





# Calidad de vida y políticas de hábitat\*

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN CÓRDOBA, ARGENTINA. CASO DE ESTUDIO: BARRIO MALVINAS ARGENTINAS

QUALITY OF LIFE AND HOUSING POLICY

Neighborhood Improvement Programs in Cordoba, Argentina. Case study Malvinas Argentinas neighborhood

**Cecilia Marengo**

Investigadora de Conicet y profesora de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, argentina. [mcmarengo@gmail.com](mailto:mcmarengo@gmail.com)

**Ana Laura Elorza**

Investigadora del Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria Conicet, argentina. [analauraelorza@hotmail.com](mailto:analauraelorza@hotmail.com)

**Recibido:** 26 de Agosto de 2010

**Aprobado:** 6 de octubre de 2010

## Resumen

En este artículo analizamos los supuestos sobre la calidad de vida que orientan el Programa de Mejoramiento Barrial –Promeba– implementado en el medio local, y reflexionamos sobre el alcance que los mismos han tenido en términos de incidir positivamente en la calidad de vida de las familias destinatarias del programa. La base empírica de la investigación es un estudio de caso: el barrio Malvinas Argentinas, 1ª Sección (localizado en el área metropolitana de Córdoba, Argentina). La metodología consideró la triangulación en la recolección de datos. La articulación de esta doble información, la escrita y la recabada a partir de las valoraciones de los diferentes actores intervinientes, permitió comprender los supuestos que sustenta la política implementada y los alcances de su actuación.

**Palabras clave:** calidad de vida, políticas habitacionales, mejoramiento barrial, fortalezas y debilidades.

## Abstract

*In this article we analyze the assumptions about quality of life that guide the Program of Neighborhood Improvement –Promeba– implemented in the local arena, and we reflect on the extent to which they have had a positive impact on the quality of life of the targeted families.*

*The empirical research is based on the case study: Malvinas Argentinas neighborhood (located in Córdoba metropolitan area, in Argentina). The methodology considered triangulation in data collection. The double articulation the information crossed –written and compiled from reviews of the different actors involved– allowed us to understand the assumptions behind the housing policy implemented and also its performance.*

**Key Words:** quality of life, housing policy, improving neighborhood, strengths and weaknesses.

\* Este artículo se deriva de la investigación “Estudio comparativo entre un programa de mejoramiento de relocalización de villas y otro de mejoramiento barrial destinado a población vulnerable de la ciudad de Córdoba” (2006-2008), del Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat (FAUD- UNC), y financiada por CONICET.

# 1. Introducción

La calidad de vida, en tanto categoría analítica comienza a difundirse en Occidente (especialmente en Europa) a partir de la década de los años setenta como una forma de contrarrestar los análisis exclusivamente economicistas de nivel de vida, cuestionando también el modelo de desarrollo económico y de la sociedad de consumo. En esos años, la conjunción de la llamada crisis de civilización (pérdida de valores) y la crisis económica y ambiental, llevaron a que surgieran movimientos sociales en todo el mundo que, a través de distintos objetivos y temáticas (ambientales, feministas, étnicas, etc.) luchan por la reivindicación de una mejor calidad de vida y apuntan, no solo a cierto nivel material para garantizar la existencia sino también a un mayor desarrollo de la potencialidad social humana (Villavicencio y López, 1999: 180).

A partir de “Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos” realizada en Vancouver (1976), que toma la calidad de vida como tema central, este término es introducido en América Latina. Las recomendaciones incluyen como determinantes para la calidad de vida de los asentamientos humanos: las políticas de población, medio ambiente, planeamiento físico; techo, infraestructura y servicios urbanos; las formas de administración de las políticas e instrumentos de asentamientos; la coordinación interinstitucional y la participación de todos los interesados (Barbosa, 1982: 24). De este modo, la relación entre hábitat<sup>1</sup> y calidad de vida, adquiere relevancia en la definición de políticas sociales.

En este escenario, la concepción de calidad de vida es tomada por los organismos de financiamiento de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y el Banco Mundial, para fijar las misiones y objetivos de los programas de alivio a la pobreza desarrollados en los países latinoamericanos. En el plano sectorial de la política social, especialmente el de hábitat, se promueven programas tendientes a mitigar el crecimiento de la pobreza, la inseguridad y la violencia urbana. A partir de los años noventa, el hábitat informal urbano se convirtió en una línea prioritaria de intervención y financiamiento (Marengo y Elorza, 2009: 17).

1 El concepto hábitat en el marco de este trabajo refiere al hábitat residencial. Abarca las viviendas (en tanto unidades habitacionales) y aquellas condiciones propias del entorno inmediato donde éstas se localizan que posibilitan el desarrollo de las actividades cotidianas, es decir, equipamientos sociales, condiciones ambientales y de infraestructura urbana.

El crecimiento constante del proceso de urbanización, el aumento de asentamientos informales, el incremento en el déficit de viviendas y el acceso precario a los servicios públicos, tienen como contrapartida un tipo de operatoria habitacional basada en acciones de regularización urbana y dominial<sup>2</sup> que se convierte en una “nueva generación” de políticas habitacionales (Fernández, 2003). Esta operatoria se traduce en distintos programas en la región: Favela Bairro en Brasil, Desmarginalización de la Alcaldía de Bogotá, Programa de Mejoramiento Barrial en Argentina, entre otros, que buscan promover una mejor calidad de vida de los pobladores de asentamientos informales a través de la ejecución de obras públicas, mejoramiento de vivienda y regularización dominial.

En este artículo nos proponemos presentar y analizar, por un lado, los *supuestos sobre la calidad de vida* que orientan el Programa de Mejoramiento Barrial –Promeba– implementado en el medio local, y por el otro, reflexionar sobre el alcance que los mismos han tenido en términos de *incidir positivamente en la calidad de vida* de las familias destinatarias del programa.

La base empírica de la investigación es un estudio de caso: el barrio Malvinas Argentinas, 1<sup>a</sup> Sección (localizado en el área metropolitana de Córdoba, Argentina). La metodología consideró la triangulación en la recolección de datos. En primer lugar realizamos la lectura e interpretación de la letra escrita de los reglamentos operativos del programa analizado; a partir de esta primera aproximación las técnicas que utilizamos han sido: la encuesta por muestra sistemática y las entrevistas a informantes claves y vecinos. La articulación de esta doble información –la escrita y la recabada a partir de las valoraciones de los diferentes actores intervinientes–, permitió comprender los supuestos que sustentan la política y los alcances de su actuación.

La primera sección del artículo aborda el concepto de calidad de vida, buscando explicar y aportar algunas definiciones del mismo. En segundo lugar

se describen los supuestos operativos del –Promeba–, identificando las racionalidades sobre la calidad de vida y la propuesta de intervención. Posteriormente se presenta el caso estudiado en el que se analiza la situación socio-habitacional de los pobladores del barrio Malvinas Argentinas y la percepción que tienen sobre la incidencia del programa en su calidad de vida. Por último, en las reflexiones finales se aportan conclusiones preliminares sobre las posibilidades que tiene el programa para mejorar la calidad de vida de la población en los asentamientos informales.

## 2. La calidad de vida como categoría de evaluación de las políticas habitacionales

A lo largo de la historia de la humanidad la búsqueda de niveles deseables de la calidad de vida ha sido una preocupación que, con intereses y enfoques diversos; ha estado siempre presente. No obstante, el interés y los esfuerzos por conceptualizarla y analizarla desde una perspectiva integral comienzan a partir de los años setenta.

El concepto de calidad de vida empieza a difundirse como alternativa a la “sociedad de abundancia” y se constituye, en la actualidad, en el objetivo y en la medida de desarrollo y hace referencia no solo al bienestar individual material sino, como plantea Amartya Sen<sup>3</sup>, en relación directa con la capacidad de una persona en lograr funcionamientos<sup>4</sup> valiosos para su vida. Desde esta perspectiva se realiza una crítica a los análisis economicistas que, mediante distintas metodologías (Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas), evalúan los niveles de vida en función de una serie de bienes y servicios (por ejemplo, alimentos, vivienda, vestimenta, etc.) considerados básicos e indispensables para la reproducción cotidiana de un individuo o grupo familiar (Cardoso y Falletto, 1969). Este autor plantea, en cambio, que esos productos no son más

2 Entendemos por acciones de regularización urbana y dominial a aquellas promovidas a través de políticas públicas, orientadas al mejoramiento de la infraestructura urbana (cordón cuneta de calles, pavimentación, forestación, alumbrado público urbano, entre otras) y al saneamiento o adquisición de los títulos de propiedad de los lotes y viviendas localizadas en asentamientos precarios que no cumplen las exigencias de la normativa urbana en términos de fraccionamiento de tierras. Las acciones de regularización dominial incluyen la incorporación de los barrios en esta situación a la planta urbana formal de los municipios, para que figuren en los catastros parcelarios y sus propietarios obtengan los dominios individuales que acreditan la tenencia de la tierra y la vivienda.

3 En 1998 fue reconocido con el Premio Nobel de Economía, ha sido uno de los más importantes colaboradores con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– para la conceptualización, medición del desarrollo y construcción del Índice sobre Desarrollo Humano.

4 A. Sen (1996) define que los *funcionamientos* representan partes del estado de una persona “[...] La *capacidad* de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr, entre las cuales puede elegir una colección”. El ser capaz de estar bien nutrido/a, escribir, leer y comunicarse, tomar parte de la vida comunitaria, etc., forman parte de estas capacidades.

que *medios* para obtener fines reales, sostiene que el nivel de vida (y de pobreza) de los individuos no se constituye por los bienes o el dinero que poseen, sino por la vida que pueden llevar (Sen, 1996). Considerando estos postulados teóricos entendemos a la calidad de vida desde una perspectiva multidimensional. Villavicencio y López (1999) la conceptualizan como la satisfacción de las necesidades humanas: objetivas y subjetivas, individuales y sociales, en función del medio ambiente y la cultura donde se vive. Se trata de analizar la satisfacción no solo referida al acceso de objetos materiales para cubrir las necesidades, sino también a la participación social del sujeto en la creación de sus propias condiciones de vida, lo que implica la potencialidad de la acción social en la búsqueda permanente de su cobertura y de otras asociadas y afines (Villavicencio y López, 1999). Cabe destacar que en dicho proceso de reproducción social y satisfacción de necesidades no se puede establecer una jerarquía de éstas, en la que se privilegien unas sobre otras, ya que constituyen un sistema de elementos interdependientes e interrelacionados.

La calidad de vida tiene dos dimensiones, una espacial y otra temporal, ya que las necesidades humanas y los satisfactores de éstas son definidos en cada sociedad y evolucionan históricamente. Es decir, cada sociedad a lo largo de la historia busca solucionar los problemas sociales a los que se enfrenta y de esta manera produce satisfactores de las necesidades, expresados en: formas, técnicas, procedimientos, destrezas y habilidades que dan cuenta de dicha satisfacción. En este sentido, podemos decir que los satisfactores son históricos y culturales, por lo cual no puede existir un único modelo de calidad de vida, sino que éste se construye en sociedades y momentos definidos (Villavicencio y López, 1999: 183). Esto se relaciona con el hecho de que no existe un método que nos permita medir la calidad de vida de las distintas sociedades.

Desde esta postura teórica consideramos al hábitat como variable transversal de la calidad de vida, ya que las condiciones materiales de existencia que permite la vivienda y las posibilidades de integración social que brinda el hábitat, son claves para evaluar con un enfoque multidimensional el grado en que las personas y los grupos desarrollan sus capacidades y satisfacen sus necesidades humanas con autonomía y como miembros de una comunidad económica, social y política (PNUD, 2009). Esta perspectiva también es asumida por los organismos de financiamiento de créditos como el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y el Banco Mundial, que comienzan a financiar programas de reducción de la pobreza, tendientes a mejorar la calidad de vida de la población urbana pobre.

La Primera **Conferencia Hábitat** (Vancouver, 1976) define a la vivienda no solo como una unidad física que aloja a una familia (sus características de espacio y equipamiento interno) sino como la conjugación del adentro y el afuera, complejo de lo social e individual, de lo público y lo privado. Se extiende al terreno, la infraestructura, urbanización y servicios con que cuenta, equipamiento social y comunitario, en un determinado contexto cultural, socio-económico, político y físico ambiental. Desde esta concepción de hábitat la calidad de vida residencial puede ser definida como el conjunto de atributos que dispone un asentamiento para satisfacer las necesidades (objetivas y subjetivas) de una población. Es una mediación entre aspiraciones y carencias objetivas, y recursos disponibles y condiciones materiales para satisfacerlas. Implica la provisión de todos los bienes y servicios en cantidad y calidad considerados indispensables, en función de las necesidades y exigencias específicas de una comunidad.

Numerosos estudios fueron realizados en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat, de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba –UNC–, orientados a evaluar el diseño de las propuestas habitacionales construidas por el sector público en la década de los años ochenta, y que buscaban desde esta perspectiva aportar para mejorar la calidad de vida. Se evaluaron aspectos normativos y de diseño habitacional con la finalidad de mejorar las propuestas implementadas a través de políticas centralizadas en el marco de la operatoria del Fondo Nacional de Vivienda –Fonavi– en Córdoba. Las investigaciones tomaron como variables de la calidad de vida las relativas a la funcionalidad de las viviendas, para lo cual evaluaron los modos de uso, el desarrollo de las actividades cotidianas en los espacios previstos, la posibilidad y tipo de mobiliario de las unidades habitacionales, las expectativas de los habitantes en relación con el espacio disponible, la flexibilidad para introducir modificaciones, las posibilidades de crecimiento y ampliación (entre otros aspectos relacionados con la resolución físico-espacial de los conjuntos), el nivel de satisfacción con el conjunto habitacional, su integración social e inserción urbana (Forne y Marengo, 1998).

La década de los noventa imprime una nueva orientación a la política habitacional y urbana y, en consecuencia, a los estudios que se formulan para determinar la calidad de vida de los destinatarios de las intervenciones residenciales promovidas por el sector público.

En el medio local los cambios en la política económica para responder a las demandas macro-económicas, la apertura de los mercados a las inversiones extranjeras,

la privatización de los servicios y la descentralización en las políticas urbanas (hacia una aproximación más flexible) configuran un escenario complejo en términos de planificación y desarrollo. Las políticas de descentralización implican cambios significativos en las atribuciones que los gobiernos locales han venido desarrollado hasta este momento.

De acuerdo con Catenazzi y Reese (1998: 4) los enfoques de gestión urbana que se inician en Argentina en la década de 1990, impulsan nuevos consensos en términos de planificación con la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia en un contexto de fuerte incertidumbre socio-económica. La planificación tradicional comienza a ser cuestionada por su incapacidad para promover cambios sociales, así como por sus limitaciones en el proceso de toma de decisiones tecnocráticas y centralizadas. Desde este punto de vista la planificación estratégica se convierte en un instrumento útil para promover planes de desarrollo local que implican la superación de la forma tradicional de planificación urbana –basada principalmente en criterios normativos–, por un enfoque estratégico e integral en la visión del desarrollo territorial<sup>5</sup> que incorpora la participación de los actores de la comunidad local. Si bien se amplía la visión del desarrollo, la planificación estratégica está involucrada en una tensión fundamental derivada de las condiciones del marco político nacional-institucional y las características de la gestión urbana caracterizada por la limitada autonomía de los municipios en términos políticos-financieros. Esto significa que en muchos casos la administración de los recursos depende de decisiones políticas y económicas en otros ámbitos del estado (provincial o nacional). Los procesos de descentralización se han desarrollado solo parcialmente y en muchos casos la asignación de nuevas responsabilidades a los municipios no es seguida por la asignación de fondos para garantizar la prestación de los servicios. Por consiguiente, en numerosos sectores (como la salud, la educación o la vivienda), el gobierno provincial, o el nacional, toma las decisiones sobre las políticas, las principales inversiones y la asignación de proyectos.

La nueva modalidad de abordaje a la cuestión social habitacional promueve operatorias de urbanización *in situ* de asentamientos informales<sup>6</sup>, fundamentados en principios de inclusión social y espacial, participación de los beneficiarios y gestión descentralizada. De esta forma este tipo de programas se conforma en la política de vivienda popular (Duhau, 2002: 7), y en la que se observa la incidencia cada vez mayor del Banco Mundial que logra imponer su propia ortodoxia sobre la política urbana a escala mundial (Davis, 2006: 101).

En Córdoba comienzan a desarrollarse operatorias habitacionales focalizadas en los sectores sociales más vulnerables como: los programas de relocalización de asentamientos precarios (villas miseria) alojados en áreas con riesgo ambiental y programas de mejoramiento barrial en asentamientos con población con necesidades básicas insatisfechas, éstos relegan a un segundo plano la implementación de operatorias de provisión de vivienda terminada (llave en mano) para sectores sociales con alguna capacidad de pago.

En este escenario la calidad de vida como categoría de análisis es de suma importancia como instrumento de evaluación y acción de las políticas públicas, y de hábitat en particular, ya que posibilita superar las limitaciones conceptuales de los estudios de po-

5 R. Méndez, J.J. Michelini, P. Romeiro y S. Sánchez (2006) abordan la cuestión del desarrollo territorial integral en las ciudades intermedias de España.

6 Según Mike Davis (2006: 101), el Banco Mundial ayudó a financiar un total de 116 proyectos de “urbanización y servicios” y/o planes de intervención en áreas hiperdegradadas de 55 países del mundo.

breza y articular desde una perspectiva integral los enfoques de inclusión social y desarrollo humano. Como menciona Alejandro Toro Blanco “el concepto de calidad de vida es un constructo, es decir una construcción social o un objeto construido por un observador colectivo. En rigor la calidad de vida no existe sino por medio del observador y su experiencia. No es un conjunto de condiciones materiales de un objeto, no la mera satisfacción experimentada por el sujeto, sino una dialéctica entre lo observado y lo observable por un observador doble: el que observa las observaciones del que observa su experiencia” (Toro et al., 2003: 14).

Lo cual lleva a interrogarnos: ¿hasta qué punto el I –Promeba– implementado en Córdoba, Argentina, que se caracteriza por una respuesta uniforme a situaciones diferenciadas en términos de demandas y requerimientos, y que ha estado centrado en la provisión de vivienda, infraestructura y equipamiento, es efectivo para promover una mejor calidad de vida?

### 3. El Programa de Mejoramiento de Barrios –Promeba–

En Córdoba, Argentina, al igual que otras ciudades latinoamericanas, la producción social del hábitat<sup>7</sup> fue consolidándose como estrategia de acceso a suelo y a la vivienda por parte de los sectores pobres<sup>8</sup>. En la ciudad de Córdoba fue rápido el crecimiento de las urbanizaciones informales durante el periodo 1991-2001. En ese año se identificaron 191 villas de emergencia y asentamientos que incrementaron su población en un 109,3% (pasando de 49.530 personas a 103.650), lo que representa el 8,07% de la población de la ciudad (Buthet, Baima y Calvo, 2008).

Desde el año 2000, una de las modalidades de abordaje de la informalidad urbana<sup>9</sup> (ligada estrechamente con situaciones de pobreza y vulnerabilidad) se ha basado en la implementación del –Promeba– financiado en parte por el

Banco Interamericano de Desarrollo<sup>10</sup> –BID– e implementado por el Estado Nacional. El mismo interviene en sectores urbanos con alta precariedad y promueve la radicación *in situ* de la población.

El objetivo del programa es mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias, regularizar urbanística y dominiamente el hábitat popular informal a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria.

El criterio de focalización de beneficiarios es territorial, ya que se interviene en asentamientos informales o irregulares (villas, asentamientos, loteos populares) que presentan características geográficas atribuibles al fenómeno de la pobreza, y que cumplimenten con criterios establecidos tales como: el suelo debe ser de propiedad fiscal o de los pobladores y presentar características ambientales que posibiliten su urbanización.

Los sectores pobres son la población objetivo que necesita mejorar sus condiciones de habitabilidad. Se considera que al alcanzar este objetivo, se mitigará la pobreza y se logrará la integración social y urbana de la población.

La operatoria se constituye en un programa novedoso<sup>11</sup> en tanto interviene en la informalidad desde una concepción del hábitat integral. La misma integra los componentes urbano, social, ambiental y dominial, y es llevada adelante por un equipo interdisciplinario de profesionales (trabajador social, arquitecto, ambientalista, abogado, etc.)

La modalidad de ejecución de las obras (que abarca tanto la construcción de viviendas, el trazado de redes de infraestructura o acciones de mejoramiento habitacional, etc.) se realiza con la participación de empresas privadas (medianas y grandes) y busca promover la reactivación de la industria de la construcción. Como contrapartida, no se consideran opciones de construcción a través de cooperativas de trabajo o empresas locales (de menor envergadura), lo que podría promover el desarrollo de la comunidad local y la integración laboral de los beneficiarios durante la materialización del programa.

7 Según Abramo (2004: 4) esta práctica habitacional responde a la “lógica de la necesidad” según la cual las familias pobres buscan satisfacer sus necesidades ligadas al hábitat pero que, por su situación de pobreza, no pueden acceder a estos satisfactores vía el mercado formal.

8 Para ampliar remitirse a Buthet, Baima y Calvo, 2008.

9 El gobierno de la provincia de Córdoba, desde 2003 hasta la actualidad, desarrolla un programa de radicación de villas ubicadas en sectores de riesgo por inundaciones. Para ampliar información remitirse a Marengo y Elorza, 2009.

10 Se ha financiado: el 60% con fondos del BID y el 40% restante con recursos nacionales, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Esta operatoria ha destinado US\$ 8'0346.660 a proyectos ejecutados en la provincia de Córdoba.

11 Hasta el momento de implementación del Promeba en la ciudad de Córdoba y su área metropolitana se habían desarrollado programas de relocalización de villas con el traslado a nuevos complejos habitacionales.



**Cuadro 1.** Prestaciones, obras y acciones desarrolladas por el Promeba.

PROMEBA - OBJETIVOS y COMPONENTES							
COMPONENTE URBANO		COMPONENTE SOCIAL		COMPONENTE LEGAL		COMPONENTE AMBIENTAL	
Objetivos	Acciones	Objetivos	Acciones	Objetivos	Acciones	Objetivos	Acciones
1. Consolidar a la población en el sitio que habitan 2. Proveer y completar redes de infraestructura básica con conexión domiciliaria, núcleo sanitario completo y centro comunitario barrial	Obras de Infraestructura básica: mensura de suelos, extensión de redes, conexiones domiciliarias de agua potable, energía eléctrica, cloacas, soluciones sanitarias, vías de acceso, alumbrado público, desagües pluviales, red vial y peatonal, cordón cuneta y vereda, etc.	1. Promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria, para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo las acciones de mejoramiento de su barrio 2. Promover iniciativas comunitarias vinculadas con el trabajo y a la capacitación en oficios	Acompañamiento social a las familias durante el proceso de gestión del programa	1. Regularizar las situaciones de dominio a favor de los pobladores	Regularización dominial de la tierra a través de escrituras a favor de los ocupantes reales	1. Mejorar la calidad ambiental del hábitat a través de acciones de mitigación ambiental	Relocaliza a los pobladores en situaciones críticas de riesgo socioambiental
	Obras Privadas: completamiento o nuevo núcleo húmedo, conexión de redes domiciliarias (se interviene en una vivienda por lote)		Promoción de organización vecinal con actividades de capacitación, asistencia técnica, etc.				Implementa medidas de mitigación ambiental, forestación, espacios verdes, cicatrización de lagunas, recolección de residuos, etc.
	Construcción de Salón de Usos Múltiples (SUM)						

**Fuente:** Elaboración propia a partir de documentación de PROMEBA

En relación con la evaluación de este programa, a pesar de ser recomendado en el reglamento operativo el diseño de un plan de monitoreo ex post a la ejecución de los proyectos, no se cuenta con información sistematizada sobre los resultados obtenidos. Sin embargo se observa que el Promeba ha tenido poca aplicabilidad en el ejido municipal de la ciudad de Córdoba (donde existe la mayor concentración de población y el mayor déficit habitacional) y se ha desarrollado en algunas pequeñas localidades del área metropolitana. El impacto es limitado dado que se han ejecutado solo cinco proyectos en el área metropolitana de Córdoba, lo que representa 1.472 viviendas mejoradas (Marengo y Elorza, 2009: 27) frente a los datos de déficit habitacional que indican para el total provincial 234.641 viviendas, de las cuales 127.807 son recuperables y podrían ser alcanzadas por programas de mejoramiento.

Los rígidos criterios de elegibilidad impuestos en el diseño del programa por los organismos técnicos que centralizan la operatoria a escala nacional y las características de la informalidad urbana en el medio local (villas de emergencia localizadas en zonas ambientalmente degradadas, familias sin la titularidad del suelo que ocupan, alta densidad residencial, etc.) han limitado las posibilidades de implementación y los alcances de la operatoria.

El Promeba se fundamenta en el supuesto de que la promoción de una mejor calidad de vida es posible a través de la dotación de servicios y el mejoramiento de las condiciones sanitarias de las viviendas en los asentamientos existentes, y deja en segundo plano acciones tendientes a promover una mayor equidad en el acceso a mejores condiciones de vida urbanas (aspectos que involucran la localización habitacional, el acceso a los servicios en calidad y cantidad requeridos, el acceso a espacios públicos no degradados simbólicamente o ambientalmente, etc.) así como la necesidad de promover cambios para fomentar en las comunidades pobres el desarrollo social y la integración espacial (Pelli, 1997).

Más allá de los avances de esta operatoria y de los logros y limitaciones de su implementación en el medio local, queda pendiente para el debate la cuestión del enfoque de las políticas habitacionales, ya que las acciones fragmentadas y de mitigación de la pobreza y los rígidos criterios de elegibilidad que impone el diseño del proyecto de mejoramiento, ofrecen poco margen para que los sujetos en situación de vulnerabilidad encuentren alternativas sustentables y participen activamente en mejorar sus condiciones de vida, aspectos indispensables si el objetivo es promover una adecuada calidad de vida.

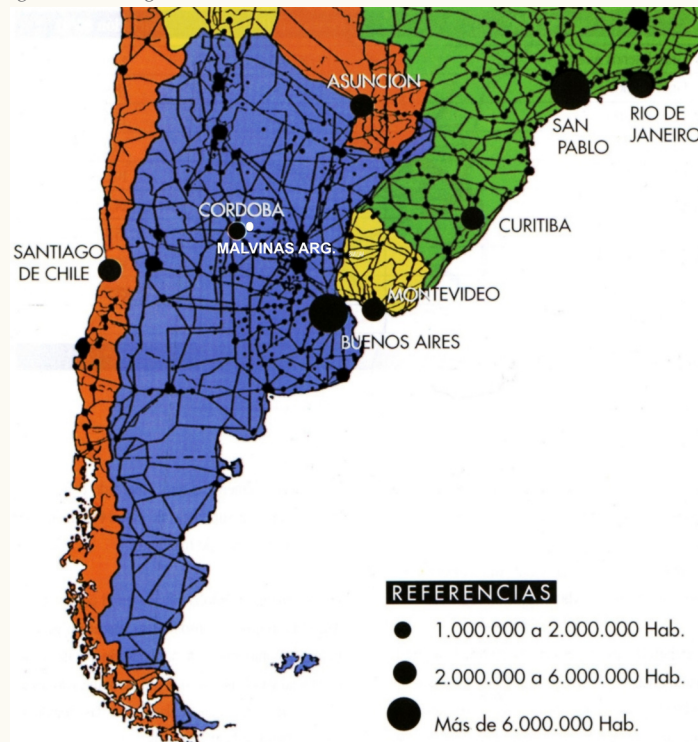
## 4. El proceso de mejoramiento desarrollado en el barrio Malvinas Argentinas, 1ª Sección

El análisis del programa implementado desde el concepto de calidad de vida articula las condiciones objetivas y subjetivas que lo conforman. Es decir, la metodología aplicada en la investigación por un lado analiza las condiciones habitacionales y materiales del área de intervención, y por el otro, las percepciones y valoraciones de los destinatarios sobre las acciones ejecutadas. Si bien el Programa de Mejoramiento de Barrios –Promeba– se ha aplicado en otras localidades del área metropolitana de Córdoba y en barrios de la ciudad capital, consideramos que el estudio de caso que aquí se presenta es significativo dado que aplica al mayor número de hogares beneficiarios, por otra parte posibilita introducir cuestiones relativas a la gestión de la política habitacional en municipios de pequeña escala, con una problemática cualitativamente diferente a las de las grandes ciudades capitales de provincia (como es el caso de Córdoba).

La estrategia metodológica seguida en la investigación es cuanti-cualitativa. Se utilizaron técnicas de encuestas por muestra sistemática (100 casos) realizada a los pobladores del barrio y entrevistas en profundidad a informantes claves (cuatro delegados vecinales, tres técnicos responsables del diseño y ejecución del proyecto y a dos autoridades municipales –el intendente y el secretario de gobierno). Se definieron cinco dimensiones de análisis:

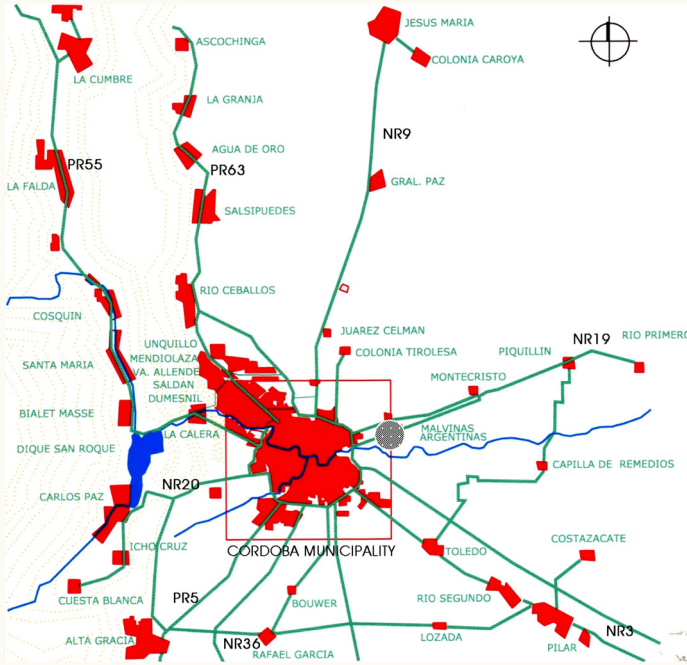
- Acceso a servicios, infraestructura y equipamiento comunitario, condiciones de habitabilidad, seguridad dominial., participación vecinal y organización comunitaria, satisfacción vecinal.

**Figura 1.** Localización de la ciudad de Córdoba y del municipio de Malvinas Argentinas en Argentina.



Fuente: Municipalidad de Córdoba.

**Figura 2.** Área metropolitana de Córdoba con la localización del municipio de Malvinas Argentinas.



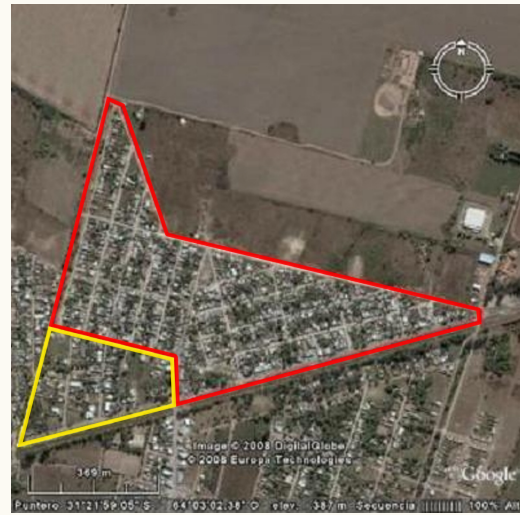
**Fuente:** Municipalidad de Córdoba.

El barrio Malvinas Argentinas, 1ª Sección, pertenece al ejido municipal de la localidad de Malvinas Argentinas, distante 16 km al este de la ciudad de Córdoba (ver figura 1). Desde la década de los ochenta se conforma como un loteo popular<sup>12</sup> cuando las familias comienzan a adquirir los terrenos a través del mercado formal, con planes de pago en cuotas accesibles a su condición económica. En ese momento, los pobladores priorizaron la posibilidad de contar con el “lote propio” frente a otras variables que definen situaciones de mejor calidad urbanística, como son: la cercanía a las fuentes laborales, los equipamientos y/o servicios con que contaba el área.

El acceso a lotes de bajo valor en el mercado formal de suelo urbano y la posibilidad de tenencia de los mismos (con lo que ello implica en términos de seguridad para los integrantes del hogar) se traduce en la configuración de “nuevos barrios” en la periferia, donde los pobladores van autoconstruyendo de manera precaria unidades habitacionales que después, y según las posibilidades económicas, van ampliando y consolidando. La inexistencia de políticas de acceso al suelo urbano para sectores pobres

<sup>12</sup> El término “loteo popular” se refiere a los loteos producidos por el sector privado en su mayoría en las décadas de los setenta y ochenta en áreas periféricas, vendidos en cuotas con infraestructura incompleta, también llamado loteos obreros (Rebord, 2006: 6).

**Figura 3.** Barrio Malvinas Argentinas, 1ª Sección.



**Fuente:** Elaboración propia con foto extraída de Google Earth.

- Polígono de Intervención Promeba
- Manzanas excluidas del programa.

y la flexibilidad en la regulación urbana vigente (que no exigía a los urbanizadores la provisión de la infraestructura del loteo, como apertura de calles o provisión de energía eléctrica) contribuye en esta situación.

Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 del barrio Malvinas Argentinas, revelan que el 28% de los hogares tiene Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–, es decir, son pobres estructurales. El 64% no presentan estos indicadores (aunque se trata de sectores empobrecidos) y en el 8% de casos restantes no se cuenta con datos. En términos socio-económicos, la población del barrio presenta características heterogéneas.

Los principales problemas del barrio (antes de la intervención) eran: la escasa infraestructura pública, la conexión clandestina del servicio de electricidad, las inundaciones sufridas por no contar con desagües y la calidad habitacional deficiente a nivel sanitario y de hacinamiento en el hogar.

Una vez formulado el proyecto y licitadas las obras se comienza a ejecutar el Promeba en julio de 2004. Si bien el barrio está conformado por 39 manzanas solo 33 integran el polígono de intervención (en el que residen 613 familias). Las restantes no cumplen con los criterios de “elegibilidad” definidos en la operatoria, la situación dominial requerida por el programa que exigía que los residentes fuesen propietarios de los terrenos limitó la integración de más familias en el desarrollo del mismo. En el sector del barrio definido como área de intervención se

realizaron obras de infraestructura (cordón cuneta, alumbrado público, conexión de redes domiciliarias, etc.) y de mejoramiento habitacional. Éstas incluyeron completar el baño en 250 viviendas y la construcción de nuevos núcleos húmedos en otras 146 viviendas. El presupuesto de la ejecución del proyecto fue de US\$2'973.389 (dólares).

#### 4.1 Evaluación del Promeba implementado

La evaluación del programa considera las cinco dimensiones de análisis antes señaladas, según se describe a continuación.

##### 4.1.1 Acceso a servicios, infraestructura y equipamiento comunitario

Se realizaron distintas obras de infraestructura tales como: mejoramiento de calles, cordón cuneta y veredas, desagües pluviales y laguna de retención, tendido de red eléctrica de media y baja tensión, alumbrado público, trazado de red de gas natural (no concluida hasta la actualidad) y de agua potable, forestación y salón de usos múltiples –SUM–, que han mejorado las condiciones materiales del entorno barrial. Los vecinos valoran positivamente estas obras, en especial los desagües pluviales cuya carencia se traducían en inundaciones. Representa mejora en su calidad de vida en términos de seguridad para las familias, tanto en lo económico (dado que ya no se afectan bienes) como a nivel sanitario (prevención de enfermedades) y emocional (superación de situaciones de temor y riesgo).

Desde la conformación del loteo las familias debieron luchar por el acceso al agua y la electricidad. Si bien la adquisición de terrenos se realizó en el mercado formal, la debilidad de las regulaciones urbanas (en ese momento) no exigía a los fraccionadores la provisión de infraestructura básica. Actualmente el 100% de las familias encuestadas cuentan con el servicio de energía eléctrica y agua potable, valoran la posibilidad de contar con las conexiones legales de los servicios y la gestión de la tarifa social<sup>13</sup> les permite costear el pago de los mismos y evitar las conexiones clandestinas.

El acceso a las redes de servicios públicos (agua, electricidad, cloacas) y a la infraestructura barrial (alumbrado público, asfalto, etc.) son reconocidas como condiciones que posibilitan una mejor calidad de vida. La intervención urbana ha mejorado el paisaje barrial, con lo que se ha superado una imagen de asentamiento pobre.

13 La tarifa social consiste en un subsidio para el consumo de energía eléctrica destinada a familias pobres de la provincia de Córdoba.

##### 4.1.2 Condiciones de habitabilidad

El diagnóstico habitacional realizado en el año 2000 por el municipio para cumplir con una de las fases de diseño del proyecto para el Promeba, definía la calidad de las viviendas<sup>14</sup> del barrio en: 17 unidades buenas, 305 regulares y 291 malas. Además, en ese momento se observó que un elevado porcentaje de familias residían en situación de hacinamiento y que las condiciones sanitarias eran deficientes (Sánchez, 2005).

A raíz de esta situación se decide la ejecución de 146 nuevos núcleos húmedos con pozos absorbentes y cámara séptica, se completaron 250 baños, y se colocaron tanques de agua, conexiones domiciliarias de agua, electricidad y gas natural. Esta intervención se plantea para abordar el déficit cualitativo de vivienda.

La implementación del Promeba mejora las condiciones de habitabilidad (cuadro No. 2), con una marcada superación de las situaciones sanitarias deficientes, se observa solo el 10% de casos sin provisión de agua dentro de la vivienda y el 11% sin inodoro con descarga. La imposibilidad de incluir todos los núcleos habitacionales en situación crítica se relaciona con la falta de flexibilidad del programa dado que estipula la posibilidad de intervenir solo en una vivienda por lote. En consecuencia no considera los casos de densificación predial, una de las estrategias de acceso a la vivienda de los sectores pobres urbanos, que consiste en la existencia de de dos o más unidades habitacionales por lote.

En la muestra analizada se constata que el 73% de los lotes cuenta con una sola vivienda, mientras que el 26% aloja dos viviendas y el 1% presenta tres unidades en el mismo lote. Al no contemplar esta práctica habitacional en el diseño del programa, se imposibilita dar respuesta a situaciones de habitabilidad deficiente, constatadas y relevadas durante la implementación, de esta manera se relega la posibilidad de inclusión de todos los núcleos de convivencia que viven en condiciones habitacionales deficitarias.

14 Se seleccionaron como indicadores básicos para caracterizarlas la estructura de la vivienda: muros (pisos, techos y baños) e instalaciones y servicios (agua y desagüe). Las categorías utilizadas fueron buena, regular y mala. La categoría buena incluye aquellas viviendas que poseían en forma completa todos los indicadores; regular, las que reúnen solo algunos indicadores; y malas, las que poseen menos de tres indicadores.

**Cuadro 2.** Condiciones sanitarias, barrio Malvinas Argentinas, 1ª Sección.

CONDICIONES SANITARIAS		
Viviendas con condiciones sanitarias deficientes	EX ANTE	EX POST
Con Piso de Cemento	75%	75%
Sin Provisión de Agua dentro de la Vivienda	44%	10%
Sin Inodoro con Descarga	66%	11%

**Fuente:** Las autoras, con datos extraídos de la muestra realizada

Para la mayoría de las familias esta obra ha permitido mejorar las condiciones sanitarias (higiene, salubridad, prevención de enfermedades, etc.) y representa un importante avance para la calidad de vida. Sin embargo, la intervención es limitada respecto a otro aspecto fundamental de la calidad habitacional: el hacinamiento. Dentro del grupo estudiado encontramos que el 35% de las familias residen en situación de hacinamiento, el indicador más relevante que define la condición de pobreza en el barrio, según el criterio de las NBI.

Que el Promeba no contemple la resolución de situaciones de hacinamiento y promiscuidad, imposibilita la superación de esta problemática social.

#### 4.1.3 Seguridad dominial

En los casos analizados existen situaciones heterogéneas en relación al régimen de tenencia de la vivienda<sup>15</sup>. Si bien la adquisición del terreno se inició con la firma del Boleto de Compra-Venta para posteriormente completar el trámite de escrituración ante el Registro de la Propiedad, solo algunas familias cuentan con la escritura definitiva del terreno.

Con el transcurso del tiempo la situación se fue complejizando para aquellas familias que no completaron la escrituración legal de la propiedad debido a diferentes procesos: sucesiones no realizadas, vencimientos del Boleto de Compra-Venta, ocupaciones de hecho, etc., por lo cual a la fecha persisten situaciones de irregularidad<sup>16</sup> que impiden el registro de los títulos de propiedad.

Las gestiones realizadas con el programa y el gobierno local de Malvinas Argentinas<sup>17</sup>, dentro del grupo

15 El Censo Nacional de Población y Vivienda identifica como situaciones en relación al régimen de tenencia de la vivienda las siguientes: Propietario de la vivienda y el terreno; propietario de la vivienda solamente, inquilino, ocupante por préstamo, ocupante por relación de dependencia, otra situación.

16 Entendida como la inadecuación de la documentación de propiedades existentes que no configuren procesos de ocupación pero sí problemas de registro u otros semejantes (Cardoso, 2003).

17 En este caso, el municipio se hizo responsable de ejecutar el proyecto de saneamiento de títulos.

analizado, han posibilitado solo la escrituración de 9 viviendas. Los escasos resultados alcanzados (aun cuando se inscriben dentro de los objetivos del mismo) responden a problemas ajenos a los habitantes relacionados al funcionamiento del registro de la propiedad<sup>18</sup>, a la antigüedad y deterioro de los folios de catastro y la dificultad de contactar a los antiguos propietarios de los lotes, que en muchos casos han fallecido por lo que en estos casos están sujetos a un trámite sucesorio.

De esta manera persisten situaciones de irregularidad, entre las que se observa que el 27% de los hogares encuestados no cuentan con la documentación que acredite la tenencia legal de su vivienda. Esta situación de inseguridad en la tenencia del dominio afecta la calidad de vida pues marca riesgos y potenciales situaciones de desalojo. Cabe destacar que un grupo de vecinos expresó desconocer la posibilidad de acceder a la escrituración gratuita (que ofrece el programa) y se manifestó indiferente frente al valor que representa esta documentación. En consecuencia se ve necesario que cuando se implementen programas de mejoramiento barrial se aborden los aspectos jurídicos y legales dirigidos a la gestión de la documentación de titularidad de la propiedad y se desarrolle un trabajo de asesoramiento con los habitantes que ponga en conocimiento los derechos y obligaciones ligados a la propiedad privada.

#### 4.1.4 Participación vecinal y organización comunitaria

En el barrio no existe organización de vecinos (formal o informal). Durante el proceso de consolidación del mismo, el desarrollo de acciones colectivas estuvo ligado a la resolución de necesidades y problemas puntuales, como por ejemplo, la gestión de la conexión de energía eléctrica o la instalación de la sala de atención médica.

En la gestión del Promeba la participación de los vecinos es considerada indispensable, ya que promueve procesos organizativos y democráticos en la comunidad que hacen viable la sustentabilidad del proyecto y mejoran su calidad de vida. Se propone la construcción de un salón de usos múltiples –SUM–, como una oportunidad para promover la dinámica participativa.

Si bien el protagonismo de los vecinos fue limitado (se circunscribió a la mediación entre los demás vecinos, la empresa y el equipo técnico), hubo una organización

18 Especialmente a lo ocurrido durante 2007, cuando estuvo cerrado por denuncias de fraude y estafas.

vecinal incipiente: Vecinos Unidos de Malvinas Argentinas –Vuma– que por diferentes causas no continuó después de la finalización del programa. Una de ellas fue el rol desempeñado por el municipio (tal vez el actor más relevante para la realidad local) que a lo largo del proceso de ejecución del programa se mantuvo sin articulación con el equipo técnico responsable de la ejecución del Promeba, sin brindar acompañamiento a los procesos sociales que se desarrollaron. Se generó una lucha de poder en el espacio local (expresada en la dirección del SUM) y no se acompañó la conformación de este grupo vecinal como organización formal, al no aprobarse una ordenanza que permitiera la conformación de centros vecinales.

La organización comienza a disolverse al no poder avanzar en la formalización de la organización de vecinos y no contar con un espacio de encuentro, a esto se suma la falta de recursos para sostener las actividades y la retirada del trabajador social (ya que su contrato ha finalizado al igual que la ejecución del Promeba).

El análisis de la participación de los vecinos durante la gestión del programa pone en evidencia la concepción instrumental de la misma, tendiente a *cumplir* los objetivos propuestos por la operatoria. En la fase de ejecución se promueve la formación de una organización comunitaria, que con la finalización de la obra y por ende del Promeba, no logra continuidad. Esto conduce a interrogarnos sobre la sustentabilidad de este tipo de prácticas, diseñadas sin considerar la realidad local y la lógica de acción e intereses de los actores locales.

#### 4.1.5 Satisfacción vecinal

En la evaluación de políticas es importante conocer la valoración que realizan los propios destinatarios de éstas. En el grupo encuestado, la gran mayoría (87%) está conforme con el trabajo desarrollado en el barrio:

“... estoy muy conforme, ha mejorado muchísimo el barrio, está muy lindo...” (María, vecina).

“... el arreglo de las calles le da otra vista al barrio, ha cambiado muchísimo, cambia hasta el frente de las casas, la luz a la noche, está toda la calle iluminada...” (Cintia, vecina).

Sin embargo, algunos vecinos (13%) presentan críticas que fundamentan su disconformidad:

“... me hicieron mal el baño, al final antes estaba mejor, ahora se me inunda todo, pierde por el inodoro, lo volví a usar con baldes...” (Cristina, vecina)”.

“... hubo problemas porque había gente trabajando que... creo que sabía más yo de construcción que ellos ... está bien que era una cosa que uno no lo pagaba”... (Carina, vecina).

“... y no se trabajó bien, los materiales no eran de buena calidad, tenían fallas, digamos eran de segunda... pero por lo menos hicieron algo no podemos pedir más”... (Marta, vecina).

Como pronuncian estas vecinas, las críticas están referidas a las obras realizadas en la vivienda: señalan la mala calidad de los materiales utilizados, que las obras de desagües cloacales están mal hechas por lo que persisten los problemas y que la instalación de la cañería de agua tiene pérdidas.

La tendencia positiva de la evaluación del programa se mantiene a la hora de valorar qué otras obras son necesarias para el barrio o las viviendas. Como se presenta en los cuadros No. 3 y 4, la respuesta más pronunciada es “Ninguna”. Los vecinos que identifican como necesario para su vivienda la construcción de un baño nuevo y completar el baño son los que residen en una unidad habitacional en la que no se intervino:

“... tengo un inodoro nada más, que le tengo que tirar agua y no tiene puerta, yo decía que necesito un baño nuevo pero no pudieron hacerlo”... (Silvia, vecina).

Es de destacar que solo el 3% de las respuestas señalan condiciones que exceden la infraestructura y la vivienda, como el caso de demandas de equipamiento sanitario, escolar y fuentes de trabajo. Esto advierte sobre la primacía del componente urbano (infraestructura y obras privadas) frente a los demás componentes (servicios urbanos y acceso a los mismos) cuando se valora el programa.

Cuadro No. 3. Obras necesarias en el barrio.

OBRAS QUE SON NECESARIAS P/ EL BARRIO	
Ninguna	39%
Asfalto	31%
Terminación Obra de Gas	13%
Escuelas y Hospitales	5%
Desagües	2%
Rehacer las obras mal realizadas	2%
Mejorar la fachada de las viviendas	2%
Limpieza de Baldíos	2%
Fuente de Trabajo	1%
NS/NC	3%

Fuente: Las autoras con datos extraídos de la muestra realizada

**Cuadro No. 4.** Obras necesarias en las viviendas.

OBRAS NECESARIAS P/ LAS VIVIENDAS	
Ninguna	60%
Problemas de Humedades	10%
Ampliación	8%
Nuevo Baño	6%
Rehacer las obras mal realizadas	5%
Completamiento de Baño	4%
Completamiento de Cocina	4%
Limpieza de Baldíos	2%
Revestimiento de Pisos	1%
Mejorar el Techo	1%
NS/NC	1%

**Fuente:** Las autoras con datos extraídos de la muestra realizada

Con respecto a la representación que tienen algunos vecinos sobre ser beneficiarios de la política social (habitacional) y no sujetos de derecho, es importante mencionar la concepción que tienen y que se expresa en frases como: “por lo menos hicieron algo, no podemos pedir más...”, “no nos podemos quejar”.

Desde esta posición se entienden como depositarios de la buena voluntad política y no como sujetos de derecho, lo que los imposibilita hacer críticas y reclamar por la ejecución de las obras, la calidad de las intervenciones y su participación como actores protagonistas en acciones dirigidas a mejorar su hábitat y calidad de vida.

## 5. Reflexiones finales sobre el impacto del programa en la calidad de vida

Como indicamos anteriormente, el concepto de calidad de vida resurge en los años setenta como categoría crítica al modelo de desarrollo y a los métodos de evaluación de condiciones de vida focalizadas en criterios económicos. Con el auge académico de este término es tomado también por las agencias multinacionales y los gobiernos como objetivo de las políticas públicas, lo cual tuvo su extensión a los programas de hábitat. El Banco Mundial y el Interamericano de Desarrollo adoptan este concepto e impulsan decididamente los programas de mejoramiento barrial, en el marco de un enfoque neoliberal en las políticas públicas que busca incrementar la productividad urbana y aliviar condiciones de pobreza.

El paradigma dominante en la década de los ochenta que defendía criterios universales en la asignación de la oferta se sustituye en los años noventa por los principios de equidad que promuevan acciones de discriminación positiva a favor de los grupos más vulnerables. Con base en la idea de que el Estado tiene que ser eficiente las políticas universales son cuestionadas por su alto costo y bajo impacto, que beneficia en primer término a los sectores de ingresos medios, incluso cuando los criterios universales se basan en la integración social. En consecuencia, las acciones se centran en grupos prioritarios, previendo que progresivamente se irá ampliando la demanda. El concepto de calidad de vida y su aplicación en los programas de mejoramiento barrial es funcional al paradigma dominante en las políticas públicas: focaliza a los posibles beneficiarios con mayor precisión y busca asegurar un mayor impacto, eficacia y eficiencia en el uso de recursos limitados, a través del diseño de operatorias habitacionales diferenciadas y específicas.

El programa de mejoramiento barrial analizado expresa como objetivo lograr una mejor calidad de vida de la población urbana pobre de asentamientos informales, a través de distintas intervenciones, sin embargo, no cuestiona el modelo de desarrollo vigente ya que su propuesta de intervención no está referida a producir modificaciones estructurales en las condiciones de vida de la población, sino a mitigar la pobreza.

Si se entiende la calidad de vida como la posibilidad de las personas de enfrentar la satisfacción de sus necesidades objetivas y subjetivas de manera autónoma, la cobertura realizada por el Promeba, en el caso analizado, ha permitido el acceso a ciertos satisfactores (condiciones sanitarias, accesibilidad y desplazamientos internos en el barrio, acceso a los servicios, etc.), y relegado la importancia de otros (participación, toma de decisiones, etc.) en el proceso de ejecución.

La implementación del programa analizado ha significado una importante mejora en el hábitat urbano de un sector barrial periférico. Las obras de infraestructura (alumbrado público, cordón cuneta, desagües pluviales, etc.) permitieron superar recurrentes situaciones de inundaciones y facilitan el desarrollo de las prácticas cotidianas de los vecinos, específicamente en lo que respecta a las condiciones de movilidad, accesibilidad peatonal y desplazamientos cotidianos en el sector analizado. A través de esta operatoria se han mejorado las condiciones de habitabilidad en las viviendas (específicamente con la construcción de los núcleos sanitarios) y las mejoras en la

infraestructura urbana (con el tendido de redes de energía eléctrica y agua potable y parcialmente la red de gas natural) han promovido el acceso a los servicios públicos. Por otra parte, la gestión de una tarifa social de pago de los servicios una vez efectuadas las mejoras ha dignificado la condición de vecinos y mejorado las condiciones de seguridad al estar legalmente conectados a los servicios. Los déficits del programa derivan de lo limitado en términos de criterios de elegibilidad de los beneficiarios (no todos los habitantes del barrio acceden al programa) y la rigidez en los criterios de implementación que no posibilitan dar respuesta a las problemáticas y necesidades habitacionales en términos de reproducción de condiciones de hacinamiento y promiscuidad (variables no consideradas aun cuando intervienen en la identificación de condiciones de pobreza) y riesgos (de salud, físicos, psíquicos etc.) relacionados a la baja calidad de los materiales o las reducidas dimensiones (metros cuadrados) de las viviendas.

Referido al abordaje de la regularización dominial y de los procesos de organización comunitaria, en ambos casos los resultados del programa han sido acotados. En relación al primero, no ha sido posible alcanzar la escrituración definitiva de todos los lotes y viviendas dado que se mantienen situaciones de irregularidad parcial debido al incumplimiento de las tareas de saneamiento de títulos, problemática compleja en la que intervienen diversos actores del Estado municipal (Catastro Municipal), provincial (Registro de la Propiedad y Catastro Provincial) y nacional (en el caso que las tierras de dominio nacional no hubiesen sido transferidas a los otros niveles del Estado). En el segundo caso, se ha generado una incipiente organización vecinal, que estuvo vigente durante la implementación del programa pero que una vez finalizado se desarticuló. Algunos de los factores que no permitieron la continuidad de la misma en el tiempo se relacionan con la desarticulación de los habitantes con otros actores locales, la falta de capacitación e instalación de saberes y capacidades organizativas en el grupo, el poco tiempo de trabajo en el barrio y su nulo acompañamiento técnico una vez finalizadas las obras.

En este sentido consideramos que esta propuesta no logra superar la lógica estatal de distribución de bienes. El programa evidencia una concepción restringida del protagonismo de los vecinos y su participación en los procesos de toma de decisiones referidos a su hábitat. Centra las acciones en lo que posibilite la ejecución de la obra, mediando entre los intereses de los vecinos y la empresa, antes que para generar procesos democráticos y de empoderamiento de la comunidad local.

Cuestionamos el enfoque focalizador y residual de este tipo de programas, diseñados de manera estándar, que busca de manera aislada superar condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, sin incorporar la dimensión de ingresos económicos a las familias y su participación en procesos de toma de decisiones referidas a su hábitat, cuestión esencial para mejorar condiciones de calidad de vida.

Es un desafío para los gobiernos la articulación de las políticas de hábitat, desarrollo social y urbano que permita una integración multidimensional y posibilite traducir la concepción de calidad de vida en estrategias de acción tendientes a promover funcionamientos valiosos para la vida de los sectores pobres urbanos, como son la construcción de ciudadanía, la promoción de capacidades y la autonomía en los procesos relacionados con la producción del hábitat.

Las conclusiones que se derivan del análisis del caso que aquí se presenta son significativas en términos de poner en evidencia la limitada capacidad de gestión de



los municipios de pequeña escala con el estado nacional (Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios), y el impacto de las acciones de descentralización de las políticas urbana y habitacionales y su confrontación con las capacidades técnicas y operativas de los municipios. Esta situación se torna crítica frente a la falta de respuesta para la población no incluida en el programa y la imposibilidad de adecuar criterios de diseño e intervención a la realidad de la localidad.

## Bibliografía

- ABRAMO, Pedro (2003). "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. En: *Revista Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*", Vol. XXXV, n. 136-137, verano-otoño 2003, Madrid: Ministerio de Fomento. Consultado el 10 de abril de 2008 de la World Wide Web: <http://www.eure.cl/buscar03/10>.
- BARBOSA, Oscar Gerardo (1982). "Problemas metodológicos y teóricos del concepto de calidad de vida". En: *Revista EURE*, No. 24, pp. 50-60. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Consultado el 15 de abril de 2010 de la World Wide Web: <http://www.eure.cl/buscar03/10>.
- BUTHET, Carlos., BAIMA, Marta y CALVO, Diego (2008). *Evolución de las villas de Emergencia en Córdoba 2001-2007*. Córdoba: Conicet-Sehas. Proyecto Pictor 20464.
- CARDOSO, Fernando y FALLETTO, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- CARDOSO, Lucio (2003). "Irregularidade urbanística: cuestionando algunas hipótesis". En: *Cuadernos IPPUR*, vol. 17. Rio de Janeiro: UFRJ. pp. 25-49.
- CATENAZZI, A. y REESE, E. (1998): "Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina)". En: *El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana*. Barcelona: Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning) - Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DG1A) - Mancomunitat de Municipis del Area Metropolitana de Barcelona.
- DAVIS, Mike (2006). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: FOCA.
- DUHAU, Emilio (2002). "Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares". Lincoln Institute of Land Policy. Consultado el 10 de noviembre de 2008 10/11/2008 de la World Wide Web: <http://www.territorioysuelo.org/documentos>.
- ELORZA, Ana Laura (2008). "Estudio comparativo entre un programa de relocalización de villas y otro de mejoramiento barrial dirigido a población vulnerable de Córdoba". Tesis de maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional. Córdoba: Facultad de Arquitec-

- tura, urbanismo y diseño de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2003). "Los programas de mejoramiento barrial en América Latina". Consultado el 12 de mayo de 2007 de la World Wide Web: <http://www.urbared.ungs.edu.ar>.
- FORNE, Mario y MARENGO, Cecilia (1998). *El diseño de la vivienda promovida por el Estado*. Córdoba: Departamento de Publicaciones FAUD-UNC.
- MARENGO, Cecilia (2008). *Urban Sprawl and Planning: Confronting the Challenges in a Context Of Social Inequity. Case Study: Cordoba - Argentina*. (tesis doctoral). Delf: IFoU.
- MARENGO, Cecilia y ELORZA, Ana Laura (2009). "Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes". En: *Revista Cuaderno Urbano*, No. 8, Chaco: Nobuko/ Eudene, pp. 7-33.
- MÉNDEZ, Ricardo; MICHELINI, Juan José; ROMEIRO, Patricia y SÁNCHEZ Simón. "Ciudades intermedias y desarrollo territorial en Castilla - La Mancha". En: *Xeográfica: revista de xeografía, territorio e medio ambiente*, No. 6, 2006. Santiago de Compostela: Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela, pp. 69-93.
- PELLI, Víctor (1997). "'Soluciones alternativas' de vivienda, sus diferentes versiones y alcances". En: CUENYA, Beatriz y FALU, Ana (comp.) *Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados (CEA), Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad Nacional de Buenos Aires.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2009). *Segregación residencial en Argentina*. Buenos Aires: PNUD.
- PROMEBA (2006). Reglamentos Operativos. Consultado el 20 de mayo de 2006 de la World Wide Web: <http://www.promeba.org.ar>.
- REBORD, Gustavo (2006). "La política oficial hacia los asentamientos irregulares en la ciudad de Córdoba en el periodo 1970-2006. El Programa Mi Casa, Mi Vida". Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano *Teoría y Política sobre asentamientos informales*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- SÁNCHEZ, Mónica (2005). "Estudios de aspectos físicos y ambientales de la localidad Malvinas Argentinas". En: TECCO, Claudio. et al. *Región Metropolitana Córdoba: un estudio del sistema urbano y su articulación a la red de ciudades del Cono Sur*. Córdoba: IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba.
- SEN, Amartya (1996). "Capacidad y Bienestar". En: NUSSBAUM, Marha y SEN, Amartya (comp.) *La Calidad de Vida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- TORO BLANCO, Alejandro; JIRÓN MARTÍNEZ, Paola y GOLDSACK JARPA, Luis (2003). "Análisis e incorporación de factores de calidad habitacional en el diseño de las viviendas sociales en Chile. Propuesta metodológica para un enfoque integral de la calidad residencial". En: *Boletín del INVI*, No. 46, Santiago: Universidad de Chile.
- VILLAVICENCIO, Bertha y LÓPEZ PARDO, Gustavo (1999). "Reflexiones sobre la calidad de vida y el desarrollo". En: *Revista Región y Sociedad*, vol. XI, No. 17, México D.F.: Colegio de Sonora, pp. 171-185.