



ALTERNATIVAS PARA EL HÁBITAT POPULAR EN MENDOZA: EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS COMO RESPUESTA A LA POBREZA URBANA

DIRECTORA

Dra. Mercedes Lentini

CO DIRECTORA

Lic. Delia Palero

EQUIPO
INVESTIGACIÓN

DE

Dra. Elma Montaña
Dra. Laura Torres
Lic. Fanny De Rosas

INVESTIGADORES
FORMACIÓN

EN

Lic. Belén Levatino
Srta. Jorgelina Diocondo (tesista de grado)
Srta. Vanesa Riveira (tesista de grado y becaria)

PROYECTO SUBSIDIADO
POR

Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado
(U.N.Cuyo)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (U.N.Cuyo)

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
(U.N.CUYO)

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE ASENTAMIENTOS
HUMANOS

Mendoza, marzo 2007

ISBN 978-987-25262-0-7



9 789872 526207

INDICE

INTRODUCCIÓN	p.2
CAPÍTULO I	MARCO HISTÓRICO SOCIAL EN EL QUE SURGE Y LA FILOSOFÍA DEL PROMEBA.....	p. 8
CAPÍTULO II	PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS: ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS.....	p.21
CAPÍTULO III	EL PROMEBA Y LA POBREZA URBANA. RESULTADOS Y LIMITACIONES DEL PROGRAMA EN DIVERSAS PROVINCIAS.	p.27
CAPÍTULO IV	ALTERNATIVAS PARA EL HÁBITAT INFORMAL: EL ANÁLISIS POLÍTICO Y LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS SOBRE ASENTAMIENTOS INFORMALES. EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.....	p.59
CAPÍTULO V	EL ENFOQUE ELEGIDO PARA EVALUAR PROGRAMAS DESTINADOS SECTORES DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA.	p.95
CAPÍTULO VI	EI PROMEBA EN LA PROVINCIA DE MENDOZA. EL ESTUDIO DE CASOS: PROMEBA EN CAMPO PAPA (Godoy Cruz).....	p. 97
CAPÍTULO VII	PROMEBA EN NUEVA ESPERANZA Y ANDINO (Capital).	p.119
CAPÍTULO VIII	PROMEBA EN SAN VICENTE LOS OLIVOS (Guaymallén)	p.145
CAPÍTULO IX	LA INNOVACIÓN DEL PROMEBA: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO ESPACIO URBANO.....	p.163
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		p.172
BIBLIOGRAFÍA	p.178

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación se sintetiza en los términos elegidos para constituir la primera parte del título de este trabajo: nos ocupamos y preocupamos por "alternativas para el hábitat popular" frente a los escenarios internacional, nacional y local en los que se hacen evidentes las dificultades de los sectores de menores recursos para dar respuestas apropiadas a sus carencias habitacionales y de infraestructura urbana.

La notoria dificultad de los gobiernos para concretar las Metas de Desarrollo del Milenio (Nairobi, mayo, 2003) alertan sobre la necesidad de avanzar en el terreno de las acciones. La Meta 11 - "*para el año 2020 haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios*"- trae al centro de la escena la necesidad de estimular inversiones "pro-pobres" en materia de infraestructura urbana y habitacional destinada a mejorar la situación de asentamientos informales.

Treinta años después de Hábitat I (Vancouver 1976), la necesidad de "*convertir ideas en acciones*", se instala como desafío fundamental.

La reciente realización del Tercer Foro Urbano Mundial en Vancouver (WUF3, junio, 2006) puso de manifiesto que la sostenibilidad futura de hábitat humano "no es un mero problema de mercado, sino que implica necesariamente la intervención de los Estados y la participación, al más alto nivel posible, de la sociedad organizada" (Ortiz Flores, 2006:3).

Las preocupaciones centrales emanadas del Foro Mundial y publicadas por UN-Hábitat en "Ciudades del Mundo: estado actual y perspectivas futuras 2006/7" enfatizan la consideración del creciente proceso de urbanización en el mundo y sus consecuencias sobre la sostenibilidad urbana. El año 2007 marca un "momento crucial para la historia, pues la mitad de la población mundial vivirá en ciudades" y se calcula que entre el 2005 y el 2030, la tasa de crecimiento anual promedio de la población urbana mundial será del 1,78 %, casi dos veces la tasa de crecimiento del total de la población mundial.

Las consecuencias desfavorables sobre la sostenibilidad urbana se acrecientan frente a la constatación de que en el año 2001, el 32% del total de la población urbana mundial - aproximadamente mil millones de personas - vivía en asentamientos precarios de las grandes ciudades y las proyecciones señalan que,

hacia el año 2020, esta cifra se habrá elevado a mil cuatrocientos millones de personas. (UN-HÁBITAT, 2006 b) (UN-HÁBITAT, 2003).

El informe indica que la población de los asentamientos precarios aumenta a un ritmo del 2,2% anual, impulsado sobre todo por África, con un índice superior al 4,5%. En América Latina, el 31,9% de la población urbana vive en un asentamiento precario pero, a pesar de esta elevada proporción, la tasa de crecimiento es menor que el promedio mundial: 1,28%.(UN-HÁBITAT, 2006 a)¹.

La perspectiva emergente frente a este escenario internacional ha sido denominada "**enfoque inclusivo**" y debería ser el modelo a seguir por las ciudades del mundo. (UN-HABITAT, 2006 c: 3; UN-HABITAT, 2006 b: 36)

Se ha simbolizado a la *inclusividad* como un equilibrio entre la participación de los sectores público, privado y de la sociedad civil. (UN- HABITAT, 2006 c: 3). De "la exclusión al compromiso" es el principal acuerdo para atender las necesidades de los pobres y otros grupos vulnerables urbanos y supone la voluntad de comprometer a todos los actores urbanos en la conducción de los procesos de renovación urbana y alivio de la pobreza e implica un cambio de actitud en los gobiernos que va más allá de la *participación* y apunta hacia conceptos tales como *inclusividad, empoderamiento y activo compromiso de la ciudadanos urbanos*.

El escenario internacional que acabamos de describir y que ha hecho evidente el fenómeno de *urbanización de la pobreza*, sirve de marco para recalcar que, si bien en esta investigación nuestro objetivo inmediato es ocuparnos de analizar un programa de mejoramiento barrial destinado a población pobre financiado por el BID (PROMEBA), nuestra inquietud movilizadora resulta ser, más bien, el interrogarnos por la filosofía que inspira al Banco y su potencialidad para encarar los problemas de este grupo de población en nuestro país y en nuestra provincia en particular.

El problema y los objetivos de este estudio

Según se desprende de las anteriores consideraciones, nuestros interrogantes fundamentales son los siguientes:

¿Cuál es la efectividad de estos programas en la reducción de la pobreza, del déficit habitacional y de la inequidad territorial?

¹ Argentina se encuentra lejos de esas cifras puesto que la informalidad alcanza solo al 3,2% de la población urbana, porcentaje muy inferior al de otros países de América Latina. Sin embargo, el dato más preocupante se centra en su evolución: el crecimiento de la población en asentamientos informales duplica al crecimiento de la población urbana. En efecto, en el periodo intercensal 1991-2001 los valores fueron del 4% y del 2% respectivamente. (Rodulfo Miriam, 2006).

El análisis comparativo de los datos anteriores estaría indicando que, en Argentina, la población en villas y asentamientos precarios está creciendo a un ritmo mucho más acelerado que en la Región.

¿Cuál es el nivel de sustentabilidad que tienen las intervenciones?

¿Cuál es el nivel de replicabilidad que estas acciones tienen en el sistema barrial?

¿Cuál es el real nivel de democratización que alcanzan en sus intervenciones?

¿Cuáles son las consecuencias que la focalización social y territorial en las potencialidades de inclusión urbana de la población pobre?

Nos proponemos, entonces, analizar los alcances reales del PROMEBA en la reducción de la pobreza, del déficit habitacional, la inequidad socio territorial y su contribución al desarrollo local, a partir de la experiencia que, hasta el momento, lleva adelante la provincia de Mendoza.

Según se ha dicho, además, resulta de especial interés, profundizar la reflexión en torno a la filosofía que inspira el Programa y sus potencialidades como respuesta a la pobreza urbana.

En un orden más específico, se busca a través de esta investigación:

- Comparar la experiencia que la provincia de Mendoza lleva adelante a través del PROMEBA, con otras similares ejecutadas en otros países y otras provincias Argentinas.
- Analizar la puesta en marcha del Programa: características de la gestión prevista por el programa, de la articulación nación- provincia-municipio y de los problemas detectados en las etapas de selección y presentación de los proyectos al Programa.
- Analizar los criterios de focalización social y territorial previstos por el programa y sus resultados en materia de inclusión socio territorial de la población beneficiaria.
- Visualizar alcances y limitaciones de la articulación del PROMEBA con otros programas provinciales y sus potencialidades en materia de atención integral de la pobreza.
- Realizar propuesta que permitan mejorar la marcha del programa.

Nuestras hipótesis

En la presente investigación se ha tomado como pre-supuesto que los programas de mejoramiento de viviendas y barrios son la evidencia de las políticas de ajuste macroeconómico de corte neoliberal y de sus consecuencias económicas y sociales que se manifiestan en la dualización de la ciudad: una parte de la ciudad global - moderna y de alta productividad - y, por otra parte, vastas zonas de la ciudad atendida por paquetes básicos, es decir, mínimos, de política social.

Admitido este punto de partida, nos orientamos según las siguientes hipótesis de trabajo:

- Los programas de mejoramiento barrial no permiten superar los procesos de segregación y exclusión socio territorial que resultan de la lógica excluyente del mercado de suelo urbano.
- La atención integral de la pobreza en escala pertinente, requiere de programas en los que se articulen acciones dirigidas a superar el déficit en capital físico, con aquellas orientadas a superar el déficit en capital humano y social.
- Las mediciones del déficit habitacional en Argentina resultan inapropiadas para monitorear las mejoras en las condiciones de habitabilidad urbana que inciden positivamente en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- El PROMEBA permite mejorar solo algunas de las necesidades habitacionales básicas, pero gran parte de las familias beneficiadas continúan en situación habitacional de déficit crítico.

Antecedentes en torno a este tema:

Desde hace varios años, se han llevado a cabo diversos estudios e investigaciones sobre este tipo de programas a través de los cuales se ha buscado evaluar sus resultados y aportar mejoras en su implementación. (Arriagada, 2000; Green y otros, 1992; Green y otros 1990; Clichevsky, Chiara, 2000; Neuman, 1999, Sepúlveda, 1994, entre otros).

En un sentido más amplio, se han realizado diversos aportes sobre los modos de intervenir para producir mejoras en el hábitat popular: desde los ya clásicos trabajos de John Turner (1977) a otros estudios de carácter nacional e inclusive local: Grillo, 1995 ; Yujnovsky,1984; Pucci,1995; SEHAS/ SSV./CONICET, 1999; Cuenya, Pastrana, Yujnovsky, 1984; Banco Mundial, 1994; Jaramillo, 2006; entre otros.

Actualmente, el debate instalado a nivel de países latinoamericanos gira en torno a una doble visión sobre los resultados de los programas de mejoramiento barrial: por un lado se sostiene que estos programas constituirían una avanzada hacia una verdadera política social alternativa y, desde otra perspectiva, se argumenta que estos programas forman parte de las acciones tendientes a reducir el conflicto - potencial o real- que implica la existencia de la pobreza como un modo de reasegurar la gobernabilidad urbana. (Fernandez Wagner, 2004).

El propósito inicial de este proyecto ha sido, entonces, el de instalar en nuestro equipo de investigación la reflexión en torno a este debate a partir del análisis de la experiencia que la Provincia de Mendoza ha tenido hasta el momento.

Aspectos Metodológicos:

Se ha utilizado, básicamente, la metodología de estudio de casos con la finalidad de interpretar procesos, prácticas institucionales, patrones de comportamiento y desentrañar los significados construidos alrededor de los mismos por los diversos agentes involucrados en la ejecución del PROMEBA.

Se ha triangulado a través de la utilización de estrategias cuantitativas y cualitativas. La cuantificación se utilizó para sintetizar las características básicas del Programa: montos de financiamiento e inversión cantidad de proyectos en el país, obras, etc.

Se trabajó a partir de dos niveles de análisis: en el primer nivel, nuestra unidad de interés analítico fue el Programa Nacional como tal y, en esta instancia, se lo comparó con otras experiencias (casos) similares de otros países. (la experiencia del PROMEBA y Chile Barrio en Chile y Favela Barrio en Brasil.).

En un segundo nivel, los casos fueron los proyectos ejecutados en la provincia de Mendoza como parte del PROMEBA (Campo Papa en Godoy Cruz, Nueva Esperanza y Andino en Capital, San Vicente y Los Olivos en Guaymallén) y, en esta instancia, se los comparó con otros casos de similares características ejecutados en otras provincias.

Para la producción de la evidencia empírica se utilizaron, básicamente, tres técnicas: observación en terreno y registro (planimetría y registro fotográfico con características técnico - constructivas de las intervenciones, calidad y mejoras en el hábitat, etc.) , entrevistas semi estructuradas y no estructuradas a actores claves con el objeto de conocer sus experiencias y puntos de vista respecto del Programa (profesionales, técnicos y políticos vinculados el Programa, destinatarios del mismo, miembros de OSC) y análisis documental (documentación institucional del Programa, documentos de OSC, etc.).

Para llevar adelante el análisis evaluativo, se seleccionaron criterios cualitativos vigentes para analizar programas de hábitat destinados a población pobre.

Narrativa por capítulos:

En el **Capítulo I** de la presente investigación nos ocupamos del marco histórico social en el que surgieron los programas de mejoramiento barrial y la filosofía proveniente de los organismos internacionales que ha sustentado este tipo de intervenciones. La finalidad ha sido hacer explícitos los supuestos subyacentes y las modalidades de implementación resultantes.

En el **Capítulo II** se analizan algunas experiencias de programas similares en América Latina que por sus características resultaron emblemáticas: Favela Barrios

en Brasil, Programa de Mejoramiento Barrial en Chile, Rosario Hábitat en Argentina- una experiencia municipal con financiamiento del BID-

En el **Capítulo III** se realiza un análisis comparativo y crítico del PROMEBA en diversas provincias argentinas a partir de estudios realizados por equipos de investigación de diversa procedencia (institucionales, académicos, etc.).

En el **Capítulo IV**, se encara el análisis histórico de la política sobre asentamientos informales llevada a cabo en la provincia de Mendoza, desde el año 1983 hasta la actualidad, y de la evolución de la situación habitacional de los sectores más sumergidos.

En el **Capítulo V**, se explica el criterio elegido para realizar la evaluación de los casos en la provincia de Mendoza. Se señalan los criterios cualitativos apropiados para evaluar programas de hábitat destinados a población en situación de pobreza.

En los **Capítulos VI, VII y VIII** se sintetizan todas las tareas de campo y la evidencia empírica obtenida en los tres casos seleccionados: Campo Papa, Nueva Esperanza/ Andino y San Vicente/ Los Olivos.

Una particularidad especial reviste el **Capítulo IX** en el que se profundiza la reflexión en torno a la modalidad innovadora de PROMEBA en tanto que institucionaliza el derecho al espacio urbano.

Un momento especial para *agradecer a todos los miembros del equipo* quienes, más allá de los títulos, diferencias generacionales, de género y de temperamento, han brindado lo mejor que se puede esperar para llevar a término cualquier tipo de tarea: *excelente predisposición, compromiso, desinterés, sin descuidar pericia y responsabilidad.*

Mendoza, marzo de 2007.

CAPÍTULO I

EL MARCO HISTÓRICO SOCIAL Y LA FILOSOFÍA QUE INSPIRA AL PROMEBBA

El proceso de urbanización acelerada que se desarrolló en América Latina en la década de los '50, trajo como consecuencia la agudización del fenómeno de la pobreza urbana y las primeras propuestas de intervención a través de las denominadas *políticas de vivienda de primera generación* (Fernandez Wagner, 2004 y 2005): en el contexto de la modernización de aquellos años, estas políticas promovieron la erradicación y reemplazo de los asentamientos por modernos conjuntos habitacionales.

Durante los años '70, a partir del fracaso de los programas de erradicación, se promovieron las denominadas *políticas de vivienda de segunda generación (o alternativas)* que consistían básicamente en programas masivos de lotes y servicios.

El protagonismo de la ciudad en la economía globalizada de los '90 y los graves procesos de segregación y exclusión social que se sucedieron en el marco de una economía de mercado, dieron lugar a las *políticas de tercera generación o políticas de facilitación* que implicaron, básicamente, la retracción del Estado en su rol de productor y la asunción del rol de facilitador del funcionamiento del mercado habitacional. Como alternativa para mitigar los procesos de creciente pobreza, se pusieron en marcha, en diversos países latinoamericanos, los programas de mejoramiento barrial que aportan acciones de regularización de la propiedad de la tierra y acceso a infraestructura básica de servicios.

2

1. El marco histórico social de los Programas de Mejoramiento Barrial

Debido a la reestructuración económica mundial producida durante los '90, las grandes ciudades adquieren un nuevo rol estratégico: son, cada vez más, puntos de comando donde se concentran las actividades financieras claves y los servicios avanzados a la producción que, paulatinamente, han desplazado a la industria como sector económico dominante. Saskia Sassen (1998; 1999)

Los procesos descritos han tenido importantes consecuencias no sólo en la base económica de las ciudades, sino también en la estructura social y en la estructura territorial de las mismas.

² Realizado fundamentalmente sobre la base de Lentini, Mercedes (2004)

La nueva geografía de la centralidad, ha sido acompañada de consecuentes procesos de exclusión social y polarización dando lugar a una nueva "geografía de la marginalidad". Según datos del año 2001, América Latina y el Caribe es una de las regiones más urbanizadas del planeta con un 75.8% de su población de carácter urbano y una de las más urbanizadas del mundo subdesarrollado. (UN-HABITAT, 2003). En la Región, este proceso de urbanización ha ido acompañado de un agravamiento de los mecanismos de exclusión urbana que afectan a los pobres, tales como sus desventajas de acceso a los equipamientos y servicios de consumo colectivos de la ciudad. América Latina es, entonces, una de las regiones que mejor muestra el proceso mundial de "urbanización de la pobreza": en el año 2005, 134 millones de personas habitaban en asentamientos precarios en ciudades latinoamericanas (30.8% de la población urbana de América Latina y el Caribe) (MINURVI, 2006).

El proceso de globalización, entendido como internacionalización del modelo económico neoliberal, manifestó en el terreno de la política de vivienda el predominio del enfoque Facilitador. Dicha concepción ha significado la definición del rol del Estado como subsidiario en el terreno habitacional y la introducción, en el espacio de la política social, de los criterios de eficiencia propios de la economía de mercado que se tradujeron en el desmantelamiento de las políticas sociales de cobertura universal y en las nuevas pautas de focalización en los sectores de mayor pobreza. La política de los '90 - tercera generación de políticas frente a la pobreza- fue propiciada desde los organismos internacionales y se inscribió en los procesos de reforma del Estado encarados por nuestros países.

La agenda urbana de los noventa giró en torno a tres ejes: el comportamiento de la economía urbana y la búsqueda de la productividad de las ciudades, el equilibrio ambiental y el alivio de la pobreza.

En este marco, se pusieron en marcha, en diversos países de Latinoamérica, los programas de mejoramiento barrial destinados a atender la pobreza extrema y que recrearon la modalidad de intervención de los antiguos programas de lotes y servicios. Básicamente, se interviene a través de acciones tendientes a regularizar el acceso a la propiedad de la tierra, proveer infraestructura urbana, mitigar problemas ambientales e integrar a los asentamientos informales a la estructura legal de la ciudad.

Los programas de este tipo, destinados a aliviar la situación de pobreza extrema, que iniciaron varios países latinoamericanos fueron: en Chile, el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Programa Chile Barrio, en Brasil el programa Habitar Brasil y el Programa Favela Barrio (en Río de Janeiro), en Uruguay el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares,

en Bolivia el Subprograma de Mejoramientos de Barrios y, en Argentina, en 1997, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).

2. EL Programa de Mejoramiento de Barrios

A través de un crédito otorgado por el BID, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación puso en marcha, en el año 1997, el PROMEBA con la finalidad de contribuir a una mayor equidad e integración social y territorial del país.³

El programa ha sido diseñado con doble focalización: espacial y social. Se aplica, en un primer tramo, en ciudades de más de 20.000 habitantes de todo el país incluido el Conurbano Bonaerense (actualmente solo ha quedado exceptuada la Ciudad autónoma de Buenos Aires) y su población objeto está constituida por familias pertenecientes al primer quintil de ingresos en la que, al menos, el 75% de los hogares tenga NBI.⁴ A partir del año 2003 y de su incorporación como programa de la Emergencia Social, se integran las localidades de más de 5000 habitantes. En simultáneo, se incorpora como población objeto a las familias por debajo de la línea de pobreza. Estas dos medidas impactan ampliando la franja de cobertura del programa en el país. Se puede interpretar que estas decisiones de cambio responden a dos tipos de tensiones: a) la tensión focalización vs. inclusión y b) la tensión crédito otorgado vs. limitaciones y obstáculos para incorporar proyectos por parte de las provincias y los municipios que formulan los proyectos.

El Programa apunta a mejorar las condiciones de vida de la población urbana con NBI a través de acciones que contemplan:

- mejoramiento urbano del barrio y de su equipamiento comunitario: diseño urbano, accesibilidad, transporte y conectividad.
- regularización del dominio sobre la tierra.
- provisión de infraestructura básica domiciliaria y núcleo sanitario completo.
- la mitigación de problemas ambientales.
- el apoyo a procesos de organización barrial y autogestión comunitaria.

El Programa Mejoramiento de Barrios cuenta con una estructura organizativa a nivel Nacional, la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) que actualmente opera en el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Secretaría de Obras Públicas - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios).

La ejecución del programa se realiza en forma descentralizada a partir de las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP), constituidas por decreto provincial, con

³ PRESTAMO 940 OC/AR- 97

⁴ El indicador de NBI permite incluir en el Programa la provisión de una solución sanitaria y tratamiento de efluentes cloacales adecuados.

participación mancomunada de municipios, organizaciones sociales y empresas de servicios. Las provincias deben sancionar una ley que autorice el endeudamiento provincial y deben firmar un Contrato de Préstamo Subsidiario con la Nación, asumiendo su parte proporcional de la deuda. Los equipos municipales de carácter interdisciplinario evalúan, proyectan y ejecutan intervenciones de índole social, urbana, ambiental y legal.

El financiamiento previsto incluye, además del Crédito del BID, un aporte del Gobierno Nacional y de las provincias que adhieren al programa.

La Nación Argentina obtuvo una línea de financiamiento dirigida a la población de bajos recursos por U\$S 102.000.000 mediante el Contrato de Préstamo BID suscripto en febrero de 1997, al que se suma el aporte nacional correspondiente por U\$S 68.000.000. Dicho contrato fue reformulado en mayo de 2002, con la priorización del Programa y su inclusión en el Plan de Emergencia Social. En esa oportunidad, le fue asignado nuevo financiamiento por U\$S 98.000.000, resultado del redireccionamiento de fondos de otros Programas; los recursos de la contrapartida por los fondos adicionales ascienden a U\$S 65.000.000. La fecha de cierre del financiamiento es noviembre del 2006.

**Cuadro N° 1: Origen de los fondos y financiamiento del crédito BID
FINANCIAMIENTO**

FUENTE	ORIGEN FONDOS	PROVINCIA	NACION
TOTAL	100%	30%	70%
NACION	40%		40%
BID	60%	30%	30%

Actualmente, el PROMEBA está operando en 19 provincias del país a través de 188 proyectos que benefician a 60.087 familias.

En los proyectos se prioriza el cumplimiento de los criterios apuntados en el reglamento operativo que establece los requisitos de elegibilidad que deben cumplir los proyectos y una serie de fases cuyo cumplimiento es necesario para llegar a la fase de ejecución.

3. Paradigma de política social y filosofía del programa

El PROMEBA es un programa focalizado social y territorialmente y responde en su concepción a los principios rectores de la política social durante los noventa en América Latina. La política social hegemónica durante la década se caracterizó por las siguientes notas: 1) el principal objetivo era la reducción de la pobreza. El crecimiento económico producto de las reformas de mercado se derramaría automáticamente sobre los sectores más desposeídos. 2) Debía prestarse asistencia prioritariamente a los sectores más vulnerables (focalización)

3) el mercado era el mejor asignador de recursos y el Estado debía actuar a través de una acción subsidiaria dirigida a los grupos de menores recursos 4) en consonancia con el precepto anterior, el sector privado debía tener un rol activo en la prestación de servicios tales como educación, salud, pensiones. 5) En materia de empleo, la flexibilización laboral era la clave para desregular el mercado del trabajo.

5

3.1. El enfoque Facilitador.

En el ámbito que nos preocupa fundamentalmente -esto es el de las políticas habitacionales- esta concepción del rol del Estado se tradujo, según se ha visto, en la categoría de **Estado Facilitador**, es decir, un Estado que abandona su rol de productor directo de viviendas para asumir el desarrollo de programas en los que su participación consistiría en *facilitar* la participación de actividades vinculadas con el sector vivienda por parte del sector privado. (empresas, ONGs., O.S.C etc.)

Hacia fines de los '80 se había hecho evidente que los gobiernos debían abandonar su rol de productores directos de vivienda y desarrollar programas donde su participación consistiría en facilitar la realización de actividades relacionadas con la vivienda por parte del sector privado. Este enfoque adquiere relevancia formal con la aprobación de la *Estrategia Mundial de la Vivienda Hasta el Año 2000*⁶ por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1988.

Según esta perspectiva (N.U., op. cit, 1988), una política de facilitación debería tratar de "aprovechar plenamente el potencial y los recursos de todos los agentes, gubernamentales y no gubernamentales....y reconocer plenamente los importantes vínculos que existen entre la vivienda y el desarrollo económico." El papel del sector público sería el de "determinar un marco institucional apropiado para la aplicación de la estrategia y esto puede exigir una reorganización institucional considerable.....Otro componente importante es el desarrollo de las tareas administrativas, institucionales y legislativas que estimulen la acción de todos los sectores." Un principio facilitador supone, además, que se "deben evaluar las necesidades y los recursos y determinar medidas que permitan alcanzar esos objetivos en forma *realista*" (*el resaltado es nuestro*).

La GSS (Global Strategy for Shelter to the Year 2000) ha sido reconocida como el cambio más importante ocurrido hasta ese momento en materia de políticas habitacionales sostenidas por las Naciones Unidas y otras agencias bilaterales y multilaterales de asistencia al desarrollo: "La GSS reemplazó las políticas de lotes y servicios y de mejoramiento en ocupaciones ilegales

⁵ Realizado fundamentalmente sobre la base de Lentini, Mercedes (2004)

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/ RES/ 43/ 181/ - 20- 12- 88

por el "enfoque facilitador", focalizado en la promoción de la eficiencia y eficacia de los mercados habitacionales" (UNCHS, 2001:45)

Estos conceptos fueron perfeccionados en numerosas instancias de discusión regional, nacional y recogidos en la Declaración de Estambul y en la Agenda Hábitat acordados en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II realizada en Estambul en 1996. (Naciones Unidas, 1996). La Declaración de Estambul enuncia: "adoptamos la estrategia de facilitación y los principios de la solidaridad y la participación porque son los medios más democráticos y eficaces de hacer realidad los compromisos que asumimos..." (Naciones Unidas, Declaración de Estambul, 1966: párrafo 12). El Plan de Acción emanado de la misma Cumbre, reconoce dos estrategias para el suministro de viviendas: a) facilitar el funcionamiento de los mercados y b) facilitar la producción de viviendas por las comunidades.

Sin embargo, los gobiernos, bajo la presión de los organismos internacionales de financiamiento y los grandes intereses económicos, enfatizaron la estrategia de facilitación de los mercados más que la de producción de viviendas por las comunidades.

Los organismos internacionales de financiamiento, han promovido la adopción de este enfoque por parte de los gobiernos a fin de canalizar la asistencia financiera alentándolos a que **cumplan una función de facilitación, dejando de lado la producción, el financiamiento y el mantenimiento de viviendas y alentándolos a que se ocupen de mejorar la eficiencia del mercado** inmobiliario y las condiciones de vivienda de los pobres. (Banco Mundial, 1994). (ver recuadro N°1)

El Enfoque Facilitador está vinculado con la crisis, a partir de la década de los 70, del modelo capitalista de industrialización y del fordismo como última etapa de desarrollo de dicho modelo. Se produjo entonces una reestructuración de la organización de la producción a escala mundial. Los pilares que dominaron la lógica fordista -mercados masivos, productos estandarizados y el aprovechamiento de las economías de escala tradicionales - se caen y son reemplazados por el modelo japonés de "acumulación flexible", también conocido como **"paradigma postfordista."**⁷

⁷ Las características más importantes del nuevo patrón de producción son (Girardín, 1998):

- La revalorización del papel de las PyMES.
- La utilización de los avances de la informática como eje de la organización productiva.
- La fragmentación de los procesos productivos, que permite cierta desintegración vertical y da lugar a la organización en redes de subcontratistas.

Recuadro N°1

Instrumentos de una política de vivienda facilitadora

Que estimulan la demanda:

- **Desarrollo de los derechos de propiedad:** deberían emprenderse sobre todos programas de inscripción de tierras y regularización de la tenencia acompañada de mejoramiento de la infraestructura. También transferir las viviendas de propiedad pública a los residentes.
- **Desarrollo del financiamiento hipotecario:** introducir mejores instrumentos de préstamo, permitiendo préstamos del sector privado a tasas de mercado positivas; aplicar leyes sobre ejecución de hipotecas. (no se deben permitir subsidios de los tipos de interés).
- **Racionalización de los subsidios:** si los subsidios son necesarios deberían ser debidamente selectivos (dirigidos a los pobres), mensurables y transparentes y evitar distorsionar los mercados inmobiliarios. Subsidiar a las personas no a las casas. (no construir viviendas públicas subvencionadas). Los subsidios deberían ser donaciones de capital por una sola vez, que permitan la adquisición de viviendas en el mercado.

Que estimulan la oferta:

- **Suministro de infraestructura para la urbanización de terrenos residenciales:** proveer y mejorar la infraestructura de los barrios precarios e informales. Ampliar la provisión de infraestructura residencial (caminos, desagües, agua, alcantarillado y electricidad) hacia nuevas zonas. Alentar a las comunidades existentes a participar en el proceso de planificación y construcción de proyectos de infraestructura. Buscar oportunidades para privatizar el suministro y el mantenimiento de infraestructura.
- **Reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas:** reducir la complejidad de la reglamentación especialmente la relativa al uso de la tierra y a la construcción. Debe preverse que beneficien a los pobres. Establecer normas financieras que faciliten el desarrollo de los préstamos hipotecarios.
- **Organización de la industria de la construcción:** eliminar las prácticas monopólicas; estimular la participación de empresas pequeñas. Crear más competencia en la industria eliminando barreras reglamentarias.

Mejoramiento de la administración del sector vivienda:

- **Desarrollo del marco institucional necesario para administrar el sector vivienda:** el estado debe abandonar el rol de productor directo de viviendas y reemplazarla por las funciones de formulación, coordinación y supervisión de políticas del sector. Crear un foro para la participación del sector privado, las ONG's, las organizaciones de base y el público en general en la formulación de políticas de vivienda. Trabajar en estrecha colaboración con los gobiernos locales.

Fuente: elaborado según Banco Mundial, 1994

- La preponderancia de áreas como la microelectrónica, telecomunicaciones, biotecnología, nuevos materiales y otras de similares características "tecnológico - intensivas";
 - La importancia de las series pequeñas y medianas de productos diferenciados con alta elasticidad ingreso y orientados al mercado externo;
 - La alta interacción local y el aprovechamiento de sinergias locales integradoras.
- Según el mismo autor "la aparición de la flexibilidad (de productos, de mix de producción, de volúmenes, de diseños, de rutinas, de bienes de capital, del proceso laboral, etc.) permite que prevalearan las ventajas de la diversidad contra las economías de escala, demandas diferenciadas de tamaños menores en lugar de mercados masivos y la agilidad productiva en lugar de especialización." (Girardin, 1998:64).
- La diversificación de la oferta habitacional, la atención de una demanda diversificada, la promoción a la intervención de las PyMES constructoras, parecerían ser los correlatos en el campo habitacional.

En el plano político se tradujo en la crisis y desmantelamiento del Estado Benefactor y el paulatino abandono del Estado de su rol como productor de viviendas. Este cambio en el rol del Estado, se debió no sólo a la ruptura del modelo fordista, sino a otros factores tales como (Fernandez Wagner, 1999):

- Una crisis del sistema financiero del sector (sobre todo por parte de las instituciones públicas),
- Una crisis del modelo urbano de provisión: el conjunto habitacional, cuya degradación física y creciente grado de conflicto social entre los ocupantes, llevaron a un replanteo prácticamente definitivo del modelo de "vivienda de interés social" que rigiera desde las postguerra.
- La reforma del Estado torna evidente la trama de intereses establecidos entre la burocracia estatal y el sector privado empresarial en torno a la construcción de grandes conjuntos habitacionales.
- La crítica sobre el modo en que el modelo era impuesto a la población, sin participación algunas en las decisiones sobre su hábitat.

El optimismo de los años ochenta, en los que se instaló el convencimiento de que el crecimiento económico se "derramaría"⁸ hacia todos los sectores sociales fue reemplazado, paulatinamente, por la puesta en vigencia de la idea, según la cual, el crecimiento del PBI debía ir acompañado con dosis apropiadas de política social. Según se dijo, la políticas de vivienda - y las políticas sociales en general - han enfatizado en su retórica su rol asistencial y compensador tratando de mitigar los efectos de la creciente inequidad y exclusión social generadas por el proceso de desarrollo económico dominante y, en este sentido, se ha desarrollado un discurso legitimador en torno a su compromiso en la reducción de la pobreza. En otros términos, ha acentuado su perfil como "política reparadora de daños", en la terminología de José Luis Corraggio, o de búsqueda de la compensación⁹ de los desajustes e inequidades instalados por el modelo.

En América Latina el resultado más evidente del proceso global de reestructuración tecnológica y de los mercados ha sido un proceso de regresión de los sectores trabajadores, niveles altísimos de desempleo, precarización laboral y empobrecimiento creciente. En este escenario la problemática social ha saltado al centro de la escena y se ha convertido en una cuestión de Estado. Como consecuencia, se ha producido una resignificación de las políticas públicas con un predominio de la política macroeconómica excluyente y una política social de carácter compensatorio.

⁸ Durante los ochenta, los gobiernos centraron su preocupación en el crecimiento económico y el alivio de la pobreza. Se suponía que bastaba con recuperar los equilibrios macroeconómicos, acabar con la inflación, retirar al Estado de ciertas áreas y ampliar espacios para el sector privado. Se pensaba que en el largo plazo, el "derrame" (trickle-down) terminaría con la pobreza. En las primeras fases del proceso de desarrollo el ingreso debía concentrarse en ciertos grupos que tienen capacidad de ahorrar e invertir. (Franco R y Sáinz P, 2001).

⁹ políticas de compensación social son aquellas que se orientan hacia los grupos afectados por las transformaciones económicas o por crisis de cualquier tipo.

En estos términos describe el escenario político finisecular José Luis Corraggio (1997:8): "las nuevas políticas sociales se han convertido en el instrumento principal para **controlar el daño político** (*el resaltado es nuestro*) que acarrea a los partidos políticos gobernantes y a la clase política en general, la pérdida de legitimidad de los gobiernos y finalmente del sistema que implementa un modelo económico excluyente en nombre del 'realismo'.

La **focalización, la descentralización, el subsidio a la demanda y la privatización** fueron modalidades de gran difusión durante la década como criterios para diseñar y ejecutar programas sociales.

En este sentido se expresa Aldo Isuani (2003: 6) cuando afirma que "la focalización de las políticas sociales hacia los sectores pobres fue, junto a la descentralización y la privatización, una de las estrategias centrales promovidas especialmente por los organismos de crédito multilaterales en la región, en el intento de reorientar el gasto social. De esta manera, la lucha contra la pobreza se convirtió en la 'causa social' de los noventa"

La gran disminución del gasto social en vivienda durante la década de los ochenta¹⁰ y la dificultad de recuperación de los niveles del gasto durante los noventa, indicaban que la focalización se presentaba como la vía más apropiada para lograr la satisfacción de necesidades de quienes se encontraban al margen de los programas sociales. Las acciones focalizadas¹¹ permitirían concentrar los recursos disponibles en un número limitado de personas, buscando elevar el impacto per cápita. En este sentido, la focalización aparece vinculada con la necesidad de ampliar la **diversificación de la oferta habitacional** para adaptar las acciones a los grupos que resulten prioritarios. Permitiría, en definitiva, dar cuenta de la **heterogeneidad de la pobreza**.

La descentralización permitiría favorecer la acción pública social a nivel territorial a través de un mayor acercamiento y conocimiento de las necesidades de las poblaciones beneficiarias y un uso más eficiente de los recursos.

El subsidio directo a la demanda aparece como la modalidad de financiamiento que permitiría un respeto por las preferencias individuales otorgando algún grado de libre elección y una mayor eficiencia y eficacia en el gasto social. Para garantizar la equidad en el acceso, los subsidios deberían ser focalizados, transparentes y progresivos.

¹⁰ Durante la crisis de los ochenta, la reducción más acentuada derivada del ajuste del gasto público estuvo concentrada en el gasto en vivienda social.

¹¹ Focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo (beneficiarios potenciales) y diseñar programas o proyectos teniendo en cuenta tales características. Ha constituido una orientación predominante en los esquemas de gasto público que apunta a concentrar el financiamiento estatal disponible en los estratos con menor participación en la distribución del ingreso.

El PROMEBA presenta, entonces, las características que los programas de atención de la pobreza debían reunir según los criterios difundidos por los organismos multilaterales de crédito y reconocidos por diversos países latinoamericanos como modalidad de política social cuyo carácter compensador podría dar cuenta de las inequidades ocasionadas por el modelo macroeconómico hegemónico.

3.2. La filosofía del PROMEBA.

Según la base conceptual que sustenta al programa (Brakarz, 2002), los PMB (Programas de Mejoramiento de Barrios) son instrumentos para responder a la pobreza urbana. La informalidad residencial es la expresión urbana de la pobreza y su manifestación económica es la economía informal.

Las políticas urbanas para atender los problemas de la informalidad residencial han evolucionado según tres etapas:

- a) entre los años '60 y '70: en énfasis de la política estaba puesto en la erradicación de asentamientos informales cuya población era transferida a viviendas construidas por el Estado.
- b) Durante los '70 las políticas de vivienda se dirigieron a proveer a las familias condiciones mínimas de habitabilidad a través de los programas de lotes con servicios a partir de los cual las familias irían completando sus casas. Los problemas de accesibilidad urbana debido a localizaciones periféricas fueron notorios y ocultaban el sentido profundo de las intervenciones que trataba de "hacer desaparecer de la vista" el problema de la pobreza.
- c) El enfoque predominante durante los '90 supuso que "el papel del Estado es el de *facilitar* el funcionamiento de un mercado donde proveedores privados ofrezcan viviendas, el sistema financiero privado las financie y, si tiene que haber algún apoyo del sector público, éste sea destinado a subsidiar a aquellos que no tienen condiciones mínimas de acceder a un crédito" (ibidem: 26)

4- La Perspectiva del BID hoy, frente al acceso de Argentina a un nuevo tramo de crédito del PROMEBA (AR-L 1019).

Tanto el Banco Mundial como el BID adhieren y promueven, hoy, al enfoque facilitador de los mercados de la vivienda. En términos de políticas urbanas, la filosofía de los organismos internacionales ha virado hacia la "**intervención territorial y social integrada**" como modo de enfrentar problemas de pobreza. En este marco surgen los Programas de Mejoramiento de Barrios que han sido concebidos como un "sistema integrado de acciones". Incluyen intervenciones que atienden a tres clases de políticas públicas: política social, política urbana y política de vivienda.

Un reciente informe del BID sintetiza las particularidades de la actual filosofía en la que se sustentan las intervenciones del Banco mediante financiamiento en los países de la Región:

*"Después de años de ignorar la existencia de los asentamientos informales o de intentar erradicarlos, los gobiernos de la región están adoptando un nuevo enfoque, a saber: **incorporarlos a la ciudad formal y resolver in situ** las deficiencias aludidas. El BID ha apoyado este enfoque mediante financiamiento y asistencia técnica para programas de mejoramiento de barrios que **complementan a aquellos que promueven la construcción de nuevas viviendas**, a las estrategias de reducción de la pobreza y a mejores políticas de desarrollo urbano en el ámbito local. Junto con otorgar seguridad de tenencia de los lotes individuales, estos programas financian paquetes integrales de inversión que incluyen servicios de saneamiento básico, y de calles y equipamiento social de los barrios, incluyendo centros comunitarios, salas cuna, dispensarios y escuelas, parques y áreas de recreación. Se ha comprobado que estas **intervenciones integrales** constituyen un instrumento efectivo de política social para la reducción de la pobreza.*

*..... El Banco recomienda que los programas de mejoramiento de barrios se enmarquen en **políticas integradas de vivienda que promuevan el eficiente funcionamiento de los mercados** de modo de aumentar la producción de viviendas para hogares de todos los estratos de ingresos." (BID, 2007) [el resaltado es nuestro].*

En *Oportunidades para la Mayoría*, el BID (2007 b) sintetiza una serie de iniciativas para mejorar las oportunidades de los grupos más desfavorecidos y enuncia que concentrará sus acciones en cinco áreas prioritarias:

- democracia financiera,
- infraestructura básica,
- pacto empresarial,
- vivienda para la mayoría,
- conexión digital e
- identidad para la mayoría.

En materia de vivienda el grupo BID se concentrará en tres aspectos interrelacionados que son esenciales para mejorar el suministro de vivienda accesible para esa población:

- Racionalización y expansión de los mercados de terrenos urbanos.
- Respaldo a la construcción y al mejoramiento paulatino de la vivienda (construcción gradual)
- Formación de capacidad privada.

En este sentido se sostiene que, si bien es importante que los gobiernos continúen desempeñando un papel central en cuanto al suministro de vivienda accesible, lo novedoso del enfoque es el reconocimiento de que es posible una mejor atención a las necesidades de los hogares más pobres por medio de una **asociación de los sectores público y privado** que permita catalizar las oportunidades mercantiles en el segmento de los dos quintiles inferiores de la estructura de distribución del ingreso.

Básicamente, la propuesta constituye un alejamiento de los programas de vivienda tradicionales, la incorporación del respaldo a la construcción progresiva, la concentración en el papel fundamental de los mercados de terrenos, el énfasis en las oportunidades del mercado de la vivienda para núcleos de bajos ingresos y la movilización de las asociaciones público-privadas para alcanzar metas concretas.

Esta sería la mejor manera de aprovechar la poderosa combinación de experiencia pública e iniciativa privada necesaria si han de generarse mayores beneficios para la mayoría en este sector vital. (ibidem. 2007 b).

5- La Política del Sector en Argentina frente al acceso a un nuevo tramo del crédito PROMEBA.¹²

La actual estrategia nacional en materia de vivienda se ajusta en sus términos a los requisitos del organismo de financiamiento internacional. Frente a la necesidad de **resolver en forma integral** el problema habitacional de las familias radicadas en villas y asentamientos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda propone estrategias de articulación entre los Programas Federales vigentes y el nuevo tramo de crédito del PROMEBA II, abordando no sólo las dimensiones edilicias sino también sanitaria, dominial, social y ambiental.

En este marco, y a partir del diseño de un único proyecto integral particularizado para cada sector territorial, el préstamo financiará:

- Diagnósticos y estudios de base
- Formulación de proyectos ejecutivos integrales
- Regularización de la tenencia de la tierra y entrega de títulos de propiedad a los hogares beneficiados
- Construcción y mejoramiento de la vialidad del barrio, incluyendo aceras, calzadas, iluminación y mobiliario urbano
- Infraestructura de drenaje pluvial
- Infraestructura sanitaria (agua potable, disposición sanitaria de efluentes líquidos)
- Equipamiento sanitario y urbano
- Compra de tierra
- Acompañamientos social, ambiental, legal y urbano
- Actividades de fortalecimiento de la gestión- procesos y sistemas de la Unidad

¹² Realizado sobre la base de SDVU (2007) Programa de Mejoramiento de Barrios- PROMEBA II (AR-L 1019). Estrategia del país en el sector, documento oficial.

de Coordinación Nacional, de las Unidades Ejecutoras Provinciales y Municipales

- Fortalecimiento para el desarrollo de políticas de tierra urbana
- Asistencia técnica para temas específicos que surjan como demanda en las distintas etapas del ciclo de proyecto

Desde el punto de la **inversión física** la nueva línea de crédito PROMEBA II financiará la **infraestructura pública** y dentro del mismo proyecto integral los Programas Federales construirán las **obras correspondientes al intralote**, que incluyen vivienda nueva o mejoramientos de viviendas existentes con sus respectivas conexiones domiciliarias.

Específicamente el PROMEBA II permitirá continuar y ampliar cuantitativamente la intervención del PROMEBA I, con una demanda potencial de 352.503 hogares en villas, asentamientos o barrios con tenencia irregular de la tierra.¹³

¹³ Con un costo eficiencia de 6.650 dólares se atenderían 173.684 hogares.

CAPÍTULO II

PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS: ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS.

En este capítulo se hará referencia a tres experiencias latinoamericanas de programas financiados por el BID y que están destinados a intervenir en las condiciones de vida de los asentamientos informales. Es importante hacer notar que, mientras el Programa de Mejoramiento de Barrios en Chile es de carácter nacional y se inicia en la década de los ochenta, las otras dos experiencias - Favela Barrios de Brasil y Hábitat Rosario de Argentina- son de carácter municipal y se inician hacia fines de los noventa y principios del nuevo siglo, respectivamente.

1. Chile: El Programa de Mejoramiento de Barrios¹⁴: un programa habitacional no convencional.¹⁵

La estructura institucional en la que se asienta el modelo habitacional chileno (Lentini, 2004) es "claramente sectorialista, centralista y cuantitativista". La autoridad máxima del sector es el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), creado en 1965 y tiene a su cargo, a escala nacional, la política de vivienda y urbanismo, el financiamiento del sector y está dedicado fundamentalmente a administrar el sistema de subsidios.

Si bien, el centro de gravedad del sistema opera desde el Ministerio de la Vivienda, en el marco de un sistema político de carácter unitario y un régimen fuertemente presidencialista, la SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) del Ministerio del Interior tiene actuación en el ámbito habitacional a través de programas como el de Mejoramiento de Barrios y de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal que operan con una participación más activa de los municipios a través de acciones de saneamiento y lotes con servicios.

La naturaleza de los objetivos que orientan a la Subsecretaría - "supervisar y evaluar los procesos de regionalización y descentralización" - ha generado una estructura administrativa con mayor impacto en el territorio y más apropiada para la ejecución de programas descentralizados, participativos y destinados a los sectores de menores recursos. No obstante, la acción de la SUBDERE en materia habitacional resulta acotada en comparación con la envergadura de las intervenciones del MINVU y responde a modalidades de política habitacional no convencionales

¹⁴ Los programas de regularización de dominio y provisión de servicios básicos comienzan a desarrollarse durante la década de los setenta en los países subdesarrollados bajo la influencia del Banco Mundial y significaron un cambio en materia de política habitacional a partir de la sustitución del suministro total de viviendas públicas por alternativas no convencionales, más accesibles, que se destinaban a los sectores más pobres de la población.

¹⁵ Realizado fundamentalmente sobre la base de Lentini, Mercedes (2004),

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) en ejecución desde 1982, tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población en extrema pobreza y que habita en condiciones de marginalidad sanitaria. Desde 1994 solamente opera en situaciones de radicación.

Es un programa de saneamiento dirigido a familias que vivan en asentamientos irregulares las que acceden a un lote de superficie mínima de 100 m², una unidad sanitaria compuesta de baño, cocina y conexión para lavadero, obras de urbanización mínima e infraestructura sanitaria (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, desagües pluviales) y título de dominio del terreno.

El programa se ha financiado con fondos del Ministerio del Interior y de cuatro convenios de préstamos crediticios con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El PMB corresponde a una Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), en que el Gobierno Regional prioriza los proyectos presentados por los Municipios previamente evaluados por la Secretaría de Planificación y Control Regional. (SERPLAC).

El financiamiento de la solución se conforma actualmente de la siguiente forma (SUBDERE, 1998) (SUBDERE, 1999):

- Una subvención del 100% en obras de Urbanización.
- Una subvención del 100% de lo construido en el sitio.
- A partir de 1998, se incorpora el ahorro previo con un monto similar el exigido por el Programa de Vivienda Progresiva, Primera Etapa.
- Solución financiada sin crédito hipotecario: a partir de 1998, el costo de la solución estará financiado por el ahorro previo de los postulantes y la subvención municipal.
- Con parte de los recursos obtenidos del ahorro de las familias, los municipios deberán financiar asistencia técnica, posterior a la entrega de la solución sanitaria, que asegure que las familias puedan construir su vivienda definitiva, ya sea por autoconstrucción y/o ayuda mutua.
- En la actualidad se ha flexibilizado el programa de tal modo de integrarlo a acciones coordinadas entre distintas instituciones y programas del estado, tales como Chile- Barrio y el de Vivienda Progresiva, Segunda Etapa, del MINVU.

Entre 1983 y 1989 (gobierno de Pinochet) el programa entregó un total de 87.529 soluciones y entre 1990 y 1998 (gobiernos Aylwin /Frei), las soluciones contratadas alcanzaron a 144.705, con lo cual el total alcanzado en ambos periodos es de 232.234 soluciones.

Evaluaciones efectuadas a este programa durante la década de los noventa (Arriagada, 2000) (Greene y otros, 1990) confirman los efectos positivos de estos programas en la salud de la población, en el estímulo a la intervención de los gobiernos locales y a la participación de la mujer en los proyectos. No obstante no dejan de señalarse limitaciones en cuanto no permiten corregir los importantes déficits de equipamiento e infraestructura. Además, los porcentajes de indigencia y pobreza persisten en niveles elevados tras su aplicación. Es decir que, si bien estos programas permiten mejorar condiciones de NBI, no tienen impacto sobre la pobreza económica.

2. Brasil: El Programa Favela Barrio (Río de Janeiro)

En el año 1994 el Municipio de Río de Janeiro pone en marcha el Programa Favela- Barrio como parte de una política municipal de vivienda basada en el principio, según el cual, la ciudad debe ser accesible para todos sus habitantes. Ello significa la posibilidad de acceder a infraestructura, transportes, equipamiento social y servicios públicos distribuidos más equitativamente, con vistas a una vida urbana más digna.

En el momento de iniciarse el Programa, Río de Janeiro contaba con cinco millones y medio de habitantes, 1200 km de extensión, y el 18 % de su población (990.000 personas) viviendo en 661 favelas⁶.

Según el Secretario Municipal de la Vivienda, Sérgio Magalhães, (2005) "el cambio esencial que se establece en la década de los noventa, en las intervenciones de la Alcaldía, es contraponerse a la idea de subsanar únicamente el déficit habitacional existente, sustituyéndola por la noción de superación del déficit urbano a través de la "producción de la ciudad". Es decir, sustituir la acción aislada de construir casas, por la organización de una estructura urbana, donde los estratos de población excluidos de los servicios públicos se integren a la dinámica funcional y vital de la ciudad "formal"."

El objetivo del Programa es integrar a las *favelas* a la estructura urbana formal, es decir, transformarlas en "barrios". Esto se realiza con la participación directa de la población en actuaciones simultáneas en los ámbitos físicos, urbanísticos, y sociales, abarcando las siguientes intervenciones (Magalhães, 1998):

- La construcción y/o completamiento de la *infraestructura urbana básica*, en especial, equipamiento y servicios de salud, seguridad y limpieza urbana.

¹⁶ Asentamiento irregular carente de derechos de propiedad sobre la tierra, con aglomeraciones de vivienda precarias, carencias de infraestructura básica, de servicios urbanos, equipamientos sociales y/o que están situadas en áreas geológicamente inadecuadas o ambientalmente sensibles..

- La introducción en las favelas de elementos urbanísticos capaces de conferir a cada asentamiento el *status* e *identidad* de barrio. (calles, plazas, mobiliario urbano etc.).
- Consolidar la inserción de las favelas en el proceso de planeamiento de la ciudad (legislación urbanística, planes y programas, cartografía oficial, catastros y mecanismos formales de control de uso y ocupación del suelo).
- La ejecución de acciones de carácter social: programas de atención de la infancia, juventud y torcedera edad, formación profesional, generación de empleo e ingresos, además de actividades deportivas, culturales y de esparcimiento.
- Regularización de la situación de tenencia del suelo, como forma de garantizar el pleno y efectivo ejercicio de la ciudadanía a los pobladores.

El Programa comenzó con un proceso selección que tuvo lugar según dos criterios:

a) favelas de un tamaño mediano entre 500 y 2500 familias y b) favelas con riesgos ambientales extraordinariamente difíciles de mitigar o con impedimentos legales para poder prosperar en su localización actual. Con posterioridad se incluyeron favelas más grandes y pequeñas respondiendo con adaptabilidad en metodologías y prácticas de trabajo también diferentes.

El financiamiento se atiende con recursos propios del municipio y un préstamo internacional del BID- el asociado más importante- cuya participación equivale, aproximadamente, al 53% del monto total de inversión (Primera etapa).

Favela Barrio fue pionero en su concepción y ha estimulado experiencias en otros municipios de Brasil (Belem, Taserina, Recife, Salvador de Bahía, Victoria, Goiania, San Andrés y Porto alegre) donde se sintetizan las tendencias más actuales desarrolladas en materia de diseño, es decir lo que actualmente se conoce como Programas Integrales Multisectoriales (Larangeira, 2002). Los PMI resultan de la evolución en la articulación de programas producida en la última década: los programas buscan un punto de equilibrio al considerar bajo criterios técnicos la oportunidad de urbanizar o reubicar parte de esta población y agregan una serie de componentes distintos a los clásicos de intervención en el medio físico (como alumbrado público, alcantarillado, etc.,) es decir, componentes de tipo ambiental, social y legal. Los Programas Integrales Multisectoriales dominan el panorama de los programas de urbanización de ámbito local en Brasil. Según un estudio evaluativo realizado por Ronaldo Ramírez (2003: 49) "el concepto de pobreza adoptado por el Programa se aleja de concepciones cuantitativas y refleja la compleja combinación de necesidades, privaciones económicas,

culturales, físicas y exclusión social que caracteriza las condiciones de vida en las favelas".

Desde el punto de vista organizativo, ha significado una nueva estructuración de los organismos sectoriales tradicionales de la administración municipal y ha dado lugar a posibilidades de cooperación hasta entonces impensables. En opinión del Secretario Municipal de Vivienda de Río de Janeiro "el establecimiento de macrofunciones, en las que se aglutinan organismos con competencias mutuamente interdependientes propicia contactos más estrechos inmediatos. (Magalhaes, 1998: 197). Sin embargo, la apreciación de Ramírez es que la información proporcionada por varios funcionarios municipales mostraba la presencia de limitaciones y conflictos de poder, resultando en formas de colaboración restringidas, limitadas sólo a actividades de implementación y a departamentos responsables de tareas físicas. Varios departamentos encargados de problemas sociales evitaban cambiar sus prioridades. El Departamento de Vivienda -a cargo del Programa- parecía reacio a ceder su control estratégico y político del programa, y así ocurría a varios niveles. A pesar de estos conflictos, la experiencia de Favela Barrio muestra algunos de los componentes de una transformación institucional futura, y por lo menos el principio de integración departamental era ampliamente aceptado por la Municipalidad de Rio de Janeiro". (Ramírez, 2003:48).

3. Argentina: el Programa Rosario Hábitat

El Programa Rosario Hábitat (PRH) surge en el municipio de Rosario en el año 2001 concebido, más que desde el punto de vista de la intervención urbana o de obra pública, como una estrategia de *desarrollo social sustentable*. (Binner, 2005).

La ciudad de Rosario (pcia. de Santa Fe) presenta graves problemas de población en asentamiento irregulares: 91 asentamientos irregulares que representan el 13% de la población y ocupan el 10% de la superficie urbanizada, con un crecimiento anual del 4%.

El objetivo del Programa es encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logrará mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias.

Los componentes del programa incluyen acciones integrales, interdisciplinarias y participativas de:

- Urbanización Integrada
- Acciones integradas de Atención a niños, adolescentes y sus familias
- Generación de Trabajo e Ingresos
- Fortalecimiento Institucional

Fue concebido a través de un modelo participativo que parte de un "esquema organizacional consistente con el proyecto democrático, basado en cambios en los estilos de liderazgo, la creación de múltiples niveles de elaboración en equipo y efectivos mecanismos participativos, tanto internos (hacia el interior de la unidad ejecutora) como externos (hacia la comunidad)". (Garzia, 2002).-

La participación de los involucrados, mediante el método de planificación participativa, involucra todas las instancias de formulación y ejecución del Programa. Se inicia desde el momento de elaboración del proyecto e incluye la participación de la población en decisiones de loteo y diseño del proyecto, hasta llegar a un proyecto consensuado.

El Programa se financia mediante un crédito del BID equivalente el 60% del total de la inversión y un aporte del Municipio de Rosario del 40%.

CAPITULO III

EL PROMEBA y LA POBREZA URBANA. RESULTADOS Y LIMITACIONES DEL PROGRAMA EN DIVERSAS PROVINCIAS.

Las tensiones: ¿Integración social o ciudades sin villas?¹⁷

1. Algunas consideraciones preliminares

La contribución o no de los Programas y políticas públicas a la reducción de la pobreza urbana está vinculada en parte con sus objetivos explícitos, con sus herramientas operativas y de gestión y con las características particulares de los organismos ejecutores.

Pero también está vinculada- y esto en el análisis sociológico es indispensable- con los conceptos y los valores emergentes de los escenarios políticos y sociales en los que se implementan un Programa y sus proyectos.

La importancia que adjudicamos a estos análisis se funda en la convicción de que es preciso reflexionar acerca de que las incursiones del poder estatal en la vida de las poblaciones (como es el caso de las intervenciones urbanas) no son inocuas - el escenario es arena de conflictos -¹⁸ y tienden a producir un impacto bidireccional:

- a) Las intervenciones pueden convertirse en un escenario *regio* para el desarrollo de nuevas formas de vinculación entre el estado y la sociedad que atemperen los altos niveles de conflictividad, que permitan construir nuevos lenguajes, nuevos imaginarios y renovados conceptos colectivos en orden al mejoramiento social general e inclusivo.
- b) Las intervenciones pueden constituirse en simultáneo en un escenario de alto riesgo, círculo vicioso de la reproducción de las condiciones de inclusión - exclusión, productor de mayores niveles de conflictividad (para el otro social) y desamparo (para los pobladores de los asentamientos). Escenario de ruptura creciente del entramado social. Oportunidad para incrementar - lejos de disminuir- la deuda social interna, en la medida en que se frustran expectativas, reorientan la aplicación de los recursos, etc.¹⁹ .

¹⁷ Este capítulo ha sido elaborado, especialmente para el proyecto, por la Lic. Fanny De Rosas.

¹⁸ "El lobby empresarial y la presión comunitaria son aceptados como inputs pero controlables frente a las decisiones políticas de los núcleos partidarios en posiciones de gobierno. Aunque al principio la acción gubernamental es equidistante y neutral respecto de los sectores, esta modalidad (técnico-partidocrática) tiende a formar funcionarios propensos a negociar con los lobbystas del mercado y a manipular al sector social" Poggiese ,(2004:236)

¹⁹ "Cuando se comprende la intervención gubernamental en los procesos de exclusión-extinción social -según nuestras experiencias investigativas- se deja de lado varios enunciados extremos. Uno de ellos es pensar que la intervención gubernamental es total, masiva y lineal. Lejos de ello la intervención responde a un método cuyas

En este capítulo realizaremos - a la luz de las categorías que orientan nuestra investigación - el análisis de la gestión y los resultados obtenidos por el Programa Mejoramiento de Barrios - PROMEBA I- en implementación en nuestro país

desde el año 1996 a la fecha ²⁰. Si bien los fundamentos conceptuales y herramientas utilizados en las evaluaciones no se estructuran en torno a las dimensiones que consideramos para la presente investigación, los informes nos han permitido conocer resultados de otros proyectos que distan poco de los resultados de los proyectos de nuestra muestra provincial.

Hemos revisado y analizado las descripciones, evaluación y recomendaciones de 22 proyectos ejecutados y en ejecución en las provincias de Jujuy, Salta, Mendoza, Chubut, Chaco, Buenos Aires y San Juan.

Asimismo, hemos analizado las evaluaciones realizadas al PROMEBA por consultores y analistas externos, las evaluaciones ex -post realizadas por la UCN y otros documentos de gestión de UEPs y UCN, así como entrevistas a vecinos de los barrios en ejecución.

Con el fin de ampliar el marco conceptual para nuestro análisis, hemos revisado otros documentos que aluden a los elementos constitutivos de las villas y asentamientos en áreas metropolitanas y a otras formas de intervención del estado, sus tensiones y sus dificultades. Entre otros, el informe de investigadores acerca de algunas experiencias en el Barrio Ejército de los Andes ("Fuerte Apache") ubicado en Ciudadela Norte, provincia de Buenos Aires, (Bialakowsky, 2006)

La lectura de Historias de Vida ²¹ realizadas con pobladores de barrios en los que se implementa el Programa sumó elementos de la percepción subjetiva de los beneficiarios.

Por último analizamos los documentos de evaluación ex post realizados por la Unidad Coordinadora Nacional en 4 proyectos situados en las provincias de Jujuy, La Rioja y Río Negro.

2. Las evaluaciones y documentos analizados

Las evaluaciones relevadas en este estudio permiten conocer los resultados del programa a través de una muestra de 19 Proyectos de un total de 188 proyectos ejecutados y en ejecución.

contradicciones incluso operan en la reproducción sistemática de la expulsión aún cuando su enunciado discursivo resulte contrario a sus resultados, por ejemplo en las medidas de seguridad que se toman para controlar o intervenir cotidianamente en los asentamientos donde reside la "población en riesgo social" o más incriminada como "peligrosa".(Bialakowsky y otros, 2006:8)

²⁰ Durante el año 2006 comenzará el segundo tramo del crédito (PROMEBA II)

²¹ Las Historias de Vida fueron realizadas por la UNGS, por la UEP Mendoza (2006) y por un grupo de Jóvenes del barrio-proyecto Planta de Gas, Chubut

En la provincia de Mendoza, el proyecto incorporado a la muestra ²² fue Andino - Nueva Esperanza, de La Favorita, en la ciudad capital.

Interesa destacar que las evaluaciones de la UNGS y UNLP (2006), encomendadas por el programa SIEMPRO ²³ evalúan los resultados a la luz de los propios objetivos explícitos y de las necesidades de reformulación del ProMeBa en el próximo tramo del crédito (PromeBa II) y ponen acento en la gestión institucional y financiera, los costos, los resultados de las obras y la sostenibilidad de las mismas.

a) Las evaluaciones realizadas por consultores y analistas externos consideradas son:

1. Cravino, María C., y otros," Evaluación Medio término del PROMEBA" Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires, SIEMPRO 2006.
2. Universidad Nacional de La Plata (UNLP)," Evaluación de la gestión del PROMEBA" , Buenos Aires, SIEMPRO, 2006
3. Clichevsky, Nora y Chiara, Magdalena. "Evaluación social del Programa Mejoramiento de Barrios-Contrato de préstamo 940-OC-AR. Informe Final" Mimen, 2000
4. Fernández Wagner, Raúl, Varela Omar y Silva, María Rosa." La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires. Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento (UNGS)

b) Las evaluaciones ex post de UCN consideradas son:

1. Evaluación Ex Post. Barrio **Anai Mapu, Cipolletti, Río Negro.** Área de Evaluación Integral de Proyectos, PROMEBA UCN, 2005
2. Evaluación Ex Post. Barrio **Argentino, Nueva Rioja, La Rioja.** Área de Evaluación Integral de Proyectos, PROMEBA UCN, 2004
3. Evaluación Ex Post Nuevo I, **General Roca, Río Negro.** Área de Evaluación Integral de Proyectos, PROMEBA UCN, 2004
4. Evaluación Final La Cucharita, **San Salvador, Jujuy.** Evaluación de Trabajo de Campo PROMEBA UCN, 2001

²² El proyecto Andino-Nueva Esperanza fue incluido en la muestra de SIEMPRO - UNGS y UNLP

²³ El SIEMPRO es un Sistema de información y evaluación de Programas Sociales Nacionales

c) Otros documentos de evaluación considerados:

1. UCN-Área social. "Informe Anual. Capítulo Gerenciamiento integral. Dinámica del Gerenciamiento" - Buenos Aires, 2004
2. Jornadas de Capacitación y Fortalecimiento Institucional, Relatoría de la Comisión Urbano-Obras UCN, 2004
3. Jornadas de Capacitación y Fortalecimiento Institucional, Relatoría de la Comisión Social, Taller Relocalizaciones. UCN, 2004
4. Historias de Vida, UEP-IPV Mendoza, 2006

2.1. Universidad Nacional de General Sarmiento. Evaluación de Medio Término del PROMEBA

El trabajo de evaluación se desarrolló en 8 (ocho) barrios seleccionados como muestra por el SIEMPRO- , ubicados en 5 provincias.

Cuadro N° 2: UNGS: Proyectos evaluados por provincia.

Provincia	Localidad	Nombre del proyecto	Lotes	Fase
Buenos Aires	Moreno(*)	Satélite II/Santa Elena	481	En ejecución
Buenos Aires	San Pedro	La Cruz	50	En ejecución
Santa Fe	Rafaela	Villa Podio	120	Finalizado
Santa Fe	Avellaneda	Don Pedro Sur	400	En ejecución
Jujuy	San Pedro	Ejército del Norte	742	Finalizado
Salta	Salta	Roberto Romero	389	Finalizado
Chubut	Trelew	Planta de Gas	452	Finalizado
Chubut	Trelew	Tiro Federal	1200	En ejecución

2.2. Universidad Nacional de La Plata: Evaluación de la gestión del Programa Mejoramiento de Barrios

La evaluación, también contratada por el SIEMPRO, se realizó en agosto de 2006.

La muestra está compuesta por 12 proyectos ubicados en 8 provincias.

Se trata de un análisis del programa en tres dimensiones identificadas : a) los aspectos institucionales relacionados con la UCN y su articulación con las provincias, b) la programación, presupuestos y costos y c) la sostenibilidad e impacto a escala local, referido a 12 proyectos localizados en 8 provincias:

Cuadro N° 3: UNLP: proyectos evaluados por provincia

Provincia	Localidad	Nombre del proyecto	Familias	Fase
San Juan	Rawson	Villa José Dolores	42	Finalizado
Mendoza	Capital	Andino-Nueva Esperanza	483	En ejecución
Chaco	Resistencia	Mariano Moreno	750	Finalizado
Chaco	Pres. Roque Sáenz Peña	Santa Mónica	212	Finalizado
Buenos Aires	Moreno(*)	Satélite II/Santa Elena	481	En ejecución
Buenos Aires	San Pedro	La Cruz	50	En ejecución
Santa Fe	Rafaela	Villa Podio	120	Finalizado
Santa Fe	Avellaneda	Don Pedro Sur	400	En ejecución
Jujuy	San Pedro	Ejército del Norte	742	Finalizado
Salta	Salta	Roberto Romero	389	Finalizado
Chubut	Trelew	Planta de Gas	452	Finalizado
Chubut	Trelew	Tiro Federal	1200	En ejecución

2.3. Clichevsky N. y Chiara M: Evaluación del Programa Mejoramiento de Barrios.

El informe es de mayo de 2000. La evaluación fue contratada por el la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) del Programa. Se trata de un análisis crítico de la gestión del programa, en particular del componente social. Describe y analiza el modelo de intervención social, el programa en su relación con los beneficiarios, la integración vertical de las acciones del programa y las condiciones de Sustentabilidad de los resultados del programa. Asimismo aporta un análisis minucioso de problemas observados y recomendaciones a la UCN. El estudio se

concentró en dos proyectos²⁴ ubicados en 2 provincias del NO del país:

Cuadro N° 4: Clichevsky N. y Chiara M: proyectos evaluados por provincia.

Provincia	Localidad	Nombre del proyecto	Lotes	Fase
Jujuy	San Salvador	El Chingo	928	En implementación (2000)
Salta	Capital	San Benito	1243	En implementación (2000)

²⁴ Los dos casos, que se encontraban en implementación al momento del informe, fueron tomados como ejemplos de un análisis más global del Programa que les permitieron arribar a recomendaciones generales relativas tanto a su diseño como a su implementación

El estudio comprende un análisis de documentación del Programa y los Proyectos, así como entrevistas de actores: 28 profesionales de los distintos componentes y niveles de implementación - UCN, UEPs y equipos de campo - y 8 dirigentes vecinales, delegados de manzana y vecinos.

2.4. Fernández Wagner, Raúl y otros: La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza

El documento realizado en el año 2005 basa su análisis en los documentos del Programa y el relevamiento de 5 proyectos en ejecución ubicados en la provincia de Buenos Aires.

Cuadro N°5 : Fernández Wagner: Proyectos evaluados en la provincia de Bs As.

Provincia	Localidad	Nombre del proyecto	Lotes	Fase
Buenos Aires	Florencio Varela	Don José Planificado	868	En ejecución
Buenos Aires	San Fernando	Hardoy-La paz	s/d	En ejecución
Buenos Aires	Ituzaingo	Villa Evita	s/d	En ejecución
Buenos Aires	Moreno	Satélite y Santa Elena	460	En ejecución
Buenos Aires	Lanús	Villa Talleres	175	En ejecución

3. Resultados y dificultades de los proyectos en la reducción de la pobreza urbana

3.1. Los resultados

En general se puede concluir que los resultados informados de los proyectos "se parecen".

Los resultados de los proyectos permiten afirmar que el Programa Mejoramiento de Barrios en su versión Argentina, impactaría efectivamente en la disminución de la pobreza urbana, en diversa magnitud, en lo que respecta a: infraestructura de saneamiento y condiciones de habitabilidad, mitigación de riesgos ambientales, integración urbana, equipamiento comunitario, situación dominial, creación de empleos y fortalecimiento de las organizaciones.

A continuación enumeramos logros comunes a todos los proyectos:

i. Infraestructura de Saneamiento y condiciones de habitabilidad

Son resultados comunes a todos los proyectos:

- ! La infraestructura de saneamiento básico (agua y cloacas) incorpora en general condiciones básicas de habitabilidad a las familias y de mejora del recurso agua subterráneo ²⁵
- ! La construcción de redes peatonales mejora la calidad de vida de los pobladores, amplía los espacios de juegos infantiles y reduce las dificultades de acceso al transporte y los servicios de la ciudad
- ! Las obras de desagües pluviales mejoran el escurrimiento superficial de las aguas de lluvia, evitando el anegamiento de calles y de viviendas...
- ! La construcción de baños y sistema de eliminación de excretas (cloacas o nuevos pozos y cámara) incorpora condiciones básicas de habitabilidad a las familias y mejora la calidad y el uso del recurso agua
- ! El alcantarillado resuelve problemas de inundación y circulación aluvional
- ! La incorporación de núcleos secos con los programas Federal de Viviendas y Mejor Vivir disminuye la condición de hacinamiento en algunas o todas las familias beneficiarias
- ! La construcción de alumbrado público mejora la calidad urbana del polígono y disminuye los problemas de seguridad y acceso. La conexión a redes de luz y gas en las viviendas mejora la calidad de vida²⁶
- ! El arbolado urbano y de barreras forestales en algunos casos, mejora la calidad de vida y la vivienda de los beneficiarios
- ! La colocación de contenedores individuales resuelve en gran parte el problema de basura en los lotes familiares y en el barrio, salvo en los casos de barrios enclavados en el borde de basurales (Campo Papa e Isla Río Diamante en Mendoza) que requieren sistemas locales de gestión de los RSU
- ! Los proyectos específicos de control de plagas, censo canino y vacunación de perros mejora la condición socio sanitaria de las familias
- ! La construcción de espacios verdes mejora la salud ambiental de la población beneficiaria

²⁵ En algunos proyectos se observan errores o faltas en la ejecución de los proyectos, que ponen en duda el logro de mejores condiciones de habitabilidad. Así también, la sostenibilidad de este tipo de obra permanece "anclada" a conductas posteriores de los propios vecinos y de los municipios, encargados de la operación y mantenimiento de las mismas. En otros casos tal responsabilidad queda en manos de cooperativas aún no consolidadas. Tal el caso de Sáenz Peña, Chaco, en el que se observa que "en los extremos del canal revestido, persisten los problemas de mantenimiento, con presencia de malezas y desechos que dificultan el ingreso del agua de lluvia y la estancan en su salida.

²⁶ "Yo creo que en la iluminación. Por la iluminación... eso ha sido lo que ha venido a mejorar el barrio! Porque antes toda la parte esta era todo oscuro. Y había muchísimos problemas, no se podía salir a la calle. Porque había muchos robos, había muchos de que les agarraban a la gente mayor o a los jóvenes les agarraban ... o los que iban a la escuela en turno noche, esos también!" Entrevista a la CTA San Pedro, Jujuy (UNGS; 2006:3)

ii. Mitigación Ambiental para los posibles riesgos por procesos naturales

recurrentes

De acuerdo con la problemática específica de cada barrio, se constata que:

! Los canales o desagües pluviales por conducto, las obras de contención aluvional y otras obras similares financiadas por el PROMEBA²⁷, conforman un aporte de alta significación no solamente para la disminución de riesgos para las familias que habitan los polígonos de intervención (barrios o sectores de barrios) sino para los entornos inmediatos dentro de las micro cuencas que los proyectos contribuyeron a sanear.

! La ejecución de viviendas bajo normativas adecuadas a la región (en algunas zonas son antisísmicas) mejora la calidad de vida y disminuye riesgos a las familias beneficiarias

iii. Integración urbana, conectividad y accesibilidad a las áreas centrales y los servicios de la ciudad. Incremento del valor del suelo.

Se espera que los proyectos ejecutados obtengan logros significativos en estas dimensiones. Así, se formula la consolidación de calles, pavimentación de avenidas, y construcción de obras de arte vinculadas al acceso del transporte público colectivo, los servicios de salud, de recolección de residuos y otros. En muchos proyectos se enuncia el interés de proveer obras (ensanchamiento de calles, supresión de cul de sac, etc.) que permitan el acceso de las patrullas policiales.

Se observa que:

! En algunos casos como Don Pedro, Santa Mónica, Roberto Romero, Planta de Gas, Satélite-Santa Elena, la ubicación de los barrios-proyecto tienen buenas condiciones de accesibilidad a las áreas centrales. En tales casos, la ejecución de vías de acceso, asfaltos, puentes y otras obras significativas han mejorado el acceso a la ciudad₂₈

! En otros casos, los asentamientos se conforman como punto de partida en áreas segregadas de la ciudad (Cuadro 9.3.1.iii) La ejecución de la red vial, veredas y alumbrado público colaboran adecuadamente a urbanizar el polígono de intervención y generan *condiciones favorables* para consolidar - en el futuro - el resto de la trama urbana de estos sectores (periurbanos, rur-urbanos, etc.) La falta de una intervención socio-urbana integrada reduce los logros en estos casos.

²⁷ En algunos casos sus diseños pudieron ser readecuados durante la ejecución de las obras, caso Santa Mónica después de una inundación extraordinaria

²⁸ En el caso de La Calera, Córdoba, la ejecución del asfalto de la calle eje del barrio que une la ciudad con el cementerio, integró efectivamente el barrio a los servicios de la ciudad. El barrio Planta de Gas se ha integrado efectivamente a la trama urbana de Trelew,

**CUADRO N° 6 : SEGREGACION URBANA . ORIGEN DEL ASENTAMIENTO Y SITUACION CON PROYECTO.
PROYECTOS DEL PROMESA EVALUADOS POR LA UNLP - AÑO 2006**

Provincia	Nombre del proyecto	Hectáreas	Origen del asentamiento y segregación urbana	Situación con proyecto
San Juan	Villa Jose Dolores	42	Ocupan bodega (1980) . Zona penitencia uso mixto con basurales Barrera urbana Ruta 40. Plan Arraigo (1990)	Consolidación interna. SE espera integración mediano plazo
Mendoza	Andino-N. Esperanza	483	Migrantes chilenos (1975) ocupan pedemonte, zona aluvional. Acceso fluido al área central. Se agregan (85) víctimas sismo.	Mejora condición accesibilidad. La integración depende de acción integral La Favorita
Chaco	Manano Moreno	750	Ocupan tierras ejército (1973). En trama urbana sin servicios, degradado	Consolidación y venta de lotes a los ocupantes
Chaco	Sta. Monica	212	A* planificado en tierra fiscal (1960) en limite area urb.usos mixtos. Electroducto y canal	Consolida caracter residencial. Ingres a al mercado urbano en el corto plazo
Buenos Aires	Satélite II Sta. Elena	481	A* planificado en terreno privado, en margen de arroyo, entorno urbano residencial (1986)	Liberación cauce, conectividad, inserción urbana en mediano plazo
Buenos Aires	La Cruz, Ituz.	50	A* espontáneo en barranca inestable céntrica (1980)	Relocaliza a zona expansión urbana alejada
Santa Fe	Villa Podio	120	A* espontáneo en traza de FFCC (1950)	Relocaliza a zona expansión urbana cercana
Santa Fe	Don Pedro Sur	400	Loteo privado irreg. (1950) en zona uso mixto (rural-industrial)	Consolida como extensión área urbana
Jujuy	Ej. del Norte	742	Ocupan terreno industria degradado / canal desagüe urb.(1974)	Consolida como extensión área urbana
Salta	Roberto Romero	389	Ocupan tierra fiscal con cárcavas/área de exp. Urbana (1994)	Revaloriza como área resid. e integra al entorno urbano
Chubut	Planta de Gas	452	Ocupan tierra fiscal piedra caliza y napas altas y contam(1970)	Consolida y conecta con área central de Trelew
Chubut	Tiro Federal	1200	Ocupan tierra fiscal sin infraestructura (1990)	Revaloriza como área resid. e integra al entorno urbano

- ! No se puede afirmar que, por sí, el Promeba mejora sustancialmente el acceso de las familias intervenidas a los servicios de la ciudad. Tales son los casos de Tiro Federal, Villa José Dolores, Villa Podio, Santa Mónica. Nos parece de interés aquí rescatar las recomendaciones de la UNLP en uno de los casos, que da cuenta de "todo lo que resta ejecutar " para lograr la integración urbana de la comunidad barrial: "En lo específico PROMEBA ha contribuido a consolidar el carácter residencial del barrio dentro de un entorno en proceso de consolidación y en la mejora de las condiciones ambientales vinculadas con el escurrimiento de las aguas de lluvia; así como también ha mejorado la circulación interna e inter-barrial, concretando una acción que debe considerarse como "demostrativa", para llevar adelante el proceso de consolidación y mejoramiento integral del área, donde el Municipio deberá considerar como se indicó en párrafos anteriores, una accionar que promocióne la sana convivencia de usos residenciales, con otros usos de carácter agrario intensivos y agroindustriales; y aún, de usos recreativos comunitarios, a partir de por ejemplo la recuperación de áreas actualmente anegadizas, como áreas de reserva urbana y usos comunitarios (Santa Mónica, Chaco. UNLP, 2006)
- ! Si bien la incorporación de infraestructura y conectividad aumenta considerablemente la valorización de la tierra y la vivienda existente, la integración de las familias ocupantes (beneficiarios) se consolida una vez lograda la transferencia de dominio
- ! En los casos de relocalizaciones totales, la incorporación de terrenos al área urbana, con servicios de saneamiento básico y viviendas unifamiliares garantiza la mejora de la condición de pobreza urbana de las familias. Este es un hecho muy positivo desde el punto de vista urbano, porque posibilita consolidar con servicios no solamente el área de intervención, sino también su entorno inmediato, dado que la extensión de los mismos permite servir las zonas por donde éstos servicios pasan y pueden además, ser extendidos a un muy bajo costo, maximizando de esta forma las inversiones y favoreciendo el completamiento de áreas con baja densidad de ocupación. Pero también es significativo el aporte en términos socio-comunitarios, porque facilita la interacción de las nuevas familias con las que ya residían en la zona, evitándose así el "encierro" de las familias relocalizadas como "enclave de pobreza" y favoreciendo al mismo tiempo la recomposición de nuevas redes barriales y comunitarias. En estos casos interesa conocer la respuesta municipal ante la demanda de servicios de transporte, recolección de residuos y obras de

conectividad en redes peatonales y viales de acceso y conexión con los servicios.

iv. El equipamiento comunitario

La ejecución de Salones Comunitarios de Usos Múltiples (SUM) posibilita la realización de actividades culturales y recreativas del polígono y su inserción en el entorno barrial. Al respecto se verifica que:

- En la medida que los diagnósticos describen las uniones vecinales como burocratizadas, con baja visibilidad y credibilidad en el barrio, los proyectos han sostenido la incorporación de delegados que - en oportunidad de las obras - pasan a compartir el espacio de información y decisiones en el barrio. Aquí el requerimiento del Reglamento de Uso y Mantenimiento del SUM, suele

CUADRO N° 7: Organización comunitaria, usos y reglamento del SUM. Proyectos del PROMEBA evaluados por la UNLP - año 2006

Provincia	Nombre del proyecto	SUM	Organización Comunitaria	Usos del SUM con proyecto	Reglamento
San Juan	Villa José Dolores	42	Unión Vecinal Villa Dolores. Con Pers. Jur. 1994	Depósito materiales para el PIC. Reuniones y talleres	No
Mendoza	Andino-N. Esperanza	483	U.V. Andino Pers.Jur. 1991 U.V. Nva Esperanza Pers.Jur. 1991	No se utiliza Depósito. Uso equipo campo	No No
Chaco	Mariano Moreno	750	UVecinal M.Moreno y otras Coop. Crédito M.Moreno	Talleres, Encuentros, festejos, recreación y emprendimientos	Si
Chaco	Sta.Mónica	212	U.V. Santa Monica Pers.Jur 1984	Sede. Salon escuela	No
Buenos Aires	Satelite II Sta. Elena	481	U.V. Satelite II, U.V. EVITA Obrera,ONG Madre Tierra, U.V. Sta. Elena; Cooperativa	En ejecución En ejecución	No
Bs.Aires	La Cruz, Ituz.	50	Comision de Fomento	Cursos costura y teatro (municipio)	No
Santa Fe	Villa Podio	120	AC. Villa Podio (actualmente se promueve una nueva UV para el nuevo barrio)	Se priorizan actividades comunitarias (recreación, talleres)	Si
Santa Fe	Don Pedro Sur	400	A.Vecinal , Asociación Civil y Comision del SUM (e.f.)	Reuniones de la Asoc. Civil	En elaborac.
Jujuy	Ej.del Norte	742	C.V. con personeria.	Sede. No hay datos de actividades	No
Salta	Roberto Romero	389	Asoc. Vecinal R.Romero(conflicto). Comisión Pro-SUM, Liga Amas de Casa, Club abuelos,Biblioteca	Sede.Playon. Salon lectura. Centro Salud. Comedor FOPAR	No
Chubut	Planta de Gas	452	Nuque Mapu, Ruca Hue, Mujeres Artesanas, Monjas, jóvenes, U Vecina, La Casital	Centro Salud y actividades comunitarias (sin datos)	Si
Chubut	Tiro Federal	1200	Asoc.Vecinal Tiro Federal (con P.J.)	No se ejecutó el SUM	No corresp.

constituir un motivo convocante. Algunas veces (R. Romero, La Favorita) los delegados se proponen como comisión administradora. Se sostiene que *funciona mejor el uso del SUM (UNLP)* cuando se trata de nuevos vecinos interesados y promovidos por el equipo de campo para acompañar a la Unión Vecinal.

- Sólo en el 22% de los proyectos relevados los Salones Comunitarios (SUM) contaban al momento de la evaluación con Reglamentos de Uso (Ver Cuadro 9.3.1.iv) Se puede afirmar al respecto que no aparecen en todos los proyectos logros claros en cuanto a la apropiación de los SUM por parte de la comunidad. Asimismo, no se observa un aprovechamiento de la actividad "elaboración del Reglamento" para la gestión participativa - tal como indican los orientativos sociales del PROMEBA.²⁹

v. Las escrituraciones

La incorporación de las familias a la formalidad a través de la regularización dominial transfiere los beneficios económicos del programa a los ocupantes e incorpora el derecho de recibir los servicios municipales en igualdad al resto del área urbana local. Esta es una dimensión (componente) evaluado como el más "difuso" (UNGS, 2006) que transita actualmente por un proceso de capacitación y re-valorización (UCN). Los niveles de logro de estos resultados son bajos en general.

El estudio de la UNLP revela que de un total de 5025 familias beneficiarias en los 12 proyectos evaluados, sólo el 57% han adquirido sus escrituras. Sin embargo, si consideramos que 1173 familias habían escriturado antes de comenzar los proyectos, se concluye que sólo el 19.5% (982 familias) han consolidado su situación a través de la regularización.

vi. El fortalecimiento comunitario, la creación de empleo y la apropiación.

Se constata que:

- ! La presencia del equipo de campo y las reuniones con motivo de la ejecución de las obras mejora la capacidad de comunicación de los líderes barriales incrementando la capacidad de gestión ante problemas de hábitat y pobreza urbana. Así, la incorporación de delegados de manzana tiende a mejorar la representatividad y amplía la democracia en el barrio.

²⁹ Los resultados descriptos en las evaluaciones respecto de estas actividades presentan falta de rigurosidad conceptual y metodológica. Así, los comentarios acerca del fortalecimiento comunitario no describen resultados ni los productos previstos por las herramientas del programa.

- ! El impulso y la persistencia de las mujeres durante la formulación del proyecto y su ejecución les hacen ganar autoridad y participar de las entidades barriales, mejorando su autoestima y condición de ciudadanía
- ! La incorporación de vecinos como obreros genera un impacto económico adicional en la etapa de construcción de las obras

vii. La sostenibilidad

La valoración de la sostenibilidad de los proyectos se vincula en las evaluaciones a la calidad de las obras, el cumplimiento de compromisos de contraparte municipal, la gestión de tarifas diferenciales de los servicios y a la apropiación comunitaria de las obras. Se observa que:

- ! La calidad de las obras es heterogénea. La percepción de la calidad de las empresas por parte de los funcionarios de las UEPs entrevistados es en general buena.
- ! Respecto de los municipios, si bien se recomienda la necesidad de "cumplimientos futuros", no se evalúa la posibilidad de lograr tales cumplimientos de manera eficaz.
- ! La gestión de tarifas diferenciales - en algunos casos preexistentes al programa- de servicios de agua y luz mejora la posibilidad de las nuevas familias conectadas
- ! La apropiación por parte de los vecinos de las obras ejecutadas aumenta la condición de sostenibilidad de los proyectos de mejoramiento del hábitat

viii . La intervención PROMEBA desde el punto de vista de sus beneficiarios

Encontramos pocos registros en las evaluaciones. La UNGS ha orientado su estudio al análisis de la percepción de mejoras en el hábitat por parte de los beneficiarios y organizaciones vinculadas a los proyectos y afirma que: "*La población beneficiaria percibe la mejora en su calidad de vida; hay coincidencia en valorar las cloacas como aspecto saliente, sumado a las redes viales y peatonales. También se valoró el reordenamiento urbano, la mejora del espacio público, la provisión de infraestructura comunitaria y las intervenciones en el espacio como NH, siendo fuertemente criticado el tamaño de los núcleos secos. Sin embargo, existen numerosas críticas y en algunos casos, limitaciones en los impactos deseados, en las que esta evaluación pudo desarrollar en detalle y que luego indicaremos a modo de síntesis (UNGS, 2006:3)*

Hemos optado por incorporar algunos párrafos de Historias de Vida y otros que dan cuenta de algunos modos diversos de incorporación subjetiva de los proyectos por parte de sus beneficiarios:

"Luego de asentarse, los vecinos del barrio FONAVI "no querían que nos instaláramos y nos sentimos (los del PROMEBA marginados": no inscribían a los niños en la escuela, no se les permitía entrar a la sala de salud. Cuando los vecinos lindantes y ellos mismos vieron objetivamente las mejoras del barrio, se incorporaron a la dinámica. Mejoró la seguridad; "algunos encaminaron su vida" luego de haber trabajado para la empresa. "La patota se fue a otro barrio" (vecino de Roberto Romero, Salta)

"Las vecinas están muy orgullosas de su barrio. Antes denigradas por su procedencia, se sienten ahora envidiadas". UNLP, Don Pedro, Santa Fe

"En oportunidad de la reunión con los vecinos, éstos reconocieron la mejora de su calidad de vida, pero se manifestaron preocupados por las reales posibilidades para hacer frente a las nuevas obligaciones (condición de propietario), vinculadas con el pago de tasas, impuestos, servicios y cutas de las viviendas; y también lo hicieron acerca de que el alejamiento del área centro y turística les dificulta recomponer sus ingresos". UNLP, San Pedro, Bs.As.

"Hay un conflicto alrededor del pago del lote y la vivienda debido a que la gente alega haber pagado por ello en la barranca. Es decir, pagaron por el terreno cuando llegaron y luego los materiales que pusieron para hacer sus precarias viviendas los contabilizan también como un gasto que debe ser deducido de lo que deberían pagar. No hay desde la provincia un subsidio para reducir el costo de las viviendas". UNLP La Cruz San Pedro.

"Yo de acá del Mapu no me voy, yo estuve acá y mis hijos nacieron acá en el Mapu, y no, acá hasta que nos lleven cuando seamos viejitos..." Vecina de Anai Mapu, Río Negro (UCN, 2005)

3.2. Dificultades y limitaciones para el logro de resultados

En la perspectiva de la UNGs y la UNLP existen limitaciones para el logro de los resultados previstos por el Programa.

Hemos ordenado las dificultades encontradas y sugeridas en los documentos analizados, con base en las dimensiones que orientan nuestro estudio: la multisectorialidad y la integralidad; la heterogeneidad, sensibilidad con respecto a los grupos vulnerables y las condiciones de género; la participación comunitaria y la asociación, y la descentralización e integración municipal, agregando en esta última dimensión las consideraciones referidas a la inclusión-exclusión de poblaciones segregadas.

3.2.1. Multisectorialidad e integralidad

i. En el programa.

En el PROMEBA la gestión institucional es indicativa en el sentido del involucramiento necesario de los municipios y/o comunas, provincias y la nación. Tanto la formulación como la ejecución de los proyectos demandan del diseño y ejecución de acciones multisectoriales y el involucramiento de actores vinculados en el territorio. Los gerenciamientos incorporan a los municipios en el diseño institucional. Todos los proyectos del programa incorporan de modo efectivo la participación de otros sectores a través del requerimiento de factibilidades, Convenios y leyes específicas. Las condiciones de elegibilidad y evaluación de proyectos ejecutivos (PEI) requieren de un entramado institucional que involucra a diversos sectores de la comunidad provincial: legislaturas, empresas de servicio, entes reguladores y ámbitos diversos de los gobiernos provinciales, así como los gobiernos municipales y concejos deliberantes.

ii. **La multidimensionalidad** como dimensión de abordaje en los proyectos refiere en el PROMEBA al requerimiento de la **integralidad**. Se puede afirmar que en lo referido a la ejecución de los proyectos en barrios, el Programa define y sostiene la integralidad de las acciones -ambiental, urbana, social y legal - como un objetivo central. La existencia de los equipos de campo conformados por profesionales de las distintas áreas da cuenta de ello.

La integralidad de las acciones está definida por el Programa en sus documentos y refiere a dos tipos de integralidad:

a) la integralidad del abordaje, es decir las dimensiones de abordaje integral del problema habitacional - lo sanitario, la vivienda, el ambiente, lo urbano, las inclusiones jurídicas de la propiedad y del barrio, etc. - organizadas a través de componentes - obra física, dominial, urbano, social y ambiental. En este sentido, los documentos del programa y sus instructivos recomiendan y requieren acciones y gestión integradas en tal sentido.

b) la integralidad de las soluciones como herramienta de focalización. Son elegibles los asentamientos que tengan todos o casi todos los problemas (de dominio, de redes, de infraestructura pública y de infraestructura privada de saneamiento). Que requieran soluciones respecto de problemas de hábitat observados en su complejidad. En este último sentido, en general los municipios se enfrentan con las dificultades que conlleva la integralidad y recomiendan reducirla para facilitar la inclusión de más barrios en el Programa.³⁰

Los actores privilegiados por el Programa en la búsqueda de la integralidad en el abordaje son el equipo interdisciplinario de formulación y el equipo interdisciplinario de campo.

La integralidad del gerenciamiento está prevista en los términos de referencia de los contratos de locación de servicio de los consultores e incorporados en los orientativos elaborados por la UCN y remitidos a los equipos a través de las UEP (Ver Cuadro N° 8)

En el mismo sentido, la UCN ha realizado modificaciones en los instrumentos de monitoreo que avanzan en el sentido de la búsqueda y la puesta en valor de las acciones integrales. Por su parte las evaluaciones contratadas dan cuenta de resultados integrados.

Clichevsky y Chiara refieren a la integralidad como objetivo o *punto de llegada* del Programa, que se arriba no sin dificultades "Dependiendo de las UEPs, han podido consolidar más o menos sus equipos en general y en particular el social. Dado que institucionalmente, existe un Coordinador, pero no un equipo de coordinación, las áreas trabajan más o menos integralmente, dependiendo en muchos casos de la figura del Coordinador, de la inserción institucional y de la especificidad del equipo (incluso de situaciones personales, de capacitación de cada uno de los integrantes en tareas interdisciplinarias o no; de las tareas anteriores que ha realizado, etc.) y de cuan internalizado tenga el Programa" (Clichevsky, 2000:29)

ii. En los proyectos.

Aunque es poco frecuente, en algunos diagnósticos las propuestas de desarrollo social (PDS) reflejan la condición multidimensional de la pobreza urbana con base en el enfoque cualitativo planteado por Ramírez: "influida por factores culturales, locales y sociales, interpretada de manera diferente por las personas que la viven y

³⁰ "Yo creo que eso depende de la realidad de cada barrio o asentamiento al que vos le das el mejoramiento. Hay algunos que dan para hacer intervenciones parciales. Yo tengo Sol y Sierra, que ese ya tiene algo de luz, pero la luminaria externa la puedo hacer con el municipio con el tiempo, pero la parte aluvional y de acequias, cordón banquina y cuneta eso es prioritario. Si vos formulas Promeba solo para eso, a mí me sirve en ese barrio. En Campo Papa no, hay cloaca y agua y los baños y las calles, si las pavimentas mejor, por la seguridad. en ese caso es muy completo y da para todos los ítems. Pero hay barrios que dan para priorizar. Otra cosa que no es elegible - no sé si lo han sacado - era que en algún momento dijeron que nos se hacia inversión en barrios que el IPV no haya completado por algún motivo u otro". Entrevista a Tadeo García Z. Coordinador del PROMEBA en el Municipio de Godoy Cruz, Mza.(UCN; 2005)

vivida de manera distinta por estas personas de acuerdo a su género, edad, origen étnico y habilidades"(Ramírez, 2002:22)

CUADRO N° 8. OBJETIVO DE INTEGRALIDAD EN LOS CONTRATOS DE CONSULTORES PROFESIONAL OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN INTEGRADA

Promotor Urbano	"coordinar con el equipo de campo en temas urbanos emergentes" (2.ii)
	Asesorar "a la organización Vecinal en propuestas y actividades comunitarias" (2.v).
	Entre otras actividades participa en la "confección del cronograma de ejecución de obras definitivo con el equipo de acompañamiento social, ambiental, legal e inspección de obras"(3.3)
	"asesora junto al equipo de campo a la población beneficiaria respecto de las nuevas obras ..." (3.11)
Promotor Social	"asistir técnicamente a la Organización Vecinal y a los vecinos para la obtención de consenso necesario para la ejecución de la obra física"... " facilitar la relación cotidiana entre los vecinos y la empresa" (2.iii)
	"articular acciones conjuntas con el promotor ambiental, especialista legal e inspector de obras" (3.6)
Inspector de Obras	"coordinar las acciones con el Contratista, la/s empresa/s de servicios y con los profesionales de las otras áreas que desarrollen actividades en el sector de intervención" y "controlar el cumplimiento del Plan de Trabajos definitivo de las obras en relación con el Cronograma Integral previsto para el conjunto" (2.ii)
Auxiliar de Inspector de Obras	"cumplir las instrucciones del inspector para la coordinación de las acciones con el contratista, las empresas de servicios y con los profesionales de las otras áreas que desarrollen actividades en el sector de intervención " (2.1)
	"participar de las reuniones que se realicen con los especialistas de los acompañamientos social, ambiental y legal a indicación de la inspección de obras" (3.10)
	"asesorar al área social en los aspectos técnicos y de funcionamiento de la obra, acerca de la ubicación de baños con respecto a las viviendas y de la ejecución de la obra privada (dentro del lote). Participar en los acuerdos con las familias"(3.15)
Promotor ambiental	"promover la participación vecinal en la comprensión y tratamiento de problemas ambientales del barrio..."(2.ii)

Sin embargo, en el nivel de la ejecución no se observan resultados de este tipo. Algunas dificultades están vinculadas a la predominancia del paradigma cuantitativo y unidimensional.

Otras están vinculadas al hecho de que los municipios no incluyen en los equipos a los profesionales previstos como contraparte en los gerenciamientos asociados presentados. De este modo, los equipos contratados realizan su tarea aislados de las áreas de gobierno municipal que podrían aportar recursos y proyectos a la

mano en la localidad o la provincia ³¹. Asimismo, se encuentran aislados de los recursos de capital social en la medida de que no logran incorporar a las entidades intermedias y las organizaciones en la gestión dada su escasa inserción en la comunidad.

En este sentido se expresa Clichevsky (2000) cuando concluye que no se da la articulación con otros programas sociales provinciales y recomienda que la implementación con esta modalidad requiere de "un trabajo de seguimiento que incluye la **capacitación** durante la identificación y el desarrollo de las distintas fases de la formulación y la participación de los beneficiarios en dichos procesos".

Otras dificultades que se verifican durante la ejecución de las obras para el logro del objetivo de la integralidad son los cambios en el Plan de Obra - que dificultan la participación de actores diversos en la gestión y acompañamiento del proyecto - y la ausencia de capacitación a equipos de campo (UNGS).

En algunos pocos casos relevados, se observa la iniciativa local de incorporar la multisectorialidad y multidimensionalidad a las acciones del estado. En todo caso, se pueden encontrar prácticas de trabajo interárea - un avance en sí mismo - en algunos municipios, como Rafaela (Santa Fe), Trelew (Chubut) y Godoy Cruz (Mendoza) pero que no logran modificar las inercias fragmentarias propias de los paradigmas disciplinares ³².

Por último, la identificación- por parte de la UNGS- de los *Informes Integrados* como "experiencias novedosas" y dado que son iniciativas y requerimiento de la UCN, da cuenta de que no son implementadas con eficacia en todas las provincias. El hecho de aparecer en la investigación como una iniciativa de una sola provincia abona la hipótesis de la baja preponderancia y subsunción de los objetivos de integralidad y multisectorialidad en el resto de los proyectos.

33

3.2.2. Heterogeneidad, sensibilidad respecto de grupos vulnerables y las condiciones de género

En la medida de que la política pública permanece ajena a la dimensión de la heterogeneidad social y cultural de los sectores segregados o excluidos en las conceptualizaciones y estrategias de reducción de la pobreza urbana, esta heterogeneidad se presenta, a modo de drama ineludible, como "problemas o dificultades de proyecto, ante los cuales el mismo no tiene respuesta.

³¹ Los recursos provinciales se descentralizan por lo común a través de los municipios

³² "Se considera, de acuerdo a los entrevistados coordinadores de UEP o UEM que aún falta resolver situaciones donde los especialistas disputan por hegemonizar en alguna medida, los proyectos" (UNGS, 2006:3)

³³ Informes mensuales de ejecución de los equipos de campo

Es posible afirmar que la sensibilidad respecto de los grupos vulnerables es en el PROMEBA una suerte de *condición de partida* de las transferencias de recursos y aparece en la voluntad explícita de los profesionales de la UCN³⁴. Sin embargo, el dato de que los resultados de los Proyectos implementados en regiones altamente heterogéneas del país sean parecidos, nos invita a reflexionar acerca de la predominancia de un paquete de resultados esperados, definidos en forma centralizada a partir de un esquema básico. Las expectativas de adaptar durante la formulación los proyectos a las características locales y barriales, parece depender de situaciones aleatorias y obtener baja consideración a la hora de definir rutinas de gestión, de monitoreo y de evaluación de los proyectos en curso. Como consecuencia obtenemos proyectos parecidos, con resultados que parecen repetidos.

Se verifica que la focalización social se cumple en la totalidad de los casos estudiados. No obstante, se observa que son pocos los resultados que permitan reconocer actividades fundadas en la heterogeneidad (racial, de grupos étnicos, tribus urbanas, poblaciones con alta marginalidad social (indigentes), grupos de mujeres, etc. La lectura de algunas PDS permite conocer que estas despliegan un importante número de conceptos teóricos que explicitan la necesidad de reconocer las heterogeneidades y realizar actividades adecuadas a las mismas. Sin embargo, no se observa que en la implementación estas actividades se lleven a cabo, salvo excepciones³⁵. Con referencia a la heterogeneidad económica de la población beneficiaria, los estudios revelan que las dificultades de pago de los servicios públicos incorporados por los proyectos son recurrentes. No aparecen actividades predominantes en este sentido. En general no se realizan actividades y talleres de capacitación en Derechos del Consumidor, promovidos en su inicio por la UCN del Programa, ni de gestión de compensaciones de obras por servicios ante las empresas privatizadas. En este sentido la UNGS concluye que: "Aquí la experiencia es muy heterogénea aunque se evidencia a partir de los datos una relevante morosidad detectada en los barrios (resuelta muchas veces con conexiones

³⁴ "Es necesario definir conceptualmente de qué tipo de movimiento de familias se trata, evitando confundir y determinando propuestas específicas para cada una de ellas. Las necesidades no son estáticas. Hay casos de familias en canales, familias en ríos, familias afectadas por proyectos urbanos y otros" UCN, Jornadas de Capacitación y Fortalecimiento institucional, nov 2004.

³⁵ "Es necesario definir conceptualmente de qué tipo de movimiento de familias se trata, evitando confundir y determinando propuestas específicas para cada una de ellas. Las necesidades no son estáticas. Hay casos de familias en canales, familias en ríos, familias afectadas por proyectos urbanos y otros" (Jornadas de Capacitación y Fortalecimiento Institucional. UCN, 2004

clandestinas, en particular en la electricidad. En algunos casos el Promeba construye la red la otorga "llave en mano" a la empresas privadas y luego, sin recuperar la inversión sostiene a los usuarios. El caso de Salta es el más relevante donde esto sucede y donde además de que el servicio no se presta en condiciones el Estado Provincial construye obras de envergadura que son entregadas a dichas empresas. Con lo cual en estos casos el Promeba se constituye en un subsidio directo al capital privado" (UNGS, 2006:6).

Por último, la consideración de las condiciones de género como parte del abordaje de la heterogeneidad de la pobreza urbana, no aparece como tema en las evaluaciones de los proyectos. No son parte indicativa en los documentos y orientativos ni en las evaluaciones internas del Programa. Los resultados obtenidos en tal sentido dependen de la capacidad y motivación particular del/los consultor/es del equipo de campo.

3.2.3. Participación, asociación

La participación comunitaria constituye en el PROMEBA un medio y un fin. Un medio para fortalecer o garantizar la buena ejecución y sostenibilidad de las obras ejecutadas y un fin en el sentido del fortalecimiento de la capacidad de gestión y autogestión de la comunidad para el futuro desarrollo de proyectos y demandas relacionadas con el hábitat. En este apartado daremos cuenta de las dificultades encontradas en los proyectos.

i. Participación comunitaria, apropiación y sostenibilidad

En el primer sentido, se puede afirmar que las dificultades son muchas y están estrechamente vinculadas con el modelo de participación local al momento de la ejecución de las obras. La UNLP observa que: "*se verificó una falta de compromiso y descuido de las obras (veredas y calles), que pueden ser referidos a una falta de participación temprana en las decisiones sobre el proyecto, que derivan en un fenómeno de no apropiación del conjunto de intervenciones y mejoras.* (Santa Mónica, Chaco, UNLP, 2006)

El punto de vista de los beneficiarios expresa la voluntad del cuidado de las obras ejecutadas: "*En un tiempo supo haber actos vandálicos*" contra el SUM, "*pero como ahora lo han pintando los chicos, ellos mismos cuidan que no le pase nada, persuaden a los que rompen para que no lo hagan y se fueron alejando del barrio.*" (Vecino de Roberto Romero, Salta, UCN)

La apropiación es un resultado que se logra en general, tal como lo expresa un vecino de Jujuy: "*... desde un primer momento colaboramos, toda la gente...En las Reuniones, dando información...En la voluntad del que tenía que ir a los Boxes, a la*

canchita, a la Iglesia...los que tenían más chicos decían yo tengo que ir a la canchita porque ahí tengo más lugar... Todos hicieron un poquito de esfuerzo para que todo se coordine, para que todo salga bien...".Evaluación final La Cucharita, UCN

Finalmente la transferencia del dominio de la tierra y la vivienda existentes a sus actuales ocupantes, que impacta directamente en las condiciones de sostenibilidad de los proyectos en general, es un resultado de bajo logro, como se describe más adelante.

ii. Participación y fortalecimiento de las organizaciones

Es tal vez uno de los componentes más débiles del programa en la actualidad. La participación de la comunidad y aun mas, de la comunidad organizada "en todas las etapas del proyecto" (R.O 2003) es un requerimiento del programa, orientado explícitamente a garantizar la sustentabilidad de las obras. El "acompañamiento social" : *"consiste en estrategias y acciones correspondientes (antes, durante y posteriormente a la ejecución de las obras físicas de acuerdo a las modalidades de cada proyecto) de trabajo profesional con los beneficiarios, con el objetivo de potenciar su participación y capacidad de organización para resolver los problemas objeto del proyecto, transferir habilidades de administración y gestión de recursos y facilitar la resolución de eventuales conflictos sociales y/o institucionales que se pudieran suscitar en la ejecución del Proyecto, con la finalidad última de garantizar la sustentabilidad del mismo"* (R.Operativo, 2003)

Los nuevos instructivos incorporan los conceptos de "gestión asociada" y de "control social de las obras". El objetivo de "gestión asociada" es un elemento innovador que se conceptualiza en los documentos operativos del componente social, pero no aparece valorado en los registros de las ejecuciones.

En los instructivos para la ejecución ambiental, social y dominial, se explicita el requerimiento de la participación. En los monitoreos se indaga acerca de la participación. Los talleres requeridos como obligatorios durante la formulación (Audiencia Barrial en la Consulta Pública) y durante la ejecución (Taller de Acuerdos, Taller de Evaluación y Taller de Cierre) determinan expresamente la necesidad de contar con la participación de dirigencia barrial, empresa, municipio, otras instituciones que operan en el barrio". Los contratos de todos los profesionales de equipos de campo ³⁶, en sus Términos de Referencia, explicitan claramente el requerimiento de participación de la comunidad en el acompañamiento de las obras.

³⁶ Comprende todos los profesionales: inspector de obras, promotores ambiental, social y dominial

El relevamiento de los instrumentos iniciales del Programa (Instructivo para la Intervención Social ³⁷) permite inferir la superposición de objetivos. En sus inicios, el requerimiento del componente social refería a acciones de "acompañamiento social" con vistas a la *ejecución eficaz de las obras*. Esta concepción reducía la participación a actividades acotadas. Y respondía, en nuestra reflexión, a los modelos de acción tradicionales y asistencialistas. La puesta en común de los resultados de las evaluaciones permiten considerar que la orientación que predomina es la tradicional: atención familia por familia y la adjudicación de roles subsidiarios a las organizaciones (receptores y multiplicadores de información, mediadores en su caso, etc.).

En los proyectos las herramientas exigidas por el programa de control permanente (Libro de Reclamos, Actas de consultas públicas) no parecen tener impacto en la modificación y reorientación de las actividades de los equipos de campo. En algunos casos, el modelo de intervención parece debilitar las organizaciones en algunos casos ³⁸. No se observa - salvo experiencias aisladas, la ejecución efectiva de un "control social" durante las obras.

Estos resultados aparecen vinculados al hecho de que los presupuestos definidos para la implementación del componente social de los proyectos no se ejecutan, a pesar de que el gasto está previsto ³⁹, El Programa define el objetivo explícito del gasto del componente social como el "*fortalecimiento de comunidades beneficiadas para mejorar su organización y capacidad de emprender colectivamente soluciones a los problemas que las afectan, en particular a los relacionados con su hábitat*" (R.O.)

Clichevsky y Chiara (2000) en su informe apuntan si bien el presupuesto de los proyectos incluye gastos derivados de la intervención social propuesta, en la ejecución tales gastos se reducen al mínimo, imposibilitando la ejecución de las actividades propuestas en las PDS.

La UNGS (2006) recomienda que: "Sin embargo, creemos que este es uno de los puntos, por su complejidad, totalmente innegable, donde más debe profundizar en la búsqueda de prácticas (creativas) para lograr una efectiva participación y no tomar a la población involucrada **como mera receptora de información**" ⁴⁰

³⁷ El manual operativo fue reemplazado en 1999/2000 por los "Orientativos para la ejecución de la PDS" (UCN- página WEB del Programa)

³⁸ En el barrio Romero, de Salta, la entrevistada, delegada de manzana comenta que "A raíz de la supervisión y control, tareas que se le encomendaba, es que desmejora considerablemente su relación con los vecinos. Abandona definitivamente su participación en actividades comunitarias como consecuencia de su experiencia con el Promeba". (UNGS, 2006, Anexo Historia de Vida)

³⁹ Se espera que los meses de ejecución de las obras sean el escenario virtuoso para las acciones de fortalecimiento de las organizaciones referido éste a la capacidad para emprender acciones colectivas orientadas a la sustentabilidad de las acciones.

⁴⁰ El subrayado es nuestro.

Las entrevistas muestran que predominó esta última forma, aunque en algunos casos hubo interesantes aportes en varias cuestiones: renovación de autoridades de las organizaciones barriales, manejo de conflictos y formulación de demandas al Estado (pero no se encontraron en todos los casos de la muestra)"(UNGS, 2006:4).

Los resultados permiten afirmar que el modelo de participación adoptado depende en los Proyectos - además del entorno local al que nos hemos referido- del perfil de los consultores de campo, su experiencia previa y su convicción personal, o, en el mejor de los casos, de la capacidad autogestiva y participativa de las organizaciones preexistentes en el barrio-proyecto.

Por otra parte se verifica que la participación y el control comunitario de las obras, no son un elemento preponderante en la gestión institucional ⁴¹ y los monitoreos de los proyectos en el programa ⁴² y los resultados a la vista son poco significativos o en todo caso, no son valorados.

No se observa en ningún proyecto la aplicación del modelo de gestión asociada requerido por el programa en sus instructivos del componente social. La lectura de las evaluaciones y relevamiento de documentos de ejecución de los proyectos (notas y devoluciones de los informes y estados de avance) permite afirmar que la gestión del proyecto en el barrio es realizada en la mayoría de los casos exclusivamente por el equipo de campo contratado, no participan en la gestión barrial las entidades, menos aún otras organizaciones que operan en los barrios, y son pocos los equipos que cuentan con la contraparte técnica y/o política municipal durante las ejecuciones. No se realizan tampoco Talleres sistemáticos de gestión asociada ni otras metodologías participativas conocidas y experimentadas.

Por otra parte, las dificultades para la implementación de escenarios de gestión asociada son varias y tienen que ver con:

- ! La inercia de políticas provinciales y municipales fragmentarias que impactan del mismo modo en los barrios y dificultan la participación de los dirigentes barriales en ámbitos que se pretenden democratizadores de la información y la participación ciudadana.
- ! La sub-ejecución del presupuesto previsto para las acciones de intervención social⁴³.

⁴¹ Salvo en las provincias de Santa Fe y Chubut, donde los coordinadores operativos del programa son profesionales de las ciencias sociales (trabajadoras sociales) en las restantes provincias los coordinadores son ingenieros o arquitectos, y en menor medida, funcionarios.

⁴² Al parecer si bien no se cumplirían los términos de referencia de los contratos de los consultores, no aparece este hecho como dificultades de los proyectos en su evaluación.

⁴³ Al respecto, la evaluación de Clichevsky-Chiara (2000) daba cuenta de que "En el nivel del programa las acciones de intervención social tiene presupuestado un 12, 77% valor que no se correlaciona en el nivel de los proyectos analizados que no superan el 3%"

- ! La escasa capacitación e idoneidad de los profesionales intervinientes para la instalación de escenarios participativos
- ! la naturaleza de la negociación con las empresas y la puja por la rentabilidad, que producen cambios permanentes en los planes de obra y no se pasan por el "cedazo" de la información y participación comunitaria.
- ! Las experiencias frustradas de participación y la ausencia de convicción política por lo que se descrea de las experiencias participativas y se las considera como un obstáculo a saltar más que un modelo de implementación progresivo y eficiente para la ejecución de las obras.
- ! La adopción del modelo tradicional asistencialista del uno a uno (familia por familia), requerido en algunas actividades obligatorias (actualización de los relevamientos, las definiciones de ubicación de los baños, etc.) que parece ocupar casi todo el tiempo y el interés de los equipos de campo e impide la incorporación de modelos colectivos de negociación barrial más acordes con los objetivos explícitos del programa.
- ! La persistencia de la tensión: mejoramiento de la ciudad vs. Recuperación paulatina de la inclusión y el respeto del derecho de todos los habitantes a la ciudad a la cual nos referimos más adelante.

3.2.4. Descentralización e integración municipal:

i. La descentralización.

El Programa (PROMEBA I) es centralizado en el nivel de las condiciones de implementación (elegibilidad, evaluación y no objeción final de proyectos, evaluación final de empresas a contratar, monitoreos y auditorias, desembolsos financieros, evaluaciones ex post) y descentralizado en el nivel de la ejecución en las provincias (asumen parte del endeudamiento, licitan y contratan y supervisan la ejecución de las obras y las actividades de los componentes social, ambiental, legal y urbano) y los municipios (contrapartes en el nivel local, participan de las actividades del equipo de campo, recepción de las obras, etc.) . La modalidad de gestión adoptada es la gestión por proyectos.

Salvo la provincia de Santa Fe, en la que los municipios y comunas son partícipes de los endeudamientos, son los gobiernos provinciales quienes asumen la cuota parte correspondiente del endeudamiento y se constituyen así como socios en cada uno de los proyectos⁴⁴ .

⁴⁴ Estas condiciones cambian en el Promeba II

Los municipios formulan muchas veces con un fuerte apoyo de las UEP. En la óptica de los municipios, el ProMeBa ingresa a su "territorio" con un programa cerrado o "enlatado"⁴⁵. Por lo general, se observa que éstos han participado en el cumplimiento de los requisitos para la presentación de proyectos, en función de dar respuesta a demandas de infraestructura pública pendientes al interior de sus distritos⁴⁶. Algunos municipios con mayores fortalezas en el campo de la planificación social y territorial, se han asociado a la provincia y la nación en la gestión del proyecto. Pocos municipios han generado una estructura propia (Subunidad ejecutora) inter-área que permitiera consolidar la descentralización de actividades integradas durante la ejecución de los proyectos. Por lo general las responsabilidades del programa recaen en las áreas de Vivienda municipales.

ii. La integración - segregación urbana

La búsqueda de la integración de los sectores más pobres a nivel de la ciudad es objetivo prioritario explícito de buena parte de las políticas sociales de intervención territorial, entre ellas el Programa Mejoramiento de Barrios. Hay consenso en que el componente segregación-integración residencial debe ser especialmente considerado como atributo evaluador de políticas de hábitat y vivienda. En todo caso, las ciudades son concebidas como un marco territorial eficiente para la integración social. Ana Falú (2004) reflexiona al respecto que: "En este sentido, cabe preguntarse por las capacidades del Estado y en particular de los gobiernos locales - dada la resignificación de su rol bajo el impulso de las políticas de descentralización - para intervenir, regulando o desregulando, según los casos los procesos de producción urbana necesarios de atender. Asimismo, es necesario interrogarnos, construir argumentaciones y desarrollar propuestas acerca de cómo orientar la planificación y las políticas territoriales en las grandes aglomeraciones, así como en las ciudades intermedias y pequeñas de la región, desde qué instrumentos y criterios; cuáles estrategias priorizar en el alivio a las situaciones de pobreza que promuevan una lógica de sostenibilidad tanto para el sector al que van dirigidas como para el conjunto social; y cómo operar desde una lógica pragmática para suplir necesidades a corto plazo" (Falú y Marengo, 2004:222)

En la mayoría de los casos referidos en este capítulo, los habitantes de los barrios-proyectos provienen de otros asentamientos o villas de las que fueron desalojados

⁴⁵ "En esto tal vez la opinión es muy general la que puedo dar... pero me parece que es un enlatado....un enlatado bueno. Porque te ofrecen muchos enlatados. Pero los resultados son inciertos. Creo que el PROMEBA es un buen enlatado y que los resultados son buenos y podrían ser excelentes después de la primera experiencia. La segunda experiencia será mucho mejor" De la entrevista a Francisco Molina, Sec de Obras Públicas de Maipú, Mendoza. (UCN, 2005)

⁴⁶ No obstante, el modelo de gestión del ProMeBa ha producido impactos positivos no esperados en algunos municipios.

por intereses de planificación urbana excluyente o intereses económicos (valor del suelo, emprendimientos privados), o perdieron sus casas por fenómenos naturales (inundaciones, sismos) o carecía de recursos familiares para el acceso a la tierra, sin obtener respuesta solidaria del estado o la sociedad local, o debieron migrar del campo o de zonas semirurales a la ciudad en busca del acceso a trabajo y servicios necesarios para la subsistencia. En otros casos se observa que el proyecto completa barrios incipientes o conforma nuevos barrios de Cooperativas organizadas, con características diferenciales y menores niveles de fragmentación. Durante muchos años, nuevos sectores de población diversa se ha ido agregando a una población inicial, antigua y consolidada que optó, a partir de no contar con recursos para la compra de un lote o una vivienda, por vivir en áreas degradadas de los entornos de las ciudades: áreas de hornos de ladrillos (Nuevo I⁴⁷), bajo línea de alta tensión (I. Río Diamante, Mza.), en los bordes de ríos (Romang, Santa Fe), en la traza del ferrocarril (Terraplén, Santa Fe), en zonas de grandes basurales (Campo Papa) o mataderos municipales, o en áreas de riesgo aluvional (La Favorita), o inundaciones (Barrio Argentino⁴⁸, La Rioja) en zonas industriales degradadas (San Juan) y otros⁴⁹.

El acceso a la ciudad los transforma en un actor que se agrega a un escenario social de puja por el espacio urbano, protagonizada por vecinos, inversores, organizaciones y el estado en sus diversos niveles jurisdiccionales. En esa puja, la mirada que incorporan del "otro" asentamiento o villa que se agrega los barrios vecinos, los habitantes del centro de la ciudad, los propietarios de barrios cerrados) es en todos los casos negativa y estigmatizadora⁵⁰.

En el caso de algunos proyectos, las situaciones iniciales de aislamiento urbano no se superan. A modo de ejemplo, podemos citar el caso de Rawson, en San Juan, en el que la situación inicial del Proyecto de "aislamiento urbano", determinado por ser "terrenos colindantes destinados a depósitos o baldíos transformados en

⁴⁷ "Las condiciones ambientales estaban caracterizadas por la existencia de varios hornos de ladrillos, que serían reubicados en el marco de un plan que desarrollaba el Municipio, una línea de media tensión que atraviesa el barrio y por el gasoducto que corre sobre su límite sur" Ex Post UCN, Nuevo I, Río Negro.

⁴⁸ "Yo me acuerdo cuando el colectivo no entraba al barrio daba la vuelta en la rotonda y se volvía, la línea se resistía a entrar porque todo esto era un arenal, era realmente intransitable cuando caían 2 o 3 gotas se llenaban los pozos... Antes cuando empezamos en el barrio revolvíamos la tierra y aparecían víboras, alacranes arañas de las grandes, en la época que desmontábamos" Vecinos del Barrio Argentino, La Rioja UCN Ex Post.

⁴⁹ Integrados a las tramas de cada asentamiento o villa - casos no mayoritarios pero presentes en muchos barrios- se instalan familias o personas (especuladores) con intereses particulares de obtención de ganancias al lograr respuestas del estado para después vender. No se observan casos de asentamientos intervenidos en los que esta característica sea predominante.

⁵⁰ De acuerdo con los conceptos de Reynals, afirmamos que: "Cada localización geográfica implica un acceso diferente/desigual a los bienes y servicios urbanos, razón por la cual aquellas son valoradas diferencialmente al igual que sus habitantes. La lucha por el espacio urbano está imbricada con construcciones de sentido en torno al "otro" que para, el caso de los sectores populares urbanos, van unidas a procesos de estigmatización/diferenciación, es decir prácticas y representaciones sociales que intentan dirimir los "derechos" y "méritos" relativos a la ciudad" (Bialakowsky, 2006:3).

basurales" y por la "barrera urbana materializada por la Ruta 40", no se supera a corto plazo con la ejecución del proyecto" (UNLP, 2006)

El contexto de implementación del PROMEBA se puede definir como escenario o arena de puja por el espacio urbano en el que se tiende a cristalizar una significación negativa del espacio barrial ⁵¹ de los asentamientos que se pretenden consolidar.

No se puede ignorar que el PROMEBA constituye en principio una respuesta del Estado hacia la sociedad orientada en el sentido de la **inclusión**. Sin embargo, sostenemos con Ramírez (2006) y Clichevsky-Chiara (2000) que la segregación-componente de alto impacto en la pobreza urbana- es una situación social altamente compleja que requiere de metodologías de abordaje también complejas.

Las evaluaciones y los documentos de diagnóstico relevados ⁵² indican que tal es la situación de origen de la mayor parte de los barrios en los que interviene el Programa.

El modelo de intervención urbana en este tipo de poblaciones segregadas requeriría un profundo debate social previo y una aceptación por parte de los actores locales de la necesidad, la justicia y la conveniencia, en todo caso, de lograr una integración urbana de los habitantes de sus villas o asentamientos.

Pero esto no ha sido así. ⁵³ Como ya hemos afirmado la implementación ha sido propuesta por la nación e incorporada paulatinamente por las provincias y los municipios. A través de los relatos de los protagonistas conocemos que los proyectos no han sido acogidos "con buenos ojos" por las comunidades locales -

sean o no vecinos ⁵⁴. Aún en los anuncios de prensa escrita en caso de inauguraciones de obras, la temática de la inclusión - segregación permanece ausente ⁵⁵

⁵¹ "El espacio se convierte en un estigma y sus habitantes en portadores del estigma que lleva su nombre, el cual se torna impronunciable para circular por el entorno urbano circundante; lejos de constituirse materialmente en periferia se encuentran en medio de las ciudades expandidas, se sitúan en las representaciones sociales en un afuera imaginario, aún cuando el espacio de base resulte sin discontinuidad en la gran urbe" (Bialakowsky, 2006:3)

⁵² Se relevaron los diagnósticos de los proyectos de Santa Fe, Córdoba, Mendoza, y Chubut

⁵³ "En oportunidad de la reunión con los vecinos, éstos reconocieron la mejora de su calidad de vida, pero se manifestaron preocupados por las reales posibilidades para hacer frente a las nuevas obligaciones (condición de propietario), vinculadas con el pago de tasas, impuestos, servicios y cuotas de las viviendas; y también lo hicieron acerca de que el alejamiento del área centro y turística les dificulta recomponer sus ingresos" (San Pedro, Buenos Aires, Informe UNLP, 2006)

⁵⁴ En el caso Rafaela el gobierno local mantuvo la pretensión- evitada por la UCN- de transferir los costos de las obras ejecutadas a los pobladores porque no se podía legitimar frente al resto de los vecinos de la localidad la afectación de recursos de la comunidad para dedicarlos a un grupo de familias -en su mayoría chaqueños- que se habían instalado en la Villa Podio.

⁵⁵ A la violencia del acceso se agregó la violencia urbana, que ingresó a sus espacios y cotidianeidad degradando al máximo su calidad de vida (violencia, delincuencia, falta de seguridad). En las afueras del barrio, la ciudad crecía cerrando barrios, construyendo countries, construyendo muros urbanos (Poggiése) que aumentaron la estigmatización y la negativización del propio barrio a niveles nunca antes alcanzados. Siguiendo a Reynals podemos afirmar que el programa focaliza en sectores de población segregada "*Profundizando en nuestra definición conceptual señalamos que la construcción social de un Núcleo Urbano Segregado es un producto dentro de un proceso social de desplazamiento, un espacio donde se alojan los desalojados y la sociedad construye una delimitación segregada*".

Por lo general, las decisiones de implementación provinciales han partido de la voluntad de los gobernadores y la labor esforzada de núcleos político-técnicos aislado pública que si bien han logrado el consenso en las legislaturas (debieron votar leyes de endeudamiento) no han logrado colocar la inclusión como un tema de debate público y búsqueda de consenso y legitimación ⁵⁶.

En los proyectos, las actividades de integración-inclusión se limitan, con resultados claramente positivos a las obras de infraestructura y habitabilidad, conectividad, accesibilidad, incorporación al mercado local de usuarios, etc. Las actividades de otro tipo (gestión del transporte y otros servicios urbanos, incorporación de las organizaciones barriales a redes de organizaciones, reducción de la estigmatización, mejoramiento del imaginario subjetivo, etc.) son aisladas, no se evalúan en general y devienen de voluntades y capacidades particulares de algunos consultores o dirigentes provinciales o locales.

Al parecer, los proyectos intentan acciones de inserción socio urbano de poblaciones segregadas- excluidas en su origen, en el marco de ciudades y sociedades - incluido muchos consultores del programa - que no han aceptado ni valorado aún tal integración.

Las relocalizaciones totales (caso Villa Podio) agregan las marcas del desalojo y la segregación urbana. En este caso la UNLP concluye que la determinación de la relocalización no habría estado antecedida por estudios completos y concluyentes que podrían haber dispuesto una relocalización parcial y la consolidación de parte de las familias de la villa.

Por último, la persistencia de la incertidumbre por falta de transferencia del dominio a los ocupantes de los lotes, agrega dificultades para la efectiva inclusión socio urbana de la población atendida por el Programa. ⁵⁷

4. Las tensiones en la implementación del programa en Argentina vinculadas al contexto

(Integración social o ciudades sin villas)

⁵⁶ Fernández Wagner refiere al respecto que : "En América Latina, tuvo relativo alcance y fue errática, y de aplicación solo en algunos países (particularmente los del Cono Sur), donde además el carácter de social, nunca estuvo totalmente consumado, pues las prioridades eran financiar la oferta (respondiendo a los lobbies de las empresas constructoras) y contribuir a la reproducción política" Estos conceptos podrían explicar las dificultades para la inserción del programa con sus objetivos y métodos particulares en las estructuras institucionales de los Institutos de la Vivienda.

⁵⁷ En palabras de un vecino: "Antes la gente quería vender e irse, ahora no y los que están vendiendo han subido los precios por las mejoras (por ejemplo se mencionó una casa que antes pedía \$2.000, ahora está pidiendo \$12.000)". De todas maneras, las ventas no se publican en medios formales, porque los títulos aún no están saneados" UNLP, Mariano Moreno, Chaco

Nos interesa aquí reflexionar acerca de algunas condiciones objetivas de implementación del Programa, vinculadas al contexto social, al estado y de las políticas sociales en las que se desarrolla el mismo en nuestro país.

El origen (1995): El programa no apareció en el horizonte de las políticas públicas como respuesta a una demanda organizada de inclusión social por parte pobladores y/o políticos locales, sino como una iniciativa regional del BID adaptada y reorientada por equipos nacionales en un contexto de ajuste económico, desregulación y la necesidad de mitigar demandas sociales crecientes (1995). En ese contexto, las iniciativas del capital privado aparecen como hegemónicas en el debate de las políticas públicas.

En las provincias, los municipios y las comunas, después del descreimiento inicial, el PROMEBA es aceptado, en general, como posibilidad de realizar inversiones y dar respuestas a demandas pendientes de infraestructura pública, pero también para posibilitar el desalojo de viviendas precarias instaladas en los centros urbanos o turísticos de las ciudades⁵⁸ instaladas en la competencia que proponían los mercados globalizados. Sólo en algunos casos la demanda - organizada por lo general por organizaciones no gubernamentales⁵⁹ o entidades consolidadas⁶⁰ - se reacomoda y puede ingresar sus proyectos al programa.

La situación social en la que se inserta el Programa presenta:

- a) por una parte, la revalorización de las áreas urbanas en la puja global - las ciudades centros de negocios vs. las áreas "perdedoras" (Poggiese, 2004)⁶¹ -ha determinado cambios radicales y tensiones en la conformación territorial y las decisiones acerca del uso del suelo urbano, con impactos institucionales (leyes, oficinas de negocios en los municipios, promoción del turismo), y conflictividad creciente;
- b) por otra parte una significativa cantidad de asentamientos y villas en las ciudades del país, con la presencia de una enorme precariedad y exclusión social, desempleo abierto de más de dos dígitos y flexibilidad laboral, alta vulnerabilidad y riesgo de amplios sectores de la población, descreimiento, desprestigio de las instituciones y aridización organizativa

⁵⁸ Tales los casos de San Pedro, Jujuy, en el que las familias ocupaban las barrancas de la laguna San Pedro y un corredor turístico que bordea el río San Pedro, o Villa Podio, Rafaela, donde familias de ex jornaleros en su mayoría provenientes de Chaco habitaban en una villa cercana al centro de la ciudad.

⁵⁹ Como la ONG en José Ignacio Díaz y sed Villa Libertador, de la ciudad de Córdoba y la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el CTA en San Pedro, Jujuy

⁶⁰ Como la Cooperativa ...de la Matanza, Buenos Aires

⁶¹ "El desarrollo local aparece como paradigma frente a la globalización mundial. Sin embargo, no se tiene suficientemente en cuenta que esa globalización premia y castiga: a nivel territorial, eso es por demás evidente. Basta recorrer la observación sobre los territorios para descubrir que el modelo de desterritorialización de la economía opera como un fuerte distractor de energías y un diligente redistribuidor de inequidades espaciales y sociales. Así como hay regiones ganadoras y perdedoras, hay ciudades, pueblos y gentes que ganan y otros que pierden con ese modelo" (Poggiese, 2006:233)

c) la fragmentación del estado en su antigua ya condición de "subsidiariedad" impide la implementación de políticas integrales, a pesar de ser el discurso de preferido de políticos y técnicos⁶²

c) la baja presencia - salvo casos aislados- de experiencias anteriores participativas "exitosas", tanto en la sociedad como en el estado. En efecto, las experiencias son fragmentarias, su visibilidad es baja y sus resultados no han sido "acumulados" por el estado en sus diversas jurisdicciones y que dependieron más bien de la voluntad y convicción de técnicos o políticos aislados.⁶³

c) La falta de recursos destinados a los diseños de políticas integradoras de hábitat, sumados a las historias de divorcios entre políticos y técnicos. Como reseña Neuman, en aquél momento " *las resistencias propias del comportamiento de los actores que participan de los proyectos en el estado o asociados con él, pero fundamentalmente la falta de recursos presupuestarios y humanos dedicados a los programas de mediano plazo dan poco espacio para adaptar, reformular, incorporar la practica a los proyectos, reintentar, reinventar*"(Neuman et al. 1988)

d) Por su parte, la violencia institucional y urbana creciente e instalada como constitutiva de la vida en las áreas suburbanas había confinado a los habitantes de los asentamientos y barrios precarios o *Núcleos Segregados Urbanos* (Bialakovsky, 2006)⁶⁴ a una situación de perplejidad en ausencia de las lógicas y prácticas de organización y seguridad existentes en épocas anteriores a la dictadura.

En este contexto, el Programa⁶⁵ va a ser incorporado como una transferencia de recursos para la mitigación de situaciones "calientes", que ponían en riesgo la "gobernabilidad". Las políticas de vivienda se encuentran en el centro del debate: las experiencias FONAVI han demostrado con creces su incapacidad para transformarse en una respuesta adecuada a la reducción de la pobreza urbana. En

⁶² En los congresos, simposios, encuentros, la participación y la integralidad han pasado a ser la niña bonita de los ámbitos académicos y técnicos. En este sentido Neuman et. al afirmaban en 1988 que "Hoy está puesta en duda la eficacia del estado para enfrentar problemáticas urbanas complejas y con niveles superpuestos de jurisdiccionalidad. A pesar de que publicaciones nacionales y extranjeras abundan en detalles acerca de las alternativas técnico-políticas y las metodologías de gestión urbana asociada, se confirma que, en general la respuesta última del estado ha oscilado entre la no intervención (rol subsidiario), el *laissez faire* encubridor de las acciones de los lobbies y la intervención planificada clásica"(Neuman, 1988:4) Aquí vale agregar que Neuman ha sido durante años Coordinadora Operativa del Promeba, UCN.

⁶³ En el proyecto Planta de Gas, Chubut, el Grupo de Jóvenes rescata la metodología participativa utilizada en el proyecto de Policía Comunitaria "La actuación de la Policía Comunitaria es determinada por las circunstancias que abarcan las distintas esferas de la dinámica social del barrio. Por ello, el plan de trabajo y las estrategias de actuación son decididos en el seno del Equipo del barrio, con la iniciativa y cooperación de todos los miembros. Asimismo el conocimiento exhaustivo de la problemática del barrio, permite y aconseja ejecutar campañas de actuación y preventivas concretas"(PROMEBA, Documentos temáticos: Web: 25) .

⁶⁴ "En síntesis, la materialidad de la *muralidades urbanas* se construye entonces en todos los niveles macro y micro, la lucha por la sobrevivencia impone un estilo de vida implosivo tanto hacia fuera del espacio barrial como hacia dentro en los hogares, se rompen los códigos de convivencia y la violencia implosiva se expande, luego como se comprueba adviene el auto encierro " (Bialakovsky, Reynals y otros, 2006:6)

⁶⁵ El Programa se inicia en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación .

algunas provincias, tales políticas han sufrido cambios y reorganizaciones en orden a mitigar los efectos negativos de la segregación urbana

La emergencia (2001/2). El Programa se fortalece y amplía a partir de los cambios institucionales y pasa a formar parte de los programas que afrontan la emergencia. La ola de conflictos institucionales y sociales que acompañaron los cambios políticos determinan la urgencia de derivar recursos en forma efectiva a los sectores más pobres y precarizados de la sociedad nacional. Entretanto, los programas y políticas tradicionales de hábitat se reemplazan unas a otras sin lograr consolidar una decisión fuerte de política pública.

En el PROMEBA se incorporan provincias y proyectos (caso Mendoza), se flexibilizan las condiciones de elegibilidad y se amplía la cobertura (localidades más pequeñas). El estado compromete los recursos y comienza la consideración del Programa como política de estado.

Sin embargo, y a pesar de que ha aumentado la credibilidad (y necesidad) de los políticos locales, en el contexto social persiste la puja de intereses.

Los cambios en las políticas nacionales (2003-07). La nueva etapa se caracteriza por el abandono de las regulaciones económicas que determinaban el ajuste, una paulatina mejora de los índices de empleo, un aumento de poder real del sector asalariado (ajustes en los salarios mínimos), los cambios de posicionamiento del estado nacional respecto de los organismos multilaterales de crédito y una fuerte ⁶⁶ transferencia de recursos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida (agua potable, hábitat y vivienda) del grueso de la población por debajo de la línea de pobreza.

Los nuevos rumbos anunciados por el gobierno nacional y algunos gobiernos provinciales impactan en el debate de las políticas en los niveles provinciales y locales. Se colocan nuevamente en el escenario y *la opinión pública (los medios)* los controvertidos debates acerca del espacio público, las políticas territoriales, las leyes de uso de suelo, etc. Se comienza a hablar de las dificultades de la focalización territorial en las áreas metropolitanas y se perfilan nuevos alcances para el ProMeBa II.

Asimismo, cambian las condiciones económicas intrínsecas de los proyectos - la rentabilidad de las empresas se constriñe por el aumento del valor de la mano de obra y el cambio de las condiciones del mercado - . Hay tendencia a la descentralización de decisiones hacia las Unidades Ejecutoras.

En el contexto social - los municipios, las comunas y los barrios en los que se implementa el programa- sin embargo, no se han producido mayores cambios. No

⁶⁶ La más importante de los últimos 50 años

se han abierto los debates acerca de la inclusión o no de importantes sectores de su población, continúan las pujas de los inversores por la ocupación del espacio urbano y persiste el imaginario social que centra en el tema de "la seguridad" la atención y el reclamo de los habitantes de las ciudades, sean estos incluidos (trama formal) o segregados.

No se observa aún la incorporación de la temática regularización de dominio, sus especificidades y consecuencias en los debates sobre intervenciones urbanas-

En los ámbitos políticos, gubernamentales, barriales y académicos persiste la tensión entre quienes valoran y definen la necesidad y la justicia de integrar a todos los sectores sociales al uso y goce de los servicios de las ciudades, y quienes prefieren pensar a las propias ciudades "libres de villas" (y villeros).

CAPITULO IV
ALTERNATIVAS PARA EL HÁBITAT INFORMAL: EL ANÁLISIS POLÍTICO Y LA
EFICACIA DE LAS POLÍTICAS SOBRE ASENTAMIENTOS INFORMALES. EL
CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.⁶⁷

1- introducción

La "villa" o asentamiento informal sintetiza las peores condiciones de habitabilidad posibles para cualquier familia y, en consecuencia, este sector del déficit crítico ha sido motivo de atención e intervención por parte de gobiernos de diverso signo político a través de la formulación de programas específicos.

En este capítulo, se realiza un análisis de la política sobre asentamientos informales llevada a cabo por los distintos gobiernos de la provincia de Mendoza desde la apertura del proceso democrático (1983) hasta la actualidad. El análisis incluye la evolución de la situación de los asentamientos informales en términos cuantitativos y su distribución espacial.

Se toman como unidades de interés analítico los diversos programas ejecutados en la provincia y su inserción en determinadas concepciones de política social y diversas perspectivas teóricas. Cada uno de los programas se contextualiza en el marco de las transformaciones socioeconómicas que caracterizaron las décadas de los '80, 90 y la década actual. De este modo, se encara el análisis de los siguientes planes y programas que se implementaron en la provincia durante el período considerado:

- 1) Plan Provincial de Erradicación de Villas Inestables (PPEVI)
- 2) Programa Hábitat Básico
- 3) Programa Municipios y Desarrollo Comunitario (sub programa de Villas)
- 4) Plan Estratégico Mendoza Sin Villas.

2. Un marco conceptual para el análisis

Los enfoques teóricos desde los que se aborda el análisis de los programas son:

- 1) segregación residencial / integración (Rodríguez y Arriagada, 2004; Sabatini, 1999; Sabatini y otros, 2001; Katzman 1999, 2001, 2003)
- 2) potencialidad de los programas para enfrentar situaciones de pobreza (Ramírez, 2002; Ramírez, 2003))

⁶⁷ El presente capítulo ha sido elaborado por: LENTINI Mercedes, PALERO Delia (2006), *Alternativas para el hábitat informal: el análisis político y la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales. El caso de la provincia de Mendoza*. Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano "Teoría y Política Sobre Asentamientos Informales", Instituto del Conurbano- Universidad Nacional de General Sarmiento, noviembre, Bs. As

- 3) los enfoques de los organismos internacionales en torno a la pobreza (BID, BM) (Brakarz, 2002; Durand-Lasserve 2003; Corbalán, 2002)
- 4) pobreza y ciudadanía (COHRE, 2004; Foro Social Mundial 2005)

Desde estos puntos de vista se analizan las siguientes dimensiones de los programas:

- **Multidimensionalidad y multisectorialidad:** Las numerosas carencias que caracterizan la vida de los pobres, cuya simultaneidad se manifiesta explícitamente, requiere de intervenciones integrales que coordinen las acciones de los diversos sectores que tradicionalmente han dividido el trabajo de las instituciones públicas y privadas.
- **Heterogeneidad, sensibilidad con respecto a los grupos vulnerables y las condiciones de género:** la heterogeneidad, como atributo de la pobreza, señala un alejamiento de la imagen convencional de los pobres como un grupo social uniforme y permite su conceptualización como un componente complejo e internamente diferenciado. La sensibilidad complementa esta perspectiva e implica la orientación de las acciones hacia grupos especialmente vulnerables, identificando sus necesidades y demandas específicas.
- **Participación, asociación:** la participación es el atributo con el mayor potencial para producir cambios significativos en las políticas y prácticas de vivienda, así como en las estructuras de poder político y administrativo.
- **Descentralización e integración municipal:** la descentralización a nivel municipal resulta ser el nivel más apropiado para que se haga efectiva la participación ciudadana. Esta requiere del uso y creación de estructuras institucionales regulares, reconocidas, con poder político y acceso a recursos. Hoy, existe consenso en que esas estructuras debieran estar ubicadas a nivel municipal.
- **Integración a nivel de la ciudad.** La búsqueda de la integración de los sectores más pobres a nivel de la ciudad es objetivo prioritario a nivel de cualquier política social. La segregación/integración residencial deber ser especialmente considerada como atributo evaluador de políticas de vivienda. La ciudad es concebida como un marco global y eficiente para la integración social.
- **Sustentabilidad de los programas:** en este caso se considera la potencialidad de los programas para generar procesos de mejoramiento del hábitat perdurables en el tiempo.

- **Derecho de acceso al suelo, derecho a la ciudad:** el tradicional enfoque sobre mejoramiento de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio, se completa bajo la óptica del derecho colectivo de los habitantes de las ciudades- en especial de los grupos empobrecidos, vulnerables y desfavorecidos- de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.

Finalmente, y a pesar de que este artículo no se propone evaluar formalmente la implementación de los programas, se han recuperado los resultados de investigaciones anteriores e información disponible en el Instituto Provincial de la Vivienda para esbozar, a modo de hipótesis de trabajo, una aproximación a los resultados de estos programas a partir de cinco posibles áreas de impacto (Arriagada, 2006):

- **Proveer vivienda adecuada**
- **Proveer vivienda a los pobres**
- **Hacer participar y formar comunidad**
- **Satisfacer al usuario**
- **Favorecer barrios y ciudades integradas**

Desde el punto de vista conceptual, además, se ha creído conveniente anticipar que nuestro modo de concebir la política es mixto. Es decir, según esta óptica se reconoce, por un lado, que la política responde a un cierto sustrato racional en la acción de los poderes públicos. Es decir, en ella se concibe el proceso decisorio a partir de marcos de deseabilidad más o menos explícitos que se inician con la definición de valores y objetivos, implica la adopción de cursos de acción determinados y se esperan resultados e impactos definidos con anterioridad. Pero, además, se reconoce que las decisiones no son el producto de un sólo actor, sino que resultan de un proceso en el que interactúan una multiplicidad de actores que representan, a su vez, una multiplicidad de intereses y responden a distintas lógicas de actuación que se interrelacionan en el proceso político. En este proceso los organismos públicos juegan un papel clave, pero no exclusivo. El proceso decisorio es complejo e implica racionalidades múltiples, incorpora la incertidumbre, pero se aleja de la noción de un proceso de ajuste permanente sin un rumbo predeterminado.

Es decir, nuestro enfoque implica la definición de un punto de partida para el análisis político que sea "capaz de reconstruir el análisis de los productos de la acción estatal y relacionarlos con el cada vez más complejo mundo de acciones e interacciones entre actores sociales e instituciones públicas...." (Subirats, 1989:39)

Según Martínez Nogueira (1996:14) el propósito del análisis político es, entonces, "la comprensión de las políticas públicas por medio de la indagación de acciones y decisiones estatales y de los procesos desencadenados por ellas". Estas políticas públicas son respaldadas por el Estado, pretenden tener consecuencias sobre la sociedad y requieren de acciones de la administración pública.

Las políticas públicas se desarrollan según ciclos de acción que incluyen actividades de formulación, ejecución o implementación, seguimiento y evaluación. Estos ciclos son abiertos, complejos y dinámicos (ibidem: 12), es decir, suponen la intervención de multiplicidad de actores y están todas ellas interrelacionadas y se interpenetran a lo largo de un proceso que algunos autores llaman reflexividad o retroalimentación. A lo largo de este trabajo nos detendremos en las diversas instancias del ciclo de acción de las políticas: a veces en la instancia de la formulación a través de la enunciación del marco de deseabilidad explícito, en otras oportunidades en la implementación a través diversos programas y, hacia el final, en las instancias de carácter más evaluativo.

En el mismo orden de consideraciones, compartimos la visión cepalina (CEPAL, 2000:45) que conjuga políticas públicas activas con una participación privada en todas las tareas pertinentes y, al momento de definir las 'políticas públicas', se sostiene que significan *"acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo y, por lo tanto, no es un sinónimo de políticas estatales. Lo público se visualiza en un sentido amplio que envuelve múltiples instancias de la sociedad civil"*. Esta visión de lo público concuerda, además, con la necesidad de abrir espacios de participación a la sociedad civil, de corregir tanto 'fallas de mercado' como 'fallas de gobierno' y, en un sentido más general, de construir y reconstruir instituciones, sin duda una de las tareas más complejas que enfrentan nuestros países. Este enfoque, resalta por lo tanto la necesidad de crear una institucionalidad fuerte (alta densidad institucional), con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía (alta densidad democrática).

Desde el punto de vista metodológico, se ha trabajado con la metodología del estudio de caso. Las técnicas de producción de la evidencia empírica han sido, básicamente: análisis de contenido de documentos, observación en el terreno y entrevistas no estructuradas a diversos actores involucrados en los programas.

3. Asentamientos informales: la magnitud del problema

La informalidad urbana es un fenómeno que afecta a ciudades de todos los continentes y es padecida por millones de hogares que se asientan en las más precarias condiciones, frecuentemente en las áreas periféricas, en zonas de mayor riesgo geológico o climático, con escaso o nulo equipamiento y sin poder gozar de los beneficios que brinda la ciudad. Para estos habitantes, el "derecho a la ciudad" resulta inalcanzable.

Según de las estadísticas de UN-Hábitat en el "Informe sobre la Situación de las Ciudades del Mundo 2006/7", el 32% del total de la población urbana mundial - aproximadamente mil millones de personas - vive en barrios marginales de las grandes ciudades y las proyecciones señalan que hacia el año 2020 esta cifra se habrá elevado a mil cuatrocientos millones.

El informe indica que la población de los asentamientos precarios aumenta a un ritmo del 2,2% anual, impulsado sobre todo por África, con un índice superior al 4,5%. En América Latina, el 31,9% de la población urbana vive en un asentamiento precario, pero a pesar de esta elevada proporción, la tasa de crecimiento es menor que el promedio mundial: 1,28%. (Global, 2006).

Argentina se encuentra lejos de esas cifras puesto que la informalidad alcanza solo al 3,2% de la población urbana, porcentaje muy inferior al de otros países de América Latina. Sin embargo, el dato más preocupante se centra en su evolución: el crecimiento de la población en asentamientos informales duplica al crecimiento de la población urbana. En efecto, en el periodo intercensal 1991-2001 los valores fueron del 4% y del 2% respectivamente. (Rodolfo Miriam, 2006).

El análisis comparativo de los datos anteriores, estaría indicando que en Argentina, la población en villas y asentamientos está creciendo a un ritmo mucho más acelerado que en la Región.

La provincia de Mendoza presenta porcentuales similares al total del país ya que, en el año 2004, el 3,42% de los hogares habitaba en una villa o asentamiento informal y, como se verá más adelante, siguiendo la misma tendencia nacional, su incidencia en el total de hogares ha aumentado en los últimos diez años a pesar de los programas implementados.

4. La política habitacional provincial durante los ochenta. La apertura democrática: política destinada a los asentamientos informales.

Los orígenes de las villas más antiguas de la provincia se remontan a las primeras décadas del siglo veinte localizándose en la periferia del Gran Mendoza. Estos asentamientos fueron creciendo paulatinamente por la migración campo ciudad, el crecimiento vegetativo y la falta de políticas específicas en esos años.

Durante la década de los '60 y mediados de los '70 (hasta que se produjo el golpe militar de 1976), comenzó a realizarse en la provincia una actividad pionera en Latinoamérica a través de intervenciones en los asentamientos informales por medio del sistema de ayuda mutua y bajo el auspicio de los organismos internacionales. (ej. Barrio San Martín). El tema de la participación había irrumpido en campo del hábitat residencial popular latinoamericano en la década de los '60 fundamentalmente a partir de la labor de John F. Turner, arquitecto inglés que, entre 1957 y 1965, residió en Perú estudiando los procesos de ocupación ilegal del suelo y de autoconstrucción que se producían en las grandes ciudades latinoamericanas.

Las primeras erradicaciones masivas y traslado a barrios periféricos se produjeron en el Gran Mendoza como parte de las medidas adoptadas para "preparar" a la ciudad de Mendoza como una de las sedes del mundial de fútbol de 1978. (ej. Barrio La Gloria en el Departamento de Godoy Cruz).

La década de los ochenta ha sido señalada en el contexto internacional latinoamericano como la "década perdida" a raíz de los efectos que tuvo la "crisis de la deuda" sobre el crecimiento económico de la mayor parte de los países de América Latina. Estos años transcurrieron signados por programas de ajuste de las economías que se ejecutaron a fin de garantizar el pago de los intereses de la abultada deuda externa que habían contraído los países de la Región debido a políticas imprudentes de los organismos financieros internacionales.

En materia de vivienda, los procesos de ajuste de la década de los ochenta se tradujeron en un deterioro del gasto público en vivienda tanto en términos reales per cápita como de su participación en el PBI. "Este descenso incluso fue más allá de la contracción del gasto público en general y del gasto social dirigido a educación, salud y seguridad social. (Mac Donald y otros, 1998:35).

Si bien, desde el punto de vista político, durante estos años se consolida en Argentina el sistema democrático, desde el punto de vista económico fue un periodo en el que, casi sin interrupción, se manifestó un panorama desalentador en el que la recesión, la inflación y la inestabilidad fueron moneda corriente.

En Mendoza, en pocos años, la población en villas y asentamientos se duplicó por efecto de los siguientes procesos: a) el sismo ocurrido en nuestra provincia en enero de 1985, afectó gravemente la situación del parque habitacional y gran parte de las familias afectadas pasaron a engrosar la población residente en asentamientos informales. b) la migración de población de origen chileno producto del proceso de deterioro económico y la persecución política desplegados por la dictadura militar en el vecino país c) el advenimiento del proceso democrático

generó condiciones más propicias para la toma masivas de terrenos, las que no hubieran sido toleradas durante el proceso militar. (ej.. B° Lihué en Guaymallén y Tres Estrellas en Godoy Cruz).

El modelo FONAVI, hasta entonces dominante, respondía a la lógica del enfoque central-sectorial en materia habitacional, propia del Estado Benefactor.

El primer intento de dar un giro a la política tradicional impuesta por FONAVI, se produjo a los pocos años de apertura del proceso democrático (Gob. Felipe Llaverr 1983/1987) a través de la puesta en marcha, con fondos provinciales, de un programa de erradicación de villas inestables: Plan Provincial de Erradicación de Villas Inestables (PPEVI). Con este programa se intentó abrir un espacio de iniciativa provincial que permitiría dar respuesta a una demanda que, hasta entonces, aparecía insatisfecha debido a la modalidad ofrecida por FONAVI: atención de la demanda libre a través de una oferta rígida.

El PPEVI, fue un programa de escaso impacto y duración: significó en los hechos la construcción de 1222 viviendas núcleo entre los años 1986/1990 (7% del total de viviendas construidas por el I.P.V. durante ese período). No obstante, nuestra consideración obedece a que, desde varios puntos de vista, significó, tal como dijimos, una novedad frente al modelo imperante.

4.1. Programa Provincial de Erradicación de Villas Inestables (P.P.E.V.I.) (ley 5.309 /85)

Las falencias de los planes de viviendas hasta entonces vigentes que atendían las necesidades de población asentada en villas "miseria" "inestables" o de "emergencia" eran:

1. Ausencia de un programa focalizado social y territorialmente destinado al sector "villero".
2. Falta de un flujo constante de recursos destinados a este sector.
3. La imposibilidad, de la mayoría de los habitantes de las villas, de acudir a los planes habitacionales vigentes (razones económicas, culturales y sociales les impedían competir en un pie de igualdad con los otros sectores demandantes frente a los requisitos impuestos por la oferta estatal).

Este programa surgió, entonces, debido a la necesidad de implementar soluciones habitacionales que contemplaran las características particulares de los sectores socio-económicos asentados en villas de emergencia.

Se trató de la primera experiencia de intervención a través de un programa habitacional focalizado en la población de villas y asentamientos informales.

Conceptualmente, resultó ser un programa innovador desde varios puntos de vista:

a) Su objetivo específico era subvencionar proyectos destinados a la sustitución o mejoramiento de estos asentamientos: permitía la sustitución masiva de asentamientos informales, frente a la atención de familias en forma individual que ofrecía FONAVI.

b) se introdujo la modalidad de "vivienda progresiva" que despertaba dudas como opción de intervención en este tipo de asentamientos (lotes y servicios, vivienda núcleo de 30 m², créditos para ampliación). El programa enfatizaba, de ese modo, la posibilidad de ampliación de la oferta más allá de la vivienda "completa llave en mano" a fin de satisfacer una demanda cada vez más heterogénea en sus necesidades y posibilidades económicas. La idea de construir módulos, núcleos o unidades habitacionales mínimas, con posibilidades de ampliación, permitiría disminuir costos y resultaba más fácilmente adaptable a la modalidad de construcción mediante ayuda mutua o esfuerzo propio. Anticipándose a posibles críticas frente a este tipo de solución habitacional, en los fundamentos de la ley se señalaba:

"No deja de advertirse que este tipo de solución puede ser vista con disfavor o pudiera criticarse como insuficiente, desde una perspectiva óptima, pero creemos que es uno de los medios idóneos que permite afrontar el problema en función de los recursos disponibles y previsibles y que, posponer las soluciones a la espera de los medios mayores para encarar programas más ambiciosos, no hará más que impedir las soluciones buenas, que ya son posibles" (fundamentos Ley 5.309/85).

c) la idea de "versatilidad", es decir, la opción de "adaptar cada solución a las características del problema singular".

d) También resultaba novedoso este programa por el origen de los fondos: 70% de los fondos generados por la quiniela oficial provincial.

Los fondos generados por el juego oficial de la quiniela se asignaron al I.P.V. (Instituto Provincial de la Vivienda) que se convirtió en el organismo central de promoción y ejecución del programa.

Con acierto se reconocía que, si bien las villas de emergencia poseían características comunes, "cada una tiene rasgos y perfiles propios que la definen y exigen un tratamiento particular" (I.P.V. 1986, pág. 3).

En consecuencia, contemplaba esta diversidad de situaciones y brindaba las siguientes posibilidades en el uso de los recursos:

- Construcción de viviendas núcleos, con sus correspondientes obras de infraestructuras y urbanización destinada a la erradicación o reconstrucción de villas.
- Realización de mejoras, ampliaciones y refacciones de viviendas existentes.

- Realización de obras sanitarias de infraestructura, urbanización, provisión de servicios o similares en grupos de viviendas existentes.
- Comprar terrenos u obtener tierras fiscales, para proyectos habitacionales (I.P.V. 1986, pág. 26).

El programa era igualmente flexible en relación con los sistemas de ejecución de las obras previendo las siguientes alternativas:

- Sistema tradicional: con obras a cargo del I.P.V.
- Sistema solidario: con obras a cargo de los interesados por ayuda mutua.
- Por esfuerzo propio: con obras a cargo de los interesados y el grupo familiar.
- Combinación de los sistemas anteriores.

Para cada uno de los sistemas mencionados se preveían mecanismos diferentes de reembolso, adjudicación y en algunos casos asistencia técnica y financiera por parte del I.P.V.

De este modo, las viviendas construidas por el sistema tradicional podían ser adjudicadas en comodato, *alquiler* o propiedad. En el caso de la vivienda otorgada en propiedad, los reembolsos efectuados periódicamente por los adjudicatarios podrían cubrir total o parcialmente el costo de la vivienda. La parte no reembolsable se consideraba subsidio.

Para los sistemas por esfuerzo propio y ayuda mutua se preveía la asistencia técnica y financiera del Instituto. Esta última, podía contemplar la financiación total de la obra mediante préstamos o subsidios no reintegrables por los beneficiarios.

La asistencia prevista incluía, además, el aporte de materiales, técnicas, planos, proyectos sin cargo u otros elementos semejantes.

El programa era también flexible respecto de la mecánica de otorgamiento de los préstamos ya que los mismos podían entregarse directamente a los interesados o a entidades intermedias.

Promovía asimismo la utilización de materiales y técnicas de la industria local.

Los terrenos para construir los asentamientos podían pertenecer a los beneficiarios o entidades intermedias.

En los sistemas "solidario y de esfuerzo propio", la mano de obra sería aportada por los interesados, por los menos parcialmente.

El tema más controvertido de este programa fue que establecía que "los programas de construcción de viviendas que se realicen con fondos dispuestos por esta ley, se desarrollarán sobre la base de planes de construcción de módulos o núcleos o unidades habitacionales mínimas, con óptimas posibilidades de futura ampliación...".

Según lo estipulado, el Instituto Provincial de la Vivienda inició la construcción de viviendas núcleo de aproximadamente 30 m² de superficie inicial. Los núcleos

habitacionales se ubicaron en lotes con superficies mínimas de 200 m² estaban dotados de servicios de agua corriente, energía eléctrica y disposición de líquido cloacales.

El programa preveía la ejecución de obras progresivas a cargo de los adjudicatarios. Esto exigía la intervención de agentes externos a la comunidad que debían aportar la asistencia técnica, social y financiera indispensable.



Barrio La Alameda- Guaymallén
PPEVI



Barrio La Alameda- Guaymallén
PPEVI

A pesar de la innovación conceptual que este programa incorporó en su formulación, mantuvo en los hechos el sistema tradicional de ejecución a través de empresas constructoras. El organismo provincial mantuvo, además, un rol centralizador y los recursos se destinaron a la construcción de nuevos barrios localizados en la periferia. En síntesis, más allá del espíritu de la ley, la implementación fue típica del enfoque central-sectorial, con excepción de las características de la vivienda que se enmarcaba en el concepto de "vivienda

progresiva" con núcleo inicial que después podría ampliarse a través de créditos sucesivos.

Al finalizar la década de los ochenta como producto de los procesos socioeconómicos descriptos y la acción del sismo del año 1985, y a pesar de la acción de los programas vigentes, la cantidad de hogares en villas y asentamientos, se incrementó en un 56% a nivel provincial. En el Gran Mendoza esta variación superó el 100% concentrando el 98% del crecimiento.(ver Gráficos N°1 y 2 y Cuadro N° 11 en Anexo).

En el inicio de la década siguiente vivían en asentamientos inestables el 3,03% de hogares de la Provincia. (ver cuadro N° 12.en Anexo)

Durante el siguiente periodo de gobierno, se sentaron las bases de lo que sería más tarde el modelo de política habitacional que se consolidaría durante los años '90 a través de lo que fue el Programa Hábitat Básico.

4.2. Nuevo Gobierno del Período Democrático: El Programa de Hábitat Básico (Resolución 712/89 del I.P.V.):

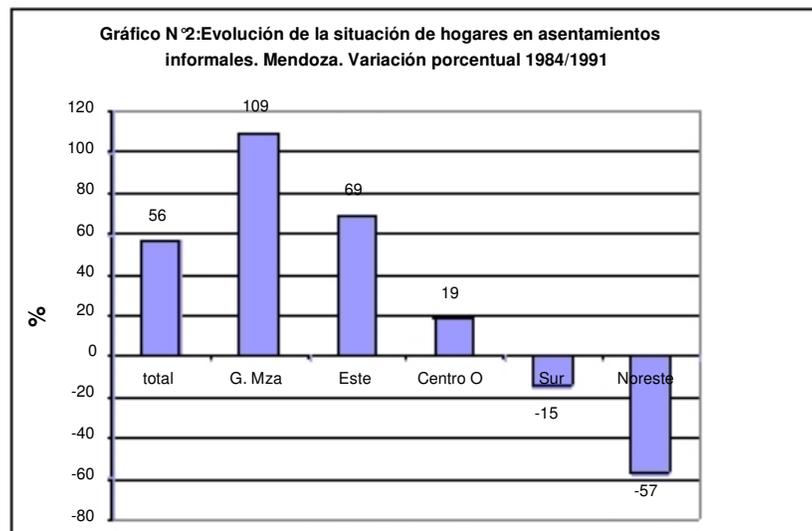
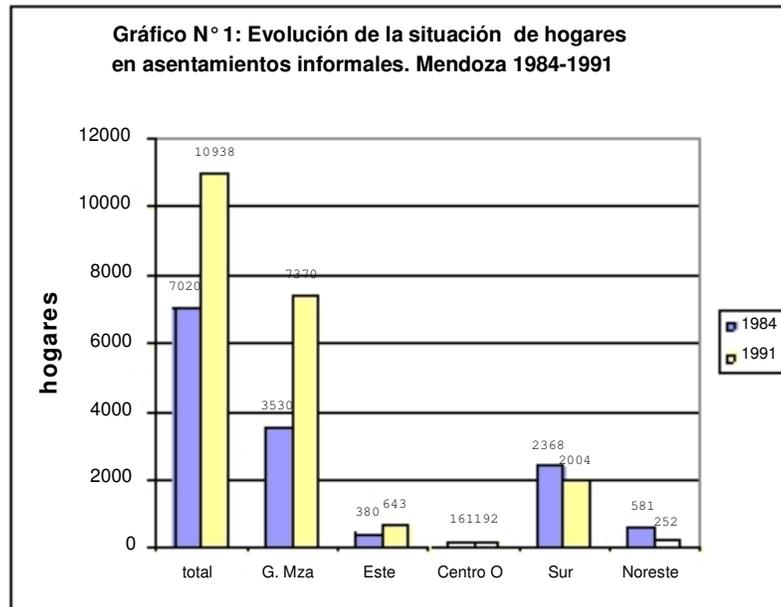
Durante la gestión del gobernador José O. Bordón (1987/1991) se inició un cambio más profundo en la concepción de la política habitacional que se convirtió, desde el inicio de la campaña electoral, en pivote alrededor del cual giraría todo el discurso acerca de la futura obra de gobierno.

Los conceptos de *solución habitacional* - entendida como la ampliación de la oferta desde la vivienda terminada llave en mano hacia una conformación progresiva de la vivienda- el de *participación* de los habitantes en la producción y el de *descentralización* hacia los municipios, se instalaron como ideas motoras de una concepción emergente en materia de hábitat residencial popular.

El programa PPEVI fue sustituido por el programa Hábitat Básico, destinado a sectores de escasos recursos, en el que se formalizaron los principios de descentralización y participación. Si bien, tal como se ha señalado, no era un

Los conceptos de *solución habitacional* - entendida como la ampliación de la oferta desde la vivienda terminada llave en mano hacia una conformación progresiva de la vivienda- el de *participación* de los habitantes en la producción y el de *descentralización* hacia los municipios, se instalaron como ideas motoras de una concepción emergente en materia de hábitat residencial popular.

El programa PPEVI fue sustituido por el programa Hábitat Básico, destinado a sectores de escasos recursos, en el que se formalizaron los principios de descentralización y participación. Si bien, tal como se ha señalado, no era un



Fuente: elaborados según datos del *Relevamiento efectuado por Municipios y Ministerio de Bienestar Social* en: Fundamentos del Proyecto de Ley N° 5.309/85; *DEIE Villas Inestables de la Provincia de Mendoza* en base a información del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

programa exclusivamente dedicado a asentamientos informales, a través del mismo se atendió a este sector de la población.

La resolución del IPV N° 712/89 (Hábitat Básico) dispuso que el otorgamiento de fondos se concretaría mediante convenios entre el I.P.V, el municipio donde se localizaría el proyecto y la entidad intermedia. Mediante este programa se introdujo la participación de los municipios, descentralizando el control y organización de los

proyectos y otorgando a las organizaciones de la sociedad civil un papel central en la ejecución de obras con destino a sus asociados.

Los gobiernos locales se incorporaron a la gestión habitacional cumpliendo las siguientes funciones:

- Priorización de los proyectos para su presentación ante el I.P.V.
- Determinación y evaluación de las necesidades de vivienda de la población.
- Realización, en la etapa de ejecución de los proyectos y en calidad de mandatarios del I.P.V., el control e inspección de obras, la certificación del avance de los trabajos y el seguimiento de los grupos intermedios.
- Promoción de la constitución de organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, uniones vecinales, etc.).
- Realización del asesoramiento social, técnico, financiero, legal y administrativo.

Las organizaciones de la sociedad civil, constituidas formalmente, participaban de diversos modos en el programa mediante:

- Elección y adquisición del terreno para lo cual podían recibir asistencia financiera del I.P.V.
- formulación y presentación de los proyectos habitacionales ante el municipio.
- proponiendo los adjudicatarios
- la contratación de la ejecución de las obras o ejecución de las mismas por administración.

El I.P.V, a su vez, realizaba el asesoramiento a municipios y entidades intermedias, asignaba los fondos según las priorizaciones de los organismos locales y otorgaba la aptitud para la ejecución de un proyecto. Los fondos se asignaban con carácter de préstamos conferidos en forma indivisa a los grupos beneficiarios y suponía la aceptación de un plan de reembolso.

El programa incorporó la modalidad de vivienda progresiva a través de la implementación de tres subprogramas: a) lotes y servicios, b) construcción de viviendas nuevas (vivienda núcleo de hasta 36 m² y c) ampliación y/o mejoras de viviendas existentes (hasta 15 m²). En los hechos las dos primeras etapas se habilitaron en forma conjunta debido a la presión de los beneficiarios frente a una solución (lotes y servicios) que no era directamente habitable.

Se planificaron sistemas de contratación que ofrecieran mayores ventajas de productividad, bajo costo y adaptación a las posibilidades laborales de los grupos beneficiarios, contemplando las siguientes modalidades: a) sistema de contratación pública (Ley N° 4416 - Ley de Obras Públicas por licitación) b) sistema por

administración (mano de obra contratada, por ayuda mutua o por esfuerzo propio) c) combinación de los sistemas a y b.

La diversificación de la oferta, como lineamiento de política se hizo evidente, además, a través de la puesta en marcha de programas destinados a otros sectores sociales: operatorias de ahorro y préstamo con financiamiento compartido (SM 202 y 203); un programa destinado a sectores rurales consistente en créditos para completamiento, ampliación y recuperación de viviendas; el programa VIDAS destinado a sectores medios y altos a través de préstamos personales para construcción, ampliación, refacción y terminación de viviendas. Más allá de los resultados de cada uno de estos programas, objetivo que excede el marco de este trabajo, su puesta en marcha significó una marcada tendencia a ampliar la oferta a fin de satisfacer sectores diferenciados de la demanda habitacional.



Barrio Tres Estrellas
Programa Hábitat Básico
Departamento Godoy Cruz

A pesar de los cambios iniciados en la provincia durante la década de los ochenta, entre 1980 y 1992, el 61% de las viviendas construidas se realizaron con recursos FONAVI bajo la modalidad tradicional impuesta por el sistema - atención de demanda libre y oferta única - el 29,5 % con otras operatorias con recursos de origen nacional (SISMO y otras) y solamente el 9,2% con fondos de origen provincial (PPEVI, Hábitat Básico, Cofinanciación y otras).

Hacia el final de la década de los ochenta también se perfilaban cambios a nivel nacional que marcarían importantes condicionamientos a las iniciativas provinciales en materia de política habitacional. El inicio de las negociaciones, entre los años 1987 y 1988, con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a fin de obtener un crédito internacional puso de manifiesto, por un lado, los

estrechos límites dentro de los cuales podía implementarse una política provincial de vivienda y, por otra, las diferentes orientaciones de los organismos internacionales en esta materia.

Mientras el gobierno provincial inspiraba su política en principios sustentados por organismos tales como las Naciones Unidas (Año internacional para las personas sin Hogar- 1987) que daba lineamientos precisos en relación el tratamiento progresivo de los problemas habitacionales y al aprovechamiento de las capacidades organizativas y de trabajo de la población carente de vivienda, el BIRF, imponía estrictas limitaciones a la participación de entidades intermedias en la implementación de programas. Este condicionamiento, junto a las restricciones impuestas en materia de superficie y terminaciones por el Banco, fueron los principales puntos de discusión para acceder al crédito. La fuerte participación que Mendoza había otorgado a las entidades intermedias como actores del sistema le valió la descalificación y la interrupción del financiamiento a los pocos años de iniciado el programa.

5. La política habitacional provincial en la década de los noventa.

La década de los noventa se inició, a nivel nacional, con importantes signos que anunciaban el advenimiento de cambios de trascendencia frente a un paradigma en crisis.

5.1. La descentralización de los recursos FONAVI y su impacto a nivel provincial.

La necesidad de realizar un replanteo global del sistema FONAVI se hizo afectiva a través de la firma del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 690/92 en el que se aprobó una nueva Política Habitacional y el Plan de Acción propuesto por la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental. El reconocimiento de la rigidez de la oferta habitacional frente a una demanda cada vez más diversificada, la discontinuidad institucional del sistema, la falta de eficacia en la resolución del déficit , la inequidad del sistema que no había beneficiado a los grupos más desfavorecidos, la falta de transparencia debida, sobre todo, al uso de criterios discrecionales en las adjudicaciones, la inadecuada distribución geográfica de los recursos y el bajo nivel de recupero, se enunciaron para fundar la necesidad de un rediseño de sistema FONAVI.

Si bien la vigencia del mencionado decreto fue efímera - la firma del Pacto Fiscal en agosto de 1992 precipitó los acontecimientos hacia la federalización del Fondo- su

valor en el proceso histórico radica en que fue un signo evidente de una voluntad política en transformación.

La firma del pacto interestadual en agosto de 1992, significó entonces para las provincias la posibilidad de fijar sus propias políticas habitacionales. En diciembre de 1992, durante el gobierno de Rodolfo Gabrielli (1991- 1995) se dictó en la provincia el Decreto N° 3462 que fijó los principales lineamientos de una política que continuó vigente durante el gobierno de Arturo Lafalla. (1995- 1999).

En sus fundamentos, el decreto reafirmaba formalmente ciertos conceptos que ya habían sido introducidos por la praxis política y alguna normativa anterior: nos referimos a los conceptos de "solución habitacional", cofinanciación y ahorro previo, rol subsidiario del Estado, diversificación de la oferta, descentralización, e incorporación de nuevos actores en la gestión del proceso habitacional. De este modo, se recogieron principios que conformaban el paradigma emergente en materia de política social a escala internacional.

Se reconocía, además, la trascendencia del "esfuerzo propio y la acción solidaria como fundamento esencial para alcanzar la vivienda social".

De este modo la provincia de Mendoza se inscribía en las nuevas tendencias en materia de política habitacional. Estos principios enfatizaron lineamientos ya iniciados a mediados de la década del ochenta por gobiernos provinciales anteriores.

El concepto de *solución habitacional*, tal como ha sido señalado, marcaba un cambio relevante en las alternativas de oferta habitacional dejando traslucir la idea de que el Estado debía ofrecer variadas opciones a fin de satisfacer una demanda heterogénea en sus necesidades y en su capacidad de pago y ahorro. Esta idea se incorporaba como superadora de la anterior concepción del estado como oferente de "casas" mediante una única modalidad de oferta habitacional. Lotes y servicios, vivienda núcleo, créditos para ampliación, mejoramiento habitacional, etc., se ofrecían como opciones legítimas destinadas a satisfacer distintos tipos de necesidades habitacionales. De este modo, también se visualizaba a la vivienda no como un producto acabado sino como un *proceso gradual de satisfacción de necesidades habitacionales*.

A partir de la sanción del decreto 3462/92 se enfatizó y generalizó el proceso de *descentralización* de la política que transfirió a los gobiernos locales el poder de decisión en la priorización de los créditos y el cupo de recursos necesarios. Los municipios, además, integraban el Consejo Provincial de la Vivienda a través de la figura del intendente. Dicho Consejo, según el texto de la norma, tendría a su cargo las tareas de proponer políticas acorde con las necesidades emergentes de los

distintos sectores de la provincia, *pudiendo tener como fuente de consulta* - según lo expresa el articulado del decreto - a las organizaciones sociales vinculadas al sector. De este modo se apuntaba a generar un mayor consenso social derivado del contacto más directo del municipio con las necesidades de los que habitan en su territorio. Al *municipio* le competía planificar el uso de sus recursos, priorizar los créditos, otorgar los aptos social, técnico y financiero de los proyectos a ejecutarse y ejercer el poder de policía de la obra.

Al *Instituto Provincial de la Vivienda*, organismo que entonces dependía del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, le quedaban reservadas las funciones vinculadas con la administración de los recursos, el otorgamiento de los créditos priorizados por los municipios, la auditoria y evaluación de los programas que se implementarían.

Se constituyó, en el ámbito estatal, un actor informal: el *Consejo Técnico* ⁶⁸, integrado por los Directores de Vivienda de cada municipio y el IPV. Dicho Consejo, si bien no se creó formalmente y, por lo tanto carecía de normas de funcionamiento, se reunía con regularidad y desempeñaba un rol definido de carácter consultivo en la formulación y evaluación de programas habitacionales.

Además, se fortaleció en la escena otro actor: la *sociedad civil* a través de sus organizaciones. Las cooperativas, sindicatos, uniones vecinales, etc. se convirtieron en responsables de la planificación y ejecución de los proyectos habitacionales en forma integral: elección del terreno, elaboración del proyecto y adjudicación de las viviendas. Las entidades decidían dónde construir sus viviendas, qué tipo de vivienda requerían, quién iba a construirlas (por medio de una empresa o por administración). De este modo, la percepción de los interesados sobre la solución de sus propios problemas habitacionales, se traducía en los proyectos presentados.

Estas organizaciones que se incorporaron, no sólo tendrían mayor poder de decisión y participación, sino que, además, tendrían responsabilidad compartida en el aporte de recursos a través de diversas modalidades de *cofinanciación*.

En los programas destinados a villas inestables, el decreto, reivindicó la importancia de las organizaciones de base territorial como actores emergentes en la instrumentación de los mismos. De este modo, se establecía una clara diferencia con el anterior programa PPEVI que se había implementado, fundamentalmente, a través de la atención directa del Estado hacia las familias, sin la participación de instancias comunitarias intermedias.

⁶⁸ El Consejo Técnico sigue funcionando hasta la actualidad.

Durante la gestión del Gobernador Arturo Lafalla, la vigencia del decreto 3462/92 se puso de manifiesto a través de un documento del I.P.V (I.P.V., 1997) en el que se reconocían los siguientes principios de política:

- a) *descentralización*
- a) *desburocratización*
- b) *desestatización*
- c) *esfuerzo, organización, participación, transparencia.*
- d) *cofinanciación y ahorro previo*

Podemos considerar que dos de ellos - descentralización y participación - fueron los principios rectores.

5.2. El Programa Municipios y Desarrollo Comunitario (531/93) (Sub Programa Villas) (Res. 687/95)

A partir del año 1993 la provincia de Mendoza comenzó a formular diversos programas que se inscribían dentro de los principios establecidos por el decreto 3462/92. El primero en crearse fue el Programa de Municipios y Desarrollo Comunitario. Dicho programa sufrió pequeñas modificaciones desde su creación en el año 1993 aunque mantuvo sus lineamientos originales. La resolución del Instituto Provincial de la vivienda N° 300/97 estableció que este programa estaba destinado a *pobladores de recursos insuficientes organizados en entidades intermedias*. Los créditos otorgados se destinaban a ejecutar proyectos de compra de terreno, construcción de obras de infraestructura y urbanización y construcción de viviendas, ampliación y terminación. Los créditos se entregaban con garantía hipotecaria con el 4% de interés.

En este programa participaban los municipios, las entidades intermedias y el Instituto Provincial de la Vivienda según los roles definidos en párrafos anteriores. Significó, en los hechos, la concreción del modelo habitacional hegemónico en la provincia durante los noventa.

El programa Municipio y Desarrollo Comunitario, pese a que fue diseñado para atender familias de recursos insuficientes, presentó durante su implementación problemas de focalización por su atención de necesidades de un espectro social demasiado amplio (no siempre de recursos insuficientes) y, por lo tanto, con modalidades de inserción territorial también más heterogéneas.

La resolución (687/95) establece un subprograma denominado Subprograma Villas Inestables destinado a entidades de base que agruparan a personas que habitaban en asentamientos inestables.⁶⁹

⁶⁹ El monto máximo del crédito se disminuye, se mantiene la tasa de interés (4%), el plazo de financiación y el requisito de la cofinanciación. Dos años más tarde se dicta la Resolución 520/97 que extiende el plazo de



B° Nueva Esperanza
Buen Orden - San Martín
Municipios y Desarrollo Comunitario.



B° Santa Teresita
Departamento de Las Heras
Municipios y Desarrollo Comunitario

6. Evolución del modelo de política durante los noventa

En este modelo, se pueden distinguir, sin embargo, tres etapas claramente diferenciadas a partir de cambios que se fueron produciendo en su implementación.

En la primera etapa, que duró más de cinco años (1992-1998), bajo gobiernos justicialistas, la política habitacional de Mendoza fue reconocida a nivel nacional por sus características innovadoras. El proceso de cambio mantuvo una dirección orientada decididamente a disminuir el rol del Instituto Provincial de la Vivienda, transfiriendo las principales facultades a los Municipios y a las OSCs.

amortización a 300 cuotas, modifica la tasa de interés al 0% y establece un máximo de 5% de cofinanciación sobre el costo total de la solución habitacional.

Los cambios se concretaron en muy poco tiempo y en el transcurso del primer año, los distintos actores comenzaron a desempeñar las nuevas funciones que les fueron encomendadas. Debido a la transferencia de responsabilidades, el organismo provincial disminuyó notoriamente su personal y funciones, incluidas las de control.

Durante la segunda etapa, de crisis y transición, Mendoza se convirtió en escenario de un modelo que, comenzaba a mostrar serias dificultades por problemas derivados del debilitamiento de los mecanismos de control por parte del Estado y de la instalación, en muchas de las organizaciones, de malas prácticas que impidieron la generación de auténticos procesos participativos

Esta etapa abarca un periodo de dieciocho meses aproximadamente. Se inició a mediados de 1998 y finalizó en diciembre de 1999, dentro del mismo signo político.⁷⁰ Esta crisis se manifestó a través de numerosas denuncias, que proliferaron en todos los ámbitos, referidas a la paralización de obras, a las graves irregularidades que afectaban a gran cantidad de emprendimientos y que afectaron tanto a los Municipios y al I.P.V. como a las OSCs. Como respuesta a esta situación comenzó un lento proceso de recuperación del rol de contralor por parte del Estado provincial. Los nuevos mecanismos abordaron, en primer término, los aspectos técnico-constructivos centrándose principalmente en lograr un mejoramiento en la calidad de las obras que había caído a niveles alarmantes. La gran limitación de este periodo fue de carácter político: el ente provincial se vio en la necesidad de intervenir para resolver conflictos generados en comunas gobernadas por el mismo partido político y en OSC cuyos dirigentes eran también militantes políticos afines.

La tercera etapa, iniciada en el año 2000, mediando una nueva gestión y en un nuevo escenario político, profundizó el rumbo ya iniciado. Puede caracterizarse por el mantenimiento y profundización del objetivo de la etapa anterior -mejorar la calidad de las obras- sumando, además, la reactivación de gran cantidad de emprendimientos paralizados, el reordenamiento financiero, la preocupación por aumentar la transparencia del sistema, por erradicar el clientelismo y proteger los derechos de los asociados.

Como síntesis de la década de los noventa se podría sostener que Mendoza se incorporó de manera plena en el marco nacional a través de un modelo de política habitacional que la caracterizó en un doble sentido:

- a) por un lado, mediante principios y programas innovadores se anticipó a otras provincias en la implementación de una política basada en la descentralización

⁷⁰ La provincia de Mendoza fue gobernada durante tres periodos consecutivos por el justicialismo (1987/99).

efectiva hacia los municipios, la participación de la comunidad, la ampliación de la oferta habitacional, la transformación de la obra pública en obra privada.

- b) Por el otro, se convirtió en escenario de un modelo que entró en crisis hacia fines de la década fundamentalmente por problemas de debilitamiento de los mecanismos de control por parte del Estado y de la instalación de prácticas en la sociedad civil que impidieron la creación del capital social y humano necesario para alcanzar un verdadero desarrollo social.

7- El fin de una década y el comienzo de una nueva gestión

El nuevo gobierno (Roberto Iglesias 2000/2004) delineó su propuesta habitacional marcando, por un lado, claras diferencias con la gestión anterior que había sufrido serios cuestionamientos en la implementación de la política habitacional y cuyas consecuencias todavía se hacían sentir y, por otro lado, dando muestras de continuidad frente a principios que habían mostrado su fortaleza para convertirse en pivotes de una política de estado: descentralización y participación.

En este último sentido, se establecieron como objetivos y estrategias de política (I.P.V.2000):

- *"garantizar la efectiva participación de los demandantes en el proceso y fortalecer las mecanismos de organización de la demanda.*
- *Perfeccionar la distribución de los recursos FONAVI en forma descentralizada a los municipios."*

Pero, por otro lado, gran parte de los objetivos y estrategias propuestos mostraban una clara voluntad de cambiar el rumbo frente a prácticas que habían sido altamente cuestionadas durante la gestión anterior:

- *"construir con muy buena calidad de obra.*
- *incrementar la productividad del sistema*
- *erradicar el clientelismo político*
- *atacar la corrupción y lograr la transparencia del sistema*
- *mejorar la calidad de los servicios que presta el Estado Provincial y municipal en el sector habitacional".* En este sentido se proponía, entre otras estrategias, *"garantizar efectivos controles sobre el gasto y la inversión".*

Finalmente los objetivos que parecían otorgar mayor identidad a la gestión:

- *"armonizar y coordinar las políticas de vivienda con otras áreas de gestión del estado"* de modo de superar el aislamiento del sector frente a propuestas integradoras de políticas.
- *"promover la inversión de capitales privados".* En este sentido se proponía impulsar esquemas conjuntos de financiamiento entre el Estado y el capital

privado e incorporar al sistema a las pequeñas y medianas empresas constructoras.

En el año 2003 se puso en marcha un nuevo programa destinado a asentamientos informales: Programa Habitacional para Asentamientos (PROHAS) que se encuentra actualmente vigente y al que hacemos referencia en el apartado siguiente

La acción de las diversas gestiones de gobierno provincial en el marco de macro procesos socio económicos de carácter nacional e internacional -según ha sido descripta en apartados anteriores-, además de la ocurrencia del sismo 1985, dan cuenta de la evolución de la situación en los asentamientos informales de la provincia, según se observa en los gráficos N° 3 y 4.

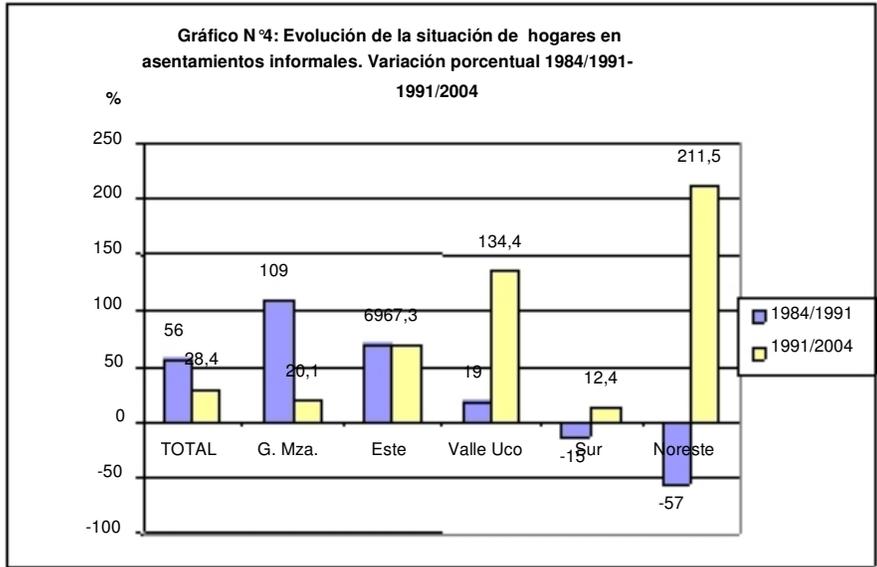
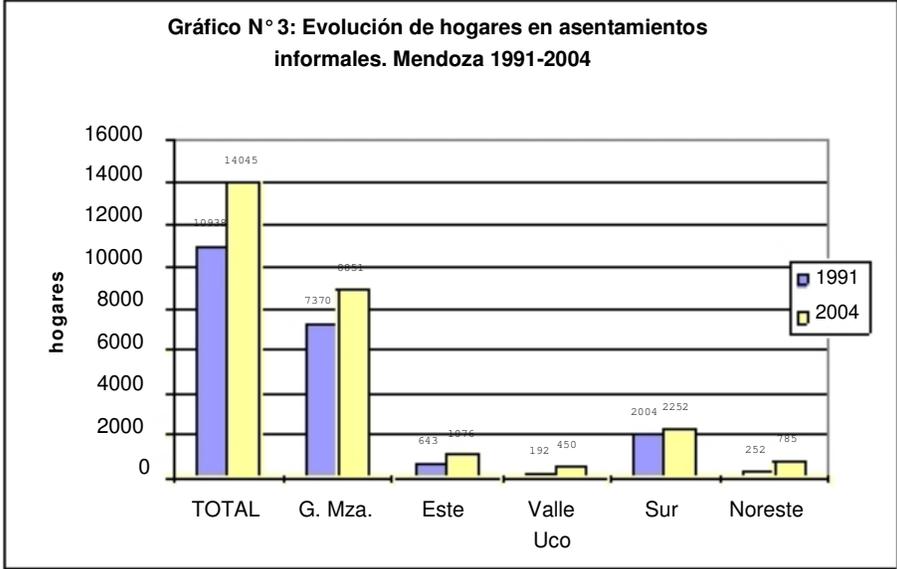
Evidentemente, el crecimiento del fenómeno de los asentamientos al comienzo del nuevo siglo muestra niveles muchos más moderados que durante los ochenta. Se trata, en realidad, más que de un aumento en la cantidad de asentamientos, de un proceso de densificación de los existentes: se observa que la cantidad de villas se mantuvo relativamente constante (con excepción del NE provincial) ⁷¹ con un aumento en el número de hogares residentes. Este ritmo más lento en el crecimiento se ha dado a pesar de los efectos de la grave crisis ocurrida en el país durante el 2001/2002 y del aumento de la pobreza ocurrido durante la década.

No obstante, si se comparan estas cifras con la evolución los componentes del déficit habitacional, se observa que, mientras todos ellos han disminuido, el fenómeno del déficit en los sectores de pobreza crítica ha seguido una tendencia opuesta. En efecto, no obstante los esfuerzos realizados, la proporción de hogares en villas aumentó levemente en la Provincia, alcanzando un 3.42% del total de hogares en el 2004.

El modelo descentralizado de política habitacional permitió que algunos municipios encararan intervenciones muy decididas para dar solución a este sector de la población.

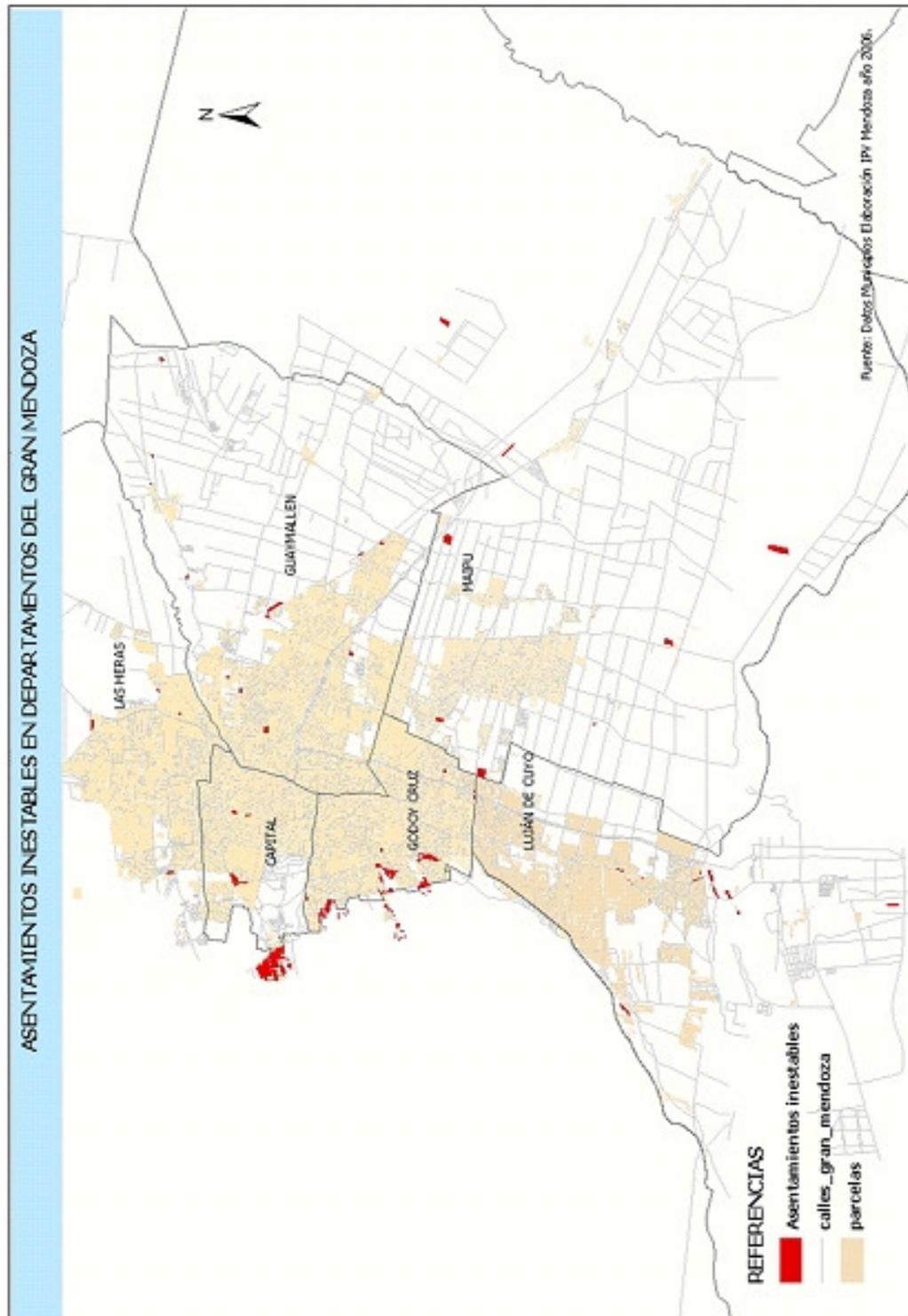
La actual gestión (Julio Cobos 2004-2007) otorga un fuerte impulso al tema habitacional en especial y a la necesidad de intervenir de manera decisiva en torno a los asentamientos informales de la provincia. Uno de los pilares programáticos fue su propuesta de terminar definitivamente con el problema de los asentamientos inestables.

⁷¹ Los departamentos del Noreste provincial son los que concentran los mayores niveles de pobreza de la provincia y tienen predominio de actividades productivas rurales, lo cual otorga a los asentamientos particularidades distintivas que los alejan de las características propias de las grandes villas urbanas.



Fuente: elaborados según datos de: DEIE. *Villas Inestables de la Provincia de Mendoza* en base a información del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y sistematización del IPV en base a información municipal (2004).

Villas y Asentamientos del Gran Mendoza- 2004



7.1. El Plan Estratégico Mendoza Sin Villas

Se trata de un programa de inclusión social, a implementar en cuatro años, que articula diversos programas con fuentes de financiamiento internacional, nacional y provincial. Abarca áreas urbanas y rurales en todo el territorio de la provincia. (CNV, 2004). Es decir, ha sido concebido como un programa de articulación de fondos de distintos origen cuyos destinatarios son los hogares en situación de pobreza radicados en asentamientos informales. Ello supone:

- El manejo de un volumen considerable de recursos
La focalización social y territorial
- La posibilidad de actuar en forma masiva sobre este tipo de asentamientos.
Una concepción integral de atención de la pobreza.

El modelo de política habitacional en la provincia permite: la intervención descentralizada hacia los municipios y la participación de OSCs.

Para abarcar el amplio espectro de problemas vinculados con el hábitat de los asentamientos informales se articulan los siguientes programas:

- PROMEBA (Programa de Mejoramiento Barrial, con financiamiento internacional)
- PROHAS (fondos FONAVI)
- PROSAC (Programa de Saneamiento para poblaciones en Situación de Carencia)
- PROMES (Programa de Obras Menores de Saneamiento)
Mejor Vivir (financiamiento nacional)
- Plan Federal de Construcción (financiamiento nacional)

Debido al particular énfasis otorgado en este artículo a la política habitacional de Mendoza y a la mayor difusión a nivel nacional de programas como PROMEBA y Mejor Vivir y Plan Federal de Construcción, se desarrolla en particular el programa PROHAS, de origen provincial.

7.2. El Programa Habitacional Para Asentamientos. (PROHAS) (Resolución IPV 141/03)

Según se ha visto, este programa se formuló en el año 2003 durante la gestión de Roberto Iglesias y en sus fundamentos, particularmente extensos, quedan en evidencia los principios generales en los que se basa:

En primer lugar, se inscribe en los siguientes objetivos de la política de vivienda formulados para el periodo 2000-2003:

- *Distribuir equitativamente los recursos del Estado en los distintos estratos de la demanda habitacional*

Garantizar la efectiva participación de los demandantes en el proceso.

- *Armonizar y coordinar las políticas de vivienda con otras áreas de gestión del Estado; acción social, desarrollo agropecuario, planificación territorial, uso del suelo y medio ambiente.*

Retoma la idea - plasmada también en el PPEVI - de que "cada asentamiento precario está determinado por una compleja conjunción de situaciones y problemas que requieren creatividad y el planteo de soluciones a medida para cada caso".

Además, confirma el criterio de considerar al municipio como el actor que se encuentra en mejores condiciones para diseñar las respuestas más adecuadas a cada caso.

Parte de la "convicción de que (en los programas anteriores) no se han aprovechado suficientemente las potencialidades existentes en las familias y de la necesidad de satisfacer sus demandas y expectativas ofreciendo soluciones habitacionales adecuadas a los deseos, capacidades y posibilidades de cada familia".

El concepto más novedoso que incorpora es la perspectiva de la *integralidad*, al afirmar que las "soluciones deben enmarcarse en objetivos de producción y mejoramiento del hábitat social y físico en todas sus escalas y en un sentido integral. En la misma dirección se considera que las acciones en torno a la vivienda no son suficientes y requieren de su complementación con otras relativas al desarrollo social para aspirar a los objetivos de *sustentabilidad*."

Prevé además, la "necesidad de planificar la radicación o erradicación de los asentamientos no planificados en el marco de una *estrategia de ordenamiento territorial* que otorgue un espacio físico urbano a los sectores más desfavorecidos y que atienda a las particulares necesidades de estos sectores sin descuidar los objetivos a escala de los núcleos urbanos en su conjunto

Apunta a "profundizar los esfuerzos de valorización del hábitat producido a través del financiamiento público, *invirtiendo no solo en la vivienda sino en mejorar la calidad del asentamiento en su conjunto y el entorno.*"

La *segregación social* se trata de mitigar disminuyendo la escala de los conjuntos destinados a población homogénea desde el punto de vista socio económico por lo que se ha establecido un máximo orientativo de cincuenta viviendas en cada barrio. Esta preocupación por la *inserción territorial y la segregación social*, no aparece en los anteriores programas y se inscribe en los lineamientos del actual enfoque urbano-territorial,

Del mismo modo que los programas anteriores, permite financiar todo tipo de destinos: compra de terrenos, regularización dominial, núcleos húmedos,

ampliaciones y terminaciones, obras de urbanización o viviendas completas a ejecutarse en procesos de radicación o de erradicación y relocalización

Los actores participantes del Programa, son los mismos que participaban de los programas anteriores: el Instituto Provincial de la Vivienda, los Municipios y las organizaciones de base comunitaria que nuclean a los pobladores de los asentamientos, asignándole a cada uno de ellos los mismos roles que ya venían cumpliendo en el modelo de política provincial y a los que se ha hecho referencia en párrafos anteriores.

El tema de la *participación* merece un análisis más detenido: por una parte incorpora una novedad importante en relación a las O.S.Cs. al asegurar la participación en el proyecto a aquellos pobladores que no perteneciera a alguna O.S.Cs.; se elimina, en consecuencia, la obligatoriedad de atención a la demanda organizada. El fundamento de esta medida se encuentra en los abusos que cometieron algunos dirigentes en perjuicio de hogares de los asentamientos, a través de exclusiones arbitrarias y de la incorporación con carácter de asociados de población no perteneciente al asentamiento. Como contrapartida, se fortalece la promoción de la participación a través de la asistencia técnica de trabajadores sociales contratados para cada proyecto. A través de este mecanismo se procura fortalecer la participación de todos los pobladores y disminuir el poder discrecional de algunos dirigentes.

Otros aspectos nuevos, también orientados a disminuir el poder que habían alcanzado algunas organizaciones de base, se vincula con la *reinstalación de la modalidad de licitación pública* para la ejecución de las obras a través de empresas constructoras que había sido abandonada hacía casi una década. Se busca, de este modo, a volver al concepto de *obra pública* que había sido dejado de lado a principios de los noventa. Detrás de esta decisión se procura lograr mayor celeridad en las obras acotando los plazos de ejecución. Diversas experiencias de la década anterior de proyectos destinados a la radicación/erradicación de villas que demandaron varios años de ejecución, dificultaron la posibilidad de resolver el problema habitacional a todos los habitantes del asentamiento y generaron enormes costos sociales y económicos (ej. Erradicación de los B° Flores y Olivares de Capital o radicación del B° Santa Teresita del departamento de Las Heras).

Esta medida se complementa con la exigencia de que los *Municipios sean garantes del crédito* otorgado a las O.S.Cs. Este es uno de los cambios más trascendentes de este programa puesto que, si bien mantiene la posibilidad de la construcción por administración mediante entrega directa del crédito a las organizaciones de base - tal como ocurría en Municipios y Desarrollo Comunitario- obliga al Municipio a

transformarse en garante del mismo con aprobación del Concejo Deliberante. En la práctica, esta cláusula significaría la desaparición de la construcción por administración y la vuelta lisa y llana a la construcción a través de empresas. El fundamento subyacente que las empresas serían los actores más idóneos para construir y que las O.S.Cs. deberían abocarse a promover el desarrollo social.

Por último, la incorporación de la figura del *leasing* (alquiler con opción a compra) como modalidad para disminuir la brecha entre el costo de las viviendas y la capacidad de pago de los hogares, permite establecer una cuota simbólica accesible a los ingresos de los beneficiarios. Más allá de la letra de la norma, diversos inconvenientes de tipo legal han retrasado su efectiva implementación.

Hasta el momento la intervención a través de este programa ha sido muy escasa: sólo se han ejecutado dos barrios.

8. Resultados e impactos

El principal objetivo que ha guiado estas páginas ha sido el de vincular el diseño de programas provinciales destinados a la atención de asentamientos informales con determinadas categorías de análisis para concluir sobre su grado de adecuación a las dimensiones seleccionadas.

No obstante ello, y más como hipótesis que como conclusiones definitivas, esbozaremos algunas líneas respecto de los resultados alcanzados en su implementación

Tomando como marco de referencia las cinco posibles áreas para analizar el impacto de programas habitacionales según la propuesta de Camilo Arriagada (2006) podríamos arriesgar las siguientes conclusiones:

En relación a la **provisión de vivienda adecuada**, se considera que la calidad habitacional lograda medida en la perspectiva de "antes" y "después" de la intervención, se ha alcanzado suficientemente pues todos los proyectos han provisto de viviendas aptas, con todos los servicios y adjudicadas en propiedad a muy bajo costo. En este sentido se lograron satisfacer al menos tres de las necesidades habitacionales básicas propuestas por Joan Mac Donald: protección ambiental, saneamiento y confort y estabilidad residencial.

En cambio si incorporamos al análisis la superficie alcanzada vinculada directamente con la satisfacción de otra necesidad básica -la de "independencia habitacional"- cuya satisfacción al interior de los hogares se puede medir a través del espacio disponible por habitante, es posible concluir que ha sido insuficiente en PPEVI comparada con los restantes programas ya que después de veinte años no todos los barrios han recibido nuevos créditos para ampliación y continúan con las

superficies originales de 32 m², según registros del Instituto Provincial de la Vivienda.

En los programas Hábitat Básico y Municipios y Desarrollo Comunitario las superficies originales oscilaron entre 40 y 50 m² obteniendo así una mejor calidad habitacional.

Por último, los conjuntos Prohas, han alcanzado superficies mayores aún. En algunos conjuntos de este Programa el tamaño de las viviendas se ha adaptado al número de miembros de los grupos familiares. (ej. B^o Fuerza Segura y Los Peregrinos

La focalización es una característica de todos los programas analizados, destinados específicamente a atender a hogares que habitan en asentamientos informales. La única excepción la constituye el Programa Hábitat Básico que tuvo una focalización más débil debido a que no se destinó exclusivamente a sectores de extrema pobreza.

Respecto del área de impacto vinculada con **el logro de mayor participación**, no poseemos evidencia empírica directa pero, estudios anteriores de nuestra autoría realizados sobre política habitacional en la provincia, nos permiten arriesgar la hipótesis de que el nivel de participación ha ido en aumento desde su ausencia casi total en PPEVI, hasta niveles altos de participación en Hábitat Básico y Sub-programa Villas del Programa M y DC. No obstante, en ocasiones, ha estado circunscripta a las comisiones directivas de las organizaciones de base, sin llegar a involucrar a toda la comunidad.

En relación a la **satisfacción del usuario**, y según resultados de investigaciones anteriores (Braverman, Lentini, Palero y otros, 1992) los niveles de satisfacción alcanzados por usuarios de viviendas de interés social dependen en gran medida de la situación habitacional inicial. Los ex residentes en asentamientos que acceden a una vivienda, por el hecho de haber padecido situaciones críticas de déficit habitacional son, en líneas generales, los grupos que alcanzan mayores niveles de satisfacción

Por último, reflexionando en torno a los resultados alcanzados por estos programas en relación a su capacidad para **favorecer barrios y ciudades integradas**, que es el aspecto que reviste mayor complejidad, cabe realizar las siguientes consideraciones: estudios anteriores realizados en algunos departamentos de la provincia concluyen que los conjuntos destinados a población de asentamientos informales siguen siendo en los años noventa los que presentan localizaciones más desfavorables. (Lentini Palero, 2001)

En aquellos casos en los que, siguiendo recomendaciones que gozan de alto nivel de consenso en torno a las ventajas de la radicación por sobre la relocalización, se optó por radicar los conjuntos en localizaciones no periféricas, si bien se obtuvieron mejoras en cuanto a calidad de vida de la población, no pudieron generarse verdaderos procesos de integración socio territorial.

Se pueden citar varios ejemplos de radicación de asentamientos. De ellos, son particularmente interesantes las experiencias de radicación de dos asentamientos populosos localizados en áreas centrales. El B° Lihue de más de mil familias en el departamento de Guaymallén (Gran Mendoza) y el B° Santa Teresita en el departamento de Las Heras, también en el área metropolitana. En el primero, se regularizó la tenencia de la tierra y fue dotado de urbanización e infraestructura. Las familias que no pudieron quedarse por falta de lotes disponibles, fueron trasladadas a terrenos aledaños (B° San Sebastián y San Sebastián II). Sucesivamente se fueron construyendo, en el entorno, nuevos barrios estatales. Ello permite volver sobre el siguiente párrafo del trabajo citado: "En conclusión, primero el Instituto Provincial de la Vivienda y, luego, el Municipio actuaron en pos del objetivo de mejorar la situación habitacional de población radicada en el lugar pero, además, autorizaron la construcción de nuevos barrios en terrenos aledaños, dando lugar a un proceso de concentración de población de composición social homogénea de la cual, más del 60% proviene de villas inestables. Intervenciones como ésta, que provocan la concentración espacial de familias de escasos ingresos, generan condiciones propicias para la perpetuación de subculturas marginales, dando lugar a la reproducción y profundización de profundos procesos de exclusión social."

Las ciudades son siempre escenarios de integración y exclusión social, por ello Sabatini (1999) (2001) afirma que los habitantes de los distintos barrios oscilan entre el sentido de constituir comunidad -que favorece la integración social- y el sentido de excluir a otros.

La escala geográfica de la segregación tiene gran importancia al momento de definir las posibilidades concretas de integración social. Cuando el tamaño de los barrios crece más allá de cierto punto, quedan relativamente aislados de los otros grupos sociales, reforzándose los sentimientos de exclusión y segregación territorial.

Conclusiones

La provincia de Mendoza tiene una larga historia de pobladores que fueron resolviendo su problema habitacional asentándose en terrenos fiscales o de terceros: los primeros asentamientos se establecieron en el Gran Mendoza en las

décadas del veinte y el treinta, conformados en sus inicios por unas pocas familias. Su crecimiento fue relativamente lento hasta los años setenta. Las crisis de las últimas dos décadas desencadenaron un importante aumento en la cantidad de asentamientos y de los hogares que vivían en ellos. Ya no se circunscribieron al área metropolitana, sino que se desarrollaron en las ciudades más importantes del interior de la provincia y aún en las villas cabeceras de los departamentos más pequeños.

Durante los sesenta y hasta mediados de los años setenta, se registraron las primeras experiencias destinadas a satisfacer las necesidades habitacionales de los habitantes de villas y asentamientos que luego se continuaron en los diversos programas que se han descrito en estas páginas y que ponen de manifiesto la preocupación por el tema por parte de los gobiernos de distinto signo político.

El repaso cronológico de los programas y la aplicación de las categorías analíticas de las que partimos (Cuadros N° 1 y 2) permite ver la paulatina incorporación de conceptos y principios vinculados con las nuevas ideas prevalecientes a nivel internacional.

La idea de la multisectorialidad y multidimensionalidad de los programas como atributo relevante para atender situaciones de pobreza, se incorpora hacia fines de los noventa, en consonancia a las tendencias predominantes en la época.

Los programas, en general, son poco sensibles a atender situaciones heterogéneas de vulnerabilidad social.

La participación y descentralización, han sido atributos de relevancia en los programas en consonancia con la particularidad de la política provincial.

Sin embargo, la integración socio territorial sigue siendo un desafío de envergadura, más allá de algunas acciones que quedaron a nivel de intenciones y con enorme variabilidad entre municipios.

Cuadro N°9 : Análisis de los programas según las categorías analíticas propuestas.

PROGRAMA	Multidimensionalidad y multisectorialidad	Heterogeneidad, sensibilidad hacia grupos vulnerables	Participación, asociación	Descentralización e integración a nivel municipal	Integración a nivel ciudad	Sustentabilidad de los programas
PPEVI	Es un programa sectorial (de vivienda)	No la contempla	Participación de los interesados como mano de obra en sistemas de ayuda mutua-	Centralizado a nivel provincial	No lo explicita como objetivo del programa	Relativo a cada uno de los barrios
HABITAT BÁSICO	Es un programa sectorial (de vivienda)	No la contempla	Incorpora a las OSC como actores relevantes en el sistema.	Incorpora la participación de los municipios con un rol definido.	No se explicita como objetivo del programa	Potencial por la incorporación y participación de OSC
MUNICIPIO Y DESARROLLO COMUNITARIO	Es un programa sectorial (de vivienda)	No la contempla	Incorpora a las OSC como actores relevantes en el sistema.	Se formaliza la descentralización hacia los municipios (dec. 3462/92)	No lo explicita como objetivo del programa.; algunas radicaciones que se ejecutaron supusieron una intención de integración social y territorial. Diferencias entre municipios.	Potencial por la incorporación y participación de OSC
PROHAS	Promueve la multisectorialidad y adopta una visión multidimensional de la pobreza.	No la contempla explícitamente	Si bien contempla la participación de las OSC, en los hechos restringe indirectamente la participación de OSC como destinatarios del crédito. Promueve la participación por otros mecanismos.	Descentralizado	Explicita la necesidad de planificar la radicación o erradicación en el marco de una estrategia de ordenamiento territorial. Aspecto ambiental	Potencial por la incorporación y promoción de la participación de OSC
MENDOZA SIN VILLAS (PROHAS)	Promueve la multisectorialidad y adopta una visión multidimensional de la pobreza	No la contempla explícitamente	SI	Si	si	Prematuro evaluar

Fuente: elaboración personal

Cuadro N°10 Innovaciones conceptuales incorporadas por los programas.

PROGRAMA	INNOVACIÓN CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
PPEVI	<p>Vivienda progresiva (vivienda núcleo) Versatilidad: adaptar cada solución a las características del problema singular. Asignación de fondos específicos de origen provincial Régimen de tenencia: comodato, alquiler o propiedad Amplios métodos de subsidios sociales: parciales o totales Sistemas de ejecución de obras flexibles : Esfuerzo propio y ayuda mutua (asistencia técnica y financiera a cargo del IPV), tradicional (a cargo IPV) y combinaciones entre ambos (asistencia técnica del IPV) Promueve la utilización de materiales y técnicas de la industria local. Incorporación de las entidades intermedias como potenciales sujetos de crédito.</p>
HABITAT BÁSICO	<p>El concepto de solución habitacional: la vivienda como un proceso gradual de satisfacción de necesidades y no como un producto acabado. Ampliación de la oferta habitacional. Incorporación de los municipios como actores en el sistema y las entidades intermedias. Germen de la descentralización y participación de modelo posterior.</p>
MUNICIPIO Y DESARROLLO COMUNITARIO	<p>Descentralización hacia los municipios. Participación de OSCs. Magnitud de los recursos incorporados (FONAVI) Cofinanciación. Elimina el sistema de obra pública. ('90) Crédito a las entidades intermedias (obligatorio)</p>
PROHAS	<p>Garantizar la efectiva participación de los demandantes. Integralidad e intersectorialidad (gestión coordinada intermunicipal/ comisión multisectorial por proyecto) Atención masiva con consideración de situaciones particulares. Ordenamiento territorial (enfoque urbano territorial) Elimina la obligatoriedad de pertenecer a una entidad intermedia para recibir el crédito. (créditos individuales) No exige la constitución formal de las OSCs (personería jurídica) Municipios como garante de los créditos entregados a las OSC. Prevé dos sistemas: crédito a las OSC y licitación pública Incorpora contratación de asistencia social y técnica con financiamiento estatal específico. Tamaño reducido de los emprendimientos: no más de 50 unidades. (criterio orientativo) Créditos sucesivos de distintos gobiernos. Concepto de leasing. Importancia del proyecto social</p>
MENDOZA SIN VILLAS	<p>Creación de una unidad administrativa especial en la que se articulan fondos de distinto origen. Concepción integral de atención de la pobreza.</p>

Fuente: elaboración personal

En relación a la implementación, un aspecto a destacar es la aplicación sucesiva de diversos programas a través de la acción de distintos gobiernos para resolver el problema de algunos asentamientos: por ej., a) en terrenos adquiridos con un programa, se construyeron viviendas con otro programa ; b) en otros casos, se aumentó la superficie de las viviendas de un barrio ya construido - núcleos PPEVI se ampliaron a dos dormitorios a través de Hábitat Básico- c) también se intervino a través de sucesivos créditos otorgados en el marco de distintos programas y de los sucesivos gobiernos.

En cuanto a los barrios construidos destinados a población de asentamientos, se observan algunos rasgos comunes:

Viviendas: como puede observarse en las fotografías, se trata de unidades terminadas generalmente de dos dormitorios, de mediana superficie. La mayor parte de las viviendas núcleo fueron ampliadas.

Localización: predominantemente periférica y algunas radicaciones en áreas centrales dentro de la trama urbana sin suficiente evaluación de impacto territorial y social (ej. B° Lihue y Santa Teresita). Según ha sido señalado en investigaciones que hemos realizado con anterioridad, en algunos casos, las sucesivas intervenciones del estado en este tipo de asentamientos ha ido generando importantes procesos de segregación socio territorial. (Lentini, Palero, 2001).

Sin embargo, y a pesar de que no ha sido tratado exhaustivamente en estas páginas, es posible afirmar que, con frecuencia, los modos de implementación estuvieron relativamente alejados del espíritu de las normas escritas. En algunos casos, se impuso la óptica vivendista y, en otros, la debilidad de los mecanismos de control generó alargamiento de plazos de obra, recursos no invertidos totalmente en obra, conductas clientelares y corruptas de algunos dirigentes, etc. (Palero, Lentini, 2002). Estas fallas, de distinto tipo disminuyeron, el impacto de los resultados alcanzados.

La reciente implementación del Plan Mendoza Sin Villas abre un nuevo capítulo que todavía es prematuro evaluar. Se conjugan, por primera, vez una voluntad política expresada claramente y una cantidad de recursos volcados al sector como no se había logrado con anterioridad: recursos internacionales (BID), nacionales, (planes federales de vivienda y otros) y provinciales, que están articulándose en la atención de asentamientos. Al momento de evaluar sus resultados será necesario tener especialmente en cuenta los siguientes aspectos: la movilización de recursos

familiares, la integración a la ciudad formal, y el impacto en salud pública y pobreza dura. (Arriagada, 2006)

En el actual contexto de crecimiento económico, aumento del empleo y disponibilidad de nuevos recursos para la vivienda social es posible pensar en una sustancial reducción de hogares que padecen déficit crítico en villas y asentamientos. Ello, sin desconocer que, llevar a la práctica concreta los objetivos establecidos en las normas escritas, sigue siendo en parte una deuda pendiente.

Finalmente, otro aspecto aún no resuelto es la escasa confiabilidad de la información disponible, de carácter exclusivamente cuantitativo. La necesidad de disponer de sistemas de información confiables y permanentemente actualizados, así como la necesaria incorporación de información de carácter cualitativo que posibilite un conocimiento más preciso tanto de los asentamientos como de los resultados e impactos producidos por los barrios construidos como respuesta a las necesidades de la población que habita en villas y asentamientos, debe ser encarada con premura por el gobierno provincial. Ello abre posibilidades para estimular nuevos espacios en la actividad de investigación

ANEXO

Cuadro N° 11: Evolución de la situación en villas y asentamientos. Mendoza 1984-1991.

Zona	1984		1991		Variación 1984/1991	
	Cantidad de villas	Cantidad de hogares	Cantidad de villas	Cantidad de hogares	%	Cantidad de hogares
TOTAL	119	7.020	133	10.938	56	3.918
Gran Mendoza	48	3.530	83	7.370	109	3.840
Este	14	380	17	643	69	263
Centro Oeste	4	161	6	192	19	31
Sur	28	2.368	20	2004	-15	-364
Noreste	25	581	7	252	-57	-329

Fuente: Elaborado según datos de: Relevamiento efectuado por Municipios y Ministerio de Bienestar Social en: *Fundamentos del Proyecto de Ley N° 5.309/85; DEIE Villas Inestables de la Provincia de Mendoza* en base a información del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

Cuadro N° 12 Hogares en villas por región. Mendoza. 1991

Región	Total de hogares	Hogares en villas	%
TOTAL PROVINCIA	360.464	10.938	3.03
Gran Mendoza	226.674	7.370	3.25
Este	44.159	643	1.46
Centro Oeste	19.534	192	0.98
Sur	58.628	2004	3.42
Noreste	11.469	252	2.20

Fuente: Elaborado según datos de: *DEIE Villas Inestables de la Provincia de Mendoza y Censo de Población y Vivienda 1991..*

Cuadro N° 13: Evolución de la situación de villas y asentamientos informales en la provincia de Mendoza- 1991/ 2004

Zona	1991		2004		Variación 1991/2004	
	Cantidad villas	Cantidad de hogares	Cantidad de villas	Cantidad de hogares	%	Cantidad de hogares
TOTAL	133	10.938	155	14.045	28,4	3.107
Gran Mendoza	83	7.370	83	8.851	20,1	1.481
Zona Este	17	643	21	1.076	67,3	433
Valle de Uco	6	192	10	450	134,4	258
Zona Sur	20	2004	21	2.252	12,4	248
Zona Noreste	7	252	20	785	211,5	533

Fuentes: Elaborado según datos de: *DEIE Villas Inestables de la Provincia de Mendoza* en base a información del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991; sistematización del IPV en base a información municipal.

CAPITULO V
EL ENFOQUE ELEGIDO PARA EVALUAR PROGRAMAS DESTINADOS
SECTORES DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA.

Desde una óptica evaluativa, el objetivo en este apartado es presentar el enfoque desde el cual se realizará un balance de lo actuado por el PMB en nuestra provincia.

En este sentido se ha tomado la propuesta de Ronaldo Ramírez (2002 y 2003) que permite establecer criterios cualitativos para evaluar hasta qué punto las políticas y programas son o no consistentes con las proposiciones de la nueva concepción de

la pobreza ⁷². Es decir, se pretende calificar a la política en términos de su contribución a la disminución de la pobreza. Para ello se transforman los atributos de la pobreza en criterios cualitativos de evaluación. Según esta propuesta, las categorías analíticas para examinar y evaluar políticas y programas son:

- **Multidimensionalidad y multisectorialidad:** Las numerosas carencias que caracterizan la vida de los pobres, cuya simultaneidad se manifiesta explícitamente, requiere de intervenciones integrales que coordinen las acciones de los diversos sectores que tradicionalmente han dividido el trabajo de las instituciones públicas y privadas (vivienda, salud, educación, empleo y otros).
- **Heterogeneidad, sensibilidad con respecto a los grupos vulnerables y las condiciones de género:** la heterogeneidad, como atributo de la pobreza, señala un alejamiento de la imagen convencional de los pobres como un grupo social uniforme y permite su conceptualización como un componente complejo e internamente diferenciado. La sensibilidad complementa esta perspectiva e implica la orientación de las acciones hacia grupos especialmente vulnerables, identificando sus necesidades y demandas específicas.
- **Participación, asociación:** la participación es el atributo con el mayor potencial para producir cambios significativos en las políticas y prácticas de vivienda, así como en las estructuras de poder político y administrativo.
- **Descentralización e integración municipal:** la descentralización a nivel municipal resulta ser el nivel más apropiado para que se haga efectiva la participación ciudadana. Esta requiere del uso y creación de estructuras institucionales regulares, reconocidas, con poder político y acceso a

⁷² El enfoque cualitativo y participativo del que parte, concibe a la pobreza como una condición multidimensional, influida por factores culturales, locales y sociales, interpretada de manera diferente por las personas que la viven y vivida de manera distinta por estas personas de acuerdo a su género, edad, origen étnico y habilidades..

recursos. Hoy, existe consenso en que esas estructuras debieran estar ubicadas a nivel municipal.

Integración a nivel de la ciudad. La búsqueda de la integración de los

- sectores más pobres a nivel de la ciudad es objetivo prioritario a nivel de cualquier política social. La segregación/integración residencial deber ser especialmente considerada como atributo evaluador de políticas de vivienda. La ciudad es concebida como un marco global y eficiente para la integración social.

CAPITULO VI

EL PROMEBBA EN LA PROVINCIA DE MENDOZA (Godoy Cruz)

Al inicio de esta investigación se estaban ejecutando 4 proyectos PROMEBBA en la provincia: en Godoy Cruz (Campo Papa), en Guaymallén (San Vicente / Los Olivos), en Capital (Nueva Esperanza/ Andino) y en Maipú (25 de mayo).

Según se ha visto, nuestra provincia, a su vez, ha puesto en marcha el Plan Estratégico Mendoza sin Villas (2004) que pretende integrar diversos programas destinados a la atención de la población en asentamientos informales, con financiamiento internacional, nacional y provincial: el PROMEBBA, los fondos FONAVI a través de la operatoria PROHAS (Programa Habitacional para Asentamientos) , el PROPASA (Provisión de agua potable, ayuda social, y saneamiento), el PROSAC (Programa De Saneamiento para Poblaciones en Situación de de carencia) y el PROMES (Programa de Obras Menores de Saneamiento para la provisión de agua potable.). Se trata de un ambicioso plan de inclusión social, a implementar en cuatro años, destinado a los que se encuentran en situación de pobreza y al que se ha hecho referencia en el capítulo IV.

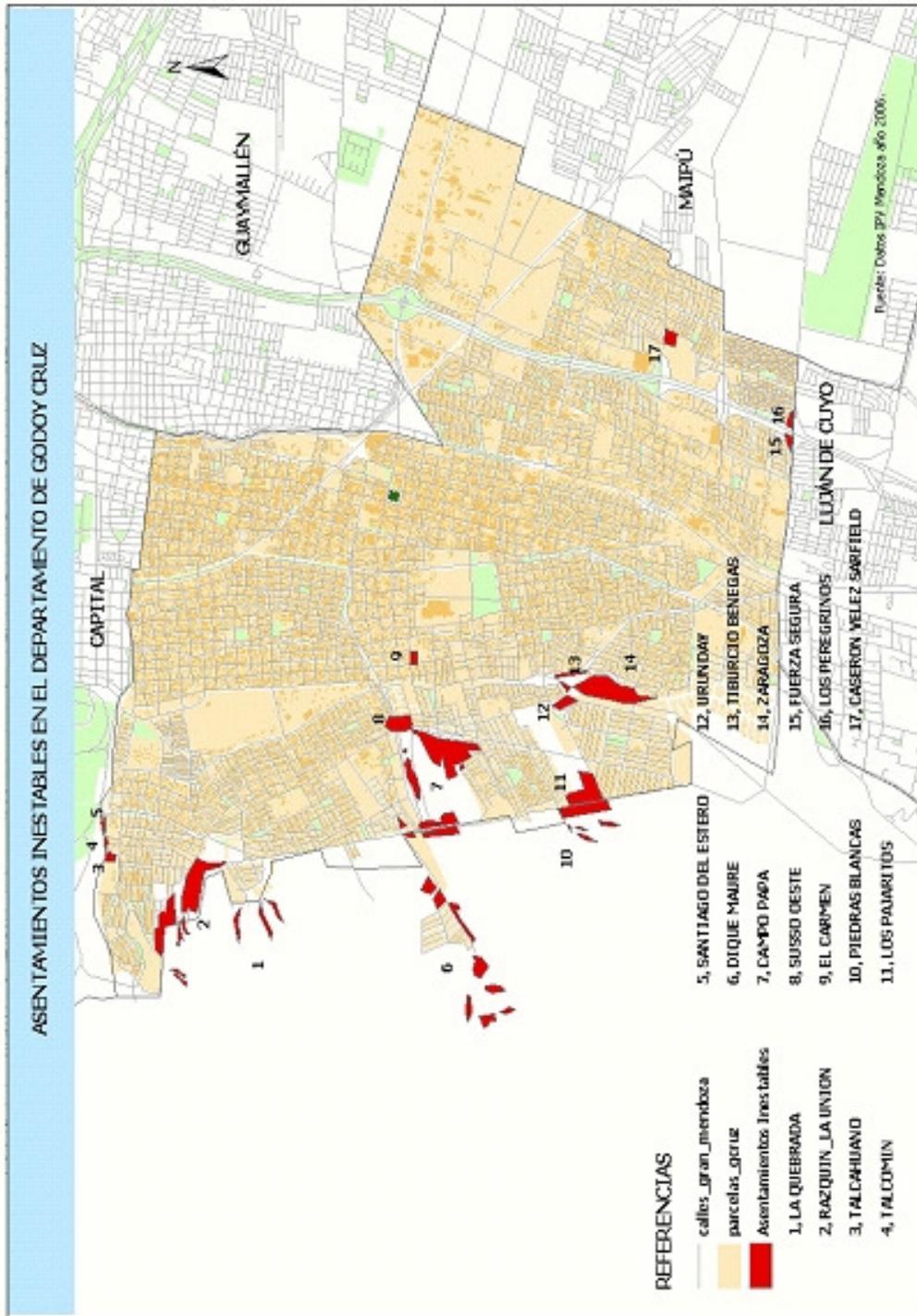
1. El Marco legal del PROMEBBA en Mendoza

Si bien el Contrato de Préstamo N° 940/OC se suscribió el 20 de febrero de 1997 entre el Banco Interamericano de Desarrollo (Bid) y el Banco Nación, la Provincia de Mendoza se incorpora al Programa recién en el año 2000 con la aprobación de la **Ley 6847** que en su artículo 1º autoriza al Poder Ejecutivo a suscribir con la Nación un **contrato de préstamo "subsidiario"** destinado a obtener financiamiento del PROMEBBA. El endeudamiento se autoriza hasta la suma de seis millones trescientos sesenta y cuatro mil ciento veinte dólares. Este importe se integra por \$4.107.800 aportados por el BID y \$2.256.320 como contrapartida de la Nación. El art. 5º faculta al Poder Ejecutivo a afectar en concepto de garantía, los fondos de la coparticipación de impuestos (Ley N° 23.548).

El art. 8º dispone que los montos establecidos serán distribuidos en forma equilibrada territorialmente en los Municipios que participen, adhieran y cumplieren los requisitos del Promeba

La Provincia asume el pago del treinta por ciento (30%) de los montos efectivamente desembolsados por el Banco y transferidos por la Nación. El total del

VILLAS DEL GRAN MENDOZA



compromiso asumido por la Provincia será totalmente amortizado a más tardar el día 20 de febrero de 2022 ⁷³.

Actualmente, el organismo ejecutor del Programa es el Instituto Provincial de la Vivienda. ⁷⁴ y, en su ámbito, se ha creado la Unidad Ejecutora Provincial del PROMEBA. ⁷⁵

2- EI ESTUDIO DE CASOS: PROMEBA EN CAMPO PAPA (Godoy Cruz)

Se presentan en este capítulo y los subsiguientes, los resultados de las tareas de relevamiento efectuadas en la provincia de Mendoza: el análisis de cada uno de los casos seleccionados y las conclusiones a las que se ha arribado. Los casos sobre los que se ha trabajado son: el asentamiento Campo Papa (Godoy Cruz), San Vicente/ Los Olivos (Guaymallén).

En términos generales, se ha sistematizado toda la información secundaria proveniente de archivos de municipios, Instituto Provincial de la Vivienda, otras fuentes documentales nacionales y locales y de la información primaria producida a partir de observaciones en terreno, entrevistas a miembros de los equipos técnicos y a dirigentes y vecinos de las comunidades involucradas.

2.1 Caracterización del caso seleccionado: Campo Papa

2.1.1- Historia del Barrio y sus organizaciones.

Se trata de un antiguo asentamiento, que se origina en la década de los '40, ubicado en la zona pedemontana del Departamento de Godoy Cruz, provincia de Mendoza. (ver mapa con ubicación). La villa Campo Papa, si bien al momento de constituirse formaba parte de la periferia urbana, en la actualidad se ha yuxtapuesto a la trama del Gran Mendoza a través de los procesos de crecimiento urbano. No obstante, al momento de iniciarse las acciones del Programa, se podía sostener que se trataba de población social y territorialmente excluida de la "ciudad formal".

Hace 85 años, alrededor de 40 familias provenientes de Maipú y Rivadavia se asentaron en la zona para trabajar en las antiguas ripieras Los Barrancos. Hacia mediados de la década de los '50, frente al crecimiento de las actividades extractivas, los terrenos fueron comprados por el señor Papa quien cedió parte de los mismos para permitir el asentamiento de nuevas familias vinculadas con el trabajo en las ripieras. Con el paso de los años, las actividades de extracción

⁷³ (art. 4°), Ley 7182/ 04 que además autoriza el aumento del financiamiento a 38 millones de dólares. Esta suma está integrada por U\$S 24.529000 en concepto de aportes del BID y U\$S 13. 271000 contrapartida Nación.

⁷⁴ (art. 9°) Ley 7218 / 04.

⁷⁵ Decreto N° 2286/

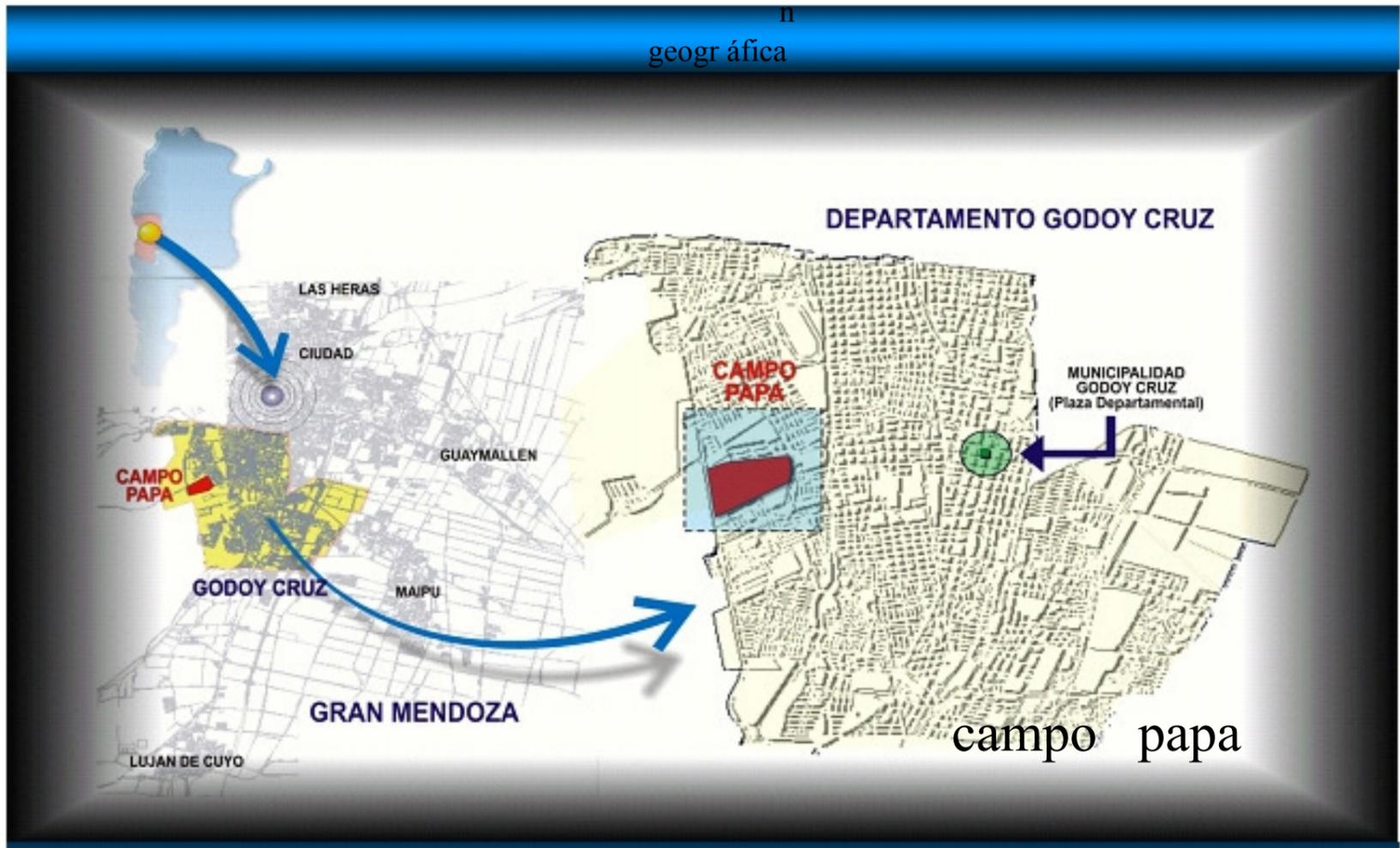


Fig. N° 1: CAMPO PAPA: situación geográfica
Fuente: Municipalidad de Godoy Cruz

CAMPO PAPA



produjeron el agotamiento del suelo y significaron la reubicación laboral de los pobladores, parte de los cuales subsistieron - y subsisten- a partir de la recolección de residuos sólidos urbanos.

Los vecinos se constituyen organizativamente en la década de los '80 a través de la Mutual "La Esperanza" que, hasta el momento, ha encarado la ejecución de 3 barrios a través de diversas operatorias oficiales. (La Esperanza I, II y III).

Al momento de iniciarse el proyecto existía, además, la Cooperativa Jardín Sarmiento.

2.1.2- Características demográficas y socio económicas de la población de la villa.

Hacia la década de los '70 la villa contaba con, aproximadamente, 60/70 familias. Aluviones, el sismo de 1985, las migraciones y el crecimiento natural y las crisis económicas, produjeron un notable incremento de la población durante los '70, '80 y décadas siguientes. En el año 2000, los datos del censo llevado a cabo por el Municipio (Municipalidad de Godoy Cruz, 2000), daban cuenta de la existencia de **3623 habitantes (846 familias)** residentes en 796 viviendas (734 lotes).

Las características sociodemográficas de la población son propias de población en situación de extrema pobreza: elevado número de menores de 12 años (42%); jefes de familia en situación de desocupación o precariedad laboral (50% viven de los ingresos generados a partir del manejo clandestino de residuos sólidos urbanos (eufemismo por "basura") y 23% de changas); un 50% de la población sólo ha completado la escuela primaria, y un 23% tiene estudios primarios incompletos o no ha estudiado

2.1.3. Situación urbana y habitacional antes del proyecto.

Al momento de iniciarse el proyecto el 99% de los hogares habitaban viviendas precarias (tipo B), con deficiente prestación de servicios: conexión clandestina de electricidad (65%), sin inodoro con descarga de agua (95%) y con disposición de excretas en pozo ciego (97%).

En materia ambiental, la disposición de residuos sólidos de los hogares representa un problema de envergadura: la totalidad de los habitantes del asentamiento se deshacen de los residuos que producen de manera individual, volcándolos a los cauces, a los fosos de las ex - ripieras o a otros espacios vacíos. A ello se suma la actividad laboral de buena parte de los pobladores vinculada con el manejo de R.S.U. (Residuos Sólidos Urbanos) (eufemismo por "basura").

3. PROMEBA en Campo Papa

El proyecto ("Campo Papa: radicación y erradicación de barrios") con el cual se interviene el asentamiento supuso, para algunas familias, la posibilidad de consolidarse en la parcela que ocupaban, para otras la de relocalizarse fuera del asentamiento en alguna vivienda financiada con recursos estatales o de relocalizarse al interior del asentamiento luego de que se redefinieran y redistribuyeran los lotes.

Al momento de iniciarse la intervención, el asentamiento estaba integrado por aproximadamente 800 familias, de las cuales 540 se han radicado y 200 se relocalizan en dos barrios (La Esperanza III y Barrio Jardín Sarmiento).(ver mapa: Fig. 2).

El financiamiento de las acciones llevadas a cabo se compone de recursos provenientes de varios programas de diversos niveles jurisdiccionales: PROMEBA (55%), IPV-Gobierno (39%) y Municipalidad de Godoy Cruz (6%) sobre un total de \$15.540.133 que totaliza el programa de inversiones. Las relocalizaciones se financiaron en su mayor parte con recursos del I.P.V y Municipalidad de Godoy Cruz.

Las acciones de mejoramiento urbano incluyen:

- regularización del dominio sobre la tierra, obras de infraestructura pública (agua, cloacas, gas, alumbrado público,
- parquización y arbolado público, espacios verdes, red vial (mejoras y ensanche de algunas calles)
- obras de infraestructura privada (núcleos húmedos, núcleos secos, desagües pluviales intradomiciliarios, segado de pozos, equipamiento comunitario) y
- obras complementarias (defensas, rellenos, obras de seguridad, nexos, etc.
- acciones de mejoramiento ambiental, desarrollo social, acompañamiento
- legal.

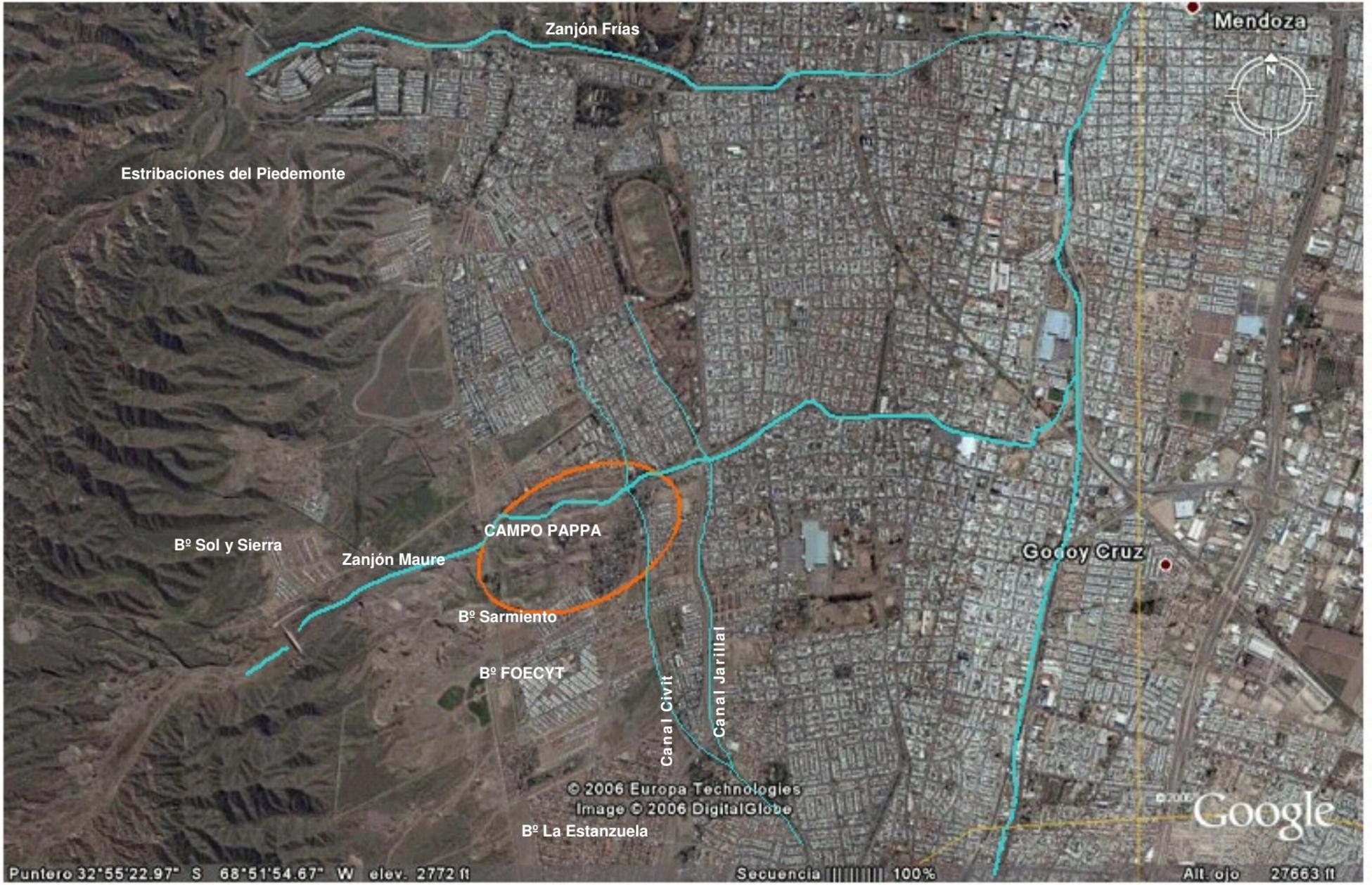
El proceso de radicación y consecuente regularización de la tierra se realizó sobre terrenos de propiedad del I.P.V que transfirió la titularidad a título gratuito.

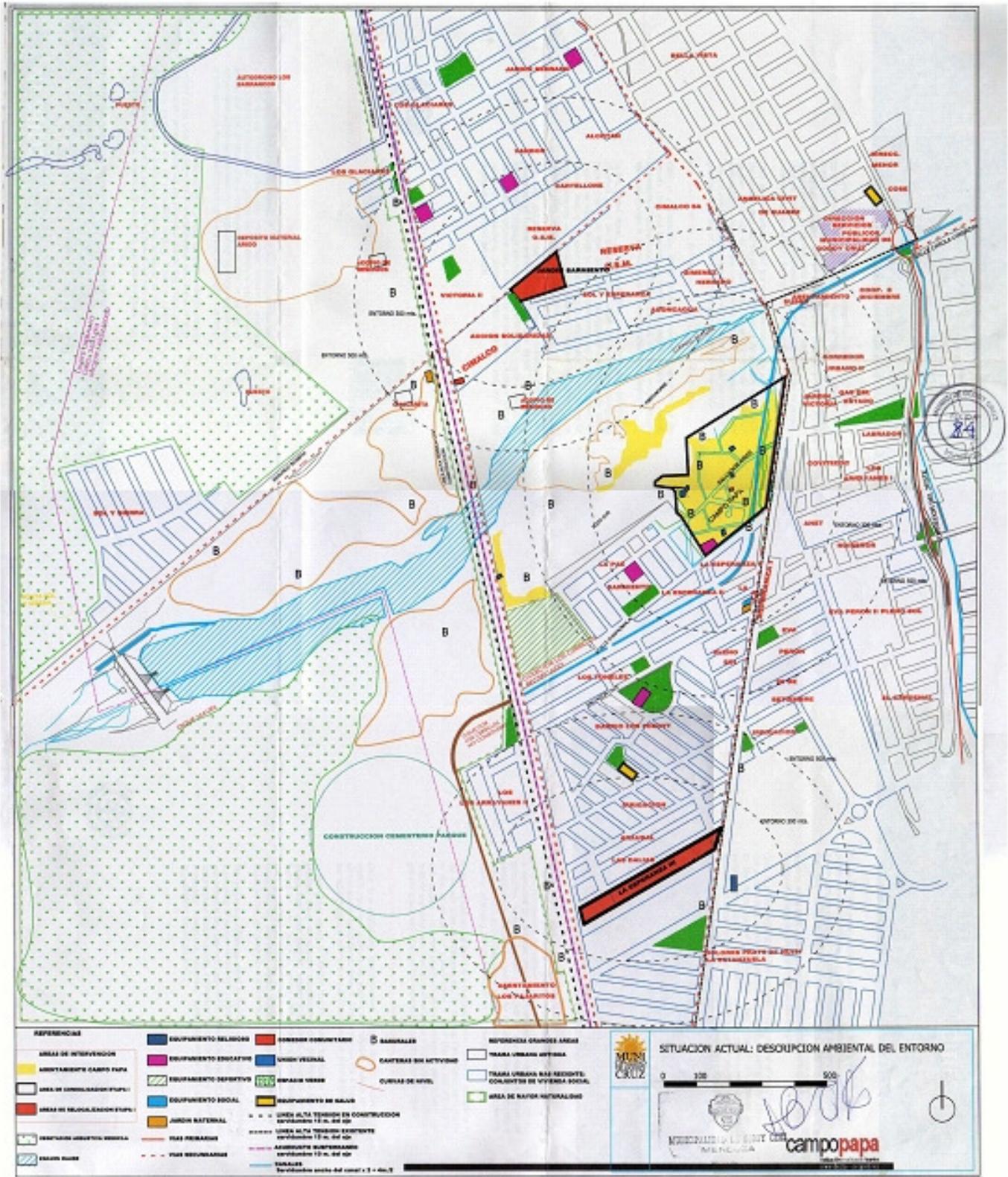
A través de los procesos de relocalización se han construido dos barrios: La Esperanza III (42 viviendas completas) y Barrio Jardín Sarmiento. (102 viviendas completas).

4. La observación en el terreno:

Mediante registro fotográfico se ha captado el estado de avance de las obras en el asentamiento y el desarrollo de las relocalizaciones en B° Sarmiento y La Esperanza III. (ver páginas anexas con registros fotográficos)

CAMPO PAPA ENTORNO





En febrero del 2006 se había realizado el 70% de las obras previstas. No obstante, la imagen urbana de la zona consolidada sigue siendo, hasta el momento, la de un asentamiento informal.

5. El punto de vista de los miembros del equipo técnico.

Se trató de una entrevista grupal con todos los miembros del equipo técnico: trabajadora social, técnica en minoridad y familia, agrimensor, ingeniero, abogado, arquitectos. Los profesionales de cada área refieren sus logros y dificultades en la marcha del proceso:

Desde el área social: se destaca, como uno de los mayores logros, el nivel de confianza que se ha desarrollado en la comunidad:

"esta confianza es clave y funcional obtenerla y mantenerla en este contexto de población en donde la misma ha sido dañada en reiteradas oportunidades por propuestas unidireccionales que no han podido ser concretadas" ⁷⁶

"...El éxito que se está teniendo con este proyecto es porque la gente cree en nosotros como personas, porque hasta no hace mucho desconfiaban del proyecto. Siempre nosotros prometimos cosas que podíamos hacer y hablándoles claro, hace dos años y medio que nosotros cumplimos y la agente nos cree..."

Además, a través de estrategias participativas se ha llevado a cabo el proceso de *cicatrización* de espacios públicos (mecanismos de control y protección de espacios públicos por parte de los vecinos para evitar la usurpación y uso con fines distintos a los previstos).

Se han desarrollado tareas de capacitación y asistencia técnica: uso adecuado y mantenimiento de las nuevas instalaciones y talleres de capacitación en actividades de pronta salida laboral. Esta es la modalidad, señalada por el ET, a través de la cual se ha logrado hacer participar a los vecinos.

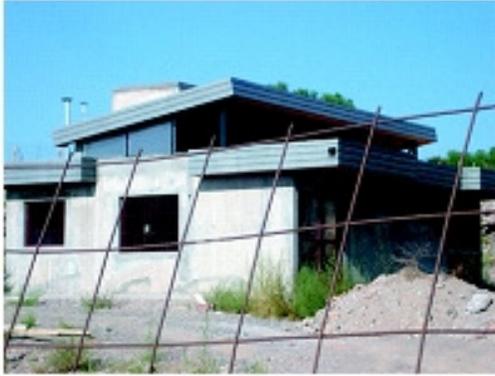
Es decir la *participación es inducida básicamente a través de actividades de capacitación y es percibida como difusión de información sobre el Programa y respuesta a convocatorias del equipo técnico.*

Entrevistada: - "Antes me sentía como sin fuerza porque no lograba la participación y no sabía qué estrategia implementar....."

Entrevistador: - ¿Y cuál es tu indicador de participación?

⁷⁶ Informe de profesionales del Área Social en Campo Papa (2006)

EQUIPAMIENTO Bº CAMPO PAPA



SUM en construcción



Escuela Pirovano

EX- RIPIERA CAMPO PAPA



Ex- ripiera



Ex- ripiera

INSTALACION DE NUCLEOS HUMEDOS Bº CAMPO PAPA



Núcleos Húmedos



Núcleos Húmedos

CAMPO PAPA



Señal venta de droga



Vivienda precaria

PROCESO DE RELOCALIZACION DE VECINOS DE CAMPO PAPA: ESPACIO VERDE



Juegos infantiles. Al fondo Solidaridad



Juegos infantiles en espacio verde próx.

CAMPO PAPA ERRADICACION PARA PROXIMO ESPACIOS VERDES



A erradicar próximo espacio verde



Sector de la villa próximo espacio verde

PROCESO DE RELOCALIZACIÓN DE VECINOS DE CAMPO PAPA:
Bº LA ESPERANZA III



Viviendas nuevas La Esperanza III



Viviendas nuevas La Esperanza III



Bº Arausal frente a la Esperanza III



En construcción Bº La Esperanza III

PROCESO DE RELOCALIZACIÓN DE VECINOS DE CAMPO PAPA:
Bº JARDÍN SARMIENTO



Bº Jardín Sarmiento



Bº Jardín Sarmiento
(Programa Campo Papa)



Duplex en construcción



Bº en construcción

Entrevistada: - La convocatoria, cuando hacés un plan de información a vecinos a través de folletos y recibís la respuesta con la presencia de ese vecino"

En general, se destaca el claro apoyo de los dirigentes, pero una débil participación de las bases.

El ET (Equipo Técnico) refiere, en este aspecto, la *débil representatividad de las organizaciones existentes:*

- "ellos [los dirigentes] persiguen intereses económicos...lo que ellos quieren [los vecinos] es más unión entre ellos"

- "Mucha gente ha sido estafada por las uniones vecinales. Ellos no creían en este proyecto hasta 10 meses después que empezamos, veían la obra y no creían que se iba a terminar; entonces, todo eso atentaba contra la credibilidad nuestra. Hemos logrado inserción como grupo de trabajo: ahora la obra está semi parada y nosotros entramos al barrio y no nos hostigan ni nos maltratan."

El equipo que desarrolló la propuesta de Desarrollo Social, percibe las situaciones de "relocalización" como las más complejas de este proyecto.

*"El equipo entiende que se hace necesario acentuar la delicadeza de las acciones en tanto se está afectando, al modificar los espacios físicos, el esquema referencial de los vínculos socio afectivos de la población. **Partimos del supuesto que todas las poblaciones que emigran tienen tendencia a producir mayor patología** por la consecuencia que tiene el proceso de enfrentarse a lo nuevo y la despedida de lo viejo y sobre todo, por la vulnerabilidad emocional a la que queda expuesta el grupo familiar al atravesar este proceso de cambio. Para esto se están realizando acciones anticipatorias a los cambios concretos con las instituciones que recibirán a la población a relocalizar. Se está coordinando con escuelas y centros de salud que contendrán y deberán derivarán sistemáticamente a las familias afectadas a otros centros de atención de mayor proximidad geográfica."*

(PROMEBA, Propuesta de Desarrollo Social) [el resaltado es nuestro]

Desde el área ambiental: se destacan labores en relación a: control de vectores contaminantes, modificación de los hábitos de conducta en torno a higiene urbana y mejora en la toma de conciencia sobre este tema.

En el imaginario de los técnicos la idea de "cambiar la cultura de la gente con relación a la basura" y "educarlos para lograr un cambio para pasar de un

asentamiento a un barrio" resulta una fuerte motivación para el logro de las metas del proyecto.

Se resaltan las particularidades del Proyecto Campo Papa en relación a otros proyectos de la nación: su complejidad y el nivel básico de las primeras intervenciones:

- *"estamos trabajando sobre lo básico: por razones de índole económica el 80% trabaja del "cachureo" [sic] (basura) para dar de comer a los chanchos y a ellos mismos...entonces, el mayor impacto es la basura"*

Desde el punto de vista de la necesidad de generar alternativas que permitan la reconversión laboral de los pobladores, el ET está proyectando, con apoyo del municipio, la creación de una microempresa o cooperativa formada por los mismos vecinos y que sea la encargada de la limpieza del barrio. El sistema ha sido tomado de Rosario Hábitat donde ha mostrado buen funcionamiento. A través de convenios con el INTA se está trabajando, además, con proyectos de energías alternativas, huertas orgánicas, provisión de semillas, etc.

Desde al área legal: fundamentalmente se ha avanzado en la toma de conciencia por parte de la población sobre la importancia del proceso de regularización dominial y el asesoramiento en acciones tendientes a la efectiva regularización de la propiedad de cada uno de los vecinos sobre su lote. El desarrollo de capital ciudadano ha sido claro objetivo de los profesionales. No obstante no resulta claro (al momento de esta entrevista) el porcentaje de familias que logrará la escrituración de los terrenos:

Entevistado: - "se sabe que es imposible lograr el 100% de la escrituración, de eso somos conscientes, pero creo que se va a lograr en un 80%".

Es decir que se sabe, y acepta, que un porcentaje de la población permanecerá dentro de la situación de informalidad, aunque con mejoras en la calidad de vida.

Si bien, parte de los pobladores dejan traslucir su *temor a no poder afrontar el pago de los servicios* que supondrá la regularización de su situación dominial, ello no habría sido causa de las demoras en las escrituraciones.

Entevistado: -"A través de los talleres, se les ha informado [sobre el pago de servicios], pero tratamos de no hacer hincapié en eso, pero no para engañarlos, sino que les explicamos que para poder integrarse a la sociedad, hay que asumir sus obligaciones.....el temor es que mucha gente, tiene miedo de que no les alcance la plata para afrontar los servicios, pero no lo ven como un impedimento para escriturar"

La necesaria regularización del dominio sobre la tierra, requirió de la sanción de una ley (N° 7050/02) especial para el caso de Campo Papa que, en los hechos, no ha significado otra cosa que la legitimación del fraccionamiento espontáneo realizado por la población. La ocupación de la tierra a través de los años, había generado lotes que podían oscilar entre los 90 m y 500 m y la producción de una trama urbana imposible de acogerse a los términos de la actual ley de loteos de la provincia.

Un aspecto de considerable importancia es la *dudosa aptitud de los terrenos* para soportar mejoras futuras, según surge de la opinión de diversos especialistas en el tema. Durante la gestión para obtener la transferencia gratuita de los terrenos, el equipo legal utilizó en sus recomendaciones argumentos en tal sentido:

-Entrevistado: "además, hice una recomendación desde el punto de vista que los terrenos no eran aptos porque antes había sido un basural, y no era justo que a la gente se les transfiriera el terreno; si bien se puede mejorar, hace falta mucha plata por invertir; además, considero que si hubo un error en la formulación, hay que asumirlo"

Desde el área de obras: se reconoce un avance del 70% en las obras de infraestructura pública, infraestructura privada y en obras complementarias.

Durante la entrevista a los miembros del equipo surge, además, el tema de la participación de la comunidad en los procesos iniciados. En general se pudo apreciar que se trata de una *participación inducida a través de actividades que acompañan fundamentalmente el avance de las obras*. Los habitantes intervienen como mano de obra en tareas constructivas del barrio o de mantenimiento y limpieza; además, según se ha señalado, participan en tareas de capacitación y asistencia técnica (talleres de salud e higiene, huertas orgánicas, tecnologías alternativas, capacitación en *souvenirs*, etc.) que tienen que ver, más que nada, con procesos de inclusión y promoción social.

Otras categorías emergentes a partir de entrevistas al Equipo Técnico:

La oferta del Promeba: mejoramiento barrial.

Los miembros del equipo muestran cierta cuota de *escepticismo y resignación respecto de la oferta de PROMEBA:*

Entrevistador: - "¿Cómo ves vos esto de que la gente no tiene casa y el proyecto es de infraestructura?"

Entrevistado 1: - "Lo más lógico era hacer viviendas; no sé si alcanzaba la plata, no sé si en este terreno. Estamos apuntando al

*proyecto Mejor Vivir para que con dos proyectos se pueda hacer el barrio....**empezamos al revés, pero es lo que tenemos, pero apostamos a que siga..**" [el resaltado es nuestro]*

*Entrevistado 2: -"Lo vuelvo a reiterar, va a mejorar su calidad de vida, pero **no cumple con la finalidad que pretende la gente, que es una vivienda digna**; la gente no entiende por qué se les hacen las calles, las acequias, las veredas y se les explicó que, cuando salió el proyecto, la Argentina no tenía plata y el BID financia únicamente mejoras y no contempla la construcción de viviendas" [el resaltado es nuestro].*

Según los entrevistados, algunas familias han "optado" por permanecer en el asentamiento y canjear su posibilidad de relocalizarse ("enroque") en los barrios Jardín Sarmiento y La Esperanza III, por el temor a no poder pagar los servicios y el reducido tamaño de las casas.

Conflicto entre Personas/instituciones:

Se trata de un Equipo Técnico que, según se pudo apreciar, ha logrado, con el paso del tiempo y no sin la necesaria superación de tensiones internas, una buena cohesión y sus miembros están altamente motivados e involucrados con la tarea que realizan. No obstante, la historia de la constitución del equipo, deja traslucir la existencia de conflictos, sobre todo a nivel de relaciones institucionales. El ET tiene una estrecha vinculación e identificación con el Municipio y reconoce sus orígenes como equipo municipal; además, evidencia una relación distante y conflictiva con la UEP.

Entrevistador: "¿De quién (es) dependen? ¿A quién (es) consultan, plantean dudas o problemas? ¿A quién (es) reportan?"

Entrevistado: "La Municipalidad de Godoy Cruz, es la única que nos soluciona los temas; nosotros necesitamos insumos: camiones para la recolección de residuos, materiales para el veterinario, materiales para emergencia climática y todas esas cosas vienen desde el Municipio.Nos costó amoldarnos a un controlador [sic]. Nosotros veníamos muy bien como equipo municipal, pero como Promeba es el que gestiona y pone la plata, tiene que tener un ente controlador. Nos costó a nosotros, y a ellos, adaptarnos."

La sostenibilidad del proyecto

La valoración respecto de los resultados alcanzados *relativiza la posibilidad de alcanzar verdaderos procesos de inclusión social*. Se enfatiza, especialmente, la integración física a nivel de la trama urbana que se logrará, aunque la misma no

garantice verdaderos procesos de inclusión social; para ello se requeriría de intervenciones integrales y multisectoriales:

Entrevistador: "¿De acuerdo a los resultados alcanzados hasta ahora y a los pronósticos que vos te formulas para el futuro, cuando concluya la intervención social, creés que se habrán alcanzado avances concretos en la inclusión social de los habitantes del barrio?"

*Entrevistado: "Sí, si no, no estaría acá trabajando..... Más que nada [lo que se logrará] será la integración urbana; es como que el asentamiento va a ser un barrio y se va a integrar a la trama urbana. Pero esto es una forma de inclusión social: no alcanza con una política habitacional, o sea, hay que tender a una política educativa, de salud, de trabajo, **porque la gente dice que a ellos no les sirve de nada tener un lote si no tienen trabajo, si no tengo cómo pagar los servicios...si no tengo recursos...lo que quieren es una fuente de trabajo. Ese es su planteamiento y eso es lo real. Acá no podemos generar algo sin trabajo**". [el resaltado es nuestro]*

6. El punto de vista de los vecinos del asentamiento.

Durante las entrevistas emergen algunos temas de interés. Claramente aparecen los problemas de *identidad barrial, estigmatización territorial, la percepción de discriminación por parte de los "otros", y las estrategias para atemperar la discriminación y acceder al mercado laboral.*

Se transcriben algunos párrafos significativos en estos temas:

Vecina 1: "yo lo que veo es que, en el momento que inauguremos la obra, que si Dios quiere va a ser este año....hay que cambiarle el nombre al barrio, no quiero que se llame más Campo Papa..."

Vecina 2: "Aunque le cambien el nombre al barrio, va a seguir la misma historia...porque van a decir 'ese es el Campo Papa'; aunque le pongan otro nombre, es la misma gente y es la misma situación y va a seguir lo mismo."

Entrevistador: ¿Qué piensa la gente de afuera de la gente del Campo Papa?

Vecina 1: "...si decís Campo Papa, 'fuiste' porque te miran de arriba abajo y dicen 'ésta nos afana todo'..."

Entrevistador: ¿O sea que vos para tu trabajo pusiste la dirección como Barrio Jardín Sarmiento?

Vecina 1: "Ajah..."

No obstante, se *aprecian y valoran las mejoras alcanzadas* hasta el momento: mayor sensación de seguridad, mejoras en la prestación de servicios y *el impacto favorable que ha generado la intervención social.*

Vecina 1: "Ojo, pero el barrio ha cambiado mucho...está un poco más tranquilo. Antes era un despelote, ahora está más calmado, uno puede andar en la noche más tranquila, los muchachos chorean [sic] menos"

Entrevistador: ¿Desde cuándo ha cambiado?

Vecina 1: "...desde que empezó el proyecto y de ahí, de a poquito, empezó el barrio a cambiar; de ahí empezó la revolución que la Analía movía [promotora social], que había veces que la querían matar a la pobre".

7. El punto de vista de los dirigentes vecinales.

Una interesante entrevista, mantenida con una dirigente de La Mutual La Esperanza, permitió captar las aspiraciones de antiguos pobladores del barrio y su apreciación sobre el proyecto Promeba.

En el relato de la dirigente barrial, la *"erradicación total de Campo Papa"* aparece como un *antiguo anhelo inalcanzado* hasta el momento, a pesar de las sucesivas intervenciones parciales de La Mutual y la participación de otras organizaciones barriales que tuvieron algún tipo de participación en otras épocas (Cooperativa Sol y Sierra, Cooperativa Austral y Cooperativa Las Dalias).

Entrevistada: - "Nosotros teníamos un convenio que no se respetó desde el Estado ni desde el IPV, donde debíamos hacer la erradicación del Campo Papa...en definitiva,fracasa la total erradicación de Campo Papa.

Entrevistador: - ¿Por qué? ¿La idea original era erradicar?

Entrevistada: -Sí, erradicar.

Entrevistador: - Digamos: ¿eso es lo que querían los vecinos?

Entrevistada: -Eso es lo que querían los vecinos."

También se deja ver la *disconformidad con la oferta de Promeba (Mejoramiento Barrial)* y con la *oferta habitacional destinada a las relocalizaciones (dúplex):*

Entrevistador: "¿qué piensa Usted de la radicación y las obras de mejoramiento llevadas a cabo por Promeba?

*Dirigente vecinal: "Y, para mí, no es lo ideal; es decir, **cuando el Estado te plantea que es la única alternativa, la gente la toma , pero no es***

que la gente la quiera; es más, todavía no se consigue que la gente deje de vender los predios."

Entrevistador: ¿Se va mucha gente?

Dirigente vecinal: Varias se van por el tema de la inseguridad, es decir, **irá a quedar muy lindo Campo Papa con todo el Proyecto Promeba, pero, en definitiva, sigue siendo la villa Campo Papa;** muchos idealizan y dicen que con el tiempo se va a transformar, como el barrio San Martín, pero no...".[el resaltado es nuestro]

Los **dúplex**, en su perspectiva, rompen con la "cultura de tener el hornito, el arbolito, el patio...". Es decir, confrontan, en el imaginario colectivo, con la idea de lo que es una "casa":

"Y, con una vivienda que no es casa.....La gente no es que rechace la vivienda, la gente no quiere romper la cultura, entonces empiezan los enroques"

El **avance de las obras**, en su perspectiva, no ha roto con la *autoimagen de villa que persiste en el imaginario de los residentes*:

"Eso es Promeba hoy en Campo Papa; entonces, cuando dicen el 70%, se les empieza a inflamar la vena, porque nos preguntamos: ¿dónde está ese 70%? Está enterrado en los socavones, pero no en obras que puedan cotidianamente beneficiar a la gente".

Ello condice con la idea de que la única manera de poder romper con su "imagen de villeros" es "salir del barrio".

También surgen, durante la entrevista dudas sobre la *sostenibilidad física de las intervenciones* asentadas en terrenos de cuestionada aptitud, de *resignación frente a la oferta de mejoramiento de Promeba* ("o tomo esto o no tengo nada"), y una clara percepción de los *graves procesos de discriminación* que sufre la población residente, aún de sus vecinos aledaños.

Se valora especialmente, las *mejoras en seguridad y la disponibilidad de equipamiento escolar y de salud en barrios aledaños*, como mecanismo de integración social.

8. Observaciones en torno al proceso y los resultados alcanzados por el proyecto, según las categorías teóricas elegidas.

A partir de nuestras observaciones, entrevistas realizadas y análisis de documentos se pretende realizar una lectura del Proyecto siguiendo las categorías de análisis seleccionadas para tal fin. (ver **cuadro página...**).

CAPÍTULO VII
PROYECTO: BARRIOS ANDINO Y NUEVA ESPERANZA - LA FAVORITA
(Capital)

El proyecto de los Barrios Andino y Nueva Esperanza se encuentra entre los cuatro primeros que comenzaron a ejecutarse en la Provincia de Mendoza en el marco de PROMEBA y su fecha de inicio data del mes de setiembre de 2004.

Los barrios Andino y Nueva Esperanza son solo dos, de los quince que componen la barriada conocida como La Favorita, ubicada al oeste de Capital y desconectada del resto de la zona urbana por el parque General San Martín.

La Favorita limita al Este con el Parque y el Circuito El Challao - Cerro de la Gloria, al Norte con el Dique Papagayos, al Oeste con el Autódromo y al Sur con el Dique Frías.

Se extiende sobre las estribaciones del piedemonte en cañadones naturales, cauces pluviales y ríos secos que configuran una zona de riesgo aluvional. Algunos sectores se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad que otros. Este es el mayor riesgo ambiental a mitigar ya que las defensas existentes antes del proyecto eran insuficientes.

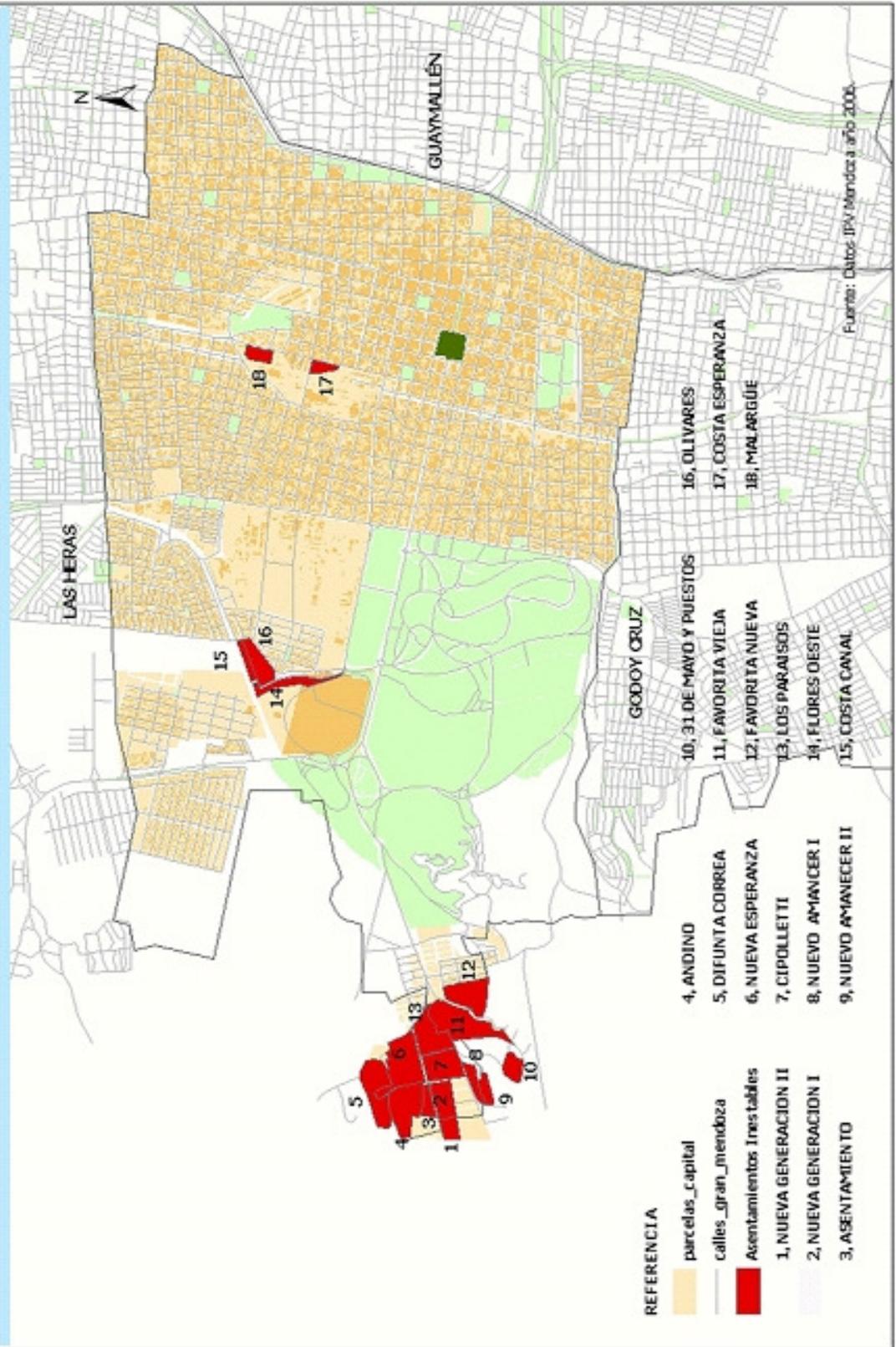
Los primeros pobladores se asentaron en lo que hoy se conoce como Favorita Vieja o Favorita Centro, en la década del cincuenta. Paulatinamente, con el asentamiento permanente de nuevas familias, este núcleo inicial fue creciendo e incorporando nuevos barrios en su entorno, hasta conformar un conglomerado de alrededor de 2.000 hogares.

Durante la década del 80 se produjo el crecimiento explosivo de La Favorita. El terremoto de 1985, la inmigración chilena y la crisis económica de esa época fueron los principales factores de crecimiento. Posteriormente, el incremento de los niveles de pobreza en la segunda mitad de los años noventa y la crisis económica de los años 2001 y 2002 influyeron en su crecimiento. También incidieron en su expansión la cercanía con la zona urbana de Capital y la facilidad para ubicarse en el piedemonte

En la década del 80 ya se habían conformado los barrios Andino, Nueva Esperanza, Cipolletti, Los Paraísos, Nuevo Amanecer, La Favorita Vieja, Favorita Nueva y Los Quince. En síntesis, la mayor parte de La Favorita se encuentra habitada desde hace aproximadamente veinte años.

El Proyecto PROMEBA que beneficia a los barrios Andino y Nueva Esperanza es parte de un programa de mayor alcance y antigüedad. Ya en el año 1989 se dictó el Decreto Provincial 3330 que creó la Comisión para la Planificación del Oeste de la

ASENTAMIENTOS INESTABLES EN EL DEPARTAMENTO DE CAPITAL



ERROR: syntaxerror
OFFENDING COMMAND: %ztokenexec_continue

STACK:

-filestream-