

Transformaciones de las barriadas populares en la ciudad intermedia. Historia y estado actual de las políticas urbano-habitacionales entre el siglo XX y el XXI, Mendoza, Argentina

Transformations of popular shantytowns in the intermediate city. History and current state of urban-housing policies between the 20th and 21st centuries, Mendoza, Argentina

Resumen

La ciudad intermedia de Mendoza ha estado atravesada por diferentes etapas de configuración urbano habitacional, principalmente en el área oeste, sector de expansión de la ciudad y crecimiento de barrios populares autourbanizados. Se desarrolla una síntesis de los procesos actuales e históricos de tres barrios populares (Flores, San Martín y Barriada La Favorita) que datan de 80 años de existencia y son los primeros asentamientos en el piedemonte de Mendoza. Para ello, se identifican cuatro momentos: 1. origen; 2. afianzamiento; 3. consolidación y 4. intervención estatal (siglo XXI). El estudio se organiza en base a: las formas de organización barrial, adaptación al contexto territorial y vinculación con el Estado local (desde la gestión socio habitacional, política y económica). En la última etapa se analizan los instrumentos directos e indirectos utilizados por el Estado (haciendo hincapié en las políticas públicas) para la urbanización de los barrios a partir de su conformación y consolidación en el siglo XX. Los resultados arrojan una trayectoria heterogénea entre barrios, según la relación estatal establecida desde las operatorias que promueven procesos de expulsión, desalojo y reocupación de habitantes. Los tres barrios se desarrollaron de manera autónoma, pero se observa que existen ejes comunes de auto urbanización y construcción de poder con base barrial. La intervención municipal con mayor incidencia y transformación es del 2006 en adelante, desde un enfoque regularizador que ejecuta programas de urbanización con el fin de formalizar e integrar los barrios a la trama urbana consolidada.

Palabras clave: Políticas urbanas, Barrios populares, Ciudad intermedia

Abstract

Mendoza is a medium-sized city that has gone through different stages of urban-habitational configuration, mainly in the west area which functions as an expanding sector and growth area of popular neighborhoods autourbanized. A synthesis of the current and historical processes is developed about the three popular neighborhoods (Flores, San Martín and Barriada La Favorita) that date back 80 years and are the first settlements in the piedmont of Mendoza. For this purpose, four moments are identified: 1. origin; 2. strengthening; 3. consolidation and 4. Government intervention (21st century). The study is organized based on: forms of neighborhood organization; adaptation to the territorial context and linkage with the local government (economically and sociopolitically). In the last stage, direct and indirect instruments utilized by the government (focusing on public policies) for settlement urbanization are analyzed by its creation and consolidation in the 20th century. Results show an heterogeneous trajectory between neighborhoods according to the state relationship from the operations that promote processes of expulsion, eviction and re-occupation of inhabitants. The municipal intervention with the greatest incidence and transformation is from 2006 onwards, from a regularizing approach that executes urbanization programs in order to formalize and integrate the neighborhoods into the consolidated urban pattern.

Keywords: Urban policies, Popular neighborhoods, Medium-sized city

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2022

Fecha de aceptación: 19 de septiembre de 2022.

Transformaciones de las barriadas populares en la ciudad intermedia. Historia y estado actual de las políticas urbano-habitacionales entre el siglo XX y el XXI, Mendoza, Argentina

Virginia Miranda Gassull*

María Florencia Ginestar**

Josefina Perales***

Introducción

El modelo de producción habitacional de los barrios populares en las ciudades intermedias, como es el departamento de Ciudad de Mendoza, tiene diversas configuraciones según las coyunturas sociopolíticas dadas en los procesos históricos, la dinámica poblacional, el lugar que ocupa la ciudad en el entramado del territorio nacional y los modelos de gestión habitacional imperantes en cada periodo. Las ciudades intermedias se pueden inferir según la cantidad de población (menos de 200.000 habitantes, esto se define según tamaño de los aglomerados de un país) y las funciones en la red de flujos y abastecimientos de bienes y servicios. En este sentido, Migueltoarena (2019) expresa que “la particularidad que la define (a la ciudad intermedia) se refiere a una combinación específica entre su tamaño demográfico, las funciones que desarrolla y la organización de su espacio intra-urbano” (p.142). Las dinámicas urbanas, el crecimiento de la pobreza y la desigualdad urbano habitacional cobran particularidades en las escalas intermedias. Según Gargantini: “Así, la crisis socio habitacional hace sentir su mayor peso no en las grandes ciudades, sino en las intermedias, que poseen el atractivo de ser, en general, ciudades competitivas con posibilidades de inserción económica” (2012:78). Por ello, resulta interesante indagar cómo en el siglo XX se ha promovido, por un lado, la autoconsolidación urbana de los barrios populares del oeste de Ciudad de Mendoza por sus propios pobladores y, por otro, se ha ido desarrollando la gestión urbano habitacional estatal para sectores populares. Se observa que recién en el siglo XXI se inicia una fase de integración e intervención por parte del ejecutivo municipal en los denominados barrios del Oeste.

La capital de Mendoza es una ciudad intermedia, radiocéntrica, que ha crecido demográficamente y territorialmente, producto de la expansión urbana. Se observa que la planificación urbana ha estado mayoritariamente enfocada en las zonas centrales de mayor actividad económica, social y cultural; mientras que las áreas de expansión han sido auto urbanizadas por las propias poblaciones residentes, amplificando un proceso de suburbanización. Así, el departamento de Ciudad es el centro social, político y urbano de la provincia, y uno de los lugares de mayor crecimiento urbano a lo largo del siglo XX. Está consolidado y densificado hacia la zona este, indicando un continuum urbano hacia el norte y el sur. Hacia el oeste se ubica la zona pedemontana, con una configuración residencial menos densa, con menor nivel de planificación, pero con un crecimiento exponencial que se dio a

* Instituto de Ambiente, Hábitat y Energía (INAHE). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Centro de Estudios del Hábitat Humano - CEHA-FCPYS, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. E-mail: arq.vmiranda@gmail.com

** Instituto de Ambiente, Hábitat y Energía (INAHE). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Centro de Estudios del Hábitat Humano - CEHA-FCPYS, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. E-mail: ginestar.f@gmail.com

*** Centro de Estudios del Hábitat Humano - CEHA-FCPYS, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. E-mail: josefinapm02@gmail.com

finales del siglo XX. Cabe destacar que el oeste es el único sector del departamento hacia donde puede extenderse la mancha urbana y es aquí donde se encuentran ubicados los barrios populares del Oeste. Estos tienen alrededor de 80 años de existencia y datan como los primeros asentamientos del territorio provincial en el piedemonte. Los barrios Flores-Olivares, San Martín y la Barriada La Favorita (conformada por más de 35 barrios) son experiencias autogestivas que se han consolidado a lo largo de las diferentes etapas de conformación urbana de la ciudad (Ver figura N°1).

Figura N°1: Mapa de ubicación



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Los barrios populares del Oeste están atravesados por procesos estructurales de desigualdad urbana, principalmente por la segregación continua que existe respecto a la ciudad consolidada. La principal hipótesis sobre el crecimiento de asentamientos ha sido la inexistencia de suelo urbano disponible, accesible y asequible para gran parte de la población mendocina, sumado a la cercanía con el centro urbano de la provincia. A su vez, el análisis histórico de los barrios indica un crecimiento exponencial demográfico de la zona, así como cambios en los modelos de gestión habitacional del Estado producto de las crisis socioeconómicas, políticas y culturales (desalojos, erradicaciones, relocalizaciones y urbanizaciones integrales). En este sentido, Miranda Gassull (2019) expone:

Desde la post-crisis del 2001 se ha incrementado la proporción de sectores pobres urbanos; esto sumado a la brecha existente entre los estratos con mayores y menores ingresos produce un nuevo tipo de ciudad, caracterizada por la creciente fragmentación del espacio que genera intensos procesos de segregación social urbana (p.45).

En este trabajo se expone una síntesis de los procesos históricos de urbanización de los tres barrios a partir de identificar cuatro momentos: 1. origen/inicio; 2. afianzamiento; 3. consolidación (finales de siglo XX) y 4. intervención estatal (siglo XXI). Para el análisis de los procesos de urbanización se toman los avances desarrollados por el autor P. Pérez, que los define como: “un proceso complejo de producción de un conjunto de soportes materiales necesarios para la aglomeración de población y actividades, que hacen posible que las sociedades urbanas contribuyan a la reproducción social.” Por su parte, las políticas de urbanización son “las acciones gubernamentales dirigidas a la producción de suelo, vivienda, infraestructura y equipamientos, o la prestación de servicios” (Pérez, 2013:54). Estas políticas forman parte de un conjunto de instrumentos, directos e indirectos, de los que se vale el Estado para producir y orientar los soportes materiales (bienes y servicios urbanos). Dicha dirección puede darse desde un enfoque que persiga reducir desigualdades, buscando que las políticas lleguen a toda la población, o bien, desde un enfoque regularizador, que resuelve situaciones preexistentes o emergentes. A su vez, Fernández Wagner (2018) expresa:

una fase donde se acrecienta el consumo del espacio urbano, en un contexto donde se está verificando la concurrencia de dos procesos (...) Por una parte, tiene lugar una demanda creciente y fundamental del suelo urbano para las nuevas funciones productivas y comerciales. Por otra parte, en términos sociales, se genera progresivamente una población “excedente” que pareciera no tener función o lugar en el nuevo paradigma de producción y consumo de la economía global (p.9).

El análisis sobre barrios populares en ciudades intermedias resulta de interés para la comprensión del problema habitacional en esta escala urbana. Se observa que, si bien los estados municipales están integrando los problemas habitacionales en los procesos de planificación territorial-habitacional, no se incorpora la mirada global e integral de todos los fenómenos que conllevaron a la formación de asentamientos en los anillos periféricos de las ciudades intermedias.

Metodología

El desarrollo del trabajo es de tipo explicativo-descriptivo y utiliza técnicas que combinan el análisis documental de fuentes primarias y secundarias, así como un trabajo de investigación previo realizado durante 2017-2018.¹

Principalmente, se realiza a través del acceso a artículos científicos históricos que se han realizado en la zona y a documentación sobre políticas públicas urbano-habitacionales de la provincia de Mendoza en los periodos analizados. A su vez, se realizan entrevistas a informantes clave de los barrios seleccionados. Los datos se obtienen de la información censal y cartográfica disponible (INDEC,² DEIE,³EcoAtlas⁴) e indicadores y datos de documentos e informes (Instituto Provincial de la Vivienda -IPV- y Plan Municipal de Ordenamiento Territorial -PMOT-).

¹ Proyecto de Investigadores Noveles (2017-2018). “La vivienda social en el desarrollo urbano del piedemonte de Mendoza”. Dirección: Virginia Miranda Gassull. Asesor: Jorge Mitchell. Integrantes: Florencia Ginestar, Ana Valeria Ruiz y Luciana Sherbovsky. Cátedra de Vivienda de Interés Social, carrera de Arquitectura, Facultad de Ingeniería-UNCUYO. Resolución N°06/2017-CD.

² INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina

³ DEIE: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas. Gobierno de la Provincia de Mendoza.

⁴ EcoAtlas: Nodo proveedor de información geográfica perteneciente a la Fundación Instituto de Desarrollo Rural de Mendoza.

Para la síntesis de los procesos históricos del sector y los barrios se diferencian tres periodos: de 1900 a 1945, de 1945 a 1970 y de 1970 a 1990. Estos responden a la relación que se va dando con implementación de las políticas públicas, el rol del Estado en los modelos de desarrollo y los procesos que se gestan en los barrios en relación al sector pedemontano donde se ubican territorialmente. A su vez, sobre cada barrio y en cada etapa se busca identificar tres momentos: origen/inicio del barrio, proceso de afianzamiento y estado de situación hacia finales de siglo XX (considerada como de consolidación barrial-urbana). Los cuales son abordados desde tres dimensiones de análisis: formas de organización barrial, adaptación al contexto territorial y vinculación con el Estado local (entorno a una mirada sociopolítica y económica de la etapa de análisis).

Por último, el objeto del trabajo busca relacionar los procesos históricos que llevaron al origen, afianzamiento y consolidación de los barrios populares con el cuarto periodo referido a la actual intervención del Estado municipal. Este periodo se analiza desde el 2006 al 2017, a través de la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la administración local, análisis de obras públicas, licitaciones y documentos de ordenamiento y planificación territorial municipal. También se entrevistó a seis referentes de los tres barrios a fin de indagar sobre la percepción y sentido de las comunidades respecto a las políticas de urbanización implementadas. El análisis se realiza tomando los estudios sobre la urbanización en América Latina de Pedro Pérez, en el que se identifican los procesos de desmercantilización de los servicios urbanos a partir de las intervenciones estatales, reconociendo los instrumentos directos (políticas sociales, políticas urbanas, etc.) y los instrumentos indirectos (reglas y normas que operan en la configuración urbana/actores).

Para el rastreo de los Planes, Programas y obras realizadas, licitadas o en ejecución, se recurre a las páginas web y a los sitios de prensa de los Estados Municipales y a notas periodísticas de diarios locales. Se busca analizar el tipo de servicio o bien urbano que se genera con cada obra; el programa o plan que las incluye y el año/período de ejecución a fin de contextualizarlas en el período histórico.

La Trayectoria Histórica de los Barrios Populares del Oeste. Del discurso político a la brecha habitacional

La primera etapa de análisis es durante el periodo de 1900-1945, que se reconoce como el inicio de una nueva etapa de planificación urbana de Mendoza, consecuente al devastador terremoto de 1861. El modelo imperante era el de ciudad arbolado, con riego por acequias y anchas calles, que predomina en la zona central del departamento de Ciudad de Mendoza. A su vez, en esta etapa de reconstrucción de la imagen urbana se transforma el modelo económico y social basado, hasta entonces, en un patrón ganadero que está en transición hacia un modelo vitivinícola. Este modelo mendocino es particular de la región y se da en un contexto nacional de crecimiento del modelo agroexportador concentrado en la región pampeana. En este mismo marco, con la migración masiva de población del campo a la ciudad, la llegada del ferrocarril promovió el crecimiento de la ciudad impactando significativamente en el proceso de urbanización y de hacinamiento de la población obrera y trabajadora.

Los primeros indicios de la incorporación del problema urbano a la agenda política se dan en el gobierno radical de Lencinas entre 1918 y 1928 a partir del programa gubernamental de casas baratas e higiénicas -que no llegaron a ejecutarse (Luis, 2018)-. Esta política indica cómo la crisis habitacional empieza a cobrar mayor visibilidad en la ciudad. Hacia la década del 40 comienzan a aparecer los primeros asentamientos y villas en la zona periférica

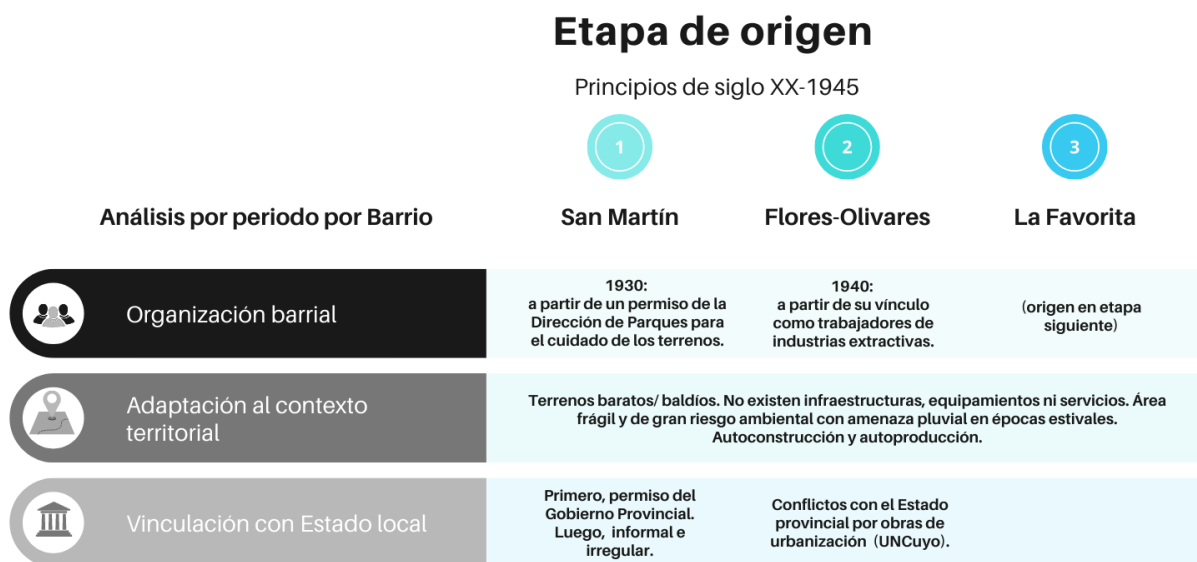
pedemontana del oeste de la capital, promovidos por la falta de suelo accesible, vivienda ofertada y el alto precio de alquileres. Estos conviven con el Parque General San Martín, la principal obra de urbanización y equipamiento de la capital, y con la inminente construcción del Parque Universitario (Raffa 2014, 2018).

El primer barrio originado es el San Martín, que en esta época tiene una configuración de asentamiento precario y autoconstruido, asociado al basural a cielo abierto de la capital, que se va transformando en asentamiento con la llegada de más familias al predio. Asimismo, “los primeros grupos familiares llegan con un permiso escrito de la Dirección de Parques dependiente del Gobierno de la Provincia” (Sáenz, 2002:119). Las familias acuerdan con el Estado provincial el cuidado de los terrenos del parque provincial.

Unos años más tarde se forma a unos pocos kilómetros de allí el Barrio Flores (futuro conjunto Flores-Olivares), conformado a partir de la organización de trabajadores obreros de industrias extractivas ubicadas en el piedemonte. El nombre del barrio se debe al puestero que se encargaba del cuidado de estos terrenos, de apellido Flores (Molina 2019:170). La configuración habitacional inicial es de asentamiento precario, construido con materiales extraídos de las fuentes laborales de sus habitantes y cercanas al sector, las canteras. Se asienta al lado de la construcción del Parque Universitario, vinculación que sería conflictiva en periodos venideros.

Se observa en este periodo el inicio de la urbanización informal en el sector que está asociada a la cercanía de predios fiscales intervenidos que permitieron la conexión y abastecimiento de redes y servicios urbanos, de condición precaria y clandestina (Ver Figura N°2). Como expresa Pérez (2013): “La gestión de los servicios urbanos estuvo fuertemente politizada, tanto en los niveles centrales como locales [...] el Estado, por lo general, respondió con comportamientos permisivos frente a la urbanización popular” (p.57).

Figura N°2: Etapa de origen.



Fuente: Elaboración propia, 2021

Segunda etapa: 1945-1970

El segundo periodo de análisis es entre 1945-1970 y está marcado por el crecimiento exponencial de la población en los principales centros urbanos del país (Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza). Esta etapa es denominada por Pírez (2013) como una época de intervención estatal bajo un modelo de estado de bienestar-keynesiano que “introduce una tensión de redistribución y de limitación de los procesos mercantiles, en la generación de condiciones para un desarrollo capitalista de largo plazo, con incorporación de la población y ampliación de la legitimidad” (p. 51). Mientras que para otros autores como Fernández Wagner (2008), el Estado es productor de las “políticas de vivienda de primera generación”. Y, según Lentini (2008), en el país se implementó un modelo de producción propio de la modernidad, que apuntaba a la construcción masiva de viviendas asociado a una lógica urbana destinada a activar la industria de la construcción. La autora expresa que esta época se caracterizó por “el papel del Estado como proveedor de viviendas: respuestas industriales, masivas, planificadas centralizadamente por expertos y hegemonizadas por las tecnocracias, las burocracias estatales y la vinculación –a través de licitaciones de obras– con el sector privado de la construcción” (Lentini, 2008: 667).

En esta época se inicia un proceso de institucionalización de la política pública habitacional de la provincia, en correlato con lo que sucedía a nivel nacional a partir del diseño e implementación de las políticas populares peronistas del primer Plan Quinquenal (1947-1951). En 1947 se crea el primer Instituto Provincial de la Vivienda en Mendoza (por Ley N°1658/47) con el objetivo de producir barrios de viviendas para brindar soluciones a la crisis habitacional de los y las trabajadoras. Se proponen una serie de opciones mixtas, tanto de financiamiento (Estado provincial/nacional y crédito hipotecario), como de los modelos de vivienda que se ofrecían.

A partir de estos hechos se observan los primeros desfases entre lo que se pretende construir, lo que efectivamente se puede hacer y la demanda habitacional creciente. Es decir que las propias limitaciones del modelo de producción habitacional aplicado -masividad de viviendas sin control de oferta y demanda del suelo, materiales, financiamiento mixto- se expresan en la imperante continuidad de la crisis habitacional. Según Cremaschi (2019) “hacia 1962, existiera la necesidad de unas 50 mil viviendas, que representan un 30% del número total de viviendas de la provincia según el censo de 1960” (p.17).

En la Ciudad de Mendoza se desarrollan dos fenómenos en forma simultánea y paralela, por un lado, la lógica del desarrollo urbano nacional que busca consolidar los centros urbanos del país y, por otro, la crisis habitacional y económica que se agudiza en los sectores empobrecidos que ya están localizados en el Oeste. En esta época data el inicio de La Favorita, un asentamiento de hogares que también se organizan a partir de su relación laboral en la fábrica calera “La Favorita” y en otras industrias manufactureras. En los tres asentamientos del sector oeste se verá que, si bien son coincidentes en temporalidad y territorio, cada uno inicia un proceso diferente respecto al crecimiento poblacional, a las características propias de uso y función del territorio y, principalmente, a la relación establecida con el gobierno local.

Las políticas urbanas locales principales están enfocadas en los sectores consolidados de la ciudad, mientras que en los sectores periféricos del Oeste se inicia un proceso de criminalización de los asentamientos populares. Según Sáenz (2002): “el primer intento de erradicación fue en 1959 por un decreto municipal. Este afectaba a 600 familias instaladas en: Barrio San Martín, Flores y Olivares” (p.119). Como se verá, el desenlace del proceso de erradicación y desalojos se encamina diferente en cada barrio y se puede considerar que este

antecedente local es la antesala al Plan Nacional de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE).

Este fue sancionado por la Ley Nacional N°16.601/64, que lo denominaba “Plan de Vivienda para erradicar villas de emergencia”, bajo la presidencia de Arturo Illia. Luego se extendió con la Ley N°17.605/67 de “Promoción Social, Construcción y Financiación de Viviendas” tendiente a solucionar el problema habitacional provocado por las inundaciones y a la erradicación de villas de emergencia. En 1973 el PEVE continuó con algunas modificaciones bajo el nombre de “Plan Alborada”. Como resalta Gargantini (2012), estos modelos de política en que el Estado cumple el rol de promotor inmobiliario a través de sistemas centralizados fueron copiados de los países centrales.

Si bien en el discurso se pretendía solucionar el problema habitacional de los asentamientos y villas de emergencia, en el fondo se observan objetivos comunes con el resto de las provincias, como el congelamiento del crecimiento de las villas, el accionar represivo y violento frente a la resistencia y organización de los barrios y la erradicación para establecer un orden social y urbano que favorecía el desarrollo inmobiliario privado. Según Gomes (2018), “En el marco del PEVE, dicha secretaría (Secretaría de Estado de Vivienda) dispuso de crédito oficial para la creación de conjuntos habitacionales de alta densidad para los sectores populares que resultaban erradicados, eso convocó masivamente a los arquitectos para su diseño” (p.26). Además de que el carácter masivo de estos proyectos atrajo a capitales extranjeros por las ganancias que ofrecía el mercado habitacional.

El asentamiento Flores tuvo, desde sus inicios, una fuerte tensión con el gobierno universitario por ubicarse en el predio de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), lo que generó que por más de 20 años existiese bajo una condición de inestabilidad y amenazas. Hacia finales de la década del 60, en el marco del PEVE, la amenaza se convierte en el desalojo y relocalización del barrio. En este sentido, “los desalojos se efectivizaron en los años de 1965, 67, 68 y 69” (Molina, 2019:170).

Por su parte, el barrio San Martín logra, en la década del 50, adquirir los terrenos y construir viviendas a partir de la movilización y negociaciones con el IPV y el Estado local. Pasa de ser un loteo inestable con alto grado de precariedad (producto de la ausencia de infraestructuras y servicios) a formar un barrio de espíritu cooperativo con el fin de comprar los terrenos al IPV. Según los testimonios de una vecina: “el proceso de consolidación de este asentamiento se va a producir en la década del 50, en donde la ocupación de los terrenos había sido reconocida legalmente por las autoridades provinciales” (Entrevista a vecina, 2020). Para Fernández Wagner (2008), esta época es la cuna de la organización de los sectores populares que se reconocen como actores del problema y conforman los movimientos populares (simultáneos en Latinoamérica) de la producción del hábitat. Se reproducen y consolidan los movimientos autogestionarios que promueven el activismo de “hacer ciudad”. Es decir que la “ciudad autoconstruida” fue el producto de la organización popular para la toma y/o negociación de la tierra donde se desarrollarían los asentamientos (Fernández Wagner, 2008:107).

En la década del ‘60, el San Martín se afianzó como barrio. Según Rodríguez Agüero (2019): “en un contexto de erradicación de villas de emergencia, vecinos de este y otros asentamientos, enfrentaron a -la topadora- con organización comunitaria” (p.142). En el marco

de la implementación del Sistema de Ayuda Mutua⁵, el 50% de la producción estatal bajo este programa se realizó en la zona oeste de Ciudad, que resultó en 1100 familias organizadas en la Cooperativa Integral Desarrollo y Progreso, a la que luego se sumarían la Cooperativa Cruz del Sur, la 25 de febrero y la Aconcagua (Sáenz, 2002). Una habitante del barrio afirma que “a través de la conformación de la Cooperativa Integral se compran los terrenos que eran del Parque a través del IPV y las casas son autoconstruidas por los vecinos con el aporte de estudiantes en campamentos universitarios” (Entrevista a vecina, 2020).

Por otro lado, en el proceso de este barrio fue fundamental la presencia del padre José María Llorens que, desde 1957, estuvo comprometido con la organización social y política. El padre pertenecía al Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo (padres “tercermundistas”), corriente que embanderaba la participación política y social y criticaba al neocolonialismo, afirmando que todos los pueblos tienen derecho al bienestar.⁶ El rol de Llorens repercutió tanto en la construcción de viviendas como en el proceso para la regularización de los terrenos.

Como resultado de esta etapa (ver Figura N°3) se observa que el área pedemontana del oeste de Ciudad es el área de suburbanización y precarización en la que se amplifica la brecha habitacional entre sectores sociales y entre barrios del oeste. Además, se profundiza la lucha por el suelo entre la ciudad consolidada (que debe crecer) y las zonas periféricas cuyos procesos de urbanización no tienen en cuenta las condiciones propias del ambiente pedemontano, generando degradación ambiental e impactando sobre el resto de la ciudad. Según Abraham et al (2006)

Los sucesivos asentamientos humanos planificados y adaptados al medio, han colaborado para producir constante deterioro de la calidad ambiental. La denominada Ciudad-Oasis⁷ ha pretendido crecer sobre el piedemonte con su tradición urbanística de llanura, no advirtiendo a tiempo que un territorio distinto requiere respuestas distintas (p.25).

Figura N°3: Etapa de afianzamiento.




⁵ Sistema de Ayuda Mutua: forma de intervención en los asentamientos informales bajo el auspicio de organismos internacionales. Se buscaba que las comunidades residentes aportaran mano de obra a través del esfuerzo colectivo, disminuyendo notablemente la inversión del Estado en materia de vivienda social (Lentini, 2008).

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. *Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo*. (Argentina, 2018). Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/institucional/patrimonio/archivo-historico-de-cancilleria/movimiento-de-sacerdotes-para-el-tercer>

⁷ La zona de la ciudad consolidada es denominada “Ciudad-Oasis” debido a su modelo urbano con sistema de acequias y arboledas, que alcanza un valor funcional a la vez que paisajístico. Este modelo surge con el nuevo trazado de la ciudad en 1863 luego del terremoto que destruyó la ciudad. Bórmida, E., *Mendoza, una ciudad oasis* (2014). Dicho modelo no es replicable en las zonas pedemontanas debido a las características geomorfológicas y ambientales propias de estas áreas.

Etapa de afianzamiento

1945 - 1970

	1	2	3
Análisis por periodo por Barrio	San Martín	Flores-Olivares	La Favorita
 Organización Barrial	1960: inicio del proceso cooperativo. Importante rol de la iglesia	1945-1960: débil organización, inestabilidad. 1965-1970: desalojos	1945: organización a partir de su vínculo como trabajadores
 Adaptación al contexto territorial	Trazado urbano precario y espontáneo. El loteo no incorpora las pendientes de la zona, dificultad para asentarse. Los servicios son clandestinos por cercanía con la ciudad consolidada.		
 Vinculación con Estado local	Relación IPV y Municipio. Entre la tensión y el logro de acuerdos	Amenazas del Estado universitario. Culminación con desalojos.	Tensión e intento de desalojos. Preocupación estatal por crecimiento poblacional

Fuente: Elaboración propia, 2021

Tercera Etapa: 1970-2000

En la tercera y última etapa del siglo XX se profundiza la crisis habitacional y se recrudece la persecución a los sectores populares. Según Fernández Wagner (2008), los estudios sobre las políticas urbanas y habitacionales “tuvieron un carácter fundante en los ‘70, para concentrarse en las políticas nacionales e internacionales de intervención sobre los asentamientos informales”. Las particularidades de la época son la dictadura cívico militar junto a la reconversión económica del país, que transforma la industrialización sustitutiva hacia un modelo aperturista, y la desregulación del mercado junto a las transformaciones del rol del Estado que culminaron en la liberación de los mercados hacia fines de los ‘90.

En la década del 70 se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) que será durante 30 años el modelo de mayor relevancia en el financiamiento para la producción de vivienda estatal. También se destaca la estrecha relación que existe en el diseño de las políticas públicas con los organismos internacionales, como el Banco Mundial, que se expresan en dos líneas programáticas específicas: los programas de “lotes y servicios” y los “mejoramientos barriales”. Pérez (2013) expresa que los servicios urbanos son convertidos en un proceso de remercantilización de las prestaciones en las que su acceso no solo se da por el área de cobertura, sino por la capacidad de pago de cada hogar. Mientras que las intervenciones habitacionales tienen un sesgo basado en “facilitación” y “focalización”, pues promueven “facilitar que el mercado trabaje” (Fernández Wagner, 2018:401). Según Lentini et al, (2007) “a partir del fracaso de los programas de erradicación, se promovieron las denominadas políticas de vivienda de segunda generación (o alternativas) que consistían básicamente en programas masivos de lotes y servicios” (p.8). Sin embargo, no se observan operatorias estatales desarrolladas en ninguno de los tres barrios analizados durante el periodo.

La dictadura cívico militar movilizó la política de desalojo y erradicación de los asentamientos. Como afirman Salamanco y Colombo (2018), para los militares argentinos las villas se convirtieron en un escenario emblemático de “ejercicio del poder a través de la erradicación y persecución de sus líderes, a su vez se hizo hincapié, particularmente, no solo en crear el espacio urbano deseado, sino también, y de manera paralela, en vaciar la ciudad de formas “indeseables” de habitarla” (p.9).

En Mendoza esto se agudiza en el barrio San Martín, en el espacio de formación y construcción política liderado por el Padre Llorens y diversos grupos políticos, partidarios y gremiales que no solo forjaron el espíritu cooperativo y la construcción de viviendas, sino que desarrollaron espacios educativos alternativos e impulsaron el acceso a servicios sociales y equipamiento. Esto, junto a la urbanización del barrio, se realizó a partir de la autogestión y autoconstrucción de los/las vecinas del barrio y militantes allegados a la causa social, sumado a los aportes económicos de Emaús internacional.⁸ La fuerza política que existía en el barrio se gestaba como una amenaza para el poder de turno por lo que, “entre junio y setiembre de 1976, en el marco del denominado ‘operativo antijesuita’, se produjo el secuestro y la desaparición de jóvenes militantes ligados a Llorens” (Rodríguez Agüero, 2018:153) que trabajaban directa o indirectamente en el Barrio.⁹

En los barrios Flores y La Favorita también se produjo una nueva ola de desalojos masivos y relocalizaciones en el marco represivo estatal. Esto generó mecanismos de supervivencia por parte de los/las pobladores que en diferentes momentos de la historia se mudaron de un barrio a otro; como en los años 70, en que los/las vecinas del Flores se desplazaron al San Martín para construir ahí sus viviendas de adobe. Es en esta etapa que se encuentran registros del barrio Olivares (futuro conjunto Flores-Olivares), como expresa Molina (2019) “En los años setenta continúan estos desalojos y como una forma de resistencia y protesta les habitantes se organizan en la -intervilla-, integrada por los Barrios: San Martín, Flores, Olivares y Virgen del Carmen” (p.165).

La violencia sobre estos barrios se agudizó, a su vez, por la cercanía a la construcción del Estadio de fútbol Malvinas Argentinas¹⁰ (edificado por el Mundial del cual la provincia sería sede en el año ‘78). Al respecto de las relocalizaciones, Molina (2019) expresa que “a comienzo de los años ochenta se adjudicaron nuevas viviendas emplazando a les habitantes a dejar el barrio demoliendo las casas ocupadas” (p.170). Esto da cuenta del manejo mercantilizado y capitalista del territorio por parte del Estado local y de las políticas de desintegración que desplazaron (y desplazan) a la gente en favor de megaproyectos que buscaban posicionar a Mendoza como ciudad competitiva, en detrimento de la calidad de vida y el derecho a la ciudad de las personas. Hasta ahora, la relación ‘Universidad-Barrio-Estado’ tenía al barrio como actor excluido y violentado, ya que existía común acuerdo entre la Universidad y el Estado para llevar a cabo políticas de expulsión.

En el caso de La Favorita, líderes políticos chilenos migraron y encontraron en este barrio un lugar de ocupación, que marca la historia de gestación del que más adelante se convertirá en la barriada popular más grande de la provincia de Mendoza y que en su génesis lleva la lucha de estos pobladores. En este barrio el terrorismo de Estado también se hacía presente, como comenta un vecino del Barrio Andino, perteneciente a La Favorita (ex Esperanza S.C.):

Con el golpe de Estado del 76' la cosa se puso fulera, nosotros nos organizamos en un barrio que llamamos Esperanza Sociedad Colectiva. Ya para el 82 el barrio estaba conformado y compramos un terrenito atrás del Cerro de la Gloria (sin agua ni servicios) a una inmobiliaria, que después resultó ser una estafa, y nos querían sacar.

⁸ Información suministrada por vecina del barrio, 2020. Emaús Internacional es un movimiento de solidaridad, de carácter laico conformado por 425 organizaciones miembros que trabajan en 41 países de África, América, Asia y Europa.

⁹ Las causas judiciales de este hecho recién se encuentran en juicio.

¹⁰ El Estadio de fútbol se ubica contiguo al predio universitario en el sector noroeste.

En esa época la gente construía y venían los militares y le volteaban la casa durante el día. Entonces la gente se organizaba con ayuda entre unos y otros, y se construía de noche (con las lamparitas de kerosenne), así la gente se podía meter a las casas... Era más difícil a los militares voltear las paredes con la gente adentro (Entrevista a vecino, 2020).

La zona oeste sigue creciendo producto de los hogares afectados por el sismo de 1985 que dejó en ruinas a varias viviendas. Como respuesta al proceso de urbanización, se crearon dispositivos que instalaron el problema en la agenda urbana y que constituyen el antecedente que dos décadas más tarde sería pensado como un espacio particular de la planificación territorial. Estos dispositivos son, según Lentini et al (2007), “el Decreto Provincial 3330 que crea la Comisión para la Planificación del Oeste de la Capital de Mendoza en 1989” (p.121) y la Ley Provincial N°4.886 de octubre de 1983 que busca ordenar la disposición del suelo de la Zona Oeste del Gran Mendoza (se divide en 13 zonas).

En particular, en el barrio Flores se produce un cambio en las relaciones de poder durante la década de los noventa. Mientras que en un primer momento el Consejo Superior de la Universidad instaba al Rector el desalojo del barrio (mediante la Resolución N°8/64), en esta nueva etapa busca llevar a cabo prácticas de consenso con los/las pobladores. Esto implica un nuevo rol de la Universidad como “mediadora” entre el barrio y el Estado a raíz de lo cual, por un lado, se consolida la organización barrial en figuras más “formales” como asociaciones vecinales y comedores comunitarios y, por el otro, comienzan a tratarse acciones legales de amparo.

Por su parte La Favorita es parte de un fenómeno epocal en el piedemonte, como ya se mencionó anteriormente, que crece de manera desordenada y con diferentes lógicas de expansión de la ciudad (el mercado, lo público y la necesidad de los barrios populares). Lo que demuestra que este sector se vislumbra como la “tierra prometida”, el lugar para vivir, cercano al centro y con un valor de mercado accesible. Este fenómeno produce que el barrio posea el mayor crecimiento en este período, mediante un proceso de expansión y consolidación. En este sentido, Miranda Gassull (2019) expresa: “la Favorita en esta etapa crece exponencialmente con el continuo exilio chileno¹¹ y de pobladores locales damnificados del terremoto, y con ello se inicia un proceso de consolidación y conformación barrial al interior del asentamiento.” (p.53). A su vez se inicia un proceso de organización interbarrial que va dando forma a lo que hoy se conoce como la “Barriada” La Favorita. Lentini et al (2007) afirma que “para finales de los años `80, conforme a la vuelta de la democracia, La Favorita estaba conformada por 8 barrios: Andino, Nueva Esperanza, Cipolletti, Los Paraísos, Nuevo Amanecer, La Favorita Vieja, Favorita Nueva y Los Quince” (p.119).

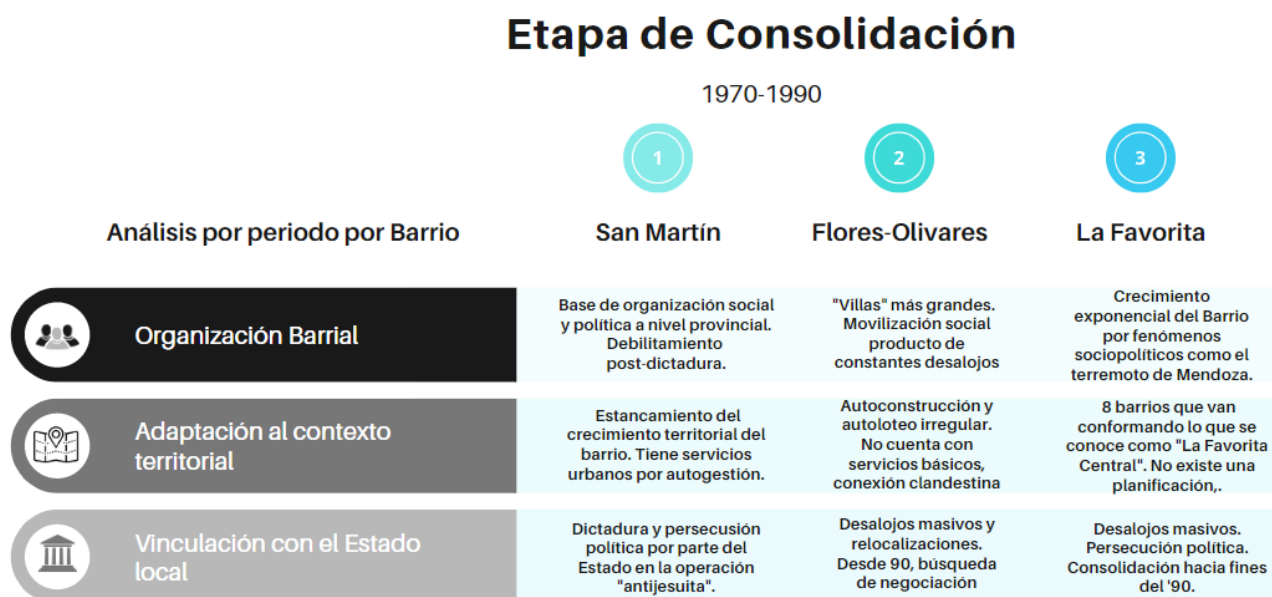
Por su parte, en el Barrio San Martín la población sigue creciendo, pero se paraliza la producción de viviendas nuevas y esto explica, en parte, el índice de hacinamiento que supera la media provincial. Según entrevistas a vecinas, no hay producción de nuevo suelo urbano, sino que, por el contrario, se empieza a densificar: “quienes no tenían espacio para un lote fueron ocupando dentro del mismo barrio lo que eran sectores de espacios verdes y plazas” (Entrevista a vecina, 2020). También es evidente que el proceso represivo dado en los líderes y activistas impacta en la esencia del barrio y en su proceso de autogestión. Puede decirse que en la década del 90 se produce un período de saturación del sitio y empiezan a construirse viviendas de tipo monoblock. Luego surgen otros planes de vivienda, como los edificios que

¹¹ Según Paredes. A (2016:4) “Debido a la cercanía con la capital de Chile, Mendoza sintió fuertemente el impacto de esta crisis política, ya que muchos perseguidos migraron a esta provincia argentina”.

forman el Alto Mendoza o los planes del sector de Cooperativa Libertador. Si bien el barrio San Martín es el que presenta mejores condiciones de urbanización y vivienda, la percepción de los/las vecinas es que siguen siendo un barrio marginal: “desde los 80, el barrio estaba en su etapa de consolidación definitiva, que actualmente podemos decir que es un barrio de Ciudad de Mendoza e integrado desde el punto de vista legal, funcional y administrativo. Cuenta con todos los servicios. Pero de alguna manera en la memoria mendocina aún se asocia al barrio con las características de un sector urbano marginal” (Entrevista a vecino, 2020).

Hacia finales de siglo (ver Figura N°4) se observa que si bien el Estado reconoce el déficit habitacional del sector, aún persisten respuestas parciales y sectoriales que no abordan la naturaleza del problema. En este sentido la política social busca transformar la lógica coercitiva de los periodos anteriores por una que promueva una “inclusión” de los barrios. Sin embargo, esta reproduce un modelo de producción espacial en la que se mejora lo existente, pero no se resuelve el problema estructural que conlleva a la creación y/o expansión de los barrios populares.

Figura N°4: Etapa de consolidación.



En la agenda pública se pone en relieve el tema de la ocupación del piedemonte.

Fuente: Elaboración propia, 2021

Cuarta Etapa: principios S. XXI - Políticas de Integración Socio-Urbana

En esta etapa se analizan las intervenciones realizadas por el Estado municipal/provincial a partir de las dimensiones e instrumentos (directos e indirectos) propuestos por Pérez (2013), a la vez que se incorpora la percepción de los/las referentes barriales y vecinos. Se la reconoce como una continuidad de los '90, época de reestructuración neoliberal del Estado, que tiene su correlato en el siglo XXI. La mercantilización de los servicios urbanos produjo un aumento en la exclusión de los sectores populares que no pudieron realizar las obras de infraestructura necesarias ni pagar los cánones establecidos para los servicios. Pérez (2013) afirma que “frente a esas modificaciones, la urbanización popular se mantuvo como alternativa para los grupos de menores ingresos y se fortaleció la producción informal de los servicios” (p.61).

En Mendoza, al igual que en distintas provincias, se implementaron los Programas de Mejoramiento Barrial (PRO.ME.BA) como políticas sociales urbanas que buscaron compensar y regularizar las precarias condiciones de los servicios urbanos y la tenencia del suelo. Estas políticas fueron resultado de las negociaciones y del crédito otorgado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) en 1997 que contemplaba obras de mejoramiento urbano, de equipamiento comunitario, regularización del dominio sobre la tierra, provisión de infraestructura básica domiciliar y núcleo sanitario completo, mitigación de problemas ambientales y apoyo a procesos de organización barrial y autogestión comunitaria.

Instrumentos indirectos (reglamentación territorial y municipal)

Cincuenta años después del origen de los Barrios del Oeste, se produce un nuevo cambio en las intervenciones que buscan regularizar y reconocer legalmente los asentamientos en la agenda política como problemas urbanos del municipio. Esto responde a los nuevos enfoques de políticas urbanísticas de integración sociourbana que se aplican en América Latina financiadas por los organismos internacionales.

En primer lugar, se analiza la ordenanza N°3505/2002 que registra la existencia de nuevos distritos y crea nuevas Secciones al oeste de la Av. Boulogne sur Mer (Miranda Gassull et al, 2019). El objetivo principal de esta norma (y nueva forma de limitar el territorio) es optimizar la administración del territorio del Departamento, para lo cual se establece una nueva división política a partir de la creación de nuevas seccionales al oeste de la Av. Boulogne Sur Mer. Se integra así al área urbana el sector del piedemonte en creciente desarrollo, definiendo zonas homogéneas con características propias.

La incorporación de nuevos distritos en el piedemonte indica la diversidad y heterogeneidad que existe en el área oeste del departamento. Asimismo, las zonificaciones son determinadas por las ordenanzas N°3866/14, 3944/18 y 3945/18 que regulan los usos de suelo y lineamientos urbanos del ejido urbano. Los barrios San Martín y La Favorita son considerados Zona Residencial 3 (R3), mientras que Flores-Olivares es zona Residencial 1 (R1). La ordenanza de zonificación está regulada por el Código Urbano donde se definen indicadores urbanos por zona. Se observa que los barrios no son identificados como zonas diferentes o especiales en base a sus procesos de regulación o auto urbanización, sino que son tomadas como continuos urbanos de las zonas aledañas. La diferencia entre R1 y R3 es mínima, establecida en los factores de ocupación del suelo y el terreno, los retiros obligatorios y la altura máxima de edificación, en la que R1 promueve mayor densificación y uso del suelo urbano.

En segundo lugar, se analiza el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT, 2019), que, así como el resto de las normas, marca una dirección (lo que Pérez llama “orientación”) para los procesos de producción de servicios urbanos. Este se basa en un diagnóstico en el cual los tres barrios analizados son considerados de riesgo medio-alto para diferentes aspectos socio-económicos (estado de la vivienda, informalidad en la tenencia, amenazas naturales, acceso a servicios y Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-). Estos datos reafirman la percepción de los/las habitantes, que destacan una marcada ausencia estatal, cuyas principales preocupaciones son el hacinamiento, la falta de acceso a vivienda digna y la mala calidad de las viviendas construidas (ver Cuadro N°1). A su vez, entre las demandas prioritarias se encuentran aquellas relacionadas al derecho a la salud, el trabajo y la educación.

Cuadro N°1. Principales preocupaciones y demandas.

PREOCUPACIONES Y DEMANDAS				
VIVIENDA DIGNA	ESPACIOS PÚBLICOS	INFRAESTRUCTURA, BIENES Y SERVICIOS URBANOS	TRABAJO, EDUCACIÓN Y SALUD	GÉNERO
- Hacinamiento - Mala calidad de la construcción	- Carencia de espacios comunitarios	- Falta de agua potable domiciliaria - Inundaciones - Carencia de servicios básicos - Fronteras / barreras urbanas - Inseguridad	- Ausencia estatal - Desempleo - Informalidad - Falta de acceso a la educación - Falta de acceso a servicios de salud	- Inaccesibilidad a servicios, bienes e infraestructura por cuestiones de género

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes barriales (2021).

Como se ha visto, ante esa falta de presencia estatal estos barrios se consolidaron por organización barrial desde lógicas desmercantilizadas y movilizadas en resolver la necesidad habitacional. Entre los actores que se detectan, se encuentra una fuerte presencia de la sociedad civil organizada conformada por colectivos, cooperativas y asociaciones; además de centros educativos y artísticos, bibliotecas populares y organizaciones político-partidarias (ver Cuadro N°2). En La Favorita, esta autoorganización es preponderante en contraposición a la presencia estatal, como expresa uno de sus referentes:

Todos estos grupos se organizan y se conforman a partir de las demandas. Obviamente hay un trasfondo de militancia política porque si no está el Estado, nosotros como organización social entendemos que tenemos que estar acompañado en el acceso a la información o la vulnerabilidad sistemática que pueda hacer el Estado (Entrevista a trabajador comunitario de La Favorita, 2020).

Cuadro N°2. Presencia de actores.

ACTORES		BARRIOS		
		S. M.	F-O	LA FAV.
Sociedad Civil	Colectivos y grupos del barrio		X	X
	Cooperativas, Asociaciones, Colectivos, Organizaciones Sociales	X	X	X
	Uniones vecinales			X
	Centros educativos, artísticos y comunitarios, bachilleratos		X	X
	Bibliotecas populares			X
	Organizaciones político-partidarias			X
Estado / Instituciones Públicas*	Estado Municipal	X	X	
	Universidad Nac. de Cuyo		X	
	DGE	X		
	OSB	X		
	CEBJA		X	
	CENS		X	
	CIC		X	
SEOS		X		
Instituciones religiosas	Iglesia	X	X	X

*Referencias: CEBJA (Centro de Educación Básica para Jóvenes y Adultos); CENS (Centro Educativo de Nivel Secundario); OSB (Organización Social de Base); CIC (Centro de Integración Comunitaria); SEOS (Servicios Educativos de Origen Social)

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes barriales (2020-2021)

Por otra parte, el mismo diagnóstico reconoce que la dinámica urbana de la ciudad ha sido, hasta el momento, marcada por la presencia de desarrolladores inmobiliarios: “la ausencia de regulación del mercado de suelo desplazó la decisión del uso del mismo a los desarrolladores inmobiliarios, actores que dispusieron dónde y de qué manera crecería el área urbana.” (PMOT, 2019:304). En este sentido, analizando los proyectos que propone el Plan, se observa que hay propuestas específicas para los barrios populares del oeste, pero de manera segmentada y priorizando obras como apertura de calles y mejoramiento de infraestructura y servicios. Es decir, que se busca “coser” la trama urbana, pero sin responder a un ordenamiento integral, a pesar de reconocer las características críticas de dichos barrios. Hacia dónde y cómo crecerán los barrios populares del oeste, es una pregunta que el Plan deja sin responder. Según Sáenz (2002), “la integración urbana y social de la comunidad barrial al tejido de la ciudad suele estar contemplada dentro de esas medidas como una etapa secundaria y cronológicamente posterior a la consecución de viviendas, servicios y equipamiento” (p.11).

Se verán en el siguiente apartado dos proyectos de mayor envergadura que sí responden a un carácter integral (PROMEBA¹² La Favorita y urbanización Flores-Olivares). El resto son obras e intervenciones menores que responden al diseño urbano de la trama de la ciudad, como se percibe por parte de los/las habitantes. En el caso de La Favorita refieren que la mayor inversión del Estado municipal es en obras de mantenimiento, embellecimiento y reparación de la ciudad consolidada, antes que en los Barrios del Oeste: “se ha priorizado el mejoramiento de las plazas, las calles, todo lo que ha sido el microcentro pensado en la política del turismo, pensada para que el turista llegue y vea una linda de ciudad” (Entrevista a referente barrial, 2020).

Mientras que, en el San Martín, se reconoce que el actor con mayor trayectoria y reconocimiento es la Iglesia, a través de la presencia de los curas villeros y mediante la conformación de cooperativas. De los casos analizados, se observa que es el barrio con menor inversión e implementación de obra pública y la comunidad vecinal ha sido quien ha impulsado la producción habitacional: “la gestión de los problemas comunes fue asumida desde el principio por los pobladores del barrio [...] fue determinante la intervención y liderazgo de los vecinos” (Sáenz, 2002:11). Por último, el conjunto del Flores-Olivares reconoce la presencia estatal y es coincidente con el volumen de obras desarrolladas en el último tiempo.

Hay coincidencia desde los discursos de los referentes barriales sobre la necesidad de que las políticas públicas que se implementen generen empleos internos con salarios justos y dignos, como así también servicios urbanos de calidad. Asimismo, en los tres barrios indican que actualmente hay relación con el Estado municipal, principalmente con los cuerpos técnicos que llevan a cabo las obras de urbanización; sin embargo, hay mucha resistencia por parte de los/las vecinos con el ente municipal por la cantidad de promesas realizadas que luego no son cumplidas o lo son parcialmente. Lo mismo sucede con las discrepancias en cuanto a la priorización del tipo de obras o políticas socio-urbanas.

Por otra parte, se observa que, si bien en todos los instrumentos diagnósticos figuran instancias participativas en la elaboración de los planes y proyectos, los/las referentes reconocen que no hay una participación real de las organizaciones vecinales en los procesos de diseño y ejecución de las obras que se están realizando. Es decir que el municipio lleva a cabo más bien instancias consultivas o informativas que de participación comunitaria.

Instrumentos directos: políticas sociales de urbanización en barrios populares

¹² Programa de Mejoramiento Barrial

Las políticas de urbanización y/o mejoramientos barriales son programas que fueron diseñados en el marco de la toma de crédito internacional por los Estados centrales y con una implementación federal. Es decir que, como afirma Di Virgilio et al (2021):

Si bien se impulsó un proceso de descentralización durante la década de 1990, la política urbana fue escasamente descentralizada. Los municipios tienen en términos formales la facultad de ordenamiento territorial, pero tienen escasa autonomía de recursos de los gobiernos provinciales y nacionales (p.48).

Las principales políticas urbanas implementadas en los barrios populares de estudio son, por un lado, los PROMEBA en la barriada La Favorita (que cuenta con 5 etapas). Y por el otro, el Plan Integral del Flores-Olivares de 4 etapas de ejecución. En el Barrio San Martín se observan intervenciones puntuales, pero no hay una transformación estructural de las condiciones socio-espaciales del barrio.

Los PROMEBA son programas de mejoramiento barrial de coparticipación de las Municipalidad y las empresas de servicios. En Ciudad de Mendoza se implementó únicamente en la Barriada La Favorita con diferentes niveles de alcance y focalización de la población. Es importante destacar que La Favorita tiene 33 barrios a su interior, intervenidos desde el programa de mejoramiento a partir de un proceso de selectividad exclusiva de la administración local. Hay cuatro etapas ejecutadas (ver Figura N°5), mientras que la quinta está en proceso de implementación, condicionada por la pandemia del COVID-19. La primera se ejecutó en el año 2009 y la segunda al año siguiente, con el fin de regularizar dominialmente el sector viejo (fundador) de La Favorita, comprendido por 5 barrios. Las principales intervenciones son, por un lado, la conexión y tendido de red de los servicios urbanos de agua y electricidad, obras de contención aluvional; y, por otro, la construcción de bienes urbanos destinados al equipamiento comunitario.

Las etapas tercera y cuarta se ejecutan una década después y tienen como destino el segundo anillo de crecimiento sobre 10 barrios (alrededor del sector “inicial”). El objeto es también de obras complementarias y de conexión de servicios urbanos, como el mejoramiento de los espacios públicos municipales y equipamientos comunitarios. Es importante destacar que los Programas de Mejoramiento se han instalado como políticas de estado que se mantienen hasta la actualidad y que se han continuado en diferentes gestiones y etapas de la política provincial y nacional. En este sentido, a partir de 2016 los PROMEBA dieron paso a las modificaciones nominales de la operatoria, denominada como Programa de Mejoramiento Integral de Hábitat financiado a través de un crédito nacional otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y que en su concepción mantiene el mismo espíritu programático. La última y 5ta etapa de las obras de urbanización se está ejecutando e incorpora a los barrios de menor antigüedad de conformación, como así también, a sectores de otros barrios con problemas de riesgo ambiental.

Como resultado se observa que en el 2017 alrededor de 100 familias en La Favorita regularizaron la situación dominial, a partir del proceso iniciado 10 años atrás con la primera etapa del PROMEBA. Luego, el proceso no ha tenido mayor cantidad de hogares¹³ regulares, pero sí cuentan con acceso a los servicios urbanos. Es importante destacar que, durante la

¹³ Recién en el año 2021, 32 hogares obtuvieron también la escritura de sus viviendas (barrios Nuevo Amanecer, Andino, Cipolletti y Nueva Esperanza (incluye también a familias del Barrio San Martín)

pandemia, La Favorita en su conjunto tuvo graves denuncias por los problemas de acceso al agua potable; lo que indica que, si bien las obras de urbanización existen, no significa que sean con una prestación de calidad y eficiencia.

En este último período, se observa que a nivel de intervención municipal se toma como un mismo conjunto al barrio Flores con su aledaño, el Olivares. En 2016 comienza formalmente el proceso de urbanización de ambos, financiado por el Ministerio del Interior de la Nación - Programa Hábitat- y con aportes municipales. La licitación de la primera etapa (ya concluida), al igual que en La Favorita, contempló tanto servicios como bienes urbanos. Los trabajos de la segunda etapa cuentan con financiamiento del Banco Mundial (BIRF) y completan las tareas ya iniciadas, además de ampliar las redes de movilidad y servicios (ver Cuadro N°3). Por otra parte, prevé la regularización dominial de los vecinos/as, con el otorgamiento del título de su propiedad.

Estas dos etapas se llevaron a cabo durante los años 2017, 2018 y 2019, y, según prensa del mismo municipio, beneficiaron a 400 familias. A partir del 2020, se comienza con la etapa de construcción de viviendas, en el contexto de pandemia por COVID-19 e implicó la reubicación de familias dentro del mismo conjunto Flores-Olivares. Estas se implementan a partir del Plan de Reasentamiento (aprobado por el Banco Mundial, 2021) y el Plan de Mejoramiento Urbano (2022).

Si bien en el informe diagnóstico (PMOT, 2019) se afirma que en paralelo a las obras “se hizo un fuerte trabajo social para contener y resolver los requerimientos de los vecinos durante la obra”, los/las referentes perciben que no hay una participación real de las organizaciones vecinales en los procesos de diseño y ejecución de las obras que se están realizando. Es decir que el municipio lleva a cabo más bien instancias consultivas o informativas que de participación comunitaria.

Hay coincidencia desde los discursos de los referentes barriales sobre la necesidad de que las políticas públicas que se implementen generen empleos internos con salarios justos y dignos, como así también servicios urbanos de calidad. Asimismo, en los tres barrios indican que actualmente hay relación con el Estado municipal, principalmente con los cuerpos técnicos que llevan a cabo las obras de urbanización; sin embargo, hay mucha resistencia con el ente municipal por la cantidad de promesas realizadas que luego no son cumplidas o lo son parcialmente. Lo mismo sucede con las discrepancias en cuanto a la priorización del tipo de obras o políticas socio-urbanas.

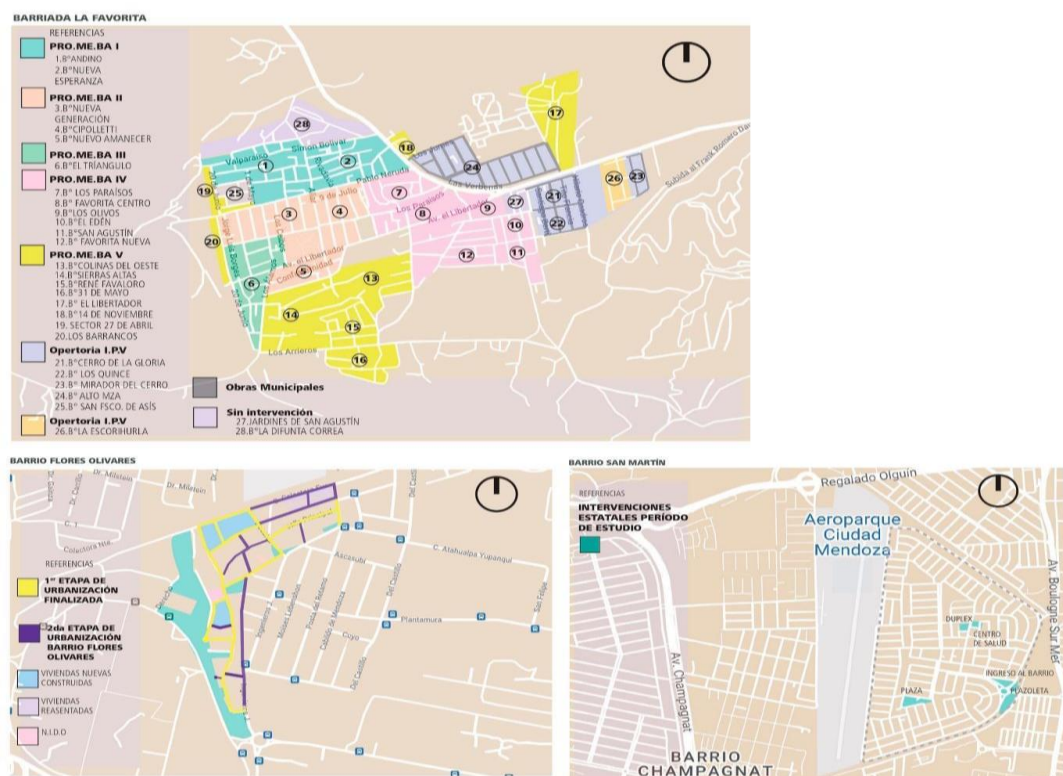
Cuadro N°3: Etapas de urbanización Flores-Olivares

URBANIZACIÓN FLORES-OLIVARES		
ETAPA 1	ETAPA 2	CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS
<p>Ampliación de redes de agua, cloaca, electricidad y gas y apertura de nuevas calles principales. Construcción de tres plazas, un parque lineal con espacios de recreación y aprendizaje, el edificio del N.I.D.O (Núcleo de Innovación y Desarrollo de Oportunidades) y dos playones deportivos. (Incluyó la participación de la UNCUYO en algunas instancias)</p>	<p>Nueva red vial, peatonal y redes de servicios e infraestructura (agua potable, cloaca, desagües pluviales, gas y electricidad). Políticas ambientales como arbolado público, contenedores urbanos y trabajos de saneamiento (como el cegado de pozos). Regularización dominial</p>	<p>A través del programa provincial "Mendoza Construye". Otorgamiento por entregas parciales, de entre 5 a 12 viviendas por vez. Hasta el momento, se han entregado 32 de un total que contempla entre 69 a 79 viviendas. Las tipologías pertenecen al IPV y son de sistema constructivo tradicional, incluye viviendas de 2 y 3 dormitorios y una adaptada para discapacidad motriz.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a información pública municipal, 2022.

En el Barrio San Martín las obras realizadas han sido menores y de intervención básica y/o complementaria, como las reparaciones y mejoras de infraestructuras en el espacio público del área oeste (renovación de la plazoleta de entrada al barrio) y la construcción de un centro de salud. La principal obra de vivienda fue la reconversión de un terreno baldío en el centro del barrio con la construcción y entrega de 16 viviendas tipo dúplex.

Figura N°5: Intervención estatal en los 3 barrios de estudio



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Conclusiones

Los resultados arrojan una trayectoria heterogénea entre los barrios de estudio, determinada en gran parte por “cómo” se ha gestado el vínculo con el Estado Municipal desde la gestión urbano habitacional dada por procesos de expulsión, desalojo y re-ocupación por parte de los/las habitantes. Los tres barrios (ver Figura N°6) se desarrollaron de manera autónoma, pero se observa que existen ejes comunes de auto urbanización y construcción de poder con base barrial. Es por eso que, hace unos años, se los denomina como los “Barrios del Oeste”, implicando formas propias de intervención del Estado Municipal, dicha identidad es compartida y reconocida por los habitantes de los barrios. Por otro lado, se concluye que la mayor intervención material en inversión de mejoramiento urbano ha sido a partir del 2006 en adelante, desde un enfoque regularizador con políticas públicas habitacionales implementadas a través de programas de urbanización con el fin de formalizar e integrar los barrios a la trama urbana consolidada.

Figura N°6: Resumen de etapas.



Fuente: Elaboración propia.

Se observa que, de las cuatro etapas desarrolladas en el trabajo, la primera indica el origen de los asentamientos populares en Mendoza. La segunda está signada por la incorporación en la agenda estatal del problema habitacional y la programación de operatorias estatales. Asimismo, en esta se profundiza la erradicación y criminalización de los hogares que vivían en asentamientos. Sin embargo, en Mendoza se dio la particularidad de que se promulgó un movimiento cooperativo que sentó las bases de la producción de vivienda bajo este formato, dando respuesta a una importante cantidad de población. La tercera etapa se enmarca en la descentralización del Estado, el traspaso a un estado facilitador donde predomina la escala local en la planificación habitacional del sector y sienta las bases de los programas urbanos que pasan de ser coercitivos a facilitar la integralidad de los barrios populares. Las fallidas políticas de erradicación, desalojo y relocalización de los barrios populares no dieron una respuesta certera a las necesidades de la población. Se observa que con la vuelta de la democracia no hubo una política concreta que respondiera al crecimiento exponencial que se dio en esta época, recrudecido por la mercantilización de la vivienda y el suelo urbano; así como la privatización de los servicios básicos, una de las demandas principales del sector.

Sobre cada barrio popular analizado se concluye que hay puntos en común, tanto por las causas que conllevaron a sus fundaciones, como así también por los procesos de crecimiento

poblacional y territorial producto de los fenómenos socio políticos epocales. Asimismo, se observa que los resultados de los procesos urbanos son heterogéneos entre los barrios en los últimos dos periodos de análisis (desde 1970 en adelante).

El barrio San Martín tiene las mejores condiciones urbanas, tanto por la existencia de una regularización dominial en el loteo/fraccionamiento y el acceso a los servicios urbanos colectivos, como por el proceso colectivo basado en la organización que sostiene y garantiza gran parte de los derechos básicos del barrio (como el acceso a la educación, salud, vivienda, cultura, etc.). Mientras que la barriada La Favorita y el conjunto Flores-Olivares tienen procesos similares de origen, afianzamiento y consolidación dados por la resistencia y construcción de procesos de autoproducción y autoconstrucción habitacional.

La principal diferencia se da por la realidad geográfica de cada localización en el piedemonte. El Barrio Flores-Olivares ha tenido mayor tensión por encontrarse contiguo a la Universidad y disputar sobre tierras de orden nacional, razón por la cual el Municipio tuvo limitaciones de intervención hasta el 2016. A su vez, tiene bordes muy claros que no le permiten extenderse territorialmente, por lo que el crecimiento se hace desde la densificación con altos grados de hacinamiento por vivienda/hogar. Mientras que La Favorita se ubica en una zona con bordes urbanos más difusos, que le han permitido crecer de forma exponencial tanto en población como en extensión territorial y que explican el fenómeno de los 35 barrios que lo conforman actualmente. A su vez, es el barrio que continúa creciendo demográficamente, tanto en los barrios ya consolidados, como en nuevos asentamientos que tienen amenaza de desalojo constante por parte del estado municipal.

La trayectoria histórica en todos los casos demuestra que la forma de acceso a la ciudad durante el siglo XX fue a través de la urbanización popular, a través del esfuerzo colectivo de las barriadas del oeste en un proceso de desmercantilización de los servicios urbanos. El Estado trasladó el peso y costo de la rápida urbanización de la ciudad en los sectores más pobres, como afirma Pérez (2013) “la producción informal contribuía a disminuir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, que era transferido a la población misma” (p.57). Hacia principios del siglo XXI el endeudamiento con organismos internacionales para la inversión de políticas urbanas en los barrios populares ha sido la forma activa que toma el Estado local para la distribución de los servicios urbanos a través de los instrumentos directos (neutralización de sujetos de las políticas territoriales) y los instrumentos indirectos como las políticas de PROMEBA. Se observa que, si bien el Estado ha realizado grandes avances en cuanto al diseño de políticas urbanas de los barrios, la provisión de servicios urbanos no ha sido suficiente para la integración a la ciudad a las condiciones sociales y oportunidades que ésta ofrece.

Bibliografía

Abraham, Elena; Roig, Fidel y Salomón, Mario (2006): “Planificación y gestión del piedemonte al oeste de la ciudad de Mendoza. Un asunto pendiente”, en Ana Scoones y Eduardo Sosa (Eds.), *Conflictos socio-ambientales y políticas públicas en la provincia de Mendoza*. OIKOS Red Ambiental, Mendoza, Argentina. pp. 267-294.

Cremschi, Verónica (2019): “La construcción por "ayuda mutua" en Mendoza: 1960-1975”. *Qellqasqa*; 15-39.

Di Virgilio, María Mercedes; Guevara, Tomás Alejandro y Arqueros, María Soledad (2014): “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de

asentamientos informales en Argentina, Brasil y México”. *INVI*, N°29, Vol. 80, pp.17-51.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000100002>

Fernández Wagner, Raúl (2008): “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates”, en: María Cristina Cravino (ed), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* Ediciones UNGS, Los Polvorines, Buenos Aires, pp.13-45.

Fernández Wagner, Raúl (2018): “Los asentamientos Informales como cuestión: Revisión y Perspectivas”, *Oculum Ensaio*, [En línea] 15(3), pp.399-411. Consultado 24 de mayo de 2022, Disponible en línea: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351757994004>

Gargantini, Daniela (2012): “Pautas operativas para una nueva gestión local del hábitat en ciudades intermedias”, *Cuaderno urbano*, 12(12), pp.71-93.

Gomes, Gabriela (2018): “La política habitacional y el saber de los expertos en el nuevo orden arquitectónico de la Argentina “moderna” (1966-1973)”, *Clepsidra -Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, N°10, Vol. 5, pp 16-35.

Lentini, Mercedes y otros (2007): "*Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana*", informe final de investigación (SECYT UNCuyo 06/F179), Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mendoza, Argentina.

Lentini, Mercedes (2008): “Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano”, *Economía, Sociedad y Territorio*, N°27, Vol. VIII, el Colegio Mexiquense, A.C. México, pp.673-677.

Luis, Natalia (2018): “La vivienda popular. Discurso y políticas públicas en la Mendoza lencinista (1918-1928)”, *Cuadernos de Historia del Arte - N° 30*, NE Vol. 5, pp. 27-96.

Migueltoarena, Alejandro. (2019). “Producción de la vivienda y mercado inmobiliario en la ciudad intermedia de Tandil (Argentina), a comienzos del siglo XXI”, *Boletim Campineiro de Geografia*; N°2, Vol.9, pp.139-163.

Miranda Gassull, Virginia (2019): “Segregación de barrios populares en ciudades intermedias” *Revista Faro*, N°30, Vol. 2, pp. 41-62.

Miranda Gassull, Virginia; Ginestar, María Florencia; Ruiz, Ana Valeria; Scherbosky Vañek y Luciana María (2019): "Las políticas urbanas de PROMEBA en La Favorita 2004-2017". *Plataforma de información para políticas públicas* [En línea] Consultado el 10 de marzo del 2022. Disponible en línea <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/las-politicas-urbanas-de-promeba-en-la-favorita-2004-2017>.

Molina, Emilia (2019): “Proceso de construcción territorial del Barrio Flores Oeste”, *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, N°21, pp. 163-175.

Paredes, Alejandro (2016): “El exilio no fue dorado... Las condiciones de vida de los exiliados chilenos en Mendoza entre 1973 y 1989” ponencia presentada en las *III Jornadas de Trabajo*

sobre Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX. Agendas, problemas y perspectivas conceptuales, Santiago, Chile.

Páez, Mariana (2011): “La Favorita, la fuerza de un barrio que crece.” *La Favorita, ciudad del Oeste*, [En línea], Consultado el 2 febrero, 2022. Disponible en <https://lafavocity.wordpress.com/2011/02/02/la-favorita-la-fuerza-de-un-barrio-que-crece/>

Pírez, Pedro (2013): “La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, N°22, Vol. 10, pp. 45-67. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62828837003>

Raffa, Cecilia (2014): “El Plan Regulador: entre la técnica y la política”, *Bitácora*, N°24, Vol.2, pp.135-146.

Raffa, Cecilia (2018): “El avance del Estado: arquitectura y políticas públicas en el territorio (Mendoza - Argentina, 1932-1943)”, *Avances del Cesor*, N°19, V. XV, p. 25-47.

Rodríguez Agüero, Laura (2019): “Redes sociales, catolicismo liberacionista y represión en el Barrio San Martín. Mendoza, 1959-1976”, *Prohistoria*, N°31, pp. 135-158.

Sáenz, Alejandro (2000): “Algunas reflexiones teóricas a partir del análisis territorial de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol.4, pp.69-78.

Sáenz, Alejandro (2002): “La consolidación de asentamientos ilegales urbanos como expansión de la ciudad. Proceso de legalización de la tierra de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza (Argentina)”, *Territorios*, N°8, pp.113-126.

Salamanca, Carlos y Colombo, Pamela (2018): “Erradicación de villas, resistencia popular y regímenes autoritarios en América Latina”, *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*. N°10, Vol. 5, pp.6-16.

Fuentes

Entrevistas a referentes barriales y a funcionarios de la administración local. Realizadas por: Miranda Gassull, V., Ginestar, F. Colaboradoras: Finocchiaro, M., Perales, J. 2020-2021.

Informe del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. *Integración socio urbana por los barrios populares. Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina*. Argentina, 2019. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf

Ley Nacional N°16.601/64. *Plan de Vivienda para Erradicar Villas de Emergencia*. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina, 1964)

Ley Provincial N°4902/83. *Declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación* (Mendoza, 1983)

Ley Provincial N°8051/09. *Ordenamiento Territorial de Mendoza* (Mendoza, 2009).

Mapa de tejido de expansión del Área Metropolitana de Mendoza. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Presidencia de la Nación - República Argentina.

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (Municipalidad de Ciudad de Mendoza, 2019). Disponible en: <https://ciudaddemendoza.gob.ar/wp-content/uploads/2019/04/PMOT.pdf>
Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza. *Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial* (Mendoza, 2017).

Plataforma multimedia *Papelitos. 78 historias sobre un Mundial en dictadura.* (2018).

Proyecto de Investigadores Noveles (2017-2018). “La vivienda social en el desarrollo urbano del piedemonte de Mendoza”.

Revista Digital *Universidad* (Mendoza, 2015).

Sitio Web de la *Municipalidad de Ciudad de Mendoza* (2017, 2019, 2020, 2021).