



Docencia
Investigación
Extensión
Gestión

**Comunicaciones
Científicas y Tecnológicas
Anuales
2013**



DIRECCIÓN GENERAL:

Decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo

DIRECCIÓN EJECUTIVA:

Secretarías de Investigación, de Extensión y de Desarrollo Académico

COMITÉ ORGANIZADOR:

Herminia ALÍAS

Andrea BENITEZ

Anna LANCELLE

Venetia ROMAGNOLI

COORDINACIÓN EDITORIAL Y COMPILACIÓN:

Secretaría de Investigación

COMISIÓN EVALUADORA:

Jorge ALBERTO / María Teresa ALCALÁ / Abel AMBROSETTI / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA / Mario E. de BÓRTOLI / Walter Fernando BRITES / René CANESE / Susana COLAZO / Nilda CORRAL de ZURITA / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / Claudia FINKELSTEIN / María del Socorro FOIO / Pablo FUSCO / Graciela Cecilia GAYETZKY de KUNA / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Delia KLEES / Amalia LUCCA / Elena Silvia MAIDANA / Aníbal Marcelo MIGNONE / Daniela MORENO / Bruno NATALINI / Patricia NÚÑEZ / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISON / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / Liliana RAMIREZ / Lorena SANCHEZ / María del Mar SOLIS CARNICER / Luis VERA.

DISEÑO GRÁFICO:

Lorena BAUDRY

CORRECCIÓN DE TEXTO:

Cecilia VALENZUELA

COLABORADORAS:

Lucrecia SELUY; Evelyn ABILDGAARD

EDICIÓN

© Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional del Nordeste
(H3500CO) Av. Las Heras 727 | Resistencia | Chaco | Argentina
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos. Impreso en Vía Net, Resistencia, Chaco, Argentina. Agosto de 2014.

La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores.
Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.

021.

PARTICIPACIÓN EN EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS: PROGRAMA FEDERAL DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS MEJOR VIVIR EN CHACO Y TUCUMÁN (2003-2011)

Autor: Motta, Jorge M.
jorgemartinmotta@yahoo.com.ar

Becario, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) e investigador, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Vivienda (FAU-UNNE)

RESUMEN

La investigación aborda el problema de la participación en programas de mejoramiento de vivienda.¹ A través de una evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir, se analiza el impacto que tienen los procesos de participación de usuarias y usuarios en la calidad de la vivienda obtenida luego de la implementación del programa, así como también en la satisfacción de los hogares que la habitan. Los resultados buscan señalar recomendaciones en distintos niveles de la implementación de la política habitacional (político-programático, calidad de la vivienda y satisfacción del usuario).

PALABRAS CLAVE: participación, mejoramiento de vivienda, Programa Mejor Vivir.

OBJETIVOS

La investigación tiene como objetivo principal contribuir a ampliar el conocimiento sobre mejoramiento habitacional a través del análisis crítico de los procesos participativos en la implementación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV) en el norte argentino (Chaco y Tucumán) en el período 2003-2010. A su vez, se plantea estos cuatro objetivos específicos:

- analizar la teoría y la práctica de la participación de los usuarios como ingrediente de los programas de mejoramiento habitacional para la población en situación de pobreza en América Latina;
- analizar las características y alcances que asume la participación de los usuarios en la política de mejoramiento habitacional instrumentada por el gobierno nacional en el norte argentino, a partir de la reorganización institucional de 2003;
- evaluar los procesos de participación y resultados obtenidos en la implementación del PFMV Mejor Vivir, en su aplicación en las provincias del norte argentino (2003-2011), en cuanto a la calidad de la vivienda y a la satisfacción del usuario y
- formular recomendaciones que contribuyan al mejor desempeño de los programas de mejoramiento habitacional en el país.

INTRODUCCIÓN

Según los fundamentos de los programas, el mejoramiento habitacional está dirigido a eliminar o disminuir el llamado déficit habitacional cualitativo, que representa el mayor porcentaje de viviendas afectadas en Latinoamérica y en

¹ Se realiza en el marco de una beca doctoral Tipo I y II de Área de Vacancia Geográfica del CONICET, cuya sede se encuentra en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET), dirigida por la Dra. Beatriz Cuenya (CEUR-CONICET) y codirigida por el Arq. Víctor Saúl Pelli (IDVI-FAU-UNNE).

la Argentina. Por estar dirigido a la población en situación de pobreza², en general incluye otros componentes que apuntan a la inclusión social de los beneficiarios³, principalmente a través de la generación de puestos de trabajo y la participación en el proceso. Así, los programas combinan intervenciones de obras físicas con la prestación de servicios sociales. Las experiencias analizadas en este campo por distintos autores (CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT), 1984; MOREL, 1993; FIORI, RILEY Y RAMÍREZ, 2001; BRAKARZ, GREENE Y ROJAS, 2002; FERNÁNDEZ WAGNER, 2002; FIORI Y BRANDAO, 2006; ROMAGNOLI Y BARRETO, 2006; FERNÁNDEZ WAGNER, 2007; entre otros), a pesar de las diferencias, indican que los programas llevados a cabo con la participación de las comunidades beneficiarias mejoran significativamente la calidad de vida de las poblaciones urbanas en situación de precariedad, transformándose en instrumentos importantes en la lucha contra la pobreza urbana. Sin embargo, son muy pocos los estudios realizados con vistas a comprobar el desempeño que tuvieron las experiencias argentinas en estos aspectos, y en general, estos no analizan el impacto que tienen los procesos participativos de los beneficiarios en cuanto a su satisfacción y la calidad de la vivienda que es producto de las intervenciones.

DESARROLLO

El proceso histórico de implementación de políticas para el mejoramiento en América Latina tiene origen en la llegada a las grandes ciudades de población a través de migraciones internas a mediados del siglo XX, cuando la región se transformó en un laboratorio de estudios, debido a que el movimiento poblacional derivó en un nuevo tipo de situación socioespacial: los asentamientos informales (NACIONES UNIDAS, 1972), que desataron un proceso acelerado de urbanización, un crecimiento de los déficits habitacionales y un amplio desborde de las estructuras y servicios urbanos (BORJA Y CASTELLS, 1998).⁴ Una primera generación de políticas habitacionales (FIORI, RILEY Y RAMÍREZ, 2002; FERNÁNDEZ WAGNER, 2007) surgió en las décadas del 50 y 60, y accionaron a través de la erradicación de asentamientos, acompañada por un sistema de provisión de vivienda pública del tipo *"llave en mano"*. A fines de los 70 una segunda generación de políticas, consideradas como alternativas (por basarse en la radicación de los asentamientos con el involucramiento de los habitantes⁵), comenzó a considerar el mejoramiento habitacional como forma de intervención. Este proceso fue influenciado por un importante número de estudios teóricos (TURNER Y FIGHTER, 1976; TURNER, 1977; BURGESS, 1978; PRADILLA, 1983; HARDOY Y SATTERTHWAITTE, 1987; RAMÍREZ CORZO Y RIOFRÍO, 2006), en los cuales —a pesar de sus diferencias—, se planteaba que la consideración de una vivienda como *"progresiva"* dentro de los programas habitacionales permite alcanzar un logro continuo y ascendente de mayores y mejores niveles de calidad de vida en la población partícipe del mejoramiento (PELLI, 2007). En los finales de los 80 y principios de los 90, la crisis del desarrollismo (con el endeudamiento y el ajuste estructural de las economías) condujo al aumento de la pobreza, a la profundización de la indigencia y a profundos cambios en la sociedad de los países latinoamericanos. Entonces, el rol del Estado pasó a ser el de facilitador del mercado, y los organismos internacionales orientaron el financiamiento de la oferta hacia la demanda, apoyando una intervención pública que se volvió sectorial. Así, una tercera generación de políticas se centró en la vivienda y desatendió los problemas de escala urbana (FERNÁNDEZ WAGNER, 2007). El abordaje sectorial se complementó con intervenciones focalizadas en los

² Consideramos a esta población como aquella que se encuentra por debajo de la "línea de pobreza" definida por el INDEC.

³ Entendida como la capacidad de pertenecer e insertarse en el tejido y en la estructura del conjunto social (trama tangible e intangible de interrelaciones y compromisos de la sociedad urbana moderna) de manera no desventajosa y precaria, en paridad de derechos y obligaciones con los demás sectores.

⁴ Así, se instaló la "cuestión de la vivienda" como tema relevante en el contexto latinoamericano. Luego, los asentamientos pasaron de ser considerados transitorios —de emergencia— para convertirse en permanentes, en un proceso denominado "urbanización de la pobreza" (FERNÁNDEZ WAGNER, 2007).

⁵ En la Cumbre Hábitat I de Vancouver (1976) se recomendó abandonar las políticas de primera generación y reconocer los procesos populares de construcción del hábitat, por lo que, a principios de los 80 el Banco Mundial apoyó en el "Tercer Mundo" —con un fuerte financiamiento— dos tipos de programas: los de "lotes con servicios" (sites and services) y los de "mejoramiento de viviendas" (upgrading), los cuales involucraban directamente a los pobladores y eran gestionados por las comunidades y las ONG que trabajaban en el campo de la "producción social del hábitat".

más pobres, como las primeras experiencias de los “programas de mejoramiento de barrios”. Los primeros programas de este tipo se instalaron en los gobiernos nacionales, con diseños centrados en la provisión de infraestructuras urbanas (Chile, Barrio de Chile; PROMEBA de Argentina; Vivir Mejor, de México y Habitar-Brasil, de Brasil, entre otros), y promediando la década del 90 los programas comenzaron a ser gestados por gobiernos locales (Favela Bairro en Río de Janeiro y Rosario-Hábitat en Rosario, entre otros). En este contexto, en la Argentina, se implementaron el Programa Federal de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y el Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir (PFMV) en el año 2003.⁶ Estos programas demostraron ser débiles a la hora de implementar premisas relacionadas con la participación de las poblaciones beneficiadas por las intervenciones. En el transcurso de los últimos veinte años, se detecta una coexistencia de estas tres generaciones de políticas⁷, aunque el foco de acción de los programas se centra en acciones a escala nacional, planteadas en la lógica de la primera generación señalada. Promediando la primera década del siglo XXI, los programas fueron perfeccionándose con la inclusión de premisas que planteaban la necesidad de articular diferentes programas, de un abordaje integral de la pobreza urbana, de una participación comunitaria más influyente y de una preocupación por la conectividad de los barrios atendidos con el resto de la ciudad. Este último grupo de programas viene planteando una cuarta generación de políticas, en la cual se implementan programas que dan mayor importancia a la participación (por ejemplo, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, de México DF, o el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, de Medellín). En general, se entiende al mejoramiento habitacional como un proceso de intervención consciente y planificado, a través del cual la población organizada —partiendo de sus condiciones existentes—, y con la participación del Estado y otras instituciones, realiza de manera permanente una transformación progresiva de su propio hábitat, haciendo énfasis en la integralidad de este y asegurando la replicabilidad del proceso. En la lógica de este proceso de transformación del hábitat se pasa de estar atento solamente al equipamiento de servicios y al mejoramiento, construcción y rehabilitación de las viviendas, a sumar una atención en el fortalecimiento de la organización y la participación en la generación de procesos efectivamente democráticos (PELLI, 1994). FIORI, RILEY Y RAMÍREZ (2002) identifican a la participación entre una de las siete características distintivas de la generación emergente de políticas de mejoramiento, y afirman que la participación ciudadana y la democratización son centrales para que esta nueva generación de iniciativas pueda conseguir un impacto sustantivo en su escala, y que sea duradero. La presente investigación analiza el impacto de la participación en la satisfacción de los beneficiarios y en la calidad de la vivienda producida por el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir (PFMV) en las provincias de Chaco y Tucumán, desde la implementación del Plan Federal de Viviendas hasta el año 2011. En estas provincias se habían terminado para el año 2012 poco más de 90.000 soluciones habitacionales (46.054 en el Chaco y 45.079 en Tucumán), localizadas en todos sus respectivos territorios. En el Chaco, la implementación del programa se realizó con dos modalidades: por empresa constructora (tal como se establecía en el Convenio Marco del PFMV) y por municipios (una modalidad desarrollada en algunos municipios del interior de la provincia); mientras que en Tucumán también se incluyó una tercera modalidad: por cooperativas de trabajo, la cual produjo intervenciones con mayores niveles de participación.⁸ Para evaluar la implementación, se adoptaron como casos de estudio las intervenciones del PFMV en los barrios de Villa Itatí, Villa Luzuriaga y Villa Odorico del Área Metropolitana del Gran Resistencia (Chaco) y en las localidades de Amaicha del Valle, Los Zazos y Ampimpa (Tucumán). En ellos se ha aplicado una metodología de evaluación que está enfocada en cuatro dimensiones de análisis: a) dimensión política-programática, en la cual se analiza y evalúa el marco general de la implementación del PFMV en esos casos; b) dimensión participación, en la cual se analizan las características

⁶ Enmarcados en el Plan Federal de Viviendas (PFV) de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SsDUM).

⁷ Aunque la provisión de viviendas mínimas (déficit cuantitativo) representan las mayores inversiones del sector.

⁸ Además, en este modelo de intervención se han incorporado soluciones técnicas relacionadas con la arquitectura vernácula de las comunidades de pueblos originarios que pueblan el Valle Calchaquí.

de la participación de los usuarios; c) dimensión calidad de la vivienda, en la cual se miden los resultados físicos de la intervención del programa en el contexto de la vivienda entendida como progresiva y d) dimensión satisfacción de usuarias y usuarios, por medio de la cual se mide el impacto del proceso de intervención en el desarrollo de los hogares beneficiarios. Para la obtención de información primaria se han desarrollado diferentes instrumentos de recolección. Por un lado, se han entrevistado investigadores, funcionarios, técnicos y responsables del programa en los casos. Por otro, se han encuestado 150 familias en ambas provincias (105 en Chaco y 45 en Tucumán), siguiendo un muestreo proporcional a la cantidad de familias atendidas en esos territorios. Las encuestas han incorporado un relevamiento de las viviendas en esquemas que permiten observar las intervenciones producidas por el programa en cada caso, así como también las producidas por las familias posteriormente a la finalización de las intervenciones. Actualmente, en la última etapa de investigación, se está procesando la información de las encuestas y analizando los datos obtenidos, de manera que puedan constituirse en la base para desarrollar recomendaciones para el diseño de programas de mejoramiento de vivienda en el país.



atención falta una imagen

Imágenes 1 y 2. Intervenciones del PFMV en Villa Odorico (Chaco) y Los Zazos (Tucumán) Fuente: propia

REFLEXIONES FINALES

La hipótesis de investigación sostiene que los programas de mejoramiento habitacional llevados a cabo con la participación de los beneficiarios logran mejorar significativamente la satisfacción y la calidad de la vivienda de las poblaciones urbanas en situación de precariedad y pobreza. El estado actual de la investigación permite señalar que el análisis de la participación en distintos contextos socio-culturales y de intervención (modelos de gestión por empresas o por cooperativas de trabajos) brinda una herramienta central para entender la calidad de la vivienda producida por el PFMV y la satisfacción de la población beneficiaria por él. Los casos de ambas provincias presentan diferentes características en relación con las cuatro dimensiones que se están evaluando. La principal diferencia está dada por la implementación de dos modelos de gestión diferentes, con distintos niveles e instancias de participación. Mientras que en el Chaco los grados de participación registrados se encuentran entre niveles mínimos y bajos, en Tucumán se alcanzan niveles altos en los casos en que las intervenciones estuvieron dirigidas a miembros de las cooperativas de trabajo que ejecutaban las obras.

La calidad de la vivienda y satisfacción de las usuarias y usuarios varía según distintos parámetros, que van desde mala calidad y baja satisfacción, hasta buena calidad y alta satisfacción. Estas variaciones se analizan para determinar relaciones entre las cuatro dimensiones, corroborar la hipótesis de la investigación y contestar las principales preguntas de investigación.

En cuanto a las recomendaciones que la investigación busca señalar, se considera central la necesidad de plantear nuevos esquemas organizativos de los programas, los cuales desarrollen modelos de gestión participativos que tengan en cuenta la opinión de los beneficiarios y las situaciones habitacionales de las distintas regiones en que se aplican. Para esto, es necesario que los programas presenten flexibilidad y adaptabilidad a las características locales,

tanto las referidas a la calidad de la vivienda, como también a los procesos organizativos y socioculturales regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, JORDI y CASTELLS, MANUEL** (1998). *“La gestión de las ciudades en la era de la información”*. En: Borja, J. y Castells, M. (Ed.), Local y global, 35-75. Madrid: Taurus.
- BRAKARZ, JOSÉ; GREENE, MARGARITA y ROJAS, EDUARDO** (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BURGESS, ROD** (1978). *“Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner’s views on housing policy”*. World Development, Vol. 6 (Issue 9-10): 1105-1133. Gran Bretaña: Pergamon Press.
- CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT)** (1984). *Mejoramiento de barrios de tugurios céntricos*. Nairobi: Naciones Unidas.
- FERNÁNDEZ WAGNER, RAÚL** (2007). *“Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”*. En: (IPEA), IdPEA (Ed.), Asentamientos informales e moradia popular: subsidios para políticas habitacionais más inclusivas, Brasilia: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- FERNÁNDEZ WAGNER, RAÚL** (2002). *“Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”*. URBARED. Portafolio de experiencias. Presentación experiencia.
- FIORI, JORGE y ZECA BRANDAO** (2006). *“Spatial strategies and urban social policy: urbanism and poverty reduction in the Favelas of Rio de Janeiro”*. En: Hernandez, F., P. Kellett y L. Allen (Ed.), Rethinking the Informal City: Critical Perspectives from Latin America, 181-206. Oxford-New York: Berghahn Books.
- FIORI, JORGE; RILEY, ELISABETH y RAMÍREZ, RONALDO** (2002). *“Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro”*. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad (N.º 3): Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste.
- FIORI, JORGE; RILEY, ELIZABETH y RAMÍREZ, RONALDO** (2001). *“Physical Upgrading and Social Integration in of Río de Janeiro: The Case of Favela Bairro”*. DISP, 147 48-60.
- HARDOY, JORGE y SATTERTHWAITE, DAVID** (1987). *Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, IIED América Latina.
- MOREL, EDMUNDO** (1993). *“Mejoramiento urbano: Concepto, ventajas y dificultades”*. Revista Práctica Barrial (N.º 13).
- NACIONES UNIDAS** (1972) *Mejoramiento de tugurios y asentamientos no controlados*. Sociales, D. dAE y Nueva York: Naciones Unidas.
- PELLI, VÍCTOR** (1994) *Clarificación y replicabilidad. La aplicación masiva de los procedimientos progresivos y participativos de vivienda*. Encrucijada de los grupos de trabajo en vivienda progresiva y participativa en América Latina. Resistencia: IIDVi-ICoHa.
- PELLI, VÍCTOR S.** (2007) *Habitar, participar, pertenecer: acceder a la vivienda: incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.
- PRADILLA, EMILIO** (1983) *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- RAMÍREZ CORZO, DANIEL y RIOFRÍO, GUSTAVO** (2006) *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: Bien legal, bien informal*. Lima: Desco, Programa Urbano.
- ROMAGNOLI, VENETTIA y BARRETO, MIGUEL ÁNGEL** (2006). *“Programas de Mejoramiento Barrial. Reflexiones a partir de la aplicación del PROMEBA en la ciudad de Resistencia”*. Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad (N.º 5): 151-176. Resistencia: Edición Forurbano.
- TURNER, JOHN F. C.** (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios*. Hacia la economía en la construcción del entorno. Madrid: H. Blume Ediciones.

TURNER, JOHN F. C. y FICHTER, ROBERT (Ed.) (1976). *Libertad para construir*. El proceso habitacional controlado por el usuario. México D.F.: Siglo XXI Editores.