

# Las viviendas sociales, las políticas públicas y el derecho a una ciudad intermedia. Santa Rosa, La Pampa

María Gabriela Sardi <sup>1</sup>

Instituto de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas  
Universidad Nacional de La Pampa

@ [ gabysardi@gmail.com ]

Fecha de recepción: 30-6-15  
Fecha de aprobación: 11-08-15

**Cita sugerida:** Sardi, M. G. (2015). Las viviendas sociales, las políticas públicas y el derecho a una ciudad intermedia. Santa Rosa, La Pampa. *Revista Huellas* N° 19, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://ojs.fchst.unlpam.edu.ar/ojs/index.php/huellas/index>

## Resumen

En las ciudades intermedias se reproduce, el fenómeno propio de las áreas metropolitanas, la valorización diferencial del suelo urbano donde se manifiestan áreas articuladas y valorizadas; y otras marginadas y desestructuradas, con dificultades para su funcionamiento.

El Estado provincial tiene la función primordial de crear mecanismos que garanticen el acceso al suelo urbano a los grupos sociales con menores ventajas. Las decisiones adoptadas en materia urbanística al pautar criterios de localización para conjuntos de viviendas sociales, han causado procesos de exclusión y desequilibrios en la estructura urbana, como así también han marcado la tendencia de crecimiento urbano de la ciudad.

En la actualidad, el municipio de la ciudad de Santa Rosa trabaja por un lado, a partir de una ordenanza que apunta a la producción social del hábitat, desde un desarrollo integral y por otro, está en un proceso de revisión del código urbanístico, a efectos de incorporar lotes para ampliar el radio urbano, en respuesta a la demanda, de terrenos vacantes. La relevancia del trabajo radica en analizar la implementación de las políticas públicas, con el objeto de explicar la generación de multiterritorialidades, a partir del derecho a la ciudad o del crecimiento urbano.

**Palabras clave:** viviendas sociales, políticas públicas, expansión urbana, derecho ciudadano.

1 Profesora en Geografía (UNLPam). Especialista en Gestión de Políticas Sociales. Docente regular del Colegio Secundario de la UNLPam. Investigadora en el proyecto: “Planificación y gestión del suelo urbano: instrumentos de control regulatorio y fiscal en el desarrollo territorial de una ciudad intermedia. Santa Rosa-Provincia de La Pampa” (FCH-UNLPam). Ha realizado publicaciones en revistas del Departamento de Geografía y en capítulos de libros vinculados a sus trabajos de investigación.

### **Abstract**

A phenomenon characteristic of metropolitan areas is reproduced in intermediate cities: differential valuation of the urban land where some areas are articulated and highly valued, while others are marginalized, badly structured and dysfunctional.

The government of the province has the primary function of creating mechanisms to guarantee access to the urban land to social groups with lower benefits. Decisions made with regard to planning matters when establishing criteria for the location of social housing have caused processes of exclusion and imbalance in the urban structure, as well as having marked the tendency of urban growth in the town.

Nowadays, the municipality of Santa Rosa is working, on the one hand, on the design of legislation aimed at the social production of the habitat from a comprehensive development, and on the other hand, it is in a process of revision of the urban code with the aim of incorporating lands to expand the urban area, in response to the demand of vacant plots. The aim of this work is to analyze the implementation of public policies in order to explain the generation of "multi-territorialities", based on the entitlement of the citizens to the town or on urban growth.

**Keywords:** social housing, public policy, urban expansion, citizens' rights.

Moradias sociais, políticas públicas e o direito a uma cidadania intermediária. Santa Rosa, La Pampa

### **Resumo**

Nas cidades intermediárias se reproduz o próprio fenômeno das áreas metropolitanas, a valorização diferencial da terra urbana, onde se manifestam áreas articuladas e outras marginalizadas e disfuncionais, e com dificuldades no seu funcionamento.

O governo provincial tem a função principal de criação de mecanismos para garantir o acesso à terra urbana aos grupos sociais com menores benefícios. As decisões tomadas em matéria de planejamento para pautar critérios de localização para moradias sociais ocasionaram processos de exclusão e de desequilíbrios na estrutura urbana, o que também marcou a tendência de crescimento urbano na cidade.

Atualmente, o município da cidade de Santa Rosa trabalha por um lado, a través de um estatuto que visa à produção social do habitat, a partir de um desenvolvimento integral e, por outro lado, está em processo de revisão o Código urbano com a finalidade de expandir a área urbana em resposta à demanda de terrenos desabitados. A relevância do trabalho é analisar a implementação de políticas públicas, a fim de explicar a geração de multi-territorialidades, a partir do direito à cidade ou ao crescimento urbano.

**Palavras-chaves:** moradia social, políticas públicas, expansão urbana, direito do cidadão

## Introducción

En la década de los noventa se consolida el modelo económico neoliberal donde se produce el retroceso del Estado, la privatización de los servicios públicos y el deterioro de la protección social, que profundizó las disparidades en los grupos sociales medios, generando un quiebre social, con la polarización entre los que obtienen una movilidad social ascendente y la aparición de los nuevos pobres.

Gradualmente aumentó el déficit habitacional y se incrementó la demanda de los diferentes grupos sociales, de la clase media empobrecida, que encontraron en el Estado la única forma de acceder a una vivienda propia.

Se presenta un mercado del suelo urbano totalmente desregulado ya pesar de las reformas financieras introducidas en los negocios inmobiliarios, los programas para los sectores de bajos ingresos siguen siendo un vehículo fundamental para erradicar la pobreza y la exclusión social.

La vivienda cumple un rol importante en el ataque de la pobreza para mejorar las condiciones de vida de la población, ya que son reconocidos los lazos entre una vivienda adecuada y la salud física y mental, la seguridad personal, la generación de ingresos, la productividad y los logros educacionales.

En dicho contexto, en La Pampa se han mantenido algunas premisas del Estado de Bienestar, básicamente en el área social, que han intentado mitigar la pobreza y la destrucción del tejido social. El Instituto Provincial Autárquico de la Vivienda (IPAV), dependiente del Estado provincial, es el agente proveedor por excelencia de viviendas sociales, ya que atiende las demandas habitacionales de las poblaciones.

## Las viviendas sociales y el derecho a la ciudad

Por vivienda social se entiende a “aquella residencia que es producto de las políticas habitacionales dirigidas a los grupos más desposeídos de la sociedad, que no pueden optar por sus propios recursos a las viviendas del mercado inmobiliario” (Hidalgo Dattwyler, 2007: 5).

Cuando se construyen los conjuntos habitacionales, para cubrir las necesidades de los grupos sociales populares o de bajos ingresos, se supone que construir las viviendas y dotarlas de los servicios mínimos contribuyen a la inserción de estos grupos en la ciudad. En la mayoría de los casos los resultados obtenidos son:

que el Estado de derecho no entra o se diluye muy pronto, en los que la población empleada y culturalmente integrada cede progresivamente su lugar a una población más marginal y que en vez de ser parte integrante de la ciudad, son la otra ciudad, la que niega la ciudad formal (Borja, 2003:208).

En las últimas décadas, los estudios culturales, de enfoque subjetivista, incorporan una nueva dimensión no material de la ciudad: la simbólica. En este sentido, y según Lindón, la Geografía puede abordar la ciudad desde los estudios urbanos con una perspectiva material y desde los estudios culturales, teniendo en cuenta el espacio vivido, percibido, experimentado (Lindón, 2007).

En efecto, aspectos cruciales de la vida de las ciudades como la seguridad, la acción pública, la proximidad, las estrategias residenciales, las nociones sobre los otros habitantes, están concebidos desde la construcción de imágenes, de modos de representación particulares que combinan información, experiencias, carencias y fantasías, que no se pueden entender desde un criterio racional. Entonces, existen significaciones que pueden corresponder al orden de lo percibido, de lo racional o del imaginario.

En términos de Daniel Hiernaux (citado en Lindón, 2007:3) “las percepciones se transforman en representaciones y éstas, por un proceso simbólico, se constituyen en imaginarios”. En tal sentido, resultan la expresión de contextos sociales particulares y se asumen como naturalizados por parte de los sujetos. Son compartidos socialmente y pueden ser reconocidos por pequeños o extensos grupos sociales, como producto de la interacción social entre los mismos. Se construyen a partir de prácticas sociales y se interponen en la relación con la ciudad y sus fragmentos.

Las significaciones atribuidas al lugar poseen numerosas dimensiones: simbólicas, emocionales, culturales, políticas y biológicas. Los residentes establecen con el lugar asociaciones personales y sociales basadas en esquemas de interacción y afiliación que se manifiestan en comportamientos específicos de la vida cotidiana y del quehacer rutinario.

Es posible que un mismo lugar sea asociado a un imaginario para un tipo de sujeto social, y para otros remita a otro imaginario, por lo tanto el estudio de los imaginarios asociados a un recorte espacial de la ciudad casi siempre se remite a cierto perfil de sujetos sociales. Para algunos sujetos puede ser un espacio denominado del miedo, asociado a topofobias, para otros ese mismo espacio puede ser controlado y sentirse identificado con él.

En tal sentido, la significación o (re)significación de determinados lugares por parte de los sujetos sociales tiene la capacidad de influir en las prácticas sociales respecto de la fijación de valor al suelo urbano.

Jordi Borja (1997) desarrolla las dimensiones simbióticas y simbólicas del barrio. La primera se vincula con la relación entre la sociedad y el Estado, entonces tiene en cuenta, la adjudicación de viviendas, la provisión de servicios y de equipamiento. En tanto que, la dimensión simbólica integra culturalmente y da identidad colectiva a sus habitantes a través de la apropiación de los espacios públicos y privados.

La recurrencia de ambas dimensiones permite obtener el bienestar colectivo, que se manifiesta a través de una convivencia agradable, la voluntad de participación, el cuidado de los espacios públicos y privados (Borja, J.; *op. cit.*).

Sin embargo, se incorporan nuevas discusiones en relación a dichas dimensiones. Rodrigo Hidalgo Dattwyler (2007) sostiene que la masificación de las viviendas sociales en la década de los noventa significó por un lado, ampliar el número de beneficiarios, y por otro, atender las demandas concretas de los habitantes involucrados, vinculadas con la deficiente calidad de la construcción, las superficies mínimas habitables y las localizaciones periféricas, entre otros aspectos importantes.

En términos de Peter Marcuse (2004):

El Estado provee el bien que soluciona el problema del alojamiento, pero con la ubicación periférica niega el acceso a las ventajas de vivir en la ciudad, lo que va desde los bienes y servicios propios de la centralidad hasta el contacto con un medio social diverso y variado, básico para optar a mejores condiciones de vida (citado en, Hidalgo Dattwyler, 2007: 73).

Según Donzelot, (1999) la integración urbana existe a través de lo material que brinda la urbanización, viviendas que cuentan con infraestructura y servicios básicos, pero en muchas ocasiones no hay vinculación efectiva con el resto de la sociedad.

En esta línea de análisis, Mongin (2006) manifiesta que la forma de concebir la ciudad merece un replanteo porque, la condición urbana era entendida inicialmente como la posibilidad de relaciones diversas –corporales, escénicas y políticas, entre otras– que toman lugar y se practican en forma efectiva en el espacio llamado ciudad.

Sin embargo, actualmente se evidencia que dichas prácticas ceden ante la dispersión, polarización y fragmentación que provoca la expansión de la ciudad. Según el mismo autor estamos entre dos mundos, el de la ciudad y el de lo urbano, donde existe la sustancia física que otorgan las mencionadas infraestructuras de servicios, pero que adolecen de la esencia de la ciudad, es decir de la diversidad y mezcla de actividades y personas.

Carlos Alessandri (2005) señala que se están viviendo en la actualidad, las consecuencias de una nueva cuestión urbana debido a la extrema periferización que tiene la construcción de viviendas sociales, donde la provisión del bien existe, pero con una localización marginal, con carencia de algunos de los servicios y equipamientos básicos. En consecuencia a sus habitantes se les niega el derecho a la ciudad, entendido como el acceso a las oportunidades, no solo laborales, sino de actividades culturales, recreativas, educativas, artísticas, comerciales, financieras y sanitarias que son inherentes a la condición de ciudadanos.

En este sentido, se construye un escenario donde las dimensiones teóricas simbióticas y simbólicas entran en conflicto ante las nuevas manifestaciones socioterritoriales.

## **Viviendas sociales, políticas públicas y nuevas demandas**

Como se dijo anteriormente, el IPAV es el organismo responsable de satisfacer la demanda habitacional de aquella población que no puede lograrlo por sus propios medios. La inscripción para solicitar viviendas siempre está abierta y en la actualidad se registran aproximadamente 10.000 inscritos en toda la provincia. La operatoria que está en construcción actualmente es de 2.200 viviendas y a Santa Rosa le corresponden 800 aunque la ciudad presenta una demanda de 4.000.

Los requisitos indispensables que debe reunir un demandante para ser adjudicatario de una vivienda social son básicamente: cinco años de residencia en la localidad, antigüedad de inscripción en el IPAV y el informe social<sup>2</sup>; esto genera un puntaje para seleccionar los beneficiarios.

En el año 2010 se sancionó la ley donde mayores de 18 años se pueden inscribir en el IPAV, eso generó más inscripciones. No pueden inscribirse menores de 18 años, personas solas sin hijos, concubinos sin hijos y personas sin domicilio en la localidad.

El 35% de las viviendas se destinan a familias con uno o ningún hijo y el 65% a las familias de 2 o más hijos. En febrero del corriente año se hizo un reempadronamiento y el mismo se redujo al 50%.

---

2 En el informe social se evalúan factores como la carencia de vivienda, la calidad de la que ocupan actualmente, las condiciones de hacinamiento y promiscuidad, el número de hijos menores y situaciones especiales como discapacidad del jefe del hogar o emplazamiento de la vivienda en una zona insalubre, entre otros.

Una asistente social del IPAV manifiesta que por falta de pago no se desaloja. Se hacen seguimientos después de la adjudicación, pero es difícil comprobar las irregularidades.

En tal sentido expresó lo siguiente:

La falta de pago es una cuestión de educación, desde siempre el discurso oficial ha sido que no pasa nada si no se paga la cuota. Con este gobierno hay un discurso homogéneo de que es beneficioso pagar la cuota para la construcción de futuras viviendas y se ha logrado que los pagos asciendan al 50% de los adjudicatarios. Años atrás solo pagaba el 30% de ellos (M. C., 24/10/2014).

Con respecto, al PROCREAR, dicha informante clave manifestó:

Se realiza un cruzamiento de información con el PROCREAR, la inquietud surgió desde el IPAV para evitar superposición de beneficios, se pueden inscribir en los dos, pero al momento de salir beneficiado en el PROCRAER se cae la inscripción en el IPAV o viceversa (M. C., 24/10/2014).

La provisión de servicios de agua potable, gas y cloacas depende del IPAV, el equipamiento comunitario: salud, educación, seguridad, de los ministerios correspondientes y pavimentación, riego y red de transporte a la municipalidad.

En tal sentido, es preciso destacar que se produce una tensión entre la planificación y la gestión porque la emergencia habitacional, además de no cubrir la demanda, es deficiente en cuanto los equipamientos comunitarios y los servicios municipales no son simultáneos a la construcción de la vivienda. Esto ocasiona diferentes dificultades en la vida cotidiana de los nuevos residentes que resultan excluidos de sus derechos como ciudadanos.

Entonces, estas nuevas construcciones generan con las áreas circundantes, de poblamiento pionero, situaciones de conflicto por diferentes motivos: la dificultad para desplegar relaciones sociales, para la conformación de una nueva comunidad, la indiferenciación producto de la homogeneidad paisajística generada por soluciones habitacionales con un diseño arquitectónico uniforme, entre otros.

Además el traslado a un nuevo hábitat destruye antiguos lazos barriales que son muy difíciles de recomponer, reinando una situación de desintegración social y desesperanza.

Dicha situación genera en los residentes ausencia de pertenencia al barrio y falta de identificación con la vivienda y con el sitio.

Como consecuencia, se producen distintas significaciones y resignificaciones de la vivienda y el lugar: por un lado, la necesidad del residente de diferenciarse de los demás mediante la modificación de la fachada de la vivienda, con el objeto de lograr diferenciarse del otro y de esta manera romper con la monotonía paisajística del barrio (Imagen N° 1 y N° 2).

Se busca la privacidad del núcleo familiar, mejorar las condiciones de habitabilidad y se realizan ampliaciones, remodelaciones.

También, se advierte la búsqueda de la seguridad, por la percepción de los habitantes ante posibles conflictos sociales, debido al nucleamiento de grupos no identificados social ni territorialmente, ya que la primera reforma que se ejecuta, en la mayoría de las viviendas, son los cerramientos perimetrales y las rejas.

**Figura N° 1:** Vivienda social a un mes de su entrega



Fuente: Fotografía de la autora capturada 2013.



**Figura N° 2:** Vivienda social reformada, a menos de un año de ser entregada.



Fuente: Fotografía de la autora capturada en julio de 2014.

Dichas transformaciones profundizan la fragmentación socioespacial, porque se acentúan las desigualdades, entre los que pueden mejorarlas condiciones físicas de la vivienda y entre los que deben mantenerla en su estado original durante un tiempo prolongado.

Desde el punto de vista de los adjudicatarios de una vivienda, existen diferentes visiones según el estrato social al que pertenezcan, y también una gran variación a través del tiempo. De las encuestas realizadas a los residentes del nuevo barrio se presentan dos posturas opuestas, según sus percepciones y expectativas; por un lado, los que manifiestan la satisfacción de poseer una vivienda propia ya que valoran especialmente la condición de convertirse en propietarios, con todas las implicancias que ello tiene en nuestra sociedad, y perciben a la vivienda como un elemento indispensable para una movilidad ascendente.

Por otro, los que expresan desilusión, desencanto y decepción por las características reducidas de la vivienda, su ubicación geográfica, la composición poblacional del barrio, la falta de accesibilidad o vinculación con el resto de la ciudad, entre otros.

Estos planes tienen como finalidad la provisión de la vivienda y no contemplan simultáneamente algunos aspectos del hábitat tales como la construcción de equipamiento e infraestructura secundaria, por ejemplo, establecimientos educativos, centros de salud, de deporte, etc. Por lo tanto, carecen de un carácter integral, no involucran a los adjudicatarios desde el proceso de selección del emplazamiento, la construcción de su propia casa, la elección de los materiales, el diseño o la distribución de los ambientes hasta la comunidad de vecinos con la que debe convivir.

## **Las políticas públicas y la expansión del radio urbano**

Desde hace décadas, el Estado es el actor protagónico en la expansión urbana horizontal de las ciudades, mediante el emplazamiento de conjuntos de viviendas sociales. Este fenómeno por un lado, genera un valor atípico, por la escasa disponibilidad de grandes extensiones para la construcción de viviendas masivas y por otro, una desvalorización inmediata del entorno a causa de la percepción del resto de los habitantes de la ciudad.

En la línea de investigación que se viene trabajando, en la ciudad de Santa Rosa se evidencia una tendencia de expansión del radio urbano hacia el sur debido a la masiva construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales pertenecientes al Plan Federal Plurianual.

En tal sentido se consolida dicha ampliación con la compra de dos grandes lotes por parte del Estado provincial con el mismo sentido de localización donde se construirán 860 viviendas de la misma operatoria.

En el plano de ubicación (Figura N° 3) de los últimos conjuntos de viviendas sociales se observa el sector delimitado de color rosa que indica las viviendas en construcción. Al sur de lo delimitado se compraron los nuevos terrenos que continúan con la operatoria anterior. En esta etapa, los terrenos serán de 10x25 metros con un valor de \$22.000 aproximadamente<sup>3</sup>.

En la operatoria anterior las viviendas tenían una superficie de 49 metros cuadrados y en la que se va a construir ascienden a 62 metros cuadrados y 69 en las viviendas para personas con capacidades diferentes.

---

3 El terreno no puede superar el 10% del valor de la vivienda, lo que indica que el costo de la vivienda ascenderá a los \$288.000.

**Figura N° 3:** Delimitación de los últimos barrios de Viviendas Sociales construidos y en ejecución



Fuente: Elaboración propia en base a imagen capturada de Googleearth.

Por otra parte, desde el Estado Nacional se impulsó, mediante la puesta en marcha del plan PROCREAR, la compra de terrenos y construcción de viviendas particulares que generó la demanda de terrenos vacantes, la reactivación de la construcción y la especulación inmobiliaria. Se produce un sobrevaluación de los lotes disponibles y una imposibilidad de los beneficiarios de acceder a la propiedad. Esta situación involucró al municipio de la ciudad, ya que los beneficiarios del plan solicitan su intervención para solucionar el problema planteado.

Ante dicha urgencia, el municipio revisó la normativa vigente buscando la posibilidad de la ampliación del radio urbano que permita satisfacer las demandas de terrenos vacantes con valores accesibles.

En tal sentido, desde el área de Obras Públicas del municipio, un responsable en el tema manifestó lo siguiente:

Entendemos que la zona más adecuada para el crecimiento, lo ha determinado la oficina de desarrollo urbanístico y se ha consensuado con un montón de asociaciones que fueron convocadas para opinar, y es consolidar la ciudad hacia el lado del Sur, vinculándola a Toay. De esta manera pensamos que con obras únicas podemos atender demandas que hoy no tienen prestación de servicios, más demandas futuras de crecimiento. Eso en cuanto a los servicios, y después en cuanto a la estructura urbana también se ha hecho una actualización del código cambiando zonificaciones dentro del área urbana existente (10/09/2014).

Se advierte, entonces, que la incorporación de lotes por parte del gobierno provincial, a través del IPAV, marca el crecimiento de la ciudad hacia el sur, en consonancia al planteo del gobierno municipal que propone la misma expansión del radio urbano, además de la inclusión de terrenos vacantes que conectan Santa Rosa con la ciudad de Toay.

En tal sentido, dicha expansión es producto de la deficiencia de grandes extensiones de terrenos cercanos al área más compacta y articulada de la ciudad y en precios razonables; por ello generalmente las viviendas sociales se construyen en zonas periféricas con dificultades para integrarse al resto del radio urbano.

En consecuencia, se presenta una configuración urbana de viviendas sociales en el sector sudeste en progresiva expansión, en contraposición al sudoeste donde el área urbanizable evidencia la construcción de viviendas particulares producto de la operatoria del PROCREAR<sup>4</sup>.

Dicha situación permite advertir una configuración urbana diferencial que surge a partir de la materialización de las políticas públicas vinculadas a la planificación y gestión urbana, que profundizan la segregación socio-espacial.

La periferización de las viviendas sociales dificulta a sus habitantes la accesibilidad a determinados valores urbanos vinculados con el trabajo, la cultura, la diversidad social, la recreación, ya que si bien la provisión del bien y los servicios mínimos existe, una localización inadecuada o la deficiente cobertura de servicios le niega a sus habitantes la posibilidad de interacción y contacto con personas y lugares diferentes, así como de otros sectores de la ciudad.

El alejamiento del barrio con respecto al centro de la ciudad, y cierto aislamiento por baldíos interpuestos entre el borde edificado de la misma y las nuevas construcciones, afectan la accesibilidad a algunos servicios, dificultando la vinculación efectiva con el resto de la ciudad (Imagen N°4).

El escaso nivel de integración social urbana de muchos conjuntos de viviendas sociales está relacionado con las dificultades que se presentan al momento de conformar la compactación del tejido social sobre la base de redes sólidas y vínculos estrechos. Este patrón de ocupación trae aparejados otros procesos tales como segregación social y fragmentación física del espacio urbano.

---

4 Si bien la problemática del Plan Procrear se aborda en profundidad por una parte del equipo de investigación encuadrado en el mismo Proyecto, aquí se lo menciona como una de las políticas públicas que atienden la demanda de viviendas pero a nivel particular o individual.

**Figura N° 4:** Vista panorámica del conjunto habitacional entregado en el año 2011



Fuente: Gentileza de Leticia García, 2014.

Como consecuencia, se produce la formación de grupos relativamente aislados en el conjunto urbano, lo que favorece el crecimiento de las tensiones entre ellos y con otros barrios de la ciudad. Agrupados de esta forma, la población elabora una visión estrecha de los intereses del conjunto.

Se manifiesta, entonces, una integración urbana ficticia a través de lo material, representada por la vivienda y su conexión a los servicios básicos –agua potable, electricidad– pero no de una vinculación real con el resto de la sociedad.

## **Las políticas públicas entre la tensión del habitar y la producción del hábitat**

Existe una clara disociación entre las políticas urbanas y los programas de vivienda, ya que en su mayoría no incorporan programas de acompañamiento de los nuevos adjudicatarios para lograr la conformación de verdaderas comunidades. Se refuerza así, a pequeña escala, uno de los procesos excluyentes que caracteriza a las políticas públicas de viviendas devenidas de las últimas décadas. Aparecen, entonces, una serie de dificultades desde el punto de vista de la estructura urbana, ya que conforman islas de altas densidad de población.

Dichos conjuntos habitacionales, no escapan a esta situación, ya que con la totalidad de las viviendas construidas superarán las 1.400 que conformarán un área de alta densidad.

Con el objeto de contrarrestar dicha situación, a principios del año 2012, en el Concejo Deliberante de Santa Rosa, el bloque de concejales del Frente Pampeano Cívico y Social (FREPAM) presentó la ordenanza<sup>5</sup> N° 066/2012 que se vincula con la obligatoriedad de la proyección, construcción y finalización de las obras de infraestructura urbana y edilicia, consideradas complementarias y de interés comunitario en los barrios de viviendas sociales.

En su fundamento el proyecto manifiesta que el acceso a una vivienda digna resulta insuficiente en la medida que no se vincula a la construcción del hábitat urbano. En tal sentido, sostiene que:

Para garantizar la no violación de derechos humanos, la infraestructura social básica debe finalizar en simultáneo con el plan de viviendas de interés social, para que se produzca el hábitat urbano". "No se puede pensar la vivienda digna sin vincularla a los conceptos identidad, pertenencia, salud, seguridad ciudadana, educación, ambiente; porque el hábitat urbano es el espacio físico y social que toda persona y/o familia tiene derecho para el desarrollo de sus vidas (Proyecto de Ordenanza N° 066/2012, Foja N° 3).

Con el propósito de ofrecer la infraestructura secundaria de los barrios de viviendas sociales se exigirá, según la cantidad de viviendas, la realización de obras de infraestructura, por ejemplo hasta las 300 viviendas se exige el arbolado público, un muro medianero perimetral de 1,8 metros de altura mínima, juegos infantiles en los espacios verdes y salón de usos múltiples.

Entre 301 y 500 viviendas, además de las obras precedentes, se exige un establecimiento educativo de Nivel Inicial y Primario. Cuando se superan las 500 hasta las 700 viviendas se requiere un Comedor Integral Municipal y un Establecimiento Sanitario con servicios de atención primaria de la salud. Por último, en el caso de superar las 700 viviendas, a las obras mencionadas, se incorpora un Establecimiento Educativo secundario y un Establecimiento Policial.

Para lograr implementar dicha propuesta se tiene en cuenta que el IPAV construye los barrios de viviendas sociales en el ejido urbano de la Municipalidad de Santa Rosa, entonces de no admitirse las exigencias de la Ordenanza precedente, el Estado Municipal no aceptaría la prestación de

---

5 En marzo del año 2012 se presenta el proyecto de Ordenanza N° 066/2012. Los fundamentos de la misma recuperan el artículo 25.1 de la Constitución Nacional y el artículo XI de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre que se refiere al derecho de acceder a una vivienda digna.

los servicios municipales. Al respecto se consultó a uno de los concejales que propuso la ordenanza, que manifestó lo siguiente:

La ordenanza es insuficiente, porque no tiene la fuerza para imponerse ya que si bien se debe respetar la autonomía municipal, el que tiene el poder para de construcción de viviendas es el gobierno provincial. Pero a su vez, este necesita de la Municipalidad la prestación de servicios. Entonces si el gobierno provincial no garantiza la infraestructura secundaria no se le extienden los servicios. Porque después los vecinos vienen con quejas de falta de transporte, parques, escuelas, centros de salud, etc. al municipio no se dirigen gobierno provincial (M. C. 16/06/2015).

En la actualidad, la ordenanza está en tratamiento y se han sumado bloques de otros partidos políticos para avanzar con la misma. Mientras tanto, los concejales, que presentaron la propuesta están llevando a cabo diferentes acciones con el objeto de poder solucionar los problemas que se generan, por ejemplo se ha solicitado la construcción de establecimientos educativos, al Ministerio de Educación Provincial, para evitar el traslado diario de niños hasta las escuelas de Nivel Inicial o Primario que asisten.

Entonces, si bien el acceso a la vivienda digna es un derecho que debe otorgar y tiene responsabilidad el Estado, no se puede dejar de tener en cuenta que está interrelacionado con muchos otros, como el derecho al trabajo, la salud y la educación con todas las condiciones y garantías que ello implica como así también las relaciones sociales. Por su estrecha interdependencia, la imposibilidad de ejercer alguno de ellos afecta al funcionamiento del conjunto y los habitantes pierden gradualmente su condición de ciudadanos.

## **Consideraciones finales**

Las dinámicas económicas, sociales y culturales relacionadas con las lógicas de la globalización han impactado directamente en las políticas públicas de vivienda. En las ciudades mayores, como en las intermedias, las soluciones habitacionales para los sectores populares propuestas por el Estado, en la mayoría de los casos, han sido incapaces de cubrir una demanda cada vez más numerosa, de sectores de la población inmersos en la exclusión y la pobreza.

En la Ciudad de Santa Rosa la edificación masiva de los últimos conjuntos habitacionales, ubicados en el sector sur de la misma, marcó la ten-

dencia de la futura expansión del radio urbano por la compra de grandes extensiones de terrenos vacantes a bajo costo, por parte del Estado provincial. Esta situación que coincide con los lineamientos del actual código urbano del Estado municipal, genera una serie de dificultades que se vinculan con una marcada disfuncionalidad entre la construcción de viviendas y la producción social del hábitat.

Surge entonces la necesidad de plantear la redefinición de políticas estatales que tengan en cuenta todas las fases del proceso de conformación del hábitat, el cual inevitablemente debe estar vinculado con el desarrollo de un proceso socioeconómico que les permita a los beneficiarios elegir entre distintas opciones.

Es fundamental que los planes se generen a partir de una visión holística que recupere la gran diversidad social y cultural de la futura población. Por lo tanto, se deben reconocer las desigualdades socioeconómicas de los beneficiarios (profesionales, desocupados, familias numerosas, etc.) sus intereses, demandas, necesidades, es decir integrar la totalidad de los aspectos sociales, tanto individuales como colectivos.

Para dicho objetivo, es preciso articular las políticas públicas que se plantean desde el Estado, en sus diferentes niveles Nacional, provincial y municipal, a partir de una planificación, desde una perspectiva de desarrollo integral, que pueda concebir el habitar con la construcción social del hábitat.

Como se plantea, con la ordenanza en tratamiento en el Concejo Deliberante de Santa Rosa, existen propuestas de acción que recuperan el concepto de vivienda social inserto en un hábitat. Poder avanzar en esta dirección permitirá generar un proceso de expansión de la ciudad mucho más equilibrado y evitar la reproducción de procesos de fragmentación y segregación urbana.

Entonces, es preciso incorporar en la agenda pública un planteo integracionista, para la planificación de los conjuntos de viviendas sociales de la ciudad de Santa Rosa, en un contexto temporal que permita repensar las dimensiones teóricas simbióticas y simbólicas de los conjuntos habitacionales, las representaciones sociales que se generan, la disponibilidad de terrenos vacantes aledaños y la resignificación de su valor.

En consecuencia se podrá contrarrestar una lógica de mercado que genera conjuntos habitacionales marginados, desestructurados y debilitados, con serias dificultades para su funcionamiento, por barrios planificados articulados, valorizados y dinámicos para el anclaje de grupos sociales que establezcan vínculos sociales estrechos, duraderos y puedan vivenciar su legítimo derecho a la ciudad.



## Bibliografía

- ALEDO TUR, A. (2008). *De la tierra al suelo: La transformación del paisaje y el nuevo turismo residencial*. Arbor. Vol. CLXXXIV, Nº 729. ISSN 0210-1963, pp. 99-113.
- ALESSANDRI, A. (2005). *O direito a cidade e a construção da meta geografia*. Cidades, 4, 221-248.
- BORJA, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- BORJA, J.; CASTELLS, M.; DORADO, R. y QUINTANA, I. (eds.) (1990). *Las grandes ciudades en la década de los '90*. Madrid: Sistema.
- CUENYA, B.; FIDEL, C. y HERZER, H. (Coord. 2004). *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- DILLON, B. y COSSIO, B. (1997a). "Problemática socioespacial de los barrios planificados de la ciudad de Santa Rosa-La Pampa". En Ciccolella, P.; *Territorios en redefinición. Lugar y mundo en América Latina*. Buenos Aires: 6º Encuentro de Geógrafos Latinoamericanos.
- DILLON, B. y COSSIO, B. (1999b). "Barrios planificados. Una intrincada relación entre Espacio, Sociedad y Estado". En, Anuario de la Facultad de Ciencias Humanas. UNLPam. Santa. Rosa.
- DILLON, B. y COSSIO, B. (2009). *Población y Ciudades. Dinámicas, problemas, localizaciones y representaciones*. Santa Rosa: EdUNLPam.
- DONZELOT, J. (1999). *La nouvelle question urbaine*. *Esprit*, 11, 87-114.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1997). *Imaginario Urbanos*. Buenos Aires: Eudeba.
- HARVEY, D. (2007) *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal.
- HIDALGO DATWYLER, R. (2007). "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile". Publicado en Revista EURE (Vol. XXXIII, Nº 98), pp. 57-75. Santiago de Chile.
- HIERNAUX, D., LINDON, A., AGUILAR, M. (2006). "De la espacialidad, el lugar y los imaginarios urbanos: a modo de introducción" en *Lugares e imaginarios en la metrópolis*. España: Anthropos.
- LINDON, A. (2007) "La ciudad y la vida urbana a través de los imaginarios urbanos" en Revista Eure (Vol. XXXIII, Nº 99), pp. 7-16. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- MONGIN, O. (2006). *La condición urbana. La Ciudad a la Hora de la Mundialización* (1a. Ed.). Buenos Aires: Paidós.
- ORTIZ, R. (1996). *Otro territorio*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- PRECEDO LEDO, A. (1996). *Ciudad y desarrollo urbano*. Madrid: Síntesis.
- SANTOS, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- SAUTU, R. (1999). *El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir del testimonio de los actores*. Buenos Aires: Ed. Belgrano.
- SASSEN, S. (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- URRIZA, G. (2008). *Los precios del suelo urbano y la diferenciación socioespacial en Bahía Blanca*. Presentado en XII Encuentro Internacional Humboldt. Rosario. Argentina.
- VASILACHIS, I. (Coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

### Fuentes

- Ordenanza Nº 066/2012. Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Santa Rosa. Provincia de La Pampa.