

- - [Institucional](#)
 - [Universidad y políticas públicas](#)
 - [PiPP](#)
 - [Cómo participar](#)
 - [Contacto](#)

Más

[Buscador de indicadores](#)

Ambiente y ordenamiento territorial

Las políticas urbanas de PROMEBA en La Favorita 2004-2017

El caso de estudio es La Favorita, una barriada ubicada en el piedemonte de la capital de Mendoza con un alto grado de vulnerabilidad social, ambiental y económica. Desde el año 2004 se ejecutan una serie de políticas públicas urbanas en el sector para el mejoramiento barrial. El objetivo de este trabajo es analizar la intervención de las políticas de PRO.ME.BA (Programa de Mejoramiento Barrial) en la zona desde dos aspectos: la trayectoria de ejecución del PRO.ME.BA y los resultados en la consolidación (o no) de los sectores intervenidos. Las técnicas empleadas son el análisis de datos censales, entrevistas semiestructuradas y el sistema de información geográfica.

Publicada el 11 DE NOVIEMBRE 2019

Introducción

Los procesos de ocupación y producción habitacional en el territorio oeste de la ciudad de Mendoza datan desde mediados del siglo XX. La Favorita es uno de los primeros barrios populares de la provincia. Comprende un conjunto de 35 barrios heterogéneos ubicados en el piedemonte de la ciudad de Mendoza, en el cual habitan unas 25.200 personas (datos obtenidos de la Municipalidad de Capital, 2017). Cabe destacar que el piedemonte es un ambiente frágil e inestable con alto grado de vulnerabilidad para el desarrollo urbano y el hábitat humano. Las pendientes que rondan en un 10%, los suelos degradados y no consolidados, la escasa vegetación y las lluvias abruptas que se producen en las épocas estivales convierten a este territorio en un espacio inestable para la vida humana, con riesgos ambientales de inundaciones.

El área del piedemonte de la ciudad de Mendoza desde finales de los '70 ha sido un lugar privilegiado para habitar especialmente por dos razones: en primer lugar por el precio accesible del suelo tanto para las clases populares como para los proyectos inmobiliarios del mercado y las operatorias de vivienda del Estado; y, en segundo lugar, por la ubicación privilegiada de proximidad al centro urbano (4 km). Sin embargo, el avance urbano hacia el piedemonte es uno de los principales problemas a resolver en la planificación territorial. La vulnerabilidad del ambiente natural, sumado a las deficientes redes de infraestructura, equipamiento y servicios resulta en un lugar no recomendado para vivir.

El estudio de las políticas públicas urbanas, como los procesos autogestivos de y en sectores populares, son objeto de estudio del proyecto de investigación realizado en la Facultad de Ingeniería^[1], en la carrera de Arquitectura y en la cátedra de Vivienda de Interés Social. A partir de dicho antecedente, el objetivo de este documento es analizar en la barriada La Favorita, la intervención de las políticas de PRO.ME.BA desde dos

aspectos: la trayectoria de ejecución del PRO.ME.BA; y los resultados en la consolidación (o no) de la barriada.

El Programa de Mejoramiento Barrial (PRO.ME.BA) surge en Argentina en la década de los '90, en el marco de un proceso de globalización de un modelo económico neoliberal acompañado por un nuevo rol de las ciudades como grandes concentradoras de población, servicios y actividades financieras. Este crecimiento centralizado trajo aparejados procesos de exclusión social y polarización que generaron urbanización de la pobreza (Lentini, 2007).

En ese contexto, se pusieron en marcha diferentes programas a nivel regional en Chile, Brasil, Uruguay, Bolivia y, específicamente, los PRO.ME.BA en Argentina. A través de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, se puso en marcha en 1997 el crédito otorgado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) que contemplaba: mejoramiento urbano del barrio y de su equipamiento comunitario; regularización del dominio sobre la tierra; provisión de infraestructura básica domiciliaria y núcleo sanitario completo; mitigación de problemas ambientales; apoyo a procesos de organización barrial y autogestión comunitaria.

La ejecución de los mismos se llevaba a cabo en forma descentralizada a nivel provincial, con coparticipación de las Municipalidades, organizaciones sociales y empresas de servicios. En cuanto al financiamiento, se realizaba con el crédito otorgado por el BID más un aporte nacional y de las provincias que adherieron al programa.

A partir de 2016 los PRO.ME.BA dieron paso al Programa de Mejoramiento Integral de Hábitat, al que Mendoza adhiere, financiado a través de un crédito nacional otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)[\[2\]](#).

El diseño metodológico empleado se basa en los análisis de información bibliográfica, antecedentes del caso y datos censales. Se complementa con datos primarios obtenidos de entrevistas semiestructuradas a funcionarios involucrados en la producción habitacional por parte del Estado municipal y provincial (Instituto Provincial de la Vivienda I.P.V Mendoza.; PRO.ME.BA; Municipalidad de Capital; Subsecretaría de Hábitat, Inclusión y Desarrollo Urbano de Capital; Dirección de Vivienda, Planificación, Agrimensura y Trabajo Social; entre otros). Para el análisis del sector se realizan entrevistas a informantes claves de los barrios y el uso de sistemas de información geográfica para la elaboración de los mapas-análisis. Los indicadores estudiados son el acceso a la infraestructura, equipamiento urbano, al transporte público de pasajeros y acceso a áreas verdes.

Un pie en el piedemonte

La presencia del Estado en el barrio se observa en el período 2003-2004, a partir del reconocimiento de nuevos distritos del oeste de la Ciudad con la ordenanza N° 3505/2003. En el año 2004 se encuentran los primeros registros de mejoramiento en algunos de los barrios que componen La Favorita. Como política urbana resulta un hecho histórico de reconocimiento y visibilización de los asentamientos populares del oeste. Cabe destacar que dicha política se implementa 45 años después de iniciado el proceso habitacional en el territorio de La Favorita. .

En un principio fueron los y las vecinas quienes comenzaron a organizarse para poder disputar al Estado mejoras para su barrio, es así que La Favorita es considerada en el Municipio como “*el lugar más densamente poblado de uniones vecinales*” (entrevista a funcionario). Los barrios más antiguos llevan a cabo un largo proceso de autogestión materializada en uniones vecinales, mediante la cual impulsaron el pedido de regularización, que dio paso a que el Gobierno por necesidad pública expropiara los terrenos para evitar conflictos con privados, como el caso del Barrio Andino (1982[\[3\]](#)). En entrevista a un referente barrial, afirma: “*Nosotros nos consideramos un barrio pobre, pero digno, no queríamos ser una villa de emergencia (...) el modo para lograr ser escuchados fue a partir de estar en la calles, en la Plaza Independencia lavando ropa, en la municipalidad haciendo ruidazos, etc.*” (Vecino, 2018).

A partir de las entrevistas realizadas, el Estado local manifiesta que la planificación es una meta del Departamento para poner un pie en el piedemonte de forma organizada. A su vez, existe una preocupación común por el crecimiento desordenado y el formato “clandestino” (sin aprobación municipal) en el que se asientan tanto barrios populares como barrios privados en zonas no regularizadas del piedemonte que además tienen un alto riesgo socioambiental (principalmente en los cauces aluvionales).

La mayor incidencia del Estado se da a través del Programa de Mejoramiento Barrial ejecutado por el I.P.V. en conjunto con la Municipalidad de Capital y las empresas licitadas para el desarrollo de las obras. El financiamiento proviene del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Secretaría de Vivienda y Hábitat- y del Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo BID 2662/3458 OC-AR). Hasta la actualidad, se han implementado en el Barrio La Favorita cinco planes PRO.ME.BA (ver Figura N°1), que se describen a continuación, en base a información obtenida de la Municipalidad de Ciudad:

a) PRO.ME.BA I - 2009 (ejecutado):

- Barrios beneficiarios: B° Andino y B° Nueva Esperanza
- Lotes beneficiarios: 497 lotes. Titular de los lotes: I.P.V
- Obras realizadas: Colector Pluvioaluvional de H°A° y colectores perfilados.

b) PRO.ME.BA II - 2010 (ejecutado):

- Barrios beneficiarios: B° Nueva Generación, B° Cipolletti y B° Nuevo Amanecer.
- Lotes beneficiarios: 551 lotes. Titulares de los lotes: I.P.V y Municipalidad de Mendoza.
- Obras realizadas: red de agua, cloaca, gas y eléctrica; sistema de desagües superficiales y colectores; cegado de pozos y cicatrización de terrenos; red peatonal y vial; puentes peatonales y vehiculares y señalización de calles; equipamiento y mobiliario urbano (Sede vecinal, refacciones en Plaza Aliar; playón deportivo, bebederos, apeaderos, contenedores); arbolado público y parquización

c) PRO.ME.BA III - 2017 (ejecutado):

- Barrios beneficiarios: B° El Triángulo y B° El Progreso
- Lotes beneficiarios: 267 lotes. Titulares: Gobierno de la Provincia e I.P.V
- Obras realizadas: colector aluvional; muro de contención; revestimiento de canal; completamiento de redes de agua, cloaca, electricidad, alumbrado, gas y conexiones de las mismas; red vial, peatonal y pluvial; equipamiento y mobiliario urbano (SUM, sede vecinal, contenedores y señalética); arbolado y espacios verdes.

d) PRO.ME.BA IV - 2017 (en ejecución – 82,39% de avance a agosto de 2019).

- Barrios beneficiarios: B° Los Paraísos, B° Favorita Centro , B° Favorita Nueva, San Agustín, Consorcio Los Quince, B° El Edén, B° Los Olivos y Sector Consorcio. Este programa cuadruplica la cantidad de beneficiarios respecto al PRO.ME.BA III.
- Lotes beneficiarios: 664 lotes. En este caso, entre los Titulares de los lotes beneficiarios se encuentran, además de organismos estatales, uniones vecinales, organizaciones sociales y personas físicas. Como en el caso del B° Los Paraísos, cuyo titular es la Asociación Ciclista Mendoza.
- Obras realizadas: Equipamiento urbano y Centro comunitario.

e) PRO.ME.BA V – 2019 (Licitación en curso. Apertura de ofertas: 31 de octubre de 2019):

- Barrios beneficiarios: Club Social y Deportivo Ceferino, Colinas de Oeste, 14 de Noviembre, El Libertador, René Favalaro, 27 de Abril, Los Barrancos, Sierras Altas, 31 de Mayo, Ampliación Nuevo Amanecer. En esta etapa, entre los titulares también se encuentran tanto organismos públicos como personas privadas y organizaciones sociales.
- Lotes beneficiarios: 760. Nuevamente, entre los Titulares se encuentran: el Gobierno de Mendoza, la Municipalidad de Ciudad, el I.P.V y personas jurídicas.
- Obras a realizar: Infraestructura y servicios; equipamiento comunitario (intervenciones en Plaza Aliar, Plaza El Triángulo, Plaza Nuevo Amanecer, Espacio Reservado Sierras Altas, Plaza René Favalaro,

Análisis y resultados

La implementación de las políticas públicas urbanas de mejoramiento barrial denominadas PRO.ME.BA, promueve cambios en las dinámicas de La Favorita, respecto al acceso de infraestructura, equipamiento y servicios para sus habitantes. Hay que destacar que las políticas urbanas no contemplan mejoras de viviendas por lo que la producción habitacional depende en gran parte de la autogestión de los pobladores.

A su vez, se puede observar que desde la administración local reconocen una diferenciación de barrios en tanto tengan o no intervención por las políticas de PRO.ME.BA e I.P.V., hecho que al igual que la producción habitacional autogestiva, remarca la heterogeneidad entre los 35 barrios que componen la barriada La Favorita (ver Figura nº2). Los indicadores se pueden analizar a partir de subindicadores para referir el tiempo y avance de intervención:

- 1) regularizado (intervención finalizada) que representan el 3% del total,
- 2) los barrios en proceso de ejecución (intervención en proceso de implementación, con programa y presupuesto asignados) son el 38% del total y,
- 3) los barrios en proceso de diseño para elaborar programas de intervención que representan el 27%.
- 4) Aquellos barrios que no tienen intervención son considerados asentamientos informales y/o usurpaciones, y corresponden al 13%.
- 5) Solo el 3% de los barrios serán relocalizados, lo que indica la política que promueve la consolidación del sector,
- 6) sumado a las operatorias de barrios estatales por el I.P.V que representan el 16% del total de barrios.

Situación de los Barrios



Figura N°2: Heterogeneidad de barrios en La Favorita. Fuente: Virginia Miranda Gassull en base a datos obtenidos de la Municipalidad de Capital, 2017.

Es importante destacar que la producción de obras de infraestructura y equipamiento se ha realizado casi 50 años después del nacimiento de La Favorita (1960-2009), lo que implica un atraso significativo en las condiciones de vida mínima y a un hábitat digno de la población. Se estima un déficit de cobertura de salud en un 30% del total del territorio (los nuevos barrios son los que tienen mayor dificultad de acceso y cobertura). El déficit de equipamiento cultural representa el 25% del total del sector; mientras que el 30% no tiene acceso a equipamiento deportivo a las distancias recomendadas por la ONU. Los espacios verdes son insuficientes, sólo cubren el 20% (dos plazas). (Ver figura N°3)

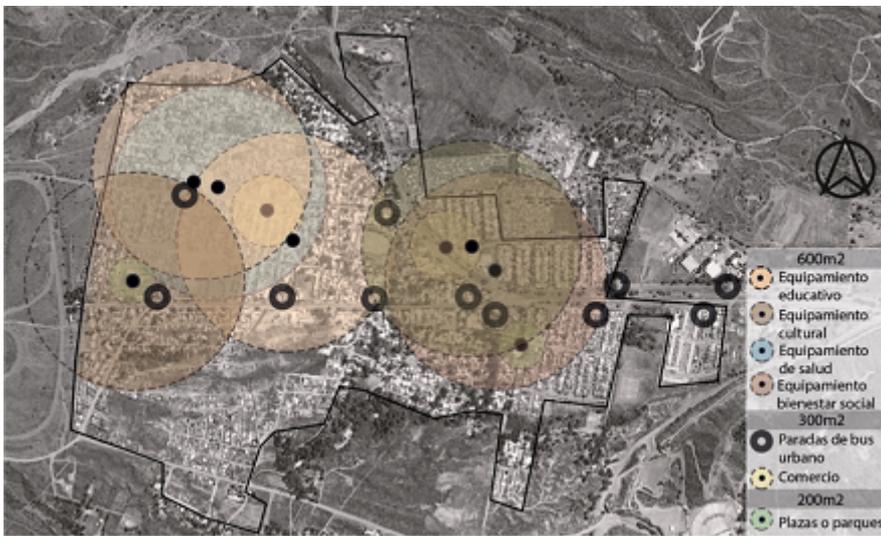


Figura N°3: Análisis urbano de la Barriada La Favorita. Fuente: Ana Valeria Ruiz en base a los indicadores de AL21, 2018

Conclusiones

El análisis de fuentes primarias y secundarias, nos permite concluir que La Favorita es un barrio heterogéneo que sigue creciendo sin una política de Ordenamiento Territorial. A partir de la implementación de las políticas urbanas de PRO.ME.BA se puede observar una mayor cobertura de servicios sociales y acceso a las infraestructuras en la zona central y originaria de La Favorita, que resulta coincidente con los primeros barrios asignados a los beneficios de la política de PRO.ME.BA. Mientras que en las zonas de crecimiento de La Favorita ubicadas en las periferias de la zona central se puede observar un mayor déficit habitacional en tanto acceso a los equipamientos, infraestructura, transporte público, espacios públicos y vivienda.

Se debe mencionar que las inversiones del PRO.ME.BA no contemplan en forma complementaria (o integral) una mejorara en la producción de vivienda existente, o en su defecto el desarrollo de pautas mínimas de habitabilidad en el piedemonte, por lo que este crecimiento continúa siendo desordenado con un formato “clandestino” y sin un criterio básico para habitar un sector hostil como es el piedemonte.

Se puede afirmar, por lo tanto que el actual Gobierno está enfocado en urbanizar el barrio antes que relocalizar, sólo se implementa esta modalidad en las viviendas ubicadas en cauces aluvionales o terrenos desnivelados. Mencionadas las características actuales, es necesario repensar desde el ordenamiento territorial a este espacio, para otorgar soluciones de carácter funcional que permitan un correcto desarrollo identitario a los habitantes actuales y futuros de La Favorita, barriada que se encuentra en continuo crecimiento.

Referencias Bibliográficas

- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.
- 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. En: Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos (CEAH), UNCuyo, Mendoza
- Ministerio de Medio Ambiente de España y AL 21, (Red de redes de desarrollo local sostenible, 2007-2012), Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas. Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. AL21.Gobierno de España.
- Ordenanza N° 3505/2003, Concejo Deliberante de la Municipalidad de Capital.
- Información de PRO.ME.BA disponible en: <https://www.PRO.ME.BA.gob.ar/>

- Argentina.gob.ar, (2017) “Proyecto Integral de Hábitat y Vivienda en Mendoza”, Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/proyecto-integral-de-habitat-y-vivienda-en-mendoza>

[1] PIN NOVEL2017-2018-Proyectos Investigadores Noveles Resolución N° 06/2017-CD denominado “La vivienda social en el desarrollo urbano del piedemonte de Mendoza”.

[2] Argentina.gob.ar, (2017) “Proyecto Integral de Hábitat y Vivienda en Mendoza”, Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/proyecto-integral-de-habitat-y-vivienda-en-mendoza>

[3] Estos datos son obtenidos por entrevistas ya que no se registran antecedentes normativos sobre dicha expropiación.

Link permanente:

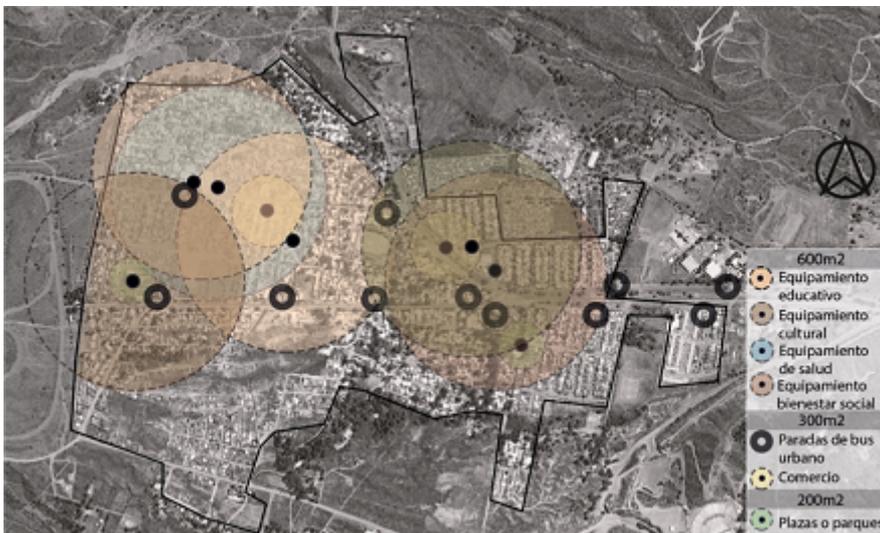
<http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/las-politicas-urbanas-de-promeba-en-la-favorita-2004-2017>

Advertencia legal:

Las opiniones y los conceptos vertidos en los artículos publicados expresan la postura de sus respectivos autores y no necesariamente coinciden con la de la Universidad Nacional de Cuyo. La institución declina toda responsabilidad por las consecuencias que pudieran derivarse de la lectura y/o interpretación del contenido de los artículos publicados.



Esta obra está licenciada bajo una [Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.5 Argentina](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/arg/).



Compartir



Investigadores responsables

[Miranda Gasull, Virginia - Ver Ficha](#)

[Ginestar, María Florencia - Ver Ficha](#)

[Ruiz, Ana Valeria - Ver Ficha](#)

[Scherbosky Vañek, Luciana María - Ver Ficha](#)

Palabras Clave

[políticas urbanas](#), [piedemonte](#), [mejoramiento barrial](#), [hábitat](#), [Ciudad de Mendoza](#)

Cómo citar este artículo

Miranda Gasull, Virginia; Ginestar, María Florencia; Ruiz, Ana Valeria; Scherbosky Vañek, Luciana María (11 de noviembre 2019) "Las políticas urbanas de PROMEBA en La Favorita 2004-2017".

Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

URL del artículo <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/las-politicaspUBLICAS-urbanas-de-promeba-en-la-favorita-2004-2017>

Fecha de consulta: 11/08/2022

Descargar

Archivo: [Mapa de ejecución de PROMEBA en La Favorita](#)

Contenidos relacionados

Artículo

[Variaciones climáticas de Junín y San Martín en 50 años](#)

Novedad

[Convenio para promover la conservación del patrimonio natural y cultural en Mendoza](#)

Artículo

[Valoración de la importancia ambiental de proyectos](#)

Artículo

[¿Construiría su vivienda sobre una falla? Fallas activas y ruptura superficial en la provincia de Mendoza](#)

Artículo

[Cuadros de vida en Mendoza y uso racional de la energía](#)

PiPP

Plataforma de Información
para Políticas Públicas



- [PiPP](#)
- [Universidad y políticas públicas](#)
- [Cómo participar](#)
- [Institucional](#)
- [Contacto](#)

Políticas Públicas - ISSN 1853-4384 » Centro Universitario » M5502JMA. Mendoza, Argentina » +54 261 4135000