



Territorios

ISSN: 0123-8418

ISSN: 2215-7484

revistaterritorios@gmail.com

Universidad del Rosario

Colombia

Mosso, Emilia

De la *chaqueñada* a Coronel Dorrego. Injerencia internacional de los programas urbanos integrales en familias empobrecidas de Santa Fe

Territorios, núm. 41, 2019, Julio-, pp. 171-196

Universidad del Rosario

Colombia

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6922>

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35760268008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UDEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# De la *chaqueñada* a Coronel Dorrego. Injerencia internacional de los programas urbanos integrales en familias empobrecidas de Santa Fe

*From the Chaqueñada to Coronel Dorrego. International  
Interference of Integral Urban Programs in Impoverished  
Families of Santa Fe*

*Da chaqueñada ao Coronel Dorrego. Ingerência internacional  
dos programas urbanos integrais em famílias empobrecidas  
de Santa Fe*

Emilia Mosso\*

Recibido: 13 de febrero de 2018

Aprobado: 11 de enero de 2019

Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6922>

Para citar este artículo:

Mosso, E. (2019). De la *chaqueñada* a Coronel Dorrego. Injerencia internacional de los programas urbanos integrales en familias empobrecidas de Santa Fe. *Territorios*, (41), 171-196. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6922>

\* Arquitecta, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Doctora en Arquitectura, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet)/ Instituto de Investigaciones en Vivienda, Urbanismo y Tecnología (IIVUYT), Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, Argentina. Correo electrónico: [emiliamosso@gmail.com](mailto:emiliamosso@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4121-1678>

## Palabras clave

*Organismos internacionales, programas urbanos integrales, injerencia teórica, población empobrecida, condiciones de vida.*

## Keywords

*International organizations, integral urban programs, theoretical interference, impoverished population, living conditions.*

## Palavras-chave

*Organismos internacionais, programas urbanos integrais, ingerência teórica, população empobrecida, condições de vida.*

territorios 41

172

## RESUMEN

Los postulados teóricos difundidos por la Organización de las Naciones Unidas en las últimas décadas, entre otros organismos internacionales, rondan en torno a la promoción de programas urbanos integrales que contemplan el entorno barrial precarizado en pos de principios de sostenibilidad y sostenibilidad urbana. En este artículo cuestionamos la incidencia de estos programas en el mejoramiento de las condiciones de vida de un grupo de familias relocalizadas en nuevas viviendas en la ciudad de Santa Fe, Argentina, en la última década. Consideramos que, detrás de las operatorias de recualificación y embellecimiento urbano contempladas por estos programas, legitimadas desde argumentos que contemplan el mejoramiento en las condiciones de vida de la población empobrecida —como lo son la vivienda y la titularidad del suelo—, se reproduce una estructura socioespacial que sienta las bases para la perpetuación de la desigualdad social. A partir de una metodología combinada cuali-cuantitativa y la realización de entrevistas personales semiestructuradas analizamos algunas de las variaciones en las condiciones de vida anteriores y posteriores al proceso de relocalización, buscando comprender la incidencia de estas políticas urbanas en la población empobrecida.

## ABSTRACT

The theoretical promulgations disseminated by the United Nations Organization in recent decades, among other international organizations, hover around the promotion of comprehensive urban programs that include the precarious neighborhood environment, in pursuit of principles of sustainability and urban sustainability. In this article, we question the incidence of these programs in the improvement of the living conditions of a group of families relocated to new homes in the Santa Fe city, Argentina, in the last decade. We consider that, behind the operations of requalification and urban beautification contemplated by these programs and legitimized by arguments that consider the improvement in the living conditions of the impoverished population —as are housing and land ownership—, a socio-spatial structure is reproduced that lays the foundations for the perpetuation of social inequality. Based on a combined qualitative-quantitative methodology and semi-structured personal interviews, we analyze some of the variations in the living conditions before and after the relocation process, seeking to find the transformations that these urban policies have on the impoverished population, seeking to understand their incidence on them.

## RESUMO

Os promulgados teóricos difundidos pela Organização das Nações Unidas nas últimas décadas, entre outros organismos internacionais, rondam em torno à promoção de programas urbanos integrais que contemplan o entorno de bairro precarizado em busca de princípios de sustentabilidade e sustentabilidade urbana. Neste artigo questionamo-nos a incidência destes programas no melhoramento das condições de vida de um grupo de famílias relocalizadas a novas vivendas na cidade de Santa Fe, Argentina, na última década. Consideramos que, atrás das operatórias de requalificação e embelezamento urbano contempladas por estes programas, e legitimadas desde argumentos que contemplan o melhoramento nas condições de vida da população empobreci-

da —como o são a vivenda e a titularidade do solo—, se reproduz uma estrutura socioespacial que constrói as bases para a perpetuação da desigualdade social. A partir de uma metodologia combinada quali-quantitativa e a realização de entrevistas pessoais semiestruturadas analisamos algumas das variações nas condições de vidas anteriores e posteriores ao processo de realociação, buscando compreender a incidência destas políticas urbanas na população empobrecida.

## Introducción

La última conferencia mundial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible -Hábitat III, celebrada en el año 2016 en Quito, Ecuador, estuvo direccionada hacia la construcción de una Nueva Agenda Urbana. Sucintamente, esta agenda establece un nuevo estándar para el desarrollo urbano sostenible de las ciudades. A pesar de que este organismo internacional (OI) platea esta agenda como algo novedoso, ideológicamente los sustentos teóricos promulgados apuntan a la misma concepción política en continuidad con lo establecido en las conferencias mundiales anteriores<sup>1</sup>, así como en lo reforzado a través de las múltiples campañas globales, seminarios, conferencias, encuentros, documentos y publicaciones, entre otros mecanismos de difusión, que a lo largo de más de cinco décadas sostiene este OI.

No obstante, si bien percibimos esta continuidad a nivel teórico, observamos un redireccionamiento en los tipos de programas financiados por la OI con esta injerencia: Hábitat I destinó sus esfuerzos hacia políticas de construcción de viviendas sociales por ayuda mutua y esfuerzo pro-

pio; Hábitat II lo hizo hacia la promoción de la legalización de la propiedad del suelo en donde residían familias en condiciones de tenencia precaria, y la última tendencia promulgada en Hábitat III, a la par de la dotación de lotes con servicios, promueve el mejoramiento del entorno barrial precarizado a partir de la difusión de programas urbanos integrales<sup>2</sup> (PUI). En este contexto, los PUI serán la tendencia en política urbana más reciente promulgada por el OI como recomendación a instrumentalizarse en los países latinoamericanos. Lo que es en realidad una falacia dado que, si bien estos programas modifican y amplían algunos mecanismos de instrumentalización hacia el entorno barrial precarizado, se rigen ideológicamente desde postulados y mecanismos de financiación propuestos décadas atrás (Habitar Argentina, 2017; Mosso, 2017b).

Con esta injerencia teórica y considerando como antecedentes el modelo de favela —bairro en Brasil— y el PUI Medellín en Colombia, en la ciudad de Santa Fe, Argentina, desde el año 2012 son instrumentalizados los Programas Urbanos Integrales del Oeste (PUI O) y del Noreste (PUI NE). A partir de sucesivos convenios y adendas de *Colaboración y articulación de políticas de hábitat* (Secretaría de Estado

<sup>1</sup> Nos referimos a la Conferencia Hábitat I celebrada en Vancouver, Canadá, en el año 1976 y a la celebrada dos décadas después, Hábitat II en Estambul, Turquía, en el año 1996.

<sup>2</sup> Siguiendo a Clichevsky (2006) “la atención se ha colocado hacia componentes de mejoramiento de infraestructura, provisión de equipamientos y reestructuración espacial de los asentamientos” (p. 15).

<sup>3</sup> Entre estos programas mencionamos: *Programas de Regularización Dominial del suelo de las viviendas adjudicadas a las familias relocalizadas*; *Programa de Intervenciones Socio-Urbanas Ambientales* y el *Plan Abre para la apertura de calles, que abarcan operaciones de relocalización de familias*, y *Programas de Construcción de Módulos Habitacionales a partir de modalidades de autoconstrucción y ayuda mutua por la propia población, mancomunadas a instituciones y organizaciones de la sociedad civil*. En este se incluye el *Programa de Erradicación de Ranchos que el MLST viene instrumentalizado en la ciudad desde el año 1985*.

<sup>4</sup> Esta hipótesis fue la que dio origen a nuestra investigación denominada *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 —entre ellos, políticas, planes, programas, proyectos y normativas—, y su vinculación con los postulados neoliberales promulgados por OI, principal-  
⇒

territorios 41

174

de Hábitat, 2012) entre organismos estatales y el Movimiento Los Sin Techo (MLST), y centrándonos principalmente en las políticas urbanas de suelo y vivienda destinadas hacia población empobrecida, este modelo de abordaje integral comprendió: i) la relocalización de familias; ii) la demolición de las viviendas existentes y la construcción de módulos habitacionales mínimos de materiales prefabricados por autoconstrucción y ayuda mutua, y iii) la regularización dominial del lote y la adjudicación de las viviendas. Sin embargo, este programa fue el marco político que nucleó a otros programas parcializados<sup>3</sup>.

En este contexto, y desde el análisis de cómo fueron relocalizadas un grupo de familias bajo la *promesa* de la casa, encontramos el vacío teórico de nuestra investigación: son cuantiosas las noticias sobre cómo estos programas mejoran el entorno urbano precarizado —las transformaciones físicas en el sector vinculadas principalmente a la dotación de obras de recualificación y embellecimiento urbano mediante la incorporación de infraestructuras, servicios y equipamientos—, pero menos son las que refieren cómo estos programas inciden en el mejoramiento de vida de la población objeto y, menos aún, las que específicamente refieren a su ámbito más íntimo: la vida intradoméstica del grupo familiar. Desde esta presentación, en este artículo nos preguntamos: ¿cómo inciden los programas urbanos integrales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objeto en Santa Fe? A partir de este interrogante, sustentamos

que estos programas urbanos de origen neoliberal, vinculados a la producción de suelo y vivienda, perpetúan los procesos de empobrecimiento de la población en Santa Fe; en cuanto que si bien producirían mejorías en las condiciones de vida de la misma, reproducirían una estructura socioespacial que sienta las bases para la perpetuación de la desigualdad social<sup>4</sup>.

En este marco, buscamos reflexionar sobre las variaciones acontecidas en un grupo de familias relocalizadas entre los años 2013 y 2014 a módulos habitacionales mínimos en el barrio Coronel Dorrego (CD), exbarrio Chaqueño (CH) en Santa Fe. Desde esta propuesta, y a partir de la utilización de métodos combinados de tipo cuali-cuantitativos propios de las ciencias interdisciplinarias, buscamos analizar las condiciones de vida de la población objeto antes y después de la relocalización hasta el periodo en que finalizamos la primera etapa del trabajo de campo (años 2013-2017).

Para llevar a cabo esta propuesta organizamos la exposición en cuatro acápites. En el primero realizamos una sucinta revisión del contexto en política urbana que ronda en torno a las campañas globales de la ONU, principalmente con relación a lo promulgado en Hábitat III y la difusión de los PUI. En el segundo acápite nos adentramos a los PUI instrumentalizados en Santa Fe en las últimas tres décadas buscando situar estas injerencias con el caso mencionado: los PUI NE y O. En tercer lugar, nos introducimos a la instrumentalización del PUI NE centrándonos en las

familias objeto que, localizadas en sectores urbanos contemplados para su refuncionalización, fueron relocalizadas en viviendas mínimas en el barrio CD. En cuarto lugar, y centrándonos en estas familias, presentamos los resultados obtenidos de nuestro trabajo de campo buscando relacionar la incidencia de los PUI en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Consideramos para esto el análisis de las condiciones previas a la relocalización y las posteriores a este proceso. Por último, realizamos una breve reflexión con base en lo investigado. A continuación, y antes de entrar en materia, expondremos algunas consideraciones metodológicas de nuestra investigación.

### Sobre la unidad de análisis

La estrategia metodológica de esta investigación inició de un abordaje analítico a partir de técnicas combinadas de tipo cualitativas, apoyadas en diversos instrumentos (entrevistas, trabajo de campo de tipo etnográfico, confección de mapeos y cartografías, entre otros). En este marco, nuestra unidad de análisis fueron 23 familias relocalizadas —de un total de 37— a nuevas viviendas por el PUI NE entre los años 2013 y 2014 en el barrio CD. Desde este recorte indagamos en las condiciones habitacionales preexistentes al proceso de relocalización de las familias; es decir, en la localización inmediata en donde las familias fueron censadas en el barrio CH —sobre los reservorios, sobre la traza de la vía, sobre la traza del ferrocarril—. Luego,

analizamos las condiciones habitacionales posteriores al proceso de relocalización tanto en el momento inmediato del traslado a las nuevas viviendas, como en las variaciones efectuadas hasta la fecha en que realizamos las entrevistas.

Una de las principales decisiones metodológicas consistió en realizar la indagación mediante de la observación directa utilizando como técnica de relevamiento empírico entrevistas personales semiestructuradas. Las entrevistas realizadas combinaron preguntas prediseñadas y abiertas, considerándolas como preguntas disparadoras. Esta información fue complementada con entrevistas personales realizadas a informantes clave partícipes de este proceso en el periodo de tiempo investigado, entre ellos: técnicos, funcionarios, asistentes sociales, y referentes teóricos y barriales. En este contexto comenzamos el trabajo de campo en el barrio CD a finales del año 2015 y, con el fin de observar las transformaciones transcurridas en este proceso, retomamos las entrevistas entre los meses de abril y noviembre del año 2017.

Para la selección de las dimensiones de análisis, consideramos las contribuciones sobre la noción de *hábitat residencial sostenible*<sup>5</sup> (Jirón, Toro, Caquimbo, Goldsack & Martínez, 2004, pp. 13-15), entendida como un relación que abarca procesos habitacionales complejos tanto en dimensiones objetivas como subjetivas que incluyen a la vivienda, su entorno inmediato, el conjunto habitacional, el barrio y el contexto urbano mayor. Siguiendo a esta fuente, la *habitabilidad* es determinada

←

mente por la ONU, desde las últimas cuatro décadas en la ciudad de Santa Fe, Argentina. Dicha investigación estuvo enmarcada en la Beca Doctoral de Conicet (2013/2018) y en el proyecto colectivo PICT 2013-2053, FONCYT/ANPCyT, ambos con la dirección de la arquitecta Ana Núñez (IDUTY Yv/FAUD, UNMdP). Asimismo, nos encontramos profundizando en esta línea de investigación a través de la Beca Posdoctoral de Conicet (2018/2020) también con la dirección de la arquitecta Ana Núñez.

<sup>5</sup> En este sentido, “Los procesos habitacionales deben considerar las necesidades de los habitantes, sus expectativas, sus relaciones sociales, las posibilidades de convivir, y tener derecho a la ciudad (...) estos procesos son políticos y tienen que ver con la gobernabilidad de los sistemas en el marco de una creciente participación ciudadana” (Jirón, Toro, Caquimbo, Goldsack & Martínez, 2004, p. 13).

territorios 41

175



por la relación y la adecuación entre el humano y el entorno donde vive, y se refiere a cómo cada una de estas escalas es valorada de acuerdo a un conjunto de factores considerados relevantes por el habitante (Jirón, Toro, Caquimbo, Goldsack

& Martínez, 2004; Núñez, 2012). A partir de estos aportes, las variables de análisis construidas en nuestra investigación estuvieron relacionadas con las siguientes preguntas disparadoras (tabla 1).

Tabla 1. Dimensiones de análisis de la investigación

¿Cómo inciden los programas urbanos integrales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objeto?	Preguntas disparadoras	Dimensiones de análisis	Variables
	¿Cuáles son las variaciones del grupo familiar?	Hogares	*Cantidad de hogares que residen en la vivienda. *Tamaño medio del hogar. *Condiciones de hacinamiento del hogar. *Presencia de hogares con necesidades básicas insatisfechas. *Tipo de familia que reside en la vivienda.
	¿Cuáles son las variaciones en las condiciones habitacionales del grupo familiar?	Vivienda -Condición habitacional	*Promedio de personas por vivienda. *Cantidad de habitaciones de la vivienda. *Disponibilidad de cocina y baño. *Características de la vivienda y estado de conservación. *Calidad constructiva de la vivienda, materiales, pisos y techos. *Condiciones de hacinamiento personal.
		Vivienda -Condiciones de tenencia	*Condición de tenencia: tipo de documento de dominio de suelo, (escritura de dominio, boleto de compraventa, certificado de cancelación de deuda, constancia de ocupación, acta de tenencia, acta de adjudicación, acta de preadjudicación, entre otros).
		Vivienda -Créditos y ampliación	*Motivo y tipo de modificación en la vivienda. *Tipo de financiamiento para la ampliación (préstamos, hipotecas, microcréditos para materiales, microcréditos para mano de obra, y distintas modalidades de financiamiento para la ampliación, refacción y otras modificaciones). *Accesibilidad a otros servicios: telefonía, cable, entre otros.
	¿Cuáles son las variaciones en las condiciones habitacionales del entorno urbano?	Saneamiento ambiental	*Servicios e infraestructuras: agua potable de red, red eléctrica, red cloacal, transporte, recolección de residuos, entre otros.
		Equipamientos comunitarios	*Accesibilidad a equipamientos comunitarios: centros de salud, centros educativos, espacios recreativos y culturales, entre otros. *Mejoramiento urbano: trazado de calles, veredas, cordón cuneta, iluminaria pública, pavimentación.

¿Cuál es el vínculo de las familias con el entorno social?	Organización social	<p>*Vínculo de las familias con otras familias relocalizadas con otras del entorno barrial, de barrios aledaños y de otra parte de la ciudad, entre otros.</p> <p>*Vínculo de las familias con otras organizaciones sociales y/o instituciones de financiamiento.</p> <p>*Vínculo de las familias con organismos estatales.</p> <p>*Vínculo de las familias con organizaciones de otro tipo.</p>
--	---------------------	--

Fuente: elaboración propia.

### Hábitat III: la difusión del mejoramiento urbano integral

Si bien Hábitat I basó su campaña en torno al *derecho a la vivienda adecuada* y destinó sus esfuerzos hacia políticas y programas de construcción de viviendas sociales por ayuda mutua y esfuerzo propio, y Hábitat II lo hizo en relación con la *tenencia segura*, promoviendo políticas y programas que contemplen la legalización de la propiedad del suelo para familias en condiciones de tenencia precaria, la última conferencia (Hábitat III) se encuentra direccionada hacia la construcción de una Nueva Agenda Urbana cuya tendencia promueve, entre otras cuestiones, el mejoramiento del entorno urbano precarizado a partir de la difusión de programas urbanos integrales. Sucintamente, esta agenda urbana establece un nuevo estándar mundial para el desarrollo urbano sostenible a operacionalizarse en los países miembros de la ONU, promoviendo principalmente tres cuestiones (Hábitat, 2016, artículo 15):

a) reorientar el modo de planificar, financiar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos en post de un desarrollo urbano y territorial sostenible;

b) reconocer la función rectora de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de los gobiernos sub-nacionales y locales, y de la sociedad civil; y

c) adoptar enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, que tengan en cuenta la edad y el género, mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidad y la adopción de medidas a todos los niveles.

En este sentido, la constitución de esta nueva agenda apunta a que:

No alcanza solo con construir viviendas nuevas y regularizar la informalidad proveyendo seguridad de tenencia, sino (...) crear las condiciones estructurales de funcionamiento de los mercados de suelos e inmobiliarios, de modo que los más pobres puedan gozar igualmente de las múltiples posibilidades de progreso y desarrollo que ofrecen las ciudades (Murillo, 2015, p. 139).

Reconociendo modificaciones en relación con los medios de implementación



<sup>6</sup> El Comité de Derechos Sociales de Naciones Unidas —DESC— en el año 1985 definió como vivienda adecuada: “un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (DESC, 1991, artículo 7).

<sup>7</sup> La Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda —CNUAH— del año 2000 establece a la tenencia segura como “Un acuerdo entre individuos o grupos que permite disfrutar de tierra y propiedades inmobiliarias gobernado y regulado por un marco jurídico y administrativo (...) Puede decirse que una persona o familia goza de una tenencia segura cuando están protegidos contra el desalojo involuntario de su tierra o de su residencia, salvo en circunstancias excepcionales” (CNUAH, 2000, p. 7).

que se definen en el artículo 137 de Hábitat III respecto a las conferencias anteriores, fundamentalmente en el incentivo de instrumentos de financiación legales basados en el suelo como las bases jurídicas y económicas de la captura de valor, así como la cuantificación, captación y distribución de los aumentos del valor de la tierra, no se observan cambios significativos en los lineamientos teóricos promulgados. Es decir, a pesar de que la nueva agenda urbana plantea un “cambio de paradigma urbano” (Hábitat III, 2016, p. 5) en los tres sentidos antes mencionados, ideológicamente estos apuntan a la misma concepción de políticas difundidas en las conferencias anteriores que en el campo urbano rondan en torno a la difusión de programas urbanos sustentados desde las nociones de *vivienda digna*<sup>6</sup> y *seguridad de la tenencia*<sup>7</sup>. Ambas nociones correspondientes al marco conceptual de la *urbanización de la pobreza*:

Se ha ido aludiendo, implícita o explícitamente, a un patrón espacial “centro-periferia”, signado por un gradiente decreciente en las condiciones sociales, urbanas y de la intervención del Estado en medios de consumo social, proceso que se subsumió y denominó, junto al de la autoproducción de viviendas, urbanización de la pobreza, naturalizando una ficción homogeneizante de sujetos desposeídos que (...) viene promoviendo modelos acriticamente replicados de políticas desenraizadas de las prácticas sociales (Núñez, 2012, p. 172).

En este contexto, coincidimos con Musset (citado por Habitar Argentina, 2017) quien destacó que “no hay nada nuevo en la Nueva Agenda Urbana”. Desde este lugar, este autor cuestiona el uso de las nociones en el documento expresando que se encuentran:

(...) “desgastadas” son “palabras mágicas” (derecho a la ciudad, ciudades justas, inclusión) que disfrazan el papel del mercado. Explicó que la ciudad es expresión física de una ideología y que si queremos transformar la ciudad debemos cambiar a la sociedad.

Asimismo, Borja, Carrión y Corti (2016) expresaron,

(...) las grandes conferencias internacionales son grandes “cumbres” mediáticas y costosas sobre la pobreza, el medio ambiente o los asentamientos humanos, con especial énfasis en las viviendas. Sin otro resultado que las declaraciones retóricas, debidamente controladas por los gobiernos y las multinacionales, y con efectos nulos para la población (p. 27).

En esta línea, Robles Durán (citado por DW Akademie, 2016) criticó Hábitat III por “promover el lucro [y dijo que para que haya ciudades equitativas hay que aceptar que] no hay humanos desechables”. En síntesis, Hábitat III refuerza y reproduce lo establecido décadas atrás por la ONU, pero desde un aparente cambio de paradigma. Los PUI, la última

tendencia en política urbana difundida en esta campaña, no escapan a esta lógica. Por el contrario, desde finales de la década de 1990 y principios de la década del 2000 ya venían siendo instrumentalizados programas de esta índole en Latinoamérica que incorporan paulatinamente operaciones de nuevas viviendas y regularización dominial, y el mejoramiento del entorno barrial precarizado.

Un ejemplo de este proceso es posible encontrarlo en las distintas vertientes de los programas de regularización dominial<sup>8</sup> instrumentalizados con anterioridad. En este sentido, siguiendo a Clichevsky (2006), los programas que explicitaron sus supuestos con mayor claridad son los de legalización dominial influidos por los postulados neoliberales de Hernando de Soto<sup>9</sup> o bien impulsados por las indicaciones de ONU-Hábitat sobre la seguridad de la tenencia. Empero, entrado el año 2000 “(...) ha habido una evolución de programas sectoriales hacia programas integrales en términos de mejoramiento urbano-ambiental e integración social, especialmente los que se realizan con financiamiento externo” (Clichevsky, 2003, p. 34). En este marco, la regularización dominial es acompañada de obras de dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos, así como de programas sociales de capacitación y empleo<sup>10</sup>.

En este contexto, dentro de los programas de financiamiento integrales en las últimas dos décadas, en Argentina en general,

y en la ciudad de Santa Fe en particular, podemos reconocer dos grandes líneas sustentadas en los principios de vivienda digna y tenencia segura difundidos por la ONU y demás OI: i) la línea política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que financia principalmente programas de mejoramiento barrial, conocidos en el caso argentino como los Programas de Mejoramiento Barrial (Promeba), y que tienen como antecedente más relevante el programa Favela-Bairro<sup>11</sup> en Brasil, y ii) la línea política de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) que financia esencialmente programas urbanos integrales, conocidos en Argentina como PUI que tienen como principal antecedente los Programas Urbanos Integrales de Medellín<sup>12</sup> en Colombia. ¿Qué es lo que diferencia, a grandes rasgos, a estas líneas? Si el modelo proveniente del BID apunta principalmente a la refuncionalización de sectores urbanos a partir de la dotación de servicios infraestructurales, la línea de los PUI, proveniente de la AFD, lo hará de forma similar, pero dirigiéndose principalmente a la refuncionalización de los sectores urbanos empobrecidos a partir de la dotación de grandes equipamientos comunitarios. Con la influencia de ambas líneas, y dando apertura a la siguiente sección, nos cuestionamos: ¿cómo inciden las operatorias urbanas contempladas en el PUI NE en las condiciones de vida de la población en Santa Fe específicamente en su ámbito intradoméstico?

<sup>8</sup> Para profundizar en los antecedentes de estos programas de regularización se recomienda ver Clichevsky (2006).

<sup>9</sup> Sobre esta cuestión se recomienda ver Mosso, (2017a).

<sup>10</sup> Según esta autora, se observa, por un lado, una tendencia hacia el financiamiento de estas obras infraestructurales, pero no hacia el financiamiento de la regularización de dominio, que quedan a cargo de los Estados. Sin embargo, la regularización es considerada como una condición necesaria para el otorgamiento de los subsidios. Por el otro, se financian principalmente los terrenos localizados sobre tierra fiscal, siendo muy pocos los casos en donde los hacen sobre tierras privadas (Clichevsky, 2003).

<sup>11</sup> El programa Favela-Bairro I, instrumentalizado en Río de Janeiro desde 1995, tuvo como principales componentes la dotación de equipamientos colectivos, red de agua y desagües cloacales, drenaje pluvial, red eléctrica domiciliaria, iluminación pública, sistema viario y planeamiento participativo. A su vez, este programa contempló la relocalización de familias residentes en



← áreas de riesgo y el otorgamiento de crédito para materiales de construcción para ampliación o reforma de viviendas (Programa Credimac, de la CEF). No obstante, siguiendo a Clichevsky (2003), el mismo no ha realizado modificaciones en el espacio interno de los lotes, sino solo en los espacios de carácter público o aquellos cuyo destino sea este. Es decir, que este programa contempló exclusivamente el mejoramiento del ámbito barrial y no a la escala intradoméstica de la vivienda.

<sup>12</sup> El PUI Medellín, que toma entre sus antecedentes el caso anterior, fue iniciado en el año 2004 por la Alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano —EDU—. Este programa consistió en una metodología de intervención urbana a partir de la instrumentalización de una serie de programas integrales vinculados a la dotación de equipamientos residenciales, salud, educación, espacios verdes y recreativos, entre otros, instrumentalizados en sectores considerados como áreas estratégicas para su refuncionalización, principalmente, por cuestiones vinculadas a la violencia social. Según la AFD, lo des-

⇒

## La instrumentalización de los PUI en Santa Fe

Mediante el Decreto 2424 de *Creación Programa Urbano Integral del Oeste y del Noreste* del año 2011, comienzan a instrumentalizarse a principios del año 2012 los PUI en la ciudad. Siguiendo la injerencia de los modelos vistos, estos programas toman como antecedentes otras metodologías ya instrumentalizadas, buscando “adaptar experiencias exitosas de intervención urbana integral llevadas adelante en Sudamérica” (Decreto 2424, 2011, p. 1). En este marco, los PUI son considerados por el Gobierno de Santa Fe como mecanismos de gestión e intervención, cuyo destino de aplicación son sectores urbanos complejos, signados por carencias físicas y sociales “a fin de mejorar los índices de

desarrollo humano, social y urbanístico de los barrios más postergados” (Gobierno de Santa Fe, 2012).

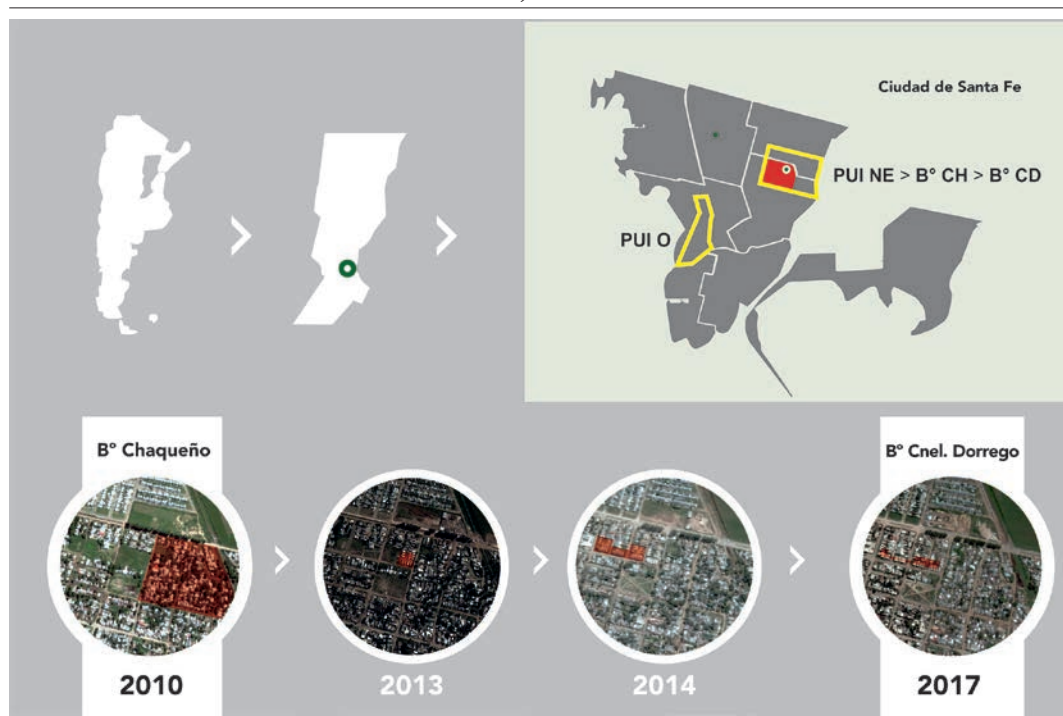
En la actualidad, son dos los PUI gestionados (figura 1): el PUI del Noreste, que comprende a las familias que residen en los barrios CD, Nueva Esperanza, Guadalupe Oeste, Guadalupe Noreste y Guadalupe Central, entre otras zonas, y el PUI del Oeste, que abarca a las familias de los barrios Villa Oculta, Villa del Parque, Barranquitas Sur, Barranquitas Oeste y Pro Mejoras Barranquitas. Ambos programas fueron instrumentalizados en sectores urbanos donde residen hogares empobrecidos en condiciones precarias de tenencia de la vivienda y del suelo<sup>13</sup> desde hace al menos tres décadas (tabla 2).

¿Qué es lo que comparten, a grandes rasgos, estos dos programas? Siguiendo la

Tabla 2. PUI: préstamos, proyectos y montos. Santa Fe, 2012-2017

Pro-grama	Barrios	Prés-tamo	Organismos locales	Proyecto	Monto Total (\$)
PUI Oeste	Villa del Parque, Villa Oculta, Barranquitas Oeste, Unión Progreso y Libertad de Barranquitas, Barranquitas Sur		Nación y municipio	Saneamiento, generación de suelo urbano y equipamientos, creación de espacios públicos, y construcción de viviendas.	98500000
	Reserva Natural del Oeste	FFEM (31%)	Municipio (69%)	Restauración ecológica del sitio / reubicación de las familias.	54034398
PUI Noreste	Coronel Dorrego		Nación, provincia y municipio	Iluminación y apertura de calles, pavimento articulado, edificios públicos, construcción de viviendas y generación de suelo urbano.	299182114
	Nueva Esperanza (Los Quinchitos)				
	Guadalupe Oeste,				
	Guadalupe Noreste				
	Guadalupe Centro				

Figura 1. Espacialización del PUI NE, PUI O y contexto de la relocalización, Santa Fe, 2010-2017



Fuente: elaboración propia con base a entrevistas personales realizadas entre los años 2015-2017, Santa Fe.

injerencia internacional, ambos programas se encuentran destinados al mejoramiento integral de los barrios mediante la refuncionalización de las áreas urbanas. Sin embargo, a la par de la dotación de obras de infraestructuras, el énfasis está puesto en obras de equipamientos públicos y recreativos, que siguen el modelo del PUI Medellín. No obstante, es necesario destacar que los PUI incorporan como instrumento de gestión, a partir del trabajo articulado con organizaciones de la

sociedad civil, la relocalización de familias a nuevas viviendas para posteriormente coordinar con el municipio la regularización dominial de los lotes adjudicados.

### Relocalizando las trazas

Al noreste de la ciudad y en proximidad a la zona costera, se constituyó históricamente el Barrio Chaqueño o la Chaqueñada. En sus inicios, esta zona se caracterizó por ser un sector de quintas, próximas a estaciones

←  
tactable de este modelo es la intervención a partir de un modelo de “urbanismo social”. Es decir, la promoción de un desarrollo urbano integral para los habitantes, entendiendo a este como un desarrollo para la gente, con participación de la gente (Alcaldía de Medellín, 2003).

<sup>13</sup> El INDEC (2010) denomina como hogar “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”. En este marco, el hogar es definido a partir de criterios de coresidencia y consumo compartido (Núñez, 2012). En consonancia con esta definición, la denominación hogares con condiciones precarias de tenencia, propia de nuestra investigación, es utilizada para denominar a aquellos hogares que, aunque residen en sus viviendas sin la titularidad del dominio del suelo, presentan una legalidad legítima (Núñez, 2002), frente a una ilegalidad jurídica. La legalidad legítima presupone una base que privilegia el uso del suelo como valor social y no el de la propiedad.

territorios 41

<sup>14</sup> “*Abí teníamos 15 muertes por año, la policía no entraba, y además era el refugio de rateros*” (Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016).

intermedias del ferrocarril para la carga y descarga de pasajeros. Algunos vecinos del barrio remiten a la ocupación inicial de estos suelos por familias empobrecidas que provenían en tren del norte del país en busca de trabajo, principalmente de la provincia de Chaco, que paulatinamente autoconstruyeron sus primeras viviendas próximas a estas estaciones.

El proyecto de mejoramiento integral del *núcleo chaqueño*, denominado así por el gobierno local, se encuentra compuesto de seis componentes de intervención (Secretaría de Estado del Hábitat, folio 3): el mejoramiento del sistema de espacios públicos, la dotación de equipamientos de interés social, la dotación de infraestructuras y servicios, el sistema de movilidad y accesibilidad, el mejoramiento habitacional, la tenencia segura y la regularización dominial. Los dos últimos componentes de este programa están abocados a:

(...) promover el acceso a la vivienda digna, la mejora de la calidad de vida, garantizando el derecho a la ciudad y a un ambiente sano para el desarrollo humano [e] instrumentalizar dispositivos de seguridad jurídica en la posesión del suelo y la vivienda en función de garantizar el acceso a la ciudad y a la vivienda (Secretaría de Estado del Hábitat, folio 3).

En este contexto, ya desde el año 2007 se encontraba funcionando el Programa PASE/ALERO, que contemplaba la relocalización de familias como una de las primeras estrategias de intervención en

áreas de conflicto. El área conocida como el Sector el cangrejal<sup>14</sup> es donde fueron instrumentalizadas las primeras relocalizaciones. En esta instancia “(...) junto con provincia se compran los terrenos para la reubicación de 35 familias, casas que estaban en lugares que impendían la apertura de calles” (Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016). En este marco, una de las primeras estrategias fue el cambio de nombre del barrio, que paso de ser Barrio Chaqueño o la Chaqueñada a Coronel Dorrego.

La relocalización de las familias fue programada en cinco etapas. Las tres primeras de ellas, contempladas para el año 2012, comprendieron el acercamiento a las familias, “(...) la generación de vínculo con los vecinos” (DPVyU, folio 4), el relevamiento social y la sistematización de datos. Para fines de ese año, tuvo inicio la cuarta etapa que dio lugar a la intervención física en el barrio y para el año 2013 a la ejecución del programa Luz Segura (junto a la Empresa Provincial de Energía), la construcción de las primeras 11 viviendas y la relocalización de las familias afectadas en esta operación. Una vez concretada la construcción de las viviendas, se procedió a la demolición de aquellas sobre calle Güemes y el traslado de las primeras familias. Realizada esta operación, fue concretada la apertura de calle y el tendido del desagüe pluvial, contemplándose la segunda etapa de relocalización de las familias asentadas sobre las vías del ferrocarril y en zonas de pasillos. En palabras de uno de nuestros informantes clave: “La primera línea de



intervención (...) fue definir la traza (...) Hubo que demoler 15 casas que se reubicaron (...) a 100 m” (Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016).

Siguiendo la línea del modelo del PUI Medellín, estas obras fueron acompañadas con la dotación de equipamientos en el sector (figura 2). Uno de los fuertes en este proceso fue la construcción del Jardín Maternal con el MLST y el edificio El Alero: “Lo importante ir generando nuevos edificios referenciales públicos...” (Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016). Y continúa: “Vos necesitás la intervención de lo físico (...) Pero si no tenés un programa cultural y

educativo (...) donde después los edificios son traducciones previas de ese proceso, no vas a ningún lado” (Entrevista Coordinador PUI Noreste, AI-01 16/12/2016).

### De la chaqueñada a Coronel Dorrego

*¿Tienen que sacarme? Sáquenme.*

*Pero denme algo, un terreno (...)*

*Porque ¿dónde voy a ir?*

*(Entrevista personal a B., jefa de hogar).*

Hacia el año 2010, y a partir de un relevamiento social realizado por la Secretaría de Estado del Hábitat de la Provincia de

Figura 2. Proyecto de intervención en CD, PUI NE, 2011



Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Santa Fe, (2012).



<sup>15</sup> *Hacinamiento refiere al cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas de las cuales dispone el mismo —sin contar baño/s y cocina/s— (INDEC, 2010).*

<sup>16</sup> *Según el IDEC (2010) los hogares con NBI son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: i) Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); ii) Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; iii) Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto; iv) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela, y v) Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de primaria por cien.*

Santa Fe, eran 148 las personas censadas en Barrio Chaqueño para la relocalización, agrupadas en 41 hogares. Estos representaban un 9.8% del total —1514 habitantes— que residían en el radio censal para ese entonces. Es decir, aproximadamente un 7% de esa población. Según este informe, las familias residían en situaciones de precariedad de tenencia de la vivienda y el suelo, en varios casos, por más de dos décadas. Sin embargo, estos terrenos permanecían vacantes por estar destinados a la traza de la circunvalación que no llegó a concretarse.

Según este relevamiento, dos fueron las zonas contempladas para la relocalización: i) 30 familias que residían en suelos previstos para la apertura de la calle Güemes, sector que se encontraba densamente poblado, y a la par de las condiciones sociohabitacionales de precariedad, hacinamiento<sup>15</sup>, hogares con NBI<sup>16</sup>, etc., era caracterizado por condiciones de inseguridad y violencia; ii) 11 familias que residían sobre la vía del Ferrocarril, actualmente en funcionamiento, que también presentaban condiciones de precariedad

extrema y varias de ellas se localizaban sobre suelo propenso a inundarse por lluvias. Del total de familias censadas, predominaban hogares multipersonales conyugales con jefa de hogar entre 25 y 65 años. En este marco, un 57.8% de las viviendas se encontraban autoconstruidas de tipo material, es decir, construidas con mampostería tradicional, frente a un 42.1% de tipo precaria, es decir, autoconstruidas con materiales provisorios (tabla 3).

Sobre la calle Güemes, en un 40% de estas viviendas residían más de 5 miembros, y en un 70% residían entre 3 a 4 personas por vivienda. Por otro lado, el 30% de las viviendas localizadas allí disponían de una habitación, la mayoría tenía baño, un 70% tenían cocina y un 20% agua y electricidad mediante conexiones precarias. El 65% de las viviendas restantes disponían de entre 2 y 4 habitaciones, solo un porcentaje cercano al 20% tenía agua y electricidad, y 24% de los hogares censados en la segunda etapa de relocalización tenían boleto de compraventa. Por otro lado, las familias que residían sobre la vía en su mayoría también disponían

Tabla 3. Viviendas: personas por vivienda y tipo de vivienda (%), CD, Santa Fe, 2012

Zona	Hogares (cantidad)	Personas por vivienda (%)				Tipo de vivienda (%)	
		1	2	3-4	5 o más	Vivienda precaria	Vivienda material
Calle Güemes	30	3.9	19.2	34.6	42.3	42.8	57.2
Vía Ferrocarril	11	8.3	16.6	66.8	8.3	41.7	58.3
Total	41	5.2	18.6	44.7	31.5	42.1	57.8

solo de una habitación, y un 40% tenían entre 3 a 4 habitaciones. A pesar de estas condiciones, las 11 viviendas disponían de agua y electricidad (tabla 4).

En este contexto, y retomando el cuestionamiento central planteado en la introducción de este artículo, a continuación expondremos los resultados obtenidos del trabajo de campo a partir de las 23 entrevistas personales —de un total de 37 familias— que realizamos entre los años 2015 y 2017. La síntesis de las variaciones detectadas en nuestro relevamiento será expuesta en la tabla 5.

**En relación con las variaciones del grupo familiar<sup>17</sup>**

En la actual residencia de CD prevalecen las jefas de hogar, un 61% tienen entre 25 y 65 años, un 35% son de más de 65 años y un menor porcentaje, el 4%, tiene entre 18 y 24 años. En este marco, el tamaño medio del hogar en CD es superior al de CH, que manifiesta un incremento en la cantidad de miembros que residen en las

nuevas viviendas debido a dos posibles cuestiones. Por un lado, al aumento de integrantes del grupo familiar menores de edad por el nacimiento de hijos en las nuevas viviendas de CD y, por el otro, un incremento de integrantes en las viviendas en donde residen jefas de hogar ya jubiladas, que son en la mayoría de los casos la/los hija/os mayores de edad de estas que se mudan a residir a las nuevas viviendas con su familia. En estos casos se trata de familias que tienen entre 3 y 5 hijos. Asimismo, se observa en CD: i) un leve incremento de los hogares unipersonales respecto a la anterior residencia; ii) un incremento de los hogares multipersonales conyugales completos en la nueva residencia, y iii) una disminución de los hogares incompletos y de los hogares no-conyugales, debido a que, en algunos casos de los hogares conyugales, los cónyuges de las jefas de hogar han regresado a vivir con su familia en las nuevas viviendas, mientras que en los hogares multipersonales las nuevas viviendas han posibilitado que los cónyuges se separen luego de la

**Tabla 4. Condiciones habitacionales de las vivienda previas a la relocalización, CD, Santa Fe, 2012**

Zona	Hogares (cantidad)	Tipo de vivienda (%)		Habitaciones por vivienda (%)				Cocina (%)	Baño (%)	Servicios (%)	
		Precaria	Material	1	2	3	4			Agua	Electricidad
Calle Güemes	30	42.8	57.2	30.7	23	23	19.3	73	96.1	19.3	19.3
Vía Ferrocarril	11	41.7	58.3	60	20	20	-	60	90	45.4	45.4
Total	49	42.1	57.8	40	22.3	22.3	14.2	68.3	75.6	34.1	34.1

<sup>17</sup> A partir de los aportes de Núñez (2012) adoptamos la siguiente caracterización: i) Hogares unipersonales, compuestos por una persona que vive sola, y ii) Hogares multipersonales, formados por un grupo de dos o más personas que comparten la misma vivienda y se asocian para satisfacer sus necesidades vitales. Dentro de los hogares multipersonales se pueden definir: i) los no-conyugales, donde no existe un núcleo conyugal, que puede estar formado por personas emparentadas entre sí, por personas sin vínculos de parentesco o por ambas formas, y ii) los hogares conyugales, donde existe, al menos, un núcleo conyugal, que se denominan complejos cuando está presente la/el conyugue del (de la) jefe/jefa del hogar e incompletos o monoparentales cuando está ausente. De acuerdo con esta autora, podemos establecer a su vez el tipo de familia a partir de la delimitación de subconjuntos homogéneos en función de algunas dimensiones esenciales (Núñez, 2012). Una de ellas la constituye la presencia o ausencia de un núcleo conyugal (NC), definido como la familia constituida según algunas de las siguientes



formas: i) *pareja sola*; ii) *pareja con uno o más hijos solteros*; iii) *padre o madre con uno o más hijos solteros*. Siguiendo esta caracterización, se consideran dos tipos de familias: i) *familia nuclear*, formada por un NC primario, y ii) *familia no-nuclear*, que integra un NC primario más otros parientes y/o no parientes del jefe de hogar.

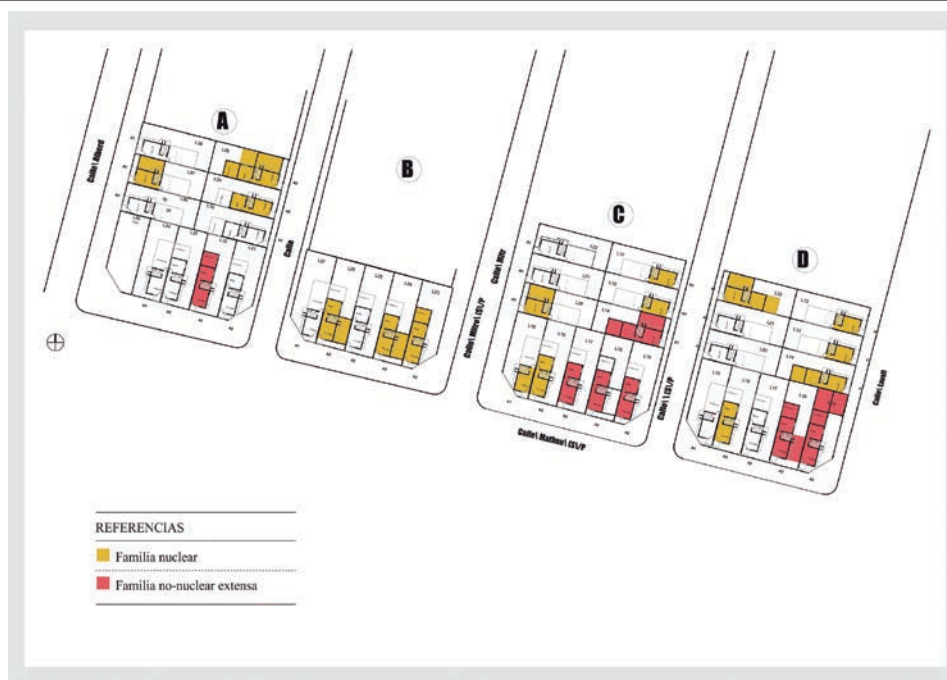
relocalización. En consonancia, se observa un incremento de las familias nucleares en CD y una disminución de las familias extensas con relación a la anterior vivienda debido a que, si bien en CH los hijos adultos con sus familias residían con sus padres, estos se han podido independizar en las nuevas viviendas (figura 3).

## En relación con las variaciones del vínculo de las familias con el entorno social

Según las entrevistas realizadas puede apreciarse, en dos de las cuatro manzanas de la

relocalización, que los vínculos familiares de la antigua residencia se conservaron, así como los lazos establecidos entre algunos vecinos (figura 4). Esta situación ha posibilitado que las familias conecten sus viviendas internamente a través de sus patios en el fondo de la manzana, por ejemplo. No obstante, no se observa que se encuentren solidificados modos de organización o la conformación de redes sociales entre las familias relocalizadas para realizar reclamos u otro tipo de cuestiones de forma conjunta, aunque tampoco se evidenciaba esta organización en la anterior residencia. En este marco,

**Figura 3. Familia: localización según tipo, CD, Santa Fe**



Fuente: elaboración propia con base a entrevistas personales realizadas entre los años 2015-2017, Santa Fe.

son pocos los vecinos que tienen noción sobre la Vecinal CD, construida dentro del propio loteo de la relocalización, y solo uno de los entrevistados mencionó que un familiar participaba en actividades desarrolladas allí.

En cuanto a la actividad en el MSLT en CD, esta organización es reconocida pero de un modo externo a la construcción de las nuevas viviendas, fundamentalmente a partir del jardín maternal, la copa de leche y el comedor<sup>18</sup> que tienen en el barrio, en el marco del programa PER.

**En relación con las variaciones en torno al saneamiento ambiental**

De los cuatro servicios de saneamiento básico, luego de 3 a 4 años en que las familias se encuentran residiendo en CD solo los servicios de electricidad y agua han sido consumados por el gobierno. No obstante, se encuentra en ejecución la conexión a desagües cloacales; el servicio de gas es envasado. Sin embargo, solo 5 familias mencionan recibir boletas de electricidad y agua, y 3 han contratado el servicio de cable y teléfono. Es decir, que esta situación a la vez de no encontrarse

<sup>18</sup> En la provincia de Santa Fe, el servicio de comedor escolar se encuentra destinado a poblaciones vulnerables y a las escuelas de jornada ampliada que reciben raciones, principalmente al mediodía, para toda la matrícula escolar. La copa de leche, ración destinada al desayuno y/o merienda, es universal para aquellas escuelas que tienen el servicio, es decir, abarca a todos sus estudiantes (Gobierno de Santa Fe, 2018). Estos servicios pueden ser brindados en establecimientos educativos públicos, asociaciones vecinales o en edificaciones correspondientes a organizaciones sociales, entre otras.

**Figura 4. Vinculos familiares, CD, Santa Fe**



Fuente: elaboración propia con base a entrevistas personales realizadas entre los años 2015-2017, Santa Fe.

consumada, se presenta disímil para las familias que residen en el mismo loteo. Asimismo, no se observan cambios significativos en cuanto a la dotación de servicios públicos anteriores y posteriores al proceso de relocalización, ya que las familias disponían de estos servicios —agua, electricidad— pero de manera informal y precaria.

### **En relación con las variaciones en torno a equipamientos comunitarios**

En cuanto a equipamientos comunitarios, son pocos los niños de la relocalización que asisten al nuevo jardín maternal administrado en forma conjunta entre el gobierno y el MSLT, localizado a metros de las nuevas viviendas. Asimismo, aquellos menores que concurren a la escuela primaria continúan asistiendo a la misma que asistían en CH. No obstante, en todos los casos estos establecimientos se localizan en otros barrios, dado que en CD aún no hay equipamientos educativos. De manera similar sucede con el nivel secundario. En relación con los centros de salud, al igual que con las escuelas, los vecinos continúan asistiendo a los mismos centros a los que iban antes de la relocalización, que también se encuentran fuera del barrio.

En este marco, solo 3 calles de las 6 que comprenden el nuevo loteo se encuentran pavimentadas con ripio; el resto aún permanece de tierra. Esto es un inconveniente para los vecinos, quienes mencionan que los días de lluvia resulta dificultoso circular. Sin embargo, aluden

que en su anterior vivienda también tenían estos problemas. Se observan cambios significativos respecto a las condiciones de movilidad gracias a las mejorías en algunos viarios jerarquizados donde el servicio de transporte público circula con mayor frecuencia. Asimismo, las representaciones del nuevo barrio son positivas dado que los vecinos expresan estar “más tranquilos” en CD, principalmente por temas vinculados a la seguridad social.

### **En relación con las variaciones en las condiciones de hacinamiento**

Según los resultados del trabajo de campo, no se han reproducido condiciones de hacinamiento del hogar en las nuevas viviendas dado que, a pesar de la conformación en la anterior vivienda de CH, cada hogar recibió un núcleo básico. Sin embargo, sí se ha detectado que en CD esta situación se ha revertido en algunos casos con la llegada de nuevos integrantes al grupo familiar como ya se mencionó anteriormente —hijos adultos con familia que regresa a vivir con sus padres, conyugues que regresan a vivir con su familia—.

En cuanto al hacinamiento personal, corroboramos que la política sí reproduce estas condiciones (figura 5) debido a que, por un lado, el propio diseño de prototipo universal de vivienda A1 contempla que convivan en una misma habitación 3 integrantes del grupo familiar, cuestión que implica que los hijos duerman en el mismo local que sus padres, u otras situaciones complejas según la composición del







<sup>19</sup> *Argenta es un programa argentino de créditos personales que tiene por destinatarios a jubilados y pensionados del Sistema Integrado Previsional Argentino —SIPA—, titulares de Asignación Universal por Hijo —AUH— (madres o padres viudos), del Sistema Único de Asignaciones Familiares —SUAF— (rangos 1 y 2), de Pensiones No Contributivas —PNC— (madres de siete o más hijos, invalidez y adulto mayor) y de Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Para mayor información se recomienda consultar la página web: <http://argenta.anses.gob.ar/seccion/objetivos-del-programa-30>*

<sup>20</sup> *La AUH es una asignación mensual por cada hijo menor de 18 años (hasta 5 niños) para trabajadores informales y desempleados con hijos menores de 18 años. Para mayor información se recomienda consultar las páginas web: <https://www.anses.gob.ar/prestaciones/asignacion-universal-por-hijo-aub/> y <https://www.anses.gob.ar/asignaciones-familiares/>*

<sup>21</sup> *Las PNC por madres de 7 o más hijos es una prestación mensual, inembargable y vitalicia, destinada a las madres que tengan o hayan tenido siete o más hijos.*

⇒

territorios 41

190

compartimentadas en cuanto a la distribución de los espacios en CH. Asimismo, el 94.7% de las familias disponía de cocina y baño propio dentro de su vivienda y en la mayoría de los casos el baño se encontraba integrado. En cuanto a la documentación de sus viviendas, un 24% de las familias en CH tenían boleto o algún tipo de documentación en el momento en que compraron su vivienda.

En la residencia actual de CD, el 52.2% de las familias ampliaron sus viviendas y en su mayoría construyeron una habitación más. En este marco, del total de familias que pudo ampliar, un 63.6% lo hizo con fondos propios y un 36.4% lo hizo a través del préstamo Argenta<sup>19</sup> otorgado a las madres que perciben la Asignación Universal por Hijo<sup>20</sup>, la Pensión por Madres de 7 o más Hijos<sup>21</sup> o por jubilación. Es destacable señalar que en todos los casos en donde se ha ampliado la vivienda a partir de préstamos, han sido las jefas de hogar quienes los han solicitado.

Por otro lado, algunos entrevistados mencionaron inconvenientes de construcción en el momento de la recepción de las viviendas o en el incumplimiento por parte de aparatos estatales en regresar a solucionar problemas de construcción o entregar faltantes de materiales pautados en las actas de preadjudicación de las viviendas.

Asimismo, mencionan que la mudanza a las viviendas de CD se realizó en simultáneo a la demolición de sus viviendas anteriores de CH, que fue para las familias un hecho significativo debido al esfuerzo que significó la autoconstrucción de sus

viviendas allí. A su vez, concuerdan en considerar que las viviendas en CH eran “más grandes”, y mencionan que antes estaban “más cómodos” en cuanto a la superficie y distribución que estas tenían. No es menor señalar, por último, que luego de culminado el proceso de relocalización, las familias no han recibido la escritura de dominio, pero sí han tenido que asistir a los actos oficiales de propaganda organizados por el gobierno; además, han firmado tres documentos: la solicitud de inscripción al Registro Único de Inscripción Permanente (RUIP), un Acta de preadjudicación de su vivienda y un documento de conformidad de recepción de las nuevas viviendas en donde se avala, a su vez, la demolición de las antiguas.

## Reflexiones

En este artículo buscamos relacionar la injerencia de los postulados promulgados por la ONU en la materialización de programas urbanos del ámbito local. Empero, más que profundizar en el análisis sobre el funcionamiento de estos, direccionamos el interés hacia su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objeto (cuadro 5). Ejemplos de esta injerencia son los dos antecedentes mencionados para el caso santafesino: Favela-Bairro del BID y los PUI Medellín de la AFD. A pesar de erigirse desde distintas líneas de financiamiento, estos programas comparten el mismo marco conceptual con génesis teórica en la urbanización de la pobreza, difundida

Tabla 5. Síntesis de las variaciones detectadas en barrio CH y CD, Santa Fe

¿Cómo inciden los programas urbanos integrales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objeto en CD, Santa Fe?	Dimensiones de análisis	Barrio CH	Barrio CD
	¿Cuáles son las variaciones del grupo familiar?		
	Hogares	Prevalecen jefas de hogar entre 25 y 65 años.	Prevalecen jefas de hogar entre 25 y 65 años.
		Tamaño medio del hogar 4.6%	Incremento del tamaño medio del hogar 4.9%.
			Leve incremento de los hogares unipersonales. Incremento de los hogares multipersonales conyugales completos. Disminución de los hogares incompletos y de los hogares no-conyugales.
		Presencia de hacinamiento del hogar.	Sin presencia inicial de hacinamiento del hogar / situación revertida con la llegada de nuevos integrantes al hogar.
		Con presencia de hacinamiento personal en las viviendas autoconstruidas.	Con presencia de hacinamiento personal en las nuevas viviendas.
	¿Cuáles son las variaciones en las condiciones habitacionales del grupo familiar? /¿Cuál es la incidencia de la escritura con relación a los bienes y servicios?		
	Vivienda -Condición Habitacional	Predominio de viviendas de tipo material (64.7%) por sobre precaria.	Viviendas de tipo material prefabricadas.
		Más de un 40% de las viviendas disponía de tres habitaciones, un 10.6% cuatro o más habitaciones, un 26.3% dos	Prototipo A1 (monoambiente). Prototipo A2 (habitación multifunción más un dormitorio).

Continúa

←  
Para mayor información se recomienda consultar la página web: <https://www.anses.gob.ar/prestaciones/pension-no-contributiva-madre-de-siete-hijos/>

¿Cómo inciden los programas urbanos integrales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objeto en CD, Santa Fe?	Dimensiones de análisis	Barrio CH	Barrio CD
	¿Cuáles son las variaciones del grupo familiar?		
	Vivienda -Condiciones de tenencia	habitaciones, solo un 21% eran de tipo monoambiente.	
		El 94.7% disponía de cocina y baño propio dentro de su vivienda.	Baño y cocina dentro de la vivienda.
		El 24% disponía de boleto o algún tipo de documentación precaria de la compra de su vivienda.	No se han otorgado escrituras de dominio, solo actas precarias de preadjudicación.
	Vivienda -Créditos y ampliación	La autoconstrucción de las viviendas se hizo con fondos propios.	El 52.2% de las familias sí amplió sus viviendas.
			El 63.6% de este total lo hizo con fondos propios.
			El 36,4% lo hizo a través del préstamo Argenta otorgado a las jefas de hogar.
	¿Cuáles son las variaciones en las condiciones habitacionales del entorno urbano?		
	Saneamiento ambiental	Servicio de agua y electricidad precario (“colgado”).	Servicio público de agua y electricidad parcial en el loteo.
		Desagüe a pozo negro.	Ejecución de desagües cloacales públicos.
		Servicio de gas envasado.	Servicio de gas envasado.
		Sin contratación de servicios privados.	Contratación parcial de servicios privados (cable, telefonía).
		Sin servicio de recolección de residuos.	Con servicio de recolección de residuos parcial (por calles limítrofes al nuevo loteo).
	Equipamiento comunitario	Asistencia a Jardín Maternal del MLST o fuera del barrio.	Problemas de matrícula en Nuevo Jardín Maternal

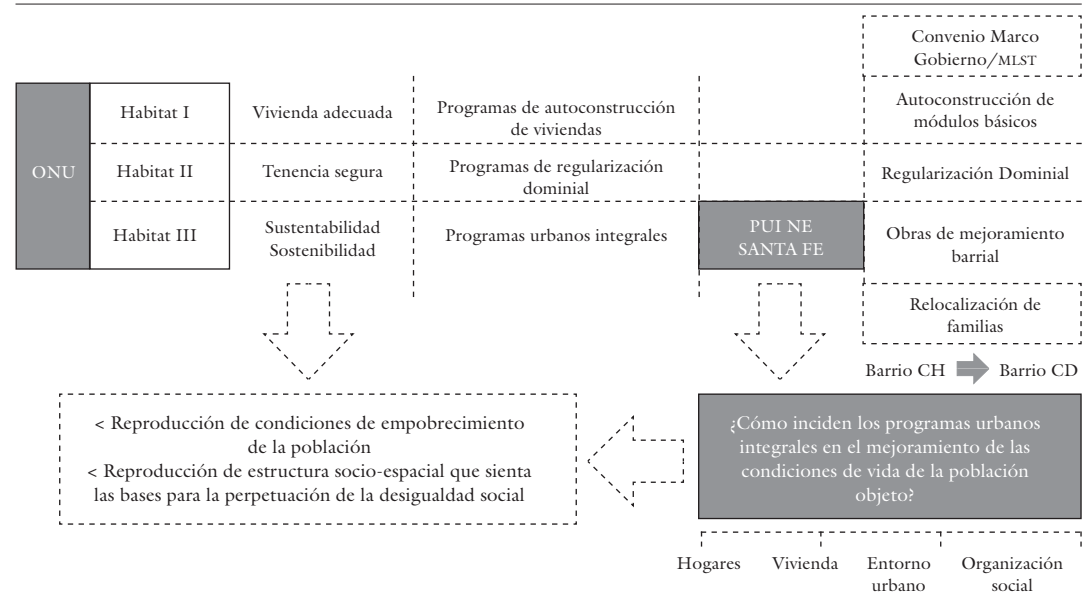
¿Cómo inciden los programas urbanos integrales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objeto en CD, Santa Fe?	Dimensiones de análisis	Barrio CH	Barrio CD
	¿Cuáles son las variaciones del grupo familiar?		
	Equipamiento comunitario		(gobierno/MLST) / Continuidad de asistencia a espacios anteriores (CH).
		Asistencia a escuelas primarias y secundarias por fuera del barrio.	Continuidad de asistencia a espacios anteriores (CH).
		Asistencia a centros de salud por fuera del barrio.	Asistencia a centros de salud por fuera del barrio / Construcción de centro de salud público en CD.
		Sin espacio cultural dentro del barrio.	Espacio Cultural El Alero.
	¿Cuál es el vínculo de las familias con el entorno social?		
	Organización social	Vínculos familiares según loteo propio.	En dos manzanas se conservaron los vínculos familiares de la antigua residencia.
		No se observan solidificados modos de organización social o la conformación de redes sociales entre las familias relocalizadas.	No se observan solidificados modos de organización social o la conformación de redes sociales entre las familias relocalizadas.
		Sin presencia de vecinal en el barrio.	Participación poco activa de los vecinos en la Vecinal CD.
		Reconocimiento de las familias del MSLT por actividades del PER (comedores, copa de leche, jardín maternal).	Reconocimiento de las familias del MSLT externo a la construcción de las nuevas viviendas;lo conocen por actividades del PER.

Fuente: elaboración propia.

y reforzada periódicamente a través de las campañas globales de la ONU y demás OI que comparten esta línea. Tal como vimos, esta injerencia materializada en el

caso local (figura 6) investigado, legitimada ideológicamente desde este marco conceptual, en algunos casos produjo *desplazamientos* de la población empobrecida

Figura 6. Relación entre la injerencia internacional de la ONU y el PUI NE, CD, Santa Fe



Fuente: elaboración propia.

—a través de programas de relocalización de población— y en otros *permanencias* de esta población —a través de programas de titularización del suelo—.

De los resultados obtenidos de nuestro trabajo de campo en CD mencionamos, que si bien el PUI NE buscó el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objeto, esto fue planteado principalmente desde la refuncionalización de los sectores urbanos precarizados en donde residían estas familias a partir de elementos externos a las mismas, los cuales apuntaron más bien a la recualificación y embellecimiento del sector urbano por encima del mejoramiento directo de las condiciones de vida de las familias en su ámbito intradoméstico. Tal como vimos en el último apartado,

en la actualidad, las familias entrevistadas continúan en condiciones precarias de tenencia: residen en viviendas mínimas con hacinamiento personal y del hogar según el caso, no tienen la totalidad de los servicios públicos prometidos ni la dotación de equipamientos en el área tal como fue pautada en este programa, entre otras cuestiones. En este sentido, consideramos que la relocalización de familias a nuevas viviendas mínimas en el barrio CD reproduce condiciones de empobrecimiento, que perpetúan una estructura socioespacial que sienta las bases para la continuación de la desigualdad social. Finalmente, luego de, al menos, cuatro años de culminado el proceso de relocalización en CD, dejamos pendiente el interrogante sobre si esta

situación sería factible de revertirse o bien reproducirse con el pasar del tiempo y con los cambios de gobierno.

## Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2004). *Plan de Desarrollo Municipal 2004 -2007. Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Borja, J., Carrión, F., & Corti, M. (Eds.). (2016). *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, CNUAH. (2000). *La Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda. Documento Conceptual*. Nairobi: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —DESC—. (21 de mayo de 2019). *Observación general 4. Sexto periodo de sesiones, 1991*. Recuperado de [www.observatoriopoliticasocial.org](http://www.observatoriopoliticasocial.org)
- DW Akademie. (18 de octubre de 2016). *Críticas a Hábitat III: "No hay gente desechable"*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/cr%C3%ADticas-a-h%C3%A1bitat-iii-no-hay-gente-desechable/a-36081430>
- Gobierno de Santa Fe, (2012). (21 de mayo de 2019). *Programa Urbano Integral (PUI)*. Recuperado de <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/reserva/el-oeste/programa-urbano-integral-pui/>
- Gobierno de Santa Fe, (2018). *La provincia asignó el primer aumento del año para raciones de comedores escolares*. Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/noticias\\_educ?nodo=222616](https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/noticias_educ?nodo=222616)
- Habitar Argentina. (7 de octubre de 2017). *Habitar Argentina. Iniciativa Multi-sectorial por el derecho a la tierra, la vivienda y al hábitat*. Recuperado de <http://www.habitarargentina.org.ar/2017/10/candidatos-y-candidatas-debatieron-en-una-jornada-de-habitar-argentina/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). (2010). *INDEC 2010: censo del Bicentenario: resultados definitivos*. Buenos Aires: INDEC.
- Jirón M., P., Toro B., A., Caquimbo S., S., Goldsack, L., & Martínez M., L. (2004). *Bienestar habitacional. Guía de diseño para un hábitat residencial sustentable*. Santiago de Chile: Universidad de Chile – Universidad Técnica Federico Santa María – Fundación Chile.
- Medellín, Alcaldía. (2004). *Plan de Desarrollo Municipal 2004 -2007. Medellín,*



- Compromiso de Toda la Ciudadanía*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Mosso, E. (2017a). Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 22(22), 91-110.
- Mosso, E. (2017b). *Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda. Políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida en Santa Fe (1985-2017)*. (Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Rosario, Rosario-Santa Fe, Argentina). Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/14150>
- Murillo, S. (Comp.) (2015). *Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama global y despliegues en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Núñez, A. (2002). Apropiación y división social del espacio. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6 (116), 105-132. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-116.htm>
- Núñez, A. (2012). *Miserias de la propiedad: apropiación del espacio, familia y clase social*. Mar del Plata: EUDEM.
- Núñez, A. (2013). Indicadores del derecho a una vivienda adecuada, en la interpretación autorizada del pacto DESC. Evaluación del Programa de viviendas IX- Dignidad, en Mar del Plata (1998-2011). *Revista Arquitectur*, 1(4), 160-177. Doi: <https://doi.org/10.14409/ar.v1i4.4428>
- Organización Naciones Unidas, (1962). Seminario Regional Latinoamericano. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Original: Español. Santiago de Chile, Chile.
- Organización Naciones Unidas. (junio-julio, 1964). *Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social*. Santiago de Chile, Chile. ST/ECLA/CONF.18/L.4
- Organización Naciones Unidas. (1976). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I)*. Vancouver, Canadá.
- Organización Naciones Unidas. (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*. Estambul, Turquía
- Organización Naciones Unidas. (2016). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat III)*. Quito, Ecuador.
- Santa Fe, Secretaría de Estado de Hábitat. (2012). *Convenio marco de colaboración y articulación de políticas de hábitat y vivienda*.
- Santa Fe de la Vera Cruz, Secretaría de Gobierno. Decreto N° 02424/2011, *Crease el "Programa Urbano Integral Noroeste" y el "Programa Urbano Integral Oeste" dependientes de Intendencia, en conformidad con lo previsto en el Anexo I y de acuerdo a la localización establecida en los anexos II y III respectivamente y que forman parte integrante del presente*, (12 diciembre 2011).