición de los hogares, y entendiendo que los destinatarios son las “familias”, ¿cómo considerar la diversidad de hogares que se expresan en la sociedad, interrogando el concepto de “familia” en la planificación?
- ➔ ¿Cómo avanzar en definir ‘mapas de pobreza’ que permitan diseñar políticas que realmente reconozcan los sujetos de necesidad de las mismas?

En la búsqueda de responder de manera preliminar o parcial a algunos de estos interrogantes, daremos cuenta de algunas reflexiones.

A los fines del estudio se tomó el Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, como fuente secundaria principal. El mismo aporta datos que permiten una aproximación al déficit habitacional desde dos perspectivas analíticas: por Viviendas o por Hogares. Tomando datos del Censo 91 y complementando con los datos de la EPH onda Mayo 1999 –si bien no son comparables–, estos permitieron estimaciones que posibilitan una mejor aproximación a la cuantificación del déficit para la ciudad de Córdoba. Los datos más relevantes evidencian que *en 1991 había falta la ejecución de 30 mil viviendas nuevas y la rehabilitación de alrededor de 62 mil viviendas; estas cifras al 2000 se incrementaron a 50 mil y 85 mil, respectivamente*. En los datos relativos a la situación de las viviendas, es de notar los datos significativos para la ciudad de Córdoba, con una población de 1.179.372 (Censo 91), que registra un parque habitacional de casi 330 mil viviendas, de las cuales algo más de 23 mil son precarias, ▶ 6 a la vez que a partir de la misma fuente se determina que más de 24 mil son viviendas desocupadas –Fuente Censo 91–, datos relevantes de indagar.

Ahora bien, de la comparación de información en el período y analizando la demanda de vivienda por situación de tenencia precaria se observa un

5 ◀ En relación con este último punto, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) reconocía cuatro grandes sectores con posibilidades diferenciadas: los que acceden a la vivienda propia por sus medios, los que obtienen la vivienda a través de préstamos de bancos privados, los sectores con capacidad de ahorro que requieren financiamientos a largo plazo con bajas tasas de interés y los necesitados de subsidio, reconociendo población en condiciones de carencia tales que no pueden por sí mismos resolver su necesidad de vivienda (ni en términos de costo ni de financiamiento).

6 ◀ Entendiéndose como viviendas precarias, aquellas sin baño o inodoro con descarga de agua.

7 ◀ Se estima hogares de tenencia precaria aquellas “otras formas de tenencia” que no tienen las viviendas en propiedad o en alquiler, si bien pueden existir algunas situaciones de no precariedad en el sentido estricto del término ya que las unidades tienen permanencia en el tiempo.

8 ◀ Se estima que sumando las viviendas ejecutadas desde organismos del Estado y por el Sector Privado, tanto desde las empresas como las ejecutadas por autogestión particular, en el período 1991-1999, se construyeron alrededor de 40 mil unidades de vivienda.

9 ◀ En el mismo período, si bien se erradicaron ranchos y casillas, se estima que estos se reproducen incrementándose levemente el número de viviendas irrecuperables.

marcado crecimiento de hogares con este tipo de tenencia, similar al incremento de la demanda de vivienda nueva. ►►(CUADRO N° 1)

Esta cifra que denota un alto incremento de precariedad, estaría en correlación con los nuevos escenarios nacionales y la fuerte situación de desempleo y subocupación que se registran en el país. ►►(CUADRO N° 2)

De las observaciones y resultados de este estudio que ofrecen temas críticos para reflexionar, una observación es que las *viviendas desocupadas superan cuantitativamente a las viviendas precarias*. Cabe destacar que no estamos centrando la atención en la “calidad” de esas viviendas desocupadas, simplemente destacando la cifra y poniendo un acento en este tipo de fenómenos, que deben ser indagados. ►►(CUADRO N° 3)

Otra observación significativa en el período, es la relativa al incremento del hacinamiento, es decir el aumento de hogares conviviendo, casi duplicándose las cifras por hacinamiento. Al mismo tiempo se estima que no ha aumentado significativamente el número de unidades habitacionales irrecuperables.

Retomando el tema central que es motivo de este trabajo, la caracterización

Hogares con otras formas de Tenencia	1991	1999
(Estimadas precarias) ► 7	32.868	52.755

CUADRO N° 1: Fuente: Censo 91 y EPH Mayo 99. Elaboración propia.

DEMANDA TOTAL POR TIPO DE VIVIENDAS / SOLUCIONES HABITACIONALES Y OPERATORIAS.							
DEMANDA TOTAL POR TIPO VIVIENDA OPERATORIA	Tipo de Vivienda con un hogar por vivienda	Tipo de vivienda con más de un hogar	Total Viviendas Ocupadas con morador	Viviendas Nuevas p/resolver hacinamiento	Viviendas Nuevas p/reemplazar viv. precarias	Viviendas a mejorar completar y ampliar	Viviendas a ampliar por hacinamiento por cuarto
casas A	188.310	8.867	197.177	13.300			35.339
casas B	23.340	2.097	25.437	2.727		25.437	
Rancho	6.482	408	6.890		7.298		
Departamento	55.233	2.116	57.349	2.116			
Inquilinato	848	1.028	1.876	1.028		1.876	
Hotel/pensión	154	373	527	373		527	
Locales	980	73	A 1.053		1.126		
Móvil	54	4	58		60		
Desconocido	4.295	1.548	5.843	1.858			
TOTAL	279.696	16.513	296.209	21.401	8.484	27.840	35.339
TOTAL OPERATORIA NUEVAS VIVIENDAS				29.885			
TOTAL OPERATORIA MEJORAMIENTO Y AMPLIACION				63.179			

CUADRO N° 2: Demanda Total por tipo de viviendas / soluciones habitacionales y operatorias. Fuente Censo 1991. Elaboración Propia.

DEMANDA POR HACINAMIENTO EN HOGARES Y VIVIENDAS IRRECUPERABLES	1991	1999
Total viviendas ocupadas con moradores presentes	296209	336000 ► 8
Total población en esas viviendas	1165381	1.343.654
Total hogares	318093	377980
Total hogares hacinados en otro hogar	21401	41980
Total viviendas ocupadas irrecuperables	8424	10000 ► 9
Ranchos y casillas / 7298		
Local no const. p/habitación / 1126		
Demanda total vivienda nueva	29885	51980

CUADRO N° 3: Demanda por Hacinamiento en Hogares y Viviendas Irrecuperables. Fuentes Censo 1991 y EPH 99. Elaboración Propia.

de la demanda plantea la necesidad de estudios más minuciosos que permitan dilucidar a que sectores sociales corresponden las situaciones descritas y donde está ubicada esta demanda. Una posible hipótesis sería que el aumento de hogares hacinados se corresponda con los llamados “nuevos pobres.”

Las viviendas irrecuperables –en base a la estimación realizada– en términos relativos han disminuido, lo cual daría cuenta de los programas sociales implementados en este sentido. Para el caso de Córdoba, sería de interés analizar la acción de otros actores además de los gubernamentales, entre los cuales es de citar la experiencia desarrollada particularmente en la ciudad de Córdoba por la Mesa de Concertación de Políticas Sociales.

DE LA DIVERSIDAD DE LOS SUJETOS DE POLITICAS PUBLICAS ▶ 10

Acerca de los estereotipos que han signado las políticas No parece posible abordar las situaciones de pobreza e indigencia sin una perspectiva integradora que implique considerar las distintas variables intervi-

nientes en la calidad de vida de los(las) ciuda-danos(as). Distintos estudios e investigaciones vienen aportando a la preocupación de desagregar y especificar la demanda a ser atendida en las políticas habitacionales y de asentamientos humanos, buscando evidenciar situaciones hasta ahora no enfocadas por las mismas. Uno de los temas cruciales es visibilizar a las mujeres como sujetos de política pública, desentrañando los estereotipos que han marcado a las políticas de vivienda y hábitat.

Moser, ▶ 11 aportó, entre otros estudiosos del tema, la necesidad de abordar la planificación desde la perspectiva de género, partiendo de señalar que hombres y mujeres tienen diferentes necesidades debido a los roles sociales que desempeñan. En esta misma línea y desde esta hipótesis básica de trabajo, la autora señala:

- a. La necesidad de identificar y desagregar los distintos tipos de hogares existentes en la sociedad, o sea conocer la estructura de los hogares para poder abordar una planificación eficiente.
- b. Examinar la división sexual del trabajo dentro de los hogares, para identificar los verdaderos roles que asumen particularmente las mujeres.

Distintos estudiosos ▶ 12 retoman estas conceptualizaciones, reafirmando que la tradición de la planificación de políticas sociales y públicas, tiene como tendencia asumir una sociedad constituida de manera homogénea por hogares nucleares. A la vez, creer que estos hogares nucleares, están constituidos por hombres y mujeres que responden a una tradicional división sexual del trabajo, hombres vinculados al trabajo productivo –generadores de ingreso– y mujeres responsables únicas y excluyentemente del trabajo doméstico y reproductivo –cuidado de los hijos y organización del hogar–, como amas de casas.

- ➔ Este modelo esconde y no reconoce que los hogares, en particular los más pobres, no son homogéneos en términos de estructura familiar, registrándose distintos tipos de arreglos familiares y particularmente un creciente número de hogares a cargo de mujeres. Estos, si bien se estiman en un tercio del total, no son habitualmente considerados en las políticas.
- ➔ En todos los países ha aumentado, en términos relativos, los *hogares encabezados por mujeres*. Una investigación realizada para los países del Mercosur ▶ 13 arroja los siguientes datos: para 1996-1997 el

10 ◀ Re-elaboraciones sobre la base de estudios y artículos desarrollados por Ana Falú y Liliana Rainero.

11 ◀ Moser, Caroline. Planificación de Género. Ediciones Flora Tristán, Perú, 1996. Actualmente investigadora senior de Políticas Sociales Urbanas en el Banco Mundial, Washington.

12 ◀ Levy, Moser, Jelin, Schlyter, Falú, Aguirre, Geldstein, y otros.

13 ◀ Investigación en curso, “Brechas Sociales y de Género” Estudio estadístico comparado de los países del Mercosur.

14 ◀ Publicado en el diario *La Voz del Interior* 14 de noviembre de 1999.

porcentaje de hogares con jefas mujeres en Chile era del 23,2 por ciento en Brasil del 23,7 por ciento, en Argentina 26,1, en Paraguay 26,6 y Uruguay el 29 por ciento.

➔ En relación a la pobreza, el mismo estudio da cuenta del impacto diferencial sobre las mujeres. Para 1996-1997, sobre el total de hogares indigente o pobres en cada país, los hogares con jefatura de mujer representaban un 56 por ciento en Argentina, el 46 por ciento en Brasil, un 51 por ciento en Chile, 51 por ciento en Paraguay, y el 50 por ciento en Uruguay. De este modo la especificidad de la pobreza en los hogares con jefatura femenina surge básicamente del hecho que en su mayoría cuentan con un único adulto responsable del sostén económico y afectivo de sus miembros, del cuidado y atención de los pequeños y ancianos, del desempeño de las tareas domésticas y de la obtención de un ingreso que debido a la segmentación por género del mercado laboral resulta en promedio inferior al que obtiene un jefe varón.

Estos datos, como el incremento de jefas mujeres dentro del total de jefes de hogares pobres, dan cuenta de la diversidad de hogares, como así también de

SEXO		%	TOTAL 1999	%	INCREMENTO	%
TOTAL	318.093	100,0%	377.980	100,0%	59.887	18,8%
VARONES	235.377	74,0%	261.009	69,1%	25.632	10,9%
MUJERES	82.716	26,0%	116.971	30,9%	34.255	41,4%

CUADRO N° 4: Evolución de la situación de los hogares según sexo de los jefes 1991 – 1999 en los Jefes de Hogar. Fuente EPH onda Mayo 1999. Elaboración propia.

la mayor pobreza de estos hogares. Sin embargo es necesario aún profundizar y desagregar datos estadísticos que permitan dar cuenta del impacto de la pobreza en las mujeres y generar recomendaciones que permitan revisar y rectificar la planificación y las políticas habitacionales, incorporando información que oriente repuestas acordes con la realidad.

Una política habitacional con perspectiva de género implica incorporar el concepto de equidad y en consecuencia tomar en consideración la multiplicidad de aspectos que hemos señalado y pensar soluciones habitacionales integrales que den cuenta de la heterogeneidad de la demanda. ➔ (CUADRO N° 4)

Según análisis comparativo de los datos de la EPH del 99 en relación a los del Censo Nacional del 91, se observa que los hogares con jefe varón crecieron en un **10.9** por ciento, mientras que el crecimiento de los hogares a cargo de mujeres es significativo en

comparación a éstos, ya que crecieron el **41.4** por ciento (en números absolutos de 82.716 en el 91 a 116.971 en el 99). Es posible inferir que estas cifras sean aún superiores a las registradas, ya que una gran mayoría de mujeres jefas de hogar no declaran serlo por factores culturales que dificultan expresar esta situación.

LAS CONDICIONES SOCIO
ECONOMICAS DE LOS
DEMANDANTES

De acuerdo a la Subdirección de Estadísticas y Censos de la Provincia ➔ 14 los hogares se diferencian en:

- ➔ **No pobres:** Aquellos hogares con ingresos mayores a \$ 208.- per cápita,
- ➔ **Pobres:** Aquellos hogares con ingresos menores a \$ 208 per cápita, e
- ➔ **Indigentes:** Aquellos hogares con ingresos menores per cápita a \$ 77,16. (En todos los casos se refiere al per cápita del ingreso familiar.)

Como el corte de \$ 208.- de ingreso familiar per cápita no existe en la EPH trabajada, se adopta el corte de \$ 181.- de ingreso familiar per cápita para definir el nivel de pobreza, que corresponde al cuarto decil de escala de ingresos y de \$ 69.- para definir el nivel de indigencia que corresponde al primer decil de ingresos. Al adoptar el corte de línea de pobreza en \$ 181.-, se corresponde a un ingreso familiar no superior a los \$ 660.- En la siguiente tabla se busca dar cuenta de las condiciones de pobreza según sexo y condición de actividad de los(las) jefes de hogar, tomando el total de hogares del Gran Córdoba. ▶ 15 ►►(CUADRO N° 5)

De los 377.980 jefes de hogar, de acuerdo a la EPH onda Mayo de 1999, para la ciudad de Córdoba 255.361, el **67.6** por ciento corresponde a la población económicamente activa, con una desocupación del **10** por ciento (26.067 jefes(as) de hogar). El **32.4** por ciento corresponde a la población no económicamente activa, lo cual significa 122.619 personas.

De los casi 380.000 hogares de la ciudad de Córdoba, según las estimaciones de la EPH para Mayo del 99, encontramos datos significativos para la reformulación de la

	TOTAL GENERAL	HOGARES POBRES	HOGARES NO POBRES
Total de Hogares	377.980	143.661	234.319
p/fila	100,0%	38,0%	62,0%
Total Población	1.343.654	643.956	699.698
p/fila	100,0%	47,9%	52,1%
Tamaño hogar	3,55	4,48	2,99
Jefes de Hogar económicamente activos (incluso desocupados)	255.261	78.038	177.223
Varones	199.619	53.925	145.694
p/fila	100,0%	27,0%	73,0%
Mujeres	55.642	24.113	31.529
p/fila	100,0%	43,3%	56,7%
Jefes de Hogar no económ. Activos	122.719	65.623	57.096
p/fila	100,0%	53,5%	46,5%
Varones	61.390	33.169	28.221
p/fila	100,0%	54,0%	46,0%
Mujeres	61.329	32.454	28.875
p/fila	100,0%	52,9%	47,1%
Total Jefes de Hogar	377.980	143.661	234.319
Total Jefes de Hogar varones	261.009	87.094	173.915
p/fila	100,0%	33,4%	66,6%
p/columna	69,1%	60,6%	74,2%
s/total	69,1%	23,0%	46,0%
Total Jefes de Hogar mujeres	116.971	56.567	60.404
p/fila	100,0%	48,4%	51,6%
p/columna	30,9%	39,4%	25,8%
s/total	30,9%	15,0%	16,0%

CUADRO 5: elaboración propia. Fuente EPH onda Mayo 1999.

demanda, alrededor de 261.000 están a cargo de Jefes de Hogar VARONES, mientras que 117.000 a cargo de Jefeas de Hogar MUJERES.

Dos tercios de los Jefes de Hogar son económicamente activos con una tasa de desocupación del 10 por ciento. De la elaboración realizada es de destacar

15 ◀ En este sentido citamos los datos elaborados por CISCESA en relación a las brechas según distribución del ingreso, las mismas son alarmantes si se comparan la concentración del 10 por ciento más rico y aquellos que perciben los hogares más pobres. Datos trabajados del 1997 muestran que las brechas de ingresos se han agudizado; relevando las diferencias entre el decil 1 y el decil 10 para Argentina es de 33,7.

16 ◀ Equipo de Seguimiento e Investigación de Políticas Públicas. Documentos elaborados en el período 1996-1998. Coordinación: Birgin, Falú y Sanchis.

que de los Jefes económicamente activos el 78.5 por ciento (199.619) son varones y el 21.5 por ciento (55.642) mujeres.

Sin embargo, de los hogares en situación de pobreza (aproximadamente el 30 por ciento de los económicamente activos), un tercio están a cargo de mujeres, representando también el 43 por ciento de los hogares a cargo de mujeres. A su vez un tercio de los Jefes de Hogar no son económicamente activos y en este caso el 50 por ciento (61.390) son varones y el 50 por ciento (61.329) son mujeres. Es de recordar que el corte establecido para la línea de pobreza fue el ingreso familiar per cápita inferior a \$ 181.-

CARACTERIZACION DE LOS / LAS
"JEFES DE HOGAR"

A continuación interesa dar cuenta de los niveles de ocupación e ingresos discriminados por sexo, Tabla 5, en la cual se analiza la situación de "jefes" económicamente activos.

Los deciles del 1 al 4 abarcan los niveles de ingresos individual de hasta \$300 por mes. Es significativo que el 30 por ciento de los jefes de hogares ocupados, de más bajo nivel de ingresos

JEFES DE HOGAR POR SEXO, NIVEL DE OCUPACION Y NIVEL DE INGRESOS. GRAN CORDOBA.									
SEXO	TOTAL DE HOGARES	HOGARES OCUPADOS						DES-OCUPADOS	NO ACTIVOS
		Total	1 a 4 decil	5 a 8 decil	9 y 10 decil	S/ingresos	Ing. Parc. y Ns/Nr		
TOTAL	377.980	229.294	50.380	96.128	67.409	1.691	13.686	25.967	122.719
p/fila	100,0%	60,7%	13,3%	25,4%	17,8%	0,4%	3,6%	6,9%	32,5%
		100,0%	22,0%	41,9%	29,4%	0,7%	6,0%		
VARONES	261.009	180.281	33.635	76.890	58.459	952	10.345	19.338	61.390
p/fila	100,0%	69,1%	12,9%	29,5%	22,4%	0,4%	4,0%	7,4%	23,5%
		100,0%	18,7%	42,7%	32,4%	0,5%	5,7%		
p/columna	69,1%	78,6%	66,8%	80,0%	86,7%	56,3%	75,6%	74,5%	50,0%
	s/total	69,1%	47,7%	8,9%	20,3%	15,5%	0,3%	5,1%	16,2%
MUJERES	116.971	49.013	16.745	19.238	8.950	739	3.341	6.629	61.329
p/fila	100,0%	41,9%	14,3%	16,4%	7,7%	0,6%	2,9%	5,7%	52,4%
		100,0%	34,2%	39,3%	18,3%	1,5%	6,8%		
p/columna	30,9%	21,4%	33,2%	20,0%	13,3%	43,7%	24,4%	25,5%	50,0%
s/total	30,9%	13,0%	4,4%	5,1%	2,4%	0,2%	0,9%	1,8%	16,2%

CUADRO N° 6: Elaboración propia. Fuente: EPH onda Mayo 1999.

sean mujeres. Las mujeres representan el 25 por ciento de los desocupados y el 52.47 por ciento de la población no económicamente activa.

De los 117.971 hogares a cargo de mujeres, se registran solamente 6.134 cónyuges, o sea, sólo el 0,2 por ciento, lo cual da cuenta del creciente número de hogares a cargo único de mujeres. Mientras que de los 261.000 hogares a cargo de varones, 213.197 –o sea el 81.7 por ciento–, cuentan con cónyuges. Estos últimos, se corresponden

mayoritariamente con los hogares nucleares en donde los hombres a cargo de los mismos comparten las responsabilidades con las mujeres. Además del trabajo doméstico y reproductivo que en general es asumido por las mujeres, de estas cónyuges casi el 40 por ciento son económicamente activas. Mientras que todas, activas y no activas, aportan de manera indirecta y no visible con las tareas domésticas y de gestión familiar y muchas veces comunitaria. ►(CUADRO N° 6)

EVOLUCION DE LA SITUACION
EN RELACION AL TAMAÑO DE
LOS HOGARES

De acuerdo a elaboraciones propias realizadas sobre datos del Censo Nacional de 1991 y la EPH ondas Septiembre de 1995 y Mayo 1999, para la ciudad de Córdoba, se analiza la información de la evolución de situaciones en relación al tamaño de los hogares.

»(CUADRO N° 7)

Coincidiendo con datos relevantes de estudios realizados para ciudades europeas que dan cuenta de cerca del 50 por ciento de hogares unipersonales, tendencia en aumento, para el caso de la ciudad de Córdoba se verifica que, entre 1991 y 1999 los hogares unipersonales se incrementaron en un **13.3** por ciento. Por otra parte los familias

numerosas –de seis o más miembros– disminuyeron en un **11.8** por ciento, manteniéndose estables las cifras para los hogares de 3 y 5 miembros.

Hay otros factores que influyen en la disminución del tamaño familiar; uno de ellos es la disminución que han tenido los hogares extendidos y compuestos, y otro ha sido el aumento de los hogares con jefatura femenina sin cónyuge, así como los hogares unipersonales.

Uno de los factores que puede haber tenido impacto en la disminución de la familia es el descenso de la fecundidad. Argentina es uno de los países con baja fecundidad, con una tasa de menos de 3 hijos por mujer. Es de señalar que la fecundidad es más baja en las grandes ciudades, caso de Córdoba, así como en los estratos económicos más altos.

En 1995 la tasa de fecundidad para la ciudad de Córdoba era de 2.3 (Esipp 98 ▶ 16). Esta disminución de tamaño de los hogares se refleja también en la reducción del hacinamiento por cuarto y en la mayor demanda de viviendas con menor número de habitaciones.

SITUACION EN RELACION A LA
TENENCIA DE LA VIVIENDA

Al analizar la situación en relación a la tenencia de los hogares se observa que de los aproximadamente 380.000 hogares de la ciudad de Córdoba, el **61.5** por ciento son propietarios de su vivienda, el **26** por ciento son inquilinos y el **12.5** por ciento son ocupantes bajo “otra forma de tenencia”. *Se estima que estos últimos hogares corresponden al*

FECHA	TOTAL POBLACION	TOTAL HOGARES	TAMAÑO PROMEDIO	CANTIDAD DE MIEMBROS					
				1	2	3	4	5	6 o más
Mayo 1991	1.165.381	318.093	3,66	38.618	62.715	57.950	60.801	47.549	50.460
	p/fila	100,0%		12,1%	19,7%	18,2%	19,1%	14,9%	15,9%
Septiembre 1995	1.257.366	349.160	3,60	43.622	77.698	63.674	64.334	44.156	55.676
	p/fila	100,0%		12,5%	22,3%	18,2%	18,4%	12,6%	15,9%
Mayo 1999	1.343.654	377.980	3,55	53.064	76.426	68.527	70.227	56.834	52.902
	p/fila	100,0%		14,0%	20,2%	18,1%	18,6%	15,0%	14,0%
INCREMENTO / DISMINUCION									
1991 - 1999 absoluto		59.887		14.446	13.711	10.577	9.426	9.285	2.442
incremento incidencia		0,0%	-2,8%	15,6%	2,6%	-0,5%	-2,8%	0,6%	-11,8%

CUADRO N° 7: Procesamiento EPH Mayo 1999, EPH Setiembre 1995 y Censo 1991. Elaboración propia.

más alto grado de precariedad ya que la mayoría de ellos se encuentran en los deciles de menores ingresos y en la categoría "sin ingresos".

La tenencia en propiedad y en alquiler de la vivienda se incrementa con el mayor nivel de ingresos. Es interesante señalar que en los dos deciles de más altos ingresos disminuye el porcentaje de viviendas en propiedad y se incrementa el de unidades en alquiler. Esto nos remite a las experiencias conocidas en países de mayor desarrollo relativo y de mayores ingresos de las familias que parecen tener culturalmente menos necesidad de ser propietarios de la vivienda. Una de las hipótesis posibles sería que la gran seguridad económica les posibilita también mayor movilidad.

Por otra parte en los sectores de situación de pobreza es relevante el porcentaje de hogares que ocupan viviendas en "otros regímenes de tenencia". Esta categoría que mejor refleja las condiciones de precariedad afecta al 25 por ciento de los hogares de menores ingresos, concentrando el 54 por ciento de este tipo de tenencia en los tres primeros deciles de ingreso. Asimismo corresponde casi el 20 por ciento de este tipo de tenencia a jubilados.

CONCLUSIONES FINALES

Las conclusiones se van desggranando de cada uno de los aspectos analizados; no obstante, a modo de síntesis y reafirmando la hipótesis de partida, recuperando los interrogantes sobre la caracterización de la demanda y las ausencias de operatorias que den respuesta, para el caso de las políticas de descentralización, tanto en relación a la equidad de distribución en el territorio, así como a la necesidad de atender la diversidad de actores y situaciones sociales conviene profundizar el estudio de estos casos.

Uno de los datos más significativos para confrontar la tradición de la política habitacional en Argentina, es que del total de la demanda requerida para la ciudad de Córdoba –recorte del estudio–, la relativa a *nuevas unidades habitacionales* es sólo del orden de *un tercio*. Mientras que *los dos tercios restantes*, se corresponden a necesidades de créditos y subsidios para *ampliación y/o mejora de viviendas*, así como también diversas operatorias que atiendan a la diversificación de la demanda.

Asimismo es necesario tomar en cuenta que la intervención del Estado sólo genera alrededor del 25 por ciento del parque habitacional, mientras las vi-

viendas con hacinamiento por hogares ascienden al 5,57 por ciento del parque habitacional. La estimación de la cantidad de hogares que por hacinamiento demandarían nuevas viviendas se calcula en algo más de 21 mil unidades.

Estas consideraciones, y otras que haremos con posterioridad, reflejan la necesidad de ampliar la diversidad de políticas que atiendan este amplio espectro de la demanda registrada hasta aquí y permitan también una mayor movilidad en la utilización del parque habitacional. Hemos logrado avanzar en poder evidenciar, si bien de manera aún preliminar, algunos de los indicadores de la diversidad que es necesario atender.

En este sentido, a partir de lo analizado, es de reafirmar:

- ➔ Necesidad de atención a la diversidad del tipo de hogares.
- ➔ Considerar la reducida capacidad de pago de los hogares más necesitados y vulnerables que a la vez se demuestra que representan el mayor porcentaje de la demanda, sectores para los cuales parece imprescindible una política activa de subsidios que los integre al mercado.
- ➔ Diseñar políticas innovadoras que

planteen alternativas a la vivienda en propiedad, tomando en cuenta asimismo la necesidad actual de movilidad del parque habitacional. Ciclos de vida familiar, movilidad social, cambios de empleos, etc.

- Incluir el criterio de diversidad de la demanda, considerando los distintos tipos de hogares, a cargo de las mujeres, unipersonales, 'nuevos arreglos familiares', en particular los hogares a cargo de las mujeres en alto incremento, a la vez que una significativa ausencia de cónyuges.
- Asimismo, contemplar la variedad de situaciones que presentan los hogares a cargo de mujeres, tomando en cuenta que la mayoría coincide con los deciles de menores ingresos, implicando necesidad de una diversidad de soluciones financieras.
- Asumir que el gran número de hogares afectados por la precariedad de la tenencia de las viviendas, son los de mayor vulnerabilidad social.
- Atender a la demanda de hogares unipersonales en aumento.
- Plantear políticas que incluyan la recuperación del parque habitacional del modesto patrimonio histórico arquitectónico de la ciudad, posibilitando la densificación de estas viviendas en áreas urbanas consolidadas.

Un último comentario. Es necesario reiterar que la política de vivienda no puede estar ajena a las condiciones del hábitat, en tanto contexto ambiental construido necesario de hacer sustentable, por lo cual la prestación de servicios e infraestructuras, así como la localización de programas de viviendas, deben ser variables determinantes en todo tipo de operatoria cuando de "mejorar" la calidad de vida se trata.

VII Encuentro Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda Red-ULACAV

convocatoria
26, 27 y 28 de septiembre
2001 /

Resistencia – CHACO – ARGENTINA
UNIVERSIDAD Y VIVIENDA SOCIAL

EL COMPROMISO DE LA UNIVERSIDAD CON EL PROBLEMA HABITACIONAL DE LOS SECTORES SOCIALES EN SITUACION DE POBREZA EN AMERICA LATINA

La Red ULACAV (Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda) realizará en Septiembre de 2001 su VII Encuentro en la Ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco, República Argentina.

Esta es una invitación a concurrir. El siguiente texto proveerá información que le permitirá estudiar con tiempo la decisión, que esperamos que sea afirmativa.

La Red está constituida por unidades pedagógicas (cátedras) universitarias dedicadas a la docencia en torno al tema de la Vivienda Social en América Latina. Su objetivo es reforzar la actividad de cada uno de sus integrantes proporcionándoles oportunidades de comunicación y encuentro para profundizar los contenidos y las formas pedagógicas de su actividad docente, así como para discutir la problemática de inserción en sus respectivos ámbitos académicos y disciplinarios.

La Red admite e incluye unidades universitarias dedicadas a actividades de

investigación, difusión y extensión, aun cuando los planes habituales de estas unidades no incluyan el dictado de cursos permanentes. También incluye y admite cátedras que, aunque no tengan la Vivienda como tema central, le den a este tema un espacio significativo y explícito en sus programas y planes de trabajo. En todos los casos las consignas inamovibles son: la Vivienda de los sectores populares, América Latina y la Universidad.

Hasta el presente los integrantes de la Red con presencia constante y asidua provienen de unidades de universidades de Argentina, Chile y Uruguay. Con menor continuidad se han incorporado a las Asambleas colegas de Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, Cuba, México y Nicaragua. Se espera contar con la incorporación gradual de colegas de otros países y con posibilidades de una asistencia constante de los países que ya están representados.

LISTADO DE ASISTENTES A LAS ASAMBLEAS REALIZADAS HASTA EL PRESENTE

ASISTENTES A DOS O MAS ASAMBLEAS ARGENTINA

Alonso, Mafalda, Arq.
Universidad Nacional de Tucumán
Arbide, Dardo, Arq.

Univ. Concepción del Uruguay (Argentina) Fernández W., Raúl, Arq.	Universidad Nacional de San Juan Ariza de Fernández, Aída G., Arq.	Universidad Nacional de Buenos Aires Gutiérrez, Angel, Arq.
Universidad Nacional de Mar del Plata Ferrero, Aurelio, Arq.	Universidad Nacional de San Juan Bazán López, María J., Arq.	Escuela Industrial D.F. Sarmiento López Guinazú, Antonio, Lic.
Universidad Nacional de Córdoba Forné, Mario, Arq.	Universidad Nacional de La Plata Bekerman, Ricardo, Arq.	Universidad de Mendoza Mallamaci, Olga, Arq.
Universidad Nacional de Córdoba Lecuona, Diego E., Arq.	Universidad de Mendoza Belelli, Omar Arturo, Arq.	Escuela Industrial D.F. Sarmiento Méndez, Alfredo, Arq.
Universidad Nacional de Tucumán Lentini, Mercedes, Lic. Cs. Sociales	Universidad Nacional de San Juan Beltrame, Susana, Arq.	Universidad de Mendoza Montero, Luis, Arq.
Universidad Nacional de Cuyo Lombardi, Jorge, Arq.	Universidad Nacional de Buenos Aires Berretta, Horacio, Arq.	Universidad de Mendoza Pacheco, Eduardo, Arq.
Universidad Nacional de La Plata Maffrand, Graciela, Arq.	Centro Experim. de la Viv. Econ. (CEVE) Boselli, Teresa, Arq.	Universidad Nacional de Tucumán Padilla, Evaristo, Ing.
Universidad Nacional de Córdoba Pelli, Víctor Saúl, Arq.	Universidad Nacional de Buenos Aires Bricchetto, Nora, Arq.	Universidad Nacional de Tucumán Palero de Boulín, Delia B., Lic. Cs. Sociales
Universidad Nacional del Nordeste Rodríguez, Marcela, Lic. Trabajo Social	Universidad Nacional de Buenos Aires Correa, Estela Inés, Arq.	Universidad Nacional de Cuyo Pautasso, Gabriella, Arq.
Universidad Nacional de Córdoba	Universidad Nacional de Tucumán Cremaschi, Gustavo, Arq.	Universidad Nacional de Córdoba Pelli, Gustavo, Arq.
CHILE	Universidad Nacional de La Plata Chajchir, Eduardo G., Arq.	Universidad Nacional de Tucumán Perelló, Jaime, Arq.
Sepúlveda Mellado, Orlando, Arq.	Universidad Nacional de Rosario Dantur, Ana, Arq.	Universidad de Mendoza Ridl Ciancio, María Rosa, Arq.
Universidad de Chile	Universidad Nacional de Tucumán De Martino, José Luis	Universidad Nacional de San Juan Rodríguez, Silvia, Lic.
Sepúlveda Ocampo, Rubén, Arq.	Universidad Tecnológica Nacional Mendoza	Universidad Nacional de Córdoba Ullivarri, María Inés, Arq.
Universidad de Chile	Denegri, Luis, Arq.	Universidad Nacional de Tucumán Vanella, Ricardo, Arq.
URUGUAY	Universidad de Mendoza Dunowicz, Renée, Arq.	Universidad Nacional de Córdoba Vidal, Daniel, Arq.
Di Paula, Jorge, Arq.	Universidad Nacional de Buenos Aires Esteybar, Graciela, Arq.	Universidad Nacional de Rosario Wainstein Krasuk, Olga, Arq.
Universidad de la República	Universidad Nacional de San Juan Gerscovich, Alicia, Arq.	Universidad Nacional de Buenos Aires
Kruk Mienok, Walter, Arq.		
Universidad de la República		
ASISTENTES A UNA ASAMBLEA		
ARGENTINA		
Arce, Juan Carlos, Arq.		

BRASIL

Amaral Sampaio, Maria Ruth do, Prof.
Universidade de São Paulo

CHILE

Carrasco Pérez, Gustavo, Arq.
Universidad de Chile
Fernández Prajoux, Viviana, Arq.
Universidad de Chile
Guzmán Filippi, Guillermo, Arq.
Universidad Central
Haramoto Nishikimoto, Edwin, Arq.
Universidad de Chile
Jirón Martínez, Paola, Economista
Universidad de Chile
Mac Donald Maier, Joan, Arq.
Corporación de Promoción Universitaria
Martínez Corbella, Carlos, Arq.
Universidad de Chile
Martínez Muñoz, Lilliana, Arq.
Universidad de Chile
Raposo Moyano, Aníbal Alfonso, Arq.
Universidad Central
Rugiero Pérez, Ana María, Arq.
Universidad de Chile
Sepúlveda Swatson, Daniela, Socióloga
Universidad de Chile
Tapia Zarricueta, Ricardo, Arq.
Universidad de Chile
Toro Blanco, Alejandro, Arq.
Universidad de Chile

COLOMBIA

Faciolince Prada, Mauricio, Arq.
Universidad Nacional de Colombia

ECUADOR

Carrión M., Diego, Arq.
Pontificia Univ. Católica del Ecuador

MEXICO

Romero, Gustavo, Arq.
Universidad Nacional Autónoma de
México

NICARAGUA

Morales Ortega, Ninette, Arq.
Centro Investig. y Promoc. del Hábitat
(HABITAR)

URUGUAY

Alonso Firpi, Noemí Lidia, Arq.
Universidad de la República
Beasley Popelka, Ana Luisa, Arq.
Universidad de la República
Boronat, Yolanda, Arq.
Universidad de la República
Bozzo Clara, Laura Cecilia, Arq.
Universidad de la República
Calone Texeira, María Angélica, Arq.
Universidad de la República
Ehrenfeld Allera, Eric, Arq.
Universidad de la República
Etchebarne Scandroccio, Rosario, Arq.
Universidad de la República
Gadea, Javier, Estudiante
Universidad de la República
Guerra, Ana, Arq.
Universidad de la República
Iglesias, Alicia, Arq.
Universidad de la República

Llera, Viviana, Arq.

Universidad de la República
Piñeiro Salvo, Roxana Gabriela, Arq.
Universidad de la República
Recalde, Sharon, Arq.
Universidad de la República

NOTA:

estas listas pueden presentar errores u omisiones. Les agradeceremos que nos hagan conocer las modificaciones que a su criterio haya que hacerles. En el Encuentro se les distribuirán las listas corregidas.

La Red cuenta con un Presidente y un Consejo Asesor de la Presidencia, cargos cuyos ocupantes pueden renovarse en cada Encuentro.

El actual Presidente de la Red, reelecto en el VI Encuentro de Córdoba, Argentina, en Octubre 2000, es el Arquitecto Orlando Sepúlveda Mellado, Investigador del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile, en Santiago de Chile. El Presidente de la Red cuenta con el apoyo de un Consejo Asesor. Para ocupar esos cargos se eligió en el mismo Encuentro a la Licenciada Marcela Rodríguez y al Arquitecto Aurelio Ferrero, de Córdoba, Argentina, y a los Arquitectos Jorge Di Paula y Walter Kruk, de Montevideo, Uruguay.

La Red no cuenta hasta ahora con fuentes de financiación, de manera que los gastos operativos del Presidente y de los miembros del Consejo son absorbidos por la institución o grupo al que pertenecen los integrantes de la Red a cargo de esas funciones. También suelen ser absorbidos directamente por el mismo integrante.

La condición para ser incluido en la Red se limita a la asistencia a los Encuentros y a la pertenencia permanente a equipos dedicados al campo temático de base y a alguna de las actividades que se señalan en el siguiente cuadro, en cualquier Facultad, Carrera, Departamento o Escuela Universitaria, de cualquier disciplina, en cualquier país, incluso fuera de América latina.

►(CUADRO N° 1)

EL AREA UNIVERSITARIA DE INTERES

La Red incluye en la actualidad a integrantes provenientes de cátedras de Facultades y Escuelas de Arquitectura y de Escuelas y Carreras de Trabajo Social (que a su vez se insertan en Facultades de Ciencias Sociales y/o de Derecho). En la certeza de la totalidad de sus integrantes de que el tema convocante, la Vivienda Social, es campo de interés de muchas más disciplinas, sería deseable incorporar integrantes de todas las carreras que se consideren involucradas, por lo que encarecemos a los receptores de esta invitación que la hagan extensiva a las escuelas y carreras que puedan interesarse en este Encuentro, cualquiera sea su disciplina central.

LOS ENCUENTROS

Se han venido realizando anualmente, desde 1995, en Mendoza, Argentina (creación); Montevideo, Uruguay; Santiago de Chile; Tucumán, Argentina; Valparaíso, Chile; y Córdoba, Argentina.

La Red no cuenta con financiación alguna para los Encuentros, si bien en cada evento se suele disponer de algún apoyo para la organización por parte de las instituciones locales correspondientes.

Los gastos de pasajes, estadía, alimentación, etc., deben ser absorbidos por cada uno de los participantes. La Presidencia de la Red y los organizadores de cada Encuentro pueden proporcionar invitaciones formales cuando sean necesarias para que cada participante

AREAS DE TRABAJO DE LA RED UNIVERSITARIA LATINOAMERICANA DE CATEDRAS DE VIVIENDA					
Vivienda social en América Latina					
Docencia				Investigación/desarrollo	Extensión/ difusión
Cursos específicos de vivienda social		Cursos sobre otros temas (tecnología, historia, planeamiento, etc.) Pero con espacios en su programa explícitamente dedicados a la vivienda social			
Postgrado	Grado	Postgrado	Grado		
<div><div>↑</div><div>↑</div></div>					
Actividades centro de interes de la red y de las asambleas		Actividades que se consideran complementarias y necesarias en la estructura y en las discusiones de la red y de las asambleas			

CUADRO N° 1

tramite en fuentes a su alcance la financiación de su participación en el evento.

ENCUENTRO DE ESTUDIANTES

Los Encuentros han venido promoviendo encuentros paralelos de estudiantes, que han recibido distintas formas de organización en las sucesivas oportunidades. En el caso de este VII Encuentro en Resistencia se intentarán nuevas formas de organización, procurando capitalizar las experiencias previas. En una nueva comunicación les haremos conocer los criterios con que se encarará la concurrencia de los estudiantes a estos Encuentros. Al presente estamos iniciando contactos con el Centro de Estudiantes de nuestra Facultad de Arquitectura para interesarlos en participar de esta parte del evento.

SEMINARIO PUBLICO

También incluyen un seminario público, en el que un conjunto de los participantes en la Asamblea, seleccionado por la Presidencia de la Red y por los Organizadores, realizan disertaciones dirigidas al público en general, versando, en general, sobre la temática de la Vivienda Social y, en particular, respondiendo a pausas establecidas por los Organizadores.

En esta oportunidad hemos considerado que todas las ponencias serán de interés para el público universitario en general, ya que en lugar de versar sobre temas especializados de vivienda, se dirigirán a la problemática de la misión de la universidad, de interés general en la comunidad universitaria.

LA CONVOCATORIA 2001

la sede y el grupo organizador

En el Encuentro de Córdoba, Argentina, en 2000, se aprobó la designación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, en la ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco, República Argentina, como sede del VII Encuentro de la Red ULACAV. El grupo anfitrión y organizador del Encuentro será la cátedra de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular, de la carrera de Arquitectura, cuyos integrantes son los arquitectos: Víctor Saúl Pelli, Marta Giró. Rafael Franco y María Bernabela Pelli.

los objetivos Si bien hay un objetivo permanente que es el de lograr el encuentro periódico que permita materializar las interrelaciones y contactos que son la esencia de la Red, se procurará orientar el VII Encuentro (2001) hacia un objetivo particular: el de *refor-*

zar la tendencia actual de la Universidad latinoamericana a hacerse mayor eco de los críticos problemas que están presentando nuestras sociedades, en nuestro caso los habitacionales, introduciendo ajustes y cambios en su propia estructura que le permitan facilitar y estimular la toma de conciencia de los mismos por parte de la comunidad académica: docentes, investigadores y alumnos, indispensable para abocarse a la producción y oferta de soluciones, o de recursos humanos y técnicos para las soluciones.

el método de trabajo El VII Encuentro se organizará en dos campos de trabajo (que deberán desarrollarse consecutivamente pues se estima indispensable la intervención de todos los participantes en la discusión de los dos).

temario

1. Lectura y discusión de ponencias sobre el tema: EL COMPROMISO DE LA UNIVERSIDAD CON EL PROBLEMA HABITACIONAL DE LOS SECTORES SOCIALES EN SITUACION DE POBREZA EN AMERICA LATINA. Las ponencias podrán dedicarse a:

- a. propuestas teóricas sobre este tema: análisis crítico de lo que hace (o no hace) la Universidad, o sus Facultades o Departamentos, en relación con el tema;

- b. propuestas sobre lo que se debería hacer o dejar de hacer;
- c. propuestas sobre lo que debería hacerse en una unidad concreta, en situaciones concretas (docencia, investigación o extensión);
- d. presentaciones de estructuras existentes de docencia e investigación dedicadas a responder al tema planteado: objetivos y métodos: tendrá tanta importancia la discusión del contenido (qué debe enseñarse, que debe investigarse, cuáles son los temas posibles de extensión), como de los métodos y estrategias pedagógicos (formas de lograr la motivación y el aprendizaje por los alumnos);
- e. problemas típicos de puesta en práctica, que puedan ser motivo de intercambio y discusión con los colegas.

Si de la evaluación de las ponencias recibidas aparece como aconsejable, estas se compilarían en un libro: UNIVERSIDAD Y VIVIENDA SOCIAL, editado por la Red.
 ESTA SECCION DEL ENCUENTRO SERA ABIERTA AL PUBLICO EN GENERAL

- 2. Discusión de objetivos, definiciones e instrumentos para perfeccionar el funcionamiento de la propia Red y su adecuación al momento presente.
 ESTA SECCION DEL ENCUENTRO SE RESERVARA A LOS INTEGRANTES DE LA RED

Se considera integrantes de la Red a todos los asistentes al Encuentro que pertenezcan a unidades universitarias dedicadas explícitamente al tema de la Vivienda Social, en Docencia, Investigación o Extensión.

ampliación del número de asistentes En la convocatoria 2001 hay especial interés en lograr una ampliación del conjunto de asistentes (y potenciales integrantes permanentes de la Red), en cuanto a instituciones de países que ya están representados y en cuanto a nuevos países de procedencia.

previsiones para el VII encuentro, año 2001 El VII Encuentro se desarrollará en Resistencia, en la última semana de septiembre, con una duración de dos días y medio (dos días y la mañana del tercer día). ►(CUADRO N° 2)

NOTA: esta distribución de tiempos es tentativa. La distribución definitiva dependerá de la cantidad de expositores y de ponencias sobre los que recibamos confirmación.

	MIÉRCOLES 26 SEPT	JUEVES 27 SEPT	VIERNES 28 SEPT	SABADO 29 SEPT
MAÑANA (9:00 a 13:00)	Llegadas	Actos de apertura con autoridades universitarias y de vivienda. Presentación de ponencias y discusión	Presentación de ponencias y discusión	Discusión del estado de la Red, perspectivas a futuro, propuestas de cambios e innovaciones
13:00 a 15:00		Almuerzo *	Almuerzo *	Almuerzo *
TARDE (15:00 a 19:00)	Llegadas	Presentación de ponencias y discusión	Discusión del estado de la Red, perspectivas a futuro, propuestas de cambios e innovaciones Actos formales de Cierre	Partidas **

CUADRO N° 2: *El almuerzo no estará a cargo de la organización del Encuentro pero se acordará con la empresa consignataria del comedor universitario, situado en el mismo campus de la Universidad Nacional del Nordeste donde se llevará a cabo el Encuentro, un menú especial para los asistentes al Encuentro, a precios accesibles.
 **A marzo de 2001 la mayoría de los vuelos de Resistencia a Buenos Aires y a Córdoba, los días sábados, salen después del mediodía.

ponencias Con plazo hasta el 31 de julio de 2001, necesitaremos que nos hagan llegar el título de su ponencia y un resumen de alrededor de 500 palabras con los puntos sobre los que tratará. Esto nos permitirá organizar el programa temático (con títulos y autores) y la distribución de tiempos y espacios.

Le remarcamos la importancia de contar con la ponencia completa, escrita, antes del evento. Se las entregaremos a una firma de fotocopias para que los asistentes puedan seleccionar y encargar las que les interesen.

reservas en hoteles A quienes nos manifiesten su interés en concurrir les enviaremos la lista de hoteles en Resistencia, con sus precios y comodidades. El grupo organizador del encuentro se encargará de hacerles sus reservas, si así lo solicitan.

Le agradeceremos nos informe sobre su propósito de asistir tan pronto como le sea posible. Esto nos permitirá continuar enviándole información pero sobre todo nos ayudará a perfeccionar la organización del Encuentro.

Le pedimos también que remita esta convocatoria a las personas e instituciones que usted considere que pueden interesarse, de cualquier país del

mundo (pero siempre con el centro de interés en la problemática de América Latina), con una copia a nosotros para nuestro control.

Arq. Orlando Sepúlveda Mellado

Presidente de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda.
Marcoleta N° 250
Santiago de Chile.

Correo electrónico:

"mailto:invi@abello.dic.uchile.cl"

Arq. Oscar Vicente Valdés

Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste

Av. Las Heras N° 727

(3500) Resistencia, Chaco, Argentina.

Arq. Víctor Saúl Pelli

Coordinador del Grupo Organizador del VII Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda ULACAV.

Dirija por favor su correspondencia relacionada con esta convocatoria a:

Arq. Marta Giró

VII Encuentro de la Red ULACAV

Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
UNNE - Avenida Las Heras N° 727
(3500) Resistencia / Chaco/ Argentina

Tel/fax

(54 - 3722) 420080

Correo electrónico:

"mailto:iidvi@arq.unne.edu.ar"

VII Encuentro Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda Red-ULACAV

declaración fundacional

Aprobado en el V Encuentro, Valparaíso de Chile, 04.10.99.

RED-ULACAV es una organización de académicos latinoamericanos que abordan el tema sobre producción social del hábitat residencial a través de la docencia, investigación, extensión y/o creación universitaria.

Para estos efectos la RED considera que Cátedra de Vivienda es una actividad, función y/o estructura universitaria, donde uno o varios académicos realizan docencia, investigación, creación o extensión sobre producción social del hábitat residencial.

No obstante lo anterior, la RED es una organización abierta y dispuesta a incorporar a otras personas interesadas en el tema, que realicen una actividad vinculada con él y homologable a una de las funciones universitarias.

La RED selecciona a sus integrantes en estricto acuerdo con las razones que le dieron origen, sin discriminación de ideas, religión, raza, estatus social, etc., con la sola excepción de no transgredir los valores éticos que regulan la actividad académica.

1. FUNDAMENTOS

La vivienda es el lugar que cobija espacialmente al ser humano y le permi-

te la estructuración física, psíquica y social.

Sin embargo, se constata que la vivienda mínima adecuada, está fuera del alcance de grandes masas de la humanidad y permanentemente se observan conflictos sociales graves derivados de esa carencia habitacional, especialmente en los segmentos de mayor precariedad económica.

Muchos académicos de universidades de Latinoamérica han concluido que el mejor aporte tendiente a superar efectivamente el problema, radica en capacitar al máximo en esta problemática, a las generaciones de jóvenes que pasan por la universidad en su trayectoria a la adquisición de un título profesional y/o un grado académico de igual o superior nivel.

Por todas estas razones varios académicos abocados al cultivo de diversas disciplinas vinculadas con el hábitat residencial, se reunieron en Mendoza (Argentina) en 1995 y crearon una agrupación que denominaron "Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda", asumiendo el compromiso de impulsar el estudio del tema vivienda en las universidades y transmitirlo a las generaciones de jóvenes que cursan diversos estudios en ellas.

Consecuentemente con los antecedentes descritos, la RED ha resuelto orientar su acción hacia la búsqueda y aporte de soluciones frente a los conflictos inherentes al hábitat residencial que afectan a la población de los países latinoamericanos, mediante el estudio, investigación y sistematización de información sobre el tema.

Muchos de estos problemas han adquirido nivel crítico por su carácter estructural y permanente; lo que genera un compromiso ético para toda la sociedad y exige una contribución especial del ámbito académico en particular.

Por este motivo la RED fundamenta su creación basándose en la consideración y comprobación de la existencia de estos conflictos; como además en el compromiso de asumírselos y de aportar soluciones, lo que se expresa a través de esta "Declaración Fundacional".

2. MISION

Con la finalidad de fortalecer la docencia, la investigación y la extensión universitaria en el tema de la producción social del hábitat residencial en Latinoamérica, la RED se propone:

→ Optimizar la excelencia académica,

promoviendo el intercambio de conocimientos, de información, de académicos y de estudiantes;

- Promover el perfeccionamiento y trabajo conjunto de académicos afiliados a la RED que pertenezcan a universidades de distintos países.
- Transmitir los conocimientos nuevos del hábitat residencial con mayor excelencia.
- Transferir conocimientos y experiencias a entidades públicas y privadas para la gestión, formulación de políticas, programas y proyectos habitacionales.

Paralelamente con lo anterior la RED estima necesario declarar también, los principios que explican su gestación sobre los cuales fundamenta su marco conceptual y criterios éticos.

3. DECLARACION DE PRINCIPIOS

3.1. El hábitat residencial es un derecho trascendental e inherente a la especie humana; su producción exige grandes esfuerzos e inversiones de todo tipo, ya sean materiales, espirituales y/o económicos. Lo cual compromete una atención prioritaria de toda la sociedad, en la cual los académicos deberían tener un alto grado de responsabilidad social.

3.2. La producción social del hábitat residencial debe concebirse integralmente como un fenómeno multidimensional, esto es político, social, económico, cultural y ambiental.

3.3. El estudio y producción social del hábitat residencial no es materia de una disciplina ni especialidad, sino que requiere la participación integrada de varias disciplinas abocadas a las ciencias humanas y a la tecnología. Por ello se afirma que el estudio y producción social del hábitat residencial es interdisciplinario, y corresponde que sea cultivado en las estructuras organizativas académicas.

3.4. Las condiciones del hábitat residencial influye en toda la sociedad y en todos sus integrantes en particular; no obstante, los segmentos más pobres de ella merecen una dedicación especial y urgente, en compensación a sus carencias, que constituyen serios escollos y dificultades insalvables a veces, para acceder a la vivienda.

4. DECLARACION DE PROPOSITOS

4.1. teniendo presente que:

4.1.1. Los grandes cambios económicos y sociales ocurridos en las últimas décadas han deteriorado gravemente la

situación socio-habitacional de la población, con el consiguiente impacto en el hábitat y la calidad de vida de amplios grupos humanos.

4.1.2. Las organizaciones sociales, a través del mutualismo, el cooperativismo y el vecinalismo han desarrollado nuevas formas de producción social del hábitat residencial, lo que ha sido favorablemente acogido por la acción estatal. Sin embargo, algunos sectores académicos no se han adecuado a estos cambios, permaneciendo con enfoques y prácticas convencionales y tradicionales.

4.1.3. La producción social del hábitat residencial de carácter solidario de la población, plantea nuevas exigencias, que deben ser objeto de estudios interdisciplinarios serios y profundos para capacitar adecuadamente a los nuevos cuadros profesionales.

4.1.4. Los organismos públicos, las organizaciones sociales y las personas, requieren de profesionales capacitados y eficientes para cumplir con sus compromisos gubernamentales por una parte, y lograr satisfacción de las necesidades habitacionales, por la otra.

4.1.5. Se ha constatado insuficiencia de recursos humanos, específicamente

formados para enfrentar y/o desarrollar políticas habitacionales, elaborar planes, programas y confeccionar proyectos habitacionales en cada uno de nuestros países.

4.1.6. Se observa un habitual aislamiento académico en las investigaciones y experiencias sobre el hábitat residencial que se realiza en las universidades.

4.1.7. Se constata una incipiente inclusión del tema habitacional en la acción universitaria. No obstante, el aislamiento y desvinculación generalizada de la acción académica en vivienda con el resto de las currícula, limita y restringe su efectividad y comprensión profunda de los estudiantes sobre la cabal dimensión que este problema está alcanzando en el presente.

4.2. propósitos En base a las consideraciones anteriores, la RED se ha fijado los siguientes propósitos que orientan su accionar:

4.2.1. Incrementar la capacidad profesional y académica de los docentes, estudiantes y profesionales universitarios para generar respuestas integrales y solidarias a los problemas del alojamiento, especialmente a los que afectan a los más pobres; y abrir de este modo, campos laborales de alto nivel profesional.

4.2.2. Fomentar la relación e intercambio académico en la búsqueda de respuestas adecuadas a los problemas de la producción social del hábitat residencial.

4.2.3. Contribuir a que esta temática se incluya en forma regular y permanente en los planes de estudios de las diversas disciplinas universitarias.

4.2.4. Sensibilizar y despertar interés en la comunidad universitaria por el tema vivienda; aportando antecedentes para que dicha comunidad acepte que la sola incorporación de la enseñanza del tema habitacional en las currícula no es suficiente, sino que exige un cambio conceptual profundo, con un compromiso social efectivo y una contribución adecuada a los problemas urbano-residenciales.

4.2.5. Contribuir a que la articulación de la enseñanza del tema vivienda sea integral, horizontalmente con las otras disciplinas y verticalmente desde los niveles básicos del grado hasta las instancias de especialización en postgrado.

4.2.6. Convocar e involucrar en esta tarea a los directivos, docentes y estudiantes de nuestras universidades, con la finalidad de consolidar un proceso dinámico de crecimiento de la docen-

cia en las disciplinas vinculadas con el hábitat.

4.2.7. Promover la producción teórica, metodológica y técnica a través de grupos integrados por académicos de diversas disciplinas, universidades y nacionalidades latinoamericanas.

4.2.8. Fundamentar y promover a nivel universitario, la creación de espacios académicos para el perfeccionamiento, formación teórica y práctica de académicos y estudiantes sobre los problemas del hábitat residencial.

4.2.9. Hacer presente en los ámbitos universitarios que para la confección de programas de enseñanza del hábitat residencial, debe tenerse presente la complejidad, exigencias y desafíos que plantea cada coyuntura histórica y su devenir.

4.2.10. Conformar y mantener actualizado un registro de los programas docentes sobre vivienda de todas las Escuelas, Facultades y/o Universidades a que pertenecen los integrantes de la RED, y tenerlo a disposición para facilitar intercambios.

4.2.11. Mantener un registro actualizado de los integrantes de la RED, con sus antecedentes académicos y medios de

comunicación, con la finalidad de alentar la consolidación de una malla funcional de estudio y docencia universitaria; como además, promover un sistema de relaciones ágil, expedito y fluido.

4.2.12. Cultivar la relación y mutua colaboración entre los miembros de la Red y entre las universidades en que ellos trabajan.

REQUISITOS DE EDICION PARA COLABORACIONES AL BOLETIN DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA

1. Todas las colaboraciones enviadas al Boletín INVI deberán tener relación con el tema de la vivienda o el hábitat residencial.
2. Los trabajos deberán ser inéditos, escritos en formato RTF de WORD. Los artículos serán de una extensión máxima aproximada de 35 páginas tamaño carta. Las monografías serán de una extensión máxima 100 páginas tamaño carta. El formato será tamaño carta con letra arial, interlínea seguida y los márgenes serán de 2 cms el derecho y 3 cms los otros. El documento completo será escrito con letra alta y baja, excepto los subtítulos que serán remarcados con negrita.
3. Los tamaños de letras serán: Título N°16 en negrita. Los autores, abstract, bibliografía y notas o citas a pie de página irán con letra N°8. Todo el texto será tamaño N°10.
4. Los artículos irán encabezados por el título, autor (es); breves antecedentes curriculares del o los autores a pie de página con una extensión de 100 palabras máximo, un resumen claro y conciso de 150 palabras máximo (con su versión en inglés si fuere posible) y al final llevarán un listado bibliográfico.
5. La bibliografía se ajustará a la siguiente pauta:
 - Listado en orden alfabético por apellido de autores citados.
 - Contenido:
 - * Autor (es): Primer apellido (todas sus letras con mayúscula) y nombre separado de coma del apellido (escrito con mayúscula sólo la letra inicial). En caso de haber más autores, se mencionarán en orden norma resaltando igualmente su(s) apellido(s) en ALTAS, separados con punto y coma unos de otros.
 - * Título: En caso de ser libro, irá destacado con letra cursiva. En caso de ser artículo, deberá además, identificarse la revista (nombre, número, fecha y pág(s)), precedida por la palabra «En».
 - * Número edición

* Lugar: ciudad y país

* Editorial

* Año publicación

* Página (s) de la cita

6. Las citas irán numeradas y se detallarán a pie de página, con los siguientes datos: autor, año, pág (s).
7. Gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., serán presentadas en archivo aparte con su respectivo texto breve, que permitan su reducción o ampliación cuando sea necesario, y señalando la fuente al pie de los mismos. Estos documentos deberán enviarse a: Editor Boletín INVI, Marcoleta 250, Santiago, Chile.
8. El Boletín INVI no se hace responsable por el contenido y opiniones de los autores, y se reserva el derecho de publicar los trabajos con las modificaciones que estime necesarias para adaptarlos a las presentes normas y requerimientos de edición.
9. Los originales no serán devueltos.
10. Cualquier restricción legal que efecte a los artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores.
11. El envío de las colaboraciones podrá ser por correo electrónico a «Editor Boletín INVI, e-mail: <invi@abello.dic.uchile.cl> o <osepulvm@abello.dic.uchile.cl>», o bien impreso por correo postal con una grabación del texto en disquete adjunto, indicándose el procesador de texto utilizado.

EDITOR DE LA REVISTA

«BOLETIN DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA»

Las opiniones publicadas en las diversas secciones del Boletín INVI son de responsabilidad individual del autor y no representan necesariamente el pensamiento del Instituto de la Vivienda. Cualquier reproducción, total o parcial, del contenido del presente boletín, está prohibido sin la debida autorización; excepto para citas o comentarios, mencionando la fuente.

El Boletín del Instituto de la Vivienda es una publicación trianual y su suscripción anual tiene un valor de \$9.000., dentro del país, US\$33 para Latinoamérica y US\$48 para el resto del mundo. Las suscripciones incluyen las separatas de Talleres de Coyuntura y la correspondencia a domicilio. El número suelto se vende a \$3.500 en el Instituto de la Vivienda. Todos los valores de venta incluyen el Impuesto al Valor Agregado. Las suscripciones deben hacerse mediante pago adelantado con documentos a nombre de la: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

Editorial

/ Orlando Sepúlveda Mellado

Monografía

Conceptos políticos y sociales sobre el problema de la vivienda en Argentina a mediados del siglo XX

/ Diego Eugenio Lecuona

Artículos

Descentralización de la política habitacional y gestión territorial

/ Mercedes Lentini y Delia Palero

Los procesos de formación de la política de vivienda social y los estilos de gestión

/ Marcela Rodríguez y Alberto Taborda M.

La Villa El Pocito: evaluación de la política habitacional implementada

/ Cecilia Marengo

Las políticas habitacionales destinadas a los habitantes de villas inestables durante la década de los '90: el caso del municipio de Guaymallén, Mendoza, Argentina

/ Sonia Roitman

Investigación

Calidad de Vida y Género en Sectores Populares Urbanos. Un Estudio de Caso en Santiago de Chile: Síntesis Final y Conclusiones

/ Giulietta Fadda y Paola Jirón

Investigación y acercamiento a la realidad (Concepción del Uruguay, 5 de octubre de 2000)

/ Dardo Arbide

Informativo

Ponencias del VI Encuentro Red-ULACAV

► La asignatura "Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular": formación para el abordaje de la pobreza habitacional en la Carrera de Arquitectura

/ Víctor Saúl Pelli

► La Participación de la FAU en la producción social del Hábitat

/ UI3 IDEHAB-FAU-UNLP: Jorge Lombardi, Gustavo Cremaschi, Luciana Marsili, Darío Medina, Susana Cricelli

► Repensando las políticas de vivienda. Los cambios de la demanda en el marco de los nuevos escenarios

/ Ana Falú, Cecilia Marengo, Liliana Rainero

VII Encuentro Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda

► Convocatoria

► Declaración Fundacional

