



Evaluación de mejoramiento de viviendas.

EL CASO DEL PROGRAMA FEDERAL "MEJOR VIVIR" - GRAN RESISTENCIA, ARGENTINA*

EVALUATION OF HOUSING UPGRADING.

The case of Federal Programme "Mejor Vivir" - Gran Resistencia, Argentina

AVALIAÇÃO DE MELHORAMENTO HABITACIONAL.

O caso do Programa Federal "Mejor Vivir" - Gran Resistencia, Argentina

Jorge Martín-Motta

Arquitecto por la Universidad Nacional del Nordeste. Especialista en Planificación Urbana y Regional (PROPUR-FADU-UBA). Doctorando de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. jorgemartinnotta@yahoo.com.ar

Recibido: 01 de Agosto de 2013

Aprobado: 09 de Noviembre de 2013

Resumen

El artículo aborda la problemática del mejoramiento del hábitat de la población en situación de pobreza desde la evaluación de políticas habitacionales, disciplina que ha tenido un importante desarrollo en Latinoamérica

Consideramos la evaluación como una herramienta indispensable para poner en práctica procesos de planificación-gestión de proyectos de hábitat y vivienda y para diseñar políticas habitacionales integrales que respondan a problemáticas urbanas complejas como la de la vivienda social. Finalmente, a través de la referencia del caso del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir" en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (Nordeste Argentino), nos cuestionamos acerca de cómo y para qué evaluar procesos de mejoramiento de hábitat y vivienda y de cuál es el rol que puede tomar la evaluación en el diseño de políticas urbanas integrales de escala local y nacional.

Palabras Clave: Evaluación, mejoramiento, política habitacional, programa Mejor Vivir

Abstract

The present work deals with the living environment upgrading of poor population from the point of housing policies evaluation, a well developed discipline in Latin America.

The present paper considers the evaluation as an indispensable instrument to implement planning and managing processes of living environment and housing and to design integral environmental policies which respond to such complex urban problems as social housing. Finally, using the Federal Improvement of Housing Programme "Mejor Vivir" ("Better Living") of the Greater Resistencia Metropolitan Area (Northeast of Argentina) as a case study, the paper raises questions as: Who evaluates the improvement processes of living environment and housing and why? Which role should the evaluation fulfil regarding the design of integral urban policies on local and national level?

Keywords: Evaluation, Upgrading, Housing Policies, Program Mejor Vivir

Resumo

O presente texto aborda o problema do melhoramento do hábitat da população em situação de pobreza desde a avaliação de políticas habitacionais, disciplina que teve um desenvolvimento importante na América Latina.

Consideramos a avaliação como uma ferramenta indispensável para colocar em prática processos de planificação-gestão de projetos de hábitat e moradia, e para elaborar políticas habitacionais integrais que respondam a problemáticas urbanas complexas como aquelas vinculadas com a moradia social. Finalmente, através da referência ao caso Programa Federal de Melhoramento de Moradia "Mejor Vivir" na Área Metropolitana del Gran Resistencia (Nordeste Argentino), nos preguntamos sobre Como e para que avaliar procesos de melhoramento de hábitat e moradia? E também fazemos questão sobre Qual é a posição que pode tomar a avaliação na organização de políticas públicas integrais na escala local e nacional?

Palavras-chave: Avaliação, Melhoramento, Políticas Habitacionais, Programa Mejor Vivir

* Este artículo es resultado de la investigación doctoral realizada por el autor en el Doctorado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. La investigación cuenta con el financiamiento de una Beca Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológica (CONICET) y está adscrita al Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET).

Introducción

La evaluación de políticas habitacionales ha tenido un desarrollo importante a partir de mediados de siglo XX en toda Latinoamérica.

Desde los primeros avances de esta disciplina en las ciencias de la educación, pasando por su perfeccionamiento en distintas ciencias sociales, se han elaborado una importante cantidad de metodologías de evaluación que, en la mayoría de los casos, no son utilizadas como herramientas a la hora de tomar decisiones en las políticas públicas. La evaluación, en general, no es considerada como indispensable para poner en práctica procesos adecuados de planificación y gestión de proyectos y, aún en contextos de escasa disposición de recursos (donde es necesario eliminar ineficiencias de las políticas e intervenciones que se implementan), su utilidad parece ser dejada de lado.¹

En general, las experiencias analizadas por distintos autores (Cuenya y Natalicchio, 1994; De la Luz Nieto, 1999; Mac Donald; 1999; Navarro, 2004) demuestran la primacía de un enfoque tradicional de evaluación proveniente de las ciencias económicas y que tiene en cuenta, principalmente, la relación costo-beneficio y un modelo de evaluación por matriz de logro de objetivos (métodos cuantitativos). En los enfoques alternativos (Walker, 1989; Cuenya y Natalicchio, 1994; Sepúlveda Ocampo, 1999), que surgieron de las críticas que realizaron las ciencias sociales a los anteriores, se evalúan programas y proyectos teniendo en cuenta su contexto y se priorizan los métodos cualitativos, los indicadores subjetivos y las técnicas de autoevaluación.

Este trabajo presenta algunos avances de la investigación realizada en el marco de la tesis doctoral que el autor desarrolla en el Doctorado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y que aborda el tema de los procesos de participación en el mejoramiento del hábitat y la vivienda para la población en situación de pobreza.² Para ello, nos cuestionamos acerca de cómo puede ser utilizada la evaluación para enriquecer procesos de diseño de políticas públicas urbanas integrales, cómo y para qué evaluar procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda, y qué rol pueden tomar las metodologías de evaluación de procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda en la práctica de las políticas públicas locales y nacionales.

Finalmente, pretendemos señalar que entendemos la evaluación como un instrumento indispensable para diseñar políticas públicas habitacionales que integren y den respuesta

Jorge Martín-Motta

Becario del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET). Doctorando de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la cátedra de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular (GDVP-FAU-UNNE) y del Departamento de Diseño Arquitectónico y Urbano (FAU-UNNE) en la Cátedra de Política de Vivienda (PROPUR-FADU-UBA). Ha participado en grupos de investigación del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Vivienda del Instituto de Planificación Urbana y Regional y del Centro POIESIS (FADU-UBA).

- 1 Las políticas habitacionales de escala nacional, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales han desarrollado diversos instrumentos de evaluación en los últimos tiempos, los cuales, no han influido en gran medida en el diseño de propuestas alternativas e innovadoras para la optimización de las políticas de gran escala en los países de la región.
- 2 La hipótesis de investigación señala que "los programas de mejoramiento habitacional llevados a cabo con la participación de los beneficiarios, logran mejorar significativamente el grado de satisfacción y la calidad de la vivienda de las poblaciones urbanas en situación de precariedad y pobreza".

a las necesidades con que se enfrentan las problemáticas urbanas complejas e integrales, como la de la vivienda para las poblaciones en situación de pobreza. Por ello, su incorporación al pensamiento académico puede contribuir a solucionar falencias del campo práctico de las políticas habitacionales, en el cual, aún quedan muchos avances por promover.

Mejoramiento del hábitat y la vivienda en Latinoamérica y la Argentina

El mejoramiento del hábitat es entendido desde las políticas habitacionales como una modalidad de intervención pública dirigida a subsanar carencias de los hogares que requieren satisfacer niveles o umbrales de necesidades de la vivienda progresiva en la que habitan (Brakarz, Green y Rojas, 2002; Imparato y Ruster, 2003; Fernández Wagner, 2007; Motta, 2011). De este modo, los programas de mejoramiento están dirigidos a disminuir el déficit habitacional cualitativo que representa el mayor porcentaje de viviendas afectadas en Latinoamérica.

Los procesos de evaluación de programas habitacionales están atrasados si tenemos en cuenta lo que sucede en otros programas, como por ejemplo los promovidos en las políticas de desarrollo social. Sin embargo, se debe reconocer que en las últimas décadas ha surgido un mayor interés por medir el desempeño de los programas de vivienda, interés que se fundamenta, sobre todo, en los cuantiosos recursos que generalmente están comprometidos en ellos (Mac Donald, 1999).

El proceso histórico de implementación de políticas de mejoramiento en América Latina tiene su origen en las migraciones internas de mediados del siglo XX y la llegada a las grandes ciudades de una población rural. Entonces, la región se transformó en un laboratorio de estudio debido a que el movimiento poblacional derivó en un nuevo tipo de situación socio-espacial: los *asentamientos informales* (Naciones Unidas, 1972) que, a su vez, desataron un proceso acelerado de urbanización, un crecimiento de los déficits habitacionales y un amplio desborde de las estructuras y servicios urbanos.

Fernández Wagner (2007) y Fiori et al. (2003) explican el surgimiento en las décadas de 1950 y 1960 de una *primera generación* de políticas habitacionales basadas en la erradicación de asentamientos, la cual, fue acompañada de un sistema de provisión de vivienda pública del tipo “llave en mano”. A fines de los años 70 del siglo XX surgió una nueva y *segunda generación* de políticas consideradas como *alternativas* por basarse en la radicación de los asentamientos con el involucramiento de los habi-

tantes³ y en el desarrollo de modelos de gestión participativos.⁴ Finalmente, la crisis del desarrollismo y el ajuste estructural de las economías de las décadas de 1980 y 1990 condujeron a un aumento de la pobreza, a la profundización de la indigencia y a profundos cambios en la sociedad de los países latinoamericanos, lo cual, derivó en una *tercera generación* de políticas en la que el rol del Estado pasó a ser el de facilitador del mercado y los organismos internacionales orientaron el financiamiento de la oferta hacia la demanda, apoyando una intervención pública que se volvió sectorial, se centró en la vivienda y desatendió los problemas de escala urbana (Fernández Wagner, 2007).

Si bien las acciones relacionadas con la provisión de viviendas mínimas –déficit cuantitativo– de la *primera generación* son porcentualmente mayores en número de soluciones e inversiones que las de *segunda* y *tercera generación*, en el transcurso de los últimos 20 años se detecta una coexistencia de estas tres generaciones de políticas. El abordaje sectorial en este tiempo se complementó con intervenciones focalizadas para los más pobres, como las primeras experiencias de los “programas de mejoramientos de barrios”.

Los primeros programas de este tipo se centraron en la provisión de infraestructuras urbanas y fueron instalados por los gobiernos nacionales entrada la década de los noventa (Chile Barrio de Chile, PROMEBA de Argentina, Vivir Mejor de México y Habitar-Brasil de Brasil, son algunos ejemplos) y promediando la misma comenzaron a ser gestados por los gobiernos locales (como Favela Bairro en Rio de Janeiro y Rosario-Hábitat en Rosario, entre otros). En este contexto, en el año 2003 la Argentina implementó una nueva versión del Programa Federal de Mejoramiento de Barrios “PROMEBA” y promovió el nuevo Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir”⁵

Aunque el foco de acción de los programas se centró en acciones a escala nacional dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos mediante la promoción de una amplia participación ciudadana, aún son insuficientes las intervenciones que se llevan a cabo, así como también son escasos los programas que realizan evaluaciones para optimizar los procesos de intervención y resultados de las prestaciones que brindan. Si bien se considera que los programas de regularización de asentamientos informales o programas de mejoramiento barrial constituyen el dispositivo institucional preponderante en las acciones de lucha contra la pobreza urbana, se instituyen en instrumentos para la generación de nuevas políticas y sinergias que actúan como el punto de partida y llegada en una lógica que se da de

3 Este proceso fue influido por importantes estudios teóricos de autores como John F. Turner, Rod Burgess y Emilio Pradilla (Motta, 2011) que, con algunas diferencias, planteaban que considerar la progresividad de la vivienda permite abordar de forma continua y ascendente mayores y mejores niveles de la calidad de vida de la población partícipe del mejoramiento (Morel, 2008).

4 Experiencias analizadas por distintos autores (Brakarz, Green y Rojas, 2002; Fiori et al., 2003; Imparato y Ruster, 2003; Morel, 2008), señalan cómo la participación se transforma en instrumento de lucha contra la pobreza urbana. Sin embargo, escasos estudios buscan comprobar el desempeño de las experiencias argentinas en estos aspectos.

5 Enmarcados en el Plan Federal de Viviendas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (Pelli, 2006), lógica que no es retroalimentada a través de procesos de evaluación en los que participen los beneficiarios de los programas.

Evaluación de las políticas habitacionales

Mac Donald afirma que “el limitado desarrollo que han alcanzado las prácticas de evaluación de políticas habitacionales tiene que ver, en gran medida, con los rasgos que tienen las intervenciones en vivienda en nuestros países” (Mac Donald, 1999: 163). Esas intervenciones varían según los países e, incluso, como ocurre en el caso argentino, también hay diferencias en la aplicación que las distintas provincias hacen de un mismo programa.⁶ En general, las políticas habitacionales tienen en cuenta diferentes ópticas de la problemática de la vivienda, desde las *convencionales* que están centradas en la construcción y la tecnología, pasando por aquellas en las que predomina una *perspectiva económica y financiera*, hasta las que buscan, sobre todo, apoyar el *desarrollo urbano* o el *progreso social*. Cada caso plantea distintos parámetros para apreciar el éxito o el fracaso de un programa habitacional (Mac Donald, 1999).

Un método para analizar los diferentes parámetros es el *análisis de programas* (entendido como un proceso que incluye, además de la evaluación, otros controles y revisiones que no necesariamente se denominan procesos evaluativos), el cual, permite

revisar si un programa se orienta en la dirección correcta, evaluar si él está diseñado con los componentes necesarios, conocer cómo está marchando, o medir sus efectos una vez aplicado. Cada vez más se lo concibe como una actividad permanente a lo largo del proceso de toma de decisiones en las políticas de vivienda, y no sólo como una tarea al final de algunas intervenciones (Mac Donald, 1999: 164).

En este marco, analizar un programa implica una operación teórico-práctica que incluye e integra conocimientos específicos de distintos campos disciplinares, los cuales, repercuten en los otros retroalimentando perspectivas. Así, el análisis y la evaluación de programas pueden constituirse en fuentes de información disciplinar para ser utilizadas con vistas a mejorar las intervenciones desarrolladas por las políticas públicas. En este sentido, la evaluación se define como un “tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo” (Briones, 1985: 4).

⁶ El Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir” estuvo dirigido en la Región del Nordeste Argentino (NEA) a distintas poblaciones, con soluciones habitacionales que van desde la provisión de núcleos húmedos en viviendas precarias, hasta el mejoramiento de cocheras en viviendas que se encontraban en umbrales más altos de calidad.

Para Mac Donald (1999) los procedimientos más frecuentes que emplea el análisis de programas son la evaluación, el monitoreo y la auditoría. La evaluación es una actividad temporal y selectiva que busca identificar algunas características del desempeño del programa o proyecto. Contrariamente, el monitoreo es una actividad de carácter permanente que se orienta de manera más amplia hacia la recolección de la información para que los ejecutores subsanen problemas operativos o readecuen sobre la marcha el diseño o la aplicación del programa. Por último, la auditoría es un examen del programa que permite establecer si en la gestión del mismo se cumple con las normas y criterios previamente establecidos.

Briones sostiene que corrientemente el término evaluación “se utiliza para referirse al acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse o con ciertos criterios o valores, explicitados o no” (Briones, 1985: 1). A partir de esta consideración general se puede distinguir dos énfasis principales de la evaluación: el de la evaluación definida y practicada como medición, o como la determinación de logros o resultados en comparación con los objetivos propuestos en el programa (Briones, 1985).

Cuenya (1994), por su parte, plantea dos tipos de enfoques contrapuestos de evaluación. Uno *tradicional* fundamentado en una mirada cuantitativa de los programas y planteado desde dos modelos dominantes: el de relación costo-beneficio y el de matriz del logro de objetivos.⁷ Otro *alternativo* caracterizado por una mirada a los programas desde su contexto, priorizando los métodos cualitativos, los indicadores subjetivos y las técnicas de autoevaluación (Cuenya y Natalicchio, 1994).⁸

También podríamos diferenciar a la evaluación desde otros parámetros o clasificaciones. Forni (1994) plantea que la evaluación puede realizarse desde tres perspectivas generales: desde el Estado, las organizaciones no gubernamentales o los sectores populares.⁹ Otros autores plantean la distinción de tipologías de evaluación establecidas según el rol que ocupa el evaluador con relación al programa (desde adentro o desde afuera) (Cuenya y Natalicchio, 1994; Cohen y Franco, 1988). También, puede plantearse desde los objetivos internos (con relación a la organización del programa, las características de su funcionamiento y la calidad de los recursos utilizados, entre otros) o externos (con relación a las situaciones o estados deseables de alcanzar fuera del ámbito del programa). Briones (1985) la clasifica la evaluación de acuerdo con los niveles territoriales que manejan los programas según estructuras funcionales de: i) sistemas y subsistemas institucionales (vivienda, educación, etc.); ii) organizaciones institucionales (escuela, hospital, etc.); iii) progra-

⁷ Estos asumen que el desarrollo se traduce en términos mayormente económicos, así, la evaluación incorpora una serie de conceptos e instrumentos que provienen de la economía como utilidad, productividad, eficacia, eficiencia, etc.

⁸ Aunque estos se han utilizado a la hora de medir logros y resultados de los programas habitacionales durante varias décadas, los principales ejemplos tienen su origen en las experiencias de prácticas sociales participativas que se vienen extendiendo desde los años 1970 y 1980.

⁹ Podríamos mencionar también la producción desde la academia.

mas generales (de vivienda, alfabetización, etc.); iv) programas específicos (de mejoramiento, de capacitación vocacional de la mujer, etc.).¹⁰ Cada tipo de evaluación requiere aproximaciones metodológicas y enfoques disciplinares diferentes según el *objeto de evaluación* (lo que se desea evaluar).

En el ámbito de las políticas habitacionales, la lógica comúnmente utilizada es la de la evaluación cuantitativa con criterios tradicionales, externa y con poca o nula participación de los actores involucrados en la implementación del programa.¹¹ Cuenya (1994) afirma que en el campo habitacional ha dominado el enfoque economicista de evaluación ya que en las políticas tradicionales de vivienda se produce una medición de los resultados con relación al aporte de los recursos utilizados y con la idea de nuevas unidades como estructuras materiales preestablecidas (cifra de los fondos invertidos y número de viviendas o mejoramientos producidos). Esto es criticado a la hora de analizar los objetivos sociales de las políticas de vivienda que, como dijimos anteriormente, están muy relacionados con la producción de mejoramientos y donde son utilizados comúnmente los indicadores sociales (relacionados con salud, alimentación/nutrición, trabajo, etc.) y se incentiva la participación de los usuarios en la definición de necesidades (Cuenya y Natalicchio, 1994).

Para Cohen y Franco “evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado” (Cohen y Franco, 1988: 61). La constante de comparación suele ser: los patrones de deseabilidad (imagen-objetivo hacia el cual está orientada la acción) con respecto a lo que sucede concretamente como consecuencia de la acción (física, social, etc.) realizada; y la eficacia con que se logran los objetivos, cualquiera que sean (Cohen y Franco, 1988). Además de los criterios tradicionales utilizados en las metodologías de evaluación cuantitativas (costos y beneficios económicos, cantidad de personas beneficiarias, impacto ambiental, etc.), Rofman (1994) plantea otros tres que se deberían incorporar a los modelos de evaluación de costo-beneficio y de costo-efectividad: i) la satisfacción social de los propios actores participantes, así como también la cuantificación de beneficios obtenidos; ii) la situación contextual no sólo del entorno inmediato, sino también de otros factores relacionados con la ubicación de la población meta, su nivel de expectativas, las tendencias en relación al futuro laboral, educacional, de ingresos, etc.; iii) la participación de los sujetos de la evaluación (incorporación de su opinión).

Evaluación de mejoramiento habitacional: Programa “Mejor Vivir”

Por estar dirigido a la población en situación de pobreza, en general, los programas de mejoramiento incluyen componentes que apuntan a la inclusión social de los beneficiarios, principalmente a través de la generación de puestos de trabajo y la participación. Por tal motivo, los programas combinan intervenciones de obras físicas con prestación de servicios sociales, las cuales, se evalúan desde distintas metodologías (De la Luz Nieto, 1999) que han venido adecuándose a los cambios producidos en la vivienda, el hábitat y la definición de la pobreza urbana, entre otros (Ramírez, 2002).¹²

Al hacer una revisión bibliográfica sobre las distintas metodologías de evaluación utilizadas a nivel internacional, encontramos una serie de análisis de programas encarados fundamentalmente desde los ámbitos académicos, los cuales, se plantean desde exhaustivos marcos teóricos y desarrollan dimensiones, indicadores y variables de análisis que demuestran los diferentes enfoques que planteábamos anteriormente (algunos se orientan a evaluaciones internas, otros a externas, otros utilizan la participación, mientras que otros la dejan a un lado) (véase Brakarz, Green y Rojas, 2003; Fiori et al., 2003; Imparanto y Ruster, 2003; Instituto de la Construcción de Edificios, 1998; Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2010; Saborido, 1994; Tarchópulos Sierra y Ceballos Ramos, 2003; Whalley, 1988).

Estudios desarrollados en las últimas décadas en la Argentina plantean que las prácticas evaluativas dentro del campo de las políticas habitacionales tienen una cantidad importante de experiencias.¹³ La mayoría de las metodologías desarrolladas se originan en iniciativas promovidas desde institutos y centros de investigación públicos y/o académicos. En el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) se han elaborado metodologías para medir cambios sociales y materiales enmarcados en enfoques cualitativos que miden procesos y en enfoques cuantitativos que miden resultados. Podemos nombrar el caso del diseño metodológico de una *investigación evaluativa aplicable* que se plantea como un puente entre los enfoques cualitativos y cuantitativos, combinando criterios científicos con criterios de utilidad y disponibilidad de conocimiento para el cambio (Cuenya, Di Loreto y Fidel, 1991).

¹⁰ Cada uno de estos niveles plantea distintos diseños, tipos de información y técnicas de análisis para la evaluación.

¹¹ En general, una evaluación material de vivienda que utiliza indicadores objetivos como los relevados en los muestreos de los organismos gubernamentales sobre la situación habitacional o los programas que implementan (relevamientos del Censo de Población y Vivienda y la Encuesta Permanente de Hogares, así como los Índices de Hogares por Calidad de los Materiales de la Vivienda, CALMAT).

¹² Por ejemplo, la evaluación de programas que incluyen participación de los usuarios en la implementación (consulta, diseño, administración, etc.) en distintos grados o niveles (mínima, media, máxima) se plantea, generalmente, desde una *metodología de evaluación participativa* ya que las intervenciones que se producen afectan los hábitats donde moran los usuarios (importancia de la valoración de los logros y resultados obtenidos).

¹³ Con relación al mejoramiento y a la política habitacional de la última década en la Argentina podemos nombrar los trabajos del Instituto para el Desarrollo de la Vivienda (IIDVi-FAU-UNNE), del Grupo INFOHABITAT o del Observatorio de las Políticas Habitacionales en Argentina de la Red EPHA, donde se vienen desarrollando variables e indicadores para la evaluación de políticas a nivel nacional.



Foto 1. Intervención del PFMV en Villa Odorico. Fuente: Fotografía de Jorge Martín Motta.



Foto 2. Intervención del PFMV en Villa Itatí. Fuente: Fotografía de Jorge Martín Motta.



Foto 3. Intervención del PFMV en Villa Luzuriaga. Fuente: Fotografía de la Arquitecta Mariana Campos.

Con relación a lo anterior se viene planteando una metodología que permite analizar los resultados del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, una de las zonas con mayores índices de pobreza e indigencia del país y escenario, luego de la crisis que atravesó la Argentina en 2001, donde se ejecutaron soluciones habitacionales de un importante número de programas del Plan Federal de Vivienda (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2005-2010).

Uno de ellos fue el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” (PFMV), el cual, estuvo dirigido a proveer de mejoramientos a las viviendas habitadas por una población de bajos recursos (véase Fotos 1, 2 y 3). Este programa incluyó una serie de instancias de *participación mínima* de las comunidades beneficiarias y, aunque aún no ha sido sometido a una evaluación integral, la metodología para evaluar los resultados y logros obtenidos que se viene desarrollando, presenta algunas generalidades que nos parece oportuno señalar de forma resumida.

La evaluación cuanti-cualitativa que se viene diseñando e implementando, pretende medir y valorar la implementación de un importante número de proyectos que derivaron en cerca de 3.300 soluciones de mejoramiento en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2005-2010). Estas fueron llevadas a cabo con la participación de tres agentes principales: los técnicos de las empresas constructoras encargadas de las obras, los beneficiarios del programa encargados de tomar parte de las decisiones referentes a la implementación y los técnicos del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) del Chaco encargados de la gestión y control de la operatoria y los resultados obtenidos. Las soluciones incluían la construcción de núcleos húmedos (baño y/o cocina) y dormitorios, y/o reparación o completamiento de otros espacios y componentes de la vivienda.

Esta evaluación se plantea con relación a cuatro dimensiones principales de análisis: i) la *dimensión político-programática* por medio de la cual se analizan, interpretan y explican las particularidades políticas y programáticas de intervención del PFMV “Mejor Vivir” en el AMGR; ii) la *dimensión de la participación* referida al análisis de la calidad de la participación que se produjo en el proceso de implementación del Programa; iii) la *dimensión físico-espacial* que incluye un conjunto de indicadores que permiten evaluar la *calidad de la vivienda* producida en el contexto de construcción de la vivienda progresiva de las familias beneficiadas; iv) la *dimensión socio-espacial* que permite evaluar la *satisfacción de los beneficiarios* con relación a sus viviendas progresivas.

El trabajo ha presentado una serie de cuestionamientos sobre cómo medir el mejoramiento desde la consideración de una situación habitacional previa en el contexto de una vivienda progresiva. El abordaje a esta pregunta está asociado a la producción de una evaluación procesual y extendida en el tiempo, por medio de la cual se mide la evolución histórica de la vivienda intervenida en un sentido amplio y los distintos niveles de satisfacción a los que las acciones habitacionales responden. En este

sentido, es importante tener en cuenta la *replicabilidad* del proceso y los distintos umbrales de la vivienda que plantea la problemática del mejoramiento habitacional (Pelli, 1994; 2006). La replicabilidad interesa porque la solución global del problema de la vivienda implica una cantidad inaccesible de fondos que plantea el problema de cómo llevar adelante un proyecto con escasos recursos. En ese sentido, para evaluar procesos de mejoramiento habitacional es necesario adecuarlo a los distintos umbrales de la vivienda (Pelli, 2006), referidos a las instancias de mejoramiento a las que el programa permite acceder.

Reflexiones Finales. Evaluación y diseño de políticas de hábitat

Distintos autores han sugerido algunos llamados de atención para quienes plantean “soluciones habitacionales” desde paradigmas cerradamente disciplinares. Mac Donald (1999) señala que los centros académicos de nuestra región vinculados a la vivienda y al desarrollo urbano vienen realizando numerosos estudios que evalúan experiencias y programas habitacionales, sin embargo,

al responder más a intereses de investigación que a necesidades explícitas de corregir los procesos programáticos, con frecuencia no buscan o logran cambios efectivos en los mismos, por lo que no constituyen evaluaciones desde la perspectiva estricta del análisis de programas (Mac Donald, 1999: 164).

En el mismo sentido, Cuenya (1994) sostiene que a pesar de la necesidad e importancia de la evaluación, esta es una actividad infrecuente, cuando no excepcional, y rara vez realizada en el momento de diseñar proyectos porque hay una resistencia a examinar lo que se hizo. Por lo tanto, “los gobiernos evalúan muy poco, los registros de información son precarios, están dispersos, son fragmentados” (Cuenya y Natalicchio, 1994: 11)

En general, la evaluación de políticas y prácticas proyectuales de hábitat y vivienda, en su amplia concepción de proyecto-gestión-implementación, no se analizan ni se diseñan en las carreras universitarias. A lo largo del trabajo pudimos observar que “evaluar” es básicamente una acción que nos permite obtener información imprescindible a la hora de optimizar las prácticas concretas de intervención en el hábitat urbano.


Por ello, consideramos que la evaluación puede ayudar a tomar decisiones proyectuales durante el proceso de diseño urbano y a descubrir y generar alternativas que optimicen el logro de objetivos y metas de las políticas públicas. En este sentido, es necesario replantear algunos conceptos utilizados en la práctica evaluativa como los de eficacia, eficiencia y efectividad, entre otros, de manera que en la práctica evaluativa como los de

eficacia, eficiencia y efectividad, entre otros, de manera que su abordaje permita el desarrollo de operaciones proyectuales en el hábitat urbano, así como en los procesos de gestión necesarios para lograr los resultados esperados. Tal como sostienen Cuenya y Natalicchio (1994), es necesario pensar una *triangulación* de los datos obtenidos de las evaluaciones que se acerque al análisis complejo de la implementación de los programas, más que seguir reproduciendo solamente indicadores cerrados que logran medir como positivos algunos aspectos que en el contexto global de la problemática de la vivienda tienden a ser negativos. Esto es clave para las políticas de mejoramiento, en las cuales, las definiciones de logros del programa dependen del nivel de calidad de la vivienda antes de la implementación, del nivel de participación que se promueva, así como también del nivel de calidad de la vivienda que estas alcanzan luego de la implementación.

Para optimizar los procesos de evaluación se torna estructural analizar los recursos humanos disponibles (Robirosa, 1994) y es necesario incorporar un análisis del problema del tiempo (uno de los factores más restrictivos del proceso), por lo que es imprescindible encontrar en la metodología un equilibrio adecuado entre el rigor teórico-metodológico y la factibilidad del proceso.

La dificultad de una evaluación radica en que es un instrumento que debe realizarse “a la medida” del usuario. No existe un “manual de modelos de evaluaciones” (Robirosa, 1994), por eso, son tan importantes los resultados que arroja la evaluación, el proceso mismo de evaluación y el aprendizaje que eso va generando tanto en el evaluador como en la población que participa.

Asimismo, consideramos a la evaluación como un componente del proceso de planificación (Kullock et al. 1995) que no se lleva a cabo solamente al final, sino que hace parte de las bases para generar o retroalimentar la planificación. Esto se relaciona con la afirmación que sostiene que “la evaluación no debe ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente” (Cohen y Franco, 1988: 60). Tal como señalan los autores, la evaluación forma parte del proceso de planificación y juega un rol fundamental a la hora de producir un sistema adecuado de retroalimentación tanto para el proceso mismo como para la evaluación.

Para concluir, podemos afirmar que medir el resultado de políticas habitacionales de mejoramiento es aún una tarea pendiente. Las evaluaciones, en general, abordan la problemática de la vivienda desde una mirada “viviendista”, de provisión de soluciones “nuevas”. Pero, ¿qué sucede cuando comenzamos a mirar a la vivienda desde un concepto amplio, en el cual, esta no es solamente un refugio físico y evaluable desde sus resultados y logros con respecto a la satisfacción de ciertas necesidades básicas establecidas con criterios estáticos? Probablemente, los componentes tendrían que modificarse y la evaluación podría constituir un proceso de ida y vuelta entre la práctica de la política habitacional y su concepción. 

Bibliografía

- BRAKARZ, J., GREEN, M. y ROJAS, E. (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington: BID.
- BRIONES, G. (1985). *Evaluación de programas sociales. Teoría y metodología de la investigación evaluativa*. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- CUENYA, B. (1994). "Problemas y desafíos en la evaluación de proyectos de hábitat popular". En: Cuenya, B. y Natalicchio, M. (coord.), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales y Grupo de Análisis Institucional y Social, pp. 10-33.
- CUENYA, B. y NATALICCHIO, M. (ed.) (1994). *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales y Grupo de Análisis Institucional y Social.
- CUENYA, B.; DI LORETO, M. y FIDEL, C. (1991). *Hábitat y desarrollo de base. Un nuevo enfoque metodológico para evaluar proyectos*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- DE LA LUZ NIETO, M. (1999). *Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL e ILPES.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2007). "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina". En: *Asentamientos informales e moradia popular: subsidios para políticas habitacionales más inclusivas*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Consultado el 17 de septiembre de 2011 en: http://www.infohabitad.com.ar/web/img_d/est_02082009140637_n31072009223617.pdf
- FIORI, J., RILEY, E. y RAMÍREZ, R. (2003) "Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro". En: *Cuaderno Urbano*, 3. Consultado el 17 de septiembre de 2011 en: http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_3/index.html (17/09/2010).
- FORNI, F. (1994). "Conceptos y modalidades de la evaluación de proyectos sociales". En: Cuenya, B. y Natalicchio, M. (coord.), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales y Grupo de Análisis Institucional y Social, pp. 34-50.
- IMPARATO, I. y RUSTER, J. (2003). *Slum Upgrading and Participation. Lesson from Latin America*. Washington: The World Bank.
- INSTITUTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIOS. (1998). "Evaluación Integral de Programas y Tecnologías". En: *Vivienda Popular*, 3, 41-46.
- KULLOCK, D., BOLAY, J. C., CIVELLI, H., CUNHA, A., y GANDINI, C. (1995). *Planificación participativa y hábitat popular*. Buenos Aires: Escuela de Posgrado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires e Institut de Recherche sur l'Environnement Construit del Département d'Architecture de la Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- MAC DONALD, J. (1999). "Evaluaciones de políticas y programas socio-habitacionales". En: Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner, R. (comp.), *Formulación y evaluación de políticas y programas socio habitacionales*. Tucumán: Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- MOREL, E. (2008). "Mejoramiento urbano, concepto, ventajas y dificultades". En: *Revista Práctica Barrial*, 13. Consultado el 15 de agosto de 2010 en: http://www.barriotaller.org.co/publicaciones/mejoramiento_urbano.rtf
- MOTTA, J. M. (2011). "Programas de Mejoramiento de Hábitat y Vivienda en América Latina. ¿Nuevas prácticas pensadas desde tradicionales teorías?". En: *I Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*, 24 al 26 de agosto. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- NACIONES UNIDAS. (1972). *Mejoramiento de tugurios y asentamientos no controlados*. Nueva York: Naciones Unidas.
- NAVARRO, H. (2004). *Manual para la evaluación del impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Santa Cruz de la Sierra: ILPES- CEPAL.
- PELLI, V. S. (1994). *Clarificación y replicabilidad. La aplicación masiva de los procedimientos progresivos y participativos de vivienda. Encrucijada de los grupos de trabajo en vivienda progresiva y participativa en América Latina*. Resistencia: IIDVi-ICoHa.
- PELLI, V. S. (2006). *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD. (2010). *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2008*. México D.F.: Gobierno del Distrito Federal.
- RAMÍREZ, R. (2002). "Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana". En: *Revista INVI*, 17 (45), 9-57.
- ROBIROSA, M. (1994). "Condicionamientos y puesta en práctica de la evaluación". En: Cuenya, B. y Natalicchio, M. (coord.), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales y Grupo de Análisis Institucional y Social, pp. 98-104.
- ROFMAN, A. (1994). "De los modelos de evaluación costo-beneficio a los de costo-efectividad". En: Cuenya, B. y Natalicchio, M. (coord.), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales y Grupo de Análisis Institucional y Social, pp. 88-97.
- SABORIDO, M. (1994). "Evaluación participativa. Un programa de vivienda progresiva en Chile". En: Cuenya, B. y Natalicchio, M. (coord.), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales y Grupo de Análisis Institucional y Social, pp. 113-125.
- SEPÚLVEDA OCAMPO, R. (1999). "Bases metodológicas para la formulación de políticas y programas habitacionales". En: Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner, R. (comp.), *Formulación y evaluación de políticas y programas socio habitacionales*. Tucumán: CYTED.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (2005-2010). "Programa de Mejoramientos de Viviendas, "Mejor Vivir", en Argentina". Consultado el 15 de noviembre de 2005 y el 20 de junio de 2010 en: <http://www.vivienda.gob.ar/>
- TARCHÓPULOS SIERRA, D. y CEBALLOS RAMOS, O. L. (2003). *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- WALKER, H. (1989). "Problemáticas y desafíos de una evaluación alternativa". En: Martinic, S. y Walker, H. (eds.), *El umbral de lo legítimo. Evaluación de acción cultural*. Santiago de Chile: CIDE-SIPCA.
- WHALLEY, D. (1988). "Neighborhood Variations in Moderate Housing Rehabilitation Program Impacts: An Accounting Model of Housing Quality Change". En: *Economic Geography*, 64 (1), 45-61.