

# Feos, sucios y peligrosos o sus cambiantes combinaciones según los tiempos

*Laura Valdemarca*

Centro de Investigaciones María Saleme de Burnichon - UNC

CÓRDOBA, ARGENTINA

lau.valdemarca@gmail.com

## *Resumen:*

El siguiente ensayo pone de manifiesto, a través del análisis de tres políticas públicas de vivienda en diversos contextos históricos, cómo se fue construyendo a un sujeto de riesgo y se trató de neutralizar el posible impacto negativo de su accionar en el orden social y político a través de la adjudicación de una casa. El período abordado, por ahora abarca entre 1890 y 2010. Se considera que las políticas de vivienda manifiestan las tensiones políticas y sociales entre los sostenedores de un Estado de derecho y quienes real o potencialmente no encajan en el orden deseado. En relación a esta temática se abordarán tres contextos distintos: el fin del siglo XIX, la Guerra Fría y el Neoliberalismo.

*Palabras clave:* Políticas públicas; Córdoba; Acceso a la vivienda.

## SER CIUDADANO Y TENER DERECHOS

La cuestión del acceso a la vivienda por parte de los sectores populares, al menos en la ciudad de Córdoba, viene siendo objeto de políticas públicas desde fines del siglo XIX y ha generado diversas acciones cuya materialización última ha sido la de una vivienda física y su entorno, el barrio.

Es interesante rastrear y presentar algunas de las diferentes respuestas que dio el Estado, desde el momento en que la vivienda cobró el rango de cuestión social y fue, por lo tanto, objeto de decisiones públicas.

Se sostiene que las respuestas en tanto decisiones políticas estuvieron atravesadas por los contextos locales, nacionales y aún internacionales y traducen de manera fidedigna hegemonías y tensiones entre grupos de poder que disputaban el acceso a derechos de ciudadanía con más o menos éxito según el contexto. Del mismo modo, se puede argumentar que algunas de las políticas públicas en relación a la vivienda evidencian de manera bastante transparente los temores sociales y políticos que llevaron en cada momento histórico a dar soluciones y construir casas para los sectores populares, sin menoscabo de que en algunas oportunidades el planteo de la cuestión de la vivienda como derecho de los ciudadanos haya estado presente.

En esta oportunidad, se focalizará en tres momentos en los cuales es posible rastrear las iniciativas con relación a la vivienda en función de la construcción de un “otro”, el destinatario de la vivienda que podía convertirse —por diversas circunstancias— en un otro temido, peligroso. Que ese “otro” accediera a una vivienda constituía parte de una política de neutralización del peligro potencial que representaba en esos diversos contextos. Es bien cierto que estos tres momentos son ejemplos y que nuestro análisis pivotea sobre dos cuestiones y sobre ellas construimos esta interpretación. Una de las cuestiones es acerca de los derechos de ciudadanía que proponen los estados nacionales en diversos momentos históricos. Tales derechos implican una inclusión como ciudadano de alguien y una exclusión de otro. En principio, ser ciudadano es la condición de una persona que vive en una sociedad libre y es preciso que sus derechos sean garantizados en un orden democrático o al menos republicano, ya que ese orden requiere de ciudadanos para legitimarse. Los derechos, deberes y responsabilidades de la ciudadanía son el vínculo entre esos individuos y el Estado-Nación, para muchos y durante algunos períodos históricos ser ciudadano es ser “nacional” de ese Estado. Tal estatus promueve la aceptación de los deberes y da acceso a derechos y el Estado tiene la potestad de hacer valer esas obligaciones y esos derechos. No siempre la ciudadanía va asociada al goce de derechos, salvo el derecho al voto, necesario para legitimar el régimen representativo.

Los tres momentos seleccionados para el siguiente análisis recorren un período de cien años a través de los cuales hemos encontrado ciertos rasgos

comunes que trascienden la política de construcción de viviendas y que situamos en la cuestión de la ciudadanía y los derechos como contrapunto del rol de Estado de ordenar la sociedad de ciudadanos a través de sus prácticas.

Nuestro análisis parte de las primeras iniciativas a fines del siglo XIX hasta entrado el siglo XXI, pasando por los años '60. En los tres momentos hay coincidencias que nos permiten un eje conductor que trasciende la mera acción de construcción de viviendas, como se ha dicho. Como primer rasgo mencionamos el régimen político, en un panorama de inestabilidad típica del siglo XX en la Argentina, seleccionamos tres períodos de régimen republicano. En consonancia con el imperio del estado de derecho, vemos que esta apertura del sistema político permitió el acceso en las burocracias estatales de sectores que pudieron tener márgenes para la proyección de políticas sociales, un rasgo inexistente durante los períodos de gobiernos dictatoriales en la Argentina. En los tres casos hay otras cuestiones que los diferencian como veremos en el análisis pormenorizado, sin embargo, también es posible encontrar como hilo conductor otra cuestión que es la nominación de un "otro" es el ciudadano y que se volverá sujeto de esas políticas públicas, veremos cómo es que ese "otro" se vuelve sujeto de dichas políticas y las causas de esa atención.

## LA CÓRDOBA MODERNA CONTRA LOS RANCHOS, LA PESTE Y LOS DISTURBIOS

El primer caso seleccionado comprende el proyecto de construcción de viviendas en el Pueblo Nuevo en Córdoba, en las últimas décadas del siglo XIX. Estas primeras iniciativas públicas con relación a la vivienda fueron influenciadas por el empuje de los médicos higienistas que encontraron en el intendente Luis Revol una recepción positiva para sus preocupaciones. Así fue como los temores a los brotes epidémicos por las condiciones de salubridad de algunos habitantes, dieron lugar al primer proyecto de viviendas populares, considerado como precursor en el país, en 1888 (Boixados, 1997).<sup>1</sup>

Casi un lustro más tarde, la *Encíclica Rerum Novarum* del Papa León XIII inspiró la fundación de los Círculos Católicos de obreros que comenzaron a promover la vivienda para los trabajadores que adscribieran a dichos círculos. A nivel federal, la primera iniciativa data de 1905, casi veinte años después de Córdoba, cuando se autorizó al municipio porteño la emisión de un crédito para la construcción de viviendas obreras por medio de la ley 4.824, "Casas para obreros: construcción por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" (Arella, 2006). En la Capital del país, las casas comenzaron a construirse en 1907, cuando las de Córdoba estaban en pleno funcionamiento. Es notable que al momento de la piedra fundacional de lo que fuera el Barrio Buteler, construido aplicando la ley de Casas Baratas, el presidente José Figueroa Alcorta expresara las razones que impulsaban esas construcciones y claramente

decía quién es ese “otro” al que hay que dotar de una vivienda y por qué, coincidiendo con el proyecto cordobés:

El conventillo, el inquilinato y demás zahúrdas cerradas a la luz y al aire no limitan su acción al fermento de las protestas aisladas y los extravíos libertarios; no circunscriben su acción morbosa al desgaste gradual de lo que ha caído en sus garras, sino que extienden su influencia perniciosa sobre el porvenir, comprometiendo las energías vivas del país en un descenso seguro, pues nada hay más evidente que de ahí no pueden salir más que organismos valetudinarios, incapacitados para la lucha por el bien, por los ideales de la vida culta, por la conquista del progreso social.<sup>2</sup>

Este otro era similar al otro de la ley de Residencia a quien ésta preveía reprimir; era un otro a quien había que corregir, en este caso proporcionando un lugar que evitara el surgimiento de protestas y mejorara la integración de los individuos a la sociedad. En Buenos Aires, los conventillos promovían la convivencia de trabajadores explotados, la situación en Córdoba, menos industrializada que la Capital, no era la de predominio del conventillo sino del rancho, habitado por trabajadores, obreros y cuentapropistas. De todas maneras, los rancheríos también promovían la comunidad entre explotados o marginales así como protestas obreras de las que Córdoba no era ajena; no obstante, para esos primeros años lo más negativo de los ranchos era la impronta que le daban a la ciudad. El rancho opacaba la imagen de una ciudad moderna y pujante ya que era lo primero que se veía al ingresar a Córdoba desde cualquiera de las dos líneas de ferrocarril que unían a la ciudad con el litoral y la pampa. El rancho, la vivienda del Martín Fierro, era despreciable en una ciudad que quería alejarse del pasado colonial y del atraso que significaba el lastre y la cercanía con las provincias que no eran funcionales en el modelo agroexportador y que proveían de población a la Capital cordobesa.

Para otros, los rancheríos eran el foco de enfermedades y promiscuidad, cuestiones sobre las que el estado debía avanzar y ordenar para promover otro estilo de vida más civilizado. Las propuestas coinciden con una etapa de urbanización que pretendió ordenar los espacios y dar a cada sector social un lugar en esa ciudad. La cultura y el esparcimiento burgués iban a tener un lugar: teatros, parques, plazas y zoológico. La nueva burguesía con aires de aristocracia fue destinada a habitar la Nueva Córdoba cuyo trazado a partir de una diagonal (Avenida Argentina, hoy Hipólito Yrigoyen) rompían el damero colonial, religioso y tradicionalista que los cordobeses veían como rémora del pasado y el centro veía surgir bancos y hoteles símbolos del mundillo financiero y comercial moderno. Hasta los marginales y los delincuentes tenían su lugar con la construcción de la Cárcel modelo del Barrio San Martín y el Hospital Neuropsiquiátrico en el interior provincial. Los obreros, a quienes

no se podía excluir con grandes distancias por su funcionalidad con el modelo productivo, también fueron reubicados lejos de los ranchos insalubres que arruinaban el paisaje y las condiciones sanitarias del resto de los cordobeses y su destino fueron los márgenes de la Nueva Córdoba. Así surgió el proyecto del Pueblo Nuevo.

Los destinatarios del Pueblo Nuevo eran obreros, el lugar de la construcción, los arrabales de la ciudad, próximos al aguaducho de La Cañada, en un paraje denominado El Abrojal, uno de los ingresos a la ciudad, el que traía a los paisanos con los frutos de la tierra de La Rioja y Catamarca, además de parte del norte cordobés y donde funcionaba la Plaza de Carretas justamente para estacionar a los viajeros y promover los intercambios.

El gobierno municipal durante la intendencia de Luis Revol (1887-1890) resultó permeable a la concepción de los médicos higienistas cercanos al intendente. Justamente entre noviembre y diciembre de 1886 se había desatado un brote de cólera en Tucumán y se temía su llegada a Córdoba que, en la epidemia de 1867 había perdido casi el 10% de su población. Aún sin la excepcionalidad de la peste, Córdoba tenía altas tasas de mortalidad por las gastroenteritis, tuberculosis y difteria que encontraban asilo en las aguas servidas y los excrementos que se desparramaban por cualquier parte. Los habitantes de los ranchos, fueron ese otro amenazante para la población decente. Había que hacer algo.

Por otra parte, los grupos más afectados por la condición y costo de las viviendas eran los trabajadores que, en el peor de los casos, podían convertirse en temibles activistas anarquistas. Si bien en Córdoba la incidencia de estos grupos fue eficazmente controlada por los sectores católicos, no hay que menospreciar el temor de las elites hacia ese “otro” disruptivo que podía alterar el orden social y la paz que el progreso y la modernización auguraban a la Argentina. La ciudad había crecido vertiginosamente en los márgenes urbanos a fines del siglo XIX, los parajes de La Toma y los Arrabales, a orillas del río Suquía y del aguaducho de La Cañada respectivamente, considerados espacios tradicionales de rancharíos de criollos y mestizos y postas de carretas. Pero el crecimiento demográfico empujó a los más pobres a las cercanías de los otros ingresos, ahora coincidentes con las estaciones del Central Argentino y del Córdoba-Buenos Aires.

Algo similar sucedía con el hacinamiento en las viviendas de material ubicadas en otras zonas más residenciales. La versión cordobesa del conventillo difiere de la porteña, en Buenos Aires se trataba de una vivienda múltiple familiar donde el espacio individual se limitaba a una habitación y se compartía el baño, el patio y la cocina; en Córdoba se llamó conventillo a la construcción de varios ranchos en un terreno para alquiler.

Cabe agregar también que los métodos de evacuación de aguas servidas y la provisión de agua corriente y potable fueron mejorándose, aunque este

proceso fue avanzando a un ritmo más lento que el del crecimiento demográfico. Todo esto generaba un panorama que no se había previsto cuando comenzó a alentarse la inmigración masiva. De ahí en más hubo muchos proyectos de urbanización, como el de la Nueva Córdoba, que no apuntaban a los sectores populares sino que, por el contrario, buscaban una urbanización de categoría y moderna para alejar a la burguesía de los focos insalubres y de retraso cultural.

Es interesante observar cómo la confluencia de los médicos higienistas y la del jefe comunal condujo al primer proyecto de vivienda obrera en la ciudad, aun cuando la preocupación que prevaleció fue la sanitaria y no se haya habilitado una discusión sobre el acceso a la vivienda digna. El objetivo era que los trabajadores vivieran en condiciones de ventilación, higiene y comodidad que garantizaran su bienestar y su incorporación al mercado laboral y que no fueran fuentes de conductas promiscuas ni que sus condiciones de hacinamiento produjeran focos infecciosos. Con ese propósito se construyeron más de ochenta casas unifamiliares, alrededor de un jardín compartido y con un patio individual, dos habitaciones, comedor, letrina, agua corriente y sumideros, con una superficie cubierta de 66 m<sup>2</sup>. La municipalidad se convirtió en la planificadora, constructora y administradora de las viviendas para alquilar.<sup>3</sup> Entre las consideraciones que permitieron la concreción del proyecto estaban, por ejemplo, la de mejorar la vida de las familias obreras, no sólo en términos de calidad de la vivienda que iba a asegurar bienestar a la familia y al resto de la población tras proporcionarle un entorno más salubre, sino también en términos de la disponibilidad de sus ingresos ya que el monto de los alquileres debía ser armónico con los recursos de una familia trabajadora. El territorio del emplazamiento —como se ha dicho— eran los arrabales situados al margen sudoeste de la ciudad, lugar de arribo de las carretas que venían de las sierras con sus frutos de la tierra. Se trataba de terrenos fiscales y eso abarataba el costo de la empresa. Es importante señalar que, como en los emprendimientos que presentaremos seguidamente, la ubicación de los sectores populares fue en las zonas marginales. Sin descartar la intención *a priori* de exclusión o alejamiento de las poblaciones reubicadas, propósito que no puede ser constatado directamente en las fuentes, sí se verifican los presupuestos acotados que se asignaron a todos estos emprendimientos, lo cual desde el principio limitó los gastos incluyendo el de los terrenos.

Conseguir terrenos fiscales o devaluados por el mercado se convirtió en un imperativo en los tres casos analizados. En el Pueblo Nuevo y a pesar de las numerosas críticas, las construcciones se concretaron y tuvieron ocupantes. En diversas oportunidades su destino fue cambiando conforme hubo necesidades por inundaciones, personas con certificación de pobreza y conducta irreprochable y también hubo ocupantes no autorizados. Para el año 1904, desde el municipio se intentaba que familias obreras de moralidad insospe-

chable ocuparan las viviendas y se preveía el desalojo de personas con enfermedades contagiosas. Como se ve, el proyecto fue perdiendo sus objetivos iniciales; desde la necesidad de control al “otro” promiscuo, generador de enfermedades o de disturbios sociales, se viró hacia el estímulo o premio al “otro” adaptado a las condiciones de asalariado incluso católico, que demostrara capacidad de ahorro y que adhiriera a los principios morales y religiosos que el sistema exigía. Es importante remarcar que en éste y otros casos, las élites reformistas sintieron la obligación de “educar” al subalterno, controlar su forma de vida y componerla según las pautas de higiene, sociabilidad e intimidad burguesas. La burguesía se erigió como tutora del deber ser moral y social.

Algunos años más tarde, los médicos higienistas tuvieron éxito en Bilbao, Buenos Aires y otras ciudades en lo que a apoyos estatales se refiere, aunque ya para la segunda década del siglo XX hubo otras instituciones que se ocuparon de la vivienda obrera frente al retraso público por solucionar la nueva cuestión social surgida con el capitalismo.

#### LA CÓRDOBA DESARROLLISTA Y LOS PLANES DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA

Otra de las iniciativas que deseo recuperar surgió en un contexto muy diferente, aunque coincidente en la delimitación del “otro” sobre el cual había que operar para desactivar posibles efectos disruptivos. En este caso, el contexto es la Guerra Fría, en los años dorados de la posguerra durante los cuales, los Estados Unidos desearon implantar una Pax Hemisférica Americana, cuyo costo, descartada la diplomacia del garrote de comienzos del siglo XX, iba a ser la diplomacia del dólar. Con ese espíritu, sucesivas iniciativas de los EE.UU. y los países latinoamericanos incorporaron en sus agendas de cooperación la cuestión del desarrollo y la modernización atacando a través de políticas colaborativas los problemas de analfabetismo, acceso a la tierra y a la vivienda. En aquel contexto, la amenaza a neutralizar era el “enemigo interno”, conceptualizado por la Doctrina de Seguridad Nacional conforme a aquel mundo bipolar y de guerra generalizada como el enemigo comunista, marxista, procedente de la clase obrera, los campesinos, los intelectuales o los jóvenes. En suma, en un nuevo contexto, se definió un “otro” sospechoso al que había que neutralizar políticamente. Las acciones represivas, con su versión de guerra de baja intensidad, fueron direccionadas hacia los activistas y opositores movilizados contra la dominación estadounidense. Hacia los eslabones más débiles del desarrollismo latinoamericano, para evitar que fueran seducidos por el discurso revolucionario, había que generar otras políticas de cooptación, lo que fue ideado por la Alianza para el Progreso.

En 1961, los presidentes Arturo Frondizi y Jairo Quadros de Argentina y Brasil, respectivamente, habían firmado la Declaración de Uruguayana por

la que garantizaban el resguardo de su política internacional sudamericana en consonancia con su esencia occidental y cristiana, la preservación de la democracia y la profundización de los programas de desarrollo para paliar el progresivo empeoramiento de la condición de vida de muchos sectores al tiempo que se comprometían con los principios de la Alianza para el Progreso. En ambos países, las democracias no perduraron: en Brasil hubo un Golpe de Estado en 1964 y en Argentina, si bien no se llegó al golpe militar, el presidente Frondizi debió renunciar y en las siguientes elecciones se impuso otro radical, Arturo Illia. Éste, continuó con algunas de las políticas iniciadas por su antecesor en esa línea y en Córdoba, otro radical, el gobernador Justo Páez Molina le encomendó al Secretario General de la gobernación, Ramón Mestre, la implementación de un plan de vivienda en el marco de las propuestas de la Alianza para el Progreso.

El mismo estuvo previsto por la ley 4.811<sup>4</sup> y se trataba de la Administración del Plan Trienal de Obras Públicas que incluía la construcción de viviendas. Uno de los proyectos para la ciudad consistía en la construcción de cien viviendas destinadas a los trabajadores públicos de cuello azul, vinculados a tareas de mantenimiento y construcción que habitaran en viviendas precarias, ya fuera por la calidad de los materiales y métodos de construcción o la ocupación del terreno. Se seleccionaron trabajadores que tuvieran familia. La selección estuvo a cargo de dos trabajadoras sociales —contratadas para el Plan de Viviendas—, que evaluaron las capacidades de compromiso de los futuros propietarios y la composición familiar. Los beneficiarios se organizaron en una sociedad mutual; el Estado proporcionaba los materiales y el terreno y los futuros dueños de las viviendas, la mano de obra. Los materiales y los terrenos no eran donados sino que los beneficiarios incurrieran en un préstamo hipotecario a largo plazo, con financiación procedente de la Caja de Jubilaciones de la Provincia y las cuotas fueron descontadas automáticamente desde los salarios de los trabajadores. Si bien algunos eran albañiles o realizaban tareas de mantenimiento en obras públicas debieron aprender el oficio de constructor, supervisados por un arquitecto provisto por la Dirección de Obras Públicas. Debieron armar el barrio completo, desde el desmonte hasta los sistemas cloacales, los bloques y placas para el montaje de las casas, pavimentación, etc., con su trabajo extra y en el tiempo que quedaba luego de cada jornada laboral de lunes a viernes y los fines de semana. El lugar seleccionado era un lote fiscal, llamado Vivero Norte, en el confín oeste de la Ciudad de Córdoba. El proyecto involucró también a las esposas de los albañiles que preparaban las comidas y meriendas en los horarios de trabajo y organizaban otras actividades recreativas entre las familias. El entramado relacional fue montado por las dos trabajadoras sociales y un sociólogo que presentaron el proyecto entre los vecinos originales lo cual fue muy positivo ya que se armaron algunas solidaridades con los habitantes previos, evitando también las suspicacias por



parte de los antiguos pobladores de modo que el nuevo barrio no fue vivido como una imposición o la sospecha de que se instalaban villeros.

A esta iniciativa se le sumó la mediación de aquellos profesionales en las frecuentes problemáticas que implicaba esta acción colectiva de más de treinta familias. Como se puede notar se trataba de un proyecto impregnado de las nuevas corrientes cepalianas y la acción transformadora de las Ciencias Sociales. El proyecto casi zozobró con el fin del período semidemocrático que culminó con el Golpe de junio de 1966. La dictadura de Onganía desfinanció la construcción. A partir del Golpe, los mutualistas quedaron a la deriva ya que no se recontrató a las trabajadoras sociales, cuyo papel como mediadoras había sido fundamental ni al sociólogo. Las viviendas se terminaron con aportes particulares de los mutualistas, el apoyo de los mismos vecinos originarios que daban a créditos algunos materiales de construcción y erráticos préstamos de la Caja de Jubilaciones de la Provincia, logrados más por vínculos personales que por la intención de sostener la ayuda mutua. Ya se adelantó que una vez producido el Golpe y la consiguiente intervención provincial, también se desvinculó a los profesionales que estaban participando y los mutualistas quedaron con sus limitados recursos para terminar la construcción de las viviendas, objetivo que finalmente lograron.

En este proyecto como en el anterior, es posible reflexionar acerca de cuál fue el significado otorgado a la vivienda propia; la cuestión aparece ligada a necesidades políticas del momento, como era contrarrestar un posible efecto disruptivo desde los sectores peronistas cuya participación política se encontraba negada por la proscripción del Partido Peronista pero que actuaban a través de sus sindicatos. La presencia de grupos independientes y de izquierda también se estaba haciendo visible entre los trabajadores. En el caso de estos trabajadores, la posibilidad de acceso a una vivienda dependió de su capacidad de disciplinamiento: las horas post laborales las dedicaron a la construcción, los instrumentos de financiamiento a largo plazo y la misma hipoteca eran mecanismos de control instando a los trabajadores a disciplinarse y preservar su trabajo, dado que se constituyeron en deudores hipotecarios por más de treinta años; finalmente, el involucramiento de las esposas y de las familias actuaron para reforzar los compromisos sociales, alejando a los trabajadores de cualquier influencia que los distrajera del objetivo de finalización de la casa propia.

## CÓRDOBA Y LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN ÉPOCA DE NEOLIBERALISMO Y FOCALIZACIÓN

El tercer caso que se desea presentar son los proyectos de erradicación de villas miseria, regularización de situación de vivienda y mejoramiento de

barrios que con diferentes financiamientos y niveles de gestión, provincial, municipal y/o nacional que se dieron entre fines de los años '90 y la primera década del siglo XXI. Dada la continuidad democrática podemos contar para el análisis con un período que ya abarca las tres décadas y eso reviste importancia por la continuación de los programas. En tanto hay una cantidad ingente de programas, se limitará a analizar algunas experiencias en la ciudad de Córdoba tal como se viene realizando. El objetivo que recorre el análisis sigue siendo el mismo: valorar cuál es la intencionalidad subyacente en algunas de las políticas de vivienda y qué tensiones existen, qué conflictos se muestran y cuál es el significado que diferentes sectores le asignan a una política de vivienda. La diferencia con los dos casos analizados anteriormente es que ahora nos encontramos con una continuidad en el tiempo y con una cantidad importante de programas y experiencias además de otros datos estructurales como son la ruptura del contrato del Estado Benefactor con sus ciudadanos a la que se suma otra ruptura que es la de la sociedad salarial y de crecimiento sostenido de la economía. Ambas produjeron modificaciones de alto impacto en la sociedad, especialmente en las funciones integradoras que tenían tanto el Estado Benefactor como la sociedad salarial.

La gestión habitacional desde el retorno a la democracia atravesó numerosas circunstancias y condicionamientos, a grandes rasgos podemos decir que el Estado de Derecho ha sido permeable a las demandas de diversos sectores organizados y que casi al mismo tiempo ha eliminado la dimensión política de la problemática de acceso a la vivienda. En efecto, las diversas acciones para la construcción de viviendas hacen hincapié en su impacto ambiental y social y han incorporado como nunca antes al tercer sector en los procesos de participación. Sin embargo, los conjuntos habitacionales no están vinculados a la trama urbana más que aleatoriamente lo cual contribuye a la desconexión, dificultades de acceso de los pobladores hacia el centro urbano, problemas para la generación de capitales como el social, y promueven conductas autoestigmatizantes, autosegregativas y de discriminación, por lo tanto se agregaría un problema nuevo en un contexto de desarticulación de muchas de las relaciones sociales que habrían sostenido el paradigma societal hasta los últimos años del siglo XX.

En los comienzos de la transición, las experiencias de organización por la vivienda dan cuenta de la incorporación del tercer sector y de la gestión mancomunada de los recursos en varias oportunidades que finalizaron con el traslado de pobladores de villas de emergencia hacia barrios construidos a veces con el sistema de ayuda mutua. Se produjo en muchos de esos pobladores un interesante proceso de empoderamiento ya que se vincularon con el gobierno para la solución exitosa de sus carencias habitacionales. Esto trajo aparejado otros componentes como fueron la consolidación de organizaciones de base, tales como cooperativas o mutuales, que contribuyeron al desarrollo de otros

capitales para continuar con la satisfacción de nuevas necesidades en aquellas poblaciones. No obstante, las circunstancias cambiaron rotundamente a partir de la década del noventa. Una de ellas fue la acentuación del proceso de adaptación a las demandas de los organismos financieros internacionales produciendo internamente el fin del Estado Benefactor; si bien esto traía aparejado el ingreso de préstamos o financiamientos para políticas sociales focalizadas, las consecuencias de la apertura económica y la desregulación de la economía fueron la caída abrupta de las prestaciones sociales del Estado y de la demanda de mano de obra. Esto ocasionó la paradoja de que se construyeran viviendas con fondos provenientes de los organismos internacionales pero no podían ser sostenidas por sus beneficiarios por no tener trabajos estables para las tareas de mantenimiento, ampliación, etc. El sistema nunca llegó a paliar el déficit habitacional a pesar de la cantidad importante de viviendas construidas y mejoradas. Hubo también un aprendizaje político de parte de los excluidos del sistema. En la ciudad de Córdoba, desde fines de la década del ochenta, varias de las organizaciones del tercer sector venían transitando la forma de cooperativa de tierra, vivienda y consumo y en 1992 constituyeron la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS) en diálogo con una Mesa de Concertación de Políticas Sociales (MCPS) organizada por el gobierno provincial. La relación de colaboración entre la UOBDS y la MCPS perduró hasta la crisis política cordobesa de 1995 a partir de la cual se inició una relación primero de confrontación y estigmatización y luego de cooptación de algunos dirigentes de la UOBDS por parte del gobierno provincial quebrando la unidad de la UOBDS.

La estrategia del gobierno fue funcional a su objetivo de dislocar un movimiento social de los excluidos. El gobierno comenzó a otorgar el beneficio de la vivienda a algunas organizaciones y, en la larga lista de demandas, comenzó a hacerse un uso pautado de los diversos planes sociales focalizados, entre ellos los de vivienda. Esto fue posible porque las diferentes organizaciones de base que conformaron la UOBDS eran distintas entre sí, las había más o menos politizadas y más o menos confrontativas, algunos de los dirigentes habían sido líderes sociales en la década anterior, otros eran activistas religiosos, otros habían tenido trayectorias sindicales en los años '70 y otros no registraban un pasado vinculado a la vida pública. Sin embargo, entre todos se fue logrando una conciencia mayor sobre el derecho a la vivienda, incorporando por esos años una visión bastante pesimista sobre la exclusión socio-económica que el neoliberalismo les tenía asignada. Las diferentes cooperativas se venían organizando a través del ahorro para la compra de terrenos y posterior construcción de las viviendas. Había distinto nivel de desarrollo en ese aspecto, aunque todas tenían que lidiar con el oportunismo de sus socios para la continuidad de la cooperativa porque se tornaba dificultoso aún el pago de la cuota social o la cooperación en algunas acciones comunitarias. La

estrategia del gobierno fue cooptar a algunas cooperativas más consecuentes con las políticas de diálogo del gobierno y entregarles las viviendas “llave en mano”. Una de las soluciones implementadas fue el llamado Plan “Mi barrio, mi casa, mi vida” o barrios ciudad con fondos procedentes del Plan Arraigo del Banco Interamericano de Desarrollo para mejorar la calidad de vida de familias instaladas en terrenos inundables. La búsqueda de terrenos para el macro emprendimiento implicaba la relocalización en las periferias urbanas, los barrios tuvieron infraestructura comunitaria y equipamiento y las viviendas eran unifamiliares de 42 m<sup>2</sup> cubiertos.

Con esta nueva política social focalizada cada individuo o familia se hacía adjudicatario de una vivienda porque vivía en una zona de riesgo, pero la política se estaba usando para neutralizar el riesgo político de las personas. Como se ve, el Plan fue funcional a los objetivos del gobierno de contrarrestar el efecto confrontativo de la UOBDS y utilizó varias tácticas de persuasión y represión para deslegitimar el accionar de la Unión. Como en otras ocasiones y por razones justificadas, las familias fueron relocalizadas y trasladadas, la gestión de la vivienda no estuvo atravesada por la idea del derecho sino por la de calidad de vida, se unieron consideraciones ambientales como la inundación con la necesidad de desarraigar a las personas de espacios que ocupaban precariamente y los propietarios legales requieran para otros fines. En este contexto, se es sujeto de una política social no por el hecho de ser ciudadano, sino por otros atributos como ser pobre, vulnerable, con necesidades básicas insatisfechas (NBI), marginal, incapaz de proveerse del bien por sí mismo y esas carencias pueden convertir a ese ciudadano en políticamente peligroso. Tampoco entraron en consideración las modificaciones estructurales en el mercado de trabajo que dejaron fuera de inserción a esa población adulta ni otras exclusiones que, sumadas forman una espiral de desventajas y que son propias de las etapas de desarrollo capitalista y del apartamiento del Estado para generar políticas de inclusión. Las relocalizaciones no promovieron una ciudadanía comprometida ni empoderada, no previeron que si esas personas no podían generar ingresos sus vidas seguirán deteriorándose, aumentando el conjunto de ciudadanos no integrados. No hubo una idea de pertenencia, inclusión, ni igualdad en estas formas de promover la ciudadanía, ni desde el Estado, ni desde los demás ciudadanos. En el trabajo de campo que se realizó, se ha comprobado también que el acceso a la vivienda se vive en muchos sectores como un sueño, más que como un derecho y esto ha sido fomentado por el discurso oficial, incluso, para uno de estos barrios se eligió el nombre de Ciudad de Mis Sueños. Sin menoscabar el hecho de cuánto alivio logra una familia con la vivienda propia, es interesante destacar que cuando el derecho se transforma en un sueño se logra desactivar el proceso de concientización sobre las responsabilidades ciudadanas y el propio empoderamiento de los individuos además de frenar cualquier tipo de acción colectiva para la promo-

ción autogestionada, y eso fue lo que se promovió para los primeros adjudicatarios de viviendas. Los demás debieron aprender a partir de postergaciones y estigmatizaciones.<sup>5</sup>

## INTENTO DE CIERRE

Se han recorrido tres políticas de vivienda a lo largo de poco más de un siglo. Se ha mostrado cómo la vivienda se constituye como objetivo visible de políticas públicas orientadas a alejar, neutralizar y cooptar al “otro” peligroso, temido, excluido. En diversos momentos históricos, ese otro pudo convertirse en factor de disrupción. Si bien los contextos son muy disímiles, como se dijo al inicio, es posible hallar semejanzas. Entre fines del siglo XIX y comienzos del XX el rápido desarrollo capitalista originó una clase obrera que prometía ser un actor disruptivo a partir de sus insatisfacciones salariales y laborales, las formas de acción del Estado fueron desde la ley de Residencia hasta la promulgación de las primeras leyes laborales pero en general fue un Estado prescindente en la cuestión social. No obstante, en la estructura de dominación suelen colarse agentes más liberales o más preocupados por subsanar algunas de las peores condiciones de funcionamiento del sistema de dominación, en la Argentina hubo varios ejemplos y actores preocupados por la cuestión laboral y social. La construcción de viviendas para obreros puede enmarcarse en el intento de los sectores más sensibilizados con la cuestión social. Más tarde, durante la Guerra Fría, las amenazas comunistas y peronistas procedentes del movimiento obrero también incentivaron a la búsqueda de soluciones a algunas condiciones de vida de los obreros mientras que no se escatimó en el uso de la represión, baste recordar el Plan ConIntEs (Comoción Interna del Estado). Entonces se procuró aliviar la situación de vivienda de algunos trabajadores, al tiempo que se generaban numerosas condiciones a fin de lograr su disciplinamiento. A partir de la transición democrática, se produjeron las reformas neoliberales que expulsaron a la población adulta y económicamente activa del mercado laboral, desde esos excluidos, la certeza de la perennidad de su situación generó diversos tipos de movilización y organización. En este caso el Estado nuevamente aplicó las recetas conocidas, aunque el factor represivo tuvo los límites que impone la vigencia del estado de derecho y la represión fue menor con relación a otros períodos, en los cuales se apelaba impunemente a la misma. Cabalgando con el achicamiento del mercado de trabajo y la consiguiente imposibilidad de los ciudadanos de satisfacer sus derechos laborales, por ejemplo, se iniciaron las acciones tendientes a proveer bienes insatisfechos como la vivienda y ésta en lugar de un derecho pasó a ser un sueño. Es posible visualizar que en los tres momentos, antes que un ciudadano al que el Estado garantiza sus derechos hay un “otro” construido al

que se le teme, al que es necesario neutralizar para que el sistema funcione sin demasiados conflictos ni cuestionamientos.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Ver también Boixadós (2000).
- <sup>2</sup> Citado en Cravino (2009).
- <sup>3</sup> Al respecto, cf. Boixadós (1997) y Blanco (2010).
- <sup>4</sup> Ley 4.811, Aprobación del Plan Trienal de Obras Públicas 1965/67. Asignaba a los planes de vivienda \$1.000.000.000. Entre los objetivos figuraba el de reactivar la economía provincial y promover el progreso general. Autorizaba a contratar personal por fuera de la administración provincial. Fuente: Índice de Leyes de la Provincia, s/f, Tomo 39. Cabe agregar que en 1965 se creó el IPV (Instituto Provincial de la Vivienda) sobre la base de la Comisión de Vivienda. El objetivo del IPV era la construcción de viviendas con determinadas características técnicas y sociales, el aliento a la ayuda mutua, la promoción de la participación vecinal, gremial y social y finalmente promover y aprovechar la capacidad de ahorro para vivienda de aquellos sectores populares que no accedieran a ella por otras vías. Ley 4.849, Índice de Leyes de la Provincia, s/f, Tomo 40.
- <sup>5</sup> Cf. De la Vega (2010), Franco y Medina (2011), Elía et al. (2010), Valdemarca et al. (2015), entre otros.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARELLA, Felipe (2006): “La vivienda popular. Aspectos antropológicos y sociales de las cooperativas de viviendas”, *Documentos de Trabajo de la Universidad de Belgrano*, Buenos Aires, 136, pp. 1-55, disponible en [[http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/136\\_arella.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/136_arella.pdf)].
- BLANCO, Jessica (2010): *Problemática habitacional y conflictos de intereses: las casas municipales de Pueblo Nuevo a principios del siglo XX*, Córdoba, Editorial de la Municipalidad de Córdoba.
- BOIXADÓS, Marfá Cristina (1997): “Crecimiento urbano en un periodo de expansión económica, Córdoba 1870-1895”, Tesis de Doctorado, inédita, UNC, Córdoba.
- BOIXADÓS, Marfá Cristina (2000): “La vivienda como parte de las políticas de salud del municipio de Córdoba entre fines del siglo XIX y principios del XX”, ponencia presentada en *Primeiras Jornadas de História Regional Comparada*, Porto Alegre; disponible en [<http://cdn.fee.tche.br/jornadas/1/s9a5.pdf>].
- CRAVINO, Ana (2009): “Política de las ciudades. Una historia sobre la transformación de la habitación popular en Buenos Aires (II). Del conventillo a las Casas Baratas, la

- casa chorizo y el cottage”, *Café de las Ciudades*, año 8, 77; disponible en [[http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_77\\_p.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_77_p.htm)].
- DE LA VEGA, Candelaria (2010): “Política habitacional y ciudadanía, el programa Mi casa, Mi vida en la ciudad de Córdoba, Argentina”, *Revista Encrucijada Americana*, Santiago de Chile, 4, 1, pp. 70-97.
- FRANCO, María José y MEDINA, Leticia (2011): “La protesta territorial en Córdoba entre el auge y la crisis neoliberal (1989-2003)”, ponencia presentada en *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto Gino Germani, UBA; disponible en [<https://www.aacademica.org/000-093/63.pdf>].
- ELÍA, M. Cecilia; GAUNA, Marisol y NIETO, Mercedes (2010): “Pobreza y ciudadanía: ¿una relación posible? Aportes para la reflexión desde la realidad de las mujeres de un barrio del conurbano bonaerense”, *Margen, Revista de Trabajo Social*, 58; disponible en [<https://www.margen.org/suscri/margen58/gauna.pdf>].
- VALDEMARCA, Laura; GONANO, Graciela; BONAVITTA, Paola; DUBOIS, Juan; LAURENTI, Alessandra; LÓPEZ, Maricel y PATIÑO, María José (2015) “La 38. Resistencias al Neoliberalismo”, micro-documental, Serie Materiales Didácticos; disponible en *Ansenuza* [<https://ansenuza.unc.edu.ar>], Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades María Saleme de Burnichon, Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC, Córdoba.