

Alternativas para el hábitat informal: análisis de la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales. El caso de la provincia de Mendoza (Argentina)

Por: Mercedes Lentini
y Delia Palero

En este artículo se analiza la política sobre asentamientos informales llevada a cabo por los distintos gobiernos de la provincia, desde la apertura del proceso democrático hasta la actualidad. Cada uno de los programas analizados se contextualiza en el marco de las transformaciones socioeconómicas que caracterizaron las décadas de los '80, '90, la década actual y en determinadas concepciones de política social.

El análisis de los programas se efectúa a partir de las siguientes categorías: segregación/integración residencial; potencialidad de los programas para enfrentar situaciones de pobreza; enfoques de los organismos internacionales en torno a la pobreza; derecho a la vivienda y derecho a la ciudad.

Abstract

In this article, slum policies during the time frame of different governments in the Province of Mendoza, since the opening of the democratic process to the present, are analyzed. Analytical interest is centered on different programs implemented in Mendoza, under various conceptions of social policies. Each one of these programs is studied in the frame of socio-economic transformations which were characteristics of the 80's, 90's and the present decade.

The following categories were considered for program analysis: housing segregation/ integration, program's potential to face poverty situations; focus on poverty of different international organizations, housing right and city right.

1- Introducción

Una recorrida a través de la historia social y económica de nuestro país permite sostener que los asentamientos informales¹ han sido motivo de atención e intervención por parte de gobiernos de diverso signo político a través de la formulación de programas o acciones específicas. Esta perspectiva muestra que la acción del Estado en la atención de este sector de déficit crítico ha sido pendular, oscilando entre las acciones de tolerancia a la informalidad, las erradicaciones compulsivas y las actuales radicaciones de mejoramiento barrial orientadas por el nuevo enfoque promovido por los organismos internacionales de financiamiento: incorporar los asentamientos informales a la ciudad formal y resolver *in situ* las deficiencias mediante intervenciones *integrales* (BID, 2007).

En este artículo se analiza la política sobre asentamientos informales llevada a cabo por los distintos gobiernos de la provincia de Mendoza, Argentina, 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 inclusión en determinadas concepciones de política social. Cada uno de los programas se contextualiza en el marco de las transformaciones socioeconómicas que caracterizaron las décadas de '80, '90 y la actual. De este modo, se encara el análisis de los siguientes planes y programas implementados en la provincia durante el período considerado:

- 1) Plan Provincial de Erradicación de Villas Inestables (PPEVI) (1985)
- 2) Programa Hábitat Básico (1989)
- 3) Programa Municipios y Desarrollo Comunitario (subprograma de Villas) (1995)
- 4) Programa Habitacional para Asentamientos - PROHAS (2003)
- 5) Plan Estratégico Mendoza Sin Villas (2004)

¹ La ineludible elección del término «asentamientos informales» utilizada para encabezar este artículo resulta de un eufemismo impuesto por el decoro académico que permite manifestar con suavidad ciertas ideas cuya franca enunciación resultaría malsonante. La soslayada expresión «villa miseria», cuya creación se atribuye a Bernardo Verbitsky en su novela «Villa Miseria también es América» (1957), sintetiza del mejor modo posible las peores condiciones de habitabilidad impuestas a cualquier familia argentina a lo largo de su historia. No obstante, y debido a que la expresión «villa miseria» o «villero» supone hoy un matiz francamente discriminatorio y excluyente, conservaremos, preferentemente, la referencia a «asentamientos informales» a lo largo del presente artículo.

2. Un marco conceptual para el análisis

El análisis de los programas se efectúa a partir de diversas perspectivas teóricas que enfatizan la consideración de las siguientes categorías de análisis:

1) Segregación/integración residencial: categoría central en todos los estudios sociales que hoy se ocupan de problemas vinculados con asentamientos humanos. Por segregación residencial se entiende «el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos» (SABATINI, CÁCERES, CERDÁ, 2001: 7). En nuestro estudio se hace especial referencia a la segregación espacial de grupos socioeconómicos².

2) Se ha tomado, además, 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 pobreza³. Es decir, se pretende calificar la política en términos de su potencialidad para enfrentar situaciones de pobreza. Para ello se transforman los atributos de la pobreza en criterios cualitativos de evaluación.

3) También se ha estimado conveniente tener presente los enfoques de los organismos internacionales en torno a la pobreza por medio de los cuales se sustenta el financiamiento de programas destinados al sector (BRAKARZ, 2002; DURAND-LASSERVE 2003; CORBALÁN, 2002; BARRETO, ZAVALA, 2004).

² Sobre el tema de la segregación residencial y las consecuencias que se derivan de la misma pueden consultarse, entre otros, los ya clásicos trabajos de: Rodríguez, Jorge y Arriagada, Camilo (2004) «Segregación Residencial en la Ciudad Latinoamericana» *EURE* (Santiago). [on line]. mayo, vol. 30, no.89 [citado 01 Julio 2006], p.05-24, <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004008900001&lng=es&nrm=iso>; Arriagada, Camilo, Morales, Nelson (2005), *La seguridad humana y su demanda de política urbana en Chile: una mirada al problema de la seguridad ciudadana desde la segregación y las edades*, Ponencia a la Conferencia Internacional CPTED: Seguridad ciudadana: innovación, participación comunitaria y diseño, Santiago de Chile. 2005; Arriagada, Camilo y Rodríguez Vignoli, Jorge «Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política», *Serie Población y Desarrollo*, N°47, CEPAL (LC/L1997-P), Santiago de Chile; Sabatini, F. (1999). *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*. Ponencia presentada al Seminario Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of New Millenium, Universidad de Uppsala, Suecia; Katzman, Rubén «Seducidos y abandonados: el aislamiento social e los pobres urbanos», *Revista de la CEPAL*, (75): 171-189.

³ 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.

4) Se recurre, además, a miradas que pretenden plantear la política social en términos de derechos humanos. Según este punto de vista, los individuos, en su calidad de ciudadanos, consumidores y productores, tienen un conjunto de derechos económicos, sociales y políticos indivisibles. La perspectiva del derecho a la vivienda y a la ciudad se destaca en la producción académica actual y sirve de sustento a importantes movilizaciones de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con problemas del hábitat (COHRE, 2004; Foro Social Mundial 2005; SOLIMANO, 2005).

Combinar estas perspectivas no ha resultado tarea sencilla, pero permitió recortar las siguientes dimensiones analíticas para realizar una primera lectura 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 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. Ésta requiere del uso y creación de estructuras institucionales regulares, reconocidas, con poder político y acceso a recursos. Hoy, hay consenso para que esas estructuras estén 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. Es decir, la sustentabilidad de los programas entendida como «viabilidad temporal»⁴.

- **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

2.1. El proceso de producción de las ciudades

También resulta necesario dejar traslucir los procesos a partir de los cuales se producen las ciudades. En este sentido, hemos tomado dos vertientes explicativas: una que se focaliza en procesos que tienen que ver con «los lugares» hacia los

⁴ En el marco del análisis de las políticas públicas, uno de los criterios más utilizados para el análisis/evaluación de políticas públicas, y uno de los más estrictos y ambiciosos, es el de sustentabilidad entendida como viabilidad temporal. En este sentido, políticas públicas no sustentables son aquellas que, aunque funcionales a ciertos objetivos, generan el suficiente nivel de conflicto como para terminar siendo abandonadas (MOSTAJO, 2000).

cuales se dirige el crecimiento de las ciudades (DONZELOT, J. 2004 cit. por: DONGIN, 2006: 250), y otra que enfatiza la lógica a partir de la cual se van privilegiando las intervenciones (CORAGGIO, 2001⁵; ABRAMO, 2003).

Jacques Donzelot ha desarrollado muy bien la idea de una «ciudad en tres velocidades», de una sociedad separada mediante tres entidades que, ignorándose mutuamente cada vez más, temiéndose en mayor o menor medida, alimentan la amenaza de la separación y desintegración. De este modo, describe un movimiento de **periurbanización** que se origina en la rururbanización de las clases medias, un movimiento de **relegación en zonas de viviendas sociales** y un movimiento de **gentrificación** es decir, reciclado de zonas residenciales antiguas convertidas en residencias de gran confort en el centro de las ciudades (movimiento doble que recalifica y descalifica los espacios).

José L. Coraggio y Pedro Abramo describen la producción de la ciudad a partir de la tensión emergente entre diversas lógicas que coexisten y movilizan la acción de múltiples agentes sobre el territorio: la **lógica del mercado**, según la cual la vivienda es entendida como mercancía y la ciudad como ámbito propicio de la especulación financiera e inmobiliaria (economía empresarial capitalista, en la terminología de Coraggio). Según esta perspectiva, el mercado es el asignador por excelencia del producto vivienda.

La **lógica de la necesidad**, orientada por la reproducción de la vida en las mejores condiciones posibles. De este modo, los más pobres se instalan en el territorio y producen el hábitat informal a través de la acción colectiva con ocupaciones urbanas de terrenos e inmuebles (economía popular). Ello implica el reconocimiento de un *mercado informal* (ABRAMO, 2003; CRAVINO 2006) cuyos agentes responden a una racionalidad diferente y desarrollan un entramado de relaciones de poder también diferente a las del mercado formal.

La **lógica del Estado**, que se basa en la búsqueda de legitimidad política a través de la provisión de viviendas y de infraestructura urbana (economía pública para Coraggio, orientada por la lógica de la reproducción/legitimación del poder político).

5 José Luis Coraggio (2001: 4) describe la economía urbana como una economía mixta, resultante de la articulación tensionante de tres lógicas y dominios de la economía: la *economía pública* –lógica de la reproducción/ legitimación del poder político–, la *economía empresarial capitalista* –lógica de la obtención de lucro y acumulación de capital– y la *economía popular* –lógica de la reproducción de la vida en las mejores condiciones posibles–.

De este modo, la sociedad civil y los individuos se someten a una decisión del poder público, que asume la responsabilidad de definir la selección que garantice el mayor grado de bienestar social.

Si bien estos tres sistemas pueden articularse y jerarquizarse de diversa manera, «El predominio de la lógica del capital-dinero y su acumulación sin límites viene generando sociedades urbanas duales y ello se expresa en una segregación socioespacial entre la *ciudad alta* y la *ciudad baja*». (CORAGGIO, 2001: 5).

La interacción entre estos procesos y la diversidad de lógicas que los sustentan, ayudan a comprender y contextualizar la intervención de los poderes públicos en el hábitat de los sectores más pobres.

2.2. Concepción de las políticas públicas

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 cierto sustrato racional en la acción de los poderes públicos. 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 producto de un solo actor, sino que resultan de un proceso en el que interactúan una multiplicidad de actores que representan, a su vez, una diversidad de intereses y responden a distintas lógicas de actuación que se interrelacionan en el proceso político. En éste 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 ajuste permanente sin un rumbo predeterminado.

De este modo, nuestro enfoque implica la definición de un punto de partida para el análisis político a partir del cual se pueda «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, 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 (ibídem: 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, en las oportunidades de 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 la urgencia 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 estas miradas, y a partir del uso de la metodología del estudio de caso⁶, en el presente trabajo se analiza, entonces, la política destinada a los asentamientos informales en la provincia de Mendoza. 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.

⁶ Nuestros «casos» son, entonces, programas habitacionales destinados al sector de déficit crítico ejecutados por los gobiernos provinciales durante el período 1983-2007.

3. Asentamientos informales: precisiones conceptuales y 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, impelidos por la necesidad, se asientan en las más precarias condiciones, frecuentemente en 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.

Más allá de la necesaria clarificación conceptual que efectuamos al iniciar este trabajo, conviene precisar que el término «asentamientos precarios» se traslada al centro de la escena internacional a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por los estados miembros de la ONU en el año 2000. La Meta 11 del Objetivo 7 expresa uno de los desafíos más acuciantes del milenio pues se refiere a las personas que viven en las peores condiciones de habitabilidad: *«Para el año 2020, haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios»*, enuncia la meta en cuestión.

Las dificultades para definir qué es un asentamiento precario (slum, en inglés⁷) llevaron a Naciones Unidas a convocar, durante o 2002, a un grupo de expertos que debieron acordar la serie de indicadores que captaría mejor este fenómeno de carácter elusivo. Los expertos convinieron la siguiente definición operativa de los asentamientos precarios:

- Un asentamiento precario es un grupo de hogares en un área urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones:
- Una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas.
- Un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación.
- Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente a una precio razonable.
- Acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas.

⁷ En inglés se utilizan como sinónimos y como términos menos peyorativos que «slum» las expresiones: «informal settlement» «squatter settlement» and «unplanned neighbourhood» (UN-HABITAT, 2006:27).

- Tenencia segura para evitar los desalojos forzosos (UN-HABITAT, 2006:19)

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 –mil millones de personas aproximadamente– 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 en situación habitacional vulnerable aumenta a un ritmo de 2,2% anual, impulsado sobre todo por África, con un índice superior a 4,5%. En América Latina, 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-HABITAT, 2006).

No obstante, **si ajustamos nuestra mirada y nos focalizamos en el sector del déficit crítico, que en Argentina se identifica como «hogares en villas y asentamientos informales»**, las magnitudes y su evolución resultan notoriamente diferentes. En el año 2001⁸, 352.403 habitantes de hogares urbanos argentinos eran **propietarios de la vivienda solamente sin tenencia regular de la tierra**, lo que equivale al **3,9% de los hogares urbanos en esta situación de informalidad**. Con ellos se identifican las situaciones habitacionales más desfavorables (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda/ UN Q, 2007:150).

La provincia de Mendoza presenta porcentajes similares al total del país ya que, en el año 2004, el **3,42% de los hogares se hallaba 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 implementados⁹.

8 Es importante señalar que la definición operativa de «asentamiento precario» de Naciones Unidas prácticamente equivale a los criterios tomados en Argentina para definir todos los componentes del déficit habitacional. Las cifras de estos organismos no aluden específicamente a las «villas y asentamientos informales» tal como los identificamos en nuestro país, es decir, todas aquellas situaciones que los relevamientos censales incluyen en el régimen de tenencia como «propietario de la vivienda solamente, sin tenencia regular de la tierra». Si bien el Censo de 2001 no relevó información específica sobre las villas y los asentamientos informales, es posible realizar una estimación bastante ajustada a partir de las condiciones de tenencia de los hogares.

9 No obstante, en una mirada más actualizada y a menor plazo, podemos decir que en Mendoza en el año 2007 el porcentaje de hogares en villas y asentamientos informales disminuyó notablemente en relación con los guarismos de 2004 (2,8% y 3,9% respectivamente). (IPV-Mendoza, 2007 a: 32). Se ha recuperado, entonces, un nivel equivalente al de la década de los ochenta, antes del sismo. (2,55%). De este modo se pone en evidencia la eficacia de las intervenciones que el Estado ha realizado durante los últimos años a fin de mejorar la situación habitacional de sectores afectados por la informalidad urbana.

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, de países limítrofes, el crecimiento vegetativo y la falta de políticas específicas en esos años.

Durante la década del '60 y mediados de los '70, 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 organismos internacionales¹⁰.

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 residió en Perú durante los años 1957 y 1965 estudiando los procesos de ocupación ilegal del suelo y de autoconstrucción que se producían en las grandes ciudades latinoamericanas.

Esta modalidad de construcción se mantuvo hasta mediados de la década de los '70, cuando la ayuda mutua comenzó a considerarse como una resignación de la obligación que concernía al Estado de entregar viviendas completamente terminadas (IPV, 2007 b).

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 1978¹¹.

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

10 Bajo esta modalidad constructiva se levantaron, entre otros, los barrios Obrador I y Obrador II, destinados a habitantes del barrio San Martín que era una villa. (IPV-Mendoza, 2007b).

11 Un ejemplo arquitectónico en este sentido fue la construcción del barrio La Gloria, que aglutinó, en 1.389 viviendas, población proveniente de la erradicación de villas (ibidem, 2007b).

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 lo económico fue un período 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. La magnitud de este crecimiento, que tuvo lugar a pesar de la implementación de programas específicos, se debió a la conjunción de una serie de factores: a) la crisis económica y el agravamiento del proceso inflacionario, que produjeron un incremento abrupto de los niveles de pobreza; b) la migración de población de origen chileno producto del proceso de deterioro económico y de la persecución política aplicada por la dictadura militar en el vecino país, y c) fenómenos naturales como el sismo de 1985. Además, el advenimiento de la democracia, con un cambio en el direccionamiento de las políticas estatales, fue un momento propicio para que familias que compartían la vivienda con familiares se atrevieran a protagonizar tomas de terrenos¹².

El modelo FONAVI –hasta entonces dominante– respondía a la lógica del enfoque central-sectorial en materia habitacional, propia del Estado benefactor¹³.

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 (gobernador Felipe Llaver 1983/1987) a través de la puesta en marcha, con fondos provinciales,

12 Se pueden mencionar, en este sentido, los casos de los barrios Lihué, en Guaymallén, y Tres Estrellas, en Godoy Cruz.

13 Con relación a la diversidad y evolución histórica de perspectivas a través de las cuales ha tratado de resolverse el problema habitacional puede consultarse el trabajo: LENTINI, Mercedes (2008), «Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano», en: *Economía, Sociedad y Territorio*, Revista del Colegio Mexiquense, México, VIII, (27): 661-692.

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 el 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 1.222 viviendas núcleo entre los años 1986/1990 (7% del total de viviendas construidas por el IPV 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 (PPEVI) (Ley 5.309 /85)

Las falencias de los planes de viviendas 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 acceder 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 hogares en asentamientos informales.

Se trató de la primera experiencia de intervención a través de un programa habitacional centrado en la población de villas y asentamientos informales. Conceptualmente, resultó ser 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**» como opción de intervención en este tipo de asentamientos (lotes y servicios, vivienda núcleo de 30m², 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 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, sobre la que pesaban importantes cuestionamientos, 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 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% fue generado por la quiniela oficial provincial.

Los fondos obtenidos por el juego oficial de la quiniela se asignaron al IPV (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 los asentamientos informales poseían características comunes, cada uno tenía rasgos y perfiles propios que le otorgaban identidad y exigían un *tratamiento particular*.

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.

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 IPV.
- 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 IPV.

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 **organizaciones de la sociedad civil** (OSC).

Los terrenos para construir los barrios podían pertenecer a los beneficiarios o a OSC.

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 3m² de superficie inicial. Los núcleos habitacionales se ubicaron en lotes con superficies de 200m² y 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.

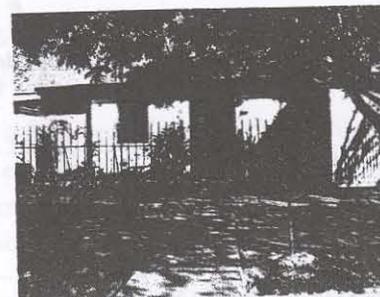
A pesar de la innovación conceptual que este programa incorporó en su formulación, mantuvo **en los hechos el sistema tradicional de ejecución a través de empresas constructoras**. El organismo provincial conservó, **además, un rol centralizador** y los recursos se destinaron a la construcción de nuevos barrios localizados en la periferia.

Si bien una lectura del PPEVI a partir de nuestras categorías conceptuales puede parecer extemporánea, resulta de interés ver cómo se instalaban ciertas concepciones que se tornarían centrales en décadas posteriores.

Las recomendaciones de la Primera Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), realizada en Vancouver en 1976, bajo la clara influencia del pensamiento de John Turner, difundieron en el mundo ideas sobre la **autoayuda**, la **autoconstrucción**, la **participación** de la gente en la identificación de sus necesidades y consolidación de su hábitat y la idea de la **descentralización** que facilitarían a las comunidades locales el mejoramiento de sus condiciones habitacionales.

Tal como se ha visto, la formulación del PPEVI recoge en su discurso este espíritu de la época: en el texto de la ley aparecen las ideas de autoconstrucción, esfuerzo solidario, inclusión de OSC y la idea de «versatilidad» que se aproxima bastante al reconocimiento formal de la **heterogeneidad** de la pobreza y de la necesidad de observar la diversidad de situaciones y adaptar las soluciones.

Pero, 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 un núcleo inicial que después se podría ampliar a través de créditos sucesivos.



Fot. N°2: Barrio La Alameda- Guaymallén
PPEVI

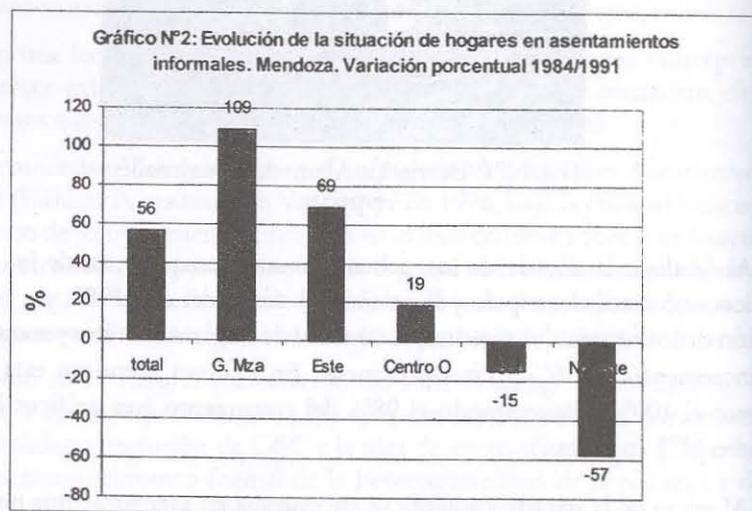
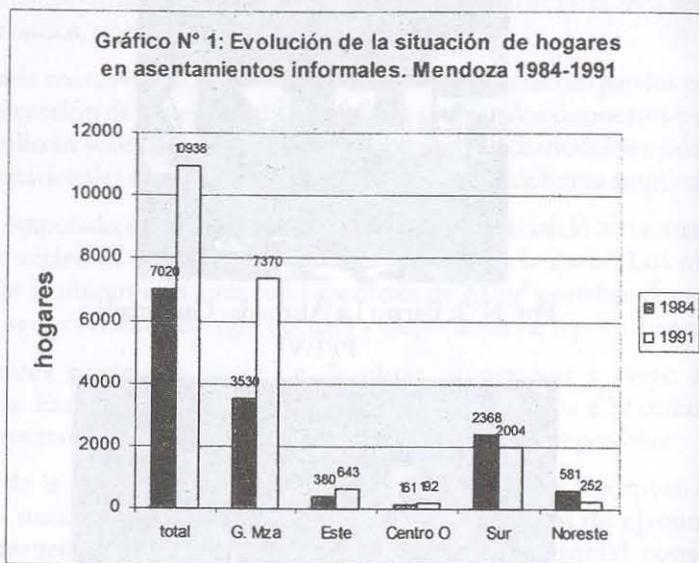


Fot. N°1: Barrio La Alameda- Guaymallén
PPEVI

Al finalizar la década de los ochenta, como consecuencia 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 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°3 en Anexo).

Al inicio de la década siguiente se encontraba en asentamientos inestables el 3,03% de hogares de la provincia (ver cuadro N°4 en Anexo).

Durante el siguiente período de gobierno, a través del Programa Hábitat Básico, se sentaron las bases del modelo de política habitacional que se consolidaría durante la década del '90.



Fuente: elaboración propia 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* con base en información del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

4.2. Nuevo gobierno del período democrático: el Programa de Hábitat Básico (Resolución 712/89 del IPV):

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 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 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 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 IPV, 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 departamentales se incorporaron a la gestión habitacional cumpliendo las siguientes funciones:

- Priorización de los proyectos para su presentación ante el IPV.
- 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 IPV, del 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 y otras).

- 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 técnica de los municipios y financiera del IPV.
- Formulación y presentación de los proyectos habitacionales ante el municipio.
- Proponer a los adjudicatarios
- La contratación de la ejecución de las obras o ejecución de las mismas por administración.

El IPV, a su vez, realizaba el asesoramiento a municipios y entidades intermedias, asignaba los fondos según la prioridad 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 36m², y c) ampliación y/o mejoras de viviendas existentes (hasta 15m²). 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°4.416, 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 terminación, 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.

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).



Fot. N°3: Barrio Tres Estrellas
Programa Hábitat Básico
Departamento Godoy Cruz

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 con 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 organizaciones de la sociedad civil en la implementación de programas. Este condicionamiento junto con las restricciones impuestas por el banco en materia de superficie y terminaciones fueron los principales puntos de discusión para acceder al crédito. La fuerte participación que Mendoza había otorgado a las OSC 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 efectiva 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 y la iniquidad del sistema que no beneficiaba a los grupos más desfavorecidos, la falta de eficacia en la resolución del déficit, 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 1992¹⁴ significó 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°3.462 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 los ochenta por gobiernos provinciales.

El concepto de solución habitacional, tal como ha sido señalado, marcaba un cambio relevante en las alternativas de oferta habitacional dejando traslucir la

14 Con la firma del Pacto Fiscal en agosto de 1992 se produjo un importante punto de inflexión en la política habitacional de nuestro país pues se formaliza la **transferencia definitiva y la efectiva descentralización de los recursos FONAVI hacia las provincias**. La federalización del principal fondo de financiamiento de vivienda trajo aparejadas profundas transformaciones, no sólo en el nivel jurisdiccional en el que se formulaban y ejecutaban las políticas, sino también en las concepciones que sustentaban tales políticas que se harían eco de las vertiginosas transformaciones en el modelo económico dominante a nivel nacional.

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. De este modo, lotes y servicios, vivienda núcleo, créditos para ampliación, mejoramiento habitacional y demás se ofrecían como opciones legítimas destinadas a satisfacer distintos tipos de necesidades habitacionales. También se visualizaba la vivienda no como un producto acabado, sino como un *proceso gradual de satisfacción de necesidades habitacionales*¹⁵.

A partir de la sanción del decreto 3.462/92 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 implementaran.

Se constituyó, en el ámbito estatal, un actor informal: el *Consejo Técnico*, 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

15 John Turner (1977:79) resaltó el valor de *la vivienda como proceso* en «Vivienda, todo el poder para los usuarios»: «La palabra <vivienda>, por tanto, debería emplearse más en su acepción de <proceso> que como unidad de habitación. Los verdaderos valores son aquellos basados en las relaciones *entre* los elementos que intervienen en la vivienda: los actores, sus actividades y sus logros».

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 y otras 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 organizaciones de la sociedad civil (OSC) 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.

Las organizaciones que se incorporaran 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.

Durante la gestión del gobernador Arturo Lafalla, la vigencia del decreto 3.462/92 se puso de manifiesto a través de un documento del IPV (IPV, 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) (Subprograma 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 algunas 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 organizaciones de la sociedad civil 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**.

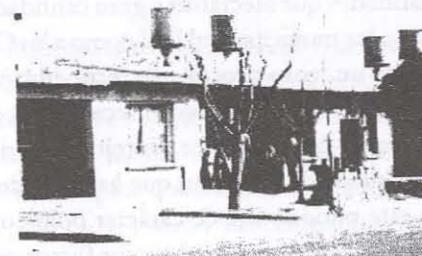
El programa Municipio y Desarrollo Comunitario, pese a que fue diseñado para atender familias de recursos insuficientes, presentó durante su implementación problemas de focalización por su atención de necesidades habitacionales de un espectro social demasiado amplio (no siempre de recursos insuficientes) 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 organizaciones de base comunitaria (OBC) que agruparan a personas que habitaban en asentimientos informales¹⁶.

16 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 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.



Fot. N°4:
Barrio Nueva Esperanza - Buen Orden – San Martín
Municipios y Desarrollo Comunitario.



Fot. N° 5:
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 OSC.

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 período de dieciocho meses, aproximadamente. Se inició a mediados de 1998 y finalizó en diciembre de 1999, bajo gobiernos del mismo signo político¹⁷. Esta crisis se manifestó a través de numerosas denuncias que proliferaron en diversos ámbitos y que estuvieron referidas a la paralización de obras, a graves irregularidades que afectaban a gran cantidad de emprendimientos y que involucraron tanto a los municipios, al IPV como a las OSC¹⁸. 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 período 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, remarcó 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

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

18 Sobre este tema pueden consultarse: PALERO D., LENTINI M. (2002), «Alcances y Limitaciones de la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Política Habitacional», *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda*, edición N° 6, p. 26-29, Bs. As., Argentina.

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 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 gobierno de 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 (IPV 2000):

- *Garantizar la efectiva participación de los demandantes en el proceso y fortalecer los 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 –a nivel discursivo– los objetivos que parecían otorgar mayor identidad a la gestión fueron:

- *«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 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), al que hacemos referencia en el apartado siguiente.

7.1. 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 período 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». Es decir, responde a una concepción que reconoce la condición de **heterogeneidad de la pobreza**.

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 sólo 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 convocan 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 con las OSC al asegurar la participación en el proyecto a pobladores aunque no fueran miembros de alguna OSC; 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 pobladores no pertenecientes 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.

Otro aspecto de interés 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, 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 acortando 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 económicos¹⁹.

¹⁹ Son ejemplos de esta situación la erradicación de los barrios Flores y Olivares, de Capital, o la radicación del barrio Santa Teresita, del departamento de Las Heras.

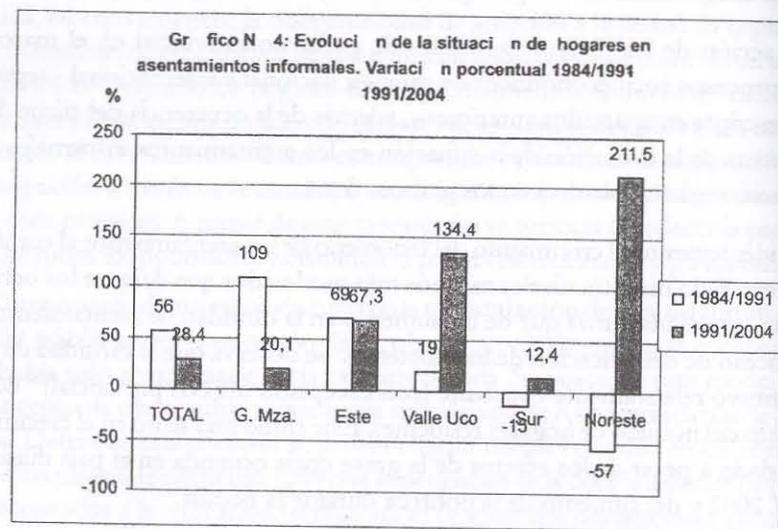
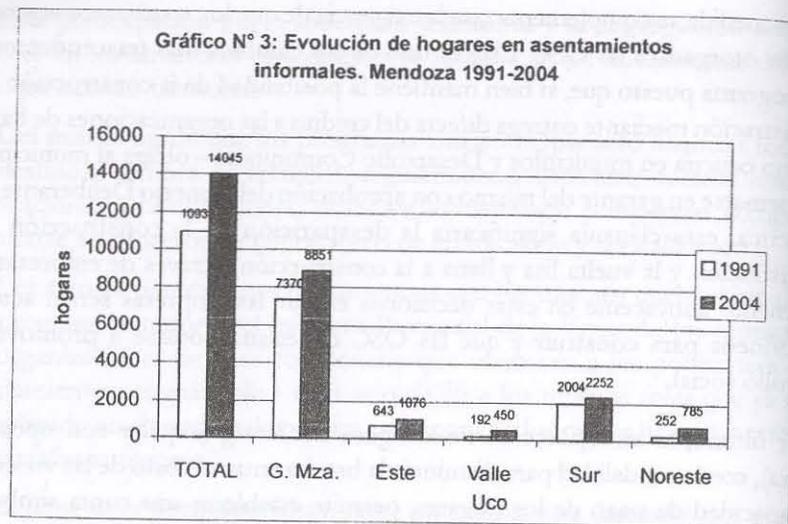
Esta medida se complementa con la exigencia de que los *municipios sean garantes del crédito* otorgado a las OSC. Este es uno de los cambios más trascendentes de este programa puesto que, si bien mantiene la posibilidad de la construcción por administración mediante entrega directa del crédito a las 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 en estas decisiones es que las empresas serían actores más idóneos para construir y que las OSC 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.

La acción de las diversas gestiones de gobierno provincial en el marco de macroprocesos socioeconómicos de carácter nacional e internacional —según ha sido descrita 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 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)²⁰ con un aumento del 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 durante la década.

²⁰ 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: Elaboración propia 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).

No obstante, si se comparan estas cifras con la evolución de 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 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 gestión de Julio Cobos (2004-2007) otorgó 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.

7.2. El Plan Estratégico Mendoza Sin Villas

Se trata de un plan 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 vigente en la provincia permite la intervención descentralizada hacia los municipios y la participación de OSC.

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

- PROMEBBA (Programa de Mejoramiento Barrial, con financiamiento internacional).
- PROHAS (Programa Habitacional para Asentamientos, con recursos del Fondo Provincial de la Vivienda y de FONAVI).
- PROSAC (Programa de Saneamiento para poblaciones en Situación de Carencia, con financiamiento nacional).

- PROMES (Programa de Obras Menores de Saneamiento, con financiamiento nacional).
- Mejor Vivir (financiamiento nacional).
- Plan Federal de Construcción de Viviendas (financiamiento nacional y, complementariamente, del Fondo Provincial de la Vivienda).
- Subprograma Federal de Mejoramiento Urbano, obras de infraestructura y complementarias.

Resulta de interés destacar el alto impacto que ha tenido el Plan Estratégico Mendoza Sin Villas –al menos a nivel cuantitativo– pues desde su puesta en marcha (2004) hasta el año 2007 se produjo una importante disminución del porcentaje de hogares que se hallan en este tipo de asentamientos con relación al total de hogares de la provincia (3,9% y 2,8% respectivamente) (CNV, 2007:32). Ello ha significado una reducción de 36% de hogares en villas (IPV, 2007)²¹.

8. Resultados e impactos

El principal objeto que ha guiado estas páginas ha sido 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.

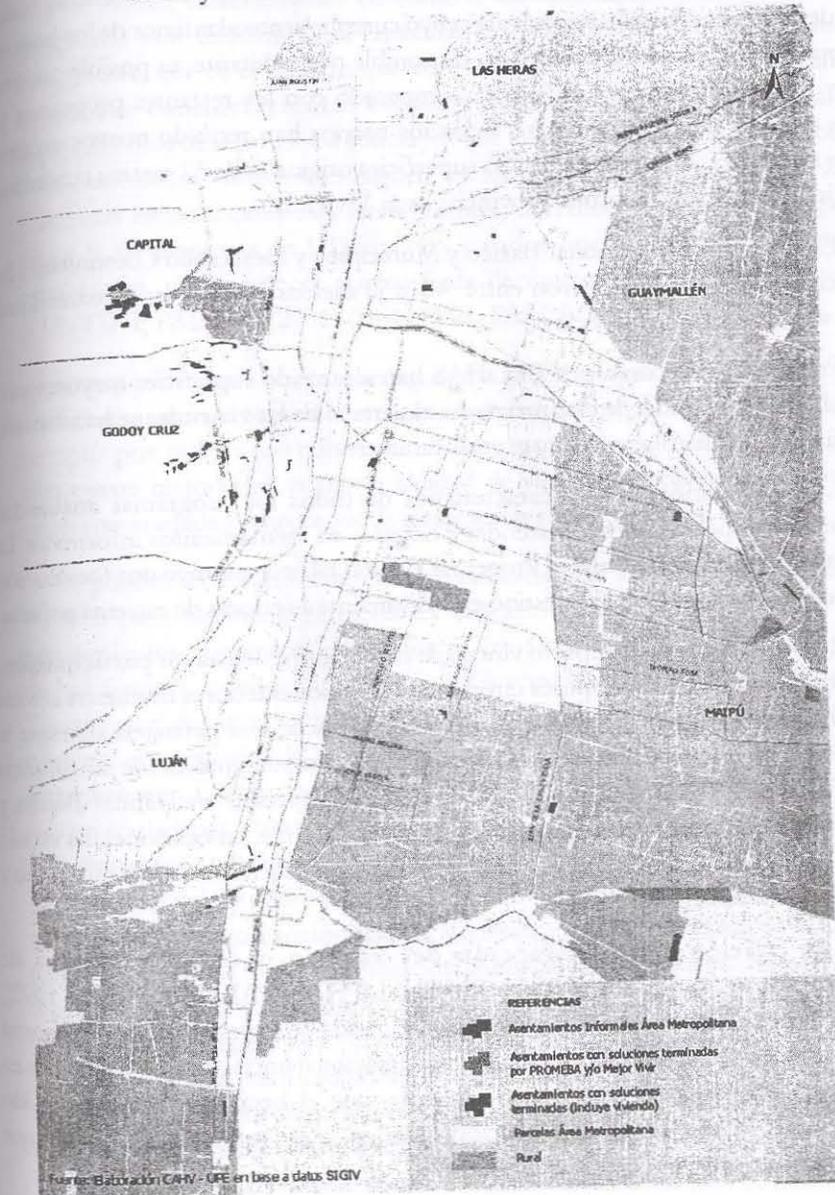
No obstante ello, y más bien como hipótesis que como conclusiones definitivas, esbozaremos algunas líneas respecto de los resultados alcanzados en su implementación.

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

Con 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 costo²². 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.

21 A través del Plan Mendoza sin Villas se han consolidado siete asentamientos, se han construido 40 barrios nuevos, beneficiando a 5.592 hogares que habitan en 2.824 viviendas terminadas en ese período. (IPV, 2007 c).

22 La excepción a esta aseveración ha sido el PROMEBA pues se trata de un programa de mejoramiento barrial y no de un programa de viviendas. De todos modos no se ha hecho referencia a este programa pues tal como se aclaró con anterioridad, recibe financiamiento internacional.



Fuente: IPV. Mendoza

En cambio, si incorporamos al análisis la satisfacción de otra necesidad básica –la de «independencia habitacional»– cuyo cumplimiento al interior de los hogares se puede medir a través del espacio disponible por habitante, es posible concluir que ha sido insuficiente el PPEVI comparado 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 metros cuadrados, 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 metros cuadrados, 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 familiares²³.

La **focalización** es una característica de todos los programas analizados destinados específicamente a atender a hogares 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 Subprograma 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.

Con relación a la **satisfacción del usuario**, y según resultados de investigaciones anteriores (BRAVERMAN, LETINI, 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

²³ Son los casos, por ejemplo, de los barrios Fuerza Segura y Los Peregrinos.

Por último, reflexionando en torno a los resultados alcanzados por estos programas con 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 efectuados en algunos departamentos de la provincia concluyen que los conjuntos destinados a población de asentamientos informales siguen siendo los de los años noventa los que presentan localizaciones más desfavorables, ubicados en zonas de relegación –según la terminología de J. Donzelot– y en los que no ha podido superarse la segregación, muchas veces acompañada de fuertes procesos discriminatorios (LENTINI, PALERO, 2001) (LENTINI, PALERO, 2007).

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. Entre ellos, resultan particularmente interesantes las experiencias de consolidación de dos asentamientos populosos localizados en áreas centrales: el barrio Lihué, de más de mil familias, en el departamento de Guaymallén (Gran Mendoza) y el 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 (barrios 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 la 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 procesos de exclusión social» (Lentini, Palero, 2001: 20).

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 en demasía los pobres 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 se hallan en ellos. Ya no se circunscribieron al área metropolitana, sino que se desarrollaron en las ciudades más importantes del interior de la provincia y aun 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, aunque con débil impacto en la modificación del escenario prevaleciente durante las décadas de los '80 y '90.

En una mirada de corto plazo, se han podido observar notables resultados obtenidos por el Plan Estratégico Mendoza Sin Villas –al menos a nivel cuantitativo–. 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 villas y asentamientos informales. Para una mirada evaluativa más ajustada, restaría

incorporar la cantidad de recursos familiares movilizados, 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, ha sido posible lograr 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.

El repaso cronológico de los programas y la aplicación de las categorías analíticas de las que partimos (cuadros 1 y 2) permiten 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 con las tendencias predominantes en la época.

Los programas, en general, son poco sensibles a atender **situaciones heterogéneas** de vulnerabilidad social, aunque las ideas de «versatilidad», y «diversificación de la oferta» se aproximan a ella. El PROHAS, ya en la presente década, contempla explícitamente la consideración de heterogeneidad de la pobreza.

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. La «lucha por los lugares» en la que se pone en juego el **derecho a la ciudad y a la equidad en el acceso al suelo urbanizado** caracterizan la reconfiguración actual del territorio.

Con 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 ejemplo: 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 (por ejemplo los barrios Lihué 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 generado 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 y demás (PALERO, LENTINI, 2002). Estas fallas, de distinto tipo, disminuyeron el impacto de los resultados alcanzados.

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, deben ser encaradas con premura por el gobierno provincial. Ello abre posibilidades para estimular nuevos espacios en la actividad de investigación

Cuadro N°1: Análisis de los programas según las categorías analíticas propuestas

PROGRAMA	Multidimensionalidad y multisectorialidad	Heterogeneidad, sensibilidad hacia grupos vulnerables	Participación, asociación	Descentralización integración a nivel municipal	Integración a nivel ciudad	Sostenibilidad de los programas
PPEVI	Es un programa sectorial (de vivienda)	versatilidad	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
HÁBITAT BÁSICO	Es un programa sectorial (de vivienda)	Diversificación de la oferta	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)	Diversificación de la oferta	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.	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 propia

Cuadro N°2: Innovaciones conceptuales incorporadas por los programas.

PROGRAMA	INNOVACIÓN CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
PPEVI	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.
HÁBITAT BÁSICO	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.
MUNICIPIO Y DESARROLLO COMUNITARIO	Descentralización hacia los municipios. Participación de OSC. Magnitud de los recursos incorporados (FONAVI) Cofinanciación. Elimina el sistema de obra pública. ('90) Crédito a las entidades intermedias (obligatorio)
PROHAS	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 OSC (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
MENDOZA SIN VILLAS	Creación de una unidad administrativa especial en la que se articulan fondos de distinto origen. Concepción integral de atención de la pobreza.

Fuente: elaboración propia

ANEXO

Cuadro N°3:

Evolución de la situación en villas y asentamientos. Mendoza 1984-1991.

Zona	1984		1991		Variación 1984/1991	%	Cantidad de hogares
	Cantidad de villas	Cantidad de hogares	Cantidad de villas	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	2.004	-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: DEHE. Villas Insalubres de la Provincia de Mendoza* en base a información del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

Cuadro N°4:
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: DEHE. *Villas Insalubres de la Provincia de Mendoza y Censo de Población y Vivienda 1991.*

Cuadro N°5:
Evolución de la situación de villas y asentamientos informales en la
provincia de Mendoza- 1991/ 2004

Zona	1991		2004		Variación 1991/2004	
	Cantidad de villas	Cantidad de hogares	Cantidad de villas	Cantidad de hogares	%	Cantidad de hogares
TOTAL	133	10.938	155	14.045	28,4	1.481
Gran Mendoza	83	7.370	83	8.851	20,11	1.481
Zons Este	17	643	21	1.076	67,3	433
Valle de Uco	6	192	10	450	134,4	258
Zona Sur	20	2.004	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.

Bibliografía:

ABRAMO, Pedro. «La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal», *Ciudad y Territorios: estudios territoriales*, Vol. XXXV, (2003) pp. 136-137, Ministerio de Fomento, España.

ARRIAGADA, Camilo. Proyección visual presentada en el curso de posgrado de perfeccionamiento y actualización *Políticas Sociales vinculadas con la problemática de los asentamientos humanos: la política habitacional de Argentina y Chile*, organizado por CEAH (Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza (octubre 2006).

BARRETO, Miguel A., ZAVALA, José. «Articulación vertical de la inversión urbana en el noreste argentino. Reflexiones sobre la experiencia del Banco Mundial durante la década del '90", *Revista Eure*, (2004) 30 (90): 103-119.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) *Mejoramiento de Barrios* [on line] www.iadb.org/sds/SOC/site_4681_s.htm [consulta: 5/03/07].

BREVERMAN, A., LENTINI, M., PALERO y otros (1992) *Pautas de localización y diseño urbano de conjuntos habitacionales. Evaluación de Barrios del IPV*, Secretaría de Ciencia y Técnica, Ministerio de Cultura, Ciencia y Tecnología. Gobierno de Mendoza. Proyecto 050, inédito.

BRAKARZ, José. «La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios», Seminario taller. Gestión del hábitat y gobiernos locales, 5 y 6 diciembre 2002, Rosario-Santa Fe, Servicio Público de la Vivienda, Municipalidad de Rosario, pp. 21-41.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina) *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC7G.2071/Rev.1-P) (2000), Santiago de Chile.

COHRE (Centro de Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos) *El derecho a la vivienda en la Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina*, Informe de Misión, Ginebra (2004).

CORAGGIO, José Luis. «Economía, planificación estratégica y gestión de la ciudad», ponencia en *Encuentro El Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre: Desafíos de un Nuevo Modelo de Regulación Urbanística*, organizado por Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre, Porto Alegre, 10 mayo 2001.

- CORBALÁN, María Alejandra, *El Banco Mundial: intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Biblos, (2002).
- Foro Social Mundial *Carta mundial del derecho a la ciudad*, Porto Alegre, Brasil [en línea] en: < <http://www.choike.org> > (diciembre 2005).
- Instituto Provincial de la Vivienda-Mendoza (IPV), *Política Habitacional de la Provincia de Mendoza*, documento inédito, Mendoza (1997).
- Instituto Provincial de la Vivienda-Mendoza (IPV) (2000) *Objetivos y Estrategias de Política Habitacional. 2000-2004*, Mendoza.
- Instituto Provincial de la Vivienda-Mendoza (2004), *Plan Estratégico Mendoza Sin Villas*, Revista del Consejo Nacional de la Vivienda (12): 13-15, Buenos Aires.
- Instituto Provincial de la Vivienda-Mendoza (2007a) «Plan Estratégico Mendoza Sin Villas. Evaluación de resultados», *Revista del CNV (Consejo Nacional de la Vivienda)* (81): 30-35.
- Instituto Provincial de la Vivienda-Mendoza (2007b), *60 años de historia. 1947-2007*, Mendoza.
- Instituto Provincial de la Vivienda-Mendoza (2007c) «Resultados del Plan Mendoza Sin Villas», *Diario Los Andes*, 8 diciembre 2007.
- DURAND-LASSERVE, Alain «La propiedad del suelo: el debate y las perspectivas», *La ciudad inclusiva*. Cuadernos de la CEPAL, N°88 (LC/G2210-P) (2003), Santiago de Chile, pp 105-128.
- LENTINI, M., PALERO, D. «Descentralización de la Política Habitacional y Gestión Territorial», *Boletín del Instituto de la Vivienda*, Santiago de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, volumen 16, N°42, (2001) pp- 61-71.
- LENTINI M. PALERO D. (2007) (aceptado para su publicación in extenso) «*Todos tienen derecho a una casa, pero cada uno en su lugar*»: alcances del derecho a la vivienda y a la ciudad en una sociedad excluyente, V Jornada Internacional de Vivienda Social, Universidad de Chile, Universidad de Valparaíso, Valparaíso, Chile.
- MAC DONALD, Joan y otros. Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (CEPAL, LC/L. 1106), Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°7, (1998), Santiago de Chile.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. *Análisis de Políticas Públicas* (Buenos Aires-INAP) (1996).
- MONGIN, Oliver, *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización* Buenos Aires, Paidós (2006).
- MOSTAJO, Rossana. «Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe» en: *Serie Reformas Económicas N°69*, (2000). CEPAL, (LC/L.1376), Santiago de Chile
- PALERO, D., LENTINI, M. «Alcances y Limitaciones de la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Política Habitacional», *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda*, edición N° 6, (2000), p. 26-29, Buenos Aires-Argentina.
- Ramírez, Ronaldo, «Evaluación social de políticas y programas de vivienda: una análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana» en: *Boletín del INVI*, 17 (45): 9-57, Universidad de Chile, Santiago (2002).
- RAMÍREZ, Ronaldo, «Ciudad y Pobreza. El paradigma cualitativo de la pobreza urbana», Balbo, Marcelo, Jordán, Ricardo, Simioni, Daniela, *La ciudad inclusiva*. Cuadernos de la CEPAL, N°88 (2003), (LC/G2210-P), Santiago de Chile, pp 29-58.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda-UNQ (2007), *La situación habitacional de Argentina. Año 2001. Total País*, Bs. As.
- SABATINI, F. «Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile». Ponencia presentada al Seminario Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of New Millenium, Universidad de Uppsala, Suecia (1999).
- SABATINI F., G. CÁCERES y J. CERDÁ, «Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción». *EURE*, 27 (2001) (82): 23 p.p. [on line] <<http://www.scielo.cl>> [consulta 9/2/02]
- SOLIMANO, Andrés. «Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales», *Revista de la CEPAL*, (2005) (87): 45-60.
- SUBIRATS, Joan, «Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración» Madrid, MAP (1989).
- UN-HABITAT (2006), *State of the world's cities 2006/7. The Millennium Development Goal and urban sustainability*, London UK.
- VERBITSKY, Bernardo, *Villa Miseria también es América*, 1° edic. 1957, Buenos Aires, Sudamericana (2003)