



# Plan Estratégico “Mendoza sin Villas”: evaluación de resultados



Barrio Los Peregrinos Fuerza Segura – Godoy Cruz ▲  
Financiamiento Plan Federal I

Proceso de erradicación Bajo Luján ▼

## 1. INTRODUCCIÓN

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

La actual gestión (Julio Cobos 2004-2007) otorgó un fuerte impulso al tema habitacional, y en especial a la necesidad de intervenir de manera decisiva en los asentamientos informales de la provincia. Uno de los pilares programáticos fue su propuesta de resolver el problema habitacional de los pobladores de asentamientos informales para lo cual se lanzó el “Plan Estratégico Mendoza Sin Villas”.

En la revista N° 12 del mes de abril de 2004 lo presentamos. Cuatro años después nos proponemos realizar una evaluación de los resultados e impactos alcanzados no sólo desde una óptica cuantitativa sino también desde una perspectiva cualitativa organizada en torno a categorías analíticas y enfoques teóricos que facilitarán una mirada evaluativa más integral.

## 2. EL PLAN MENDOZA SIN VILLAS COMO PARTE DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

En el año 2000 las Naciones Unidas aprobaron la Declaración del Milenio, en la que 189 países se comprometieron a trabajar en los siguientes objetivos, considerados de máxima prioridad a nivel global: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2. Alcanzar la educación básica universal. 3. Promover la igualdad de género. 4. Reducir la mortalidad infantil. 5. Mejorar la salud materna. 6. Combatir el VIH/Sida, malaria y otras enfermedades. 7. Asegurar un medio





▲ Barrio San Martín Sur, Grupo I,  
Agrelo Luján – Financiamiento Promeba y Plan Federal II



Barrio Solidaridad II, Godoy Cruz ▲  
Financiamiento Plan Federal I

ambiente sostenible y 8. Promover una asociación global para el desarrollo. Cada uno de estos objetivos se traduce en una cierta cantidad de metas. Formando parte del objetivo de “Asegurar un medio ambiente sostenible”, la meta 11 dice textualmente: “Para el 2020 haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios”. El logro de esta meta se medirá por la proporción de familias con acceso a una tenencia segura de la tierra.

Los gobiernos de los países signatarios así como al interior de cada país adaptan estos objetivos a las realidades locales.

La Argentina ha adherido a los ODM y la provincia de Mendoza firmó con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un compromiso de trabajo para el desarrollo de los objetivos en la provincia y se propuso metas a alcanzar en 2007, 2011 y 2015.

La meta N° 49 del Programa en Men-

doza se propone “Reducir al 1,5% la cantidad de hogares residentes en villas inestables y asentamientos irregulares para el año 2007”, al 1,25% para el 2011 y al 1% para el 2015.

El Plan Mendoza Sin Villas se propone avanzar en el cumplimiento de esta meta siendo concebido como un programa de inclusión social destinado a pobladores de villas, asentamientos informales y barrios precarios (frecuentemente loteos clandestinos) de áreas urbanas y rurales en todo el territorio de la provincia. Fue concebido como un plan de articulación de fondos de distinto origen. Ello supone:

- El mayor volumen de recursos disponibles para este fin en la historia de la provincia.
- La focalización social y territorial.
- La posibilidad de actuar en forma masiva sobre este tipo de asentamientos a través de políticas de consolidación cuando ello es posible y de relocalización en los restantes casos.

- Una concepción integral de atención de la pobreza.

Para abarcar el amplio espectro de problemas vinculados con el hábitat de los asentamientos informales, el Plan articula fondos internacionales, nacionales, provinciales y municipales a través de los siguientes programas:

- PROMEBA (Programa de Mejoramiento Barrial, con financiamiento internacional).
- PROHAS (Programa Habitacional para Asentamientos) (Fondo Provincial de la Vivienda).
- PROSAC (Programa de Saneamiento para poblaciones en Situación de Carencia) (financiamiento nacional).
- PROMES (Programa de Obras Menores de Saneamiento) (financiamiento nacional).
- Programa Federal Mejor Vivir.
- Plan Federal de Construcción de Viviendas.
- Sub-programa Federal de Mejoramiento Urbano, obras de infraestructura y complementarias.



### 3. RESULTADOS CUANTITATIVOS

Al término de cuatro años de gestión el Plan Mendoza Sin Villas puede exhibir los siguientes resultados:

PERIODO 2004-2007	
<b>PROMEBA</b>	
4.382	familias beneficiadas en 14 proyectos en ejecución y finalizados.
2.378	familias a beneficiar en 10 proyectos que se encuentran en etapa de licitación.
<b>MEJOR VIVIR</b>	
1.921	familias beneficiadas en 36 proyectos terminados y en ejecución.
1.833	familias a beneficiar en 10 proyectos con contrato firmado.
<b>CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS NUEVAS (con Planes Federales y recursos provinciales)</b>	
2.300	viviendas entregadas a población de villas y asentamientos informales ejecutadas por recursos de los planes federales y del Sistema Provincial de la Vivienda.
66	barrios nuevos.
<b>EQUIPAMIENTOS COMUNITARIOS</b>	
14	equipamientos comunitarios ejecutados: y 2 en ejecución.
12	centros integradores comunitarios ejecutados y 8 en ejecución.
35	villas intervenidas de las cuales 20 han sido relocalizadas en nuevos conjuntos habitacionales.
14.096	hogares en villas y asentamientos informales en el año 2004.
9.010	hogares en villas y asentamientos informales en el año 2007.
5.525	hogares de villas y asentamientos informales con soluciones habitacionales.
3,39 %	hogares en villas en relación al total de hogares en 2004.
<b>2,08 %</b>	<b>hogares en villas en 2007</b>

**En síntesis, los resultados cuantitativos logrados permiten calificar al Plan Mendoza Sin Villas como altamente exitoso.**

### 4. IMPACTOS DEL PLAN ESTRATÉGICO MENDOZA SIN VILLAS

El Plan se encuentra actualmente en desarrollo y la evaluación de impactos requiere de metodologías complejas. No obstante, y a modo de aproximación, es posible realizar una "mirada evaluativa" integral que apunte a superar la perspectiva cuantitativa. Para ello se han seleccionado algunas categorías de análisis que servirán como guía para este propósito.

Partiendo del concepto de que el Plan Mendoza Sin Villas está dirigido a sectores afectados por situaciones de pobreza, interesa especialmente analizar su potencialidad para lograr la disminución de la pobreza, para lo cual se tomarán en cuenta las siguientes categorías: multidimensionalidad y multisectorialidad, heterogeneidad, sensibilidad con respecto a los grupos vulnerables y las condiciones de género; participación, asociación; descentralización e integración municipal; derecho de acceso al suelo e integración a nivel de la ciudad; provisión de vivienda adecuada y satisfacción del usuario, propuestas por distintos autores y organismos internacionales para la evaluación de programas de vivienda destinados a los sectores pobres.

• **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. Esta idea de la multisectorialidad y multidimensionalidad de los programas como atributo relevante para atender situaciones de pobreza, se incorpora hacia fines de los noventa, y tiende a materializarse principalmente en las intervenciones del PRO.ME.BA., que integra acciones ambientales, urbanas, sociales y dominiales a través de un abordaje integral del problema habitacional que se plantea en los equipos municipales interdisciplinarios de formulación y se concreta a través de equipos de campo local. Esta perspectiva marca una primera gran diferencia en relación a programas anteriores dirigidos al mismo sector habitacional que tuvieron un sesgo marcadamente sectorialista. En las experiencias de relocalizaciones en nuevos conjuntos habitacionales, la incorporación de acciones que tengan en cuenta la multidimensionalidad de la pobreza es variable y se encuentra asociada en gran medida a particularidades de los actores locales (equipos profesionales municipales y provinciales, osc., etc) intervinientes en cada proyecto.

• **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.

Si bien el Plan no incorpora explícitamente esta dimensión, el desarrollo de micro-proyectos dirigidos por ejemplo a grupos de mujeres o jóvenes, ha estado en manos de los equipos de trabajo de campo en el caso de PRO.ME.BA., y de la articulación entre los equipos de vivienda y los de acción social, de deportes o cultura dependientes de las comunas o de las respectivas áreas provinciales, registrándose experiencias aisladas pero significativas.

- **Participación, asociación:** la participación es el atributo con el mayor potencial para producir cambios significativos en las políticas y prácticas de vivienda, así como en las estructuras de poder político y administrativo. En Mendoza, la participación de la comunidad a través de organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, uniones vecinales, etc) ha sido un componente permanente de la política provincial desde principios de la década del noventa. En el Plan que estamos analizando, la participación de la comunidad se contempla explícitamente y se concreta a través de organizaciones de base comunitaria, de representantes de manzana, y hasta de los mismos beneficiarios en forma individual, siendo éstos los primeros controladores de las obras que se ejecutan etc. La ejecución de equipamientos comunitarios como los Salones de Usos Múltiples en los proyectos PRO.ME.BA. o los Centros Integradores Comunitarios, tienen como objetivo favorecer la participación y el desarrollo de actividades comunitarias. En los primeros, se plantea su construcción en los tres primeros meses de obra con la intención de iniciar las actividades comunitarias decididas por la comunidad en forma



▲ Centro Integrador Comunitario, El Borbollón, Las Heras

inmediata. Uno de los objetivos que busca PRO.ME.BA. es dejar capacidades instaladas.

- **Descentralización e integración municipal:** la descentralización a nivel municipal resulta ser el nivel más apropiado para que se haga efectiva la participación ciudadana. Esta requiere del uso y creación de estructuras institucionales regulares, reconocidas, con poder político y acceso a recursos. El modelo de política habitacional de Mendoza, estructurado en el Sistema Provincial de la Vivienda, incorpora a los Municipios como actores principales. El modelo de gestión PRO.ME.BA. también involucra la participación municipal. En síntesis, la integración y participación de los gobiernos locales es otra de las características principales del Plan Mendoza Sin Villas.
- **Derecho de acceso al suelo:** 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. El Plan Mendoza Sin Villas parte desde su concepción reconociendo este derecho y en esta dirección están orientadas todas sus acciones. Además, una de las principales innovaciones del Pro. meba. es la institucionalización del derecho al espacio urbano. Ahora bien, este derecho se perfecciona con la obtención del título de propiedad (escritura) que consolida la transferencia de los recursos a las familias beneficiarias, minimiza la movilidad y el intercambio ilegal de las familias y promueve la autoconstrucción en post-proyectos de mejoramiento barrial. En relación a las escrituras realizadas podemos



# Mendoza

INSTITUTO PROVINCIAL DE VIVIENDA



Barrio Capitán Gutiérrez, Las Heras – Programa Nacional Mejor Vivir y PRO.ME.BA. ▲ ▼



distinguir dos tipos de situaciones:

- a) En los conjuntos habitacionales nuevos los habitantes acceden a la escritura en la totalidad de los casos.
- b) En las intervenciones PRO.ME.BA., los resultados referidos a la transferencia de dominio a los ocupantes se encuentran en relativo estado de atraso a pesar de los convenios firmados con el Colegio de Escribanos y del dictado de la Ley Provincial 7655, que condona impuestos a los terrenos afectados por las políticas de vivienda.

- **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. El criterio general adoptado para los conjuntos destinados a

relocalización de villas y asentamientos ha sido procurar que éstos se encuentren localizados en terrenos cercanos a los asentamientos. Restricciones vinculadas con la disponibilidad, precio, etc., han dado como resultado las siguientes situaciones en los nuevos barrios: 1) que se localicen en terrenos contiguos o cercanos al asentamiento original –dentro de un radio de los 1.000 metros-. 2) que se ubiquen en zonas alejadas del asentamiento pero dentro de la trama urbana consolidada o en proceso de consolidación del mismo municipio. 3) que estén emplazados en zonas periféricas, fuera de la trama urbana. 4) que se encuentren en localidades de diferente jerarquía urbana del mismo departamento. 5) que se hayan construido en un departamento distinto al del asentamiento de origen. Considerando la totalidad de los barrios (terminados, en ejecución y en proyecto) destinados a población de asentamientos, se concluye que el 77 % (de un total de 66 conjuntos) se encuentran en las dos primeras categorías y sólo uno en la última. Los casos restantes se distribuyen en las categorías 4 y 5.

- **Provisión de vivienda adecuada**

A los fines de este artículo, consideramos que una vivienda es adecuada si sus materiales son durables y posee un tamaño suficiente para evitar el hacinamiento de personas por cuarto. En la totalidad de las intervenciones se obtienen cambios significativos en las condiciones de vida de las familias beneficiarias: a través del mejoramiento de la infraestructura de saneamiento y las condiciones de habitabilidad; de la conectividad y accesibilidad, así como de integración urbana del barrio.

La calidad habitacional lograda medida en la perspectiva de “antes” y “después” de la intervención se ha alcanzado suficientemente en los proyectos construidos con recursos de los Planes Federales y del Fondo Provincial de la Vivienda, pues han provisto de viviendas aptas, con todos los servicios y adjudicadas en propiedad a muy bajo costo. En este sentido, se lograron resultados que aseguran protección ambiental, disponibilidad de servicios básicos, estabilidad residencial e independencia habitacional de los hogares. Las viviendas construidas en el marco de los Planes Federales I y II tienen una superficie promedio de 58m<sup>2</sup> y 60 m<sup>2</sup>, y en algunos conjuntos Prohas el tamaño de las viviendas se ha adaptado al número de miembros de los grupos familiares. En las radicaciones, las mejoras en las viviendas se materializan en la provisión de núcleos húmedos y ampliaciones concretadas a través del Programa de Mejoramiento Habitacional (Mejor Vivir), aunque es

preciso reconocer que no todas las viviendas alcanzan los umbrales mínimos de una vivienda adecuada.

#### • Satisfacción del usuario

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, o a la propiedad de la tierra, el acceso a servicios básicos y a obras de urbanización y equipamiento, por el hecho de haber padecido situaciones críticas de déficit habitacional son, en líneas generales, los grupos que alcanzan mayores niveles de satisfacción.

**En síntesis**, el Plan Mendoza Sin Villas logra una disminución significativa de la pobreza urbana, entendida como conjunto de necesidades básicas insatisfechas.

## 5. EL FUTURO

Esta aproximación a los resultados e impactos generales obtenidos hasta el

presente se vincula con el necesario balance del término de una gestión de gobierno. El plan continúa vigente y así lo demuestran los proyectos que se encuentran en etapa de licitación o formulación y los recursos ya comprometidos con este fin.

A modo de síntesis se concluye que el Plan Mendoza Sin Villas puede exhibir éxitos cuantitativos relevantes aunque se avanzó sólo parcialmente en el logro de la ambiciosa meta prevista para 2007 en el marco de los ODM y, en términos generales, resultados positivos en las dimensiones seleccionadas.

La evaluación bajo este mismo enfoque de cada proyecto en particular, permitirá precisar conclusiones y reformular objetivos y líneas de acción que aseguren el logro de las metas planteadas para 2011 y 2015. ◊

NOTA: la selección de las categorías analíticas y parte de las conclusiones se han tomado de Lentini, M. Palero, D. y otros (2007).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ✓ Arriagada, Camilo (2006) 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.
- ✓ Katzman, Rubén (2003). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana. Documento presentado a la Reunión de Expertos en Pobreza Urbana*, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 27-28 de enero.
- ✓ Lentini, M., Palero, D. y otros (2007) *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (U.N.Cuyo) Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos, Mendoza
- ✓ Programa Mejoramiento de Barrios (2006 y 2007) Informes Integrados. Documentos oficiales inéditos
- ✓ Ramírez, Ronaldo (2002), *Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un 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.
- ✓ Sabatini, F., G. Cáceres y ]. Cerda (2001). *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción*. EURE, 27 ( 82): 23 p.p. [on line] <<http://www.scielo.cl>> [consulta 9/2/02]