

Seminario: FONAVI

La importancia de la Vivienda Social en la Argentina

Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano Honorable Cámara de Diputados de la Nación
Buenos Aires, 9 de noviembre de 2006

Impacto de los planes masivos en la estructura urbana

Arq. DP María Beatriz Rodulfo

Analizar el impacto de los planes masivos de vivienda en la Argentina implica situarse, dentro del paradigma de estructuración del Estado vigente en el momento en que se introducen las políticas habitacionales en la agenda pública, con la creación de la Secretaría de Vivienda⁽¹⁾. Esto es, la configuración de un Estado de Bienestar fundado en el convencimiento de que era posible una intervención estatal que equilibre el desarrollo y crecimiento económico y la redistribución social de recursos, con el apoyo de una planificación pública tecnocrática y centralizada. Para ello, el Estado debía ejercer un rol activo en la economía a través de la promoción y creación de empleo y, al mismo tiempo, administrar los satisfactores sociales: salud, educación y vivienda, entre otros, que le permitirían asegurar la equidad social y el desarrollo nacional. Un Estado interventor en lo sectorial con capacidad de ampliar la demanda y de sustentar los factores productivos para incidir en la resolución de los desajustes del mercado y en el acceso de los sectores con escasos e insuficientes recursos a los bienes y servicios esenciales.

El proceso de transformación en la esfera gubernamental se da en un escenario regido por el paradigma del modernismo, en el que predomina la industrialización, la innovación tecnológica de los procesos productivos, organizativos y sociales y el pasaje de la sociedad tradicional agrario-rural a la moderna sociedad industrial, la consecuente modificación de la composición familiar y tamaño de los hogares y de la distribución territorial de la población, atraída hacia las áreas urbanas. Todo ello se imbrica con cambios cualitativos en los patrones de calidad de vida y aumento del confort tecnológicamente esperable en una expectativa de progreso continuo y creciente.

La administración del Estado para la consecución de dichos objetivos se sustenta en la activación de un modo productivo apoyado en la producción masiva, la economía de escala y la gestión científica del trabajo. Para ello se estructura un sistema público de provisión habitacional de importantes dimensiones funcionales y financieras organizado sobre la base de la intervención sectorial, la planificación centralizada y el gerenciamiento burocrático. La estrategia de instrumental es el financiamiento de la construcción de viviendas por el sistema de Obra Pública. Las líneas de intervención se vinculan así con el sector productivo promoviendo la organización empresarial "moderna", con alejamiento de otros procesos de producción social existentes en los territorios de actuación.

El modelo productivo adoptado se apoya en la universalización de las formas de producción y consumo, la aplicación de un patrón de modernización uniforme, la racionalización dimensional y productiva de procesos y productos: estandarización de las operaciones, estandarización de los productos, de las relaciones dimensionales - funcionales de acuerdo a indicadores, las "soluciones prototipo", movilizan la producción masiva y las economías de escala sobre el soporte de un proceso continuo desarrollo tecnológico.

En este marco, la aplicación de la racionalidad científica a las formas de producción, administración y gerenciamiento con estricta división entre concepción y ejecución, departamentalización funcional, toma de decisiones por "expertos" y creación de tecno-burocracias de alta especialización junto a parámetros de costo - eficiencia y otros derivados del pensamiento económico, constituyeron el fundamento de la toma de decisiones y de la orientación de las acciones habitacionales.

(1) 1963 Ley 16.765 dictada en el Gobierno del Dr. Illia asigna competencias funcionales a la Secretaría de Vivienda

La posibilidad de alcanzar los objetivos sociales establecidos para el sistema se viabiliza en la obtención de fondos específicos necesarios al desarrollo de los procesos productivos y de redistribución social. Surgen así los instrumentos legales bajo la forma de Fondo Nacional de Vivienda FONAVI⁽²⁾ que darán operatividad a la política habitacional.

La integración del FONAVI sobre el ahorro forzoso de los trabajadores constituirá la plataforma continua de provisión de recursos económicos genuinos y su rotación y acrecentamiento en el marco de políticas de pleno empleo en el que se espera que, los crecientes flujos de amortización, posibiliten un efecto redistribuidor dinámico y solidario de los bienes sociales producidos. De esta forma, la nueva política reemplaza al ahorro voluntario aportado por los demandantes de vivienda considerados como "sujeto de crédito", transformándolos en "beneficiarios", actores pasivos y dependientes, objeto de la asistencia del Estado; receptores individuales de los productos "vivienda" resultantes del proceso de aplicación del capital social generado a través del ahorro forzoso.

La fundamentación social de esta decisión de apropiación pública del ahorro generado en el trabajo se apoya en la existencia del déficit habitacional⁽³⁾ que afecta a una proporción significativa de hogares argentinos y que hace necesaria la intervención del Estado en la aplicación de acciones correctoras y promotoras en atención a la problemática.

La política habitacional. Etapas

En la política habitacional financiada con recursos del FONAVI se distinguen dos etapas diferenciales respecto del impacto en el desarrollo urbano de los planes masivos de vivienda.

La **1ra Etapa**, que se extiende desde los inicios hasta mediados de los '80, se caracteriza, como ya se ha dicho, por la vigencia de **políticas habitacionales de concepción centralizada**⁽⁴⁾, que van evolucionando a incorporar un sistema de ejecución descentralizada en la cual la Nación impone las condiciones de aplicación y orientación de los recursos y que en lo urbano impulsa procesos de **extensión territorial** discontinua.

En esta etapa se institucionaliza el abordaje "cuantitativo" del déficit⁽⁵⁾ sobre el soporte financiero del FONAVI recién constituido, con fomento de la producción de viviendas nuevas completas organizadas según conjuntos habitacionales de gran escala y con funcionamiento autónomo, que incluyen la realización de infraestructura y equipamientos urbanos y de ciudad dentro de las concepciones antes reseñadas.

La unidad de implantación de la inversión concentrada en el territorio es el "conjunto habitacional".

En la concepción de la intervención, los proyectos y programas habitacionales fueron subordinados a un modo de vida "normal" o modélico fuera del cual las otras formas son colocadas como disfuncionales, privilegiando un patrón social universal de acuerdo a un referencial ideológico destinado a un hombre abstracto, ignorando los procesos sociales concretos. Este ideario incorpora patrones vigentes en la reconstrucción europea de la posguerra y criterios allí aplicados por los organismos multilaterales de crédito⁽⁶⁾, los que además alimentan las escuelas de arquitectura e ingeniería del momento regido por la "modernidad" y el balance económico de las inversiones.

Los conjuntos habitacionales reúnen: vivienda, equipamiento e infraestructuras completos en una organización espacial propia, de funcionamiento residencial autónomo.

Concebido como una ciudad dentro de la ciudad, el proyecto responde a plasmar el costo eficiencia en el polígono de intervención, mientras que el diseño incorpora una organización espacial propia y diferenciada del entorno: ocupación en densidades medias a medio-altas, edificios de viviendas colectivas, individuales o mixtas, tramas que incorporan espacios abiertos de uso público y semipúblico que agregan condiciones espaciales y ambientales diferenciales consideradas de mejor estándar, un limitado desarrollo de vialidades no congruente con los trazados colindantes o próximos. Todo ello materializa nuevos modos de relacionamiento social y espacial que se conciben en parte como una crítica no escrita al tejido urbano de subdivisión amanzanada y a la forma de vida de la ciudad tradicional.

En dichos conjuntos se reubica la población demandante seleccionada por un hándicap o puntaje que cuantifica y pon-

(2) 1972 Ley Nº 19.929 Creación Del Fondo Nacional de la Vivienda; 1976 Ley 21.581 FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA

(3) El déficit habitacional arroja a esa fecha 3 millones de hogares en situación deficitaria.

(4) 1972 Ley Nº 19.929 La responsabilidad planificadora y ejecutiva es nacional y es recién en 1976 a través de la Ley 21.581 que se incorpora el sistema de Organismos ejecutores.

(5) En 1983 el FONAVI había construido 1742 obras (211.293 mil viviendas): 50 % unifamiliares y 50 % colectivas (89 % en edificios de PB y hasta 3 pisos), mientras el 80 % de la producción son obras menores a 200 viviendas (número de obras) que participan con el 17,3% de la producción. El 20 % de la producción son obras > a 200 viviendas, 87 % de las viviendas producidas en conjuntos de más de 500 viviendas concentrando en el 4% de las obras el 27,8 % de la producción.

(6) En la Capital Federal con préstamos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) se proyecta y construye el Barrio Illia en el distrito de Lugano, que configura un ejemplo emblemático de estas posturas.

dera la "elegibilidad" del beneficiario a través de una serie de indicadores que aseguran su homogeneidad socioeconómica.

La relación entre la política habitacional centralizada y el desarrollo urbano

Como resultante de las políticas de industrialización del período las ciudades fueron el eje y motor del desarrollo, originando un acelerado proceso de urbanización, y es en ellas que se verifica el mayor impacto de las migraciones y de los cambios sociales operados concentrando la mayor parte de las situaciones deficitarias. Concurrentemente, la conceptualización del déficit habitacional⁽⁷⁾ de aquel momento y aún hoy vigente limita la mirada a la situación de los hogares urbanos por entenderse que es en las ciudades donde se manifiesta la brecha deficitaria y donde es aplicable la política de producción a escala instalada.

La aplicación de la política habitacional y su inserción territorial tuvo un rol activo en el desarrollo urbano, imponiendo a la ciudad sus lógicas de inversión, las que primaron sobre las políticas de suelo y locales, desconociéndose las diversidades urbanas y las condiciones específicas de cada lugar que no fueran ventajosas para la decisión sectorial. El direccionamiento espacial de las inversiones se dio en base a captar ventajas locacionales y dio lugar a que los conjuntos habitacionales se utilizaran como unidades funcionales semejantes, como estructuras independientes del lugar de localización y del momento en que se instalaban, con impacto en la fragmentación de los territorios urbanos. La incidencia de los valores del suelo en el precio final de las viviendas orientó las intervenciones hacia terrenos de bajo costo periféricos.

Los efectos en el desarrollo urbano de las ciudades del país no fueron neutros, ya que privilegiaron el desarrollo selectivo del espacio urbano creando nuevos territorios, concentrando las facilidades en algunos sectores urbanos, originando efectos no deseados sobre lugares, personas y actividades y creando desigualdades espaciales y excluidos. Esto acompañó la distribución asimétrica de beneficios entre los actores involucrados propia de este tipo de acción sectorial.

Debe señalarse aquí que las ciudades no estaban preparadas para recibir inversiones concentradas iniciales de la po-

lítica habitacional. Los instrumentos de planificación esencialmente normativos y pasivos, como las normas de ocupación y subdivisión del suelo, fueron insuficientes para orientar la localización de las nuevas y urgentes inversiones que se requerían para atender una situación deficitaria instalada como de alta legitimidad social. En la mayor parte de los casos se circunscribían al zonning⁽⁸⁾ funcional que resultaba estéril a la hora de canalizar las demandas crecientes de los saldos migratorios y del crecimiento de expectativas urbanas, con desconocimiento de las actividades ligadas a la economía popular y las manifestaciones de carácter local que estuviesen fuera del patrón vigente.

La **2da Etapa** de la política habitacional se extiende hasta finales de los '90 y los años iniciales del siglo XXI. Se caracteriza por la implementación de **políticas habitacionales descentralizadas**⁽⁹⁾ que incluyeron importantes alternativas de diversificación como respuesta a las situaciones específicas de las jurisdicciones. Si bien en lo urbano continúan los procesos de extensión inciden en la consolidación urbana de las periferias.

La crisis económica y el proceso inflacionario de la década del '80 y el retorno al régimen democrático orientan la apertura de cursos de acción hacia las necesidades más reales y concretas de las personas, los lugares y las instituciones gubernamentales en los distintos niveles y de la sociedad organizada⁽¹⁰⁾. A mediados de los '80 comienza un proceso de descentralización operacional desde la administración central del sistema FONAVI hacia las jurisdicciones locales⁽¹¹⁾ que se concreta y profundiza en los '90 con la reestructuración gubernamental hacia el Estado facilitador y privatizador de las iniciativas sociales en el que se incorporan importantes reorientaciones en la actuación habitacional⁽¹²⁾.

Entre estas, la descentralización del FONAVI movilizó el mayor protagonismo de la esfera local, gobiernos subnacionales y locales y la sociedad civil organizada dieron lugar a la instrumentación de variadas respuestas a las problemáticas de las jurisdicciones y de los espacios urbanos.

La diversificación de operatorias según tipos de demanda generó mayor diversidad en los grupos beneficiarios, aunque no mayor mezcla social, contribuyendo a activar los alcances sociales de la política. El menor tamaño de los conjuntos, la menor escala de las intervenciones y la predominancia de la

(7) La metodología de construcción del Déficit Habitacional ha ido perfeccionándose en el tiempo. Sin embargo, subsiste la orientación inicial de dimensionar la situación habitacional deficitaria midiendo la relación hogares vivienda a través de un conjunto de indicadores vinculados a la calidad constructiva, la existencia de infraestructura interna o externa a las viviendas y las condiciones de tenencia, la que aún hoy alternativas operacionales en los territorios específicos.

(8) "zonning": norma que instrumenta una distribución del suelo urbano según usos determinados por compatibilidades o complementariedades funcionales que pretende controlar y encauzar territorialmente la naturaleza real de las interacciones y subordinación de las mismas a la racionalidad impuesta como la mejor alternativa técnica científicamente respaldada.

(9) 1987 por Res. Reg. FONAVI se descentraliza la facultad de decisión técnica de localización, diseño y producción a los organismos ejecutores, comenzando un proceso de mayor intervención de los estamentos intermedios y locales en las decisiones.

vivienda individual y la diversificación de las soluciones habitacionales dieron lugar al mayor aprovechamiento de las facilidades urbanas ya desarrolladas. Esto, junto a crecientes niveles de participación local y alternativas de co-financiamiento, compensaron la disminución de los recursos financieros⁽¹³⁾, que a pesar de su menor cuantía alcanzaron mayores niveles de eficiencia y eficacia en términos reales, contribuyendo a la declinación del déficit habitacional crítico a fines del período⁽¹⁴⁾.

En resumen, puede concluirse que el impacto de los planes masivos de vivienda tiene amplias implicancias:

En lo socio-territorial, las inversiones habitacionales encuentran sus aspectos positivos en el desarrollo de facilidades urbanas que amplían las retrasadas infraestructuras existentes e incorporan modernos equipamientos sociales, aunque la recuperación social de dichas plusvalías urbanas constituye una oportunidad perdida.

Como contracara, los conjuntos habitacionales se localizaron espacialmente discontinuos y muchas veces desarticulados de la trama física y social preexistente, extendiendo la ciudad hacia terrenos de poco valor, muchas veces con limitaciones ambientales críticas y en otros casos a expensas de espacios verdes o tierras de calidad productiva o ecológica con efectos en la sustentabilidad. La lejanía o aislamiento relativo incide en el costo-tiempo de los desplazamientos entre la población reubicada y la ciudad y no genera un ambiente favorable a la integración social y urbana dificultando el acceso a oportunidades urbanas y la creación de redes sociales colaborando con condiciones de diferenciación y grados de marginalidad relativas, que se agudizan en la ausencia de la decisión de los destinatarios respecto de la vivienda y su localización.

Esta situaciones dan lugar a una baja valoración social y económica de los barrios que incide por una parte en conductas de incumplimiento de las obligaciones de pago de las amortizaciones comprometidas y por otra en la escasa apropiación y desarrollo organizativo para hacer frente a la vida social en los conjuntos. Las manifestaciones visibles son: el descuido edilicio de los espacios e instalaciones comunes y la ausencia de un adecuado mantenimiento, los

que inciden en la propensión a la rápida degradación y pérdida del valor patrimonial de los barrios, contribuyendo muchas veces a estigmatizarlos y dando lugar a un nuevo tipo de problema.

La racionalidad de una inversión mirada desde lo sectorial limitó las posibilidades de las transferencias al desarrollo urbano de la ciudad de las infraestructuras y los equipamientos fueron circunscriptos a los conjuntos y a medida que la crisis de recursos sectoriales avanzaba fueron dejándose de lado estas inversiones dejándose de lado el equipamiento social o que cada vez fue más dependiente del existente y como tal insuficiente para cubrir las nuevas demandas.

En el diseño urbano pueden señalarse como aspectos positivos la mejora de la calidad de los espacios urbanos y habitacionales generados y el actualizado equipamiento y diseño edilicio de las viviendas (estándares). Sin embargo, los trazados cerrados en sí mismos, las dimensiones y tamaño poblacional utilizados, así como la densidad y la rigidez de las tipologías edilicias contribuyeron a la diferenciación de sus entornos y la indiferenciación de sus morfologías y tipologías espaciales caracterizando áreas de escasa significación y referenciamiento.

Debe agregarse una consideración particular a las estrategias de agregación espacial de conjuntos de vivienda propios de la 2da Etapa, que han configurado gran parte de las ciudades tal como hoy las encontramos.

El aprovechamiento de externalidades positivas de infraestructuras desarrolladas o la compra de amplias fracciones de tierras a bajo costo han orientado cada vez más la localización de los conjuntos que terminaron adosándose sucesivamente por ampliación de las áreas de implantación. Se originaron así amplios sectores urbanos visualmente repetitivos y yuxtapuestos con bajos niveles de articulación social y compartiendo una caracterización barrial reconocida por los habitantes urbanos que alude a la cantidad de viviendas como factor identificatorio del barrio: "las 50 viviendas", "las 134 viviendas", y que da

(10) Res. Reg FONAVI introducen la inclusión de entidades sin fines de lucro cooperativas, mutuales como ejecutoras y aportantes de ahorro y de tierras.

(11) Res. Reg. FONAVI año 1997 se descentraliza la aprobación de la aptitud técnica de los proyectos en los organismos ejecutores provinciales. Dto. PEN 690 en 1992 modifica la política habitacional profundizando la descentralización, diversificando estrategias y activando a los actores sociales en la organización de las demandas y ejecución de las acciones incorporando la progresividad y el mejoramiento habitacional concurrentes a la consolidación urbana y rehabilitación de barrios y áreas deterioradas y precarias. La Ley 23993 cambia el origen del recurso FONAVI transformándolo en una alícuota del impuesto a los combustibles (con alejamiento del fundamento de redistribución directa del ingreso anterior). La Ley 24130 del mismo año descentraliza los recursos en forma automática a las jurisdicciones provinciales y acuerdan las condiciones de descentralización.

(12) 1996 Ley 24.464 Sistema Federal de Vivienda crea un sistema habitacional descentralizado e incorpora la activación de la demanda a través de los créditos individuales y mancomunados para y hasta el 45 % de los recursos totales del Sistema.

(13) Cambio de origen del recurso FONAVI Ley impuesto a los combustibles líquidos.

(14) Según estimaciones del Déficit habitacional realizadas por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. SDUV sobre cifras de INDEC año 2001.

lugar a un barrio socialmente segmentado en que el sector social destinatario aloja historias de vida individuales.

La redistribución espacial se da en una nueva estructura de aglomeración en la cual la caracterización socioeconómica agudiza la segregación social, que es su aspecto más negativo. Por una parte, la imagen que los habitantes de otros barrios se forman de los que habitan los conjuntos habitacionales, ya sea por su escala o su degradación, representa un factor espacial que contribuye a la estigmatización y consecuente repulsa explícita o implícita. El aislamiento, por otra parte, ayuda a que crezca la sensación de estar de más, de sobrar, y ayuda a crear propios sentimientos de marginalidad y autodiscriminación. La segregación reduce la interacción entre los grupos sociales y entre éstos y la ciudad, empobreciéndola culturalmente y disminuyendo los intercambios positivos.

Políticas habitacionales y desarrollo urbano

Las políticas habitacionales hoy se enfrentan a nuevos desafíos.

El patrón de asentamiento tradicional centro- periferia resultante del proceso de extensión urbana presenta importantes cambios locacionales impulsados por el desarrollo de las comunicaciones y redes de accesibilidad vial, y las modificaciones en las alternativas de desarrollo de las actividades urbanas. La estructura urbana tiende a ser funcionalmente menos jerarquizada y menos sectorializada para volverse policéntrica y más compleja.

Las periferias se resuelven en un patrón fragmentado en donde las actividades se localizan en amplios polígonos cerrados bajo figuras de condominio o dominios fiduciarios.

En lo residencial se verifica la yuxtaposición entre barrios cerrados alta renta, asentamientos informales y villas y conjuntos vivienda social apenas próximos a los antiguos fraccionamientos urbanos. La amplitud de la concentración de sectores sociales pobres más extendidos y homogéneos se da en abierta yuxtaposición con las áreas de alta renta y origina una resultante de segregación territorial por diferenciación socioeconómica⁽¹⁵⁾ con implicancias sociales y urbanas.

El aumento del tamaño de la ciudad va de la mano del debilitamiento del control social y la creciente anomia. La fragmentación por su parte contribuye a la segregación y con ella a la menor interacción entre los grupos sociales con sus secuelas de marginalidad y violencia.

El mercado de suelo dinamizado por la expansión de los diversos usos y la refuncionalización y renovación de las áreas centrales ofrece una alta capitalización de rentas por cambios de usos (rural y otros) y por plusvalías de obra pública con una propagación espacial de la especulación del suelo que se extiende a toda la ciudad, en particular en los sectores privilegiados por la mayor accesibilidad, presentando creciente escasez y altos costos del suelo urbano de abierta incidencia en el actual diseño de las operativas públicas.

Complementando el cuadro reseñado, surge la necesidad de introducir orientaciones acordes a los nuevos desafíos y aplicar las lecciones aprendidas.

Entre estas surge la imprescindible articulación entre las políticas habitacionales y las políticas urbanas en lo concerniente a potenciar y relacionarse a través de:

- ▶ Política de desarrollo local que fortalezca capacidades y articulando intervenciones acordes a singularidades propias; coordine las acciones de dotación de vivienda, servicios e infraestructura y programas sociales de modo de otorgar una dimensión multidimensional a la intervención habitacional. Y, asimismo, se requiere ampliar el área de intervención con inversiones compensatorias en infraestructura local de modo de favorecer el sentido de vecindario y asimismo atenuar la tensión barrio/entorno que producen los emprendimientos.
- ▶ Política social dirigida a apoyar en lo habitacional el derecho a la opción, la organización y la integración social a partir de la diversidad con mayor acceso a la ciudad por parte de los sectores atendidos, pero también con mayor interacción física entre personas de diversos grupos sociales.
- ▶ Política de suelo que extienda los beneficios de las infraestructuras que se dan en los nuevos desarrollos con control de los procesos urbanos y de la especulación de suelos a través de regímenes de: regulación de la incorporación de tierra urbana y recuperación de plusvalías.
- ▶ Política de desarrollo de comunicaciones, transporte público y equipamiento social para hacer efectivo el acceso a la ciudad de los habitantes urbanos cualesquiera sea su condición o localización. //

(15) La naturaleza de la segregación por diferencias socioeconómicas respecto de otras (por origen étnico, religioso u otras) es que éstas establecen rangos jerárquicos en la sociedad y en el espacio.

Urbanización de Villas y Asentamientos en las áreas de influencia de las cuencas Riachuelo-Matanza y Reconquista



◀ Avellaneda

En la Región Metropolitana de Buenos Aires residen 175.800 familias que presentan situaciones habitacionales muy desfavorables. Son las familias que pueblan las villas y asentamientos precarios. Es una población que está excluida de casi todos los beneficios que brinda la ciudad:

- ▶ Carece de vivienda adecuada
- ▶ No tiene acceso a los servicios de agua potable y redes cloacales
- ▶ Vive en barrios segregados con escasa accesibilidad a los lugares donde se localizan la oferta de empleo, los establecimientos de salud y educación, los centros comerciales y los espacios recreativos
- ▶ Padece altas tasas de desempleo, menor nivel educativo, violencia familiar, delincuencia juvenil, drogadicción, altas tasas de inseguridad, etc.

Con el objeto de resolver progresivamente estas situaciones la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ha diseñado dos programas cuya finalidad es el mejoramiento urbano de las villas y asentamientos precarios localizados en las cuencas Riachuelo - Matanza y Reconquista.

En el área de influencia de la Cuenca Riachuelo-Matanza, integrada por la ciudad de Buenos Aires y los partidos de A. Brown, Avellaneda, Berazategui, Lanús, E. Echeverría Florencio Varela, La Matanza, Lomas de Zamora, Marcos Paz y Quilmes, se localizan 280 asentamientos que albergan a 120.492 familias.

El Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos de la Cuenca Riachuelo-Matanza tiene como objetivo iniciar acciones focalizadas para resolver la situación de aquellos asentamientos y villas localizados en las márgenes de los ríos y arroyos de la cuenca, dado que además de estar excluidos de casi todos los beneficios que brinda la ciudad padecen de periódicas inundaciones y altos niveles de contaminación.

En total suman 34 asentamientos con 10.745 familias.

Los asentamientos incluidos en esta primera etapa son:

Avellaneda: Villa Inflamable, Villa Maciel y Villa Tranquila: 1.376 familias.

Ciudad de Bs. As.: Suarez y Pedro de Mendoza, Lamadrid y Pedro de Mendoza, Puente Bosch, Villa 26, Magaldi y Riachuelo, Villa 21-24, Puente Alsina: 783 familias.

E. Echeverría: 9 de Enero, La Paz y Las Cañitas: 1.310 familias.

La Matanza: 17 de Octubre, 14 de Febrero, Latinoamérica, El Vivero, Arroyo Dupy, El Porvenir: 4.480 familias.

Lanús: Villa Luján, La Maquinista, Eva Perón: 1.196 familias.

Lomas de Zamora: La Lonja, Maradona, 2 de Mayo, Libertad y 3 de Enero: 1.326 familias.

Marcos Paz: Santa Catalina, El Zorzal, El Palenque, Gandara y Uroste: 274 familias.

El Programa prevé las siguientes intervenciones urbanísticas:

- ▶ Regularización dominial.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

- ▶ 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.

En algunos casos será posible urbanizar en las actuales localizaciones, en otros relocalizar a la población. Cuando haya relocalizaciones los proyectos deberán prever obras de "cicatrización" de las tierras desocupadas para evitar futuros asentamientos.

Con el objeto de resolver integralmente la grave situación descrita y lograr una efectiva inclusión social, las acciones urbanísticas enumeradas serán acompañadas de otras acciones que serán asumidas por el Gobierno de la Ciudad y el Gobierno Provincial conjuntamente con los gobiernos locales, a fin de mejorar la calidad educativa, la calificación de

la mano de obra, la seguridad urbana, la atención familiar, la salud, etc.

La implementación de este programa requiere asimismo contar con estudios previos que permitan determinar la factibilidad de los proyectos. En efecto, es necesario:

- ▶ Contar con el acuerdo de los hogares, sobre todo si las obras requieren el reasentamiento total o parcial en otros terrenos.
- ▶ Disponer de tierras libres y ambientalmente adecuadas cuya situación de dominio permita la regularización de la tenencia a favor de los beneficiarios.
- ▶ Elaborar proyectos para "cicatrización" las tierras liberadas dándoles usos adecuados: espacios verdes, caminos costeros, etc., para evitar nuevos asentamientos.

De acuerdo con estos criterios se prevé llamar a licitación para la ejecución de diversas obras en los siguientes asentamientos:

Avellaneda	Isla Maciel, Villa Tranquila
Ciudad de Buenos Aires	Villa 26
Esteban Echeverría	9 de Enero
La Matanza	17 de Octubre, 14 de Febrero, Latinoamérica, El Vivero, Arroyo Dupy, El Porvenir
Lanús	Eva Perón
Lomas de Zamora	La Lonja, Maradona, 2 de Mayo, Libertad y 3 de Enero
Marcos Paz	Santa Catalina, El Zorzal, El Palenque, Gandara y Urioste
TOTAL	SOLUCIONES HABITACIONALES PARA 8.845 FAMILIAS

En el área de influencia de la Cuenca del Reconquista, integrada por Hurlingham, José C Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López, se localizan 327 asentamientos que albergan a 59.780 familias

En una primera etapa se iniciarán acciones focalizadas en resolver la situación de aquellos asentamientos y villas localizados en las márgenes de los ríos y arroyos de la Cuenca. En total suman 39 asentamientos con 12.000 familias.

Hurlingham: La Esperanza II, Arroyo Morón II, San Jorge, Parque Quirnoll, Nuevo Parque Quirno, El Molino, San Damián. 17 de Agosto, Langara y Lebenson, 2 de Abril y La Galera: 849 familias.

Merlo: Lago del Bosque. Parque del Sol, 20 de Junio, Rivadavia: 499 familias.

Moreno: Haras Trujui II, Juan Domingo Perón, Santa Paula, Cascotera, Puente Marquez y Haras Trujui: 1.358 familias.

San Fernando: Presidente Perón, San Martín, San Jorge, Santa Rosa, San José/Alvear, Campamento TBA: 2.183 familias.

San Martín: Villa Hidalgo. La Carcova, Ex Piletas Mari-món, Plazoletas 9 de Julio, Estación José León Suarez: 2.368 familias.

San Miguel: Barrufaldi, Obligado y Parque La Luz: 2.686 viviendas.

Tigre: Villa A. Brown- El Garrote, El Ahorcado y La Costilla: 922 familias

Tres de Febrero: Rayito de Sol, Puertas y El Mercado: 1.155 familias.



▲ El Garrote 2 - Tigre



▲ La Carcova - San Martín ▶



Tal como ya se señaló la implementación de este programa requiere contar con estudios previos que permitan determinar la factibilidad de los proyectos, por lo cual es posible comenzar con el llamado a licitación de algunas obras para los siguientes proyectos:

Hurlingham	2 de Abril, Nuevo Parque Quirno, Parque Quirno II, San Damian, La Esperanza, San Jorge, Arroyo Moron II, 17 de Agosto, El Molino
Merlo	Lago del Bosque, Parque del Sol, 20 de Junio, Rivadavia.
Moreno	Santa Paula, Puente Marquez, Haras Trujui
San Fernando	Presidente Perón, San Martín, San Jorge, Santa Rosa, San José/Alvear, Campamento TBA
San Martín	La Carcova, Plazoletas 9 de Julio
San Miguel	Barrufaldi, Obligado, Parque La luz
Tigre	El Ahorcado, La Costilla
Tres de Febrero	Rayito de Sol, Puerta 8, El Mercado
TOTAL	SOLUCIONES HABITACIONALES PARA 8.960 FAMILIAS

¿Qué ámbito tienen los vecinos para ser escuchados?

Se está tomando creciente conciencia de que "el cambio" es un "proceso"; un esfuerzo por mejorar, y no una búsqueda de la solución definitiva sobre los acontecimientos que se suceden y desencadenan un conflicto. Los grandes cambios se producen a través de pequeños avances y con el tiempo estos pasos pueden producir la gran diferencia.

En Argentina, poco a poco se ha comenzado a desarrollar una manera de trabajar los conflictos vinculados con el "hábitat". Es una manera nueva de escuchar a los vecinos, que advierten y reclaman, cuando pierden sus espacios, sus casas, sus parques, viven en zonas colapsadas por emprendimientos inmobiliarios, les prohíben edificar y las innovaciones urbanas a su alrededor son fuente de temor y angustia. Últimamente, son frecuentes las inundaciones, incendios y todo tipo de incertidumbre natural y hasta de decisión humana, que los vecinos sienten que impactan y amenazan la vida y la pertenencia de sus familias. Cuando ocurren eventos inesperados, aquéllos que nadie sabe cuándo, cómo ni dónde sucederán, quienes los padecen son los vecinos y sus familias. Entonces, toda la sociedad ayuda, los gobiernos se movilizan ante la crisis y los tribunales se hacen eco de sus petitorios, emitiendo medidas cautelares, pero en los momentos de confusión, se supera la capacidad de respuesta.

Los conflictos vinculados con el "hábitat" son un paradigma complejo y resultan un combustible político y social lleno de magia y tragedia. Son atendidos actualmente por el dispositivo que despliega "la me-

diación"; la que aporta herramientas fundamentales para promover la cultura de la paz, y su aplicación tiene carácter formativo y preventivo. Pero este valioso instrumento sólo es eficaz cuando se lo aborda a través de equipos interdisciplinarios con el objeto de co-construir la convivencia y trabajando en el necesario mejoramiento del "hábitat". La diferencia está dada por su "diseño modélico resiliente", el que identifica su particular carácter. Este modelo de mediación se vuelve resiliente, cuando los participantes afrontan con éxito la adversidad, en el marco de un ambiente facilitador en el que el mediador favorece el diálogo de las partes y éstas potencian su propia capacidad negociadora. Está centrado en la mutualización, donde la sucesión de los eventos conforman el mapa común del territorio (es decir, la realidad misma), como sostén para saber por dónde caminar y hacia dónde ir, sin renegar del pasado (que es la experiencia misma), ayudando a la unilateralidad de los participantes (provistas de aciertos y/o errores), en un espacio común y trabajando en pos de una negociación colaborativa que se proyecta hacia el futuro, más allá de acontecimientos desestabilizadores, de condiciones de vida difíciles y de traumas a veces graves. El mediador entrenado en la temática del "hábitat" aplica un sistema generativo de posibilidades, focalizado en las ligazones de los propios protagonistas, donde la fuente de cooperación reside en la semejanza de intereses y a través del desarrollo de "diseños conversacionales" se motiva a la co-creación de diálogos, reflexiones, experiencias y

acciones, que llevan a promover el “aprende a aprender” en la búsqueda de nuevas formas de hacer, sentir, pensar y entender la temática, que no tiene fronteras ni obstáculos por su lenguaje universal.

La mediación sobre el hábitat busca llegar a un acuerdo (aunque no es su principal objetivo) para resistir a la destrucción que el conflicto establece en un principio, fortaleciendo la comunicación de las partes. Es encontrarle un sentido al conflicto, como proceso construido en la interacción de las partes y que ha concluido en disputa y este resulta superador.

Los participantes trabajan preventivamente sobre las necesarias acciones que “juntos” deben poner en marcha para alcanzar la resolución del conflicto que los aqueja. Los mediadores hacen circular el diálogo entre los participantes, y simultáneamente bosquejan el mapa del terreno y el plano de sus propias intervenciones, provocando un desplazamiento de una parte hacia la otra y tratando de potenciar los recursos personales hasta lograr que sean ellas mismas quienes avancen en la transformación de la realidad del conflicto con la mirada puesta hacia el futuro. Es así que los participantes se hacen cargo del mismo, el que se juega en el discurso, la palabra, la revalorización, el reconocimiento y la legitimación, para la co-creación de soluciones posibles (que será hacer menos de aquello que no hace bien) para una convivencia en paz.

Los conflictos tienen patrones de conducta que se caracterizan por la falta de datos sobre la situación que los aqueja, la presencia de información incompleta o de carácter pertinente, la existencia de obsesiones ante una realidad concreta que los apremia en el tiempo, además del temor a modificar las propias conductas o privilegios, y en donde flotan como el “iceberg” las relaciones de poder. Es el ámbito de la mediación el más apropiado para reflexionar sobre el mar de intereses, necesidades, anhelos, temores y tantas otras maneras de sentir, que las personas traen voluntariamente a la mesa de negociación, y es el mediador entrenado en la temática del “hábitat”, en su rol de tercero neutral, quien como baranda de una escalera guía, acompaña y ayuda a los participantes, escalón por escalón, desde el arranque de la escalera, para recorrer la paso a paso y sin perder de vista que “cada persona tiene distintas escaleras”, para desplegar el problema y donde los participantes dialogan sin ira, ya que la violencia no resuelve las contradicciones y los conflictos; es en realidad la más triste e inhumana ausencia de pensamiento. //

Haydee Ester Silveyra

Arquitecta Mediadora
Control de Gestión

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda