

Construcción integral del hábitat mendocino

La construcción de viviendas de interés social ejerce en forma permanente un fuerte impacto sobre el territorio. En la provincia de Mendoza, tanto la expansión del Área Metropolitana como la de las ciudades cabeceras departamentales y centros intermedios ha estado influida por la presencia de barrios de viviendas de interés social. Con frecuencia la elección del emplazamiento para la construcción de dichos conjuntos habitacionales ha estado marcada por la urgencia social y los menores costos del terreno.

El Instituto Provincial de la Vivienda tiene su origen institucional por Ley 1.658 del año 1947, y a lo largo de sus casi sesenta años de existencia ha sido el impulsor y ejecutor de diversas políticas habitacionales que han ido cambiando al ritmo de nuevos enfoques teóricos, de cambios de paradigmas políticos y económicos y de las diversas situaciones sociales por las que ha atravesado la provincia y el país en su conjunto.

La Ley 21.581 marcó, a nivel nacional y provincial, más de una década de política habitacional. Pero, hacia fines de los '80, se plantearon los primeros intentos de transformación del enfoque hasta entonces dominante, que habría de consolidarse luego de la firma del Pacto Interestadual de 1992. A partir de este punto de inflexión, se consolida en la provincia un proceso de descentralización y desestatización de la política habitacional.

Se afianza así el concepto de "solución habitacional" y dos nuevos actores se suman al IPV: los municipios y las organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, uniones vecinales etc.). Dentro de este proceso de descentralización, las responsabilidades e incumbencias de los diferentes actores en la Política Provincial de Vivienda se han mantenido esencialmente estables, aunque se han ido adaptando a partir de experiencias pasadas, lecciones aprendidas y cambios en las políticas de los distintos gobiernos.

Una de las debilidades más significativas de la política habi-

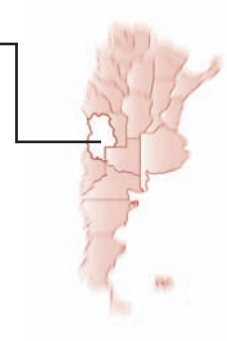
tacional, cualquiera sea el enfoque o modelo que se adopte, es la forma que asume la intervención del sector habitacional en el territorio, donde el **factor costo-suelo** es el elemento principal de decisión para la **localización de los emprendimientos**. En algunos casos ha impactado fuertemente en áreas periféricas carentes de infraestructura y equipamiento adecuados o con sus capacidades colapsadas para satisfacer las necesidades básicas de la nueva población residente. Otras consecuencias asociadas han sido la expansión no ordenada de los límites urbanos, la baja densidad, el alto grado de segregación social en ciertas zonas del Área Metropolitana, la desigualdad de oportunidades y un mayor costo social para las familias de escasos recursos; además de un mayor costo para el Estado, que deberá atender en un mediano y largo plazo estos desequilibrios.

A la dinámica del mercado de suelos y la escasa capacidad de pago de los demandantes se suman a partir de los años '90 nuevos fenómenos y procesos de crecimiento urbano y cambios en la estructura social, que agudizan el **carácter estructural del problema de la tierra** para viviendas de interés social.

En el proceso de lograr una solución habitacional, en la mayoría de los casos, son las organizaciones de la sociedad civil las que adquieren el terreno y presentan al municipio el proyecto habitacional. Son los gobiernos locales los que tienen la facultad de priorizar los emprendimientos y los presentan al IPV para el otorgamiento de crédito.

Para aprobar la **localización**, el IPV siempre ha exigido para cada proyecto la presentación de la "Aptitud Urbanística" otorgada por la Dirección de Planificación del Municipio, así como un plano de ubicación de los equipamientos del entorno. En lo referido al **Impacto Ambiental** se ha exigido la presentación del Aviso de Proyecto determinado por Ley Provincial de Preservación del Ambiente N° 5.961/92.

La presentación de estos dos instrumentos no ha sido sufi-



ciente para asegurar buenas localizaciones. Por ello, la Política de Vivienda 2004-2007 **pone en valor la necesidad de potenciar el capital territorial y promover acciones conjuntas con los municipios y otros organismos del Estado con acción en el territorio para atender la construcción integral del hábitat mendocino.**

El principal problema en cuanto a marco jurídico se refiere es la falta de una "Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo" a nivel provincial, por lo cual la normativa existente carece de organicidad, integración y complementariedad. Los municipios cuentan con Ordenanzas de Zonificación Municipales que se encuentran con frecuencia desactualizadas y carecen de un estudio de micro-zonificación. Existen algunos Planes de Ordenamiento Municipales pero resultan heterogéneos y asimétricos.

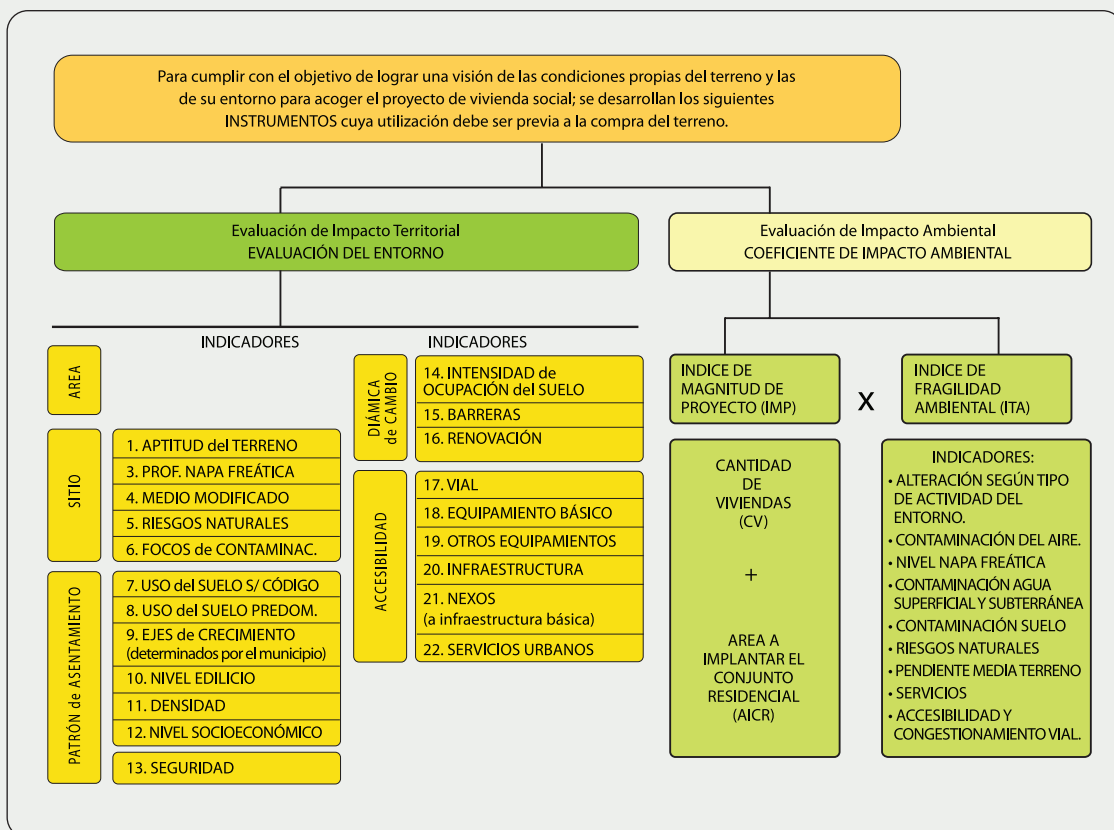
La preocupación por lograr una mejor intervención en el territorio ha impulsado al IPV a generar **instrumentos que permitan prever el impacto territorial y ambiental** que los conjuntos residenciales van a producir en el medio en que se

implanten, estableciendo pautas mínimas que deberán cumplir en cuanto a su área de localización.

El objetivo estratégico que se procura alcanzar es que los conjuntos de viviendas de interés social respondan a un ordenamiento racional del territorio y no generen impactos ambientales negativos en el sitio y el entorno donde se implanten.

Se procura evitar los inconvenientes que actualmente suelen presentarse en alguno de los conjuntos. A saber:

- a** ▶ Suelo no apto;
- b** ▶ Desarticulación a la trama urbana;
- c** ▶ Déficit en la dotación de los servicios urbanos de infraestructura y equipamiento;
- d** ▶ Déficit en la prestación de los servicios públicos, ya sean estos municipales o provinciales; y
- e** ▶ Desequilibrio ecológico por no responder a pautas de sustentabilidad ambiental.



PROFUNDIZANDO EL ANÁLISIS DEL IMPACTO TERRITORIAL

Desde hace dos años, y a partir del Convenio Marco firmado con la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, se inició un proceso de evaluación más profundo y de intervención más activa en el análisis integral del entorno de los terrenos priorizados por los municipios.

La actual metodología de **Evaluación del Entorno** de los terrenos incluye el análisis del tipo de área; sitio; patrón de asentamiento; dinámica de cambio; accesibilidad y sus respectivos indicadores. Se completa la evaluación con un esquema síntesis que contiene información gráfica de la localización del terreno en relación al núcleo principal más cercano, la ubicación del equipamiento del entorno y todo otro dato que sea de particular relevancia (focos de contaminación, barreras, etc.).

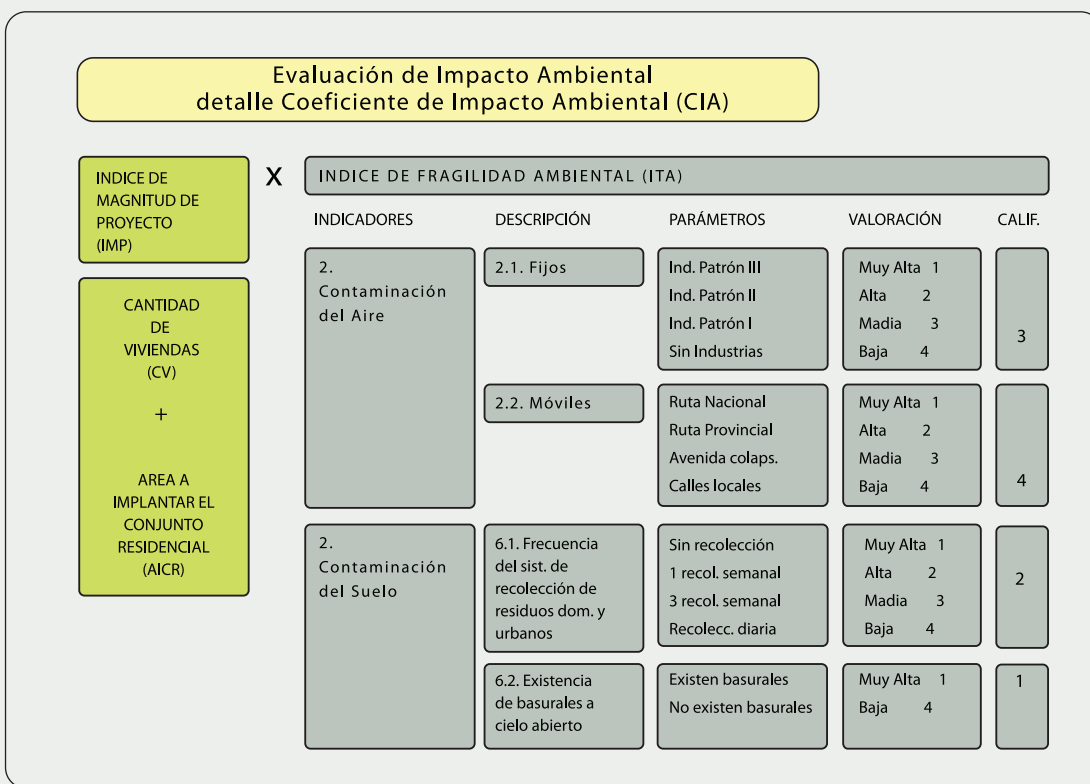
Como la magnitud de los impactos espaciales, ambientales, sociales, etc., dependen y varían en gran medida en función del tipo de área donde se encuentran emplazados, es necesario fijar los **criterios generales** que el sitio y su entorno deben cumplir.

En el análisis de terrenos localizados en **áreas urbanas consolidadas, a consolidar y complementarias de reserva residencial**, se valora positivamente la continuidad del trazado urbano existente, su integración funcional y su integración social.

Asimismo, se da prioridad a los aspectos relacionados **con el sitio**: estudio (preliminar) de suelo, profundidad de napa freática, medio modificado, riesgos naturales y focos de contaminación; **con el patrón de asentamiento**: uso del suelo según código, uso del suelo predominante, ejes de crecimiento y densidad; **con la accesibilidad**: vial, equipamiento básico y otros equipamientos (deportivo, cultural, seguridad), infraestructura completa, nexos y prestación completa de los servicios urbanos.

En los terrenos localizados en áreas complementarias para otros usos y rurales se considera especialmente la distancia a los centros más cercanos (urbano o de servicio rural), la distancia máxima al equipamiento escolar y centros de atención primaria de salud (1,5 km como máximo) y la vinculación inmediata o de vecindad con un prestador local del servicio de agua potable (escuela, centro de salud, cooperativas, asociaciones vecinales, etc.).

Evaluación de Impacto Territorial detalle de la planilla de Evaluación del Entorno					
	INDICADORES	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍAS	CALIFICACIÓN	TOTAL
AREA	1. TIPO de AREA	Se refiere a la ubicación del terreno dentro de la estructura departamental. Los centros de servicio rurales consolidados se consideran dentro de las áreas complementarias o rurales.			
	1.1. Urbana Consolidada <input type="checkbox"/>				
	1.2. Urbana a Consolidar <input checked="" type="checkbox"/>				
SITIO	3. PROF. NAPA FREÁTICA (bajo el terreno en estudio)	Se debe tener en cuenta la profundidad de la napa freática libre, medida desde el terreno natural en la época de mayor recarga.	< 1 m.	1	1
	Entre 1 y 2 m.		2		
	Entre 2 y 3 m.		3		
	Mayor a 3 m.		4		
6. FOCOS DE CONTAMINACIÓN	Se refiere a la existencia de focos contaminantes en un radio aprox. de 500 mts. del dominio del emplazamiento.	Existe foco contaminante	1	4	
		NO Existe foco contaminante	4		



En todos los casos el resultado de la evaluación debe ser "bueno" o "muy bueno". En el caso especial de aquellos terrenos que obtienen un puntaje que los califica en la categoría de "regulares", se verifica: a) si los indicadores con valores negativos permiten algún tipo de mejora o mitigación b) si su relación costo-beneficio desde el punto de vista económico y social justifica su selección.

La aplicación de la nueva metodología de evaluación se inició con los proyectos ya priorizados por los municipios para ser incluidos en el Plan Federal II. Si bien en esa etapa del proceso se hizo muy difícil revertir ciertas localizaciones, permitió efectuar propuestas de corrección a los aspectos negativos detectados e iniciar un proceso de articulación con las diferentes áreas municipales (Vivienda, Planificación, Ambiente, Social) y otros organismos del Estado, principalmente con la Dirección General de Escuelas y el Ministerio de Salud, además de permitir la transferencia de conocimientos.

Se evaluaron 137 terrenos, 97 de los cuales se localizan en áreas urbanas; 20 en centros de servicio rural y 20 en áreas rurales. Cabe destacar que el **80%** de dichos terrenos obtuvo una **calificación muy buena y buena**, y el **15%** correspondiente a la calificación regular pudo ser mejorado a través de acciones para lograr la accesibilidad al equipamiento social básico y verificando la compatibilidad de usos cuando el municipio no cuenta con una normativa de zonificación y usos del suelo actualizada.

El 5% correspondiente a la calificación **mala** está siendo monitoreado para lograr a través de medidas mitigadoras mejorar el impacto. Un paso muy importante ha sido el lograr la relocalización de un emprendimiento mediante el trabajo coordinado entre el IPV, el municipio de Rivadavia y la unión vecinal propietaria de un terreno que se encuentra en un área no residencial y con fuentes de contaminación en el entorno. En otro de los casos en que aunque el emprendi-

miento priorizado se localiza dentro de un grupo residencial en un Centro de Servicios Rural, el conjunto en sí representa un alto riesgo de contaminación del agua subterránea por no contar con servicio de red cloacal y encontrarse en una zona de acuífero libre y de alto valor productivo. Se está gestionando la construcción de una planta de tratamiento de líquidos cloacales además de la capacitación laboral para el grupo beneficiario que no es de la zona.

INTRODUCIENDO EL IMPACTO AMBIENTAL COMO EJE CENTRAL

Bajo la premisa de que es fundamental identificar la vocación de cada zona o región en función de la distribución de la población y sus características particulares, de los recursos ambientales y de la sustentabilidad social, económica y ecológica, el IPV se encuentra abocado también a mejorar el análisis **de la dimensión ambiental en los procesos de evaluación del sitio y su entorno**.

En los nuevos conjuntos residenciales a construir, el objetivo consiste en asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y promover la participación social en las decisiones esenciales del desarrollo sustentable.

Todo ello en consonancia con las estrategias de desarrollo provincial y municipal, teniendo como marco global la legislación provincial en la materia.

Como ya se señalara en párrafos anteriores, la localización de los barrios es de competencia municipal -ésta determina su dimensión, escala y complejidad-, así como también es la autoridad de aplicación en lo inherente al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental establecido por la Ley N° 5.961 y su Decreto Reglamentario N° 2.109/94.

Actualmente no existe en el Instituto una herramienta que permita definir con claridad el tipo de Estudio Ambiental que corresponde para cada caso en particular, teniendo en cuenta la magnitud del anteproyecto y su área de localización.

Para poder predecir y evaluar los efectos que el proyecto producirá en el medio sin realizar costosas erogaciones, considerando que el IPV atiende a población de escasos recursos, se ha elaborado un **"Coeficiente de Impacto Ambiental"**, que es complementario de la Evaluación del Entorno.



Procedimiento para definir el Coeficiente de Impacto Ambiental "CIA":

El primer paso consiste en vincular la cantidad de viviendas a construir y la característica del medio a implantar, lo que permite definir el **Índice de Magnitud del Proyecto (IMP)**. A menor cantidad de viviendas en un área a implantar compatible con el uso residencial según códigos municipales existentes, menor impacto.

El segundo paso consiste en definir el **Índice de Fragilidad Ambiental (IFA)** del medio y los posibles conflictos. En todos los casos el **Índice de Fragilidad Ambiental** debe dar un resultado mayor a 50 puntos

El tercer paso consiste en la combinación de ambos índices para determinar el **Coeficiente de Impacto Ambiental (CIA)**.

El Coeficiente de Impacto permitirá definir la magnitud del impacto, estableciendo el grado de afectación al medio (bajo, medio, alto y muy alto). Basándose en éste se determinará el tipo de presentación que se solicitará:

- 1 ▶ Bajo Impacto:** se exigirá Informe Ambiental elaborado por el Área Ambiental Municipal.
- 2 ▶ Impacto Medio:** Aviso de Proyecto según Ley 5.961
- 3 ▶ Impacto Alto y Muy Alto:** Manifestación General de Impacto Ambiental según Ley 5.961.

CONCLUSIONES

A partir de los años '90 los procesos de globalización e integración regional son los verdaderos diseñadores del espacio urbano, especialmente en el Área Metropolitana. Sin embargo, concientes de la responsabilidad que también le cabe al Sistema Provincial de la Vivienda en la configuración del territorio, el desafío es abandonar definitivamente el enfoque "viviendista" y adoptar un enfoque "urbanoterritorial". Este es el objetivo de los instrumentos y procedimientos de evaluación que presentamos en estas páginas. //