

La Villa El Pocito: evaluación de la política habitacional implementada ▶ 1

Ma. Cecilia Marengo

El presente artículo sintetiza una investigación realizada en el período 1997-1999 con financiamiento de CONICET, centrada en el estudio del proceso de negociación entre diferentes actores sociales para la relocalización de un asentamiento marginal localizado en el centro de la ciudad de Córdoba. Interesa, a partir de la evaluación de un estudio de caso, presentar algunas cuestiones en relación con la participación de los diferentes actores involucrados así como indagar sobre la efectividad del Estado en la consecución de este tipo de políticas. En primer término, se sintetizan brevemente aspectos relativos al proceso de negociación para la relocalización de la Villa El Pocito. ▶ 2

En relación con este punto, es importante mencionar que este proceso se inicia (en 1994) en el marco de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales y finaliza en 1998, con el traslado de los habitantes a sus nuevas viviendas. En este período se modifican las condiciones del contexto político y social en la Provincia de Córdoba, lo cual afecta el proceso en sus diferentes etapas. En segundo término, se resume la evaluación de la política habitacional implementada tomando como perspectiva de análisis, criterios de eficiencia y eficacia. A modo de conclusión, se plantean interrogantes sobre el impacto de este tipo de acciones para los propios habitantes-beneficiarios y para la estructura urbana en su conjunto.

This paper summarises a research project carried out in the 1997-1999 period with CONICET support. It is centred on the negotiation process among different social actors regarding the relocation of a shanty town placed downtown Córdoba. Based on a case study, the aim is to present some considerations regarding the participation of the different actors as well as to find out about the effectiveness of the state in carrying out this type of policies. First, a summary is made of the different aspects of the negotiation process for the relocation of Villa El Pocito. It is important to mention that this process started in 1991 within the Mesa de Concertación de Políticas Sociales (Social Policies Co-ordination Table) and it ends in 1998 with the moving of the people to their new houses. During this period the conditions of the political and social context changed in the Córdoba province which affected the process in its different stages. Secondly, an evaluation is made of the housing policy applied here using the criteria of efficiency and efficacy. As a conclusion, questions are made on the impact of such actions on the inhabitants-beneficiaries and on the urban structure as a whole.

1 ◀ El presente artículo fue expuesto como ponencia en el VI Encuentro Internacional de la RED UNIVERSITARIA LATINOAMERICANA DE CATEDRAS DE VIVIENDA, Córdoba, 5, 6 y 7 de Octubre de 2000.

2 ◀ Para ampliar sobre este aspecto remitirse a: Marengo, M. Cecilia, «La Villa El Pocito: caso de relocalización negociada», publicado en el Boletín del Instituto de la Vivienda INVI N° 35, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Noviembre de 1998, pp.172-182. Aporte al IV Encuentro Latinoamericano de la Red de Cátedras de Vivienda.

BREVE RESEÑA SOBRE EL PROCESO DE NEGOCIACION

El proceso de negociación para la relocalización del asentamiento se inicia en el marco de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales. La misma, a criterio de sus integrantes, se constituyó como un organismo multiactoral ▶ 3 para el diseño y la implementación de políticas que convocó a diferentes instituciones para abordar la problemática de la pobreza, en una experiencia única por la apertura y participación de instituciones de la sociedad civil.

3 ◀ Los actores integrantes de la Mesa de Concertación Social (1992-1995) fueron la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales, (UOBDS) las ONGs Taller Carlos Mujica, Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL) Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) Servicio de Promoción Humana (SERVIPROH) y Cooperativa La Minga. En 1997 se integraron organizaciones sindicales y eclesíásticas en lo que se denominó Mesa de Concertación Ampliada.

4 ◀ En el periodo 1992-1995 se destinó un presupuesto aproximado de 12 millones de pesos para llevar adelante un total de 250 proyectos comunitarios principalmente en el campo del hábitat. Fuente SERVIPROH, Memoria Anual 1995.

5 ◀ Como por ejemplo el Programa P17, donde cada instancia de gobierno asumió la responsabilidad en el financiamiento de un aspecto específico del programa (la infraestructura fue provista por el gobierno local, los materiales de construcción por el gobierno nacional, y el gobierno provincial financió la mano de obra), las Organizaciones No Gubernamentales se responsabilizaron por el asesoramiento técnico integral.

6 ◀ Se debate alrededor de los roles del Estado y de las Organizaciones Sociales, con relación a la Villa El Pocito. La tensión se ubica en la disyuntiva de quienes asumen la tarea técnica específica. Las ONGs plantean que el proyecto debe ser integral y por lo tanto ellas asumir la asesoría técnica; desde los funcionarios del gobierno se plantea que el Estado tiene cuerpos técnicos y está en condiciones de asumir estos procesos.

El alcance y la importancia que tuvo esta experiencia se traduce al analizar los proyectos realizados. ▶ 4 Con respecto al financiamiento de los programas, la responsabilidad se mantuvo exclusivamente en el ámbito estatal. En el periodo 1992-1995 los fondos provinieron del estado provincial, mientras que los programas habitacionales desarrollados a partir de 1997 fueron cofinanciados por la nación, la Provincia de Córdoba y el gobierno local. ▶ 5

El proceso para la relocalización del asentamiento se inicia a raíz de una situación conflictiva que se produce por el otorgamiento de subsidios para el traslado de algunas familias cuyas viviendas se ubicaban sobre la traza de una calle que se pretendía abrir. Es en este momento cuando los dirigentes de la pre-cooperativa de vecinos se contactan con técnicos de una ONG, quienes los vinculan a la UOBDS con el objetivo de incorporar el tema de la relocalización de la Villa en el marco de las acciones desarrolladas en la Mesa de Concertación y negociar con el Estado una solución para el conjunto de las familias del asentamiento.

Cuando se produce el cambio de autoridades en el gobierno de la Provincia en 1995 y ante la crisis socioeconómica que debe enfrentar el estado provincial, se interrumpe el financiamiento de los programas de políticas sociales concertadas. En ese momento, las negociaciones entre las ONG, la UOBDS y el gobierno de la Provincia entraron en una etapa crítica, en la que se expresan acciones y tensiones en relación con la participación de los diferentes actores sociales en la concertación de la política habitacional. Algunos de los aspectos en debate giran alrededor de los roles que asume o debiera asumir el Estado, los tiempos o plazos en la ejecución de los programas, la definición de los programas sociales prioritarios o el poder político asociado a la administración de los recursos, entre otros aspectos. ▶ 6

Específicamente el caso de la Villa El Pocito, el proceso de radicación estaba sujeto a una lucha de intereses disímiles: por parte de las ONGs y la UOBDS conseguir fondos para continuar con la financiación de los programas sociales, en el caso del Ministerio de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social brindar una respuesta específica a una demanda de vieja data y avanzar en la recuperación urbanística de un sector central en la ciudad.

En 1996 el gobierno de la Provincia decide asumir la relocalización comprometiéndose a materializar las viviendas en breve plazo, pero estableciendo como condición que la negociación se lleve a cabo directamente con la cooperativa de habitantes sin la intervención de las ONGs y la UOBDS. Esta condición repercute entre los distintos grupos que integran el asentamiento que expresan intereses diferentes. Es importante mencionar que la comunidad del Pocito estaba dividida en tres grupos de los cuales sólo uno (el de la Cooperativa) estaba integrada formalmente a la UOBDS.

Finalmente, el desgaste por un proceso de negociación conflictivo y difícil donde junto con la relocalización se jugaron otros intereses –políticos, económicos, sociales y partidarios– que dificultaron las negociaciones, las versiones contradictorias, el interés de las familias por concretar una promesa de relocalización vigente desde 1973 y los altísimos costos para todos los actores sociales por no poder cerrar el proceso de negociación; llevan a que los representantes de los tres grupos de la comunidad del Pocito accedan a que el gobierno construya las viviendas sin la participación de las ONGs que los habían acompañado desde el comienzo de la negociación.

EVALUACION DE LA POLITICA HABITACIONAL IMPLEMENTADA

La política habitacional se evalúa desde dos perspectivas. En primer término se toma como parámetro de análisis la Eficiencia, definida como la optimización en el uso de recursos. En este sentido, se indaga si el proyecto es eficiente entendiendo que lo es cuando el objetivo se ha cumplido al menor costo posible. En segundo término, se toma como parámetro de análisis la Eficacia, entendida como el grado en que se alcanzan los objetivos con relación a la población beneficiaria, independientemente de los costos que ello implique.

I. Enfoque de análisis: la eficiencia El análisis de la eficiencia se efectúa tomando como punto de partida las hipótesis subyacentes en el proceso de negociación. Vale decir:

→ El punto de partida de la negociación entre los habitantes de la Villa El Pocito y el gobierno provincial, tiene como

origen un decreto con fecha 26 de enero de 1973. Este instrumento legal reconoce a los habitantes el derecho a la propiedad de la tierra. En consecuencia, es posible interpretar que la negociación estuvo planteada en términos de “canje”. Para los habitantes, la posibilidad de acceder al nuevo plan de viviendas implicó renunciar al derecho a la propiedad del predio donde se asentaba la Villa. Para el gobierno provincial implicó la posibilidad de avanzar en la recuperación urbanística del sector próximo al área central resolviendo lo que se visualiza como un problema social.

→ El otro aspecto clave, fue que siempre prevaleció la propuesta de relocalización, es decir que no hubo ni desde la Mesa de Concertación, ni desde el Gobierno una propuesta que incorporara a los habitantes del Pocito en el nuevo desarrollo posible en el predio en cuestión. ▶ 7

Tomando como punto de partida estas hipótesis subyacentes al proceso de negociación, interesa confrontar los dos términos de esta ecuación: el valor del predio donde se ubicaba la Villa y la inversión que realizó la Provincia para relocalizar a los habitantes.

ESTIMACION DEL VALOR DEL PREDIO QUE OCUPABA LA VILLA

Para estimar el valor del predio que ocupaba la Villa se ha recurrido a tres fuentes de información:

Fuente 1: Estimación basada en los valores del suelo urbano publicados por la Cámara de Corredores Inmobiliarios (Febrero 1999) ▶ 8

Los valores estimados en los barrios colindantes con el sitio oscilan entre U\$ 300 a U\$ 800 el m² (en

En el caso de los plazos de ejecución de los programas, para las ONGs los mismos están supeditados al logro de otros objetivos con énfasis en los aspectos socio organizativos, mientras que los funcionarios de gobierno sostienen la necesidad de la eficiencia en el uso del tiempo y de los recursos.
7 ◀ Si bien existieron algunas consultas sobre la posibilidad de relocalización *in situ*, la misma no fue contemplada durante el proceso de negociación.

8 ◀ Los valores del suelo urbano publicados por la Cámara de Corredores Inmobiliarios de Córdoba, corresponden al mes de febrero del 1999, en septiembre del mismo año no se habían producido variaciones en los mismos.

el caso de Barrio Nueva Córdoba) y U\$ 30 a U\$ 70 el m² (en el caso de Barrio Güemes). Del análisis de las condiciones de localización del predio y por comparación con localizaciones equivalentes, el valor se estima en:

Hipótesis de mínima:

U\$ **140** m² x 11.444 m² = U\$ 1.602.160.-

Hipótesis de máxima:

U\$ **180** m² x 11.444 m² = U\$ 2.059.920.-

Fuente 2: Tasación del predio realizada por el Consejo General de Tasaciones de la Provincia de Córdoba (Julio de 1995)

La tasación se realiza a partir del método del Rendimiento, que surge de la relación entre el valor del terreno (estimado en función de las características de localización y entorno) y la superficie edificable (estimada en función de las normas urbanísticas que lo afectan), considerando los antecedentes de ofertas de ventas y ventas concretadas que por sus características de localización resultan comparables. ▶ 9

El valor del predio se estima en:

Hipótesis de mínima:

U\$ **162** m² x 11.444 m² = U\$ 1.858.424.-

Hipótesis de mercado sugerida:

U\$ 2.000.000.-

Una observación que se desprende al analizar los valores del predio estimados por el Consejo de Tasaciones de la Provincia (en el año 1995) y los datos de la Cámara de Corredores inmobiliarios (del año 1999), es que en ambos casos los valores son aproximadamente semejantes (del orden de los \$160 m²). Interpreto que la falta de variación en

los valores del suelo urbano estaría evidenciando que si bien en la zona se registra un incipiente proceso de renovación edilicia, el mismo no registra un impacto significativo que se exprese en los valores inmobiliarios del suelo urbano.

Fuente 3: Valores estimados a partir de la consulta a informante clave

A fin de cotejar los valores obtenidos en los análisis precedentes se indagó el valor de mercado, tomando como hipótesis la venta en bloque de todo el predio. De esta forma se corroboraron los valores obtenidos en la tasación efectuada por el Consejo de Tasaciones de la Provincia –que estima el valor final con base a los valores de cada parcela–. El valor de venta del predio se estima en:

Hipótesis de mínima:

U\$ **180** U m² x 11.444 m² = U\$ 2.059.920.-

Hipótesis de máxima:

U\$ **200** m² x 11.444 m² = U\$ 2.288. 800.-

▶▶(CUADRO N° 1) ▶▶(CUADRO N° 2)

CONCLUSIONES DE LA ECUACION ECONOMICA

Analizando el proceso de relocalización desde una perspectiva económica es posible realizar algunas observaciones. Tomando como base de la negociación la hipótesis de “canje” (por la cual los habitantes acceden a la vivienda llave en mano y renuncian a su derecho a la propiedad del predio que ocupaban) y confrontando los dos términos de la ecuación económica –el valor del suelo urbano del predio que ocupaba la Villa y la inversión efectuada para materializar la relocalización–, se observa que esta última supera el valor estimado del predio que ocupaba la Villa. El dato más signifi-

9 ◀ En el informe de tasación se menciona que dichos inmuebles se ubican en un área consolidada, periférica al microcentro, de lenta renovación edilicia, y de usos predominantemente residencial y de servicios. Cuenta con toda la infraestructura de servicios generales, concentrándose las mayores expectativas de crecimiento sobre las avenidas mencionadas.”

10 ◀ Los valores de compra de los diferentes predios se obtuvieron de las escrituras de los mismos.

11 ◀ Los valores de infraestructura y vivienda (parciales y totales) fueron obtenidos en la Dirección de Vivienda de la Provincia de Córdoba.

12 ◀ Por ejemplo, la posibilidad de desarrollar procesos constructivos con aporte de mano de obra por parte de los integrantes de la comunidad, lo cual se hubiese traducido en una disminución de los costos por unidad de vivienda. En este caso, habría que contemplar que los plazos de obra se podrían haber extendido y por lo tanto, otros costos emerger.

13 ◀ En esta definición están implicados dos términos: Los objetivos del programa y La valoración que realiza la población beneficiaria del mismo. Supone abordar indicadores cualitativos que permitan medir los logros o el éxito del programa.

Nº FUENTE CONSULTADA	HIPOTESIS MIN. (\$)	HIPOTESIS MAX. (\$)
1 Cámara inmobiliaria (\$140-180 m2)	1.602.160	2.059.920
2 Consejo de Tasaciones (\$162 m2)	1.858.424	2.000.000
3 Operador inmobiliario (\$180-200 m2)	2.059.920	2.288.800

CUADRO N° 1: Síntesis de los datos obtenidos en relación con el valor del predio. Elaboración propia.

ficativo de este análisis es que la relocalización de la Villa costó \$ 4.435.774 y la tasación del terreno (año 1999) ascendía a \$ 2.288.800 (hipótesis de máxima).

Del análisis económico se desprende que si bien la negociación estuvo planteada en términos de canje, esta condición no se verifica. La Provincia realizó una inversión para resolver una situación de carencia (vigente desde el año 1947 cuando nace la Villa) que facilitó el acceso a mejores condiciones habitacionales para la población y que posibilitaría ganar espacio para uso público, mejorar las condiciones de seguridad en el sector, ampliar el área propia de la escuela provincial colindante con el predio, entre otros aspectos.

Por otra parte y según se deduce de la indagación realizada, las bases de la negociación condicionaron un tipo determinado de respuesta habitacional: viviendas llave en mano. Esta situación podría explicar porqué no se consideraron otras alternativas que podrían haber sido más eficientes desde el punto de vista del uso de los recursos. ▶ 12

El compromiso del gobierno de llevar adelante el proceso de relocalización desde los departamentos técnicos específicos, estuvo orientado a obtener una mayor eficiencia, no sólo en el uso de recursos sino también en términos de dis-

INVERSION QUE REALIZA LA PROVINCIA PARA MATERIALIZAR LA RELOCALIZACION						
COSTOS DE LOS DIFERENTES ITEMS						
GRUPO	TIERRA ▶ 10			INFRAESTRUCTURA	VIVIENDAS	TALES ▶ 11
	Superficie	Valor de compra	Valor por m2			
				\$	\$	\$
1 (97viv)	42.250 m2	\$ 232.375	\$ 5,50 m2	\$ 324.544,57	\$1.920.453,9	2.245.000,56
2 (48 viv)	20.279 m2	\$ 105.087	\$ 5,18 m2	\$ 183.568,00	\$ 749.703,20	933.271,20
3 (36 viv)	15.000 m2	\$ 85.000	\$ 5,60 m2	\$ 231.983,68	\$ 603.056,84	835.040,58
TOTAL	77.529 m2	\$ 422.462		\$ 740.098,25	\$3.435.774,15	4.435.774,15
Incid. s/ m. total.						
%		9,5%		16,7%	73,8%	100,0 %

CUADRO N° 2: Costos de relocalización discriminados. Fuente Dirección de Vivienda Provincia de Córdoba. Elaboración propia.

minución de los tiempos de implementación del proyecto. En este sentido es importante mencionar que durante las primeras etapas de la negociación, cuando las ONGs conducían el proceso se había estimado un monto de obra de 4 millones de pesos para la construcción de 164 viviendas y finalmente se construyeron 181 viviendas.

II. ENFOQUE DE ANALISIS: LA EFICACIA

El análisis ya efectuado en términos de Ecuación Económica, se complementa tomando como parámetro de evaluación, la eficacia definida como el grado en que se alcanzan los objetivos con relación a la población destinataria, independientemente de los costos que ello implique. ▶ 13

Para abordar el análisis se establecieron dos niveles de aproximación:

1) Toma como punto de partida las metas de los actores participantes en el inicio del programa y durante su implementación. 2) Estudia los logros o metas alcanzadas, desde la

perspectiva de los propios beneficiarios ▶ 14 y la evaluación que ellos realizan con relación al grado de participación en el desarrollo del programa o las demandas que expresan en relación con la nueva localización urbana.

LAS METAS DE LOS ACTORES PARTICIPANTES

De la información periodística y los artículos publicados en el diario local se deduce que las Metas del gobierno de la Provincia eran resolver una problemática social, facilitando el acceso a la vivienda para los habitantes de la Villa, recuperar el predio donde se alojaba y destinar parte del mismo para uso público, y resolver problemas de seguridad en un área próxima al centro de la ciudad.

14 ◀ Un problema metodológico que se plantea en relación con este punto es que la opinión de los habitantes proviene de su propia experiencia y conocimiento y la interpretación se realiza en función de su propia escala de valores.

15 ◀ El diario local con fecha 2 de enero de 1996, publica un artículo sobre la situación de vigilancia policial permanente en el perímetro de la Villa. A criterio de los habitantes, la relocalización en un sector periférico intentaba resolver los problemas de seguridad que se atribuían a la existencia de la Villa.

16 ◀ En este último caso, la normativa municipal prevé lotes de 9 x 18 m, en subdivisión simple.

17 ◀ Arq. Graciela Llinás, Directora de la Dirección de Vivienda de la Provincia de Córdoba.

18 ◀ En ese momento existiría la posibilidad de asignar fondos desde el Ministerio de Desarrollo Social para poder completar las terminaciones.

19 ◀ Este proceso se desarrolló conjuntamente entre las autoridades de la Dirección de Vivienda y los representantes de la Cooperativa, atendiendo a la composición y necesidades de cada uno de los grupos familiares.

Las metas de las ONGs eran promover la participación de la población, desarrollar procesos socio-educativos de capacitación y formación de dirigentes para lograr la inserción social o contención social de las familias pobres, y desarrollar programas sociales complementarios, participar en el asesoramiento técnico integral a la organización comunitaria.

Las metas de la población: acceder a una vivienda digna, mejorar su calidad de vida, suprimir el “estigma” por el que permanentemente eran discriminados. ▶ 15

Las demandas de la población en relación con la materialización del proyecto se presentan en dos instancias diferentes del proceso de negociación: al comienzo del mismo cuando la negociación se desarrolla en el marco de la Mesa de Concertación

y cuando el proceso es asumido por la Dirección de Vivienda de la Provincia.

En el inicio del proceso, los habitantes basándose en el derecho reconocido a la propiedad del predio plantearon demandas en relación con los siguientes aspectos:

- ➔ Localización próxima, demandando que la compra de tierras se efectuara próxima a la localización de la Villa, para poder mantener sus trabajos. (En el Censo realizado en 1994 se menciona que en el 42,41 por ciento de los casos la proximidad al lugar de trabajo era de 15 cuerdas como máximo.)
- ➔ El tamaño de los lotes. Se solicitaron lotes de mayores dimensiones que los que habitualmente se destinan a la población carenciada ▶ 16 y en dominio individual.
- ➔ Viviendas terminadas (llave en mano) de 1 y 2 dormitorios. En ningún momento se contempló la posibilidad de soluciones habitacionales básicas o viviendas construidas por esfuerzo propio y ayuda mutua.

Cuando los habitantes aceptan que la Dirección de Vivienda construya las viviendas, expresan inquietudes en relación con los siguientes aspectos: ▶ 17

- ➔ Incorporar nuevos grupos familiares que no habían sido incluidos en el Censo de 1994 por lo cual la demanda inicial de lotes grandes fue dejada de lado.
- ➔ Organizar la manzana, acordando la ubicación por manzana de cada grupo familiar y la ubicación de cada familia en función de las relaciones de vecindad y los años de convivencia compartidos.
- ➔ Incorporar salones comunitarios. Si bien esta demanda no estaba acordada en la negociación, había sido convenida durante la primera etapa del proceso. ▶ 18

→ Participación en la asignación de tipologías de vivienda a cada grupo familiar. ▶ 19

En el cuadro 3, se resume la propuesta acordada inicialmente y la propuesta final implementada por la Dirección de Vivienda de la Provincia.

Las diferencias entre ambas propuestas radican en el número final de unidades de vivienda, la incorporación de tipologías de 3 dormitorios, la pavimentación de las calles y la construcción de las tapias perimetrales, estos dos últimos aspectos no son frecuentes en los planes construidos por la Dirección de Vivienda de Córdoba. Los niveles de terminación de las viviendas son aproximadamente similares.

A MODO DE SINTESIS

Al interrogarnos en qué grado se alcanzaron los objetivos de los diferentes actores comprometidos con el programa, se observa que las demandas que los habitantes plantearon en el inicio del proceso y durante el desarrollo del mismo, en términos generales tuvieron respuesta. La DPV mejoró la oferta habitacional –con respecto a lo que había sido acordado en el comienzo de las negociaciones– y materializó la propuesta. Las ONGs y la UOBDS, cumplieron parcialmente las metas acordadas durante la primera etapa de negociación, no tuvieron participación durante la segunda etapa del proceso.

DIFERENCIAS ENTRE LA PROPUESTA ACORDADA EN EL INICIO DE LA NEGOCIACION Y LA PROPUESTA FINALMENTE IMPLEMENTADA.		
VARIABLES DE DISEÑO	PROPUESTA 1(Primera etapa de negociación)	PROPUESTA 2(Propuesta que se materializó)
Cantidad de Lotes	168 lotes	181 lotes
Propuesta Tipológica	El diseño arquitectónico responde a las exigencias de dar solución mínima para una familia tipo. Tipologías de 1 y 2 dorm. (estar-comedor, cocina, dormitorio, baño y lavadero.	Soluciones mínimas. Propuesta de tipologías de 1, 2, y 3 dorm. Con las funciones de estar-comedor, cocina, dormitorio, baño y lavadero.
Superficie Cubierta	1 dormitorio: 42 m ² 2 dormitorios: 52 m ²	1 dormitorio: 44 m ² 2 dormitorios: 52 m ² 3 dormitorios: 66 m ²
Resolución Tecnológica	Sistema constructivo tradicional. Fundaciones por zapata corrida, muros portantes de bloques de H ^o , losa de viguetas, cubierta de sombrilla cerámica. Revoque bolseado interior, azulejos y cerámicos y salpicret exterior.	Mejoran los estándares acordados anteriormente, por ej. Revoque interior.
Propuesta morfológica	Propuesta de diferentes alternativas de resolución del plano de fachada, en la búsqueda de mayor variedad.	La misma resolución formal para tipologías de 2 y 3 dorm. Difiere en la resolución del acceso la tip., de 1 dorm.
Items que se incorporan		Calles pavimentadas Tapias perimetrales

CUADRO N° 3: Elaboración propia.

LAS METAS ALCANZADAS Y EL IMPACTO EN LA CALIDAD DE VIDA

En las entrevistas realizadas a los habitantes y a los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social se expresan distintas demandas. En cada caso, el acceso a los servicios y el equipamiento urbano, la posibilidad de inserción laboral o de integración comunitaria varía según las condiciones específicas de localización urbana ▶ 20 como también, según las características propias de cada grupo.

▶ La primera demanda que se expresa –y es compartida por los 3 grupos de habitantes– es la dificultad para conseguir (o mantener) su trabajo. En general las mujeres que trabajaban en el servicio doméstico y tenían sus fuentes de trabajo próximo a la Villa lo perdieron. Algunos que trabajaban en relación de dependencia siguen manteniendo sus trabajos aunque se les ha encarecido mucho por el gasto en transporte. ▶ 21 En el caso de los hombres, el impacto ha sido significativo porque en general el ingreso lo tenían a través de changas y en la nueva localización (zona periférica) tienen pocas posibilidades de inserción laboral.

▶ La segunda demanda, está en relación con los servicios educativos. En este caso, el grado de satisfacción está en función de la oferta existente en cada localización. Como referencia, es importante mencionar que según el Censo de 1994, un alto porcentaje de la población de la Villa estaba escolarizada y que la escuela donde asistían los niños lindaba con la Villa. Al momento de realizar esta investigación, la situación más desfavorable se registraba en el Grupo 2 donde los niños no habían podido ingresar en las escuelas de la zona porque la

oferta de servicios educativos es insuficiente para la cantidad de población que tiene el lugar. En consecuencia, continuaban trasladándose a la escuela próxima a su antigua localización y gestionando ante el estado provincial la cobertura de los gastos de transporte.

▶ Una tercera demanda, fue la construcción de Salones Comunitarios. Existieron diferentes propuestas de solución en función de las características propias de cada grupo.

En el caso del Grupo 1 cuando se adjudicaron las viviendas se reservó una para desarrollar actividades comunitarias que con posterioridad se asignó a una familia de la comunidad. En el caso del Grupo 2 habría surgido como posibilidad remodelar el obrador y destinarlo a salón comunitario. Una vez efectuada la relocalización y por intermedio del Ministerio de Desarrollo Social se les ofreció recuperar esa vivienda a través del Programa Trabajar. El equipo técnico del Ministerio, que realizó el seguimiento de la relocalización, menciona que presentaron esta propuesta con el objetivo de avanzar en la organización del grupo, sin embargo la misma no se pudo concretar por las permanentes dificultades e inconvenientes que ellos mismos presentaban.

Algunos interrogantes que se plantean en este caso:

▶ ¿La falta de unión del grupo, sumada a la falta de proyectos comunitarios y el desinterés por participar, no respondería a un modelo de gestión paternalista donde se espera que el Estado asuma un rol protagónico en la respuesta a sus demandas?

▶ ¿Hasta dónde los avances en los aspectos organizativos constituyen una opción para mejorar la calidad de vida

20 ◀ Los habitantes se relocalizaron en tres sectores diferentes en la ciudad.

21 ◀ El gasto en transporte se estima en un 20 por ciento del ingreso, presuponiendo un ingreso de \$ 300 y un costo mensual de 80 pasajes. (\$ 64).

22 ◀ Los dirigentes entrevistados mencionan que por la falta de trabajo, a muchas familias se les hace difícil pagar la cuota de la cooperativa y participar activamente en la misma.

23 ◀ En este caso específico el trabajo social que se realiza desde el Ministerio de Desarrollo Social se limita a un relevamiento de problemas en la nueva localización.

del grupo social y hasta qué punto los integrantes de la comunidad están dispuestos a asumir el desarrollo de los procesos participativos?

El Grupo 3 es el único que tiene salón comunitario y una Unidad periférica de Atención de Salud (UPAS).

Con respecto a los aspectos socio-organizativos, en el caso del Grupo 1, los dirigentes de la cooperativa mencionan que con el acceso a las viviendas observan que la gente tiene menos interés en participar e integrar nuevos proyectos. ▶ 22 Los dirigentes siguen vinculados a la UOBDS y a las ONGs, y esperan elaborar proyectos sociales en el futuro. Entre ellos, mencionan la necesidad de programas alternativos de capacitación y generación de empleo –que se desarrollarían conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social– lo cual posibilitaría administrar fondos y generar trabajo en la comunidad.

En el caso del Grupo 2, las asistentes sociales que realizan el seguimiento de este grupo, mencionan que recién en este momento está surgiendo en ellos la posibilidad de organizarse porque se han dado cuenta que es un requisito para tener acceso a los futuros programas que puedan implementarse desde el Estado.

El Grupo 3, y según las entrevistas a informantes claves, ha comenzado a organizarse y ha formado una comisión para integrar un centro vecinal. El desarrollo conjuntamente con otros habitantes del barrio de actividades en común estaría evidenciando mayor integración con el entorno social comparativamente con los otros dos grupos.

Con respecto a los procesos organizativos comunitarios una interrogante que se plantea es: ¿Qué rol está dispuesto a

asumir el Estado a favor de la consolidación y el desarrollo de este tipo de procesos? En el caso de la relocalización de la Villa El Pocito pareciera que el “seguimiento” que llevan adelante las asistentes sociales del Ministerio de Desarrollo Social es insuficiente. Si bien en el análisis precedente se menciona que desde el Estado se reconoce que los procesos socio-organizativos que desarrollan las ONGs son positivos, al analizar el impacto de la relocalización surge como interrogante, porqué los equipos técnicos del Estado no asumen un mayor compromiso en la conducción de estos procesos. ▶ 23

A MODO DE SINTESIS

Según se deduce de las entrevistas realizadas a los habitantes, los aspectos positivos de la relocalización están relacionadas con:

- ▶ El acceso a una vivienda digna. La vivienda representa una promoción social, y les permite superar situaciones de carencia y discriminación por el lugar adonde vivían.
- ▶ La tranquilidad. El permanente control policial que rodeaba la Villa, junto con los frecuentes allanamientos, es señalado como un factor de presión que acentuaba aún más la situación de discriminación.

Las limitaciones están relacionadas con:

- ▶ La mayor dificultad para acceder al equipamiento urbano (acentuada porque la Villa estaba localizada en el centro de la ciudad) por los mayores costos para movilizarse y por la mayor distancia al tratarse de una localización periférica.

- ➔ La dificultad para acceder al mercado laboral; aunque este aspecto es multicausal, se acentúa con la relocalización.
- ➔ Asumir su nueva condición de vecinos, que implica asumir el pago de impuestos, servicios y el mantenimiento de la vivienda.

CONCLUSIONES

La relocalización de la Villa El Pocito constituye un caso atípico, por las variables, tensiones y acciones que lo caracterizaron. Sin embargo, es importante mencionar que esta indagación evaluativa avanza en el diagnóstico y define líneas de investigación futuras que deberían ser profundizadas.

La evaluación de la política habitacional, tomando como parámetro de análisis la eficiencia, permite inferir que la propuesta gubernamental ganó en eficiencia (comparativamente con el programa que se había acordado durante la primera etapa de la negociación desarrollada en el marco de la Mesa). Sin embargo, un interrogante que se plantea es: ¿Hubiese sido posible acordar otro tipo de programa de relocalización que implicase menores costos para el estado provincial?

Es justo decir que una evaluación de la política habitacional en términos de eficiencia, no debe dejar de lado que esta variable está mediatizada por el desarrollo de un proceso de negociación conflictivo y difícil, con intereses contrapuestos entre los diferentes actores sociales y los grupos heterogéneos en que se dividía la comunidad, al que se sumaron –como antecedentes–, sucesivos intentos gubernamentales de erradicación no exitosos.

La evaluación de la política habitacional, tomando como parámetro de análisis la eficacia, permite establecer que se alcanzaron las metas que los diferentes actores plantearon en el inicio del proceso. En términos generales, el balance que realizan los técnicos de las ONGs, los funcionarios gubernamentales y los propios habitantes es positivo.

Si bien, la relocalización posibilitó el acceso legal a la vivienda y se mejoraron las condiciones de habitabilidad, como contrapartida, es de notar el impacto significativo de la relocalización en las condiciones de vida de la población. Este se expresa de distinta manera, su análisis encierra complejidades, pero podemos retomar algunos de los indicadores de calidad de vida. En este sentido, la localización distante implicó no sólo costos económicos y de tiempo sino que significó la pérdida de oportunidades en el mercado laboral (formal e informal) la ruptura de redes sociales laborales, el debilitamiento de los procesos socio-organizativos de la comunidad; es decir, el encarecimiento de las condiciones de vida, la mayor dificultad en las posibilidades de acceso a los servicios y equipamiento urbanos, entre otros aspectos.

Esta investigación abrió nuevos interrogantes que deberían ser retomados en un abordaje futuro. Entre ellos:

1. ¿Cómo superar el análisis sectorial en las políticas habitacionales y avanzar en complejizar una aproximación integral que aborde conjuntamente aspectos sociales y económicos para promover el desarrollo?
2. ¿Cómo garantizar que la implementación de acciones concertadas en política social se sustente en criterios de eficacia y eficiencia?
3. ¿Cómo se garantiza que las acciones en política habitacional que se promueven desde el Estado –que están centradas fundamentalmente en la incorporación de

- nuevos sectores urbanos periféricos– sean sostenibles en el mediano plazo? ¿Cómo se garantiza que la población relocalizada pueda insertarse en el medio social y afrontar el mantenimiento de la vivienda y los servicios?
4. ¿Cómo se compatibiliza la búsqueda de mayor eficiencia, productividad y equilibrio en la dinámica urbana, en el marco de las exigencias de competitividad que el contexto internacional impone para las ciudades con la creciente expansión periférica del área urbana en la ciudad de Córdoba?

BIBLIOGRAFIA

1. ALDERETE, Ana, RODRIGUEZ Marcela, TABORDA. *Procesos de organizaciones de base. Diagnóstico, evaluación, técnicas e instrumentos*. Córdoba, SERVI-PROH, 1995, p. 100.
2. ANDERSON, Jeanine. *Políticas Sociales*, Universidad Católica, Lima, Perú. 1989.
3. BANCO MUNDIAL. *Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional*. Documento de política del Banco Mundial, Washington D.C. 1994.
4. CARROZI, Marta. *Política habitacional provincial*, 1995, (mimeo). Aporte al Curso de Postgrado: Sistema de producción de viviendas para sectores de recursos insuficientes.
5. CENSO: *Villa El Pocito*, Ministerio de Desarrollo Social, Córdoba, 1994.
6. COELHO, Marta, GAMBA, Susana. *Aporte al debate sobre género, pobreza y políticas sociales: el caso argentino*. ESIPP Séptima conferencia regional sobre la integración de la mujer en el Desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, 1997 (mimeo).
7. CORRAGIO, José Luis. *Ciudades sin rumbo*, Investigación Urbana y proyecto popular, Quito, Ecuador Ciudad SIAP, 1991, p. 375.
8. CUENYA Beatriz. "Descentralización y política de vivienda en la Argentina". En: *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, B. Cuenya, A. Falú comps., Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Bs. As. 1997.
9. CUENYA Beatriz, NATALICCHIO Marcela, (coordinadoras). *Evaluación de proyectos de hábitat popular y desarrollo social*, Bs.As., Centro Editor de América

- Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), 1994.
10. CUENYA Beatriz, DI LORETO María y FIDEL Carlos. *Hábitat y desarrollo de base*, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Serie de Informes de Investigación N° 10, 1991.
 11. DOCUMENTO DE POLITICA DEL BANCO MUNDIAL. *Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional*, Editorial Banco Mundial, Washington, D.C. 1994.
 12. FALU Ana, LLINAS Graciela, RAINERO Liliana. "Escenarios cambiantes política habitacional en Córdoba 1980 -1994". En: *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, B. Cuenya, A. Falú comps., Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Bs. As. 1997.
 13. ISUANI Ernesto et Al. *Estado democrático y política social*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1989, p. 261.
 14. LANDAETA, Graciela. *Strategies for Low-Income housing, a comparative study on Nicaragua, Mexico, Guatemala, Cuba, Panama, Costa Rica and El Salvador*. Lund University, Sweden, 1994.
 15. LUMI, Susana, "Capítulo II. Hacia una política habitacional". En: *Estado democrático y política social*, Isuani et al., Bs. As., Eudeba, 1989, 264 p.
 16. MOSER, Caroline O. *Pobreza urbana, políticas sociales y género en un contexto de crisis económica. Municipio y Servicios Públicos, Gobiernos Locales en ciudades Intermedias de América Latina*. Editado por A. Rodríguez y Fabio Velásquez, Ediciones Sur, Santiago de Chile, 1994.
 18. PIREZ, Pedro. *Municipio, necesidades sociales y política local*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED - América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.
 19. SEHAS. *Pobreza Urbana y Políticas Sociales en la ciudad del 2000*, Córdoba, Ed. SEHAS, 1999, pp. 366.
 20. SUBSECRETARIA DE VIVIENDA. Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, *Bases de una política integral de vivienda*, Bs. As., 1995.
 21. TALLER DE EVALUACION E INTERCAMBIO sobre Evaluación de procesos de desarrollo social con énfasis en lo socio habitacional, 1990, (mimeo) CEVE.