

# 10

**Indicadores del derecho a una vivienda adecuada, en la interpretación autorizada del pacto DESC.**  
Evaluación del Programa de viviendas *IX-Dignidad* en Mar del Plata (1998-2011)<sup>1</sup>



El problema que aborda el artículo contempla: ¿cuál es la articulación entre los aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales que se efectivizan en las acciones en torno al derecho a una vivienda adecuada? ¿Qué variables e indicadores se respetan en su materialización? ¿Qué indicadores se vulneran y en cuáles se mejoró respecto de la situación habitacional anterior?

El trabajo empírico refiere al proceso de relocalización de los habitantes de un asentamiento precario, y su impacto en sus relaciones sociales y las nuevas condiciones de habitabilidad, analizando los argumentos que los distintos actores ponen en juego, velando el propósito de incrementar la valorización del suelo, y profundizando la segregación socioespacial. Metodológicamente, trabajamos con distintas fuentes, tanto primarias (entrevistas semiestructuradas a funcionarios y familias, luego procesadas con software Atlas Ti) como secundarias. Los resultados visibilizan una política ineficiente, ineficaz, e insostenible, con consecuencias diametralmente opuestas a las crecientes recomendaciones internacionales y, aun, a los requerimientos especificados en las normas de los distintos niveles territoriales, en la que primó la apropiación privada de las plusvalías, por sobre el derecho al goce de la construcción colectiva de la ciudad.

***Indicators of the right to A housing appropriate, in the interpretation authorized in the Covenant DESC evaluation of the housing programme.***

***Evaluation of the Houses Program IX–Dignidad in Mar del Plata (1998-2011)<sup>1</sup>***

*The problem dealing with the article concerns al ¿what is the joint between the legal, political, economic and social aspects in order to the right to adequate housing? ¿What variables and indicators are respected in their realization? ¿What indicators are abused and in what was improved, with regard to the previous housing situation? The empirical work refers to the process of relocation of the inhabitants of a precarious settlement, and its impact on social relationships and new conditions of habitability, analyzing the arguments that the various actors come into play, ensuring the purpose of increasing the recovery of land, and deepen the socio-spatial segregation. Methodologically, we work with different sources, both primary (interviews semi structured staff and families, then processed with software Atlas Ti) as secondary. The results visibilizan a policy inefficient, ineffective and unsustainable, with effects diametrically opposed to the growing international recommendations and, even, to the specified requirements in the rules of the different territorial levels, where the prevailing private gains, above appropriation the right to the enjoyment of the collective construction of the city.*



**Autora**

**Dra. Arq. Ana Nuñez**

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño,  
Universidad Nacional de Mar del Plata,  
Argentina.

**Palabras clave**

Política habitacional  
Segregación socio espacial  
Valorización del suelo

**Key words**

Housing policy  
Socio-spatial segregation  
Valoritation of land

---

**Artículo recibido | *Artigo recebido:***

07 / 06 / 2012

**Artículo aceptado | *Artigo aceito:***

01 / 08 / 2013

---

1. Este artículo es una versión levemente modificada del trabajo final presentado en la Especialización en Políticas y Mercados de suelo en América latina, Universidad Nacional de Colombia, diciembre 2011

## EL PROBLEMA ABORDADO

El propósito de este trabajo es presentar el análisis de un programa de vivienda social, en el marco de la política habitacional argentina, partiendo de cotejar la incidencia de su materialización en relación a dos niveles interrelacionados:

- 1) el problema habitacional en la ciudad de Mar del Plata, en general; y
- 2) respecto de lo que el Pacto DESC estipula como *el derecho a una vivienda adecuada en condiciones de dignidad de las personas, en particular* (Gráfico N° 1).

¿Por qué estos dos niveles? Por un lado, porque, como expondremos más adelante, el gobierno local no tiene una formulación ni implícita ni explícita de cuál es la política de vivienda social, más allá de acciones coyunturales y programas amarrados a los recursos económicos que le destine la provincia y, fundamentalmente, por el escaso conocimiento de cómo se compone el déficit habitacional en la ciudad.<sup>2</sup> En este marco, tampoco la hay sobre los asentamientos informales que avance más allá de la consolidación de escrituras individuales a través de la Casa de Tierras,<sup>3</sup> ni una política de gestión del suelo.<sup>4</sup>

Por otro, resulta oportuno destacar que, ya en la Constitución argentina de 1853, en su Art. 14°, se establece que «El Estado (...) otorgará (...) el acceso a una vivienda digna». A partir de la reforma de 1994, recepta, con jerarquía constitucional, todos los documentos internacionales que componen la Carta Internacional de Derechos Humanos, uno de los cuales es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en 1966.<sup>5</sup> El primer párrafo del Art. 11° de dicho Pacto, determina que los Estados parte: «reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia». Reconocido de este modo, el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.»<sup>6</sup>

A mediados de la década de 1980 se conformó el Comité de DESC, integrado por 18 expertos, que monitorean permanentemente el cumplimiento del Pacto, en los distintos países. En ese marco, la Comisión de Asentamientos Humanos definió una vivienda adecuada co-

mo «un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable», fijando siete variables de *adecuación* que deben respetarse en todos los contextos (seguridad en la tenencia, asequibilidad, disponibilidad de servicios, lugar, adecuación cultural, habitabilidad y gastos soportables), desagregados en una serie de indicadores.<sup>7</sup>

Una operacionalización interesante de esta definición, resulta el concepto de *hábitat residencial sustentable* (AA.VV, 2004:13-15, y 2004<sup>8</sup>), que implica procesos habitacionales que consideran las necesidades de los habitantes, sus relaciones sociales y el derecho a la ciudad, involucrando tanto dimensiones objetivas como subjetivas. En estos procesos, la vivienda es un sistema con escalas territoriales y socioculturales interrelacionadas, que incluye la *vivienda* (edificio, terreno e infraestructura), su *entorno inmediato* (territorio entre lo público y lo privado), el *conjunto habitacional* (vías, equipamiento y espacios públicos), el *barrio* y el *contexto urbano mayor*. Así, la *habitabilidad* se determina por la relación y adecuación entre el hombre y su entorno, y refiere a cómo cada una de esas escalas es evaluada, según un conjunto de factores que se consideran relevantes, por el habitante. La apropiación del espacio sólo puede lograrse en la interrelación de esas cualidades, y desagregarse a los efectos analíticos en habitabilidad espacial (dimensionamiento, distribución y uso), habitabilidad psicosocial (asociada a las características socioeconómicas y culturales, y la identidad de lugar), habitabilidad térmica (temperatura y humedad en la vivienda), habitabilidad acústica, habitabilidad lumínica (iluminación natural), seguridad y mantenimiento (durabilidad y capacidad de administración según las características del medio geográfico, seguridad estructural, etc.).

«...los procesos habitacionales deben considerar las necesidades de los habitantes, sus expectativas, sus relaciones sociales, las posibilidades de convivir, y tener derecho a la ciudad (...) estos procesos son políticos y tienen que ver con la gobernabilidad de los sistemas en el marco de una creciente participación ciudadana» (AA.VV, 2004: 13).<sup>8</sup>

2. En base a entrevistas personales al exsecretario de Planeamiento de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón pero, también, en el 2009, en pocos días se hablaba en la prensa de un déficit de 7000, 10000, y 15000 viviendas.

3. Necesario es destacar que, en el año 2009, el municipio firmó un convenio con la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social, lo que permitía la interacción de los tres niveles territoriales (nación, provincia y municipio) en pro de la regularización dominial y urbanística de los asentamientos, pero no se logró su implementación por falta de compromiso por parte del municipio. Asimismo, destacamos que los asentamientos ni siquiera figuran como «problema» en Plan Estratégico para la ciudad.

4. Siguiendo a Maldonado Coppelio (2003/06:9), puede ser entendida como «todas las acciones tendientes a asignar unas reglas de juego para la utilización a los terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad». Recién hoy, 29/11/2011, se hizo pública la noticia que la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires aprobó una ley facultando a los municipios a cobrar una tasa por plusvalía. En Diario El día, [www.eldia.com.ar](http://www.eldia.com.ar)

5. El artículo 2.1 del Pacto DESC establece las obligaciones asumidas por los Estados Parte, los que «se comprometen a adoptar medidas (...) especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos». En Albanese, S. (1997: 26-27).

6. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 4. Sexto período de sesiones, 1991. Disponible en [www.observatoriopoliticasocial.org](http://www.observatoriopoliticasocial.org). En el año 2006, el Relator Especial Milaon Kothari, identificó catorce dimensiones que debían estar presentes en este

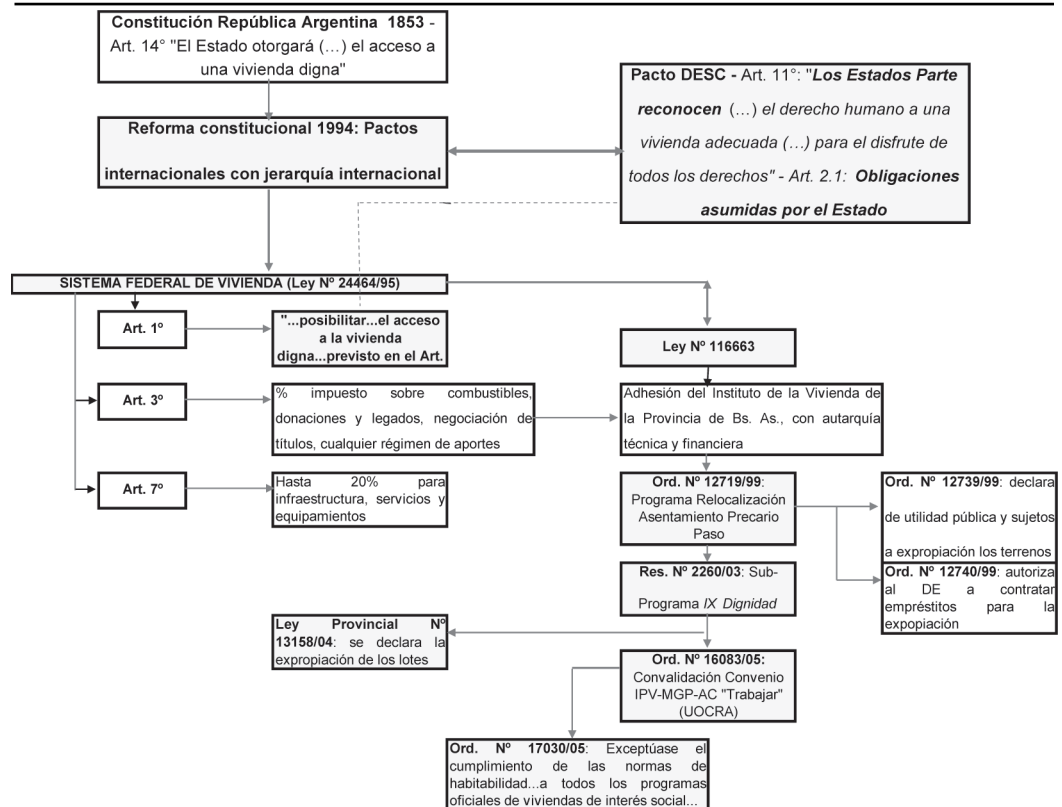
derecho, toda vez que su enfoque reforzaba la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos establecidas en la Conferencia de Viena, en 1993. En Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari (2006, Consejo económico y social, ONU). Disponible en [www.observatoriopoliticasocial.org](http://www.observatoriopoliticasocial.org). Es de destacar que, ya en 1984, Oscar Yujnovsky sostenía este enfoque y la necesidad de apartar el análisis de la problemática habitacional de la cuantificación en términos de unidades de vivienda, y propuso el concepto más amplio de servicios habitacionales. En Yujnovsky, O. (1984: 17-39).

7. Siguiendo a Wautiez y Reyes (2002:19-51), «Un indicador es una herramienta para medir y comunicar información, que permite representar un conjunto de datos y visualizar los cambios generados en el tiempo, si se ha mejorado o no.»

8. Como versa en González, et al., (2008:162): «La combinación de representación excluyente y participación ciudadana débil es nefasta para cualquier sociedad. Por esa vía sólo se obtienen control y vigilancia restringidos sobre el desempeño de la administración y sus cuerpos burocráticos, lo que hace más limitado el campo de lo que se entiende por interés común o colectivo.»

9. Son los barrios El Martillo, Don Emilio y Las Heras, pero sólo analizaremos estos dos últimos para mostrar las diferentes condiciones de habitabilidad entre ambos y, específicamente, las condiciones indignas a que son sometidas las familias que fueron a Las Heras, un verdadero enclave de pobreza estructural, como se verá más adelante. Para un análisis de las dos relocalizaciones de los habitantes de la Villa Paso, ver Núñez (2011) y Núñez (2011\*).

GRÁFICO N° 1 | El contexto normativo del Programa IX-Dignidad



Fuente: elaboración propia en base a leyes y ordenanzas de los distintos niveles territoriales, consignadas en la bibliografía.

En otras palabras, propender a la integración socioespacial. Empíricamente, nos referiremos a la segunda expulsión de la tercera generación de familias del Asentamiento *Villa Paso*, en el barrio San Carlos, relocalizados en tres barrios de la periferia oeste,<sup>9</sup> a partir del Programa de viviendas *IX-Dignidad*, financiado por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IPV), y construido sobre tierra fiscal municipal, partiendo de preguntarnos: ¿cuál es la articulación entre los aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales que se efectivizan en las acciones en torno al *derecho a una vivienda adecuada*? ¿Qué variables e indicadores se respetan en su materialización? ¿Qué indicadores se vulneran y en cuáles se mejoró respecto de la situación habitacional anterior?

Metodológicamente, trabajamos con distintas fuentes, tanto primarias (entrevistas semiestructuradas a fun-

cionarios y familias, luego procesadas con software Atlas Ti) como secundarias, que se irán explicitando a lo largo del texto, y que se reseñan en la bibliografía.

Así, mostraremos el balance entre recursos y necesidades a atender, y otras acciones que podrían haber sido posibles pero que no formaban parte de la caja de herramientas de la comunidad política. Empero, sostenemos que el conjunto de acciones que efectivamente se implementaron configuran una política pública en tanto se movilizaron un cúmulo de recursos públicos de diferente índole, sólo que las decisiones quedaron en manos de las elites políticas y económicas, con consecuencias diferenciales para distintos grupos sociales, pero claramente negativas para los más pobres, especialmente para las familias relocalizadas, y para la ciudad en su conjunto

**CUADRO N° 1 I** Indicadores de población, hogares, y viviendas. Mar del Plata, 1991-2010.

Mar del Plata (7950 has.)	1991	2001	TAC 91-01 (0/00) a	2001
Población total	532845	541857	1,6	1,7
Población en HP	524231	532870	1,6	1,6
Hogares part.	161952	170385	5,1	4,9
Tamaño medio H Multip.	3,6	3,6		
Viviendas	239685	269254		12,3
Tenencia irregular	13,5%	14,0%		4,8
HP/Hacinam. Personal	22,5	22,5		
Viviendas ocupadas	167685	188554		12,4
V/ha.	30,1	33,9		13,0
P/ha.	65,9	67,0		1,5
Barrio Las Heras (71,2 has.)	1991	2001	TAC 91-01 (0/00) a	2001
Población	7886	8864	11,7	
Viviendas	1959	2202		12,4
V/ha.	27,5	30,9		72
P/V	4,0	4,0		
Tenencia irregular	47%			
Barrio Don Emilio (135,6 has.)	1991	2001	TAC 91-01 (0/00) a	2001
Población	2641	3059	14,7	
Viviendas	1110	1286		15,9
V/ha.	8,2	9,5		15,9
P/V	2,4	2,4		
Tenencia irregular	37,0%			

**Nota (a):** la TAC 91-01 de la población en el Partido fue de 5,7 0/00. Asimismo, deben destacarse los problemas de subenumeración del Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2001. **Fuente:** elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1991-2001

## EL CONTEXTO

A mediados de la década de 1940, en un contexto de fuertes migraciones interprovinciales, diversas familias confluyeron en la apropiación progresiva<sup>10</sup> de tierras pertenecientes a una cantera abandonada, localizadas en la zona más alta de la ciudad y, de forma equidistante, a 15 cuadras de las dos áreas de mayor demanda laboral: el puerto y el centro. Luego de una primera expulsión parcial de las familias, en 1970, el asentamiento continuó formándose y creciendo, hasta abarcar seis manzanas, con alrededor de 600 familias, entre permanentes y transitorias, quedando «encerrado» por la expansión urbana, y la creciente valorización inmobiliaria. Ese proceso se enmarca en una estructura signada, en la ciudad, por el vertiginoso incremento de las situaciones de irregularidad dominial (17 % de la población, habitando en alrededor de 200 asentamientos irregulares, dispersos, en diferentes situaciones de riesgo, de tenencia, de precariedad, etc.); un persistente 22,5 % de los hogares con hacinamiento personal; un 10 % de viviendas precarias; a la vez que un incesante creci-

miento del parque habitacional (IP 91-01: 12,3 %), del que permanece desocupado un 30-35 %, en zonas accesibles y bien servidas con infraestructura y equipamiento (Cuadro n°1).<sup>11</sup> Justamente, estas cifras ameritan preguntarse por qué no hay una política explícita de reconfiguración progresiva del uso de la ciudad y su parque habitacional, combinada con una política de tenencia segura de la vivienda (como dijimos, no la hay), y de mejoramiento habitacional, articulando todo a procesos que promuevan la integración socioespacial. Por el contrario, el estudio de caso que mostraremos agudiza estos problemas en cuanto a incidencia e intensidad, lo que nos lleva a una pregunta anterior; la comunidad política, ¿hizo un balance de los costos sociales y materiales que implicaban sus acciones sólo sobre un asentamiento (menos del 2 % de la población con necesidades a atender) y que era el de mejores condiciones habitacionales?

10. Si bien esta expresión podría parecer un eufemismo por «ocupación ilegal», no lo es. No obsta decir que la creación de la ciudad de Mar del Plata se consumó a partir de una transgresión a la ley. En este marco, toda la ciudad sería una «ocupación ilegal». Por lo mismo, me refiero a los asentamientos como irregulares, pero no ilegales, ni informales. Excede los objetivos de este ejercicio remitir al lector a mis trabajos sobre este tema.

11. Todo ello, sobre la base de una dinámica demográfica que se traduce en la desaceleración del ritmo de crecimiento poblacional (TAC 91-01, 1,60 0/00; TAC hogares 91-01: 5,1 0/00); y el incremento de hogares de tipo unipersonal. En líneas generales, serían 3800 hogares que demandarían vivienda, mientras las cifras oficiales «disparan» inconcientemente 7000,

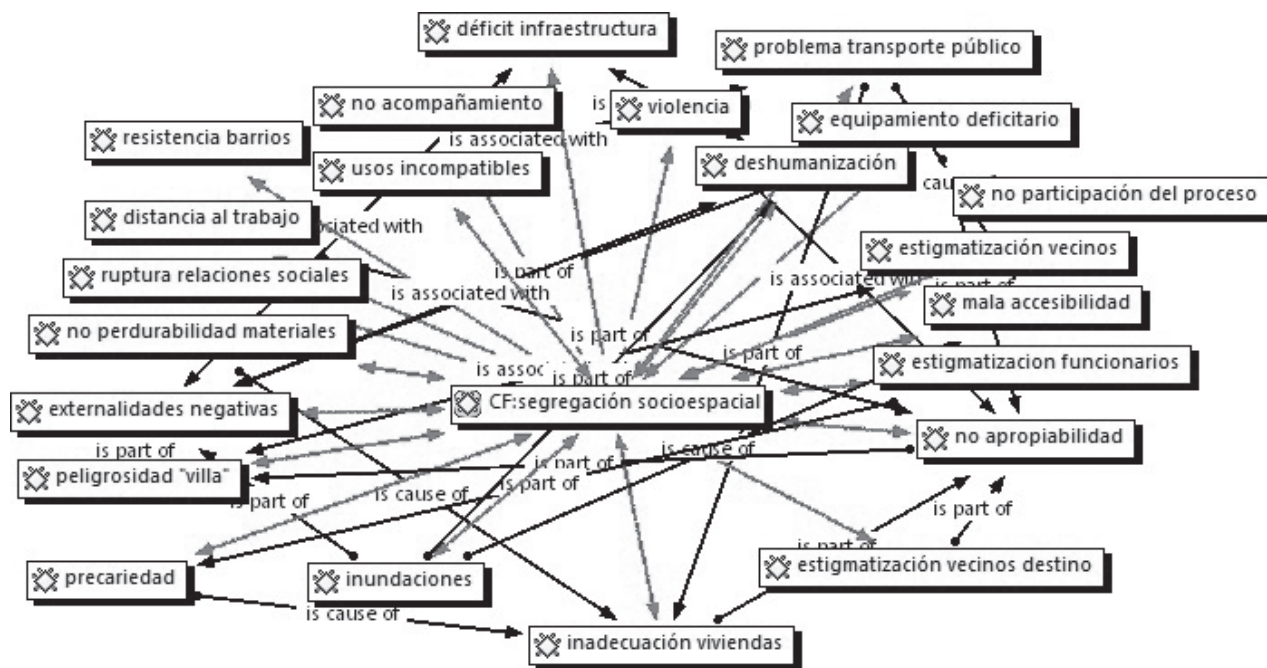


FIGURA 4 | E

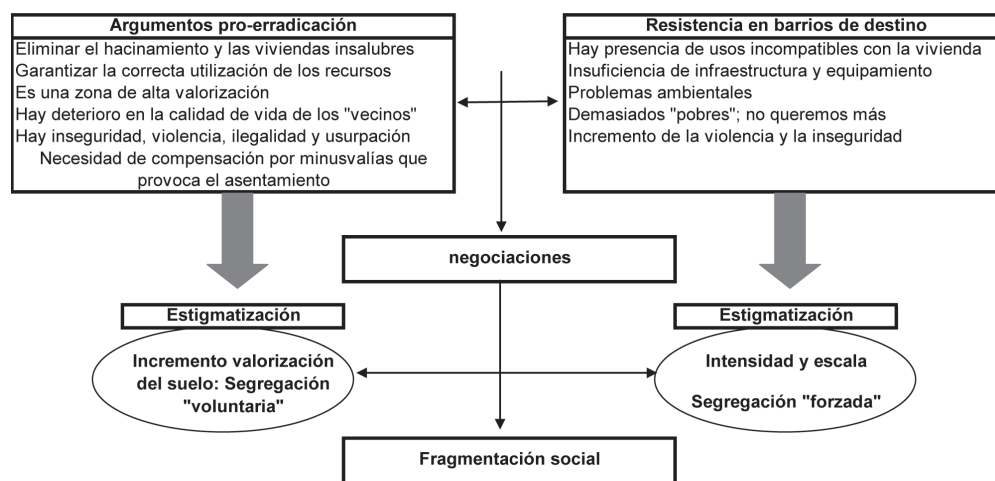
10000, 15000, cifras en las que están contenidas familias habitando en asentamientos posibles de regularizar; viviendas precarias pero plausibles de mejora, etc. Insistimos en la viciosa circularidad del desconocimiento de cómo se compone el déficit y la falta de políticas que atiendan su resolución.  
 12. Síntesis de la Resolución N° 2260/03 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires (Aprobación del sub-Programa «Dignidad»). Nótese que esta resolución es cinco años posterior al lanzamiento del proyecto de relocalización, que fue en 1998.

Contrariamente a las recomendaciones internacionales, declaraciones y argumentaciones, como se verá, programas como el *IX-Dignidad* acentúan el patrón excluyente que se conjuga en el planeamiento, la gestión urbana, el funcionamiento del mercado de suelo, el sistema político y el sistema jurídico. Precisamente, el proyecto de expulsión de las familias se inició en el año 1998, y comenzó a concretarse en el 2004, poniendo en juego distintos instrumentos y recursos de los tres niveles territoriales, como ha podido observarse en el Gráfico n° 1. No obstante, en la Figura n° 4 se verá cómo se jugaron y utilizaron, los diversos actores, distintos argumentos para lograr la «adhesión» de las familias, y el *consenso social*, al programa de relocalización.

**ARGUMENTOS Y FUNDAMENTOS EN TORNO AL PROGRAMA IX-DIGNIDAD FUNDAMENTOS DEL PROGRAMA IX-DIGNIDAD:<sup>12</sup>**

- Generar políticas superadoras que atiendan los sectores afectados por la pobreza;
- Dirigido a la eliminación de viviendas insalubres y el hacinamiento;
- Proyecta un sistema (...) garantizando una correcta utilización de los recursos, y convocando a una participación activa de los futuros beneficiarios;
- Evitar que se arroje [a ese sector poblacional] a la marginalidad total, recuperando su hábitat;
- Serán beneficiarios las familias que vivan en situaciones de pobreza urbana crítica;
- Las viviendas estarán destinadas prioritariamente a los habitantes del lugar;
- El precio inicial, sin infraestructura, será de \$600.-/m<sup>2</sup>.

GRÁFICO N° 2 | Argumentos ¿por una vivienda «digna»?



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas y documentación secundaria.

### Argumentos para la relocalización (o no) del Asentamiento Villa Paso<sup>13</sup>

De los residentes en torno al asentamiento:

- Compensación por minusvalías y disminución en las tasas mientras esté el asentamiento;
- Por su localización en una zona de alta valorización (U\$S 1.000.000/ha)
- 262 notas de propietarios vecinos por deterioro en su calidad de vida
- Inseguridad, ilegalidad, usurpación
- Formación de una Comisión Pro-erradicación asentamientos precarios

De Concejales a favor, aliados a los intereses de la UOCRA:

- Generación de trabajo genuino, digno y decente.<sup>14</sup>
- Contar con \$22.000.000 para viviendas en la ciudad.

De Concejales en contra, y residentes en barrios de destino:

- Cómo evitar las consecuencias no deseadas del traslado, en los barrios de destino;
- Causas penales de la ONG «Trabajar»;
- No estaba garantizada la construcción del equipamiento educativo y sanitario mínimo, ni pavimento ni alumbrado público;
- Problemas ambientales en los barrios de destino;
- Falta de factibilidad hidráulica;
- Falta de apertura de un registro de oposición en los barrios de destino;
- Falta de estudio de quiénes habitarán las viviendas;
- Falta de claridad sobre la situación de los terrenos

Finalmente, triunfó el «Si» a la relocalización, desatando nuevas estigmatizaciones sobre los habitantes, en los que serían los barrios de destino,<sup>15</sup> configurando nuevas relaciones sociales que no hacían sino confluir en una mayor fragmentación social (Gráfico N° 2).

### DIAGNÓSTICO, SELECCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE UNA VIVIENDA ADECUADA, EN EL ASENTAMIENTO Y EN LA SITUACIÓN ACTUAL

Como fuera consignado en párrafos anteriores, tanto por la dinámica propia del asentamiento, como por el tiempo transcurrido entre el proyecto (1998) y la aprobación del Programa (2004) ambos censos realizados por la municipalidad pusieron en evidencia inconsistencias en torno a un diagnóstico preciso de las necesidades habitacionales de las familias, lo que arrojó varias diferencias entre lo proyectado y lo efectivamente realizado por el Programa (Cuadros n° 2 y 3).

En el Cuadro n° 4 y en los Mapas n° 1 y n° 2, y fotos subsiguientes de relevamiento en campo, puede observarse una síntesis de la evaluación objetiva de los indicadores según el Pacto DESC, y su operacionalización según normas, comparando la situación habitacional anterior y la actual. Hemos incorporado, además, la variable «segregación», como una dimensión subjetiva (Sabatini, 2003), por la estigmatización que históricamente ha pesado sobre los habitantes del asentamiento.

13. Síntesis basada en las Actas de Sesiones del Honorable Concejo Deliberante, Municipalidad de Gral. Pueyrredon; 6° y 7° reunión, 2° y 3° Ordinaria, Período 89, 29/04/04 y 13/05/04, entrevistas personales, y distintos medios de prensa locales.

14. Aunque desconozco si los honorables concejales se refirieron a estos adjetivos concientes de sus diferencias conceptuales, o simplemente pretendieron enfatizar la necesidad de trabajo de los obreros de la construcción, que presionaban en la sesión del día, remito al lector al texto de Ghiotto, L. y Pascual, R. (2010) para clarificar las diferencias eminentemente políticas entre ambos conceptos.

15. Por ejemplo, «Vecinos planean acudir a la justicia para impedir el traslado» (Diario La Capital, 17-03-2004), o «Vecinos de la villa protestan junto a frentistas de otros barrios» (Diario La Capital, 07-04-2004) y presentaciones de denuncias sobre problemas ambientales en el barrio, carencia de infraestructura, entre otros.

CUADRO N° 2   Relación entre necesidades y proyecto (m <sup>2</sup> según integrantes de la familia y tipología de vivienda).				
Miembros/H	Familias	Tipología viv.	M2 neces.	Proyectados
1-2	93 (24%)	1 D	7421	1839
3-4	154 (40%)	2 D	12289	12113
5-6	116 (30%)	3 D	9257	13345
7-+	23 (6%)	4 D	1835	5962
1621	<b>386</b>		30803	33258

CUADRO N° 3   Tipología de viviendas y m <sup>2</sup> proyectados, por barrio de destino.						
Barrio/Tipología	PB	PB	PB	Dúplex	Dúplex	Viv. Totales
	1D (45,9 m <sup>2</sup> )	2D (55,8 m <sup>2</sup> )	3D (66,4m <sup>2</sup> )	3D (82,1 m <sup>2</sup> )	4D (103 m <sup>2</sup> )	<b>500</b>
Las Heras	30	177	72	28	28	335
Don Emilio	6	32	37			75
El Martillo	4	8	8	40	30	90
<b>Total (viv. y m2)</b>	40 (1838,8 m <sup>2</sup> )	217 (12112,9 m <sup>2</sup> )	117 (7764,1 m <sup>2</sup> )	68 (5581,4 m <sup>2</sup> )	58 (5962,4 m <sup>2</sup> )	33257,7 m <sup>2</sup>
<b>Costo/viv. (\$)</b>	<b>31197</b>	<b>36742</b>	<b>39829</b>	<b>43946</b>	<b>52501</b>	<b>19914220</b>

Fuente: elaborados en base a datos del Censo socio-demográfico del asentamiento, Municipalidad de Gral. Pueyrredón, del 2003, y Registro N° 09 645 03 del Programa IX-Dignidad

CUADRO N° 4   Condiciones anteriores y actuales, según indicadores de vivienda adecuada						
Emplazamiento			Asentamiento	Don Emilio	Las Heras	
Variable	Indicador	Normas				
Riesgo ambiental	externalidades negativas	basurales, inundación, usos incom.	no	no/sí	sí	
	consolidación entorno	2 cuadras perimetrales	sí	sí	no	
	equipamiento comunal	10 cuadras alrededor	sí	sí	sí/no	
Infraestructura existente	agua, cloacas, gas, energía		sí	sí	sí	
	transporte público	a 3 cuadras del conjunto	sí	sí	no	
	vías consolidadas	resolución de bordes	sí	sí	no	
Trama urbana	inserción trama existente	% vías continuas c/ entorno	sí	sí	no	
	legibilidad espacial	reconocimiento componentes conjunto	sí	sí	sí	
Trama vial y áreas verdes	% vías peatonales/vehicular	conexión a equipamiento	sí	sí	no	
	superficie áreas verdes	9 m <sup>2</sup> /habitante	no	no/sí	no	
Segregación	escala y estigmatización	resistencia	sí	sí	sí	
Apropiación entorno	legibilidad, accesos, interacción social	tipo, cantidad y calidad de equipamiento uso cotidiano y colectivo	sí	no	no	
<b>Unidad habitacional</b>						
Privacidad	hacinamiento hogares	1 hogar/vivienda	no	algunos	algunos	
	ambientes	dimensiones y distribución	no	1 D	1 D	
Condiciones Habitabilidad	hacinamiento personal	hasta 2 pers./cuarto	no	algunos	algunos	
		19 m <sup>2</sup> /hab.	no	no	no	
	superficie y dimensiones	1 D: 42 m <sup>2</sup> totales		no	sí	s
		2 D: 52 m <sup>2</sup> totales		no	sí	sí
		3 D: 62 m <sup>2</sup> totales		no	sí	sí
	expansión propia	no menos de 4 mts. De largo x ancho lote		no	no	no
				no	no	no
	flexibilidad y crecimiento		sí	no	no	
	apropiabilidad de materiales	perdurabilidad, fácil mantenimiento (menos 30% ingresos)		no	no	no
				sí		
ventilación, asoleamiento, iluminación	10% sup. Ventanas/ sup. Local		no	sí	sí	
funcionalidad	distribución y circulaciones		sí	no	no	
confort térmico, acústico	Normas IRAM / ISO		no	no	no	
adecuación cultural	adecuada expresión de la identidad y diversidad cultural, participación en el diseño de políticas, progresividad en la situación		sí	no	no	

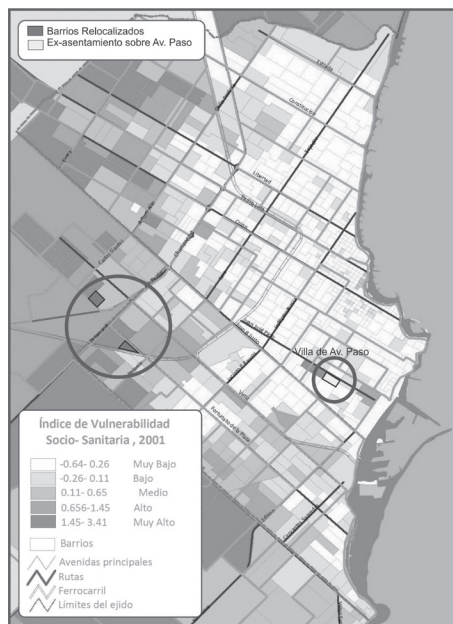
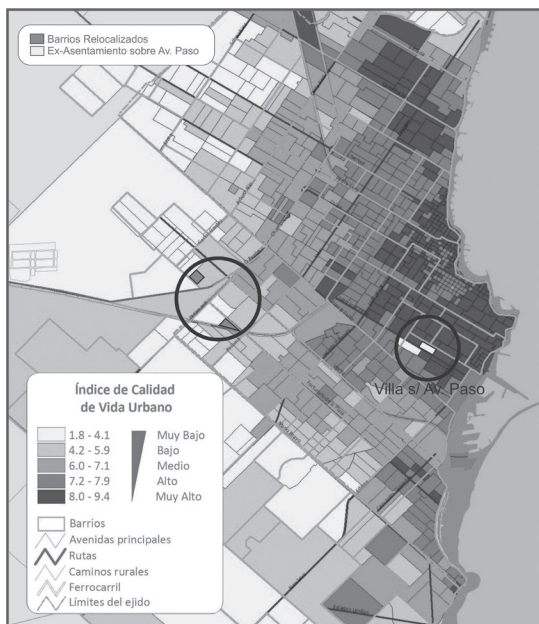
Nota: si bien se respetan las dimensiones normadas para las viviendas de más de un dormitorio, se mantienen constantes las dimensiones de todos los ambientes y el mismo porcentaje de ventilación e iluminación, que para las de un dormitorio. Es decir, hay hacinamiento según superficie (Figura N° 2).

Fuente: elaboración propia en base a fuentes consignadas en la bibliografía.





**FIGURA N°1 |** PROTOTIPOS DE LAS UNIDADES HABITACIONALES, PROGRAMA IX-DIGNIDAD. Evaluación del hacinamiento por superficie, falta de funcionalidad y de ventilación e iluminación adecuadas, viviendas en barrios Las Heras y Don Emilio. **Fuente:** Departamento de Arquitectura de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón.



**MAPAS 1 Y 2 |** Localización anterior y actual de los habitantes, en relación a distintos indicadores objetivos.<sup>16</sup> **Fuente:** graficado sobre Mapas del Atlas Territorial del Ptdo. de Gral. Pueyrredón, Grupo GESPyT, Fac. Humanidades, UNMdP

16. Por razones de espacio, no hemos podido incorporar otros mapas donde se muestra la localización actual en zonas de alto nivel de hacinamiento personal, sin acceso a transporte público, sin equipamiento comunitario y cultural, como así tampoco espacios verdes ni de esparcimiento.



**FOTO 1 A 3 | Emplazamiento del Conjunto B° Las Heras. Riesgo Ambiental.** Área inundable; ausencia de espacios públicos equipados; aislamiento social y espacial; usos incompatibles con el residencial; ausencia de vegetación; espacios residuales; contaminación por presencia de basural; límites físicos y simbólicos infranqueables; falta de resolución con la trama urbana; segregación socioespacial; etc.



**FOTO 4 A 7 | Diseño del Conjunto B° Las Heras. No apropiación del espacio.** Monotonía, falta de identidad, falta de apropiación del espacio (deterioro, descuido, indiferencia), ausencia de espacios de transición, falta de diseño y de equipamiento recreativo, ausencia de espacios verdes adecuados, ausencia de actividad, falta de infraestructura, ausencia de sendas peatonales, falta de iluminación, espacios residuales, intransitabilidad, ausencia de equipamiento colectivo, etc.



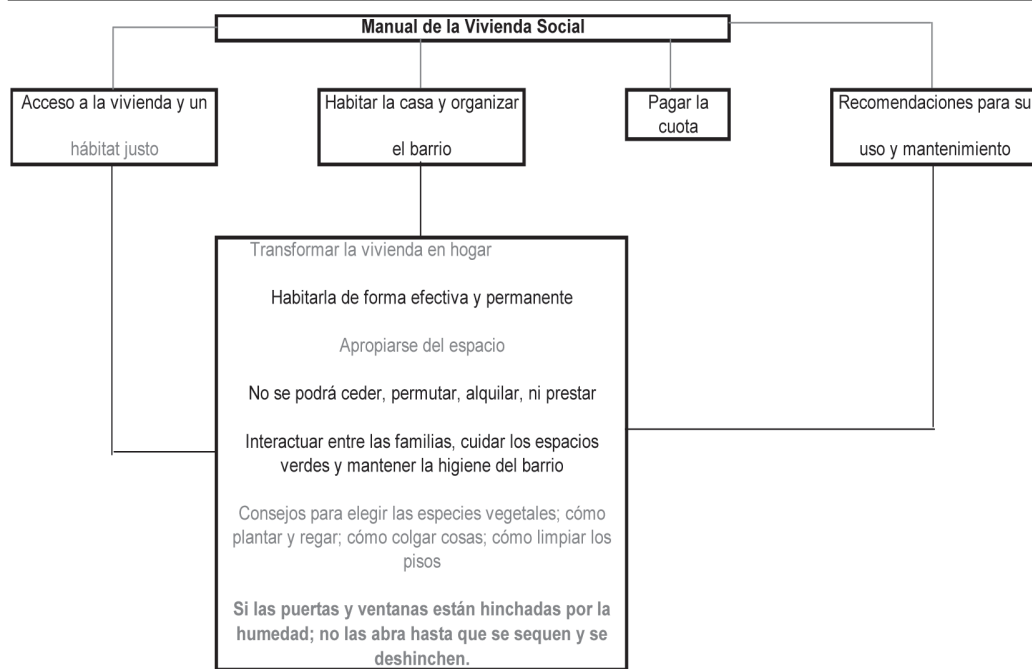
**FOTO 8, 9 | Unidad habitacional. Inadecuación e inapropiabilidad de las viviendas.** Ausencia de expansión individual; falta de privacidad; poco clara delimitación de lotes; conflictos; inapropiabilidad del espacio; modificación de las viviendas; poca flexibilidad; inapropiabilidad de diseño y de materiales; difícil mantención; hacinamiento por superficies y diseño de espacios interiores; deficiencias constructivas; etc. **Fuente:** Archivo Personal del autor.



**FOTO 10,11 | Unidad habitacional. Inadecuación e inapropiabilidad de las viviendas.** **Fuente:** Archivo Personal del autor.  
Ahora bien, antes de pasar a las dimensiones subjetivas del Programa, veamos sucintamente qué se considera una vivienda adecuada desde el Instituto de la Vivienda, hacia los futuros habitantes, y sus recomendaciones.

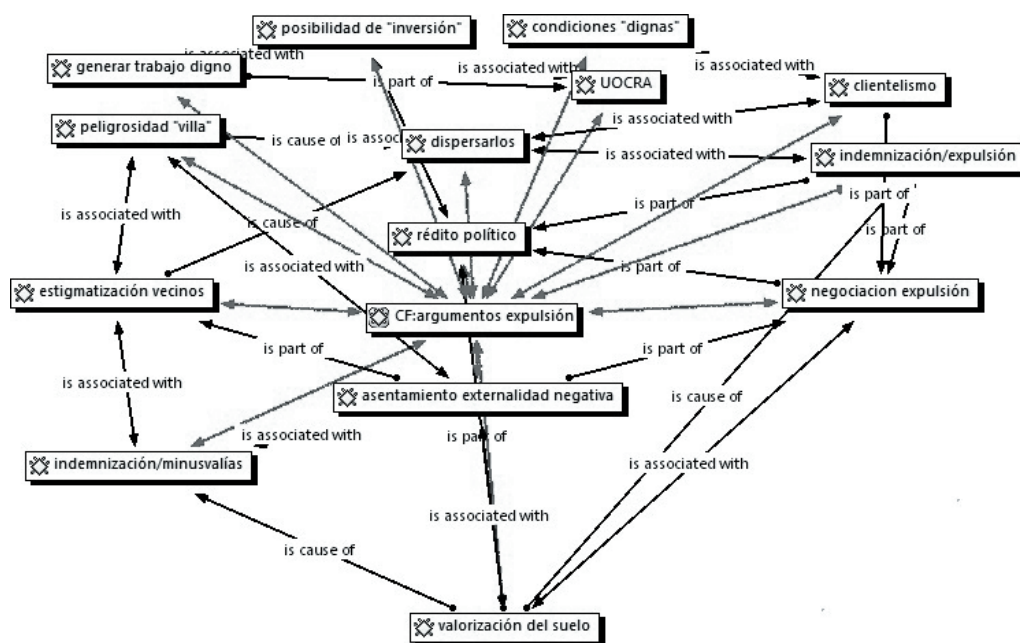
17. Según el IPV, un hábitat «justo» implica propiciar un hábitat más equitativo, en el que el acceso a una vivienda vaya acompañado de infraestructura, espacios verdes, fuentes de salud y educación.  
 18. Según entrevistas propias a las familias relocalizadas, y relevamiento de campo, procesadas con el software Atlas Ti.

**FIGURA N° 2** | ¿Vivienda adecuada o hábitat «justo»?<sup>17</sup>



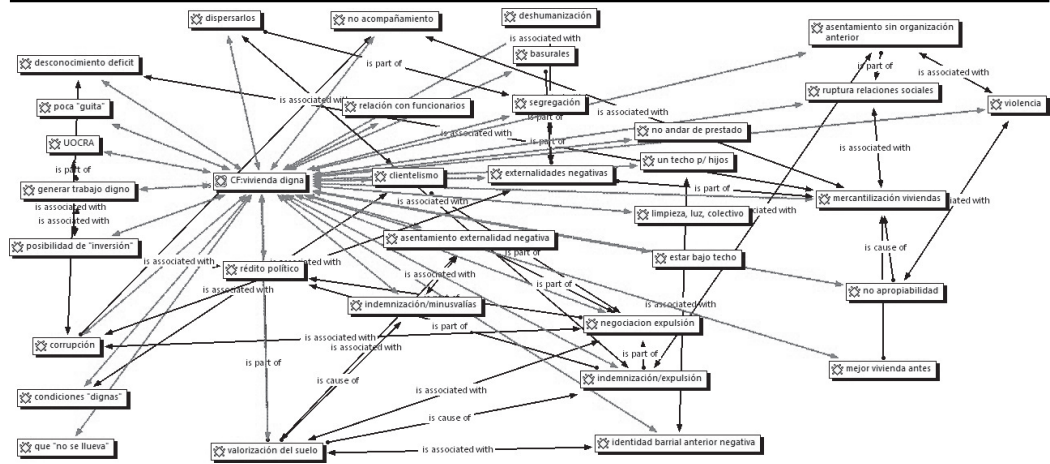
Fuente: elaborado en base al *Manual de la vivienda social*, Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

**FIGURA N° 3** | Interrelación de argumentos en torno a la expulsión<sup>18</sup>





**FIGURA N° 6** | ¿Vivienda adecuada, socialmente necesaria o simplemente «un techo»?



Fuente: entrevistas propias procesadas con software Atlas Ti.

## RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El estudio ha mostrado que, en un contexto de ausencia de formulaciones explícitas de políticas habitacionales adecuadas al déficit, la contradicción evidenciada entre declaraciones y compromisos asumidos internacionalmente frente al problema de la vivienda, en franca oposición a los resultados presentados, nos lleva a pensar que estamos frente a una política deliberada de expulsión poblacional más que a una política habitacional adecuada. En este sentido, entendemos que, si bien no se enmarca —no podría hacerlo, en tanto se desconoce cuál es el problema habitacional en la ciudad— en una política pública que plantee y escoja un problema definido, combinando las mejores herramientas para tratarlo, es, como ya dijimos, una política pública explícita sobre un problema definido, involucrando decisiones que afectan a la ciudad en su conjunto, y para la cual se destinaron importantes recursos de los tres niveles territoriales. ¿Por qué? Pues porque uno de los recursos normativos del que debió valerse el municipio fue la expropiación de los lotes, la que contribuyó a socavar aun más el raquítico presupuesto municipal. Empero,

los propietarios originales de esos lotes, nunca los reclamaron y, de hecho, no sólo pasó mucho tiempo hasta contactarlos, sino que varios no se hicieron presentes. Concretamente, el mejor balance entre recursos y necesidades podría haber sido incentivar la concreción de la usucapión, que muchas familias del asentamiento tenían iniciada, regularizar el asentamiento, e iniciar un programa de mejoramiento habitacional, en una zona ya provista de equipamiento e infraestructura, no inundable, evitando pagar el valor del suelo por parte del municipio.

Apoyemos nuestras conclusiones retomando los resultados de nuestras entrevistas.

En primer lugar, tal *política* ha sido posible sobre la base de una serie de condiciones (corrupción, y clientelismo)<sup>19</sup> y argumentos entrelazados (Figura N° 4), dentro de los cuales amerita que resaltemos los siguientes:

- a) la crisis de desocupación que afectaba la ciudad, y especialmente el sector de la construcción, lo que motivó las presiones de la UOCRA para implementar un programa de viviendas;
- b) las presiones de inversores empresariales cercanos al asentamiento, y de los vecinos «legítimos», aduciendo las externalidades negativas del asentamiento, sobre la desvalorización de sus inmuebles (estigmatización de usurpadores, violentos, peligrosos, actividades ilegales);
- c) la escasa o nula organización al interior del asentamiento, lo que favoreció el clientelismo y la cooptación de cada familia, por parte del gobierno, para la aceptación del programa de relocalización: una vivienda «digna»; una indemnización; llave por llave; casa por casa. Es decir, las casas no se pagarían y, además, recibirían una compensación por lo invertido. Tal fragmentación propició;
- d) que no se les diera ninguna participación a los habitantes a lo largo de todo el proceso, a excepción de aquellos que, individual pero en forma casi generalizada, se vincularon clientelísticamente con ciertos funcionarios, y pudieron «negociar» el barrio de destino. Todo confluye en el rédito político, y en que es un sector de una *altísima valorización potencial del suelo*, y, de no ser relocalizado el asentamiento, amerita una indemnización por minusvalías.

En segundo lugar, tanto los mapas de localización, como las figuras, muestran que, según los indicadores, se han empeorado las condiciones de habitabilidad de las familias relocalizadas, profundizándose la segregación socioespacial, con los más bajos índices de calidad de vida urbana y los más altos de vulnerabilidad socio-sanitaria;<sup>20</sup> están en una zona de riesgo ambiental, la superficie de espacios verdes es de 0 a 2,5 m<sup>2</sup>/habitante; no cuentan con transporte público cercano, ni equipamiento que incentive la interacción social. Por el contrario, las condiciones de no apropiabilidad del espacio, agravadas por el abandono que sienten los habitantes (no acompañamiento posterior al traslado), y la ruptura de las relaciones sociales y familiares a que fue-

**CUADRO N° 5** | Incremento porcentual del valor del suelo, Mar del Plata, 2001-2011, antes y después de la relocalización (\$/m<sup>2</sup>).

Barrio/Año	2001	2011	IP
Belgrano	15,2	18	15,6
Libertad	23	24	4,3
La Perla	180	392	117,8
San Carlos	450	1600	255,6
Promedio	167,05	508,5	204,4

Fuente: elaborado en base a información propia y Revista Mar-Prop, Catálogo inmobiliario, año 5, N° 59. Mar del Plata.

ron expuestos, pueden resumirse en su percepción de condiciones «deshumanizantes». Ello, a su vez, incrementa los problemas de convivencia y violencia, lo que aunado a la inadecuación de las viviendas a sus necesidades, conlleva a su mercantilización, y regreso a algún asentamiento, provocando un círculo perverso: dilapidación de recursos económicos públicos, profundización de la irregularidad y precariedad, incrementos del valor del suelo (Cuadro n° 5), expulsión de sectores populares extramuros, falta de servicios básicos, incremento de pobreza estructural, etcétera.

En tercer lugar, como vimos, otro de los argumentos era proveerles de una *vivienda digna*, pero tampoco la unidad habitacional satisface las necesidades de las familias, ni objetiva ni subjetivamente. Gran parte de los conflictos devienen de la poca flexibilidad para ampliación y, al no estar delimitados claramente cada lote, se producen «invasiones» que desatan procesos de violencia sobre la «propiedad privada». Por supuesto, todo redundo en la mayor fragmentación social y la no organización para reclamar, luchar y lograr mejores condiciones habitacionales. Ello tiene relación, también, con la poca funcionalidad y problemas de dimensiones que presentan las viviendas. En efecto, sobre la base del proyecto de las de un dormitorio, se agregan uno o dos más según el diseño del IPV, pero sin modificar el resto de las superficies; no se prevén ni se agregan ambientes que propicien privacidad, ni se incrementa el porcentaje de aberturas para ventilación e iluminación. Yuxtapuesto a estos *costos sociales*, el costo económico de cada vivienda resultó ser el doble que una de las mismas ca-

19. Si bien nuestros entrevistados no utilizaron el término «clientelismo», sí hubo una negociación e intercambio de favores casi generalizados, aunque prácticamente familia por familia, pero sobre un contexto de fragmentación y ausencia de organización en el asentamiento que dificultaba cualquier otra «negociación» que no fuera sobre lo «máximo» a que aspiraba cada uno.
20. El Índice de calidad de vida urbana es una medida resumen de análisis multivariado de educación, salud, vivienda y condiciones ambientales; y el Índice de vulnerabilidad socio-sanitaria contempla servicios públicos, educación, sanidad, vivienda, cobertura social. En Atlas territorial del Ptdo. de Gral. Pueyrredon, Grupo GES-PyT, Fac. Humanidades, UNMdP.
21. Queremos destacar que los «Contenidos básicos del Programa de trabajo social», de la municipalidad, preveía actividades previas, durante y posteriores a la relocalización con los habitantes del asentamiento, pero nunca se realizaron.
22. Cabría aquí retomar a Pradilla Cobos (1987:145), quien plantea la histórica imposibilidad de los sectores populares de acceder a una vivienda adecuada, con las características descritas en este ejercicio, y su diferencia con el «patrón» de una vivienda socialmente necesaria, que refiere a la vivienda usada por la mayoría y que es la que el Estado reconoce, finalmente, como componente del valor de la fuerza de trabajo.
23. Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, 28-11-2007; E.T. y otros c/Instituto de la Vivienda de la CABA, Causa N° 25831-3, 12-11-2008; y Héctor Mazzei (s/f): «Igualitarismo y derecho a la vivienda digna. Debate sobre el límite de la intervención judicial.

racterísticas construidas por cooperativas de desocupados, según el programa Techo y Trabajo, a lo que hay que adicionarle el valor de la expropiación de los lotes donde estaba el asentamiento: al precio del m<sup>2</sup> de suelo (\$450) en 2004, el «globo» de las 6 manzanas del asentamiento equivalía a casi el 14 % del presupuesto municipal de ese año. Al 7 de mayo de 2011, el m<sup>2</sup> estaría alrededor de U\$400 (Diario *La Capital*), pero en ninguna fuente oficial fue posible encontrar el monto efectivo que habríamos pagado la sociedad en su conjunto, la cantidad de lotes expropiados, los subastados, etc. y cuál será el uso destinado para los mismos. Es decir, posiblemente opere un cambio de uso del suelo, impactando aún más sobre su precio.

En síntesis, una política ineficiente, ineficaz, insostenible pero ¿legítima?, en torno a un hábitat residencial insustentable, diametralmente opuesto a las crecientes recomendaciones internacionales y, aun, a los requerimientos especificados en las normas de los distintos niveles territoriales. Los resultados del análisis nos exigen de abundar en que los indicadores de una vivienda adecuada en condiciones de dignidad, o bien, un hábitat residencial sustentable, se cumplían mayoritariamente en la localización del asentamiento. La relación pragmática que vincula la estigmatización de los habitantes de una zona de alta valorización social y económica, con su expulsión a condiciones de vida que vulneran los más elementales derechos, ha sido mediada por el rédito político y la valorización del suelo, que comienza como un reclamo y concluye efectivizada.

En este contexto, el problema no son los *indicadores*, ni los estándares estipulados, sino un buen gobierno, que sobre el conocimiento del déficit habitacional promueva programas de regularización combinados con otras de mejoramiento habitacional, con una serie de mecanismos y procesos diversos, que aborden y garanticen la integración socioespacial. O sea, una política pública. Programas como el IX-Dignidad acentúan el patrón excluyente que se conjuga en el planeamiento, la gestión urbana, el mercado de tierras, el sistema político y el sistema jurídico. En el caso abordado, un claro comportamiento especulativo de unos pocos propietarios, abonado por otros discursos «grandilocuentes», impulsó una relocalización cuyo resultado fue un enriquecimiento sin justa causa (MALDONADO COPELLO, 2003/06:10), a costa del empobrecimiento social y ur-

bano de 500 familias; primó la apropiación privada de las plusvalías, por sobre el derecho al goce de la construcción colectiva de la ciudad. Pero un derecho a la ciudad que no sólo significa infraestructura, equipamiento, espacios verdes, buena accesibilidad, y una vivienda adecuada, sino el derecho a participar y decidir sobre las cuestiones cruciales que atañen al conjunto de la ciudad y la sociedad, en general, y a estos habitantes, en particular.<sup>21</sup>

Sin embargo, la clave al obstáculo más férreo a este derecho podría estar en las dimensiones subjetivas que analizamos en torno a este problema: la estigmatización externa del asentamiento, y su reproducción como identidad negativa a su interior, potenciado por la poca organización-cooptación-mayor fragmentación, facilitando las condiciones de negociación y dispersión. En efecto, en la Figura n° 6 que presentamos, tal estigmatización se refleja en lo que se considera una *vivienda digna* para los sectores populares. Para los funcionarios involucrados, lo importante fue «el rédito político», «con poca *guita* se les mejoraron las viviendas»; «lo importante es 'que no se llueva'». <sup>22</sup> Para los habitantes que se quedaron en la nueva localización, a pesar de haber empeorado sus condiciones de habitabilidad, priorizan «no andar de prestado»; «un techo para los hijos»; «estar bajo techo», «comparado a lo que tenía...», pero reclaman «luz, limpieza y el colectivo», y que, finalmente, «no se los indemnizó», porque, en definitiva, «seremos villeros, pero somos humanos».

Empero, el menoscabo de una «vivienda adecuada en condiciones de dignidad» sólo al «techo», es también lo que emana de los ejemplos de jurisprudencia, tanto en lo que se reclama, como en lo que se entiende por ello en los tribunales.<sup>23</sup>

Programas de vivienda como el *Dignidad*, seguirán abonando las cifras preocupantes de los expertos del Pacto DESC, para quienes el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991), sentido encubierto, como diría Paul Bromberg, por discursos grandilocuentes que se bifurcan de las acciones públicas

. ❁





---

## BIBLIOGRAFÍA

### De textos

- AA.VV.:** *Bienestar habitacional. Guía de diseño para un hábitat residencial sustentable*. Santiago: Universidad de Chile-FAU-INVI/Universidad Técnica Federico Santa María/Fundación Chile, 2004.
- AA.VV.:** *Evaluación del bienestar habitacional en conjuntos de viviendas*. Santiago: Universidad de Chile-FAU-INVI/Universidad Técnica Federico Santa María/Fundación Chile, 2004.
- ALBANESE, Susana:** «Indivisibilidad e interdependencia de los derechos.» En Bidart Campos, G. (coord.): *Economía, Constitución y Derechos sociales*. Buenos Aires: EDIAR, 1997. pp.9-39.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES:** «Observación general 4. Sexto período de sesiones.» En [www.observatoriopoliticasocial.org](http://www.observatoriopoliticasocial.org); 1991.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ONU:** «Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari.» En [www.observatoriopoliticasocial.org](http://www.observatoriopoliticasocial.org), 2006.
- GHIOTTO, L. y PASCUAL, R.:** «Trabajo decente versus trabajo digno: acerca de una nueva concepción del trabajo.» En *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*. N° 44. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, 2010.
- GONZÁLEZ, Jorge; et. al.:** *Bogotá. Una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano, 2008*. Bogotá: PNUD, 2010.
- INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA:** *Manual de vivienda social*. En <http://vivienda.mosp.gba.gov.ar>  
— *Normas técnicas para proyectos de conjuntos habitacionales*. En <http://vivienda.mosp.gba.gov.ar>
- JIRÓN, P. y CORTÉS FUENTES, A.:** *Análisis de la política habitacional chilena y sus futuras orientaciones*. Documento de Trabajo N° 4. Santiago: INVI/Universidad de Chile, 2004.
- MALDONADO COPELLO, María Mercedes:** *Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto*. Notas de clase para los cursos de la Universidad de Los Andes y la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003/06.
- NÚÑEZ, Ana:** «Las moradas del olvido...como tragedia.» En NÚÑEZ y CIUFFOLINI (comp.): *Política y territorialidad en tres ciudades argentinas*. Buenos Aires: El Colectivo ediciones, 2011.  
— «Las moradas del olvido...como farsa.» En NÚÑEZ y CIUFFOLINI, *op. cit.*
- PRADILLA COBOS, Emilio:** «Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado.» En PRADILLA COBOS, Emilio (1987): *Capital, vivienda y Estado en América latina*. México: Fontamara, 1987.
- SABATINI, Francisco:** «La segregación social del espacio en las ciudades de América latina». En *Documento del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Serie Azul*, N° 35. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile/IEUT; 2003.
- WAUTIEZ, F. y REYES, B.:** *Indicadores locales para la sustentabilidad*. La Habana: Publicaciones Acuario; 2002.
- YUJNOVSKY, Oscar:** *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*. Buenos Aires: GEL, 1984.

---

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **De fuentes**

- Actas de Sesiones del Honorable Concejo Deliberante, y de la Banca Abierta 25
- Censos socio-demográfico de las familias Asentamiento Villa Paso, 1998 y 2004
- Código de Ordenamiento Territorial del Ptdo. de Gral. Pueyrredón
- Diario La Capital (varios)
- Ley N° 9573 (Ley Orgánica Instituto de la Vivienda)
- Ley N° 6021 (de Obras Públicas)
- Ley N° 11663 (Adhesión al Sistema Federal de Vivienda)
- Ley N° 23966 (modificación a la Ley del FoNaVi)
- Ley N° 24464 (creación del Sistema Federal de Vivienda)
- Ordenanza N° 6997/87 Reglamento General de Construcciones
- Ordenanza N° 11306/05 – Exceptúa de normas de habitabilidad de los programas de vivienda social
- Resolución N° 2260 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires (Sub-Programa Provincial «Dignidad»)