



MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL,
INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA



Subsecretaria de
Desarrollo Urbano
y Vivienda



XVI ASAMBLEA DE MINISTROS Y AUTORIDADES MÁXIMAS DE LA
VIVIENDA Y EL URBANISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
MINURVI

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL Y LA INCLUSIÓN URBANA

ARGENTINA

Chile / Octubre 2007

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL Y LA INCLUSIÓN URBANA

Introducción

La población urbana de América Latina y el Caribe ha tenido un crecimiento sostenido como consecuencia del incremento del número de habitantes y del número de ciudades. En la actualidad el 78% de su población tiene a la ciudad como hábitat para el desarrollo de su vida. No obstante, cabe destacar que existen marcadas diferencias entre sub regiones, mientras que en el Caribe el 65% de la población se encuentra en centros urbanos, en Centroamérica el porcentaje asciende a 71% y en América del Sur al 92%¹.

Sin embargo, no todos los habitantes de las ciudades de la región pueden acceder a todos sus servicios y derechos ciudadanos. Ante esta situación, en el año 2000, en el marco de las Metas del Milenio, se fijaron objetivos específicos orientados a superar la pobreza y la precariedad urbanas. La meta 7 sintetiza dos objetivos referentes al reforzamiento de la sostenibilidad ambiental, relacionada directamente con los asentamientos humanos. La reducción a la mitad del porcentaje de personas sin acceso a agua potable para el año 2015 (objetivo 10); y la propuesta de mejorar de manera considerable para el año 2020, la calidad de vida, específicamente en los aspectos de la tenencia segura de la vivienda y el saneamiento básico de por lo menos 100 millones de habitantes que viven en tugurios (objetivo 11).

Teniendo en cuenta el trabajo que se viene realizando en el marco de MINURVI, con respecto a la recopilación de experiencias de gestión urbana, para superar la pobreza urbana y la precariedad del hábitat urbano en la región, se hace necesario distinguir estos dos conceptos, dado que *“mientras que la pobreza urbana alude en general a carencias medidas a través del ingreso o consumo de los hogares, el segundo implica deficiencias cualitativas del hábitat para un sector de la población de nuestras ciudades, ya sea en materia de tenencia, acceso a servicios básicos y urbanos, calidad estructural de la vivienda, o hacinamiento”*². En nuestra región, pobreza y precariedad no coinciden necesariamente, lo cual requiere el tratamiento de ambos fenómenos atendiendo a sus particularidades.

De acuerdo a la recopilación de dichas experiencias de la región, se presenta como urgente fortalecer las siguientes tareas en las agendas urbanas, a fin de dar respuestas al tema de la pobreza y la precariedad del hábitat urbano:

- ampliar las escasas posibilidades que hoy tienen los pobres para acceder al suelo urbano;
- proveer de servicios, agua potable y saneamiento, a los barrios más carenciados;

¹ A su vez, existen marcadas diferencias entre países de una misma región. **Caribe:** Cuba 75%, Haití 40%, Jamaica 54%, Puerto Rico 98%, República Dominicana 68%, Trinidad y Tobago 13%; **Centroamérica:** Costa Rica 63%, El Salvador 60%, Guatemala 48%, Honduras 47%, México 77%, Nicaragua 60%, Panamá 73%; **América del Sur:** Argentina 90%, Bolivia 65%, Brasil 85%, Chile 88%, Colombia 73%, Ecuador 64%, Paraguay 60%, Perú 73%, Uruguay 92%, Venezuela 94%. Fuente: **Estado de la Población Mundial 2007**, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

² MacDonald, Joan; **La otra agenda urbana: Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y la precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe**, agosto 2005.

Los programas de vivienda social y la inclusión urbana

Documento de Argentina para consulta y debate

- proveer y mejorar viviendas, que satisfagan necesidades básicas de confort, seguridad y salubridad;
- contribuir a una mayor integración de los pobres a la ciudad a través de la dotación de espacios públicos que fomenten el sentido de pertenencia y la convivencia social, así como del fortalecimiento de la participación y la democracia en el nivel local;
- lograr condiciones que faciliten la inserción laboral y el desarrollo de actividades productivas por parte de los habitantes de barrios precarios.

En este marco, el objetivo de esta ponencia es visualizar cuáles son las condiciones que los programas de vivienda social deben contemplar a nivel de gestión local, a fin de garantizar una adecuada inclusión urbana de los hogares destinatarios.

Condiciones que los programas de vivienda social deben satisfacer a fin de garantizar una adecuada inclusión urbana de los hogares destinatarios

El Derecho a la Vivienda supone más que la obtención de un producto, en tanto implica un proceso social de inclusión. Desde esta perspectiva se entiende al mencionado derecho como el acceso a una dimensión más amplia e integradora en tanto **hábitat social**, entendido éste como conjunto de dimensiones culturales, históricas, sociales, económicas, políticas, legales, ambientales, físicas y territoriales. En este sentido, acceder a una vivienda es disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad en el entorno y seguridad de tenencia.

Las políticas de mercado han implementado en las ciudades de América Latina y el Caribe, el crecimiento de la pobreza y el deterioro de la calidad de vida. En el presente, a fin de mejorar las condiciones de la ciudad y la inclusión urbana, los programas de vivienda social, deben tener en cuenta los puntos mencionados anteriormente, los cuales se desarrollan a continuación:

Ampliar el acceso al suelo urbano:

La población pobre de la región enfrenta cada vez más limitaciones para ocupar el suelo urbano: en la medida que aumenta la escasez de tierras cercanas a las ciudades y se acentúan los intereses por ocupar estos suelos, los hogares pobres encuentran escasas vías legales para acceder a un lote de manera regular.

Estas tierras en general no poseen condiciones urbanas ambientales adecuadas para un uso residencial, por encontrarse ubicadas en zonas inundables, en las cercanías de basurales, sin infraestructura, con mala accesibilidad al transporte público, centros de empleo o servicios urbanos.

En general, las políticas aplicadas en la región, en vez de impedir la informalidad en el acceso al suelo urbano de los sectores pobres, han tendido a corregirla. El desafío fundamental es establecer programas que se anticipen a las necesidades de acceso al suelo de los pobres y organizar canales adecuados para darles respuesta.

Proveer de servicios, agua potable y saneamiento, a los barrios más carenciados:

La provisión de servicios, en especial la provisión de agua potable y saneamiento, representa una meta indispensable para superar la pobreza y la precariedad en las

ciudades. Para ello, es imprescindible ampliar la infraestructura y mejorar las instalaciones existentes, sin perder de vista la necesidad de ejecutar obras de tratamiento a los residuos para no perjudicar el medio ambiente de las ciudades.

Proveer y mejorar viviendas, que satisfagan necesidades básicas de confort, seguridad y salubridad:

Gradualmente las políticas habitacionales están dando mayor atención a la consolidación de asentamientos informales en vez de optar por trasladar a sus habitantes a conjuntos de nuevas viviendas. De esta forma, al radicar en lugar de erradicar, se logra preservar las redes sociales, el arraigo y otros factores que contribuyen a fortalecer el capital social de los pobres urbanos.

En este sentido, las experiencias implementadas de mejoramiento barrial se caracterizan por considerar una gama de intervenciones en el hábitat precario, ya sea de dotación de infraestructura, regularización dominial, equipamiento social o acciones de integración social.

Resulta importante incorporar los programas de mejoramiento barrial a las políticas de vivienda, para otorgar una mirada integral que tenga en cuenta los problemas cuantitativos, a la vez que cualitativos de vivienda, aunque ello implique coordinar esfuerzos.

Teniendo en cuenta que en su mayoría estos programas son financiados por organismos de la banca multinacional, se debería contemplar el diseño de estrategias flexibles y progresivas que consideren las realidades locales manteniendo un rol importante del sector público donde sea necesario y en los plazos que se requiera.

Asimismo, otras experiencias se focalizan en prolongar o restituir la vida útil de las viviendas sociales –sustituyendo los componentes constructivos o dándoles una mejor terminación–, facilitando a las familias beneficiarias una mejor calidad de vida. A su vez, se requiere aplicar programas de mantenimiento del parque habitacional de viviendas sociales ya construidas, con considerable antigüedad, para prevenir el deterioro físico y funcional de la vivienda, envejecimiento o abandono de la población original, irregularidades en la tenencia, hacinamiento e inseguridad.

Contribuir a una mayor integración de los pobres a la ciudad a través de la dotación de espacios públicos que fomenten el sentido de pertenencia y la convivencia social, así como del fortalecimiento de la participación y la democracia en el nivel local:

Los pobres urbanos que habitan en barrios segregados no acceden al uso de la ciudad, así como tampoco se sienten representados por los símbolos o lugares históricos que tienden a fortalecer el sentido de pertenencia de los demás habitantes de la ciudad.

Diversos proyectos dan cuenta de nuevos enfoques y formas de tratamiento, en lo relativo a diseño, producción y gestión de los espacios públicos, los cuales han resultado más eficaces como consecuencia de la producción participativa de los mismos. Contemplar de manera explícita en estos proyectos, la incorporación de sectores de menores recursos, en las fases de programación y ejecución, como en el uso y mantenimiento de los mismos, reivindica su derecho a ser realojados en la ciudad para preservar su sentido de arraigo y pertenencia.

La creación participativa de los espacios públicos contribuye por un lado a fortalecer la identidad de los habitantes implicados, y por el otro a aceptar la heterogeneidad a partir del encuentro con otros, promoviendo la aceptación de los otros, la diversidad de sexos, edades y étnias, y la multiplicidad de usos, que tienda a fortalecer la identidad personal y la colectiva.

La experiencia demostrada por los proyectos compartidos con la comunidad, promoviendo la comunicación y el trabajo conjunto entre dichos actores, demuestran que, acciones tales como la recuperación de la memoria histórica, la celebración de fiestas y aniversarios, la definición para nombres de plazas y calles, entre otros, constituyen un factor clave para la construcción de identidad colectiva, aportando un sentido de “pertenencia territorial”.

La articulación de actores, acciones y recursos en los procesos de producción y gestión de espacios públicos conlleva a una diversidad de esfuerzos, intereses y visiones que acrecienta el capital social de los involucrados y contribuye a la gobernabilidad local.

Diseñar, construir y mantener espacios públicos con grupos que los usan, crean vida colectiva e identidad, contribuyendo a la incidencia de la comunidad en actos que mejoran su calidad de vida. A su vez, se favorece la capacidad de acción de las organizaciones sociales, se refuerza la convivencia con vecinos y aumenta la capacidad de lograr acuerdos entre actores locales, logrando mayor autonomía de la comunidad en la gestión de sus problemas.

Lograr condiciones que faciliten la inserción laboral y el desarrollo de actividades productivas por parte de los habitantes de barrios precarios:

En pos de lograr la incorporación de los pobres urbanos de un modo integral, las políticas de hábitat deben profundizar la incorporación de “espacios e instalaciones para la producción” que fomenten los emprendimientos locales y genere otras posibilidades de ingreso.

Teniendo en cuenta que en los últimos años se produjo un importante crecimiento del desempleo y del empleo informal, las economías de subsistencia existentes en los sectores pobres urbanos deberían ser acompañadas con acciones que contribuyan a potenciarlas, hasta tanto no surjan alternativas desde el sector formal.

Asimismo, al momento de planificar el emplazamiento de los complejos habitacionales, es preciso garantizar la accesibilidad al empleo en zonas urbanas; esto debería implicar acciones en materia de transporte público, vialidad urbana e infraestructura.

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL Y LA INCLUSIÓN URBANA EN ARGENTINA

Población Urbana en Argentina

La población urbana definida, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 de la República Argentina, como la que habita en localidades de más de 2.000 habitantes, ha crecido a través de los años en mayor proporción que la población total. Ya en 1914 sobrepasó la participación de la población rural:

Los programas de vivienda social y la inclusión urbana
Documento de Argentina para consulta y debate

Población Urbana en Argentina (en %)							
1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001
37.4	52.7	62.2	72.0	79.0	82.8	87.1	89.3

Fuente: Censo Nacional del Población y Hogares.

Entre 1947 y 1960 el sector rural operó como expulsor de población mientras que el crecimiento industrial, en el Gran Buenos Aires y otras ciudades de la región pampeana, demandó mano de obra.

De esta manera el país pasó de tener 26 centros poblados de más de 50.000 habitantes en 1947 a contar con 55 centros de estas características para el 91, hasta alcanzar el número de 55 ciudades de esta naturaleza en el 2001.

A su vez, con respecto a la distribución relativa de la población por regiones y provincias, puede verificarse, desde principios de siglo, una notable concentración en la región metropolitana (Capital Federal, Gran Buenos Aires, Región Pampeana) la cual agrupa al 66,5 de la población total del país³.

La situación habitacional de los hogares urbanos

Para analizar la situación habitacional de los hogares se utilizaran dos indicadores sintéticos referidos a los conceptos de “Calidad de la Vivienda” y “Calidad de Ocupación de la Vivienda por el Hogar”, estableciéndose niveles básicos o estándares para cada indicador que constituyen los parámetros – condiciones mínimas de habitabilidad – para la clasificación tanto de las viviendas como de las condiciones de los hogares.

³ Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001.

Calidad de las Viviendas

La calidad de la vivienda se ha definido a partir de dos dimensiones: la calidad constructiva y la calidad de la conexión a servicios básicos (procedencia del agua y tipo de desagüe del inodoro) y los servicios urbanos en el entorno.

En la medición de la calidad constructiva se incorporan además de los materiales de paredes, pisos y techos, aquellos atributos que aseguran condiciones tanto de saneamiento como de bienestar y que son las siguientes instalaciones:

- Distribución de agua por cañería dentro de la vivienda
- Disponibilidad de inodoro con descarga de agua
- Disponibilidad de un espacio para cocinar con provisión de agua para lavar los alimentos y utensilios.

Las viviendas urbanas presentan la siguiente distribución en relación con la calidad de los materiales y disponibilidad de instalaciones internas:

Viviendas urbanas según calidad constructiva e instalaciones internas

CALIDAD DE LA VIVIENDA	Total Viviendas Urbanas	%
	8.775.601	100.0
Satisfactoria (muy buena calidad materiales con todas las instalaciones internas)	5.305.562	60.5
Básica (buena calidad materiales con todas las instalaciones internas)	1.725.341	19.6
Insatisfactoria (muy buena y buena calidad de materiales sin instalaciones internas) ⁴	1.422.006	16.2
Insatisfactoria (mala calidad de materiales sin instalaciones internas) ⁵	322.203	3.7

Fuente: INDEC, Censo 2001 Tabulados especiales. Proyecto IAIVA (SSDUV UNQ)

Calidad de ocupación de la vivienda

La calidad de ocupación de la vivienda se mide teniendo en cuenta el hacinamiento por cuarto.

Si este indicador se combina con la calidad de la vivienda en los aspectos constructivos (la calidad de los materiales y la presencia de instalaciones) es posible evaluar el número de hogares que si bien residen en una vivienda adecuada su tamaño es insuficiente para albergarlos

Hogares por calidad de la vivienda según calidad de ocupación

CALIDAD DE OCUPACIÓN	Total Hogares Urbanos	Calidad de la vivienda		
		Satisfactoria	Básica	Insatisfactoria
Satisfactoria (hasta una persona por cuarto)	5.031.669	2.745.164	1.285.878	1.000.627

⁴ Esta categoría de viviendas son pasibles de obras de completamiento y refacción y por lo tanto son consideradas recuperables

⁵ Esta categoría de vivienda deben ser reemplazadas y por lo tanto son consideradas irrecuperables.

Los programas de vivienda social y la inclusión urbana

Documento de Argentina para consulta y debate

Básica (de 1 a dos personas por cuarto)	2.100.138	795.070	663.284	641.784
Insatisfactoria (más de dos personas por cuarto)	1.967.789	161.008	221.283	1.585.498

Cohabitación de hogares.

Otra dimensión que debe ser tenida en cuenta al definir la situación habitacional de los hogares es “independencia habitacional”, la que cuantifica las situaciones habitacionales donde se presenta la cohabitación de hogares o allegamiento externo.

En las áreas urbanas 602.126 hogares comparten la vivienda con otro hogar.

Consolidación del área de localización de las viviendas.

Para proceder a la evaluación de la calidad de los servicios urbanos se analizan en forma separada la disponibilidad de los servicios domiciliarios y la disponibilidad de los servicios en la vía pública.

Para establecer la calidad de **los servicios domiciliarios** en el entorno de las viviendas se establecieron los siguientes parámetros:

- **área consolidada satisfactoria:** las viviendas están localizadas en un segmento con existencia de red de cloaca, red de energía eléctrica domiciliaria, red de agua y recolección de residuos.
- **área consolidada básica:** las viviendas están localizadas en un segmento con existencia de red de energía eléctrica domiciliaria, red de agua y recolección de residuos.
- **área sin consolidar:** las viviendas están localizadas en un segmento donde no existe red de agua ni red de energía eléctrica domiciliaria o recolección de residuos.

Viviendas urbanas según consolidación del entorno por servicios domiciliarios

Consolidación del entorno por servicios domiciliarios	Total Hogares Urbanos	%
	8.775.601	100.0
Satisfactoria (existencia de red de cloaca, red de energía eléctrica domiciliaria, red de agua y recolección de residuos.)	5.104.964	56.4
Básica (existencia de red de energía eléctrica domiciliaria, red de agua y recolección de residuos)	2.312.315	27.4
Insatisfactoria (no existe red de agua, o red de energía eléctrica domiciliaria o recolección de residuos)	1.346.056	15.3
Sin respuesta	12.266	0.9

Fuente: INDEC, Censo 2001 Tabulados especiales. Proyecto IAIVA (SSDUV UNQ)

Para evaluar la consolidación del área de localización urbana y rural agrupada en relación con **los servicios en la vía pública** existentes en el segmento se considera que:

Los programas de vivienda social y la inclusión urbana

Documento de Argentina para consulta y debate

- la consolidación de los servicios en la vía pública es **satisfactoria** cuando existe alumbrado público, teléfono público a menos de 300 metros, al menos una cuadra pavimentada y transporte público a menos de 300 metros.
- la consolidación de los servicios en la vía pública es **básica** cuando existe alumbrado público y al menos una cuadra pavimentada o transporte público a menos de 300 metros.
- Cuando no existe alumbrado público, o al menos una cuadra pavimentada o transporte público a menos de 300 metros se trata de áreas **sin consolidar**.

Viviendas urbanas según consolidación del entorno por servicios en la vía pública

Consolidación del entorno por servicios en la vía pública	Total Hogares Urbanos	%
	8.775.601	100.0
Satisfactoria (existe alumbrado público, teléfono público a menos de 300 metros, al menos una cuadra pavimentada y transporte público a menos de 300 metros)	5.587.227	63.7
Básica (existe alumbrado público y al menos una cuadra pavimentada o transporte público a menos de 300 metros)	2.112.976	24.1
Sin consolidar (no existe alumbrado público, o al menos una cuadra pavimentada o transporte público a menos de 300 metros)	1.063.132	12.1
Sin respuesta	12.266	0.1

Fuente: INDEC, Censo 2001 Tabulados especiales. Proyecto IAIVA (SSDUV UNQ)

Déficit Habitacional

A partir de la descripción de la situación habitacional es posible estimar el déficit habitacional de acuerdo a las acciones que es necesario encarar a fin de resolverlo.

Déficit cualitativo

El **déficit cualitativo** abarca:

- a) Los hogares que habitan viviendas que presentan carencias en algunos de los componentes que hacen a la calidad constructiva de la vivienda, esto es que les falta algunas de las instalaciones o que los materiales no tienen terminaciones, pero su calidad permite su mejoramiento y completamiento por lo que son definidas como **deficitarias recuperables**.
- b) Los hogares que residen en viviendas de calidad constructiva buena pero cuyo tamaño es insuficiente para albergarlos produciéndose niveles de hacinamiento superiores a dos personas por cuarto.

Déficit cuantitativo

El déficit cuantitativo incluye:

- a) Las viviendas que por su calidad constructiva insatisfactoria han sido calificadas como viviendas irrecuperables
- b) Las viviendas que deben ser construidas para resolver la cohabitación de hogares o allegamiento.

Déficit por calidad de servicios del entorno

En esta situación se incluyen la disponibilidad de servicios domiciliarios y de vía pública.

En síntesis la situación de los hogares urbanos es la siguiente

Situaciones Deficitarias	Hogares urbanos
Déficit Cuantitativo	1.809.119
Hogares en vivienda recuperable	1.422.006
Hogares con hacinamiento por cuarto	387.113
Déficit Cuantitativo	924.951
Hogares en vivienda irrecuperable	322.825
Hogares que cohabitan	602.126
Déficit por calidad de servicios	2.129.203
Servicios domiciliarios	1.346.056
Servicios en vía pública	1.063.132

La Política Federal de Vivienda en Argentina

El Gobierno Nacional Argentino ha impulsado el desarrollo de una política integral de vivienda orientada a lograr que paulatinamente y en forma creciente, tenga vigencia el derecho consagrado en la Constitución Nacional, de que todas las familias argentinas tengan el acceso a una vivienda digna.

El objetivo general de esta política es mejorar el acceso a la vivienda, generando en forma masiva una diversa gama de operatorias que permitan cubrir el amplio espectro de la demanda habitacional, atendiendo con la respuesta adecuada las distintas necesidades habitacionales de los hogares argentinos, desde una perspectiva de **mejoramiento del hábitat y de reactivación productiva.**

Para alcanzar estos objetivos el Gobierno Nacional ha implementado las siguientes acciones:

- Propiciar el fortalecimiento del Organismo Nacional de Vivienda concentrando en su estructura todos los programas cuyas acciones están referidas al mejoramiento del hábitat a través de la construcción y mejoramiento de la vivienda, la infraestructura y el equipamiento social comunitario, dotándola de los recursos necesarios para desarrollar su gestión.
- Desarrollar el trabajo en horizontal y en forma mancomunada con las diferentes áreas gubernamentales y no gubernamentales, del ámbito nacional, provincial y municipal, que tienen relación directa con el mejoramiento del hábitat, la generación de empleo y la reactivación productiva

Los programas de vivienda social y la inclusión urbana

Documento de Argentina para consulta y debate

- Buscar el fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda canalizando a través de los Organismos Provinciales de Vivienda, todos los programas implementados e incorporando recursos a través de la integración de recursos nacionales a los del Fondo Nacional de la Vivienda

Con el fin de diseñar las líneas de acción que serán desarrolladas debe partirse de una visión integral de la realidad sociohabitacional, a fin de ir generando diversas operatorias que permitan atender las distintas situaciones deficitarias.

En función de las características socioeconómicas de los hogares en situación habitacional deficitaria la acción del Estado deberá asumir distintas modalidades de intervención: acciones facilitadoras de las acciones del mercado en la producción de viviendas; acciones promotoras que complementen las acciones del mercado; acciones directas en la producción de viviendas.

En el siguiente cuadro se muestran las modalidades de intervención de acuerdo con la capacidad económica de los hogares.

Acciones de la Política Federal de Vivienda según estrato socioeconómico

Ingresos	Modalidad de intervención	Programas
Bajo	<p>Acción directa del Estado mediante la construcción de unidades habitacionales y el otorgamiento de créditos para la rehabilitación del parque subnormal. El objetivo además de satisfacer las necesidades habitacionales de estos sectores estará dirigido a la creación de empleo que mejoren sus condiciones laborales. Los emprendimientos habitacionales estarán orientados a la participación de cooperativas de trabajos y pequeñas empresas constructoras y se localizaran en aquellas regiones del país con mayores niveles de pobreza.</p>	<p>En la actualidad existen varios Programas cuyas acciones estan focalizadas a este segmento:</p> <p>Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA BID 940 OC/AR, Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Desarrollo Social en Areas de Frontera NEA y NOA (PROSOFA) y Provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico (PROPASA)</p> <p>Se encuentran en ejecución dos nuevos Programas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emergencia Habitacional orientado a la reactivación productiva mediante la utilización de los beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar organizados en forma de Cooperativas de Trabajo para la construcción de viviendas a fin de generar una política que simultáneamente resuelva los problemas habitacionales y de pleno empleo y producción, permitiendo aplicar fondos que actualmente están destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral • Solidaridad Habitacional El Programa prevé la aplicación de recursos nacionales para la ejecución de proyectos de construcción de vivienda e infraestructura en áreas urbanas localizadas en aquellas regiones del país más castigadas por la situación de emergencia económica incorporando como mano de obra a beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar o mano de obra desocupada procurando su inserción como trabajadores formales de las empresas que ejecutarán las obras. Los proyectos son ejecutados en las provincias con mayor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas. • Urbanización de Villas y Asentamientos precarios. Las acciones del Programa estarán dirigidos a villas y asentamientos precarios, localizados en terrenos no inundables y cuya situación de dominio permita la regularización dominial de las viviendas del asentamiento y abarcarán:

		<ul style="list-style-type: none"> • Regularización dominial. • Redes de infraestructura: agua, cloacas, electricidad, gas. • Apertura de calles internas. • Construcción de vivienda nueva para permitir la apertura de la red vial y/o reemplazar viviendas cuyas características las hacen irrecuperables. • Mejoramiento de las viviendas existentes: construcción de núcleo, ampliación mediante la construcción de un ambiente, refacción de muros y techos. <p>• Mejoramiento de Viviendas El programa tiene como objetivo contribuir a la resolución del déficit habitacional originado en el parque de viviendas que si bien esta construido con materiales no precarios carece de baño, no cuenta con instalación interna de agua o sus dimensiones no son las adecuadas para el tamaño del hogar que lo habita.</p> <p>Mejoramiento del Hábitat Urbano, infraestructura y obras complementarias El programa financia en forma parcial o total las obras que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas que se construyen a través de los Programas Federales a partir de la premisa que establece que, concluida la obra de vivienda, esta debe ser habitada inmediatamente por los adjudicatarios en condiciones razonables de urbanización y con todos los servicios básicos funcionando</p>
Medio Bajo Medio	Acción directa del Estado mediante la construcción de viviendas y el otorgamiento de créditos para la rehabilitación del parque subnormal.	<p>Programa del Fondo Nacional de la Vivienda.</p> <p>El Programa Federal de Reactivación de las Obras FONAVI procuró reactivación de los planes de vivienda financiados con los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y ejecutados por los Organismos Provinciales a través del aporte de un financiamiento no reintegrable del Gobierno Nacional. En la Primera Etapa este aporte fue equivalente al 30 % de las certificaciones, en la Segunda Etapa al 50 % de las certificaciones.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Programa Federal de Construcción de Viviendas el Programa financia con recursos presupuestarios nacionales la construcción de 120.000 viviendas en todas las jurisdicciones del país. Las viviendas construidas por el Programa pueden ser individuales o colectivas y los agrupamientos no pueden superar las 300 unidades. En todos los casos son viviendas con todos los servicios con una superficie mínima de 44 m² • Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas el Programa financia con recursos presupuestarios nacionales la construcción de 300.000 viviendas en todas las jurisdicciones del país. Las viviendas construidas por el Programa pueden ser individuales o colectivas y los agrupamientos no pueden superar las 300 unidades. En todos los casos son viviendas con todos los servicios con una superficie mínima de 55m²
Medios Alto	Definición de operatorias que a través de la aplicación de recursos públicos faciliten el acceso a la vivienda de sectores medios	<p>Subprograma de Vivienda para Sectores Medios destinado a financiar la vivienda para sectores medios que por su nivel de ingresos no pueden acceder a los créditos que otorga el sector financiero. El esquema de financiamiento para el SUBPROGRAMA es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los beneficiarios aportan el terreno, el que debe estar escriturado a su nombre y la vivienda a construir debe tener el carácter de única y permanente. • La SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA aporta por vivienda hasta los montos máximos por unidad que rigen para el Programa Plurianual de Vivienda • Los Organismos Jurisdiccionales de Vivienda aportarán los fondos propios necesarios hasta cubrir el costo de las viviendas.
Alto	Promover la incorporación de recursos al mercado de préstamos hipotecarios para la construcción de vivienda a través de la formulación de normas que faciliten su desarrollo	Para este segmento la intervención del Estado estará focalizada en la formulación de normas que sean facilitadoras del funcionamiento del mercado inmobiliario.

Algunos ejemplos de Proyectos desarrollados en la Argentina:

A continuación, se desarrollan algunos de los proyectos que se están llevando a cabo en la Argentina, desde una perspectiva integral, que apuntan a dar respuesta a la precariedad del hábitat urbano en todos sus aspectos:

- Villa Carlos Gardel
- Villa Tranquila
- Villa La Cava
- Área periurbana del Partido de José C. Paz

Los cuatro casos se encuentran ubicados en la Región Metropolitana de Buenos Aires y han sido elegidos porque presentan características bien distintivas.

La villa Carlos Gardel se origina en un barrio transitorio construido a fines de la década del 60 dentro del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE); Villa Tranquila es una villa localizada muy cerca del área central de la ciudad de Buenos Aires, en una zona con alta densidad urbana; La Cava por su parte se localiza en uno de los partidos del Gran Buenos más residenciales; y, finalmente José C Paz es uno de los partidos del conurbano bonaerense con mayores carencias habitacionales y extensas áreas periurbanas carentes de casi todos los servicios.

Proyecto de Urbanización de Villa Carlos Gardel: Antecedentes

Tal como se señaló, la villa Carlos Gardel se origina en un barrio transitorio construido dentro del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE).

Ese programa había sido concebido con la idea de que los pobladores de la villa necesitaban una etapa de transición para insertarse adecuadamente en los conjuntos habitacionales que se construirían para albergarlos de manera definitiva.

En el caso de la villa Carlos Gardel, la relocalización en el conjunto habitacional Presidente Sarmiento construido para albergarlos nunca se realizó y las viviendas transitorias se transformaron en permanentes.

Proyecto de Urbanización de Villa Carlos Gardel

El *Plan de Promoción Socio-Urbana del Barrio “Carlos Gardel”*, puesto en marcha por el Municipio de Morón con financiamiento del Estado Nacional, representa la oportunidad de una sustancial mejora en la calidad de vida de los habitantes de la villa.

El Plan trata de extender los márgenes de la ciudad formal con inclusión social y participación ciudadana. La construcción del nuevo barrio en su totalidad, implica la construcción de 482 viviendas unifamiliares, interpretando la verdadera necesidad de las familias en cuanto a comodidades y cantidad de dormitorios, complementándose con la apertura y pavimentación de calles, redes de agua corriente, sistema cloacal, gas natural, tendido eléctrico, alumbrado público, veredas exteriores, cercos y arbolado, Centro de Salud Municipal y Centro Comunitario

Por otra parte, este Programa también empieza a aportar cambios significativos en la situación del Conjunto Habitacional Presidente Sarmiento ya que, por un lado comienza a romper el concepto de isla urbana abriendo el perímetro de sus bordes dotándolo de una aún mínima permeabilidad, en tanto abren calles en sus laterales antes inexistentes; y, por otro lado, permite incidir positivamente sobre cierta anomia instalada a través de los años en el conjunto habitacional, por visualizar las acciones de un Estado que da señales de empezar a contenerlos en sus acciones reparadoras.

Paralelamente a la construcción de la nueva Urbanización se ha proyectado la realización de las obras de la red de agua y cloacas del Conjunto Habitacional, lo que a la vez implica una mejora sustancial y directa en la calidad de los vecinos y colabora en tender un puente de diálogo con los mismos, reconstruyendo la confianza perdida en el Estado a partir de años de abandono.

Esto último resulta prioritario ya que el acceso al barrio da una respuesta a un añejo y fundamental reclamo del conjunto de la comunidad, el cual permitirá compartir espacios de participación con los vecinos en un clima de mayor confianza con los mismos. El problema de los servicios sanitarios en el Conjunto se ha vuelto tan crítico que su solución implica un estado de cuasi nueva fundación.

En cuanto a la Nueva Urbanización para los habitantes de la Villa Carlos Gardel específicamente, el conjunto del equipo técnico municipal ha redefinido los alcances del *Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios del Estado Nacional*, ampliando los límites conocidos de la obra pública, para que el pasaje de la villa al barrio signifique fundamentalmente un fuerte proceso de *inclusión social* y generación de ciudadanía.

Para ello, se ha creado una *Mesa de Gestión*, ámbito donde se debate, se presentan las distintas miradas y se procesan las diferencias, participando los vecinos, los equipos municipales, la ONG Madre Tierra y representantes del Estado Provincial. Lejos de ser este un proceso que se da automáticamente de manera ideal, todos los integrantes están sometidos a una enriquecedora y progresiva vivencia de aprendizaje, participando, solidaria y responsablemente en el desarrollo del programa.

La *propuesta de intervención urbana* en la villa se basó en dos premisas: la continuidad de las calles existentes en el entorno de manera de lograr una real inclusión física al resto de la ciudad; y la implantación de las nuevas viviendas sobre terrenos individuales, todos con frente a una calle pública similar en su ancho al de las calles del barrio circundante. De esta manera, el nuevo barrio, dotado de todos los servicios, evita repetir el modelo de vivienda colectiva fuera de una escala abordable como es el caso de los monoblock vecinos, definiendo a su vez y claramente los límites de cada futuro vecino⁶.

⁶ Obtenido de Material confeccionado por el Equipo de la *Dirección para la Producción Social del Hábitat* de la Municipalidad de Morón.

Proyecto de Urbanización de Villa Tranquila 7: Antecedentes

Avellaneda tiene una posición territorial clave en la desembocadura del Riachuelo con puerto natural, con dos bordes costeros factibles de ser identificados como puertas al territorio, aumentando su potencialidad. Es además el punto de cruce más apropiado para ingresar desde o hacia el sur de la Provincia⁸.

Históricamente, fue la localización del puerto la que definió la existencia de la ciudad y su dinamismo en el crecimiento. La Ciudad de Avellaneda se encuentra integrada por barrios y villas que se fueron conformando con el arribo de trabajadores inmigrantes internos y externos, atraídos por la oferta de mano de obra que suministraron principalmente los frigoríficos, barracas, fábricas y talleres. Su formación data de los primeros años del Siglo XIX, a raíz de la concentración de depósitos de frutos del país y saladeros.

Las grandes infraestructuras desarrolladas por el Estado a partir del proceso de industrialización (puerto, ferrocarriles, redes viales), paradójicamente hoy condicionan seriamente el desarrollo urbano de la Ciudad.

Su configuración espacial actual, es el resultado del desarrollo de las grandes infraestructuras de redes y servicios que provocaron discontinuidad en la traza y escisiones en el tejido. Asimismo el proceso de desindustrialización tuvo como consecuencia el abandono de plantas y depósitos industriales, consolidando un modelo de exclusión.

Villa Tranquila se encuentra ubicada en el Partido de Avellaneda. En sus orígenes eran terrenos extensos, solitarios y barrosos, hacia principios del siglo XX se fueron poblando lentamente con los trabajadores de los establecimientos aledaños, ubicados sobre las orillas del Riachuelo. Muchos también eran trabajadores portuarios.

En 1838, tenía el partido tenía 419 habitantes. En el 2001, según datos del INDEC, sólo Villa Tranquila tenía aproximadamente 1621 hogares, con un total de 6337 personas. En la actualidad, el barrio ha aumentado su densidad poblacional a 7.039 personas, que conforman 1917 hogares en 1700 viviendas.

Villa Tranquila estaba dividida en sectores. Estas divisiones no habían sido planificadas sino que eran resultado del desarrollo socio urbano de la sociedad local y de sus prácticas a lo largo de la historia del doblamiento del barrio (no existe un ordenamiento de tierras que justifique esta división). El asentamiento presentaba un tejido compacto, con estructura interna de pasillos a través de los cuales se distribuye en forma insegura el agua y la energía eléctrica. Los terrenos estaban bajo cota de inundación, los desagües eran canalizados en forma precaria hacia bañados internos o calles pavimentadas. Sólo había pavimentos en la calle Estévez que la atraviesa, y en las calles que conformaban los bordes.

⁷ Informe Social elaborado por la *Dirección de Promoción Social y Proyectos Comunitarios*, Municipalidad de Avellaneda.

⁸ Documento elaborado por Arq. Gerardo López Arrojo y Arq. Eduardo López, con participación de Lic. María Marta Pérez, Arq. Felipe Miranda y Lic. Walter Romero, Municipalidad de Avellaneda.

Las principales problemáticas son el deterioro del barrio, el hacinamiento de las familias, la ocupación de tierras para la construcción de “ranchos”, la falta de infraestructura y la problemática del transporte público.

Proyecto Urbanístico de Villa Tranquila⁹

En este marco el Municipio de Avellaneda definió los ejes estratégicos de intervención, estableciendo prioridades que contribuyen a la consolidación del modelo territorial proyectado en el corto, mediano y largo plazo, al proponerse:

- *Conectividad y accesibilidad*, entendiendo a Avellaneda como cabecera del eje de crecimiento de la Región Metropolitana Sur.
- *Recuperación del perfil productivo y portuario, bajo nuevos parámetros*
- *Superación de la pobreza urbana*
- *Manejo de cuencas*: recuperación e integración de los bordes costeros
- *Sistema de espacios verdes regional*
- *Conversión de áreas vacantes en áreas de oportunidad – Nueva centralidad*
- *Revalorización del espacio público*

El Programa de Urbanización de Villa Tranquila, constituye un caso de políticas urbanas tendientes a la superación de la pobreza, en el marco de un Plan Estratégico para el Municipio¹⁰. El Plan, con una proyección de 15 años, se plantea en el actual contexto de economía global y reestructuración metropolitana, articulando programas locales con proyectos regionales, y se encuadra en los Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).¹¹

El Programa de Urbanización de Villa Tranquila plantea una intervención integral en el barrio, desde las áreas urbana, dominial, ambiental, social y de desarrollo local, articulando dos líneas de financiamiento para su ejecución: por un lado, para la construcción de 730 viviendas del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y por otro lado, con el financiamiento de PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) en la construcción de infraestructura y provisión de servicios básicos.

El *objetivo principal* consiste en mejorar la calidad de vida de su población, impulsando su reactivación económica, su integración social y urbana con el resto de la comunidad, y optimizando la calidad del medio ambiente. La consolidación de su estructura urbana -con la consiguiente ampliación de la red de servicios y del equipamiento comunitario- y la regularización del dominio a favor de sus actuales ocupantes, se suma a una propuesta de desarrollo productivo que promueve la generación de empleo genuino y la capacitación laboral.

⁹ Documento elaborado por la *Unidad Ejecutora del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios* de Villa Tranquila, Municipalidad de Avellaneda.

¹⁰ En el marco del Estudio financiado por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación, con fondos del Programa Multisectorial de Preinversión II, BID 925 0C-AR, Estudio Código: 1.EE.147, en Convenio con la Municipalidad de Avellaneda y con participación de consultores locales, se elaboró el Plan Estratégico de Avellaneda 2020.

¹¹ Proyecto “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana”, se desarrolla mediante Convenio entre la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Interamericano de Desarrollo, con participación de la Subsecretaría de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires, los Municipios de la Región y consultores internacionales.

El *proyecto urbano* prevé la apertura de calles y la ejecución de obras de infraestructura (pavimentos, desagües pluviales, alumbrado público, agua corriente, cloaca, gas, energía eléctrica, veredas, espacios verdes y cestos de residuos domiciliarios); construcción de viviendas para la relocalización de familias que ocupan la traza de las futuras calles, la zona de vías y esponjamiento de las manzanas que se generarán; la refuncionalización del predio donado al Municipio por la empresa UNILEVER Argentina S.A., para la construcción de viviendas y para la instalación del equipamiento comunitario (jardín de infantes, materno infantil, centro de asistencia educativa municipal, centro de educación física, instituto municipal de educación para el arte, dependencias municipales y de seguridad e incubadora de micro-emprendimientos) y la regularización dominial de las familias beneficiarias.

La intervención en el territorio, orientada al mejoramiento del hábitat de las 1917 familias que residen en Villa Tranquila, contempla las siguientes acciones:

- Trazado y apertura de calles que ordenen la trama existente e integre el barrio con su entorno. Esta intervención introducirá cambios en el tejido debiendo realizar las previsiones correspondientes para la relocalización de las familias afectadas.
- Liberación de zona de vías la liberación de las zonas próximas a las vías ferroviarias se orienta a preservar la seguridad de las familias y garantizar la continuidad de las operaciones ferroviarias
- Provisión de servicios urbanos que mejore la calidad de vida de los habitantes de Villa Tranquila, garantizando al mismo tiempo la sustentabilidad ambiental del barrio. Esto podrá comprender como umbral óptimo:
 - *Tendido de la red de agua:* (para el abastecimiento de todas las unidades). Dadas las características de la urbanización podrá pensarse en la extensión de un caño maestro que pueda admitir sucesivas incorporaciones de conexiones, paralelamente a la consolidación de la apertura de calles que determinen el ordenamiento definitivo del territorio.
 - *Saneamiento:* la extensión de la red de desagüe cloacal permitirá la evacuación de las aguas servidas y de los residuos sólidos orgánicos. Esta mejora es imprescindible si se considera que la evacuación de las aguas a los pozos ciegos incrementa el nivel de contaminación presente en las napas subterráneas.
 - *Red eléctrica:* la regularización de la prestación del servicio eléctrico mediante la realización de conexiones acorde a las normas de seguridad previstas, en reemplazo de las realizadas de manera informal disminuyen el riesgo presente.
 - *Abastecimiento de gas:* (actualmente provisto en garrafas) la construcción de la red de gas posibilita el acceso a un servicio más seguro y económico.
 - *Obra hidráulica:* las obras de desagües pluviales evitarán las continuas inundaciones que actualmente sufren los habitantes de Villa Tranquila.
- Construcción de viviendas nuevas: destinadas a aquellas familias que por el diseño del proyecto urbano requieran ser relocalizadas y que atiendan el déficit habitacional dando una solución para las casillas y ranchos que son las construcciones más precarias y por lo tanto las que presentan las mayores condiciones de riesgo para las personas. Al mismo tiempo se prevé superar condiciones de hacinamiento, considerando a cada núcleo familiar el beneficiario de una vivienda.

- *Mejoramiento de viviendas existentes: se dirige a las viviendas con factores de riesgo para la seguridad e higiene de las familias; así, se propone consolidar en primer lugar los núcleos húmedos (cocina y baño) de las viviendas que no lo posean o no lo hayan completado. Más de 800 unidades no poseen baños en su interior, cantidad que supera a las viviendas que corresponden a construcciones del tipo rancho o casilla, razón por la cual una parte considerable del stock construido correspondiente a la categoría vivienda deberá ser atendido y mejorado en este sentido.*

La propuesta social se orienta al desarrollo de estrategias y acciones de trabajo con los beneficiarios, que permitan potenciar su participación -en todas las etapas del proyecto- y capacidad de organización -fortaleciendo las organizaciones sociales existentes-, transferir habilidades de administración y gestión de recursos y facilitar la resolución de eventuales conflictos sociales y/o institucionales que se pudieran suscitar en la ejecución del Proyecto, con la finalidad última de garantizar la sustentabilidad del mismo. A su vez, se intenta promover la apropiación y mantenimiento por parte de la comunidad de las mejoras alcanzadas y acompañar el proceso de relocalización de familias en todas sus instancias.

Proyecto de Urbanización de Villa La Cava: Antecedentes

La villa La Cava es el asentamiento más grande y antiguo de la zona norte de la provincia de Buenos Aires, ubicada en el Partido de San Isidro. La cantidad de habitantes censados en el año 2001 es de 8.553, en un total de 1.854 viviendas con un promedio de 4,6 habitantes por vivienda¹². Fue seleccionada para la construcción de viviendas e infraestructura (continuado de la traza urbana), en el marco del *Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*, con el fin de promover el desarrollo de la zona y la integración social de los vecinos del barrio al resto de la comunidad.

En 1950, los terrenos del barrio eran propiedad de la entonces compañía estatal de aguas, Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y se utilizaban para extraer tierra y rocas destinadas a otras construcciones, lo que originó un pozo (cava) de grandes dimensiones. A su vez, el área que ocupa el barrio, bañada originalmente por una laguna natural de agua proveniente de lluvias, fue rellenada parcialmente, con la construcción de conductos del desagüe del sector.

El resto del área que no fue cubierta, fue ocupada irregularmente por trabajadores del Mercado de Abastecimiento de Becar, la antigua Obras Sanitarias de la Nación y de otras plantas fabriles de la zona. El asentamiento se fue ampliando, hasta conformar la extensa superficie actual (15.693 m² aprox.).

En el año 1984, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, realizó un convenio con el Instituto de la Vivienda de Buenos Aires, para la realización de un estudio para la implementación de un plan de viviendas para La Cava, que resultó en la creación del *Programa de Renovación Urbana del Barrio*.

En el año 1989 se entregaron las primeras viviendas, sin la regularización dominial de las tierras, sin la participación de la población, desconociendo sus reales necesidades. El proyecto se

¹² **Fuente:** Asociación para el apoyo a comunidades (APAC), en base al Censo Nacional de Población y Viviendas 2001.

detuvo porque se requería resolver dos juicios de desalojo que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires había iniciado en 1991.

En el año 2001 se celebró el contrato de compra-venta de inmuebles y escrituración entre la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales “Plan Arraigo” y la Municipalidad de San Isidro, donde se hace constar, como condición esencial, que los inmuebles se destinen a la construcción de viviendas para sus adjudicatarios.

Sin embargo, luego de convertirse en propietario de las tierras, el Municipio no adoptó medidas tendientes a regularizar el Barrio. Se abandonaron las obras de infraestructura y mantenimiento de los servicios básicos, para desalentar que los vecinos continúen viviendo allí. A partir de 2003 y hasta fines de 2004, la situación se agravó ya que, en abierta contradicción con las obligaciones jurídicas asumidas, la Municipalidad de San Isidro anunció en varias oportunidades que iba a erradicar la villa ofreciendo a los pobladores viviendas individuales en otras localidades o en otras provincias de la Argentina. Esto dio lugar a una serie de reclamos de la Comisión de Tierras del Barrio y el Centro Comunitario Pro-Vivienda “La Cava” con el acompañamiento de la Asociación para el Apoyo a las Comunidades (A.P.A.C.) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Proyecto de Urbanización de Villa La Cava

En el 2005 se firmó un Convenio entre el Gobierno Federal y la Provincia de Buenos Aires, que crea el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y prevé la construcción de 872 viviendas, 270 mejoramiento e infraestructura en Villa “La Cava”.

Al momento del inicio del proyecto el barrio no se encontraba urbanizado, apenas tenía dos calles abiertas y poseía redes de servicio público muy limitadas de agua potable y electricidad; no disponía de desagües de alcantarillado ni pluviales, afectando los derechos a la salud, al ambiente sano y la seguridad (imposibilidad del ingreso de ambulancias, bomberos). La tierra tenía un parcelamiento irregular espontáneo, con medidas no reglamentarias.

El objetivo del Municipio en el marco de este programa no es el de construir un barrio sino generar un modelo de cambio donde la integración sea el eje conductor, tanto en el aspecto urbanístico como en el social, en la educación, en el empleo, en el deporte, en la salud. Produciendo de esta forma un verdadero cambio cultural, donde cada familia pueda reiniciar su vida, impulsando así la reinserción social.

Debido a las características iniciales del predio, la preparación previa del terreno requirió un importante relleno, compactación y nivelación del mismo (cava existente de más de cuatro metros).

La situación dominial de los terrenos se presenta como uno de los puntos a resolver antes de concluirse las obras relativas al Subprograma. El Municipio está realizando las gestiones de asesoramiento necesarias, en tanto, el objetivo del programa es que cada familia logre regularizar su situación dominial.

El proyecto previó la ejecución de veredas municipales y red de alumbrado público. En relación al equipamiento urbano se encuentra en ejecución el Centro de Salud La Cava, el cual albergará consultorios de varias especialidades y laboratorio de análisis y guardia.

Proyecto de Urbanización de José C. Paz: Antecedentes

José C. Paz surgió hace más de 100 años como una localidad del antiguo partido de General Sarmiento. En sus inicios se caracterizó por ser una zona dedicada al pastoreo y la actividad tambera, y luego fue transformándose en un barrio obrero dependiente de las industrias de otras localidades. En 1995, General Sarmiento se dividió en tres distritos: San Miguel se quedó con el casco histórico del partido, el principal centro comercial y la mayor infraestructura básica; Malvinas Argentinas, con el parque industrial y una combinación de countries y bolsones de pobreza; y José C. Paz, con los barrios más pobres, un débil entramado comercial y unas pocas fábricas.

Los déficit de servicios e infraestructura son alarmantes. En los 50 kilómetros cuadrados que conforman el distrito no hay red de agua corriente ni cloacas, y el servicio de gas natural cubre un espacio reducido. La mayoría de las calles son de tierra, la conectividad entre los barrios es reducida y las viviendas son precarias. El deterioro de las zonas más pobres se refleja en el precio de las propiedades.

Proyecto Urbanístico de José C. Paz

En el marco de los Programas Federales de Emergencia Habitacional, Construcción de Viviendas, Mejor Vivir y Plurianual, el proyecto urbanístico del partido incluyó no sólo la construcción de viviendas, sino también la extensión de los diversos servicios urbanos como condición necesaria para garantizar la inclusión urbana de la población.

El Programa Federal de Emergencia Habitacional impulsa la construcción de 1704 viviendas, a través de 592 cooperativas integradas por un total de 9472 vecinos. A su vez, el Programa de Mejor Vivir promueve 1514 mejoramientos habitacionales, el Programa Federal de Construcción de Viviendas un total de 1294 y, el Plurianual, un total de 1340 viviendas.

Estos proyectos incluyen la red interna de cloacas del barrio y la construcción de una planta de tratamiento para recibir los desagües de los barrios nuevos y los circundantes.

Por otro lado, para la provisión de agua se han ejecutado tres perforaciones con sus respectivas bombas de impulsión para abastecer al total de las viviendas. Con respecto a la red eléctrica, el proyecto contempló la ampliación de la existente y la obra del alumbrado público.

Asimismo se realizaron las obras para la red de gas, siendo la provisión de ésta por tubos. Cabe agregar que se ha previsto en la instalación la futura conexión para gas natural ya que existe un gasoducto cercano al barrio.

A su vez, existe un proyecto de preservación de la forestación, así como también la disposición de tres espacios verdes previstos en el proyecto como espacios comunitarios. El proyecto incluye también la apertura de calles internas en los barrios así como también la ejecución del cordón cuneta y 843.732 m² de pavimento.

Finalmente se han ejecutado obras hidráulicas, que incluyen la rectificación de arroyos y la construcción de puentes para favorecer la integración de los espacios urbanos.

Consideraciones finales

Finalmente es importante señalar que si bien la inclusión urbana es una condición necesaria para alcanzar la inclusión social, por si sola, no garantiza que efectivamente se logre construir una sociedad más integrada. La segregación urbana es la expresión espacial de la segregación social que caracteriza nuestras ciudades.

Desde las áreas de Desarrollo Urbano y Vivienda podemos contribuir a disminuir algunas asimetrías, pero lograr una mayor inclusión social de los pobres urbanos es una tarea de la sociedad en su conjunto. En este sentido, en la implementación de los casos testigos desarrollados precedentemente, se vislumbra la posibilidad de ejecución de proyectos locales que intervengan en áreas críticas no integradas a la dinámica urbana, facilitando su inclusión.

A fin de posibilitar la inclusión urbana, es preciso profundizar las tareas mencionadas en la introducción de este documento: ampliar las posibilidades de acceso al suelo urbano, provisión de servicios urbanos, provisión y mejoramiento de viviendas. Todo esto teniendo en cuenta la importancia de la participación de toda la comunidad y los diversos actores de la sociedad “afectados” por la instalación de los complejos habitacionales, como primer paso para conocer sus necesidades y propuestas. Esto último se presenta como prioridad si la intención es formular programas que integren políticas de Estado a partir de las demandas reales de la población.

En este sentido, una condición crucial para que la gestión urbana contribuya al alivio de la pobreza es que la comunidad se identifique y comprometa con esta tarea, para lo cual se requiere garantizar la participación de los grupos excluidos y vulnerados en las instancias de concertación y priorización de iniciativas e intereses que conciernen a la habitabilidad.

En el contexto de América Latina y el Caribe, caracterizadas como sociedades excluyentes, donde las segmentaciones sociales están profundamente enraizadas y por lo general descansan sobre divisiones étnicas, no es dable esperar que fácilmente se logre el quiebre de las segmentaciones en los servicios y en el mercado laboral.

“En suma, no existen recetas rápidas ni atajos para la construcción de ciudadanía e integración social entre todos los sectores de la sociedad. Ambos objetivos deben ser perseguidos en estrategias concatenadas o en acciones integrales dependiendo de los contextos históricos y las condiciones presentes y futuras de sus contextos locales”¹³.

Por otra parte, no existen políticas habitacionales válidas, si no es dentro de un proyecto nacional, en el marco de una sociedad equitativa, democrática y participativa que plantee políticas sociales integradas de hábitat, trabajo, desarrollo social, medio ambiente, salud y educación

¹³ Kaztman, Rubén: *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. <http://www.cepal.org.ar/publicaciones/xml/7/12537/lc11790e.pdf>, Santiago de Chile, mayo de 2003.