



CUADERNO URBANO. Espacio, cultura,
sociedad

ISSN: 1666-6186

cuadernourbano@gmail.com

Universidad Nacional del Nordeste
Argentina

Marengo, Cecilia; Elorza, Ana Laura

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

CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, vol. 8, núm. 8, octubre, 2009, pp. 7-33

Universidad Nacional del Nordeste

Resistencia, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236769001>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**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***

Cecilia Marengo

Arquitecta. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Ph.D Universidad Tecnológica de Delft, Holanda. Investigadora de CONICET y Profesora de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.
Correo electrónico: mcmarengo@gmail.com.

Ana Laura Elorza

Lic. en Trabajo Social, Magíster en Gestión y Desarrollo Habitacional. 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.
Correo electrónico: analauraelorza@hotmail.com.

*Este artículo se basa en la tesis de Maestría "Estudio comparativo entre un programa de relocalización de villas y otro de mejoramiento barrial dirigidos a población vulnerable de la ciudad de Córdoba". Directora: Dra. Cecilia Marengo. Co-Directora: Mgtr. María Lidia Piotti.

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

Resumen

En el último período, la investigación urbana se ha volcado al análisis de las transformaciones físico-espaciales y sociales derivadas del proceso de globalización, que se presentan a escala regional-urbana (procesos de metropolización extendida, suburbanización, centralización y descentralización, etc.). La escala intra-urbana (áreas, zonas o sectores de ciudad) permite examinar con mayor profundidad los impactos de estos procesos macro en la realidad local, particularmente cuando se trata de acciones tendientes a disminuir las desigualdades sociales, que se presentan como uno de los rasgos intrínsecos de la globalización y de la aplicación de políticas urbanas con orientación neoliberal.

Este artículo aborda algunas de las respuestas que se han implementado en la escena local, exemplificando con el caso de la ciudad de Córdoba, analizando las políticas habitacionales en tanto herramientas que buscan atenuar la inequidad socio-espacial y planteando como interrogante su efectividad en términos de alcanzar objetivos de mayor integración urbana.

Palabras Claves

Globalización, desarrollo urbano, políticas urbanas, políticas de vivienda.

Abstract

In the last period urban research has focused on the spatial and social transformations derived from globalization at regional scale (extended metropolis, suburbanization, centralization and decentralization, among others). The intra-urban scope (areas, or city-sectors) give the possibility to examine deeply the effects of these macro-process on local reality, particularly when they involve actions that tend to attenuate social inequities, which are one of the intrinsic features of globalization and neoliberal orientation on urban policy. This article approaches some of the answers that have been implemented in the local scene, (exemplifying with the case of Córdoba City - Argentina) analyzing the housing policy as long as a tool that look for to attenuate socio spatial inequity and query about its effectiveness in terms of reaching objectives of more urban integration.

Keywords

Globalization – urban development – urban policy – housing policy

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR CONDICIONES DE POBREZA URBANA

1. LOS CAMBIOS DERIVADOS DE LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA ESTRUCTURA FÍSICA Y SOCIAL URBANA

1.1. Nueva base económica de las ciudades. Cambio en las condiciones del empleo

La fase actual de desarrollo, caracterizada por el proceso de la globalización, presenta rasgos diferentes de los del proceso de industrialización que tuvo vigencia hasta la década del setenta. En consecuencia, se ve necesario desarrollar nuevos abordajes conceptuales que puedan explicar los impactos derivados de los procesos de globalización y desarrollo de las tecnologías de comunicación e información, en el espacio urbano. Sassen (1998), Castells (1995), Marcuse (2000), entre otros investigadores urbanos, señalan que los cambios en la naturaleza de las actividades económicas y la reestructuración de los mercados de trabajo son las razones centrales para esperar transformaciones sociales y, consecuentemente, cambios en los aspectos físico-espaciales.

El neoliberalismo busca liberar las fuerzas del mercado para impulsar la actividad económica, presuponiendo una mayor eficiencia del mercado en asignar/distribuir los recursos. El sector servicios impulsa el crecimiento económico, y en términos de desarrollo urbano se introducen cambios significativos orientados a flexibilizar algunos aspectos de las normas, promover inversiones en infraestructura y movilidad e impulsar mejores condiciones de competitividad urbana, con el objetivo de atraer inversiones.

En Latinoamérica, la reestructuración del mercado laboral se relaciona con las reformas estructurales que se impulsaron para adecuar el orden local a las reglas del nuevo orden global y para superar recurrentes crisis en un contexto de fuerte endeudamiento externo. Ajuste estructural, privatización de servicios y empresas públicas y la remoción de barreras para atraer inversiones extranjeras favorecieron la expansión de la economía de mercado.

En este contexto, el desarrollo urbano está intrínsecamente ligado a las oportunidades derivadas de la globalización. El objetivo central de la política urbana en el período neoliberal es abrir la economía a los mercados externos y atraer inversiones, suponiendo que de esta manera se generarán nuevos puestos de trabajo. La estrategia es facilitar la competencia y el posicionamiento de las ciudades en el escenario global, y para ello se ve necesario mejorar productividad urbana, desarrollar la infraestructura y el sector servicios.

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

1. *Datos de CEPAL (2000:41) señalan que en 1998, el sector servicios alcanzó el 73% del total de empleo urbano, y que el empleo industrial decreció en comparación con los valores alcanzados al comienzo de la década.*

2. *Según ARRAIGADA (2000), la nueva migración campo-ciudad por la sojización del modelo agropecuario y del avance del proceso de urbanización; la pobreza comenzó a localizarse prioritariamente en zonas urbanas.*

3. *Según estimaciones de la CEPAL (2000), los pobres urbanos de Latinoamérica y el Caribe ascendieron a cerca de 200 millones de personas, representando que de cada tres pobres, dos son habitantes en la ciudad.*

Uno de los cambios significativos respecto del período de industrialización es que la estructura del empleo ha cambiado de la producción de bienes a la producción de servicios¹. DE MATTOS (2001), cuando analiza el impacto de la globalización en los países latinoamericanos, menciona que la nueva base económica se estructura comenzando por un diversificado grupo de funciones y actividades orientadas a la producción global y centradas en el desarrollo de servicios avanzados para empresas. Estas actividades, que se localizan en los centros urbanos, son las que impulsan la expansión de los mercados nacionales en cada país.

1.2. Urbanización de la pobreza / Integración de los pobres a la ciudad

En América Latina el aumento en la actividad económica ha sido señalado como el factor central en el proceso de reestructuración urbana. Sin embargo, el crecimiento en el producto bruto interno no se traslada necesariamente a una distribución más equitativa de la riqueza. Datos de CEPAL (2000:37) señalan que en los 90, aun cuando el PBI en la región alcanzó el 3.2% —y superó ampliamente el 1% que había alcanzado en los ochentas— la región permaneció como una de las que registra en el mundo mayor desigualdad en términos de redistribución de la riqueza².

En el mundo en desarrollo, América Latina es donde mejor se ejemplifica el proceso de urbanización de la pobreza, con el 62% de población pobre que habita en áreas urbanas (CEPAL, 2000:21). La expansión del empleo informal impacta en las condiciones de pobreza. Hacia fines de los noventas, dos tercios de los trabajos en el sector informal eran de gran precariedad. Si bien se registra una disminución de la pobreza estructural (disminución de población con NBI), se registra también un incremento en la pobreza económica, derivada de la insuficiencia de los ingresos económicos del grupo familiar. Los cambios en las condiciones de pobreza (de pobreza estructural a pobreza por ingresos insuficientes) implican la imposibilidad de acceso a bienes y servicios básicos³.

La inequidad social es señalada como el problema urbano central que enfrentan las ciudades. Como menciona ARRAIGADA (2000), los niveles de concentración de ingresos en Latinoamérica significan que la disminución del número de pobres en la primera década del siglo XXI implica —en oposición con caso de África y Asia— no sólo que será necesario un incremento en el PBI, sino además una distribución más equitativa.

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR CONDICIONES DE POBREZA URBANA

Datos de CEPAL (2005) indican una tendencia convergente a la intensificación en la concentración del ingreso en el período 1990-2002, y afecta principalmente a los deciles más altos. La misma fuente indica que en el mundo desarrollado el 10% de la población más rica acumula el 25% sobre el total de ingresos, mientras que en América Latina el mismo segmento acumula el 36% del total de ingresos⁴. Esto significa que el ingreso promedio por habitante en el decil más alto (10% más rico) es 20 veces mayor que los cuatro deciles más bajos (40% pobres). De un total de 18 países, esta situación se presenta en 7 países en la región, siendo uno de ellos Argentina.

La pobreza y la inequidad social tienen una dimensión territorial. Ésta se relaciona con la exclusión urbana y los impactos en las condiciones de reproducción de la pobreza. En términos de desarrollo urbano significa menos posibilidades de acceso a servicios y consumos colectivos. Como señala ARRAIGADA (2000), las relaciones entre pobreza urbana e inequidad intra-espacial urbana se refieren a tres procesos: (1) el proceso de segregación, como resultado del aumento de la brecha entre ingresos de los hogares, precio del suelo y de la vivienda; (2) un acceso desigual a la infraestructura urbana y los servicios urbanos, que implica una desigual distribución espacial de la infraestructura en áreas que presentan desventajas relativas, en comparación con aquellos sectores más integrados a la ciudad y con mayor capacidad económica, lo cual introduce un factor adicional que refuerza la inequidad en el acceso a los mercados de trabajo y (3) la debilidad de los gobiernos locales para integrar a los sectores pobres a la ciudad.

1.3. Política urbana y planificación en el período neoliberal

Los cambios en la producción, los servicios y las economías metropolitanas y los nuevos roles que las ciudades asumen en una economía transnacional, entre otros aspectos, han generado una nueva complejidad urbana y social, produciendo profundas transformaciones en la política urbana y en la planificación espacial. Siguiendo a BECK (2002), los cambios en la sociedad y en el espacio se manifiestan en un proceso complejo y ambivalente, cuyos resultados no pueden preverse. La idea de incertidumbre parcialmente refiere a una situación cambiante, que impacta en términos de planificación.

La orientación neoliberal implica el cambio de las estrategias del período de sustitución de importaciones basadas en el desarrollo de los mercados locales, a una estrategia

⁴ Como datos adicionales, los hogares en los deciles 8 y 9 alcanzan el 27.3% del total de la distribución de ingresos; los deciles 5, 6 y 7 alcanzan el 23.03%; mientras que los 4 deciles más bajos alcanzan un 13.6% del mismo (CEPAL 2005:88-94).

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

exportadora, orientada a la producción de servicios para los países desarrollados, un proceso liderado por las compañías transnacionales que se benefician de las ventajas comparativas de localización a escala mundial. CARMONA Y BURGESS (2001) sostienen que la determinación del mercado de trabajo, precios, insumos y servicios financieros para localizar la producción significó fuertes políticas de ajuste. El concepto de un Estado pequeño, eficiente y facilitador derivó en transformaciones fundamentales en los países en desarrollo que se focalizaron en políticas de privatización y descentralización. Se reconoce la importancia de las ciudades para el desarrollo nacional y se busca promover la competitividad urbana para atraer inversión extranjera y posicionar lo local en la arena global. El nuevo paradigma implica el desarrollo de dos estrategias centrales:

1. El incremento de la productividad urbana
2. El alivio de la pobreza urbana.

1. Para mejorar la productividad urbana se ve necesario superar las limitaciones en el crecimiento y esto tiene implicancias en términos de política espacial-urbana. Las principales limitaciones se refieren a aquellas que impactan en el aumento de los costos de producción de las empresas (que demandan infraestructura urbana adecuada); las que generan limitaciones en la oferta (para lo cual se ve necesario combatir regulaciones excesivas en el uso del suelo, zonificación, etc.); aquellas limitan la productividad del mercado de trabajo (por ejemplo vivienda inadecuada, falta de acceso a la salud, educación) y la regulación excesiva en actividades comerciales que disminuyen las oportunidades de generación de empleo (CARMONA Y BURGESS, 2001).

DE MATTOS (1998) menciona que las formas que asume el crecimiento urbano en las ciudades latinoamericanas en el período neoliberal no son enteramente nuevas. Las transformaciones urbanas recientes pueden ser asociadas con los cambios socio-económicos derivados de la globalización, pero se relacionan también con las nuevas modalidades de planificación y de gestión urbana que se promueven en el contexto local. Sin duda, el rasgo característico de la globalización es la importancia de las funciones urbanas, aun cuando la subordinación de las políticas a la lógica del mercado es cuestionada en términos de su efectividad para alcanzar procesos de desarrollo social.

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

**LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR
CONDICIONES DE POBREZA URBANA**

La expansión de la urbanización se relaciona con la menor intervención del Estado en la regulación del crecimiento urbano, aun cuando esta condición podría derivar en un aumento de la segregación social, en un contexto caracterizado por la ampliación de las brechas de ingreso y la pobreza urbana.

Como respuesta a las presiones macro-económicas, se produjeron cambios significativos en la orientación dominante de las políticas, dando lugar a la privatización de los servicios (provistos por empresas públicas) la reducción de la inversión pública en el desarrollo urbano y la descentralización de los programas.

2. En términos de las estrategias de alivio de la pobreza, los análisis permanecen orientados al discurso del ajuste estructural y la productividad urbana. Algunos investigadores⁵ se refieren al cambio en el paradigma de la política social, poniendo en debate algunos aspectos de la implementación de la misma que tienen que ver, por ejemplo, con: el rol del Estado, los cambios en el proceso de toma de decisión, cuestiones relativas al financiamiento de los programas, los criterios de prioridad en la implementación y en la expansión futura de beneficiarios, la visión del gasto público social como criterio central o la necesidad de considerar la eficiencia de los programas en función de la mejora en la calidad de vida de la población, entre otros aspectos.

Los cambios en las estrategias de desarrollo (facilitados por la economía mundial, la globalización y las innovaciones tecnológicas) han redefinido el rol del Estado y han contribuido a la revisión del modo tradicional de implementación de políticas sociales. Cambio de la concentración exclusiva de responsabilidades en el Estado a la inclusión del sector privado en el financiamiento de los programas, lo cual implicaría el fortalecimiento de los actores sociales y de la sociedad civil en el diseño e implementación de las mismas.

La fuerte crítica al centralismo (en aspectos relativos al diseño de los programas y la asignación de los recursos, el desconocimiento de la realidad local y las prioridades en cada caso y la falta de participación de la sociedad civil, entre otros aspectos) tiende a promover la descentralización del proceso de toma de decisión, asignando a los municipios nuevas responsabilidades y roles.

⁵. FRANCO, R. (1996); COHEN & FRANCO (1992), entre otros.

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

6. *La inversión se orientó a la industria automotriz (28%), otras industrias (11%) - alimentación y bebidas -, servicios financieros (10%), otros servicios (15,8%), comercio (8%), industria de la construcción (11%), otros ítems 16%. Fuente: Bolsa de Comercio de Córdoba. Instituto de Investigaciones económicas. Balance de la Economía Argentina p.326. Guía de la Producción y Servicios 1998-1999. Municipalidad de Córdoba.*

La lógica basada en el desarrollo de proyectos reemplaza a la lógica burocrática y centralizada, buscando impulsar la participación social y asignando los recursos públicos en función de proyectos específicos. En términos de financiamiento, las limitaciones en el gasto público se confrontan con creciente necesidad de fondos para atender necesidades sociales. La participación de los beneficiarios es entendida no sólo como un modo de aliviar la presión sobre el presupuesto público, sino además como un compromiso de los beneficiarios en el desarrollo de los programas.

El paradigma dominante que defendía un criterio universal en la cobertura es reemplazado por principios de equidad que promueven acciones de discriminación positiva a favor de los grupos sociales más vulnerables (focalización). Basándose en la idea de que el Estado debe ser eficiente, se cuestionan las políticas universales por su alto costo y bajo impacto. Se argumenta que aquellos que se benefician no son los sectores más vulnerables, sino muchas de las veces sectores de ingresos medios, aun cuando los criterios de universalidad de las políticas se basan en la integración social y en alcanzar metas de equidad. Se justifica que a través de la focalización es posible identificar a los potenciales beneficiarios más precisamente, lo que aseguraría mayor impacto y efectividad; se alcanzaría mayor eficiencia en el uso de recursos que son limitados, lo cual contribuiría al diseño de políticas de intervención, diferenciadas y específicas.

1.4. Inversiones y principales transformaciones urbanas en Córdoba 1991-2001

Durante la década de los 90, Argentina fue uno de los países más favorables para la inversión extranjera. La privatización de empresas públicas, la convertibilidad económica (que había permitido controlar la inflación de la década anterior) y la integración económica con Brasil fueron algunos de los factores que contribuyeron con este aspecto.

Uno de los rasgos distintivos del proceso de reestructuración económica global es la creciente divergencia en los ritmos de crecimiento entre países y ciudades. En el caso de Argentina, hay diferencias significativas entre la ciudad capital y las ciudades intermedias: mientras que Buenos Aires (que concentra el 35% del total poblacional del país) captura el 59.8% del total de la inversión privada (nacional y extranjera) Córdoba captura el 11.9% en el período⁶.

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

**LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR
CONDICIONES DE POBREZA URBANA**

En el caso de la ciudad de Córdoba, las políticas urbanas desarrolladas en el período se pueden sintetizar en:

- 1) Políticas dirigidas a incrementar la eficiencia y productividad urbana, que en términos de desarrollo urbano se traducen en una importante obra vial, mayor calidad ambiental, mejora en los servicios públicos (desagües, cloacas, alumbrado), puesta en valor del patrimonio arquitectónico, entre otros aspectos que buscan mejorar la calidad de vida de la población y facilitar la actuación de los agentes económicos que operan en el territorio local.
- 2) Políticas dirigidas al desarrollo de un entorno social y territorialmente equitativo, que se traducen en la provisión de equipamiento en los sectores periféricos (que presentaban mayores déficit), la provisión de infraestructura para resolver situaciones habitacionales críticas o la provisión de infraestructura a sectores poblacionales de alta vulnerabilidad social. (Según el balance de gestión 1992-98 Secretaría de Desarrollo Urbano. Municipalidad de Córdoba. en el período 1992-1998 estos aportes significaron 10 millones de dólares y las obras de vivienda financiadas por el municipio 9,3 millones de dólares.)

Se desarrollaron significativas inversiones públicas (que alcanzaron a 437 millones de dólares en el período 1994-1998) afectando en el 50% de los casos a nuevas obras. Las mismas se orientaron a: optimizar la infraestructura vial, buscando alcanzar un modelo de ciudad poli-céntrica y articulando áreas intermedias y periféricas; mejoramiento de la calidad ambiental urbana, con el desarrollo de nuevos parques urbanos, expansión de la infraestructura de desagües y cloacas y acciones sobre el patrimonio urbano; promover una estrategia de descentralización administrativa y participación comunitaria a través de la construcción de centros de participación comunal (CPC).

Si se focaliza el análisis en las políticas urbanas de alivio de la pobreza, se observa que las mismas tienen una incidencia poco significativa comparativamente con el volumen de obras para el desarrollo urbano que se realizaron en el período.

Los principales ejes de intervención impulsados por el gobierno local y las estrategias comerciales impulsadas por el sector privado (con la construcción de grandes complejos comerciales en la periferia) y las derivadas de los desarrollos del mercado inmobiliario

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

7. Fuente: *Guía Estadística de Producción y Servicios. Municipalidad de Córdoba, 2000*, p.61.

tuvieron un gran impacto en términos de extensión urbana, iniciando un proceso de dispersión de las áreas residenciales, tendiendo a una estructura urbana policéntrica.

El análisis de la distribución de la inversión del mercado inmobiliario en la ciudad de Córdoba en el período 1991-2001, que se estimó en 899 millones de dólares, se distribuyó de la siguiente manera⁷:

Vivienda Individual: 32% preferentemente por la expansión de urbanizaciones residenciales de alto ingreso en la periferia.

Vivienda Colectiva: 25% construcción de edificios en altura (áreas de renovación urbanística).

Comercio: 17% (centros comerciales y grandes proyectos urbanos).

Otros edificios: 16% (hoteles internacionales, edificios de oficinas de alto nivel, etc.).

Industria: 10%.

Las operaciones del mercado inmobiliario —con el desarrollo de fragmentos urbanos de gran escala— contribuyeron a instalar una nueva tipología residencial, caracterizada por su dispersión y autonomía. Los cambios espaciales interactuaron con otros procesos (políticos, sociales y económicos) intensificando la segmentación socio-espacial de la estructura urbana. Las características del nuevo modelo de extensión acentúan una estructura urbana con una fuerte polarización, donde la estratificación social se expresa en la conformación de los nuevos fragmentos habitacionales.

2. CAMBIOS EN LA POLÍTICA HABITACIONAL: DE LA LLAVE EN MANO AL ESTADO FACILITADOR

A nivel mundial, desde los años 70 se comienza a cuestionar el modelo de política habitacional destinado a la construcción de viviendas *llave en mano*, ya que la escala de producción no era compatible con la creciente demanda. Estas críticas sumadas a las condiciones económicas macro estructurales y a la reforma del Estado propician —con el apoyo de organismos internacionales— el origen de nuevas estrategias en el sector de la vivienda, a inicio de los 90. Éstas son: la estrategia *facilitadora* para la vivienda y los programas de alivio de la pobreza.

Según CUENYA (1997), la primera estrategia tiene como objetivo multiplicar los efectos de las actividades del sector privado, asignando a este sector la principal responsabilidad en

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

**LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR
CONDICIONES DE POBREZA URBANA**

la oferta de vivienda, para lo cual debe garantizarse su rentabilidad. Se *aconseja* la no intervención estatal en estos ámbitos, con el supuesto de que las necesidades y demanda de viviendas pueden ser satisfechas a través de los mercados inmobiliarios, siempre que no haya restricciones desde la oferta ni desde la demanda.

La estrategia de alivio de la pobreza, promovida por el reconocimiento de que el ajuste económico impulsado para sobrellevar la crisis tiene como consecuencia el aumento de desempleo y efectos negativos sobre los sectores pobres, busca achicar estos impactos en las condiciones de vida de los pobres, a través de programas focalizados financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde los organismos internacionales de financiamiento se promueven “nuevas” políticas sociales caracterizadas por: focalización de los beneficiarios, asistencialismo, financiamiento a través de créditos, etc., tendientes a mitigar el crecimiento de la pobreza, la inseguridad y la violencia urbana, que convirtieron al hábitat informal urbano de América Latina en una línea prioritaria de intervención y financiamiento desde los años 90.

En el marco de estas consideraciones, se comienza a desarrollar una “una nueva generación de políticas habitacionales” en América Latina, la cual se operativiza en los programas de “mejoramiento barrial” (Favela Bairro en Brasil, Desmarginalización de la Alcaldía de Bogotá, PROMEBA en Argentina, etc.). Éstos se enmarcan en acciones tendientes a la mitigación de la pobreza, pero particularmente con un sentido de reducir el conflicto —potencial o real— que la existencia de la pobreza urbana acarrea (FERNÁNDEZ WAGNER, 2003). Como plantea este autor, la implementación de este tipo de programas no representa el abandono de las operatorias anteriores, sino que se produce una superposición de acciones a través de un conjunto de programas focalizados, asistencialistas, etc., que tenderían a debilitar la concepción de ciudadanía (CORAGGIO, 2004).

2.1. La política habitacional en Córdoba

Desde 1991, tuvieron lugar importantes transformaciones en la política habitacional en Argentina, fundamentalmente relacionadas con la descentralización de los recursos, la diversificación de los programas y el creciente consenso para mejorar la eficiencia y la efectividad de las acciones, así como la necesidad de incluir a los actores sociales (la comunidad) en el proceso de implementación de los proyectos habitacionales.

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

8. Para ampliar la información sobre esta experiencia, remitirse a MARENKO C. (1999).

9- La importancia de esta experiencia queda en evidencia al analizar que en el período 1992-1995 la Mesa de Concertación de Políticas Sociales manejó el 10% de los fondos destinados a política social en la provincia de Córdoba.

En Córdoba, existen antecedentes de investigaciones locales que abordan el estudio de la problemática habitacional y las políticas implementadas en los diferentes períodos en relación con los sectores más vulnerables de la sociedad (FORNÉ, 1998; MARENKO, 1999; FALÚ, 2000; FALÚ y MARENKO, 2004; MONAYAR, 2005; GUTIERREZ, 2005; MONTOYA, 2006; ELORZA, 2008, entre otros). El abordaje de la problemática de la población residente en distintos asentamientos implicó diferentes estrategias de intervención: programas de relocalización, proyectos de radicación in situ y la participación en programas de gestión asociada.

La primera estrategia, impulsada por el gobierno local, da continuidad a las acciones que se implementaron desde el retorno de la democracia, relocalizando villas de emergencia que se localizaban en terrenos fiscales y que debían ser trasladadas para realizar obra pública (red y nudos viales).

La segunda estrategia, de radicación in situ, significó un cambio en la forma de trabajo y en las soluciones habitacionales destinadas a la población de villas de emergencia. Si bien se trata de situaciones puntuales, donde era posible efectuar la radicación porque los terrenos no estaban afectados a otros usos, esta política logró que aproximadamente 490 familias pudieran regularizar su situación habitacional.

Una tercera línea de trabajo se establece con la incorporación del municipio a la Mesa de Concertación de Políticas Sociales⁸. Esta experiencia estuvo fundamentada por los nuevos principios que rigieron los cambios en las políticas sociales en los 90, y por ende en las políticas de vivienda, es decir, la descentralización de los recursos, la incorporación de nuevos actores en la definición y concertación de las políticas, el logro de la mayor eficacia y eficiencia posible en los programas realizados, etc.

En la Mesa de Concertación participaron los siguientes actores: el Estado provincial y municipal, las ONG y la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS). El objetivo de la misma era discutir las políticas y herramientas encaminadas a mejorar la calidad de vida, como alternativa a las prácticas tradicionales. El trabajo realizado en este marco de gestión asociada se desarrolló hasta 1995. El acuerdo constitutivo para la formalización del proceso de concertación se basó en las decisiones sobre la ejecución de un presupuesto provisto por el Estado provincial y destinado a políticas sociales⁹,

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR CONDICIONES DE POBREZA URBANA

que se acordó sobre la base de los programas y proyectos presentados por las comunidades y sus representantes. Es importante mencionar que si bien la mayoría de los proyectos estaban centrados en Vivienda, incluyendo el acceso a la tierra, la construcción del equipamiento comunitario, la provisión de infraestructura básica, otros proyectos abordaban: emergencia nutricional, mejoramiento habitacional, generación de empleo temporal, etc.

10. Para ampliar información remitirse a BUTHET, BAIMA y CALVO (2008).

Según un estudio realizado por SEHAS¹⁰, en el año 2001 existían en la ciudad de Córdoba 191 villas de emergencia, en las cuales residían estimadamente 17.680 familias (103.650 habitantes, 8,07% de la población de la ciudad). La mayoría (58%) estaban localizadas en la costa del río Suquía o de canales de riego o al margen de vías del ferrocarril, y otras en bolsones urbanos insertos en la trama urbana, por lo general, con buena accesibilidad a redes y servicios.

A partir de las inundaciones sufridas en el 2000 por la población asentada en las orillas y márgenes del río Suquía y los canales de riego, se origina, con el apoyo financiero del BID, el “Programa de apoyo a la modernización del estado en la provincia de Córdoba – Proyecto de emergencia para la rehabilitación habitacional de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba”, retomando política de relocalización de villas y entrega de viviendas “llave en mano”.

Las políticas habitacionales desarrolladas en Córdoba evidencian una tendencia a abordar la problemática de la informalidad urbana a través de programas de erradicación de villas. En la década de los 80 y 90, éstos se fundamentaron en proyectos de desarrollo urbano para que la ciudad se modernizara y creciera. En el nuevo siglo, en cambio, este tipo de operatoria se justifica desde supuestos de superación de la pobreza y el mejoramiento de calidad de vida de los habitantes; paralelamente se desarrolla el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) tendiente a abordar el déficit cualitativo habitacional en asentamientos informales.

2.2. Análisis de las semejanzas y diferencias de las operatorias implementadas en Córdoba

En Córdoba (Argentina) la informalidad urbana, expresada en villas de emergencia y asentamientos, es abordada durante el periodo 2000-2007 a través de dos políticas:

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

- 1) El programa “Mi Casa, Mi Vida”, que tiene como objeto erradicar las villas ubicadas a la orilla del río Suquía y de canales de riego (BID Y PCIA. DE CÓRDOBA, 2003). Incorpora nuevas estrategias de acción que buscan superar los aspectos cuestionados en los programas anteriores de relocalización de población villera (sumando acciones de acompañamiento social, asesoramiento legal, desarrollo productivo, remediación ambiental, etc.).
- 2) El PROMEBA, que interviene en estos espacios territoriales en busca de la radicación in situ de la población. Éste se constituye en un programa “novedoso”, que interviene en la informalidad desde una concepción del hábitat integral y como proceso, y busca regularizar en términos urbanos y dominiales los asentamientos informales de la ciudad.

A pesar de proponer intervenciones habitacionales diferentes, ambas operatorias son financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y están destinadas a revertir condiciones de habitabilidad deficientes, mejorar la calidad de vida de la población pobre e “integrarlos” a la ciudad. El análisis comparativo de estas políticas permite identificar sus alcances y limitaciones para abordar la problemática de la informalidad y la pobreza urbana.

2.3. Análisis comparativo de las características de ambas políticas

a) Fuentes de financiamiento

En ambos casos se cuenta con el financiamiento total de los proyectos por realizar, éstos provienen del BID y de los niveles de gobierno nacional y provincial. El costo del programa “Mi Casa, Mi Vida” es de U\$s 116.036.200, de los cuales el BID financia US\$ 96.204.250 (el 83% del presupuesto total) con recursos de Capital Ordinario y el resto es cubierto con recursos del Gobierno de Córdoba.

Por su parte, el PROMEBA es financiado en su mayor proporción (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 U\$s 8.0346.660 a proyectos ejecutados en la provincia de Córdoba.

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR CONDICIONES DE POBREZA URBANA

A diferencia del Fonavi, que contaba con fondos permanentes, estas operatorias son sustentadas a través de créditos “eventuales”, que garantizan únicamente el desarrollo de los proyectos/ productos acordados. Constituyen aportes transitorios al considerar que sólo es una contribución para mitigar la pobreza hasta que el efecto “derrame”¹¹ del mercado se efectivice.

b) Objetivos y criterios de focalización de beneficiarios

Ambas operatorias enuncian objetivos similares: “transformar el hábitat de manera integral” y “mejorar la calidad de vida” de la población pobre; sin embargo, la forma de alcanzarlos es diferente y se relaciona con la población objetivo de cada programa.

El “Mi Casa Mi Vida” está destinado a familias pobres que residen en zonas inundables —y por lo tanto no urbanizables—, siendo necesaria su relocalización. El PROMEBA, en cambio, únicamente interviene en sectores con potencialidad para ser regularizados urbanísticamente, lo que posibilitaría la radicación *in situ* de la población en ese hábitat. Para esto, el proyecto (barrio, villa, asentamiento) debe cumplir con numerosos criterios de elegibilidad: el 75% de las familias residentes deben tener Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o contar con ingresos por debajo de la Línea de Pobreza, estar asentadas en terrenos fiscales o de propiedad colectiva o individual, tener dos o más años de antigüedad en el asentamiento, ser una población mínima de 50 familias, estar asentadas en localidades de más de 5.000 habitantes y que los terrenos no se encuentren en riesgo ambiental (POMEBA, 2004:1).

Coincidimos con BARRETO y ROMAGNOLI (2006) cuando señalan que las altas restricciones establecidas por los criterios dominiales, sociales, ambientales, urbanos y económicos de elegibilidad están destinadas a justificar su limitada capacidad operativa sobre la magnitud del problema, antes que a garantizar la eficacia del programa.

La definición de criterios para identificar a los beneficiarios es disímil, aunque su población objetivo son los pobres, incapaces de acceder a una vivienda vía el mercado (por eso la intervención es totalmente subsidiada) y que necesitan mejores condiciones de habitabilidad. Se considera que superando esto también se mitigaría la pobreza y se lograría la integración social y urbana de la población, desconociendo la necesidad de con-

¹¹ Esta posición se basa en el supuesto de la “teoría del derrame”: considerar que “el crecimiento orientado por el mercado aseguraría, en el largo plazo, de manera más eficiente, las finalidades sociales tradicionalmente de responsabilidad del Estado” (HINTZE, 2007: 26).

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

siderar, para lograr estos objetivos, las causas estructurales de estos fenómenos expresados en la relación mercado-Estado y sociedad.

c) Prestaciones realizadas

Los programas analizados proponen diferentes intervenciones, aludiendo a la integralidad de la problemática habitacional. Esto se operativiza en los componentes que conforman ambas operatorias: urbano, social, ambiental y dominial, supuestamente garantizados por la intervención de un equipo interdisciplinario (trabajador social, arquitecto, ambientalista, abogado, etc.).

Estos programas sustentan dos concepciones de hábitat diferentes. “Mi Casa, Mi Vida” reproduce la postura “viviendista” desarrollada desde los años 70. Este tipo de abordaje está dirigido a disminuir el déficit cuantitativo de viviendas, a través de la implantación de conjuntos habitacionales compuestos por unidades habitacionales, equipamiento e infraestructura completa; esta lógica de intervención se expresa en la ejecución de proyectos idénticos (tipologías, diseño de espacios verdes y de equipamiento, etc.), sin reconocer rasgos culturales, necesidades habitacionales y de localización diferentes en la población destinataria.

Por lo contrario, el PROMEBA se fundamenta en la idea del hábitat como “proceso”, ya que entiende a la vivienda como un conjunto de bienes y servicios que pueden completarse gradualmente en el tiempo, reconociendo la capacidad constructiva y el valor económico de las unidades habitacionales de la población, interviniendo en la infraestructura básica y en mejoras de las condiciones sanitarias domiciliarias. Los proyectos de esta operatoria son diseñados específicamente para el polígono de intervención en función del diagnóstico de cada barrio.

A pesar de incorporar dimensiones antes no abordadas por las políticas de vivienda (componente social ambiental), en la práctica se prioriza la acción urbana, por sobre el componente social. Se propone una serie de actividades de desarrollo comunitario, organizativo,

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

**LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR
CONDICIONES DE POBREZA URBANA**

etc., y se operativizan en reuniones. Sin embargo, se observa que, dado que no cuentan con recursos específicos, resultan insuficientes para alcanzar los objetivos buscados. Así es que “*lo social*” se convierte en un camino para viabilizar y neutralizar conflictos durante el proceso de relocalización o de obra en el barrio, según cada programa. El componente dominial, cuya finalidad es la obtención de la titularidad o regularización dominial, es difícilmente alcanzable por las acciones y trámites jurídicos y políticos que implica.

Más allá de las diferencias nombradas y de los avances conceptuales aportados por el PROMEBA a la hora de intervenir en la problemática del hábitat informal, ambas operatorias ejecutan las obras físicas (construcción de viviendas, infraestructura, mejoramientos, etc.) a través de empresas privadas (medianas y grandes), promoviendo la reactivación de la industria de la construcción a través de la demanda estatal, dejando de lado opciones de construcción a través de cooperativas de trabajo o empresas locales, lo que podría promover el desarrollo económico de la comunidad en la que se inserta.

En el cuadro 1 se detallan las prestaciones realizadas por cada operatoria, según sus componentes operativos. Éstas expresan las diferencias en la concepción de hábitat en la que se fundamentan y las estrategias impulsadas para mitigar la pobreza urbana. De manera ilustrativa, se hace referencia a las obras y acciones ejecutadas en dos casos en los que se intervino desde cada uno de los programas analizados.

d) Estructura Institucional

Cada programa tiene su estructura institucional. El PROMEBA cuenta con una organización que incluye a diferentes áreas gubernamentales: la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) encargada de articular entre el gobierno Nacional, el BID y las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Estas últimas coordinan con los gobiernos locales para el asesoramiento y supervisión en el desarrollo de cada proyecto durante las diferentes etapas operativas, y los municipios deben viabilizar el desarrollo del programa en su territorio (PROMEBA, 2004). A pesar de enunciarse en el reglamento operativo la novedosa gestión asociada entre los diferentes actores, fundamentada en la necesidad de descentrali-

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

CUADRO I. PRESTACIONES DE LAS OPERATORIAS

COMPONENTES	MICASA MI VIDA Bº Ciudad de los Niños	PROMEBA Bº Malvinas Argentinas Primera Sección
URBANO	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de un nuevo complejo habitacional. Este barrio está compuesto por 412 viviendas de 42 m² (baño, cocina comedor y 2 dormitorios), que se encuentran implantadas en terrenos individuales, no mayores a 300 m². - Cuentan con los servicios de agua, electricidad, cloacas, y con la siguiente infraestructura: asfalto, alumbrado público, espacios verdes, etc. - Dentro del espacio barrial se encuentra implantado el equipamiento comunitario: escuela, centro de salud, posta policial, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - En este barrio se desarrollaron obras de infraestructura básica: extensión de redes, conexiones domiciliarias de agua potable, energía eléctrica, gas natural, soluciones sanitarias, alumbrado público, desagües pluviales, red vial y peatonal, cordón cuneta y vereda, etc. - Obras privadas: completamiento del baño en 250 casos y la construcción de nuevos núcleos húmedos en 146 viviendas (se interviene en una vivienda por lote). - Construcción de Salón de Usos Múltiples (SUM).
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento social a las familias durante el proceso de traslado. Desarrollo del censo poblacional, talleres de uso y mantenimiento de la vivienda, asesoramiento sobre la titularidad dominial, etc. - Se intentó promover la conformación de una organización vecinal pero no se logró el objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento social a las familias durante el proceso de gestión del programa. - Promoción de organización vecinal. Se impulsó la elección de delegados barriales y se conformó una organización informal autodenominada "Vecinos Unidos de Malvinas Argentinas". Sin embargo, no tuvo continuidad, una vez finalizado el programa la misma se disolvió.
LEGAL	<ul style="list-style-type: none"> - Titularidad a favor de la familia de la Tenencia Precaria de la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrega de algunas escrituras con la titularidad de las familias. Persisten casos de irregularidad dominial.
AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperación ambiental de las zonas desalojadas. Limpieza y mantenimiento del área libre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se implementaron medidas de mitigación ambiental, forestación, espacios verdes, cicatrización de lagunas, recolección de residuos, etc.

Fuente: ELORZA (2008)

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR CONDICIONES DE POBREZA URBANA

zar las acciones estatales, se evidencia una clara organización vertical. Esto deriva en procesos de gestión burocráticos y de tiempo prolongado, lo que puede amenazar la validez de los diagnósticos y proyectos diseñados¹². Más allá de considerarse esta operatoria como una nueva generación de políticas, los mecanismos de gestión desarrollados en la implementación de los mismos no logran un cambio “descentralizador” a favor de los gobiernos locales.

En el programa “Mi Casa, Mi Vida” intervienen distintos organismos del gobierno provincial y cada uno de ellos es el responsable de acciones de los componentes del programa. La Unidad de Coordinación y Ejecución de Programas (UCOPRO) articula con otras áreas gubernamentales y con el BID; la Secretaría General realiza las compras y el proceso de tenencia de las tierras en que se desarrollan los nuevos barrios; el Ministerio de Obras Públicas es el encargado de realizar el diseño y la dirección de las obras de los proyectos; el Ministerio de la Solidaridad realiza el acompañamiento de las familias durante el proceso del traslado y la Agencia Córdoba Ambiente es la responsable del saneamiento ambiental y mantenimiento de las tierras desocupadas (BID y PCIA. DE CÓRDOBA, 2003).

La gestión está también centralizada a este nivel de gobierno, los municipios no intervienen en este proceso.



“Mi Casa, Mi Vida” Portal de ingreso al nuevo barrio
“Ciudad de los niños”



Tipología “Mi Casa, Mi Vida” con ampliación realizada por la familia

12. Un ejemplo de esto es que en el Bº Malvinas Argentinas 1^a Sección, el diagnóstico y proyecto se realizó en el año 2000 y se comenzó con la etapa de ejecución en el 2004, siendo la dinámica urbana y poblacional constante y produciéndose cambios en el interior del barrio. Esto trajo inconvenientes durante la gestión al no incorporar nuevas familias al proyecto.

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

Los gobiernos locales de municipios “chicos” en los que se han desarrollado nuevos barrios (por ejemplo, Malvinas Argentinas, Juárez Celman, etc.) han “colaborado” brindando factibilidades y aprobando su ejecución, a pesar de que posteriormente son los responsables del mantenimiento del conjunto habitacional. En el caso del municipio de Córdoba, no se realizaron las gestiones pertinentes para obtener la aprobación de loteo y poder implementar estos programas en el ejido municipal.

e) Participación Ciudadana

A pesar de remarcarse la importancia de la participación de los beneficiarios, en ambas operatorias se evidencia una lógica instrumental a la misma, en busca de los objetivos operativos formulados por agentes externos.

Esto concuerda con la significación atribuida a los sujetos como “beneficiarios”, que priva de todo protagonismo a quien se entiende como mero depositario de la buena voluntad política (SKEWES, 2005). Los espacios de discusión y toma de decisiones por parte de los vecinos se limitan a talleres y reuniones de difusión de lo proyectado en busca de acuerdos que permitan viabilizar la inter-



PROMEBA. Vivienda con baño nuevo

Fuente: ELORZA (2008)



PROMEBA. Obras públicas: alumbrado público, vereda y cordón cuneta

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR CONDICIONES DE POBREZA URBANA

vención, quedando pendiente una mayor participación con los gobiernos locales y con la población destinataria de las operatorias y sus organizaciones representativas.

f) Impactos. Resultados de la intervención

Es importante tener en cuenta la efectividad de estos programas. A diferencia de la escala de intervención del Favela Bairro (FIORI, RILEY Y RAMÍREZ, 2002), debido a los rígidos y numerosos criterios de elegibilidad y a las características de las villas cordobesas (localizadas en zonas ambientalmente degradadas, familias sin la titularidad del suelo ocupado, alta densidad, etc.), el PROMEBA ha tenido poca aplicabilidad en la Región Metropolitana Córdoba. Se han ejecutado sólo cinco proyectos, lo que representa 1.472 viviendas “mejoradas” sanitariamente, abordando el déficit cualitativo habitacional. Las obras privadas materializadas, la construcción de núcleos húmedos y la conexión de redes domiciliarias mejoraron condiciones sanitarias de las viviendas. Sin embargo, por los rígidos criterios de intervención (una casa por lote) las mejoras no han sido “universales” para todos los vecinos del barrio, por lo que algunas familias mantienen condiciones de habitabilidad deficitarias. A esto debemos sumarle que esta operatoria no interviene en la ampliación de viviendas, por lo que no da respuesta a la problemática del hacinamiento y promiscuidad, siendo un indicador de NBI y generador de problemáticas sociales.

Es decir, por un lado busca “superar la pobreza” pero no interviene sobre situaciones prioritarias para la definición de la misma. El abordaje propuesto, caracterizado por rígidos criterios de intervención y de poca adaptabilidad a las situaciones reales, tiene como efecto un abordaje fragmentado y de alcance limitado para incidir en la situación del hábitat informal.

A través del programa “Mi Casa, Mi Vida” se ha realizado el traslado de aproximadamente 70 villas a 41 nuevos barrios, los que representan 8.876 nuevas viviendas. La localización de los conjuntos habitacionales configura una nueva distribución de la población pobre en la ciudad, trasladándolos del anillo central e intermedio a los anillos periféricos. Esto no sólo tiene impacto en la vida cotidiana de esta población (mayor tiempo y costos de traslado, adaptación de estrategias de reproducción social, etc.) sino también en los gastos que significa para la municipalidad la extensión de la mancha urbana, por lo tanto, de las redes y servicios públicos.

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

3. CONCLUSIONES

Los efectos derivados de la globalización económica han impactado en la sociedad, en el espacio y las políticas urbanas. El desarrollo urbano, orientado a posicionar a las ciudades en la escena global, se orienta a promover mejoras en la infraestructura, la productividad y los servicios, para posicionar a la ciudad en el escenario global.

En el caso de Córdoba, las políticas urbanas (en la década del 90) buscan incrementar la eficiencia y la productividad (para atraer nuevas inversiones) y simultáneamente atenuar condiciones de inequidad, que posibiliten un entorno social y territorial más equitativo.

La inequidad urbana, problema central de las ciudades latinoamericanas, es abordada en el marco de las estrategias de alivio de la pobreza. Se proponen políticas focalizadas que buscan no sólo un mayor impacto en los beneficiarios, sino además una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Cuando se analiza el impacto de las políticas de alivio de la pobreza impulsadas por el gobierno local (en términos de tipos de programas y recursos destinados) comparativamente con las obras de desarrollo urbano, se observa la baja incidencia de las mismas en el contexto general de intervenciones que se desarrollaron en el período. A esto se suman las acciones promovidas por los agentes privados (mercado inmobiliario), que contribuyen a instalar un modelo de urbanización extendida y dispersa (con la construcción de nuevos fragmentos residenciales de alto ingreso) y sub-centros en la periferia, contribuyendo a materializar una estructura urbana poli-céntrica e intensificando la segmentación socio-espacial de la misma.

En el caso de Córdoba, las políticas habitacionales —y específicamente aquellas orientadas a los sectores más vulnerables de la sociedad— expresan cambios significativos con respecto a períodos anteriores. Entre ellos, la apertura de nuevos programas de radicación in situ de la población, que amplía el abordaje del problema que hasta ese momento sólo se resolvía con relocalizaciones para liberar terrenos afectados a obras públicas y la experiencia de la Mesa de Concertación de políticas sociales (que se constituye como innovadora en tanto aplica los principios y orientaciones de la política habitacional en los 90).

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

**LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR
CONDICIONES DE POBREZA URBANA**

Con el nuevo siglo, las políticas habitacionales para la población vulnerable se justifican desde los supuestos de superación de la pobreza, integración a la vida urbana y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Las operatorias implementadas —tanto el programa “Mi casa, Mi Vida” (vivienda llave en mano en complejos habitacionales con equipamiento e infraestructura localizados en la periferia urbana) como el Programa de Mejoramiento Barrial, (provisión de infraestructura básica y mejora sanitaria en viviendas deficitarias)— alcanzan algunas metas en términos de superación de la pobreza y presentan limitaciones que deberían ser superadas en futuros abordajes.

Las acciones desarrolladas por estas políticas intervienen en los efectos visibles de la pobreza urbana, dotando de vivienda, infraestructura y servicios a las familias y contribuyendo a mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, aun cuando en sus enunciados promueven un abordaje integral de misma, quedan pendientes algunos aspectos relativos al desarrollo de condiciones de habitabilidad que podrían contribuir a su superación: la distancia a los espacios de centralidad urbana, la imposibilidad para la población de afrontar gastos de transporte, la baja mixtura social, el deterioro edilicio y el aislamiento, entre otros.

La implementación es prioritariamente desde los gobiernos provinciales, dejando poco margen de intervención a los gobiernos locales, quienes ven limitadas las posibilidades de articular las políticas habitacionales con las políticas de desarrollo urbano.

Los rígidos y numerosos criterios de elegibilidad, en el caso del PROMEBA, dejan fuera de la operatoria a hogares con situaciones habitacionales deficitarias. En el caso del programa “Mi casa, Mi Vida”, la localización periférica, la escala de las intervenciones y la baja mixtura social-espacial introducen una serie de interrogantes en relación con los efectos en términos de extensión urbana, segregación residencial socio-económica y fragmentación espacial.

El proceso de inequidad en las condiciones de desarrollo es territorialmente específico. Las áreas metropolitanas son la expresión espacial de las condiciones sociales derivadas de los procesos de reestructuración urbana, impulsados por la globalización. El término ciudad dual designa a aquellas áreas metropolitanas que concentran la mayor cantidad

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – N° 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

de empleos de alto nivel y simultáneamente una creciente población incapaz de obtener dichos empleos.

Una consecuencia derivada del proceso de polarización social es la posibilidad de incremento en los niveles de segregación residencial; sin embargo, este postulado demanda la constatación empírica (CASTELLS, 1995). Las políticas habitacionales, en tanto instrumentos de redistribución del ingreso, podrían contribuir a atenuar estos procesos o por lo contrario promover su intensificación. Éste es el compromiso de la investigación en curso, en tanto pueda aportar a promover condiciones de desarrollo urbano con equidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRAIGADA, Camilo (2000) “Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”. CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.
- BARRETO, Miguel Ángel y ROMAGNOLI, Venettia (2006) “Programa Mejoramiento Barrial de Argentina (PROMEBA) ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal?”. Ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y participación del conocimiento. Organizado por Ave- Ceve y Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Arquitectura del 29 al 30 de noviembre y 1 de diciembre, en la ciudad de Córdoba, Argentina.
- BECK, U. (2002). *Libertad o capitalismo.* (Bernando Moreno Castillo Trans.). PAIDÓS, Buenos Aires.
- BID/ PROVINCIA DE CÓRDOBA (2003). Reglamento Operativo “Proyecto de emergencia para la rehabilitación habitacional de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba, programa Mi Casa, Mi Vida”. Préstamo 1287/OC- AR. Córdoba.
- BUTHET, BAIMA y CALVO (2008) “Evolución de las villas de Emergencia en Córdoba 2001-2007”. Conicet – Sehas. PROYECTO PICTOR 20464, Córdoba, Argentina.
- CARMONA, M. y BURGESS, R. (2001). “Strategic Planning and Urban Projects. Responses to Globalization from 15 cities. Transformations 4”. The Netherlands: Delft University Press.
- CASTELLS, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional.* Alianza, Madrid.

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

**LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR
CONDICIONES DE POBREZA URBANA**

- CEPAL (2005, abril). "Panorama social de América Latina 2004". Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas.
- CEPAL (2000) "De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional". Santiago de Chile.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1992, Agosto). "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad". Revista de la CEPAL, No. 47, pp. 177-186.
- CORAGGIO, José Luis (2004) *De la emergencia a la estrategia*. Ed. Espacio, Buenos Aires.
- CUENYA, Beatriz (1997). "Descentralización y política de vivienda en Argentina". En: Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina, Cuenya y Falu Comp. CEA, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires.
- DE MATTOS, Carlos (2001, May). "Metropolización y suburbanización". Revista EURE, Vol. 27, No. 80. Santiago de Chile. <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-7161200100800001&Ing=es&nrm=iso>
- DE MATTOS, Carlos (1998a). "Reestructuración Crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas". En Economía Sociedad y Territorio, Vol 1, No. 4, pp. 723-754 (1988).
- 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, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- FALÚ, Ana (2001) "La demanda habitacional y las políticas de desarrollo urbano en la ciudad de Córdoba" Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat. FAUD – UNC. SECyT – UNC.
- FALÚ, A. y MARENGO, C. (2004). Transformaciones urbanas: estrategias y desafíos desde la gestión local. En Cuenya, B. and Fidel, C & Herzer, H.(Coords.) Fragmentos Sociales, Problemas urbanos de la Argentina (pp. 133-149). Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina.
- FORNÉ, Mario (1998) "Mejoramiento de las condiciones de hábitat. Evaluación de la intervención directa de los municipios en la producción de viviendas de la operatoria FOVICOR y su comparación con la intervención de empresas u otros agentes". Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat. FAUD – UNC SECyT – UNC.
- FERNANDEZ WAGNER, Raúl (2003) "Los programas de mejoramiento barrial en América Latina". 2003. Extraído: www.urbared.ungs.edu.ar (12/05/07).

Artículos Arbitrados

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad – Vol. 8 – Nº 8 (Octubre 2009)

pp. 7 –33. ISSN 1666-6186

- FIORI, RILEY y RAMIREZ (2002) “Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro. El caso Favela Bairro”. Revista Cuaderno Urbano Nº 3. EUDENE y Facultad de Arquitectura de Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.
- FRANCO, R. (1996, April). “Los paradigmas de la política social en América Latina”. Revista de la CEPAL, pp. 9-22.
- GUTIERREZ, A. (2005) Gutierrez, Alicia B. Pobre como siempre... Estrategias de reproducción social de la pobreza. Ferreyra Ed., Córdoba, Argentina.
- HINTZE, Susana (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Ed. Espacio, Argentina.
- MARENKO, Cecilia (1999) “Las políticas públicas habitacionales y otras instituciones de impacto social en Córdoba. Mesa de Concertación de Políticas Sociales. Estudio de caso: la radicación de la Villa El Pocito”. Instituto de Investigación de la Vivienda, UNC, CONICET.
- MARENKO, Cecilia (2006) “La planificación del crecimiento urbano en un contexto de inequidad social: los desafíos de las políticas socio-habitacionales”. Ponencia presentada al Seminario Iberoamericano Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Organizado por AVE, CEVE, UCC el 29 y 30 de Noviembre y 1 de diciembre, en la ciudad de Córdoba, Argentina.
- MARENKO, Cecilia (2008) URBAN SPRAWL AND PLANNING: Confronting the challenges in a context of social inequity. Case study: Cordoba – Argentina. Published by IFoU. The Netherlands ISBN 978-90-78658-10-8 (Tesis Doctoral).
- MAC DONALD, J., OTAVA, F., SIMEÓN, D., y LIZUKA, M. (1998). “Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas en América Latina y el Caribe”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 7. CEPAL, Santiago de Chile.
- MARCUSE, P. y VAN KEMPEN, R. (2000). Globalizing Cities. A new spatial order? Oxford: Blackwell Publishers.
- MONAYAR, M. V. (2005) *Transferencia técnica para el acceso al hábitat por parte de comunidades en situación de irregularidad en la periferia de la ciudad de Córdoba: el caso Nuestro Hogar III – Beca de SEU - UNC* (mimeo).
- MONTOYA, OLGA (2006) “Gestión ambiental urbana en planes de vivienda para habitantes de asentamientos marginales erradicados. Impacto del Proyecto desde la calidad de vida. Estudio de caso: Barrio: Ciudad de mis sueños”. FAUD – UNC.
- SASSEN, S. (1998). “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”. Revista EURE, Vol. 24, No. 71, pp. 5-25, Santiago de Chile.

Cecilia Marengo y Ana Laura Elorza

**LA POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA COMO ESTRATEGIA PARA ATENUAR
CONDICIONES DE POBREZA URBANA**

PROMEBA (2006) Reglamentos Operativos. Extraídos de la página 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 *Seminario Latinoamericano “Teoría y Política sobre asentamientos informales”*. Organizado por la Universidad Nacional General Sarmiento el 8 y 9 septiembre en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

