

PALABRAS CLAVE

Medición,
Necesidades Básicas
Insatisfechas,
Urbanización de la pobreza,
Políticas urbanas

KEYWORDS

Measurement,
Unsatisfied Basic Needs,
Urbanization of poverty,
Urban policies

RECIBIDO

28 DE SETIEMBRE DE 2018

ACEPTADO

22 DE JULIO DE 2019



EL CONTENIDO DE ESTE ARTÍCULO
ESTÁ BAJO LICENCIA DE ACCESO
ABIERTO CC BY-NC-ND 2.5 AR

¿“POBRE” O EMPOBRECIMIENTO? MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Y LOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN SANTA FE

“POOR” OR IMPOVERISHMENT? MEASUREMENT OF THE UNSATISFIED BASIC NEEDS AND LOCATION OF THE POPULATION IN SANTA FE

> EMILIA MOSSO

Universidad Nacional de Mar del Plata
Instituto de Investigación en Desarrollo Urbano Tecnología y Vivienda
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

> CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (NORMAS APA):

Mosso, E. (2019). ¿“Pobre” o empobrecimiento? Medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas y localización de la población en Santa Fe. *AREA*, 25(2), pp. 1-20.
https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2502/2502_mosso.pdf

RESUMEN

Un cúmulo de políticas urbanas instrumentalizadas en Latinoamérica en general, y en Santa Fe, Argentina, en particular, que tienen por objeto la población empobrecida, parten en sus fundamentaciones del enfoque de la pobreza a partir de las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), utilizando en base a ello distintos métodos de medición. Esta perspectiva, enmarcada en la Teoría de la Marginalidad y la Urbanización de la Pobreza, comparten el considerar al sujeto *pobre como carente*. En este artículo se abordarán las políticas urbanas habitacionales, sustentadas desde el método de NBI, como una estrategia desprendida del neoliberalismo a fin de justificar operatorias de permanencia o relocalización de la población. Como objetivo, buscamos poner en relación dicha metodología con la localización histórica de población empobrecida en áreas precarizadas de Santa Fe en donde se instrumentan programas habitacionales públicos que buscan revertir estas condiciones.

ABSTRACT

A cluster of urban policies that are instrumentalized in Latin America in general, and in Santa Fe, Argentina, in particular, that target the impoverished population, are based on the foundations of the poverty approach based on the Unsatisfied Basic Needs, using This is different measurement methods. This perspective, framed in the Theory of Marginality and the Urbanization of Poverty, shares in common the consideration of the poor subject as lacking. In this article we consider housing urban policies, supported by the NBI method, as a strategy detached from neoliberalism in order to justify operations of permanence or relocation of the population. As an objective, we seek to relate this methodology to the historical location of the impoverished population in precarious areas of Santa Fe where public housing programs are instrumentalized that seek to reverse these conditions.

> ACERCA DE LA AUTORA

EMILIA MOSO. Doctora en Arquitectura por la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR-Beca Doctoral CONICET) y becaria Posdoctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Investigación en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda (IIDUTyV) de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD) de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) También es miembro del Grupo de Investigación en Socio-Antropología Urbana (GISAU) de la FAUD-UNMdP. En el último año, se ha desempeñado como docente reemplazante en el nivel universitario y secundario y en la dirección de tesis de grado en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Cuenta con capítulos de libro, artículos de revistas y asistencia a congresos y seminarios, entre otras. Su línea de investigación actual es política urbana de suelo y vivienda en Santa Fe.
✉ <emiliamosso@gmail.com>

1. Las contribuciones aquí presentadas se enmarcan en la tesis doctoral “interpelaciones ideológicas sobre la vivienda. Políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida en Santa Fe (1985-2017)”, cuyo objetivo fue profundizar el debate sobre las interpelaciones ideológicas presentes en diversos instrumentos urbanos en vinculación con los postulados neoliberales promulgados por organismos internacionales en las últimas cuatro décadas en la ciudad de Santa Fe, Argentina. Dicha investigación estuvo enmarcada en la Beca Doctoral de CONICET (período 2013/2018) y en el proyecto colectivo PICT 2013-2053, FONCYT/ANPCyT, ambos con la dirección de la Dra. Arq. Ana Núñez (IIDUTy Yv/FAUD, UNMdP). Esta línea se encuentra en continuidad a través de la Beca Posdoctoral de CONICET (período 2018/2020) también con la dirección de la Dra. Arq. Ana Núñez.

Introducción¹

Un cúmulo de políticas, programas, proyectos y normativas urbanas que tienen por objeto a la población empobrecida, instrumentalizados en Latinoamérica en general, y en Argentina en particular, parten en sus fundamentaciones del enfoque de la pobreza a partir de la conceptualización de las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), utilizando en base a ello distintos métodos de medición. Genéricamente, estas líneas comparten el considerar al sujeto *pobre* como:

aquél que en comparación con otros individuos de su sociedad alcanza, de una serie de rasgos tomados como categorizadores, los más bajos niveles (Jaume, 1989, p. 26).

Con ello, pobreza remite a ciertas carencias de bienes y servicios mínimos que determinada sociedad considera como indispensables para todos sus miembros (Gutiérrez, 2007, p. 22).

En este sentido, el pobre sería aquel sujeto *carente* que no logra acceder a ciertos bienes y servicios básicos, determinados estos por ciertas relaciones sociales establecidas en determinado momento histórico. Esta perspectiva, que se encuadra en líneas generales en el marco teórico de la Teoría de la Marginalidad (TM) y la Urbanización de la Pobreza (UP), es reproducida y operacionalizada actualmente en diversos instrumentos de política urbana –planes, programas, proyectos, normativas, publicaciones, censos sociales, convenios, entre otros– que sirven para la determinación y justificación de aquellos grupos de población que toman por objeto: población marginal, de bajos recursos, pobre, informal, ilegal, con NBI, entre tantos otros. El problema radica, a nuestro entender, en que esta caracterización y medición sobre

la población empobrecida sirve de base, a los distintos niveles de gobierno, para justificar y legitimar operatorias vinculadas al ordenamiento espacial de la población en determinado territorio, sean estas, de permanencia o relocalización espacial. Los métodos de medición instrumentalizados en la ciudad de Santa Fe, no son ajenos a este proceso: un cúmulo de políticas urbanas, específicamente las vinculadas al marco habitacional y la producción de suelo, son justificadas desde los resultados obtenidos en los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas (CNPHyV). Como objetivo general, buscamos poner en juego la metodología de las NBI para caracterizar y/o localizar las actuaciones de la política pública urbana reciente; el análisis se realiza en la ciudad de Santa Fe en donde se instrumentan programas habitacionales públicos, poniendo en relación los resultados obtenidos en el CNPHyV (INDEC, 2010), específicamente los datos que arrojan las NBI con la localización histórica de la población empobrecida en áreas precarizadas de la ciudad. Partimos de considerar, en coincidencia con lo expresado por Spicker, Legizamón y Gordon (2009), al método de NBI como una estrategia

empleada por los teóricos liberales para justificar los límites a la intervención estatal, de modo que la pobreza resulta aceptable y se reconcilia con el individualismo y el espíritu del libre mercado, valores que son considerados las bases del pluralismo liberal (p. 210).

Desde estos supuestos, organizamos nuestra exposición. En primer lugar, realizamos un sucinto recorrido por la vertiente teórica de la TM y UP, las cuales centran sus aportes en caracterizaciones que, aún hoy en día, estigmatizan a la población: en marginal, pobre, ilegal, entre otras. En segundo lugar, realizamos una vinculación sobre cómo esta perspectiva, cuyo andamiaje presenta desde inicios de la década del setenta, una estrecha relación con los postulados neoliberales, sirve de base para legitimar los métodos de medición de la pobreza en Latinoamérica:

métodos *prisioneros del empirismo* que solo sirven para identificar cuan más o menos es pobre la población que reside en determinado sector urbano, sin lograr resolver el *problema de la vivienda* (Pradilla, 1984). Finalmente, a partir de algunos resultados obtenidos de las mediciones del CNPHyV (INDEC, 2010) en Santa Fe, realizamos una espacialización de los hogares con NBI con la intención de entrelazar estos resultados con la localización histórica de programas urbanos vinculados a la producción de suelo y vivienda para familias empobrecidas.

Marginalidad y urbanización de la pobreza (UP)

En este primer apartado a partir de la crítica ya realizada a la TM, iniciada en América Latina por Aníbal Quijano (1977), Manuel Castells (1974), Cardoso (1973), José Nun (1969), Fernando Pablo González Casanova (1962), entre otros autores, y de las revisiones a estas críticas propuestas por Paulo Singer (1998), Samuel Jaramillo y Luis Mauricio Cuervo (1993), Emilio Pradilla (1984), Lucio Kowarick (1977), entre otros, realizaremos una breve cronología de autores y conceptos que introducen las nociones de pobreza y marginalidad y que sirven de base a *conceptos mistificadores* (Pradilla, 1984) sobre la población marginal, la vivienda marginal y los barrios marginales, también denominados pobres, ilegales, entre otras estigmatizaciones.

En el año 1915, Robert E. Park (1999), a partir de los estudios que Georg Simmel realizara sobre la *sociedad primitiva*, introducirá la noción de *sujeto marginal* al considerar dos culturas antagónicas: *primitiva-civilizada*. Desde esta postura, la gran masa de migrantes se encontraría *bipartida* entre ambas culturas.

Décadas después, pero desde otra perspectiva, Louis Wirth (1938) considerará que la ciudad y el campo forman parte de un único proceso, en el que la ciudad controlaría la vida rural en función de lo que este autor definirá como un *modelo metropolitano* distinguiendo dos tipos

de comunidades, *la sociedad urbano-industrial* y *la rural tradicional*.

En 1942, Robert Redfield retomará estos dos estudios y planteará su propia polaridad *folk-urbana*, definiendo a la sociedad *folk* como aquella población campesina no independizada por completo, que produciría un tipo de ciudad en contraste con lo que el autor denominará *sociedad moderna-urbana*. Caracterizará la *sociedad folk* como una sociedad pequeña, aislada, analfabeta y homogénea, con un gran sentido de solidaridad de grupo, la cual caracterizará como una cultura aparte.

Desde pilares controversiales, Oscar Lewis (1972) pondrá en discusión los estudios anteriores. Con la intención de mostrar que ni el extremo *folk* es como lo caracteriza Redfield, ni el *urbano* como lo hace Wirth, este autor propondrá lo que designa como *cultura de la pobreza*. Lewis describirá al sujeto *pobre* como automarginal y generador de su propia pobreza y cultura; con sentimientos de apatía, desesperación, desesperanza, fatalismo y bajo nivel de aspiraciones.

Desde estos pilares, la TM –vinculada al cuerpo teórico de la Teoría de la Modernización de la Escuela de Sociología Norteamericana entre las décadas del cincuenta y sesenta– constituye, desde su aparición, una de las interpretaciones sobre la cuestión urbana más consolidada y difundida por intelectuales, instituciones y organismos internacionales de financiamiento, al punto de erigirse como *el corpus* conceptual dominante de los estudios urbanos (Núñez, 2012; Gutiérrez, 2007; Leguizamón, 2005; Gorelik, 2002; Jaramillo y Cuervo, 1993; Pradilla, 1984; Kowarick, 1977). En su génesis, la caracterización marginal emergerá como una conceptualización esencialmente relacional sobre la población, siguiendo a Leguizamón “como un todo homogéneo de características ‘tradicionales’, ‘arcaicas’, ‘atrasadas’ y poco proclives a

comportamientos denominados ‘modernos’” (2005, p. 83).

Reconociendo la acumulación teórica de esta perspectiva, la TM postuló entre otros supuestos, la marginalidad *ecológica*. Las ciudades latinoamericanas se partirían en la *ciudad integrada* y la *ciudad marginal*, definiendo a esta última en términos de exclusión de los grupos sociales al acceso a los bienes de consumo colectivos, habitacionales y normativos.

Dicha posición puede resumirse sucintamente de la siguiente manera: la *ciudad integrada* se trata de un sector urbano con niveles cosmopolitanos *casi europeo*, y por fuera de este cinturón, en la *ciudad marginal* las grandes masas rurales atraídas a las ciudades, como *testimonios de la miseria* (Vekemans y Venegas, 1966).

La noción de marginalidad, atravesó varias instancias analíticas.

Siguiendo a Nun, Murmis y Marin (1968), tuvo un carácter analítico designado a los cordones urbanos periféricos en donde se construían viviendas en precarias condiciones sociohabitacionales, infraestructurales y de servicios. A partir de allí, se observó que estas condiciones ocurrían a su vez en otras áreas urbanas de la ciudad, como en los denominados conventillos, *cités*, villas, vecinales, entre otros. Se amplió entonces la noción a cualquier conjunto habitacional que careciera de los requisitos de habitabilidad establecidos como básicos para la reproducción de la población.

En este sentido “los mayores problemas en el uso del término se suscitaron cuando a la noción de marginalidad así acuñada empíricamente se fue agregando, por simple extensión, la condición social misma de los propios habitantes a estos poblamientos y viviendas” (Nun, Murmis y Marin, 1968, p. 5).

Este discurso, sustentado desde estas dicotomías y tipologías, será apropiado y reproducido por varios organismos internacionales (OI), entre ellos a mediados de la década del sesenta, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por el Centro para el Desarrollo Económico y Social para América Latina (DESAL) en Santiago de Chile y entrada la década del setenta por el Banco Mundial (BM).

Estas argumentaciones serán reproducidas en tres construcciones teóricas:

1. La *población marginal*, dicotomizada en marginal o integrada,

subdesarrollada o desarrollada, subpoblación con subdesarrollo o adecuada población con adecuado desarrollo, entre otras.

2. La *ciudad marginal*, caracterizada en barrios marginales, pobres, cordones periféricos, asentamientos populares, irregulares, entre otros.

3. La *vivienda marginal*, caracterizada como vivienda improvisada, rancho, poblaciones de erradicación, poblaciones de radicación, cuartos de alquiler, loteos *clandestinos*, poblaciones de autoconstrucción, poblaciones de emergencia, conjuntos habitacionales de interés social, entre otros.

Una de las líneas emergentes de este enfoque provino del arquitecto John Turner (1976) quien, anclado al corpus conceptual de la TM desde la vertiente propositiva del anarquismo, se constituyó en uno de los principales referentes en Latinoamérica sobre la promoción popular y autoconstrucción de las viviendas por los propios pobladores empobrecidos en sectores urbanos precarizados. Turner argumentaba que los programas oficiales actuarían como una barrera para el desarrollo, retrasando este proceso ya que impondrían *estándares mínimos modernos* en la vivienda y la consecución de grandes obras de infraestructura previas requiriendo un alto porcentaje de inversión inicial. El supuesto implícito de este discurso era que, empoderando a la población y saciando la materialidad de la vivienda, sería posible lograr una integración hacia el desarrollo.

Si bien algunos OI, como el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Unión Panamericana (UP), ya promulgaban estas políticas a partir de la década del cincuenta (Kozak, 2016), a comienzos de la década del setenta esta línea apoyada en la TM será instrumentalizada desde el BM.

En “Informe sobre el Desarrollo Mundial” (BM, 1978), con el “objetivo

de estimular el conocimiento en los países en desarrollo” y “ayudar a que reduzcan la pobreza, particularmente atendiendo a las dimensiones institucionales, estructurales y sociales” (Arias y Vera, 2004, p. 5), el BM refuerza su papel como agencia promotora a nivel mundial de la lucha contra la reducción de la pobreza y el exceso de desigualdad: “el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor” (BM, 1997, p. 3). En materia de política urbana, comienzan a utilizarse frecuentemente conceptos como *autogestión*, programas de *lotes con servicios* y posteriormente, *regularización dominial para asentamientos ilegales*.

La TM y la UP serán el sustento dominante que contribuirá, desde finales de la década del setenta hasta la actualidad, a la cosificación y estigmatización de la población desde fenotipos o polarizaciones culturales. Esta será reproducida por instituciones, intelectuales y organizaciones sociales en políticas, programas y proyectos habitacionales.

No es casual, por lo tanto, que los discursos relacionados al progreso y crecimiento en los países en *vía de desarrollo* se acentuaran a partir de estas décadas. Surge la idea común de promover políticas orientadas a la búsqueda de soluciones al problema de la marginalidad, desde metas y objetivos unificados a instrumentalizarse en los países latinoamericanos. Surge a su vez, la idea de que era preciso caracterizar a la población objeto –pobre, marginal–, a partir de mediciones referidas a ciertas carencias críticas vinculadas, entre ellas, a las NBI.

Los métodos de medición de la pobreza

Desde el año 1974, Argentina se constituyó en un caso pionero a partir de la instrumentalización de las Encuestas

Permanentes de Hogares² (EPH), con las cuales se buscó medir la *pobreza* a nivel nacional. A principios de la década del ochenta e introducido por la CEPAL, comenzó a instrumentalizarse el método *directo* de las NBI, puesto en práctica con el CNPHyV.

¿En qué conceptualizaciones teóricas y epistemológicas fue sustentado este método? El método directo de NBI tiene sustento en el concepto de *necesidad*; refiriendo “a cierto tipo de problemas que afronta la población” (Spicker, Legizamón y Gordon, 2009, p. 207). Este enfoque tuvo génesis en dos antecedentes. El primero, data del año 1976 cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) asume el concepto de *necesidad* como eje central estratégico en sus programas. Fue en la “Conferencia sobre el Empleo Mundial” realizada en este año, cuando propuso el programa “Enfoque de las Necesidades Básicas” que tenía como meta la satisfacción de cuatro categorías básicas que para el año 2000 deberían de estar cubiertas a nivel mundial:

- a. los requisitos mínimos de una familia con relación al consumo personal (albergue, vestimenta y alimentación);
- b. el acceso a los servicios infraestructurales esenciales (agua potable, saneamiento, movilidad, salud y educación);
- c. el acceso a un trabajo con remuneración adecuada para la población en condiciones de realizar el trabajo;
- d. la satisfacción de otras necesidades ambientales, recreativas y culturales, y la participación popular en la toma de decisiones que afecten a la forma de vida y a vivir en un ambiente sano, humano y satisfactorio (Streeten, 1986; OIT, 1976).

En este marco, la OIT (1976) considerará que las necesidades básicas incluyen dos cuestiones:

requerimientos mínimos de una familia para su consumo (alimentación adecuada, vivienda y ropa así como ciertos muebles y equipamiento del hogar). servicios esenciales suministrados generalmente en forma comunitaria (agua potable, servicios sanitarios, transporte y salud pública, educación e infraestructura y servicios de tipo cultural) (p. 243, traducción propia).

2. La EPH es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población (INDEC, 2015). La información estadística que la misma abarca apunta a la obtención de información sobre el mercado laboral en relación con variables como nivel educativo, ingresos, categoría y calificación ocupacional, rama de actividad, migración, entre otras.

En estos términos, la *necesidad* será establecida fundamentalmente con relación a las posibilidades de acceso de la población a bienes predominantemente materiales. El segundo corresponde al período en que el BM integra las NBI como criterio para la concesión de sus créditos. Será en el año 1981 con la publicación “*Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas de los países en desarrollo*” (Streeten, 1986), donde se resumirá el enfoque de las necesidades básicas y la experiencia del BM en esta área (Griffin, 2001; Streeten, 1986; Mogrovejo Monasterios, 2010).

La noción de *necesidad* se vinculará desde su origen a la noción de *subsistencia*. Es decir, a las condiciones básicas indispensables para que la población pueda sobrevivir. Este supuesto se basará, a su vez, en la relación lineal *escasez/subsistencia* que por analogía, establece la *carencia* como la falta de acceso a cierto bien (Núñez, 2012).

En este sentido, “las NBI se refieren a las manifestaciones materiales que ponen en evidencia la falta de acceso a ciertos servicios como la vivienda, el agua potable, la electricidad, educación y salud, entre otras” (Golbert y Kessler, 1996, pp. 10-11). Este análisis vinculado a la noción de *escasez* encontrará su génesis en la Teoría Subjetiva del Valor de la Escuela Austríaca de Economía neoliberal, fundamentalmente en los aportes de Carl Menger (1976) quien planteará la búsqueda individual del *deseo infinito* basado en las conceptualizaciones de *apetencia*, *escasez* y *utilidad*, vinculadas estas a una búsqueda constante de la *satisfacción de las necesidades básicas* (Murillo, 2015; de Büren, 2015; Mosso, 2017).

Para Menger el origen de la riqueza no radicará en el trabajo, tal como lo establecen Marx y Engels, sino en la *apetencia subjetiva*. Así, argumentará que para que una *cosa* se convierta en un bien, debe cumplir con ciertas cualidades: una necesidad humana, un objeto que la satisfaga, el conocimiento de que la satisface y la apropiación sobre el objeto.

Establece una relación causal entre las necesidades humanas y los medios que sirven para satisfacerlas. Así, el alcance o no de esta satisfacción pasará a ser una responsabilidad de cada sujeto en particular. Sin embargo, no todas las personas se encuentran en posición de poder alcanzarlas (von Mises, 1968). Por eso, bajo los

postulados neoliberales, cada individuo deberá satisfacer sus propias necesidades. En este marco, coincidimos con Spicker, Legizamón y Gordon (2009) en considerar el método NBI como una estrategia

empleada por los teóricos liberales para justificar los límites a la intervención estatal, de modo que la pobreza resulta aceptable y se reconcilia con el individualismo y el espíritu del libre mercado, valores que son considerados las bases del pluralismo liberal (p. 210).

Hacia la década del noventa, vinculada a la noción de necesidad, tendrán lugar las conceptualizaciones de *agencia* y *empoderamiento* de la población. En este marco, la población empobrecida pasará ahora a ser *agente* de su destino:

Las personas, y sobre todo las personas pobres, no son inanes, indolentes o inútiles [...] tienen capacidades y pueden, con recursos limitados, sacar provechos diferenciados si son buenos jugadores (Leguizamón, 2005, p. 259).

Esta perspectiva tendrá sustento en los principios de *bienestar* y *agencia* entendiendo a esta última como “la capacidad de obrar de los seres humanos más allá de las condiciones de carencia que poseen” (Leguizamón, 2005, p. 257). Se trata de cualidades de autonomía, es decir, de la posibilidad de actuar y producir cambios en la población movilizadas por sí misma (Sen, 1993).

En el ámbito local, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) considerará que el concepto de NBI “permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos” (INDEC, 2012, p. 309). Considerará la pobreza “como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales” (INDEC, 2012, p. 309)

básicas y mínimas. En coincidencia con lo establecido en el ámbito internacional, apreciamos la medición de la pobreza en términos predominantemente materiales. Los hogares con NBI serán aquellos con al menos uno de los siguientes indicadores de privación (INDEC, 2012, p. 309):

1. Para *vivienda*, hogares que habiten en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).
2. Para *condiciones sanitarias*, hogares que no tengan ningún tipo de retrete.
3. Para *hacinamiento*, hogares que tengan más de tres personas por cuarto.
4. Para *asistencia escolar*, hogares que tengan algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.
5. Para *capacidad de subsistencia*, hogares que tengan cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de primaria.

El BM, por su parte, hará hincapié en establecer una “línea universal de pobreza [...] necesaria para permitir agregaciones y comparaciones entre países”. La pobreza es definida como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (BM, 1990, pp. 26-27), establecido este límite a partir del *consumo*. Por un lado, en “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas”; y por el otro, “una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades” (BM, 1990, p. 26).

Otro de los métodos para la medición de la pobreza será el *indirecto* de *Línea de la Pobreza* (LP) que, a partir de la EPH, buscará determinar el monto de ingreso que deberá disponer un hogar para poder satisfacer de manera adecuada las necesidades alimentarias. El parámetro de medición consistirá en una *línea de indigencia* utilizando el gasto de consumo como medida de bienestar a partir de la canasta básica, definida per cápita. Este método se torna parcial y unidimensional dado que, por un lado, solo se evalúa el bienestar a partir del ingreso monetario, y por el otro, no contempla la situación laboral de los hogares ni la posibilidad de diferenciar si la insuficiencia de recursos es de carácter transitorio o permanente.

Por último, el *Método Integrado de Medición de la Pobreza* (MIP) incluirá componentes de ambos métodos: del método indirecto de ingreso de los hogares y del método directo de NBI a partir de ciertos indicadores de condiciones de vida. Este método planteará la posibilidad de identificar situaciones coyunturales y de pobreza estructural a partir del establecimiento de cuatro categorías pobreza estructural (crónica), hogares inerciales (estructurales), nuevos pobres (pauperizados) y no pobres. Este método continúa la línea de los anteriores al intentar medir cuándo un hogar es pobre o qué hogar es más pobre que otro, sin poder acercarse a una resolución concreta a la problemática (Pradilla, 1984). Realizado este sucinto repaso, cabe preguntar qué no indican estos métodos de medición en su espacialización.

Algunos programas habitacionales en Santa Fe, para combatir la pobreza

La ciudad de Santa Fe, capital provincial y cabecera se localiza en el centro-este de la Argentina en la región pampeana. La misma se encuentra geográficamente demarcada por límites, en su mayoría de carácter fluvial: al este el río Paraná; al oeste el río Salado; al norte la ciudad de Recreo y al sur con el riacho Santa Fe y el río Salado. Actualmente, la jurisdicción territorial del municipio abarca 26.800 hectáreas de las cuales, más de un 70% está conformado por ríos, lagunas y bañados (ver Figura 1).

La condición de carácter fluvial que la delimita geográficamente, junto al entrecruzamiento de diversas relaciones sociales y su materialización histórica en políticas y normativas urbanas, determinan, inciden y contribuyen al ordenamiento espacial de la población en la ciudad expresada, en términos de Emilio Duhau (2013), en la

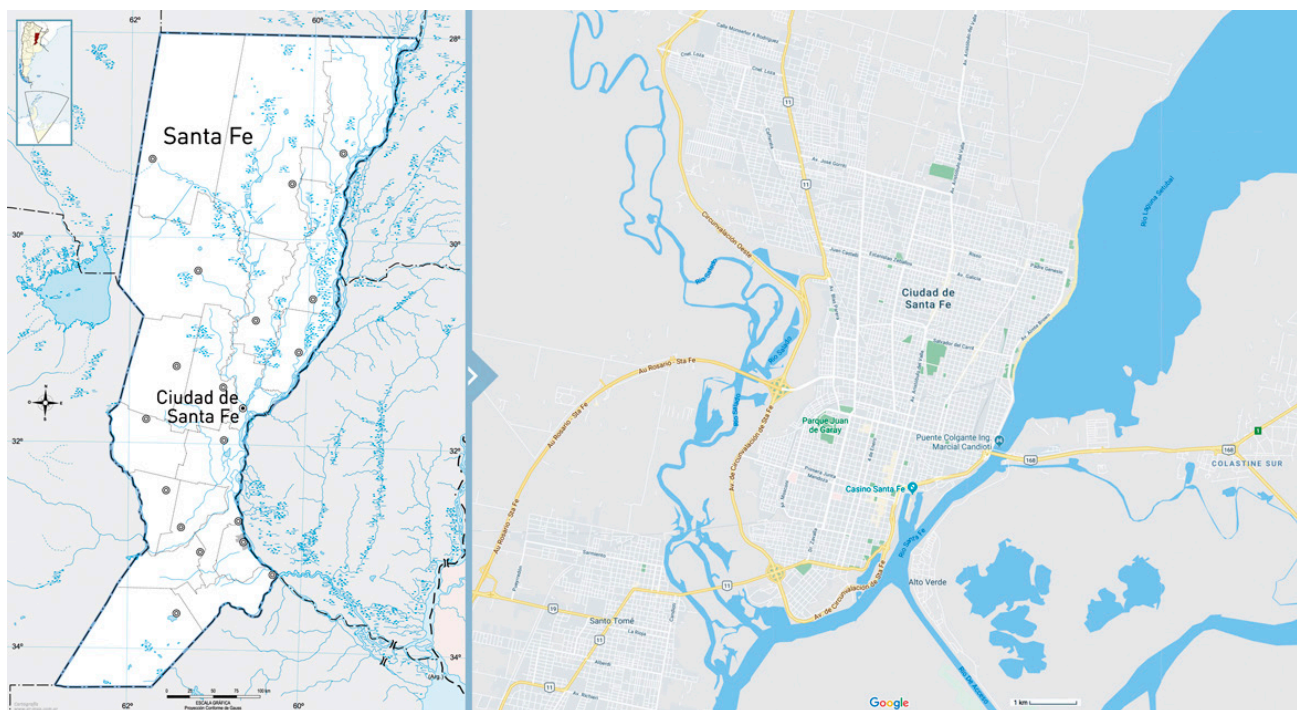


Figura 1

Localización geográfica de la ciudad de Santa Fe.

Fuente: elaboración propia sobre cartografías de Educ.ar y Google Maps.

división social del espacio, entendiéndola como a “la relación existente entre la composición social y de clase de una sociedad y su manifestación en la estructura del espacio habitado” (p. 79).

Desde su conformación histórica, la ciudad se desarrolla a partir de 1649 en su localización presente. Su trazado de origen colonial establece desde su fundación el orden socioespacial de la colonización: la ciudad inicia en un epicentro ubicado en el centro-sur a partir de la localización del puerto y se expande en el sentido norte a través de un damero jerarquizado por bulevares. Allí se localizan de manera desigual, como en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, la población según sus condiciones de clase. Esta división socioespacial se constituye a partir del núcleo central organizado por la plaza, los edificios institucionales y las tierras asignadas a los principales terratenientes, mientras que por afuera de este trazado, se localiza el resto de la población. Entre los años 1856-1930, durante el modelo de acumulación agroexportador se habilita un puerto de aguas profundas que posibilita, con otras obras infraestructurales, la vinculación comercial a nivel internacional. El cambio significativo está dado a partir del incremento poblacional fruto de la inmigración con

43.990 personas en un transcurso de 16 años (Gioria, 2009). Se destaca la apertura de un bulevar que posibilita la expansión urbana hacia el frente ribereño de la laguna Setúbal, estableciéndose ya para ese momento la franja este de la ciudad como sector residencial para clases altas junto a edificaciones institucionales dominantes (Gómez y Peretti, 2013). Con el suelo sobre cotas altas ya ocupado desde la fundación por la clase burguesa, así como la apropiación de la franja ribereña al este y la franja este-oeste de los bulevares, comienzan a ser apropiadas las franjas de suelo sobre el borde oeste próximas al centro de la ciudad en precarias condiciones infraestructurales de localización. Así es como durante las tres primeras décadas del siglo XX se asienta, con mayor intensidad, la población empobrecida sobre la franja sur-oeste en las tierras ganadas al amplio valle de inundación del río Salado. Con estas transformaciones, para el año 1912 la planta urbana comienza a quebrar la forma rectangular que la había caracterizado hasta ese momento y nuevos barrios irán conformándose hacia el sur-oeste, en consonancia con la disponibilidad de terrenos asentados sobre suelo en condiciones precarias. Ya para el año 1914 se registraba un total de 58.935 habitantes.

En la década del treinta tendrá lugar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que comprenderá dos etapas. La primera abarca desde el año 1930 hasta 1945; y la segunda desde ese año hacia adelante, atravesado en 1976 por la drástica dictadura cívico-militar. Diversos autores (Gómez y Peretti, 2013; Gioria, 2009) coinciden en considerar la localización de los primeros *asentamientos informales* en el oeste de la ciudad, “sobre los terrenos de escasa altitud y escaso valor inmobiliario” (Gómez y Peretti, 2013, p. 12).

Hacia el año 1940 se observan las primeras obras de infraestructura de protección contra las crecidas del río Salado. La concreción de un terraplén posibilitó el incremento de la población sobre suelo asentado en el valle de inundación de la ciudad. Entre las décadas del cuarenta y cincuenta se observa la ejecución de trazas viales en el sentido norte-sur posibilitando la expansión urbana hacia el norte.

A principios de 1970 el 41,6% de la población residía al oeste de la ciudad y se localizaba sobre tierras fiscales. Para el año 1980 fue registrada una población total de 306.293 habitantes y un 50,8% de la población (155.765 habitantes) se encontraban residiendo sobre este sector. Para el año 1991, del total poblacional (349.323 habitantes), más de la mitad (185.674 habitantes), se encontraban residiendo en esta localización. En un transcurso de 21 años mientras que la población total se incrementó en 92.092 habitantes, el incremento de la población que residía en el oeste fue de 78.657 (Gioria, 2009).

A partir de la dictadura cívico-militar de 1976 se instrumentalizan los primeros procesos de relocalización de población empobrecida asentada sobre terrenos municipales al noroeste, sobre vagones y depósitos. Surgen así loteos estatales localizados al noroeste de la ciudad.

Con el retorno a la democracia en 1983 se registran en la ciudad un total de 307.788 habitantes. Producto de la inundación de ese año, parte de la población que residía en la zona costera fue desplazada a través de programas impulsados por la política pública o por sus propios medios. Estas familias se localizan en los vagones del ferrocarril en la zona portuaria, en la Estación General Belgrano de trenes y en

terrenos ferroviarios. Según Gioria (2009) fueron otorgados terrenos y chapas al norte de la ciudad para estas familias, o bien viviendas del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) construidas en 1986 en nuevos barrios para clase trabajadora, todos localizados en sectores urbanos precarizados: El Pozo, Centenario y Las Flores. En 1984, fueron constituyéndose nuevos barrios con viviendas autoconstruidas sobre la franja oeste, próxima a la traza de la autopista Santa Fe-Rosario. En este marco, desde mediados de la década del ochenta son instrumentados programas sociohabitacionales vinculados a la vivienda y la regularización para familias que residían en condiciones precarias de tenencia y de su vivienda con NBI, vinculados estos, a su vez, a obras de mejoramiento barrial y habitacional (ver Figura 2).

Ejemplos de ello fueron:

- > Plan Logro de un Ordenamiento Territorial Estable (Plan Lote - 1985/1995) que buscó regularizar el dominio de suelo fiscal y privado para familias empobrecidas en precarias condiciones de tenencia del suelo con escasa capacidad de pago y presencia de NBI. Implicó operatorias de afianzamiento espacial de la población en sectores urbanos con presencia de NBI. Tuvo antecedentes teóricos y prácticos en la UP (reducción de la pobreza a partir de la tenencia segura);
- > Programa de Erradicación de Ranchos del Movimiento Los Sin Techo (MLST - 1985 en adelante), buscó otorgar viviendas sociales integradas a prácticas asistenciales para familias en condiciones precarias de tenencia del suelo y vivienda sin capacidad de pago y presencia de NBI. Implicó operatorias de afianzamiento espacial de la población en sectores urbanos con presencia de NBI. Tuvo antecedentes teóricos y prácticos en la TM en Latinoamérica (reducción de la

Figura 2
Programas urbanos
instrumentalizados en Santa Fe
(1985/2012).

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo realizado entre los años 2015-2017.

Referencias

- Plan LOTE (1985/1995)
- Plan MLST (1985 en adelante)
- PROMEBA (1997 en adelante)
- Programa de Regularización Dominial (2009 en adelante)
- PUI (2012 en adelante)
- Delimitación distritos Santa Fe



- > Fondo Nacional de Vivienda Santa Fe (FONAVI - 1986), buscó fomentar la producción de viviendas nuevas completas *llave en mano* para familias con necesidades habitacionales con cierta capacidad de pago y presencia de, al menos, un indicador NBI. Implicó operatorias de relocalización de la población y posteriormente afianzamiento espacial en sectores urbanos con presencia de NBI. Tuvo antecedentes teóricos y prácticos en la UP (reducción de la pobreza a partir de la vivienda social, equipamientos públicos comunitarios, tenencia segura, etc.);
- > Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA - 1997 y sucesivos préstamos), que buscó el mejoramiento barrial con obras de infraestructuras mediante financiamiento del BID para sectores urbanos en donde residían familias empobrecidas con NBI. Implicó operatorias de afianzamiento espacial de la población en sectores urbanos con presencia de NBI. Tuvo antecedentes teóricos y prácticos en la UP (reducción de la pobreza a partir de obras de mejoramiento barrial).

Hacia el año 2010, período en cual se realiza el último CNPHyV en la

Argentina, según datos del Diagnóstico de Asentamientos Informales (2007) de la Agencia Santa Fe Hábitat, en Santa Fe, al menos, 15 mil familias se encontraban en situaciones sociohabitacionales precarias sin la titularidad del suelo en donde residían y otras 1.000 familias estaban asentadas en áreas de riesgo hídrico residiendo también en precarias condiciones socio-habitacionales y presencia de NBI. Esta situación socio-habitacional se extendía en, al menos, 50 barrios localizados en el oeste, norte y el sector costero de la ciudad, y comprendía a una población de 70 mil habitantes. Es decir, implicaba que el 20% de la población residía en situaciones habitacionales y de tenencia precarias con NBI. Los principales programas de período fueron:

- > Programa de Regularización Dominial (2009 en adelante), buscó regularizar el dominio de suelo fiscal y privado para familias empobrecidas con precarias condiciones de tenencia del suelo con escasa capacidad de pago y presencia de NBI. Implicó operatorias de relocalización de la población y posteriormente afianzamiento espacial en sectores urbanos con presencia de NBI. Tuvo antecedentes teóricos y prácticos en la UP (reducción de la pobreza a partir de la tenencia segura);
- > Programas Urbanos Integrales (PUI - 2012 en adelante), buscó el

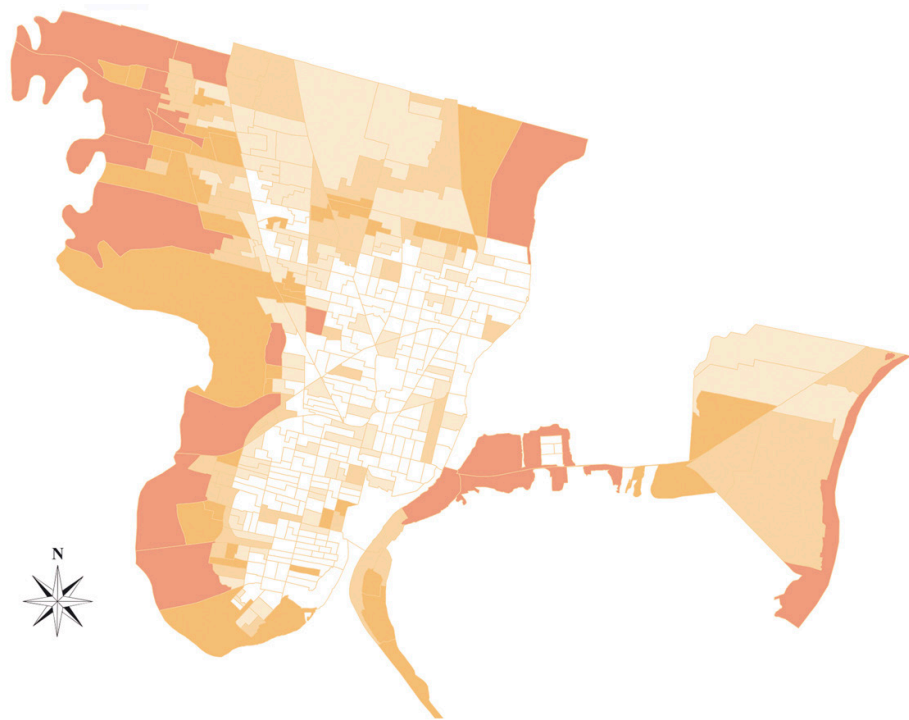


Figura 3
Hogares con NBI (%), por radio
censal, Santa Fe, 2010.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (2010).
 Procesado con Redatam.

Referencias

- 0,00 - 2,31
- 2,31 - 6,12
- 6,12 - 11,54
- 11,54 - 19,69
- 19,69 - 40,00

mejoramiento barrial con obras de infraestructuras, servicios, viviendas, equipamientos, entre otras, para sectores urbanos en donde residían familias empobrecidas con NBI. Implicó operatorias de relocalización de la población y posteriormente afianzamiento espacial en sectores urbanos con presencia de NBI. Tuvo antecedentes teóricos y prácticos en la UP (reducción de la pobreza a partir obras de mejoramiento barrial, vivienda social, tenencia segura, entre otros).

Los sectores urbanos captados por estos programas que ya desde la década del ochenta presentaban condiciones de NBI, entre ellas tenencia precaria de la vivienda y dominio de suelo, fueron captados en las décadas siguientes por otros programas que buscaron paliar esta situación. Es decir, que parte de la población lleva al menos tres décadas residiendo sin la propiedad del suelo y con, al menos, un indicador de NBI.

Espacialización de la población según las NBI, sobre la pobreza

La definición de hogar considera “al grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo de acuerdo con un régimen familiar, es decir, que

comparten sus gastos de alimentación. Las personas que viven solas constituyen cada una un hogar” (INDEC, 2010a). En este marco, el hogar es definido a partir de criterios de coresidencia y consumo compartido (Núñez, 2012).

El departamento La Capital tiene un total de 165.133 hogares de los cuales un 5,76% –9.513hogares– presentan al menos un indicador de NBI (INDEC, 2010). Dicha espacialización (ver Figura 3) muestra la localización de población con NBI predominantemente sobre los bordes perimetrales de la ciudad en coincidencia con la presencia de valles pluviales, siendo los sectores urbanos captados por los programas urbanos vistos en el apartado anterior. Hacia el oeste, se observa población residiendo fuera del anillo de defensa y que presenta NBI.

Del total de estos hogares con índices de hacinamiento en 5.609 hogares –el 3,4%– residen más de 3 personas por cuarto. Observamos el mayor porcentaje de población con presencia de NBI y hacinamiento de 3 a más personas por cuarto dentro de una misma vivienda localizada en los bordes del ejido urbano, al oeste, norte y costa (ver Figura 4).

Apreciamos una concentración espacial de hogares residiendo en una misma vivienda en las zonas alejadas al núcleo central, próximas al borde oeste y el río Salado, a la costa en cercanía al río Colastiné, al riacho Santa Fe y los brazos

Figura 4
Hogares con hacinamiento personal de 3 y más personas por cuarto por radio censal, Santa Fe, 2010.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (2010).
 Procesado con Redatam.

- Referencias**
- 0,00 - 6,76
 - 6,76 - 15,14
 - 15,14 - 26,45
 - 26,45 - 38,30
 - 38,30 - 65,41

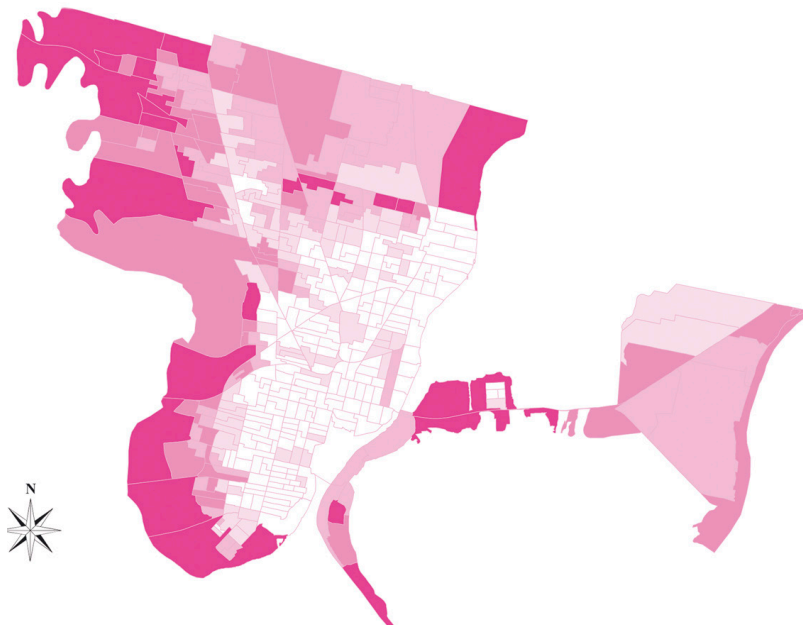


Figura 5
Promedio de hogares por vivienda por radio censal, Santa Fe, 2010.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (2010).
 Procesado con Redatam.

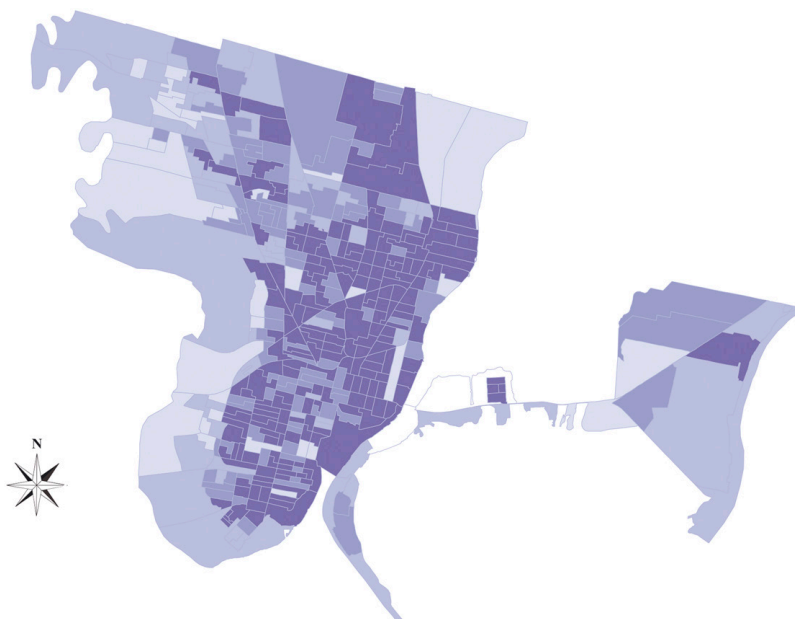
- Referencias**
- 0,00 - 1,05
 - 1,06 - 1,16
 - 1,17 - 1,39
 - 1,40 - 1,75
 - 1,76 - 2,41



Figura 6
Hogares con baño con letrina de uso exclusivo por radio censal, Santa Fe, 2010.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (2010).
 Procesado con Redatam.

- Referencias**
- 60,00 - 61,90
 - 61,90 - 89,26
 - 89,26 - 93,95
 - 93,95 - 97,24
 - 97,24 - 100,00



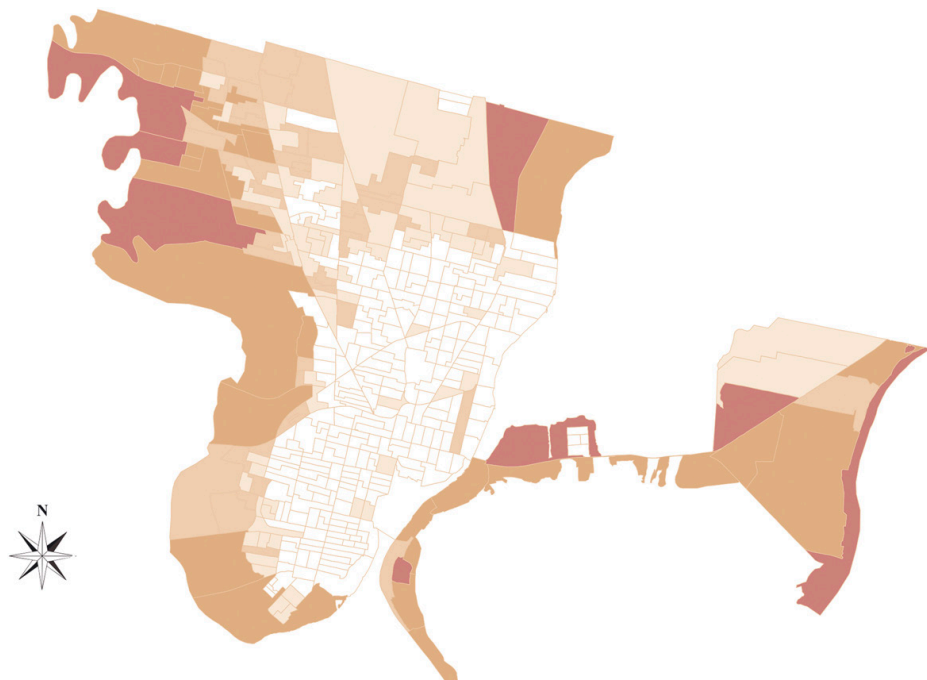


Figura 7
Hogares con tenencia de agua por cañería dentro de la vivienda por radio censal, Santa Fe, 2010.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (2010).
 Procesado con Redatam.

Referencias

- 23,81 - 52,16
- 52,16 - 76,21
- 76,21 - 88,89
- 88,89 - 96,17
- 96,17 - 100,00

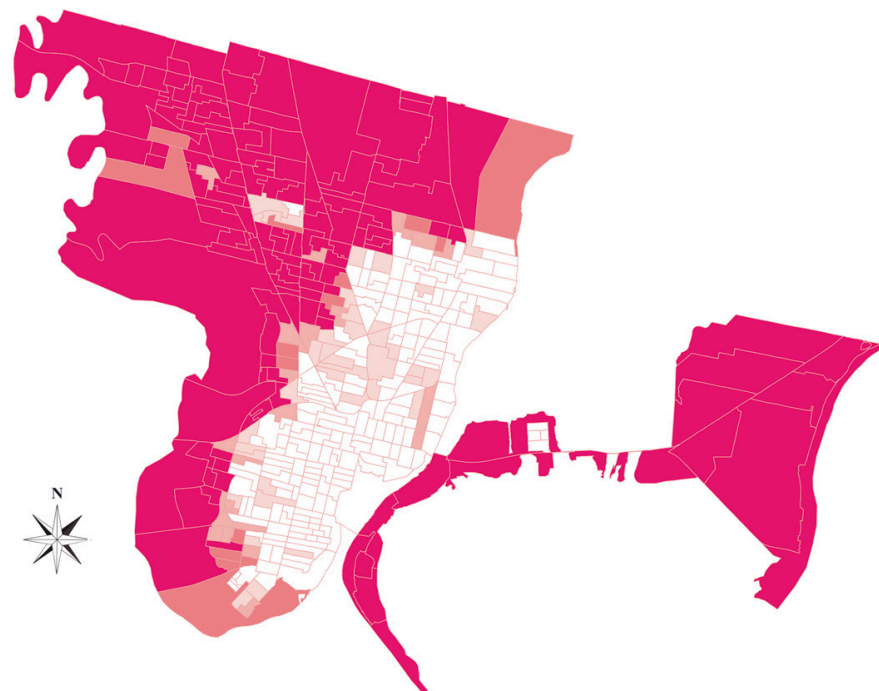


Figura 8
Hogares con desagüe y red cloacal por radio censal, Santa Fe, 2010.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (2010).
 Procesado con Redatam.

Referencias

- 0,00 - 18,18
- 18,18 - 49,15
- 49,15 - 76,27
- 76,27 - 93,77
- 93,77 - 100,00

que de este se desprenden. Ambas zonas caracterizadas históricamente por la presencia de inundaciones recurrentes (ver Figura 5).

Los barrios con mayor hacinamiento son los incluidos en los PUI. Estas localizaciones coinciden con vías de circulación del ingreso a la ciudad, como la autopista Rosario-Santa Fe, la avenida Circunvalación y la RN 11 que une la ciudad con Santo Tomé. Sobre la costa, estas viviendas se localizan próximas a la RN 168 y la RP 1.

En cuanto a los hogares con dotación de servicios de infraestructura, un 97,07% (158.236 hogares) cuentan con baño o letrina de uso exclusivo, mientras que un 2,93% (4.773 hogares) comparte esta habitación con otros hogares. En amplias franjas del sector oeste y norte, observamos la falta exclusiva de este servicio dentro de la vivienda (ver Figura 6).

Esto coincide con la localización espacial de los hogares que disponen de agua por cañería dentro de la vivienda (ver Figura 7) y de hogares con desagüe de inodoro a red

cloacal (ver Figura 8) en la franja central y el este de la ciudad, no contando con este servicio en el norte ni en la zona costera y siendo reducido en el borde oeste. Con relación a los hogares según el régimen de tenencia de la vivienda y el terreno, se aprecia:

> concentración de hogares propietarios de la vivienda y el terreno en el núcleo central y zonas consolidadas,

presentando, a su vez, una concentración de viviendas tipo casa y departamento;

> localización menos homogénea de hogares propietarios solo de la vivienda (ver Figura 9) a medida que nos acercamos a áreas periféricas, en coincidencia con la proximidad a valles pluviales. Esta zona coincide con la localización de las viviendas más empobrecidas tipo rancho y

Figura 9
Hogares propietarios sólo de la vivienda (%) por radio censal, Santa Fe, 2010.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (2010).
Procesado con Redatam.

- Referencias**
- 0,00 - 2,70
 - 2,71 - 8,63
 - 8,64 - 18,01
 - 18,01 - 33,46
 - 33,47 - 71,43

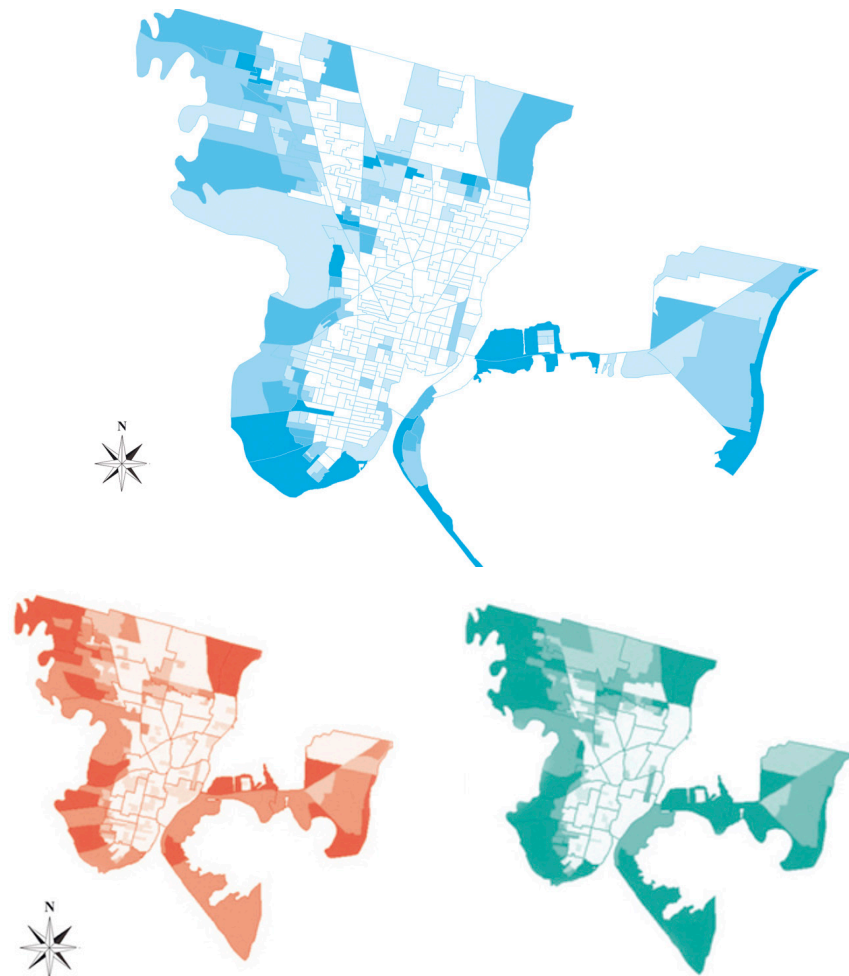


Figura 10
Calidad constructiva de la vivienda insatisfactoria (izq.) y material de baja calidad en pisos y techos (der.) (%), por radio censal, Santa Fe, 2010.

- Referencias**
- 0,00
 - 0,01 - 5,00
 - 5,01 - 15,00
 - 15,01 - 25,00
 - 25,01 - 50,00
 - 50,01 - 100,00
 - Límite de Fracción

- Referencias**
- 0,00
 - 0,01 - 5,00
 - 5,01 - 10,00
 - 10,01 - 20,00
 - 20,01 - 50,00
 - 50,01 - 100,00
 - Límite de Fracción

Fuente: elaboración propia con base en datos del IPEC (2010).

casilla hacia el borde oeste y norte, en donde residen un mayor porcentaje de hogares con presencia de NBI.

Observamos la localización de las viviendas con calidad constructiva insatisfactoria en los bordes de la ciudad, en correlación con los mapas anteriores. A su vez notamos zonas coetáneas con relación a la localización de las viviendas con materiales de baja calidad en pisos y techos (ver Figura 10) en estos bordes.

Una sucinta alusión a las interrelaciones que se establecen entre los hogares y los

tipos de viviendas particulares con NBI según el régimen de tenencia (ver Tabla 1) indica un predominio de viviendas tipo *casa* donde residen hogares propietarios tanto de la vivienda como del terreno sin NBI. En el total de viviendas con NBI, se localizan los hogares que residen en *casillas* propietarias de la vivienda y el terreno. En tercera instancia los ranchos con NBI propietarios de ambas y por último los departamentos. Con relación a los hogares con hacimiento según el régimen de tenencia (ver Tabla 2), un 68% son propietarios

Tabla 1. Hogares según tipo de vivienda particular con NBI por régimen de tenencia (%), La Capital, 2010

TIPO DE VIVIENDA PARTICULAR (AL MENOS UN INDICADOR NBI)	RÉGIMEN DE TENENCIA (%)						TOTAL
	PROPIETARIO		INQUILINO	OCUPANTE			
	DE VIVIENDA Y TERRENO	SOLO DE VIVIENDA		POR PRÉSTAMO	POR TRABAJO	OTRA SITUACIÓN	
CASA	56	17	8	13	1	5	74
RANCHO	41	31	3	13	2	10	7
CASILLA	49	18	6	15	3	9	10
DEPARTAMENTO	36	6	35	16	2	5	3
PIEZA EN INQUILINATO	8	1	77	5	1	7	4
PIEZA EN HOTEL FAMILIAR O PENSIÓN	11	2	67	4	1	15	1
LOCAL NO CONSTRUIDO POR HABITANTE	34	2	33	13	10	7	1
VIVIENDA MÓVIL	18	18	-	-	23	41	0,2
TOTAL	51	17	12	13	1	6	100

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (2010). Procesado con Redatam.

Nota: no hemos podido espacializar esta relación.

Tabla 2. Hogares con hacimiento según régimen de tenencia (%), La Capital, 2010

RÉGIMEN DE TENENCIA	HACIMIENTO (% PERSONAS POR CUARTO)						TOTAL
	HASTA 0,50	0,51 - 0,99	1,00 - 1,49	1,50 - 1,99	2,00 - 3,00	MÁS DE 3,00	
PROPIETARIO DE LA VIVIENDA Y DEL TERRENO	30	22	27	8	10	3	68
PROPIETARIO SOLO DE LA VIVIENDA	12	10	27	13	26	11	6
INQUILINO	28	18	34	7	11	2	16
OCUPANTE POR PRÉSTAMO	19	13	28	11	21	7	6
OCUPANTE POR TRABAJO	21	14	32	11	17	5	1
OTRA SITUACIÓN	21	16	30	10	17	6	3
TOTAL	28	20	28	8	12	3	100

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (2010). Procesado con Redatam.

Nota: no hemos podido espacializar esta relación.

de la vivienda y el terreno en donde residen hasta 0,50 personas por cuarto, es decir, no presentan hacinamiento. Sin embargo, un 11% de los hogares propietarios solo de la vivienda, presentan condiciones de hacinamiento de más de 3 personas por cuarto y en el 12% residen entre 2 a 3 personas por cuarto. En este marco, un 3% de los hogares de la ciudad (5.609) presentan condiciones de hacinamiento. Dentro de estas viviendas, la mayoría corresponde a hogares propietarios solo de la vivienda y luego a los ocupantes por préstamo, por trabajo y otra situación.

De la síntesis de esta espacialización observamos una correlación entre los tipos de vivienda más precarias e irrecuperables, los hogares más empobrecidos solo propietarios de la vivienda y la presencia de hacinamiento personal y del hogar y NBI sobre el borde oeste, el norte de la ciudad y parte de la franja costera. Esta localización condice con los sectores donde se instrumentalizaron históricamente programas urbanos que buscaron contrarrestar las condiciones de *pobreza* de la población y fueron sustentados discursivamente a partir de las mediciones obtenidas en los CNPHyV a partir del método NBI. Es decir, a partir de “discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía” que actúan, a su vez, como “reproductores de la pobreza” (Leguizamón, 2005, p. 239): población con presencia de indicadores NBI en su vivienda, por presencia hacinamiento, por condiciones sanitarias deficitarias, por inasistencia escolar de sus miembros menores de edad, entre otras.

Un ejemplo actual de esta relación es la instrumentalización de los PUI mencionada desde el año 2012 en Santa Fe. Estos programas, implementados en el borde oeste y el noroeste de la ciudad (ver Figura 2 antes referida), a partir de la identificación de áreas empobrecidas con NBI según los datos obtenidos en CNPHyV del año 2010 vistos recientemente y de diagnósticos realizados por diversos niveles del aparato estatal (Mosso, 2019), instrumentalizan operativas de relocalización de la población a nuevas viviendas y/o de regularización dominial en sectores urbanos precarizados que el propio aparato estatal caracterizó primeramente como NBI. Así, aún identificadas las áreas urbanas con

presencia de NBI, las políticas implementadas refuerzan la localización de la población sobre sectores urbanos precarizados.

Algunas conclusiones

Desde inicios de la década del setenta asistimos, en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, a una serie de estudios e investigaciones que, retomando los aportes de la TM, buscaron caracterizar a la población empobrecida. Entrelazados a este proceso, surgieron distintos métodos analíticos que buscaron medir las condiciones de vida de la población, siendo en la Argentina el método NBI el adoptado.

Tal como vimos, desde la génesis de la ciudad de Santa Fe, el orden social de la colonia establece el orden espacial de la población, manifestándose en la estructura de la ciudad; este orden es fundado sobre suelo propicio a las crecidas del río, por su propia condición geográfica.

Históricamente, áreas precarizadas fueron ocupadas por población empobrecida con condiciones de NBI e implementadas sucesivas políticas y programas sociohabitacionales que buscaron paliar esta situación desde la década del ochenta.

Estos programas, efectuados por el aparato estatal desde diversos niveles buscaron revertir las condiciones de empobrecimiento de la población con NBI a partir de dos tipos de políticas. Por un lado, se buscó regularizar dominialmente la propiedad del suelo en sectores urbanos donde las familias residían, en su mayoría, con condiciones sociohabitacionales precarias. Se trató de políticas de permanencia de la población empobrecida en sectores urbanos con presencia de NBI. Por otro lado, se buscó relocalizar a las familias que también residían con presencia de NBI a nuevas viviendas en sectores urbanos precarizados. Se trató de políticas de desplazamiento de la población a sectores con características similares a las que

pretendía revertir. En ambos casos, los discursos emitidos desde el aparato estatal sustentaron el ordenamiento espacial de la población *ilegal, informal, con NBI, pobre, carente, marginal* (Mosso, 2019). Es decir, como población incapaz de salir de la pobreza por sus propios medios. Aún así, para el año 2010, a partir de las mediciones obtenidas por el CNPHyV, observamos que gran parte de la población santafesina reside en condiciones precarias en sus viviendas y sin la tenencia del suelo, presentando indicadores de NBI, en donde anteriormente fueron instrumentalizados programas urbanos. La espacialización realizada, en relación con los indicadores NBI, demuestra contradicciones:

- > Este método permite al aparato estatal medir, identificar y definir zonas urbanas con presencia de población con NBI; en el caso santafesino, localizadas sobre el borde oeste, norte y el sector costero de la ciudad.
- > El mismo aparato estatal en sus diversos niveles y articulaciones –nacional, provincial y municipal– efectúa e instrumentaliza políticas y programas sociohabitacionales en los mismos sectores urbanos precarizados que caracterizó primeramente como NBI, con intención de paliar o revertir esta situación.
- > Estas políticas y programas generan permanencia, afianzamiento y localización de la población empobrecida en áreas precarizadas con NBI por la propia política estatal; como con la instrumentalización de los programas de regularización dominial, entre otros.
- > Una vez identificada la presencia de sectores urbanos con NBI, el aparato estatal primeramente relocaliza a la población para ubicarla nuevamente en sectores que presentan características urbanas similares; como con la instrumentalización de los programas urbanos integrales, entre otros.

En síntesis, el método NBI, sustentado desde la perspectiva de la TM y UB, mientras busca revertir las condiciones de empobrecimiento de las familias, sirve al aparato estatal como instrumento discursivo utilizado para determinar y legitimar acciones de ordenamiento espacial de la población, sean de relocalización o permanencia en sectores urbanos precarizados que presentan características similares a las que pretende o buscar revertir. No obstante, a pesar de que estas operativas surgen desde una posición ideológica que deplora y lamenta la pobreza, no se cuestionan los mecanismos de explotación y sometimiento vigentes en la lógica neoliberal. Por el contrario,

Opera como un discurso de verdad que naturaliza la desigualdad. Tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen la pobreza como porque promueve políticas sociales y económicas que aumentan la desigualdad social y mantienen a una mayoría creciente de pobres en los mínimos biológicos o en el denominado umbral de ciudadanía (Leguizamón, 2005, p. 240).

Se trata de un círculo en política urbana vislumbrado desde los albores del neoliberalismo en Latinoamérica, y desde mediados de la década del ochenta en Santa Fe, que mientras busca revertir las condiciones de NBI, también las refuerza con los programas adoptados sin lograr resolver la problemática ■

> REFERENCIAS

- Agencia Santa Fe Hábitat. (2007). Diagnóstico de Asentamientos Informales. *Documento de trabajo*. Santa Fe: Agencia Santa Fe Hábitat.
- Arias, M. y Vera, J. M. (2004). *Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, ¿Una ayuda para los países pobres?* [Archivo PDF]. Barcelona: Espinal. Recuperado de https://www.cristianismeijusticia.net/sites/default/files/pdf/es112_0.pdf
- Banco Mundial-BM. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo de transformación*. Washington D. C.: Banco Mundial. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLIC0.pdf>
- Banco Mundial-BM. (1978). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington D. C.: Banco Mundial. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/104241468333558020/pdf/PUB20800WDR0Bo0eport01978000Spanish.pdf>
- Cardoso, F. (1973). *Estado y Sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Buenos Aires: Ediciones Siap.
- de Büren, M. P. (2015). Mont Pelèrin Society, un espacio de articulación [pp. 65-93]. En S. Murillo (Coord.). *Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama global y despliegues en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Duhau E. (2013, enero-febrero). La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad*, (243), pp. 9-79.
- Gioria, B. (2009). *La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe 1573-2007*. Santa Fe: Ministerio de Innovación y Cultura.
- Golbert, L. y Kessler, G. (1996). Latin America: Poverty as a challenge for government and society. En E. Øyen, S. A. Samad y S. M. Miller (eds.). *Poverty: A global review. Handbook on poverty research*. Oslo/París: Scandinavian University Press/UNESCO.
- Gómez, N. y Peretti, G. (2013). Territorio, población y expansión de la ciudad de Santa Fe durante el siglo XX. En M. F. Platino (Coord.). *Convivir con el río. Fascículo 13*. Santa Fe: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe.
- González Casanova, P. (1962, octubre-diciembre). Sociedad plural y desarrollo: el caso de México. *América Latina*, V(4), pp. 31-51.
- Gorelik, A. (2002, mayo). Imaginarios urbanos e imaginación urbana: Para un recorrido por los lugares comunes de los estudios culturales urbanos. *EURE*, XXVIII(83), s.p.
- Griffin, K. (2001). Desarrollo humano: origen, evolución e impacto [pp. 25-40]. En P. Ibarra y K. Unceta (eds.). *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Barcelona: Icaria.
- Gutiérrez, A. (2007). *"Pobre", como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC. (2015). *Encuesta Permanente de Hogares-EPH*. Recuperado de <http://www.observatorio.unr.edu.ar/encuesta-permanente-de-hogares-eph/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC. (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B N° 2. - 1a ed. - Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC. (2010a). *Glosario*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-Glosario>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC. (2010b). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- Instituto Provincial de Estadística y Censos-IPEC. (2010). *Mapas Dinámicos sobre el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 por vecinales/barrios de las principales ciudades de la provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Instituto Provincial de Estadística y Censos. Recuperado de <https://ipec.santafe.gov.ar/poblacion/pagina/inicio.php>
- Jaramillo, S. y Cuervo, L. M. (1993). *Urbanización latinoamericana: nuevas perspectivas*. Bogotá: ESCALA.
- Jaume, F. (1989). El concepto de marginalidad. *Cuadernos de Antropología Social*, 2(1), pp. 25-49. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/4849/4338>

- Kowarick, L. (1977). *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Kozak, D. (2016, septiembre-diciembre). John F. C. Turner and the debate on popular participation in. *Urbana*, 8(3), pp.49-68. Recuperado de http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/DKozak2016_John_F.C._Turner_y_el_debate_sobre_la_pa.pdf
- Leguizamón, Z. (Comp.). (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lewis, O. (1972). *Antropología de la pobreza: Cinco familias*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Menger, C. (1976). *Principles of economics*. Auburn: Ludwig von Mises Institute.
- Mogrovejo Monasterios, R. (2010, febrero). Desarrollo: enfoques y dimensiones. [Archivo PDF]. *Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM)*, pp. 1-24. Recuperado de <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Desarrollo.pdf>
- Mosso, E. (2019). Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda: políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida de Santa Fe 1985-2017. Rosario: UNR Editora.
- Mosso, E. (2017, junio). Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano. *Cuaderno Urbano*, (22), pp. 91-110. Recuperado de <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/2045>
- Murillo, S. (Comp.). (2015). *Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama global y despliegues en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Nun, J. (1969, febrero). Presentación. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 2, pp. 174-177.
- Nun, J., Murmis, M., y Marin, J. C. (1968, diciembre). La marginalidad en América Latina - Informe preliminar. *Documento de Trabajo*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Núñez, A. (2012). *Misérias de la propiedad: apropiación del espacio, familia y clase social*. Mar del Plata: EUEM.
- Organización Internacional del Trabajo-OIT. (1976). *Employment, growth and basic needs: A one world problem*. Ginebra: International Labour Office.
- Park, R. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. (con selección y estudio introductorio de Emilio Martínez). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Pradilla, E. (1984). *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Quijano, A. (1977). "Polo marginal" y "mano de obra marginal" [pp. 239-287]. En A. Quijano. *Imperialismo y marginalidad en América Latina*. Lima: Mosca Azul Ediciones.
- Redfield, R. (1947). The Folk Society. *American Journal of Sociology*, 52(4), s.p.
- Sen, A. (1993). Capability and Well Being. In M. Nussbaum and A. Sen (Comps.) *The quality of life*. Oxford: Clarendon Press.
- Singer, P. (1998, mayo-agosto). De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. *Estudos Avançados*, 12(33), pp. 119-130.
- Spicker, P., Legizamón, S. y Gordon, D. (2009). *Pobreza. Un glosario Internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Streeten, P. (1986). *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Madrid: Tecnos.
- Turner, J. (1976). *Housing by People*. Londres: Marion Boyard.
- Vekemans, R. y Venegas R. (1966). Marginalidad y promoción popular. *EURE*, III, s.p.
- von Mises, L., 1968. *Socialismo. Análisis económico y sociológico*. Buenos Aires: Centro de Estudios Sobre la Libertad.
- Wirth, L. (1938). Urbanism as a way of life. *American Journal of Sociology*, 44, s.p.