

Garbellotto, Ludmila

ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE
VIVIENDA SOCIAL. (MADRID, ESPAÑA 1986-CÓRDOBA, ARGENTINA 2001)
CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, vol. 14, núm. 14, junio, 2013, pp. 91-118

Universidad Nacional del Nordeste
Resistencia, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369233934005>



CUADERNO URBANO. *Espacio, cultura, sociedad*,
ISSN (Versión impresa): 1666-6186
cuadernourbano@gmail.com
Universidad Nacional del Nordeste
Argentina

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN Y
GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL. (MADRID, ESPAÑA
1986 – CÓRDOBA, ARGENTINA 2001)**

Ludmila Garbellotto

Arquitecta, doctoranda por la facultad de arquitectura, diseño y urbanismo de la Universidad Nacional de San Juan, Argentina. Magíster en proyecto avanzado de arquitectura con especialidad en gestión urbana por la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, España. Posgrado en hábitat y pobreza urbana por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es becaria de posgrado tipo II de CONICET, con sede en AVE-CEVE, Córdoba, Argentina. lgarbellotto@ceve.org.ar.

Resumen

Durante esta investigación se analiza comparativamente el proceso de formación y gestión llevado a cabo para la implementación de dos programas de vivienda social; el *programa de realojamiento de población marginada Barrios de tipología especial*, implementado en Madrid, España (1986) y el *programa nuevos barrios “Mi casa, mi vida”*, en Córdoba, Argentina (2001). Ambos fueron ejecutados para resolver la problemática habitacional de grupos marginales, a través del traslado y realojo en nuevos barrios construidos especialmente para estos sectores. Se procura estudiar el proceso de formulación e implementación de dichos programas, intentando descubrir si era posible predecir desde su formulación las problemáticas actuales de exclusión urbana como un agravante a las de exclusión social. Será objeto de este artículo reflexionar sobre la capacidad del Estado para incidir en los modos de hacer ciudad incorporando o no las necesidades de integración sociourbana de las poblaciones afectadas.

Palabras clave

Villas de emergencia, chabolas, relocalizaciones, traslados, programas habitacionales.

Abstract

This research paper analyzes and compares the structures and management processes of the implementation of two social housing programs: the “Marginal Population Re-Housing Program – Suburban Special Typology (BTE)” in Madrid, Spain, 1986, and the “New Neighborhoods Program –My House my Life”, in Córdoba, Argentina (2001). Both programs were designed to solve the housing problems of marginalized groups, through relocation and re-housing of the affected people to new neighborhoods built especially for them. The purpose of this comparative analysis was to study the process of design and implementation of the two housing programs, trying to find out if it was possible to predict, from the formulation and execution of such programs, issues of urban exclusion as an aggravating factor of social exclusion. The object of this article is to reflect on the state’s ability to influence urban development, through the incorporation or non-incorporation of social-urban integration needs of the affected populations.

Keywords

Slums – Relocations- Re-housing- Housing programs.

INTRODUCCIÓN

Se plantea el estudio comparativo de dos programas de vivienda social, analizando similitudes y diferencias desde su formulación, implementación y resultados. Si bien las situaciones espacio-temporales de ambos programas son distintas, se encuentran durante el análisis del proceso de realojo de las comunidades destinatarias procesos de implementación muy similares. El análisis comparativo nos conduce a cuestionarnos la calidad de los procesos de planificación y de relevamiento de la demanda habitacional, observando en particular el rol del Estado en el diseño de programas de vivienda.

También se observa la intervención de los beneficiarios durante el proceso de gestión, cuestionándonos la efectividad de los procesos de participación. Como resultado, en ambos casos se evidencian situaciones extremas de inadecuación tipológica, urbana y social de las propuestas diseñadas exclusivamente para los grupos afectados. Las experiencias del programa “Barrios de Tipología Especial” en Madrid-España y del programa nuevos barrios “Mi casa, mi vida”, en Córdoba, Argentina, nos permiten exponer los inconvenientes de intervenir en las ciudades con programas de vivienda social diseñados perimetralmente a las necesidades y capacidades de sus beneficiarios.

2. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES

2.1. Madrid, España: 1986

Según investigaciones del Instituto de Antropología y Trabajo Social de Granada (TEJEDOR, 2001), se considera que la población gitana española representa el 1,5 % de la población total española. De este porcentaje, aproximadamente el 40 % concentra sus hogares en las regiones de Andalucía, Madrid, Cataluña y la comunidad valenciana.

A finales de la década de los 70 existían en Madrid aproximadamente 40.000 chabolas. En estas circunstancias, la nueva situación política de la época (cambio político democrático) y la conformación de movimientos asociativos vecinales ponen en marcha un nuevo plan de remodelación de barrios (cuyo punto de partida formal y legal sería el decreto Garrigues Walker de 1979) que modifica radicalmente las periferias madrileñas, remodelando más de 30 barrios, con la construcción de 39.000 viviendas que alojan a más de 150.000 personas.

Sin embargo, frente a esta medida quedan reductos de *chabolas*¹ repartidas por toda la ciudad, conformando pequeños núcleos muy dispersos y ocupados ya no por obreros

1- *Chabola* es definida por EDIS (2001) como vivienda en una estructura temporal, no apropiada según legislación estatal, provisional, etc. Para Tejedor (2001) representa uno de los signos más inequívocos de exclusión social. Aparece como parte de un conjunto de elementos y formas de vida características de un grupo social.

2- Proyecto de investigación “Una estrategia integral y definición de políticas socio-habitacionales a partir de los códigos de valores, derechos y necesidades de la población en Villas de Emergencia de la ciudad de Córdoba” (PICTOR 20464). Este trabajo se lleva a cabo en red, entre el Instituto de Investigación y Formación de la Administración Pública (IIFAP), de la Universidad Nacional de Córdoba, el Instituto de Urbanismo y Desarrollo Territorial de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba y el Servicio Socio Habitacional y de Acción Social (SEHAS).

venidos de zonas rurales, sino por colectivos específicos que habían sido excluidos o se habían autoexcluido del proceso de realojamiento masivo citado antes (EDIS, 2001). Se había detectado un tipo de infravivienda/chabola distinta de las que incluía el plan de remodelación de barrios. Se trataba de un nuevo tipo de morador (marginal), con una ubicación periférica (localización que busca a la vez estar conectada con alguna carretera y un suelo que sea de titularidad pública, como es ubicarse al lado de grandes viales), cuya situación social y económica no le deja otra opción (porque no pueden obtener otra vivienda por la falta de recursos y nivel de renta) y que a su vez cuenta con una corta esperanza de vida, pobreza económica y una altísima estigmatización social y cultural (predominando la etnia gitana). Son pequeños núcleos los que deben ser realojados, que representan los estratos más marginales de Madrid. La solución de alojarlos en una nueva vivienda ya no podía ser considerada como la única estrategia para esta población, sino que el problema hacía imprescindible coadyuvarles a salir de esa marginalidad (que era sociocultural).

El gobierno de la comunidad de Madrid, surgido al amparo de las comunidades autónomas (que será el nuevo órgano que junto a los ayuntamientos tome las riendas en urbanismo y vivienda pública), creará políticas específicas de realojamiento de chabolistas dentro de la política general de vivienda pública. En enero de 1986 se crea un “convenio para población marginal”, con la finalidad de atender estas cuestiones.

Para ese mismo año por encargo de aquel se contrata al equipo del EDIS (equipo de investigación sociológica) para realizar el censo de población chabolista en Madrid. Los resultados arrojaron que había aproximadamente: 2674 familias que vivían en chabolas, lo que equivalía a un total de 12.000 personas, repartidas por 18 distritos y agrupadas en 61 núcleos, a una media de 44 familias por núcleo.

2.2. Córdoba, Argentina: 2001

Poscrisis financiera y económica de 2001, Argentina queda en una situación de inestabilidad política, financiera y social. La ciudad de Córdoba, caracterizada históricamente por ser un centro de atracción migratoria, no se mantiene al margen de esta situación. En forma paralela al fenómeno de crecimiento de población urbana de la ciudad, crecen numerosos asentamientos con características de villas miseria, situación que ya venía acuciando a la ciudad desde principios del siglo XX.

Ahora bien, investigaciones realizadas por el equipo de investigación de SEHAS² relevan y monitorean desde 2001 a 2007 el crecimiento demográfico significativo de villas de

**Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social.
(Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001)**

emergencia en la ciudad de Córdoba, existiendo para comienzos de siglo un total de 158 villas de emergencia (BUTHET *ET AL.*, 2009). Frente a este escenario, cabe aclarar la incidencia que tuvo la catástrofe ocurrida en marzo de 2000, en la cual diversos asentamientos localizados en la ribera del río Suquía y canales de riego se vieron afectados gravemente por las inundaciones. Este hecho da origen al “*programa de apoyo a la modernización del Estado en la provincia de Córdoba, proyecto de emergencia para la rehabilitación de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba*”, administrado por la municipalidad de Córdoba en alianza con la gestión provincial. En este marco, en 2001 se sanciona un decreto provincial que da lugar a la puesta en marcha del Programa Nuevos Barrios, conocido como “Mi casa, mi vida”, para erradicar los asentamientos que se encontraban en zona de riesgo ambiental.

**Tabla 1. Comparación de contextos y antecedentes de los programas habitacionales
(Madrid/Córdoba)**

Criterios/caso	Madrid, España	Córdoba, Argentina
Comienzo de las gestiones	1986	2000- 2001
Condición	Reductos de chabolismo tras el Plan de Remodelación de Barrios de Madrid.	Debacle económica y financiera de Argentina. Crisis social y política. Emergencia por inundaciones en la ciudad cordobesa.
Relevamientos previos	Censo de población Chabolista. EDIS (Equipo de Investigación Sociológica)	Censo SEHAS bajo proyecto PIC-TOR (equipo de trabajo del servicio sociohabitacional y de acción social)
Población urbana	3.058.812 habitantes (INE, 1986) (en el Municipio de Madrid)	1.300.249 habitantes (INDEC, 2001) (en la ciudad de Córdoba)
N.º de núcleos marginales relevados	61 núcleos chabolistas	158 villas miseria
N.º de familias	2.674 familias	17.860 familias
N.º de habitantes	12.000 personas	103.650 personas

Fuente: elaboración propia

3. CONFIGURACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES

3.1. Estructura político-institucional de los programas

En la comunidad de Madrid, para determinados núcleos chabolistas gitanos fue necesario que se produjera una serie de cambios en las circunstancias sociales, políticas y económicas a finales de 1986 para que algunas de las propuestas que habían ido surgiendo en los años anteriores se pudiesen llevar a la práctica. La evolución de la economía fue uno

de esos factores, que convirtió el problema del chabolismo marginal en un hecho cuyo abordaje no admitía demoras, ya que las chabolas ocupaban espacios que en diferentes momentos iban a ser necesarios para el desarrollo del nuevo plan de urbanismo para la ciudad (GALIANA, 1993).

Frente a la problemática de chabolistas gitanos y los intereses de un nuevo plan de crecimiento para la ciudad, tras varios procesos de negociaciones, se desembocó en el acuerdo para elaborar un programa de realojo, que dio origen al “Convenio para el realojo de población marginal madrileña”. Participaban en él la comunidad de Madrid (consejería de ordenación del territorio, medio ambiente y vivienda); el ayuntamiento de Madrid (concejalía de urbanismo e infraestructura) y la Administración Central del Estado (delegación del gobierno en la Comunidad de Madrid).

La primera medida que recoge dicho convenio es la creación del organismo encargado de desarrollarlo, un consorcio rector del *programa de realojamiento de la población marginada madrileña*. En relación con el presupuesto, el convenio únicamente contiene un compromiso formal, según el cual cada una de las partes compromete 15 millones de pesetas para el funcionamiento de la gerencia del consorcio. En relación con la construcción de las viviendas, se realizarían compromisos genéricos. La vigencia del consorcio se establece por un período de seis años, con una primera fase experimental de dos a partir de la firma del convenio (TEJEDOR, 2001).

Se elabora como primera medida el programa de construcción de viviendas y asentamientos provisionales, cuyo objetivo fundamental era la erradicación total del chabolismo. Esta etapa se proponía como fin último la construcción de viviendas, a diferencia de la propuesta de los programas previos (carecía de programas sociales, educativos o que promovieran procesos de integración social). Con estas premisas se optó por tres alternativas de alojamiento, que respondían a las distintas posibilidades socioeconómicas y características culturales de las familias destinatarias. Las tipologías habitacionales propuestas fueron viviendas en altura, campamentos o asentamientos provisionales y barrios de tipología especial.

A principios de siglo, en el área metropolitana de la ciudad de Córdoba, el gobierno de la provincia pone en marcha el *Programa Nuevos Barrios, Mi casa, mi vida*. Rápidamente cobra atención por el alcance que proponían sus objetivos cuantitativos, que implicaban la construcción de 12.000 viviendas, involucrando formalmente en su implementación la participación de organizaciones sociales locales. Este programa se enmarcaba en el proyecto de modernización del Estado para la provincia de Córdoba. Se sustentaba en una serie de modificaciones normativas relativas a la reforma del Estado. En marzo de

Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social.
(Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001)

2000, la legislatura provincial sanciona tres leyes fundamentales: la Ley N.º 8835 (carta al ciudadano), la Ley N.º 8836 (modernización del Estado) y la Ley N.º 8837 (incorporación del capital privado al público), sentando así la base legal que permitiría la erradicación de villas y asentamientos en situación de emergencia fuera de la ciudad. Finalmente, en julio de 2001 la provincia suscribe contrato con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) por un monto de 215 millones de dólares para implementar el Programa de Apoyo a la Modernización del Estado de Córdoba (PAME), el cual incluía entre sus componentes la promoción social de la ciudadanía y el desarrollo ambiental y económico del sector de influencia (RODRÍGUEZ, 2009).

En este marco se gestó el Proyecto de Emergencia para la Rehabilitación Habitacional de los Grupos Vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba, del cual se desprende el Programa Nuevos Barrios, Mi casa, mi vida.

Su pertenencia al PAME lo condiciona a guardar coherencia respecto de las políticas del BID sobre desastres naturales inesperados, reasentamientos involuntarios y medio ambiente (NÚÑEZ ET ÁL., 2011). Ahora bien, la ejecución del componente de “recuperación ambiental” (que comprometía el contrato con el BID) implicaba que los terrenos debían ser ocupados con dos objetivos: impedir la instalación de nuevos asentamientos y aumentar los espacios de uso público en la ciudad mediante la instalación de espacios verdes o espacios públicos.

Tabla 2. Comparación de la estructura político-institucional de los programas habitacionales (Madrid/Córdoba)

Programa/criterios	Programa de Realojamiento de la Población Marginada Madrileña: Barrios de Tipología Especial	Programa nuevos barrios Mi casa, mi vida
Marco legal	Convenio de colaboración para el realojamiento de la población marginal madrileña.	Ley N.º 8836 (modernización del Estado) Proyecto de emergencia para la rehabilitación de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba.
Marco institucional	Conformación de un consorcio rector integrado por: <i>la comunidad de Madrid</i> (Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda), <i>el ayuntamiento de Madrid</i> (Concejalía de Urbanismo e Infraestructura), <i>la administración central del Estado</i> (delegación del gobierno en la Comunidad de Madrid)	La provincia de Córdoba: <i>Dirección General de Coordinación, Hábitat y Emergencias Sociales</i> , perteneciente a la Secretaría de Inclusión Social, ministerio de desarrollo social de la provincia. El municipio a través de la <i>agencia Córdoba Ambiente</i> .
Recursos de financiamiento	Apporte de fondos equitativos entre las partes constituyentes para el funcionamiento del consorcio. En lo que respecta a la construcción de viviendas, se realizarán acuerdos genéricos, como juntas de compensación.	El 80 % de los fondos es otorgado por el BID (gestionados a través de la provincia), y el 20 % restante lo aporta el municipio de Córdoba.

Fuente: elaboración propia

3- Se toma la definición de Bossio (2011) en su estudio de políticas habitacionales, donde se identifica como “destinatarios” a todos los ciudadanos receptores de los bienes o servicios producidos en el marco de la intervención estatal. La diferencia con “beneficiarios” es que son identificados como aquellos que planifican e implementan la acción pública en el nivel local e incluyen: municipios, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, entre otros.

3.2. Componentes de los programas

Cabe aclarar, previamente a la descripción de los componentes que trabaja cada programa, quiénes eran los encargados y responsables de su dirección y monitoreo, como también de identificar los posibles grupos de destinatarios.

Si bien ambos programas tuvieron una organización y proyección desde la administración pública del Estado, la gestión para cada caso se resolvió de manera distinta. El programa madrileño se conforma especialmente desde el consorcio de población marginal (que identifica la problemática), un consejo rector (que reúne las representaciones de las administraciones asociadas) mantenido financieramente por sus miembros en iguales condiciones.

En el caso del programa nuevos barrios cordobés, no se conforma un órgano capaz de dirigir exclusivamente la operatoria, sino que se inserta dentro de la Dirección General de Hábitat y Emergencias Sociales (perteneciente a la Subsecretaría de Inclusión Social, del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Córdoba). Se ocupa personal de esta dirección para el seguimiento de la operatoria social del programa, y la ejecución de las obras se realiza por medio del Ministerio de Obras Públicas.

En ambos programas el Estado es el único actor representado, dejando a los destinatarios una condición de ser tales³ por excepcionalidad, habiendo sido identificados por la condición de su localización en la ciudad y de sus respectivos niveles de ingresos. No hay lugar para la participación de estos últimos en el diseño, dirección o monitoreo de los programas.

Los destinatarios fueron parte de las poblaciones pobres de ambas ciudades, identificadas por situarse por debajo de línea de la pobreza, presentando imposibilidades (financieras y socioculturales) para acceder a una vivienda a través del mercado privado. Se los definió como tales a aquellos residentes de asentamientos informales o ilegales, situados en terrenos de propiedad privada o estatal y en deficitarias condiciones de habitabilidad.

En el caso de Madrid, se identificó a la comunidad chabolista gitana, localizada en pequeños núcleos de 45 viviendas aproximadamente, dispersos por 16 distritos y generalmente no empadronada, los excluidos o autoexcluidos del antecesor programa de remodelación de barrios (AAVV, 2007).

Para el caso cordobés, los destinatarios fueron las comunidades en villas de emergencia. Se las clasificó por situación de emergencia hídrica o polución. Aquellas en situación de polución por anegamiento hacían a un total de 11.000 familias (85 villas) localizadas

**Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social.
(Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001)**

en las fajas de exclusión de uso residencial. Las villas consideradas en riesgo ambiental generado por otro tipo de polución eran las afectadas por otros tipos de riesgos, tales como vías férreas, basurales, zonas industriales, tendidos de alta tensión, establecimientos generadores de alta tensión. En esta situación se encontraban más de 1500 familias de 16 villas (Boletín Oficial, 2002).

Una vez aclarada esta distinción, se enuncian comparativamente los componentes utilizados por ambos programas para su puesta en marcha. En una tercera columna se enuncian las observaciones y reflexiones que en el siguiente apartado se desarrollan.

4- Datos específicos del programa de los BTI sistematizados a partir de entrevistas personales realizadas a Pedro Navarrete, Educador Social IRIS, y Antonio Gómez Escanciano, actualmente coordinador IRIS de Leganés, Alcorcón en Madrid, España.

Tabla 3. Comparación de los componentes de los programas habitacionales⁴ (Madrid/Córdoba)

Programa/ componentes de la operadora	Programa de Realojamiento de Población Marginada Barrios de Tipología Especial Madrid, España	Programa Nuevos Barrios /Mi casa, mi vida. Córdoba, Argentina	Observaciones y reflexiones
Objetivo general	El realojamiento de la población marginal madrileña: erradicación del chabolismo.	Contribuir al mejoramiento integral del hábitat y las condiciones de vida de las familias beneficiarias.	Enfoque exclusivamente constructivista
Componente social y de promoción de la participación de la comunidad	Cuantificación y reconocimiento de la población chabolista dispersa. Censo de población marginal chabolista para conocer la situación de las familias.	Se prioriza la recolección de datos (diagnóstico) que reúna las características de las necesidades de las familias con el fin de brindar soluciones adecuadas. Propiciar acciones que tiendan a la inclusión de la población receptora del plan.	Falta de acompañamiento social o de instrumentos que garanticen gestiones participativas
Componente a escala urbana de la propuesta	Se planifica la construcción de 500 viviendas en altura en terrenos de propiedad del ayuntamiento de Madrid. Se planifica la construcción de 400 viviendas de tipología especial en los nuevos barrios. En muchos casos se modificó (previamente a la construcción) normativamente el uso de suelo para ser adaptados al nuevo uso residencial propuesto. Se planifica la relocalización de 1500 familias gitanas a campamentos provisionales liberando áreas de interés inmobiliario para la ciudad.	Se propone la construcción de 12.000 viviendas en la ciudad sobre tierras fiscales, (propiedad del gobierno nacional, provincial o municipal) o sobre terrenos pertenecientes a organizaciones comunitarias, cuya escritura se encuentre con nombre de Convenio Fiduciario. Esta figura legal permite la transferencia de la escritura colectiva del terreno al Estado provincial para su protección. Las viviendas se encuentran agrupadas en dos tipos de complejos urbanos: el barrio y el barrio-ciudad. Cuando el número de viviendas sobrepasa las 250 unidades, se denomina "ciudad", y requiere servicios urbanos complementarios. En algunos de los nuevos barrios las zonas de uso residencial conviven con las de suelo de uso industrial, cuyas actividades oscilan entre el patrón II (tolerables) y patrón IV (nocivas).	Segregación social y urbana Lejanía física Especulación inmobiliaria Intereses financieros prioritarios a los de integración urbanística Inadecuadas condiciones de uso residencial

Componente socio-habitacional de la propuesta	<p>En la primera etapa de la propuesta, el consorcio define las tipologías habitacionales establecidas por el programa con base en la situación de las familias censadas: campamentos provisionales, barrios de tipología especial y viviendas en altura. Traslado y realoajamiento de las comunidades gitanas en las tipologías asignadas a cada grupo. A los pocos años de trasladadas las familias, se decide poner en marcha el primer programa de acompañamiento e integración social (que no estaba incluido en la planificación original del proyecto). Consistía en una estructura básica, instalada en cada uno de los nuevos barrios, que se denominaron "Centros de Servicios Sociales Polivalentes".</p>	<p>Las viviendas deben tener la posibilidad de desarrollar en su terreno una economía de subsistencia y un sistema tradicional de construcción. Según reglamento operativo, las viviendas se adecuan a las tipologías definidas en participación con las familias de cada uno de los barrios/ciudades. Traslado de las familias a las viviendas asignadas en el barrio determinado por el programa.</p>	<p>Tendencia erradicatoria Nula incorporación de la población en la gestión del proyecto, lo cual genera necesidad de incorporar programas de acompañamiento social Traslados generalmente inconsultos Desconocimiento de redes sociales, culturales y laborales en el reasentamiento de las comunidades</p>
Componente legal (sobre la tenencia del nuevo inmueble)	<p>Condición de inquilino del inmueble asignado (alquiler con tarifa subsidiada), con la opción a compra a partir de los cinco años de ocupación ininterrumpida. Se valoró que cinco años era el tiempo en el que presumiblemente la familia se adaptaba al nuevo hábitat.</p>	<p>El proyecto considera la nueva vivienda como un subsidio no remunerativo de las familias. Se prevé que en un período no mayor a diez años, luego de autorizado el plan de loteo por el municipio y de realizar la inscripción catastral correspondiente, el Estado asume la responsabilidad de suscribir con las familias titulares de las unidades la escritura privada de la vivienda y el lote.</p>	<p>Estado beneficiario- asistencial Falta la incorporación de otros actores</p>
Componente ambiental de la propuesta	<p>Recuperación de áreas urbanas degradadas (económica y socialmente) dentro de la ciudad.</p>	<p>Recuperación ambiental de las zonas y franjas de riesgo hídrico y de polución (mediante las relocalizaciones). Ampliación de las áreas verdes y de recreación en la ciudad de Córdoba en las nuevas áreas desocupadas. Impedimento de la instalación de nuevos asentamientos villeros.</p>	<p>Carenza de un plan integral que recupere las áreas verdes y recreativas de la ciudad</p>
Resultados esperados	<p>Erradicación del chabolismo de Madrid. Construcción de nuevas unidades habitacionales donde relocalizar a la población gitana chabolista. Gradual integración comunitaria.</p>	<p>Relocalización e integración social de las comunidades en situación de emergencia habitacional e hídrica. Construcción de nuevas unidades habitacionales y barriales dignas para las poblaciones marginales. Escrituración y entrega de título de propiedad a cada familia asignada a cada unidad de vivienda.</p>	<p>Resultados constructivos como posibilitantes y garantes de procesos sociales</p>

Fuente: elaboración propia

4. DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES

Ahora bien, reconocidas las estructuras político-institucionales y los componentes operativos de los programas, es posible analizar los mecanismos utilizados para llevar a cabo su operatoria. Para ello, se escogieron distintas dimensiones de análisis que nos permitieron reflexionar sobre la pertinencia (adecuación sociourbana, espaciotemporal, entre otras) y grado de apropiación de los programas. Se realizaron observaciones para cada dimensión que se analiza, considerando los resultados ocurridos o el estado actual de la situación en cada caso respectivamente.

4.1. En cuanto a la dimensión política (estructuración del problema)

“La adecuada identificación y caracterización de los problemas que originan la necesidad de formulación de una política, permite minimizar el riesgo de proponer la solución adecuada al problema equivocado” (BUTHET et ál., 2010: 13). Adhiriendo a esta afirmación, reconocemos la importancia que implica la correcta identificación del problema para resolver. Si bien el presente estudio se sitúa frente a problemáticas sociales, culturales y habitacionales dispuestas en contextos espacio-temporales distintos, hemos podido identificar similitudes en la delimitación del problema, como también los resultados ligados a ello.

En ambos casos, esta delimitación estuvo a cargo de actores externos al mismo problema. Es decir, tanto en el programa nuevos barrios como en el de los barrios de tipología especial, no existió una demanda habitacional o necesidad manifestada desde los grupos vulnerables afectados. Es el Estado el actor que realizó una definición a priori del problema que iría a solucionar mediante la ejecución del (los) programa(s).

Para ambos casos (en sus formulaciones operativas), a partir de las detecciones previas, el problema se centró en la necesidad de solucionar la ausencia de un determinado bien. La vivienda se convierte entonces en el “producto vivienda” para proveer, desconociendo su sentido de integral y complejo. En consecuencia, frente a un problema determinado como de provisión de vivienda, la solución origina a dos “programas de vivienda nueva”. Se desentienden ambos del sentido de vivienda como la configuración de servicios y condiciones que permiten que la vida privada doméstica sea realizada adecuadamente y no solamente como el marco espacial en el que ella se desenvuelve (BARRETO Y ALCALÁ, 2007). Desde este enfoque, la definición de vivienda incluye todas las condiciones físicomateriales que hacen a la unidad habitacional y su articulación con el espacio urbano o territorio circundante. Esto conlleva a considerar (o al menos no ignorar) dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas de los habitantes.

5- *David Harvey denomina así a la dinámica de las transformaciones urbanas del capitalismo. Si el capital acumulado no puede o no quiere moverse, permanece para ser devaluado. Este en su proceso de expansión geográfica y desplazamiento temporal, que procura resolver la crisis de sobreacumulación, crea intencionalmente un paisaje físico a su propia imagen y semejanza, para luego destruirlo.*

En contraposición con esta definición, en las propuestas ofrecidas por los respectivos programas no resulta extraña la reacción de sus destinatarios en oposición a las relocalizaciones, las dificultades de apropiación a las nuevas viviendas y la carencia de sentido de pertenencia a los nuevos barrios. Podemos citar a modo ejemplificador algunos testimonios.

Para el caso madrileño

Testimonio de un educador social que colaboraba en el proceso de realojo: “... *Ellos no quieren moverse de donde están, no les interesa la integración, no entienden lo que significa, desconfían y no la quieren. No les importa seguir en donde están*” (GARBELLOTTO, 2011);

“... Que nos dejen en paz...” (AGUIRRE, 1992);

Vecina beneficiada: “... Pero si pretenden darnos vivienda en medio del campo, como si fuésemos apestados, de aquí nos sacan con los pies por delante...” (AGUIRRE, 1993).

Para el caso cordobés

“... Villa La Maternidad resiste...” (LA VOZ, 2006: 53);

“... Acá nos quieren sacar para construir un shopping...” (LA VOZ, 2006: 53).

Es decir, ambos programas se mantuvieron indiferentes a la manifestación (el efecto) de causas más profundas que constituyen la naturaleza de los problemas (problemáticas de integración social, discriminación, pobreza estructural, desempleo, crisis financiera nacional), situados dentro de un sistema imperante de exclusión, que promueve la segregación socioespacial y mecanismos de destrucción creativa⁵ (HARVEY, 2005) como estrategias de supervivencia.

4.2. En cuanto a la dimensión social (identificación de los destinatarios)

No es cierto que cualquier vivienda sea capaz de hacer de un individuo un ciudadano, ni siquiera cuando cumple las condiciones materiales mínimas. La integración se realiza puertas para afuera, asociada al resto de las dimensiones (que hacen al aspecto dinamizador de la vida social); la vivienda es condición necesaria, pero no suficiente (BUTHET et ál., 2010).

La identificación de los destinatarios de los programas se realizó mediante relevamientos y censos previos a la formulación de estos en ambos casos de estudio. En el caso del programa de población marginal, este no incluyó ninguna medida orientada a la integración social de las familias chabolistas. La idea de integración se asociaba con el hecho de tener una nueva vivienda, en un nuevo barrio (a kilómetros de donde vivían), suponiendo que al alejar a la población chabolista, ya no resultaría más un inconveniente para el resto de la

Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social.
(Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001)

ciudad. A diferencia del anterior, el caso cordobés incluía desde la formulación de los componentes de la operatoria (en una primera etapa) el “acompañamiento social y promoción ciudadana” de los destinatarios; lo que faltaba describir era cómo y con qué herramientas planificar y garantizar la ejecución de ese componente.

En cuanto al diagnóstico social previo realizado, en el caso madrileño el censo (EDIS) contribuyó a obtener un relevamiento cuantitativo de la población chabolista gitana y sus características. La información relevada, que respondía a las demandas de los entrevistados, no fue incluida como insumo recuperable para trabajar en los procesos participativos.

Para el caso de Córdoba, los relevamientos realizados previos a los traslados abarcaron (al igual que en el caso madrileño) aspectos meramente cuantitativos. Las villas que fueron trasladadas por estar situadas en zonas de riesgo ambiental se enteraban del nuevo barrio en el cual irían a vivir en días previos al traslado. Traslados generalmente inconsultos, que no respondían a ninguna lectura previa de las redes sociales construidas en los asentamientos y tampoco contemplaban las fuentes laborales o la distancia que se generaba a ellas a partir del nuevo emplazamiento.

Como resultado de estas iniciativas, aparecieron manifestaciones de grupos de familias que se resistían a ser trasladadas a los nuevos barrios. Uno de los casos más emblemáticos fue el de villa La Maternidad⁶, al cual se adhirieron otras agrupaciones en lucha de los derechos ciudadanos.

Por el derecho a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación...



Volante. Convocatoria contra los desalojos ocurridos en villa La Maternidad, Córdoba, Argentina

Fuente: Agrupación Mazamorra. Córdoba, Argentina

6- El caso de villa La Maternidad fue polémico en la ciudad por ser uno de los asentamientos más antiguos y el único en poner resistencia al gobierno para ser trasladado a un barrio en la periferia de la ciudad. A estas familias se han sumado otras personas, provenientes de distintos lados de la ciudad, y otras más del barrio Ciudad de Mis Sueños.

Escombros en las demoliciones de villa La Maternidad, Córdoba, Argentina
Fuente: Agrupación Arquitectura Disidente. Córdoba Argentina



Reconfiguración del Estado // Modelos de Urbanización // Ciudades Fragmentadas // Pobreza y Estigmatización // Derecho a la Ciudad // Redes de Supervivencia // Prototipo de Resistencia

Para el caso madrileño, la propuesta de los barrios de tipología especial carecía de un estudio previo, participativo e integral, que contemplara la necesidad de adecuación socio-cultural de las comunidades chabolistas que iban a ser afectadas. Si bien en el censo EDIS realizado se habían detectado características y actividades particulares para cada grupo de chabolistas (unidades familiares extensas, conflictos entre familias, diferentes capacidades de ingresos, comercialización ilegal de drogas, etc.), esta información fue ignorada en el proceso de relocalización, lo cual con el tiempo acarreó graves problemáticas (GARBELLotto, 2011). Esta situación originó nuevos conflictos entre las familias (acrecentando los existentes), y así lo mismo sucedió con el resto de la ciudad.

Resultado de este tipo de iniciativas fueron (al cabo de menos de dos años de construidos los barrios):

- * El aumento de actividades ilegales de comercialización de drogas (se transforman en el sustento económico de las familias allí alojadas, favorecido por la exclusión de sus redes laborales previas).

- * Visión de otredad del grupo afectado con respecto al entorno. Las comunidades son afectadas por una nueva localización (desconociendo redes sociales y laborales) y que les modifica su conexión con el resto de la ciudad (sentimiento de aislamiento y exclusión, social y urbana).
- * Exclusión social del resto de la ciudad a los grupos relocalizados, especialmente vinculada con la condición étnica y venta de drogas “... son los nuevos supermercados de la droga” (AGUIRRE, 1992).

Consecuentemente, frente a los inconvenientes que se suscitaron al poco tiempo de haberse realizado la operatoria de traslado, el consejo del consorcio de población marginada decide implementar una estructura básica de acompañamiento social. Esta logró aumentar el índice de escolaridad de los menores residentes en los nuevos barrios; sin embargo, a los pocos meses los equipos de educadores y trabajadores sociales que allí trabajaban debieron retirarse por las difíciles condiciones de seguridad.

Según el testimonio de Antonio González Escanciano (educador social del IRIS), la llegada de los equipos sociales aparece luego de casi dos años de construidos algunos de los nuevos barrios, lo cual da margen de tiempo suficiente para la reproducción los focos de venta de droga entre las familias que se agrupaban allí.

En ambas propuestas es posible detectar causas similares que coartaron una acción promotora de la integración ciudadana. Por un lado, los grupos beneficiarios son identificados por condición de excepcionalidad (CORTES, 1995). Se busca una solución excepcional para estas familias en condición de “excepción”, lo que implica colocarlas en una posición social de (a)normalidad. Esto afecta, por consiguiente, el diagnóstico de su situación y las medidas que se gestionan a posteriori. Por otra parte, se llevan a cabo las operatorias a partir del “agrupamiento” de los destinatarios. Las familias que antes vivían separadas unas de otras ahora van a ser agrupadas en estos nuevos barrios creados específicamente para ellas. Para el caso madrileño concentraron aproximadamente grupos de 100 viviendas cada uno, y para los barrios ciudades de Córdoba alcanzaron a construirse hasta 600 viviendas en cada uno.

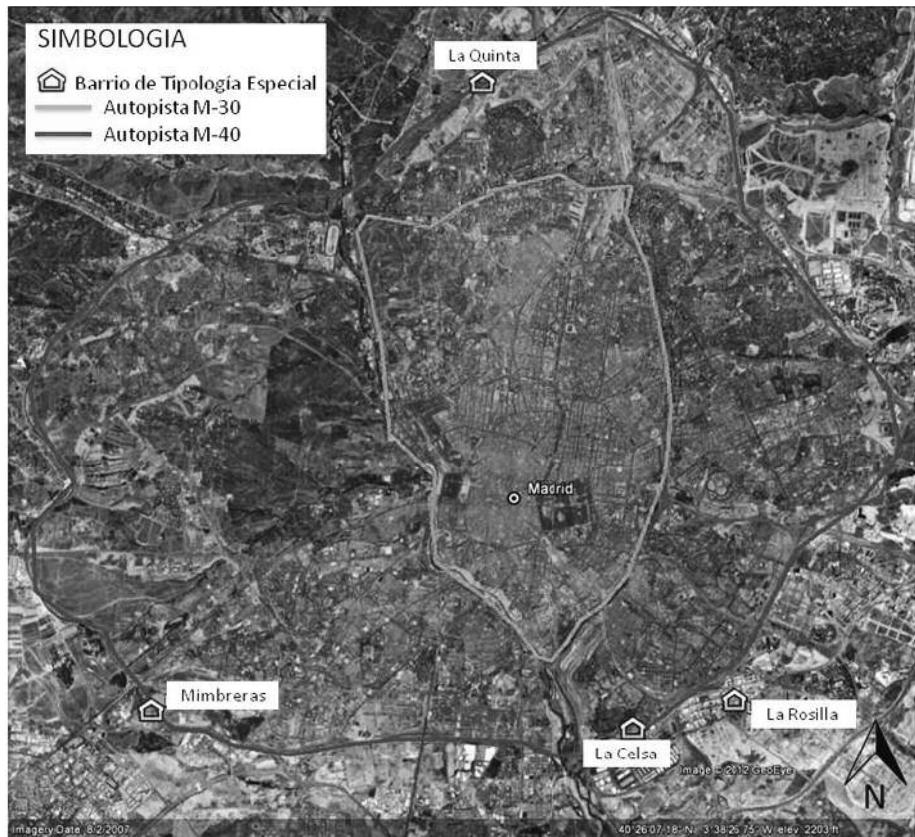
4.3. En cuanto a la dimensión físico-espacial

4.3.1. A escala ciudad/región

En ambos programas (desde sus formulaciones) se estableció el traslado de las familias a nuevos barrios generalmente alejados de donde estaban y del centro de la ciudad.

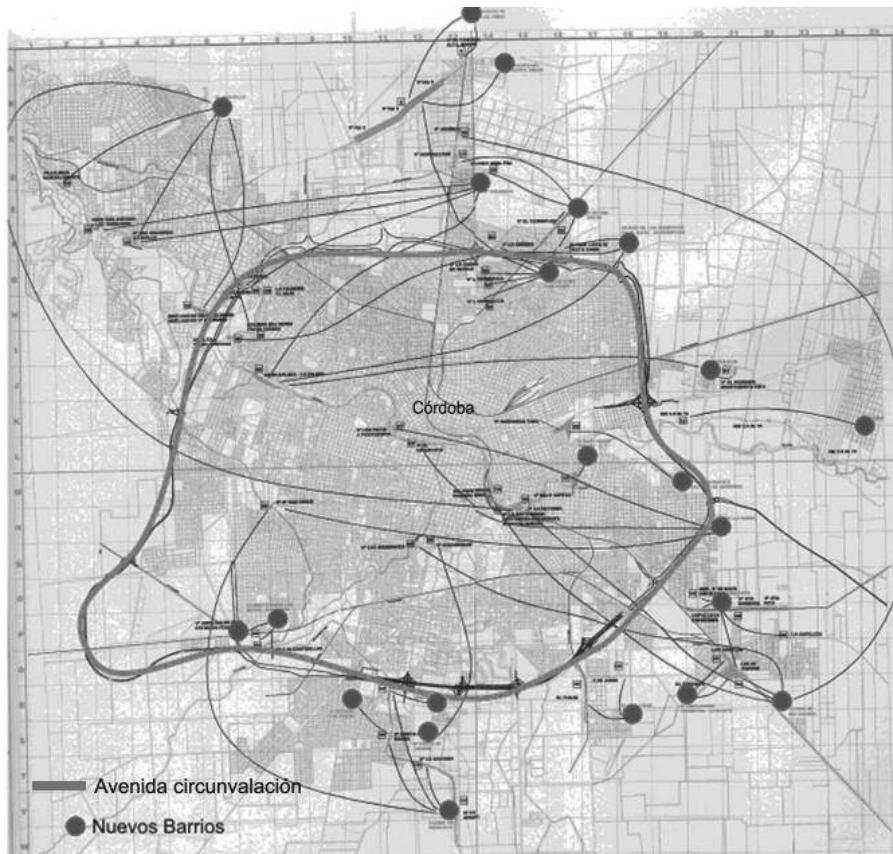
La nueva localización de los barrios fue un factor preconcebido en ambos programas, especialmente determinado por:

- * la disponibilidad de suelo “barato” y generalmente situado en la periferia de las ciudades;
- * la necesidad de grandes superficies de tierra, motivados por la forma de ocupación de baja densidad;



Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social.
(Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001)

- * la ubicación en áreas que no ofrecieran resistencia de los vecinos a la localización de sectores pobres ;
- * la urbanización de extremos, dejando grandes parcelas entre las áreas ya urbanizadas y las nuevas con la consecuente valorización de ellas (resultado de extensión de servicios e infraestructuras) y
- * una configuración urbana sin pobres visibles.



*Localización de los “nuevos barrios” de la ciudad de Córdoba, Argentina
Fuente: Relevamiento SEHAS, Villas de Emergencia 2001-2007. Córdoba, Argentina*

En consecuencia, podemos intuir que la construcción de los nuevos barrios no se iba a hacer nunca sobre los suelos ocupados por los chabolistas o comunidades villeras, sino que para ambos casos esa nunca fue una opción para considerar por el Estado, ya que se necesitaban nuevos terrenos que respondieran a los determinantes anunciados.

Entre 1988 y 1993 se edificaron cuatro barrios de tipología especial por el programa de población marginada, fuera de los márgenes metropolitanos de Madrid. Ellos fueron: La Quinta (en el distrito de Fuencarral); Rosilla (en Villa de Vallecas); La Celsa (en Puente de Vallecas) y Mimbreras (en Latina).

De los 61 núcleos chabolistas registrados en 1986 por el censo EDIS, una vez edificados los cuatro barrios de tipología especial, es posible estimar que en 1991 (a pesar de que no existe un registro exacto), se trasladaron aproximadamente un promedio de 88 familias por barrio. Esto equivaldría a 352 familias en total.

Para el caso de Córdoba, la construcción de los nuevos barrios tuvo mayor alcance. Se construyeron, entre 2001-2008, trece, casi en su totalidad localizados en la periferia de la ciudad, cruzando el anillo de la circunvalación de Córdoba. De ellos siete fueron barrios ciudades que concentraban entre 400 y 600 nuevas unidades residenciales unifamiliares. La situación de traslado generó, para ambos casos, nuevas problemáticas de exclusión a las sociales ya existentes (marginalidad por etnia o recursos, segregación etc.); ahora la exclusión también es urbana. Se genera una nueva configuración territorial de la ciudad reproduciendo enclaves de pobreza (ghettos) al margen de la ciudad, en la periferia. La segregación dispersa es muy fuerte en términos simbólicos y materiales en cuanto se denominan las “nuevas ciudades y los barrios de tipología especial”.

Así mismo, para ambos casos, la normativa urbana ha debido adecuarse a las demandas del Estado, generando nuevos marcos regulatorios que contemplen las nuevas dinámicas de producción de urbanizaciones que permitan el acceso a la vivienda a los sectores sociales más vulnerables.

4.3.2. A escala barrial

Para el caso español, una de las problemáticas más evidentes fue el alojamiento de las familias chabolistas en una tipología de vivienda colectiva, agrupadas en un predio desprovisto de infraestructura (que se fueron incorporando a medida que se hacían los trasladados) y servicios (transporte público, escuelas, comercios, etc.). La tipología de vivienda colectiva

Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social.
(Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001)

variaba en el diseño y uso de tecnologías, pero manteniendo siempre su disposición urbana a modo de conjunto habitacional aislado.

En los nuevos barrios cordobeses la respuesta habitacional es siempre la misma: unidades habitacionales unifamiliares, dispuestas en lotes individuales. Se desconocen las composiciones sociales las familias destinatarias y sus condiciones de reproducción doméstica.

Los barrios que habitaban las familias chabolistas o villeras son rápidamente demolidos, mientras que los nuevos son rápidamente ejecutados (concebidos en su totalidad por los técnicos del programa), facilitando la agilidad de los traslados. Así la participación de las familias solo ocupa un lugar nominal para el caso del programa de los nuevos barrios en Córdoba, al igual que para el programa de realojos madrileño.

En cuanto al equipamiento barrial, los barrios ciudades cordobeses fueron previstos del equipamiento que se consideraba necesario para abastecer a toda la comunidad realojada. Esto incluía dispensario de salud, centro comunitario, iglesia, equipamientos públicos (plaza, iglesia).



BTE Las Mimbreras,
Madrid, España
Fuente: Memorias
IRIS. Pedro Navarrete.
Madrid, España



BTE La Quinta,
Madrid, España
Fuente: Memorias
IRIS. Pedro Navarrete.
Madrid, España



Vista aérea del Barrio-Ciudad Evita, Córdoba, Argentina
Fuente: imagen de Google Earth (2005)



Vista aérea del Barrio-Ciudad de mis sueños, Córdoba, Argentina
Fuente: imagen de Google Earth (2012)

Para ambas situaciones, como es posible observar en las figuras 9 y 10, los barrios se encuentran en una situación de aislamiento con respecto a cualquier vía de comunicación próxima, cerrados en sí mismos con respecto al entorno no urbanizado.

Estos nuevos barrios incorporaban nuevos elementos que los diferenciaban de las tipologías características de los barrios residenciales urbanos:

- un único acceso y egreso (lo que implica el condicionamiento de circulación libre);
- identificación de los ingresos y los nombres del barrio (caso cordobés);
- límites barriales físicos o demarcados (avenidas de rápida velocidad, vías de trenes, alambrados) y
- la consignación de un determinado uso de equipamiento público (del que se proveía en el barrio, para los de Córdoba; mientras que en el caso madrileño las instituciones escolares correspondían a las asignadas de acuerdo con las proximidades del asentamiento).

En ambos casos se ha podido comprobar que la localización y las condiciones que se derivan de ello empobrecieron las posibilidades de integración sociourbana de los beneficiarios.

**Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social.
(Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001)**

rios. A su vez, a pesar de que en muchos casos se vieron mejoradas las condiciones materiales y constructivas de las viviendas y del barrio con respecto al que residían, en el caso cordobés los nuevos barrios carecen de valor relativo de suelo, situación que responde a que los terrenos donde se hallan ubicados están vinculados con un alto deterioro y contaminación ambiental. Es decir que en ambos casos la elección de los terrenos quedó supeditada al precio más barato, justamente porque poseen deficitarias condiciones urbanas y ambientales.

4.3.3. A escala inmediata/vivienda

En el caso de los barrios de tipología especial de Madrid, las viviendas colectivas estaban dispuestas a modo “pastilla”, planteada así para conseguir cierto control social entre los habitantes. Sin embargo, frente a las expectativas de esta disposición habitacional, solo se logró enfrentar a los vecinos que deseaban volver a la privacidad de sus anteriores viviendas.

“... *Algo extraña a los chabolistas: la sensación de estar siempre enfrente del vecino. En la chabola, si no querías ver a alguien cambiabas la puerta de sitio; aquí siempre estás delante y detrás de los mismos; y si va bien, vale, pero si no hay que aguantarse...*” (ABC, 1995: 76).



*Ingreso al Barrio Ciudad de mis sueños, Córdoba, Argentina
Fuente: fotografía extraída de artículo en el Diario La Voz del Interior, 28-07-2006. Córdoba, Argentina*



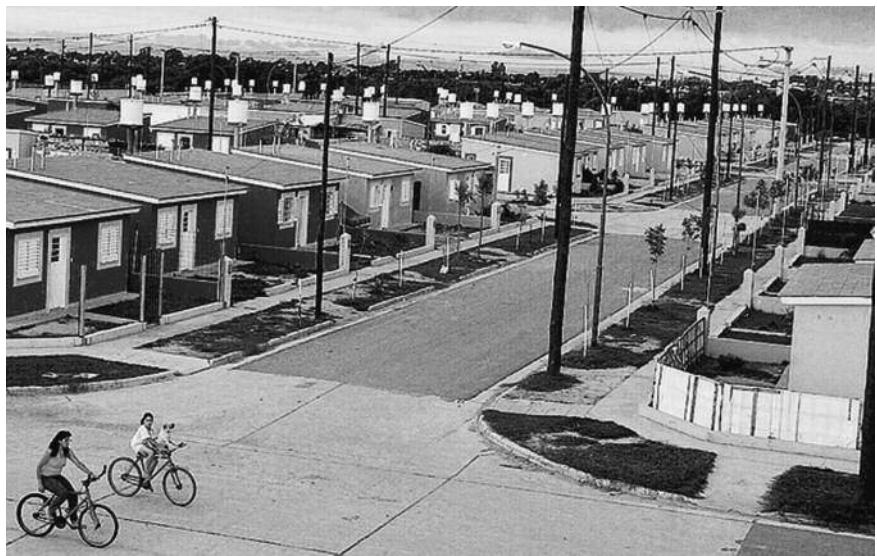
*Único ingreso al BTE La Quinta, Madrid, España
Fuente: Ph Ludmila Garbellotto. Madrid, España*

*Vista de la unidad de realoamiento La Quinta y las ampliaciones irregulares realizadas a modo de adhesión a la tipología existente. Febrero de 1998, Madrid, España
Fuente: fotografía aérea facilitada por el IRIS. Madrid, España*



Para el caso cordobés, las viviendas eran asignadas a cada familia. Todas las unidades fueron iguales para todos los barrios, indistintamente a las composiciones familiares y procedencias de cada comunidad. En la formulación del programa operativo se había planteado el acompañamiento social de las familias y su participación en diseño de las sus futuras viviendas, posibilitando identificar tipologías alternativas sobre

*Unidades habitacionales. Barrio-Ciudad de mis sueños, Córdoba, Argentina
Fuente: fotografía extraída de artículo en el Diario La Voz del Interior, 04-02-2007. Córdoba, Argentina*



Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social.
(Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001)

la base de las necesidades de las familias; sin embargo, esto en la implementación del programa no sucedió.

Otro problema del diseño de las viviendas fueron las limitaciones en las posibilidades de ampliación. En ninguno de los dos programas las tipologías propuestas facilitaban la expansión de la vivienda o la densificación en el lote. Es decir que las viviendas propuestas fueron concebidas para familias-prototipo. No se tuvo en cuenta en el diseño de las propuestas la diversidad de composiciones familiares existentes, como tampoco la previsión del crecimiento vegetativo y procesos de realojamiento de hijos y familiares (dinámicas comunes de estos sectores). Es decir que para el diseño tipológico, en ambos programas, los factores sociales relevados en los censos y diagnósticos previos fueron ignorados por los planificadores (situaciones de hacinamiento, cantidad de habitantes por hogar y necesidades o formas de habitar de los habitantes, entre otras). Consecuentemente, esta omisión acarrea problemáticas constructivas en las nuevas viviendas frente a la necesidad de ampliación. Al no contemplar este aspecto en el diseño, se reproducen los mismos mecanismos de construcción de la informalidad (previa), generando en las nuevas viviendas predecibles patologías constructivas de estos mecanismos (se irrumpen retiros mínimos, se anulan ventilaciones de las viviendas, etc.). En ambas propuestas, frente al desconocimiento de los vecinos del nuevo barrio (desarticulación de las redes sociales y vecinales previas), fue posible observar en distintos casos la necesidad de cercar los límites de la vivienda (puede deberse a la necesidad de cada familia de identificarse y diferenciarse del otro).

5. DESENLACES COMPARATIVOS PARA CADA PROGRAMA SEGÚN LAS DIMENSIONES ANALIZADAS

A continuación se comparan las dimensiones analizadas en el apartado anterior de cada programa con los resultados y consecuencias ocurridas para ambos casos.



Ampliaciones autoconstruidas en Barrio-Ciudad de mis sueños, Córdoba, Argentina
Fuente: Ph Ludmila Garbellotto. Córdoba, Argentina

Tabla 4. Comparación de los resultados de cada programa habitacional con base en las dimensiones analizadas (Madrid/Córdoba)

Dimensión/caso	Programa de Realojamiento de Población Marginada. Barrios de Tipología Especial (BTE) Madrid, España	Programa nuevos barrios, Mi casa, mi vida. Córdoba, Argentina
Dimensión política	<p>Crisis del consorcio de población realojada de Madrid.</p> <p>Problemáticas financieras para mantener el acuerdo de las administraciones consorciadas.</p> <p>Desconfianza de los propios profesionales respecto de la institución.</p> <p>Incumplimiento de compromisos de realojamiento a 895 familias en nuevos BTE.</p> <p>Disolución del consorcio (1996).</p> <p>Nacimiento del IRIS (Instituto de Realojamiento e Integración Social, Ley 1998) como nueva propuesta dirigida a la integración social.</p>	<p>Endeudamiento público externo. Dificultades para las administraciones posteriores.</p> <p>Exhibición del impactante volumen de obra pública construida (2001-2007).</p> <p>En varios de los terrenos liberados (propiedad del Estado) se proyectan complejos residenciales privados. Concertaciones público-privadas sin licitación pública.</p>
Dimensión social	<p>Quiebra de la estructura sociofamiliar tradicional del pueblo gitano dentro de los BTE.</p> <p>Focos de marginación y drogas. Delincuencia e inseguridad.</p> <p>Desconfianza colectiva entre las propias familias gitanas.</p> <p>Mirada de la ciudad hacia los nuevos barrios como "supermercados de la droga".</p> <p>Necesidad de realojar nuevamente a los gitanos afectados por la demolición de los BTE.</p>	<p>Para algunos de sus pobladores, la respuesta habitacional ha sido satisfactoria.</p> <p>Para la mayoría, las condiciones de aislamiento de la ciudad ha generado la pérdida de empleo y relaciones vecinales.</p> <p>Escaso a nulo acompañamiento de las familias trasladadas.</p> <p>Movilidad residencial de las familias apelando a la venta o intercambio de la vivienda.</p> <p>Débil reconocimiento de las organizaciones sociales.</p> <p>Desconocimiento entre vecinos.</p> <p>Mirada de la ciudad hacia los nuevos barrios como focos de inseguridad, no como parte de la ciudad.</p> <p>Estigmatización social y urbana hasta por la denominación de los barrios "ciudades".</p>
Dimensión físico-espacial	<p>Desvinculación con la ciudad. Aislamiento en la periferia urbana.</p> <p>Exclusión de la pobreza en términos también visuales</p> <p>Ante la constatación que los BTE son enclaves de pobreza que no facilitan la integración social, se decide no construirlos más.</p> <p>Ante la situación social dentro de los barrios se decide derribar los BTE existentes.</p> <p>El ayuntamiento de Madrid, a través del nuevo organismo IRIS, decide impulsar los realojamientos de las familias afectadas por las demoliciones, en viviendas en altura.</p> <p>Los terrenos donde se ubicaban los BTE se encuentran vacíos, con restos de las demoliciones. Para alguno de ellos existen nuevos proyectos inmobiliarios privados.</p>	<p>Desvinculación con la ciudad. Localizaciones periféricas con ingresos/egresos a los barrios delimitados por alambrados, cercos y arcos de ingreso.</p> <p>Configuración urbana sin pobres visibles</p> <p>Los nuevos barrios crecen en la informalidad dentro de los propios límites del barrio.</p> <p>En 2011, se desconocen cifras oficiales sobre la obtención de la escrituración (título de propiedad) de las viviendas asignadas.</p> <p>Para el saneamiento de esta situación se ha creado en la actualidad un nuevo programa de regularización y escrituración de viviendas sociales, en el cual ingresan todos aquellos programas de una antigüedad de más de diez años.¹</p> <p>El Estado ha procurado mantener sin ocupación los terrenos liberados del borde del río; sin embargo, fueron a concertación público-privada varios de los terrenos comprometidos en las relocalizaciones del programa.</p>

6. REFLEXIONES FINALES

A partir de la presente investigación, hemos podido reconocer dos casos de programas habitacionales cuyas operatorias llevaron a cabo la implementación de estrategias de erradicación sobre cualquier otra alternativa de realojo, dejando a las comunidades afectadas por fuera de procesos de participación integral y ciudadana.

Los argumentos que promovieron este tipo de dinámicas estuvieron fundamentados por:

- * Procesos de renovación urbana (planes urbanísticos o reformas) que determinaban nuevas zonas de interés para ambas ciudades. Los terrenos desocupados fueron reutilizarlos con un nuevo tipo de uso residencial o para recreación.
- * Negociaciones público-privadas con los terrenos desalojados. Especulaciones inmobiliarias en sectores estratégicos de la ciudad.
- * Riesgosas situaciones ambientales (caso cordobés).
- * Determinación (a priori de cualquier diagnóstico social) que la necesidad de mejorar la calidad de vida de las poblaciones pobres (minorías étnicas, caso madrileño) tendrá solución a partir de la asignación de nuevas viviendas en nuevos barrios.

Los nuevos barrios de tipología especial representaron para Madrid los nuevos enclaves de pobreza y el comercio de drogas, lo cual ocasionó que al poco tiempo de construidos debieran ser demolidos y su población relocalizada nuevamente. En la ciudad de Córdoba, los nuevos barrios se han convertido en áreas con altos índices de criminalidad, violencia e inseguridad, donde en la actualidad se realizan sucesivos allanamientos por actividades ilícitas con drogas y operativos policiales de distinta índole, recordándonos los antecedentes vividos en los barrios de tipología especial de Madrid.

Si bien las condiciones materiales de las nuevas viviendas representaron un avance en la calidad de vida de las familias afectadas, la pregunta que aún queda pendiente es si realmente ha variado su condición de pobres y excluidos a partir de los cambios de “vivienda y barrio”. Nos inquieta preguntarnos quiénes (en un porcentaje mayor) han sido los reales favorecidos por los trasladados.

En el caso madrileño, la solución promovida por el consorcio de población marginada frente al conflictivo escenario social, que ya excedía a la población que vivía en los nuevos barrios, fue la de derrumbar los cuatro barrios de tipología especial existentes. Con la disolución del consorcio (con altos déficits presupuestarios), se crea una nueva figura, el IRIS (Instituto de Realojamiento e Integración Social), que se encargó de trabajar con las

Itabla-Regularización y escrituración de viviendas sociales desarrolladas por planes nacionales, provinciales, municipales o de loteos o asentamientos irregulares, con característica social, originados en el ámbito privado con más de 10 años de antigüedad. Destinatarios: adjudicatarios o destinatarios de viviendas sociales construidas a través de la Subsecretaría de la Vivienda y el Programa Mi casa, mi vida. Marco: Ley 24.374.

familias que necesitaban ser realojadas nuevamente. La nueva propuesta nace en 1998, con rasgos muy diferentes de los del funcionamiento del consorcio, especialmente porque la integración social se convierte en el vértice del trabajo del organismo (TEJEDOR, 2001).

Para los nuevos barrios cordobeses, el escenario social ya había sido conflictivo desde que se hicieron los primeros traslados. Las dificultades en el abastecimiento de servicios, el escaso equipamiento disponible y la insuficiente disponibilidad de servicio de transporte promueven aun más la segregación social de estas comunidades. En consecuencia, la segregación es doblemente sentida: por una parte sigue siendo aún social, particularmente por estar todavía estigmatizados como “villeros”, a pesar de que se encuentren viviendo en nuevos barrios. Por otra parte, debido a los traslados periféricos la segregación es ahora también urbana. Las comunidades de 41 villas de emergencia han sido agrupadas en los nuevos barrios que les han sido asignados, quedando relegadas para el uso del equipamiento disponible en los alrededores, excluidos de procesos urbanos que permiten una mayor integración social.

Otro aspecto que observamos en ambos programas habitacionales fue la posición del sujeto destinatario. El diseño de ambos programas se ha formulado desde un único actor, el Estado, en el cual las reglas son siempre elaboradas y ejecutadas desde quien está a cargo. Los procesos y gestiones participativas requieren tiempo, reconocimiento de sus “beneficiarios” e integración de ellos, no solo en el momento de la formulación del programa, sino en todo su desarrollo y posterior seguimiento. En ninguno de los programas analizados la participación está incorporada como elemento central y estructurante de las operatorias. Consecuentemente, es posible afirmar que los resultados de ambas gestiones están fuertemente ligados a la discriminación de este aspecto. Ambos programas se formularon tras objetivos constructivos, lejos de la búsqueda de la integración con la ciudad. Este aspecto debería ser fundamental en el diseño de programas habitacionales, superponiendo el derecho a la ciudad como una necesidad colectiva para resolver y como garante de los derechos sociales y de vivienda. *“Las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad. Todas las personas tienen derecho de participar a través de formas directas y representativas de la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares”* (CARTA POR DERECHO A LA CIUDAD, 2001: 3).

Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social.
(Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001)

Esta definición implica cambios estructurales y profundos en los patrones de producción, consumo y formas de apropiación del territorio y de los recursos naturales. Se refiere a la búsqueda de soluciones contra los efectos negativos de la globalización, la privatización, la reproducción de mecanismos que aumentan las desigualdades, el incremento de la pobreza y la fragilidad ambiental.

El estudio de la dificultosa experiencia atravesada por los programas habitacionales analizados esperamos pueda servir como antecedente en la formulación de futuros programas, previniendo la replicabilidad de acciones exclusivamente viviendistas y reduccionistas de la problemática del habitar.

“La Ciudad no puede seguir siendo un territorio sobre el cual se especula a nivel financiero, donde se proyectan visiones que solo terminan privilegiando a quienes ya estén incluidos en el sistema de lo ‘formal’, como tampoco continuar con las políticas asistencialistas que en lo más mínimos permiten a los desplazados desplegar sus potencialidades y capacidades como sujetos creadores, productores y transformadores” (TORRES, 2007: 35).

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2007) *La infravivienda en la diócesis de Madrid*. Madrid, España. Ed. Caritas. Madrid, España.
- AGUIRRE, Begoña (1992, 22 de diciembre). “La venta de droga amenaza la convivencia en los realojamientos de la quinta y la rosilla, las familias que no trapichean están deseando marcharse”. En: Diario *El País*, p. 22.
- AGUIRRE, Begoña (1993, 29 de abril). “Los asistentes sociales avisan a los chabolistas sobre el negro futuro de sus realojamientos”. En: Diario *El País*. http://elpais.com/diario/1993/04/29/madrid/736082654_850215.html (consulta 02-03-2012).
- BARRETO, y ALCALÁ, (2007). “Cambios en las prestaciones urbano ambientales de la política habitacional Argentina” En: Sepúlveda Ocampo, Rubén, Coord. V Jornada Internacional de Vivienda Social Chile, 2007. INVÍ, Universidad de Chile
- BOLETÍN OFICIAL Programa Nuevos Barrios: *Mi casa, mi vida* (2002) *Construyendo una mejor calidad de vida*. Objetivo general del Programa, p.2, Gobierno de Córdoba. Ministerio de la Solidaridad.
- BOSSIO, Graciela y otros (2011) *Estudio de políticas inclusivas de hábitat y trabajo en el marco del desarrollo local*. Serie habitando 2011. AVE-CEVE-CONICET. Córdoba, Argentina.
- BUTHET, Carlos y otros (2009) *La población de Villas de Emergencia en Córdoba. Origen, situación socio- económico y organizativo. Expectativas respecto al hábitat*. SEHAS –CONICET. Córdoba, Argentina.

- BUTHET, Carlos y otros** (2010) *Villas de Emergencia. Una estrategia para el abordaje del problema*. SEHAS. Córdoba, Argentina.
- CARTA POR EL DERECHO A LA CIUDAD** (2001) Quito, Ecuador.
- CORTES, Alcalá** (1995) *La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar*. Ed. Fundamentos. Madrid, España.
- EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA - EDIS** (2001) *Informe*. <http://www.edis-sa.com/> (consulta 03-03-2012).
- GALIANA MARTIN, Luis** (1993). “La práctica urbanística reciente del ayuntamiento de Madrid (1958-1992). El suelo público como activo inmobiliario”. En: *Revista ERIA On-Line* <http://www.revistaeria.es> (consulta 18-03-2012).
- GARBELLOTTO, Ludmila** (2011) Entrevista con Pedro Navarrete, educador Social IRIS en Madrid, España, 14 de noviembre de 2011.
- HARVEY, David** (2005). “El nuevo Imperialismo: acumulación por desposesión”. En: *Revista Socialist Register 2004, El Nuevo Desafío Imperial*. Ed. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/social.html> (Consulta 05-07-2012).
- HIC** (2003) *Desalojo de Villa La Maternidad, Córdoba, Argentina*. http://www.hic.al.org/noticias.cfm?noticia=284&id_categoria=14 (Consulta el 05-03-2011).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO (INDEC)**. *Censo nacional 2001*. <http://www.indec.mecion.gov.ar/> (consulta el 02-03-2012).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (INE)**. *Censo nacional 1986*. <http://www.ine.es/> (consulta el 02-03-2012). “Los celos desatan una lucha a tiros al estilo del ‘Far West’ en un poblado gitano madrileño” (19 de mayo de 1995) *ABC*, p. 32, Madrid, España.
- NÚÑEZ, Ana y CIUFFOLINI, M. Alejandra** (2010) *Política y territorialidad en tres ciudades Argentinas*. Colección ensayo e investigación. Córdoba: El Colectivo.
- RODRÍGUEZ Marcela, TABORDA Alberto** (2009) *Ánalisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de Vivienda. Córdoba 1991-2007*. Ed. Brujas. Córdoba, Argentina.
- TEJEDOR, Florencio Martín** (2001). “Los procesos de integración de las familias realojadas en la Comunidad de Madrid”. En: *La vivienda como un espacio para la convivencia intercultural*. II Jornadas IRIS. Organizado por IRIS y la Comunidad de Madrid; 3 al 5 de diciembre de 2001. Madrid, España.
- TORRES RAMÍREZ ESCOBAR, Martín** (2007). “La población desplazada en la ciudad, una pregunta constante”. En: *Informes de la Fundación Sumapaz y del área Derechos Humanos y Desarrollo Local*. Madrid, España.
- “Villa La Maternidad resiste” (2006, 28 de julio). En: Diario La Voz del Interior, p.53. Córdoba, Argentina.