

Mg. Barreto, Miguel

Mg. Zavala, José

Mg. Giró, Marta

Mg. Benitez, Andrea

Lic. Fernández, María.

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Universidad Nacional del Nordeste.

Vivienda de interés social y Ciudad. Estudio de su relación en las políticas habitacionales del Área Metropolitana del Gran Resistencia a partir de una concepción del espacio urbano público universal.

Resumen

Dos de las modificaciones conceptuales más importantes que experimentaron las políticas habitacionales estatales a partir de las transformaciones estructurales que a principios de los años noventa se realizaron en la Argentina, fueron, en primer lugar, el incremento considerable del número y tipos de programas habitacionales implementados, como consecuencia del concepto de la focalización de la población asistida impulsada por los organismos financieros internacionales que propiciaron estas transformaciones, y, en segundo lugar, la concepción de la población asistida, ya que, hasta antes de la implementación de las Reformas del Estado, la vivienda de interés social era concebida principalmente como un componente más en la distribución universal del ingreso propiciado por el Estado regulacionista en el marco de la sociedad salarial o del trabajo, mientras que, a partir de dichas reformas, ella, paulatinamente pasó a ser concebida como un paliativo a la situación de pobreza de la población asistida.

Las consecuencias de la combinación de ambos conceptos (focalización y pobreza) en la instrumentación de las políticas sociales de los años noventa, han sido ya ampliamente analizadas y criticadas, sin embargo, su estudio en el campo de las políticas habitacionales se encuentra aún en un estado embrionario. Una de las consecuencias centrales de la combinación de ambos conceptos en la instrumentación de dichas políticas en el contexto de debilidad de los gobiernos locales que produjeron dichas reformas, fue la contribución que estos programas habitacionales

realizaron a la fragmentación y atomización del espacio urbano de la ciudad, en desmedro de la constitución de un espacio público de carácter universal y de integración social, entre otras razones, debido a que la vivienda, pasó a ser concebida de manera cada vez más aislada de los demás componentes que configuran el espacio urbano.

El objetivo de este trabajo es analizar esta cuestión a partir de la experiencia realizada hasta la fecha por dichos programas habitacionales en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, en la provincia del Chaco, Argentina. El mismo se inscribe en el marco de la labor que está realizándose dentro de dos proyectos de investigación radicados en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional del Nordeste y la metodología de la investigación consiste tanto en un estudio empírico de campo que combina técnicas cuantitativas y cualitativas como una revisión conceptual de los programas de la política habitacional mencionada.^[1] Los resultados y conclusiones que se esperan obtener quieren contribuir a la revisión de las consecuencias que las políticas sociales de los años noventa tuvieron en el campo habitacional y urbano, con la finalidad de que ellas sirvan a su reformulación en la nueva etapa política y económica de la Argentina.

Miguel Ángel Barreto: Arquitecto, Magíster en Antropología Social, Profesor Adjunto (FAU UNNE). Investigador de la UNNE. Especialista en política, producción y gestión urbana.

José Raúl Zavala: Arquitecto (FAU UNNE) Magister en Vivienda y Urbanismo y PhD. Candidato Architectural Association Londres, Ex-profesor Adjunto (FAU-UNNE).

Marta Graciela Giró: Arquitecta. Magíster Scientiae en Metodología de Investigación. Profesional Principal de CONICET. Especialista en Docencia Universitaria.

Maria Andrea Benitez: Arquitecta. Magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación Científica. UNNE. Docente JTP de Sociología Urbana (FAU UNNE). Investigadora de la SGCyT-UNNE.

María Emilia Fernández: Lic. en Servicio Social. Personal de Apoyo a la Investigación(CONICET). Integrante del Equipo Técnico del IIDVi. Integrante del Equipo Técnico del Instituto para la Comunidad y el Hábitat (ICoHa).

1. INTRODUCCIÓN: LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LOS AÑOS NOVENTA

Las reformas estructurales de corte neoliberales implementadas por quienes gobernaron el Estado Argentino desde principios de los años noventa y que siguieron los lineamientos fijados por los organismos financieros internacionales en el “consenso de Washington” –orquestado con la finalidad de liberar transitoriamente a países como la Argentina de la agobiante crisis de

endeudamiento y déficit fiscal a la que habían llegado a fines de los años ochenta- afectaron profundamente el ordenamiento del conjunto de la política implementada hasta entonces por el gobierno argentino.

Las transformaciones que ellas provocaron pueden caracterizarse a partir de tres dimensiones significativas e interrelacionadas en torno a los cambios operados en la organización del Estado argentino:^[2] (1) El repliegue del Estado de sus anteriores roles empresariales en el campo de la producción y el consumo (Reformas económicas); (2) El reordenamiento de competencias y funciones entre los diferentes niveles de su organización administrativa territorial (Reformas políticas); y (3) La redefinición en su forma de intervención en el campo social (Reformas sociales). Cambios todos ellos que transformaron sustancialmente a partir de entonces el carácter de la relación entre el Estado, la economía y la sociedad y que tuvieron importantes consecuencias en la vida social argentina.

En primer lugar, las reformas del campo económico se asentaron sobre tres ejes distintivos: (1) la desregulación de las actividades económicas; (2) la modificación del rol del Estado en la promoción de las actividades económicas tendiente a dar mayor participación a los agentes privados; y (3) la apertura de la economía hacia una mayor libertad de comercio y participación de los agentes internacionales. Ahora bien, según algunos autores, la forma frecuente de consideración de estas reformas como la simple instrumentación de un nuevo «modelo» económico, no hace más que oscurecer en muchos aspectos una cierta lectura de continuidad que requiere el deterioro de la economía Argentina desde décadas más atrás, cuya comprensión requiere considerar que las mismas no representaron una ruptura del proceso de acumulación del capital reconfigurado en este país a mediados de la década del '70, que fue cuando se empezó a abandonar el anterior modelo de desarrollo centrado en la producción industrial basado en una alianza diferente de intereses sectoriales, sino más bien, su culminación. Para autores como Basualdo, por ejemplo, estas reformas estructurales implementadas durante la década de '90 en la economía Argentina deben ser vista más bien como la coronación del acelerado proceso de concentración, centralización y extranjerización del capital iniciado en el país a mediados de la década del '70, cuando la alianza de clase que sustentó el modelo anterior comenzó a adquirir una forma diferente definitivamente (Basualdo, 2001).

En segundo lugar, las reformas del campo social, por su parte, modificaron sustancialmente la anterior forma de regulación de la relación entre el capital y el trabajo y de manera más amplia entre la economía y la sociedad en su conjunto. En términos generales, ellas tuvieron que ver con el abandono del insipiente modelo de Estado benefactor que se intentó construir en la Argentina durante el periodo de sustitución de importaciones. Periodo en el que la Argentina había adquirido la distintiva característica en el contexto latinoamericano de haberse constituido en un país semi-industrializado en el marco del desarrollo de una sociedad salarial (Peñalva, 2000) con una mejor distribución de los ingresos. En cambio, las políticas sociales implementadas durante la década del '90, terminaron de desmontar aquellas viejas instituciones sociales fundadas en el periodo anterior y también las políticas redistributivas asociadas a éstas.

Todo ello a partir de profundas reformas en el sistema laboral y de seguridad social, basadas estas últimas en el modelo definido por Esping-Andersen (2000) como «liberal», caracterizado por una amplia participación del mercado en el campo de la seguridad social. Los ejemplos más acabados de estas reformas fueron las sucesivas leyes de reformas laborales conocidas como de «flexibilización laboral» –que contribuyeron a la precarización del empleo formal– y la privatización del sistema de jubilaciones y pensiones –que operó como un fuerte factor de exclusión de amplias capas de la sociedad Argentina-.^[3]

Una de las consecuencias sociales más importantes de las reformas de ambos campos considerados conjuntamente, fue los efectos que ellas tuvieron en la desintegración social que acarreó la exclusión, la marginación y la vulnerabilidad de amplios sectores de la sociedad. No solo por el incremento del desempleo estructural que ellas trajeron aparejadas, sino porque las condiciones de «flexibilización» laboral minaron el sentido integrador del salario del modelo de desarrollo anterior, para plantear nuevas condiciones que alentaron la precarización laboral y sus consecuentes mayores niveles de inestabilidad e informalización social. Proceso que dio como resultado final la emergencia de un gran contingente de población fuertemente fragmentada y atomizada con escasas posibilidades de integración al mercado laboral y al margen del proceso de acumulación, que significó finalmente la transformación de una «sociedad asalariada» a una sociedad constituida por «individualidades negativas» (Peñalva, 2000).

La característica central que tuvieron estas reformas sociales fue la consolidación del proceso de transformación de la anterior forma de intervención social de corte «universalista» y de gestión centralizada –propias del modelo benefactor– hacia la implementación de nuevos enfoques difundidos en Latinoamérica por los organismos financieros internacionales de atención a la pobreza, relacionadas con un tipo de intervención más selectiva, inducidas por el desequilibrio entre recursos existentes y exigencias de coberturas social que comenzó a primar durante el agotamiento del anterior modelo de acumulación a fines de los años ochenta. Estas nuevas concepciones de intervención social fueron las políticas focalizadas de «compensación social», presentadas bajo la forma de diversos programas específicos de gestión descentralizada y carácter asistencialista, que tuvieron por finalidad atenuar los «costos sociales» de las nuevas políticas económicas de ajustes de carácter neoliberal aplicadas. De este modo, el desmantelamiento de las políticas sociales de carácter universal fue remplazado por una política social destinada atender únicamente a los sectores sociales de mayores Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a través de programas de asistencia o ayuda a grupos específicos de población necesitada. La focalización fue utilizada con el argumento de que el gasto social fuese asignado únicamente a los grupos de población considerados más pobre y vulnerable y su justificación se basó en dos finalidades: una social, consistente en la precisa identificación de las necesidades de los diferentes grupos de población afectados por la pobreza para su correcta atención mediante programas específicos; y otra económica, consistente en la reducción eficiente de la asignación de los recursos públicos. (Barreto, Benítez y Attías, 2002).

Uno de los fundamentos de partida más importante de estos programas, fue el de su transitoriedad, basada en la suposición de que las reformas económicas implementadas, afectarían solo temporalmente a determinados grupos de población de menores recursos, en la medida que los bruscos cambios que traerían aparejadas, atentarían contra su capacidad de subsistencia. De modo que estos programas sociales fueron diseñados de manera flexible, para ser aplicados transitoriamente con los fines de mitigar los efectos sociales iniciales de las reformas en marcha, partiendo del supuesto de la teoría neoclásica del desarrollo, que la nueva economía de mercado implementada, a corto plazo terminaría incluyendo a la mayor parte de la población inicialmente afectada por ella, pero los resultados de estas políticas pusieron en jaque el supuesto de la transitoriedad, demandando su continuidad y trayendo aparejados efectos importantes sobre la estructuración de vida social Argentina, en la medida que ellas contribuyeron a la construcción de la pobreza como identidad social «oficial» y en su articulación con las prácticas políticas clientelares tradicionales, a partir del fomento de nuevos liderazgos comunitarios y la emergencia de numerosos movimientos sociales de protesta, alentaron la fragmentación y atomización de este campo social. (Barreto, Benítez y Attías, 2002).

Finalmente, en tercer lugar, la reforma política del Estado modificó la relación que el gobierno nacional mantenía hasta entonces con las provincias en pos de una descentralización administrativa, merced a la firma de un pacto fiscal federal, a través del cual el Estado nacional transfirió a los Estados provinciales los servicios de salud, educación, transporte ferroviario e inmuebles y tierras fiscales que le pertenecían, sobre la base de un esquema diferente de coparticipación de los recursos públicos que acentuaron aún más los desequilibrios regionales existentes en el territorio argentino. Cambios que modificaron el rol de los Estados provinciales y municipales dado que éstos debieron hacer frente a una serie de nuevas competencias para las que en muchos casos no estuvieron suficientemente preparados (Attías, 2002; Zavala, 2002) y que alentaron una importante degradación de la calidad institucional de los mismos, cuando la desaparición de algunos de estos servicios. A partir de estas reformas el Estado nacional abandonó la planificación centralizada y relativamente autónoma de sus políticas de desarrollos territoriales anteriores para comenzar a actuar sobre la base de un conjunto de nuevos programas de financiación internacional que acompañaron la implementación de estas reformas y que intervinieron de forma selectiva sobre el territorio nacional (Barreto, Zavala, 2004).

2. FOCALIZACIÓN Y POBREZA: LOS NUEVOS EJES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL DE LOS NOVENTA

En el contexto de las profundas transformaciones estructurales antes analizadas, el campo de la vivienda de interés social no pudo permanecer inalterado y también experimentó importantes reformas. Como ya se señaló en otra parte (Barreto, Zavala, 2003) bajo la forma de organización productiva fordista-keynesiana, propia del periodo de plena vigencia del modelo del

Estado benefactor de prestaciones universales y de integración social por medio del empleo (la sociedad salarial), la producción de vivienda estatal obró como un importante instrumento económico y social, tanto porque desempeñó un rol regulador y dinamizador de los ciclos económicos actuando como factor de encadenamientos productivos y de expansión económica, así como también, porque obró como una forma importante de redistribución indirecta del ingreso, dado que el sentido social que orientó su producción tendió a subsidiar el déficit habitacional de los sectores asalariados.^[4] Claro que en las sociedades capitalistas de bajo desarrollo como la Argentina esta fórmula funcionó solo limitadamente, ya que ella, por un lado, sólo contribuyó parcialmente al aumento de puestos de trabajo estacionales y más bien benefició a los sectores más concentrados de la economía vinculados a industria de la construcción y de la producción de materiales y, por el otro, debido al importante porcentaje de población excluida del empleo formal que siempre existió en este país, ella no alcanzó nunca cubrir a los sectores sociales informales.

Durante este período, la política de vivienda fue llevada adelante por el Estado Nacional de forma centralizada básicamente a través del fondo nacional de la vivienda (FONAVI) y el Banco Hipotecario Nacional (BHN). Ambas instituciones orientaban sus acciones básicamente hacia dos segmentos asalariados diferentes. Por un lado el FONAVI subsidiaba la producción habitacional de los sectores más bajos de la escala de asalariados formales mediante las contribuciones de un impuesto generalizado al salario que pretendía constituir un seguro solidario para los trabajadores que no podían acceder a la vivienda por medio de su salario y, por el otro, el BHN, ayudaba a financiar la provisión habitacional de los sectores medios y medios altos de la escala salarial, obrando como una banca pública con orientación social.

Pero, a medida que la organización de la producción industrial mundial fue cambiando hacia formas más flexibles (Harvey, 1998) y los organismos internacionales de créditos comenzaron a diseñar sus nuevas políticas de «ajustes» para los países menos desarrollados, en el marco de la creciente globalización de la economía, esta forma de conceptualización de la vivienda de interés social también fue mutando. En primer lugar y al inicio de este nuevo ciclo en la Argentina –coincidente con la asunción del presidente Menem– las reformas del Estado tendientes a facilitar la participación de los agentes privados en la economía, pretendieron que la nueva política de vivienda tendiera a ajustarse al juego de la oferta y la demanda del mercado, concentrando su preocupación más en mejorar la oferta merced a políticas crediticias que en contrarrestar la demanda vía producción subsidiada de vivienda. Bajo esta nueva orientación, en 1991, El FONAVI pasó primero a ser financiado por un impuesto a los combustibles líquidos y al gas natural, transformándose el sentido social que anteriormente tenía y luego pasó a ser administrado de manera descentralizada en el marco de las autonomías de las políticas provinciales, sufriendo una drástica reducción de su capacidad de financiación. Mientras que, ya en el primer año del gobierno de Menem, el BHN había sido privatizado, convirtiéndose en banca mayorista con el fin de lograr mayor nivel de recupero de los créditos para la vivienda mediante

una nueva operatoria de titularización de hipotecas, que tendió a situar a los sectores asalariados de mayores ingresos bajo las nuevas reglas del mercado.

En segundo lugar y a medida que las reformas estructurales implementadas comenzaron a mostrar sus primeros efectos regresivos en materia de exclusión, marginalidad y vulnerabilidad social, la producción de vivienda de interés social fue separada de las políticas económicas para pasar a integrarse directamente al de las nuevas políticas sociales dirigidas a atender a este creciente sector social informal. De esta manera, la resolución de los problemas habitacionales de los pobres quedó mayoritariamente fuera del esquema institucional FONAVI-BHN y pasó a ser atendido dentro del conjunto de nuevos programas creados a nivel Nacional y Provincial de características asistenciales y focalizados, compensatorios de la pobreza orientados fundamentalmente a la contención social.

La focalización de la pobreza operó básicamente sobre la definición de áreas geográficas prioritarias a partir de indicadores sociodemográficos (NBI) y su aplicación siguió los siguientes criterios: primero, la identificación de las áreas geográficas de mayor pobreza relativa del país, a partir del universo que la Secretaria de Desarrollo social definió como área prioritaria para los programas sociales; y segundo, siguiendo el criterio de definición de quienes son los pobres utilizados por el Banco Mundial (1992).^[5] Sobre esta base y al igual que el conjunto de la política social, se diseñaron un conjunto de programas asistenciales, con destino específico o focalizados y/o compensatorios; que se presentaron como el prototipo del nuevo modelo (algunos hoy todavía en vigencia), que se caracterizaron por la dispersión, la superposición, la falta de coordinación, la escasa asignación de fondos, la fragmentación del campo social de la pobreza y el uso clientelar de sus recursos (Barreto, Benítez, Attías, 2002). Este nuevo enfoque pretendió imponer una visión estrecha de la política habitacional y en general de las políticas sociales, postulando de alguna manera que el objetivo casi excluyente era el de atender las situaciones de pobreza extrema, (abandonando así otros objetivos como la reducción de incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos, la movilidad social, etcétera). La resultante fue un conjunto de programas caracterizados básicamente por la segmentación de las necesidades y las demandas de cada grupo social, y la fragmentación de la organización de las instituciones encargadas de su aplicación, que contó en esta nueva etapa con la participación de numerosas ONG´s en su instrumentación.

PROGRAMAS DE SERVICIOS HABITACIONALES DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS AÑOS 90

PROGRAMA	SUB PROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA ARRAIGO	Regularización de Tierras	Beneficiarios de la ley 23697, todas las familias asentadas en forma pacífica e ininterrumpida en Tierras Fiscales Nacionales
PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA Y MEJORAMIENTO AMBIENTAL PARA COMUNIDADES ABORIGENES "J. PERON"		Comunidades aborígenes
PROGRAMA FEDERAL DE SOLIDARIDAD (PROSOL)	Desarrollo Comunitario Integral para la Radicación de Villas de Emergencia, Asentamientos y Núcleos Habitacionales, Mejora de la Infraestructura Básica y Reconversión de Localidades Afectadas por Desastres Naturales.	Asentamientos o villas de 500 a 700 familias. 12 proyectos de radicación de villas nuevas. 9 proyectos de radicación de villas iniciadas. 3 proyectos de recuperación de localidades afectadas (tener en cuenta que es un plan operativo para Gran Buenos Aires y Rosario)
UNION NACIONAL PARA LA EMERGENCIA UNE "PLAN PILOTO SOLIDARIO	Ejecución de Soluciones Habitacionales Evolutivas de Emergencia A Través de Entidades Intermedias	Familias u hogares de menores recursos agrupadas por entidades intermedias actuantes como solicitante.
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL E INFRAESTRUCTURA BASICA: 17,27 Y 37 (EJERCICIOS PRESUPUESTARIOS)	Mejoramiento del Hábitat de Grupos Vulnerables	Población aborígen urbana y rural Población NBI que por su condición socioeconómica no pueden incluirse en los programas públicos tradicionales de vivienda

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN PARA LA EMERGENCIA DE LAS INUNDACIONES PREI	Vivienda por Autoconstrucción Refugios	Familias carenciadas afectadas por la emergencia hídrica asentadas sobre ríos o en zonas bajas y en condiciones precarias, afectadas por inundación de origen fluvial
PROGRAMA PROTECCION CONTRA INUNDACIONES PPI	Vivienda por Autoconstrucción	Familias con NBI, afectadas por las inundaciones fluviales y pluviales o residentes en zonas vulnerables
MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PROMEBA)		Familias con NBI e ingresos mínimos asentados en barrios con 1) 2 o más años de antigüedad en sus asentamiento (con población de más de 20000 habitantes). 2) Una población mínima de 50 familias. 3) Organización comunitaria al menos incipiente
PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL EN AREAS FRONTERIZAS DEL NOA Y NEA PROSOFA	Provisión de instalaciones de saneamiento básico, educación y salud	Esta focalizado territorialmente en los departamentos fronterizos con los países firmantes del tratado de la Cuenca del Plata teniendo como objetivo la población con un alto índice de NBI 1) Jujuy. 2) Salta. 3) Formosa. 4) Chaco. 5) Corrientes. 6) Misiones. 7) Entre Ríos.
PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA RECUPERACION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LAS INUNDACIONES PROGRAMA 90	Reparación y Reconstrucción de Viviendas	Zonas de emergencia declaradas por el Gobierno Nacional de acuerdo a las disposiciones legales vigentes respecto de los territorios afectados por la emergencia hídrica ocasionada por el fenómeno meteorológico "EL NIÑO" producido entre abril y julio del año 1998. Provincias. : Fomosa, Chaco, Misiones, Corrientes, entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Chubut y la Pampa
PROGRAMA DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES PAGV	Viabilización ²⁸⁵ del Acceso a los Servicios Sociales	Mujeres jefas de hogar con hijos menores a cargo, jóvenes de 14 a 24 años en riesgo, adultos mayores de 60 años y discapacitados

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL HABITAT RURAL EN ZONAS CHAGASICAS		Población rural en riesgo chagásico
PROVISION DE AGUA POTABLE, SOCIAL Y SANEAMIENTO (PROPASA)	Provisión de Agua Potable y Saneamiento básico	Población con NBI (que no son alcanzados por las redes de las empresas prestadoras de servicios) de hasta 500 habitantes radicada en parajes, asentamientos o localidades rurales o subrurales. Ámbitos dispersos del medio rural, barrios o áreas periféricas de pueblos o ciudades no cubiertos por sistemas institucionales Escuelas y zonas de influencia
PROVISIÓN DE AGUA POTABLE PARA PEQUEÑAS LOCALIDADES		Poblaciones pequeñas en localidades aisladas carenciadas
PASPAYS PROGRAMA DE AYUDA SOCIAL PARA PROVISION DE AGUA Y SANEAMIENTO		Habitantes de pequeñas localidades, menos de 500 habitantes sin agua potable
FONDO PARTICIPATIVO DE INVERSION SOCIAL (FOPAR)	Infraestructura y Equipamiento	Población NBI
PLAN TIERRA		Familias NBI asentadas en terrenos públicos o privados
FORTALECIMIENTO COMUNITARIO (FO.CO)	FOCO I, FOCO II	Población carenciadas del Gran Resistencia
PLAN DE ACCIÓN COMUNITARIA		Comunidades barriales organizadas

FONAVI (con recuperero)	Provisión de Partes	Familias organizadas de áreas periféricas carenciadas con necesidad de mejoramiento de vivienda o vivienda nueva agrupadas en organizaciones de base, comunidades, cooperativas, las que podrán presentarse en forma conjunta con: Comisiones vecinales, sindicatos, gremios y organismos públicos y privados
FONAVI (con recuperero)	Urbanización de Tierras y Provisión de Alojamiento Básico	Familias de recursos insuficientes agrupadas o representadas por las entidades intermedias o municipios
FONAVI (con recuperero)	Rehabilitación de Áreas Urbanas Deterioradas y de Asentamientos Precarios	Familias de recursos insuficientes ocupantes de áreas deterioradas agrupadas por entidades intermedias que actuaran como solicitantes.
FONAVI (con recuperero)	Financiamiento para Terminación, Ampliación y/o Refacción de Viviendas Deficitarias en Lote Propio	Propietarios de terrenos en áreas urbanas consolidadas (mínimo redes de agua y energía eléctrica) con viviendas deficitarias (falta de instalaciones sanitarias, precariedad de la construcción y/o tamaño inadecuado)
FONAVI (con recuperero)	Vivienda Deficitaria Para Áreas Rurales	Propietarios o adjudicatarios de tierras fiscales en zonas rurales de viviendas deficitarias (sin instalación sanitaria, precariedad de la construcción y/o tamaño inadecuado para el grupo familiar
FONAVI (con recuperero)	Operatoria de Vivienda Rural	Población rural de menores recursos
FONAVI (sin recuperero)	Programa de Mejoramiento del Hábitat de las Comunidades Aborígenes del Chaco	Familias y hogares aborígenes agrupados en organizaciones de base, comunidades cooperativas

FONAVI (sin recuperado)	Erradicación de Ranchos “Mi Techo”	Familias urbanas y rurales NBI y/o alto grado de riesgo de situaciones de emergencia. Propietarios, adjudicatarios u ocupantes de tierras fiscales (debiendo regularizar su situación en el plazo de 180 días)
FONAVI (sin recuperado)	Mi Techo	Familias urbanas y rurales NBI y/o alto grado de riesgo de situaciones de emergencia. Propietarios, adjudicatarios u ocupantes de tierras fiscales
FONAVI (sin recuperado)	Programa de Saneamiento Dominial e Infraestructura Básica	Familias asentadas en terrenos fiscales
FONAVI (sin recuperado)	Programa de ayuda mutua y esfuerzo propio (AIPO)	Familias carenciadas con escasa o nula capacidad de ahorro (urbana-rurales) inscriptas en el registro del IPDUV o municipio o AIPO
FONAVI (sin recuperado)	Programa de Regularización Dominial y Saneamiento Integral del Hábitat	Familias en asentamientos urbanos irregulares

Elaboración: Marta Giró y María E. Fernández

Las características principales de esta transformación, en el marco de la descentralización institucional fueron: Por un lado, el paulatino abandono de la producción industrializada, reemplazada cada vez más por una producción más artesanal a través de empresas locales pequeñas y basada en la utilización de materiales regionales, que contribuyeron a la alentada y creciente disminución de los estándares de calidad habitacional y constructiva que acompañaron a la implementación de estos programas. Y, por otro lado, la tendencia a la incorporación al menos formalmente de la participación de los destinatarios en la producción de las soluciones habitacionales, no como una forma de realzar su identidad y abrirles posibilidades de una mayor realización social, sino en un sentido casi puramente utilitario: ahorrar costos mediante el aporte de mano de obra no remunerada. A decir verdad, fue ya a fines de los años 70, que estos organismos internacionales comenzaron a señalar que el Estado como productor de vivienda no había alcanzado a reducir las desigualdades sociales y que muy poco había avanzado en permitir el acceso a la vivienda de los sectores más desprotegidos y que, por lo tanto, se debía cambiar el sentido de su intervención, apoyando el enorme potencial productivo del sector popular en la gestión del hábitat. Sin embargo, la participación de los beneficiarios, dentro de estos nuevos programas tuvo que ver más con la rentabilidad de su organización y potencialidad económica

que con "el fortalecimiento y desarrollo de la organización social, productiva, tecnológica y de empleo de los miembros de los hogares y asociaciones intermedias de la población beneficiaria", tal como señalaban los propósitos explicitados en el Manual del Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura básica de la Secretaría de Desarrollo social de la Presidencia de la Nación, limitándose las posibilidades de asociación y movilización para aportar a modificar las relaciones generadoras de mayor dependencia.

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DE LOS AÑOS NOVENTA Y LA CIUDAD

Las consecuencias sociales regresivas provocadas por las políticas sociales de los años noventa, que acompañaron a las reformas estructurales del Estado Argentino, fueron ya ampliamente analizadas en el campo académico, aunque sus críticas no implicó que necesariamente fueran revisadas con seriedad las políticas sociales vigentes. Sin embargo, su estudio en el campo de aplicación de las soluciones habitacionales de estas políticas, se encuentra aún en un estado embrionario en el campo académico. Una de sus consecuencias centrales que aquí se pretende analizar fue la contribución que los nuevos programas habitacionales realizaron a la fragmentación y atomización del espacio urbano residencial en aquellas ciudades fuertemente afectadas por la pobreza, en las que ellos fueron aplicados intensamente y donde se constituyeron quizás en la forma de producción dominante del hábitat residencial, tal como el caso del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR)¹⁶.

La aplicación urbana de las políticas habitacionales durante el periodo del Estado Benefactor estuvo regida por la apropiación del paradigma urbanístico moderno que realizó el capital especulativo vinculado a la producción del hábitat social (empresas inmobiliarias y constructoras). En las principales ciudades de la región esta apropiación se tradujo básicamente en la construcción de grandes conjuntos habitacionales ubicados en determinados bordes periurbanos por entonces prácticamente deshabitados (Barreto, 2002), compuesto generalmente por entre 500 y 1000 viviendas agrupadas en pabellones de planta baja y dos o tres niveles superiores, que contemplaban espacios para equipamientos comerciales, educativos, de salud y recreativos, como así también provisión de la infraestructura básica compuesta por las redes de luz eléctrica, agua corriente, desagüe cloacal y las correspondientes vías de comunicación. Dado que estos conjuntos eran ubicados en las afuera de las ciudades, cumplían también el rol de extender el tejido de la ciudad llevando estas redes hacia las periferias urbanas, generando en torno al recorrido de las mismas y el perímetro de dichos conjuntos áreas factibles de ser urbanizadas. Desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico, estos conjuntos empobrecieron y simplificaron en extremo los principios rectores del urbanismo modernos en aras de la rentabilidad económica, por esta misma razón la calidad del equipamiento urbano complementario destinado a configurar el espacio urbano, en general, dejaba mucho que desear. Tanto los

espacios abiertos destinados al esparcimiento, como las vías de comunicación tanto internas y las que vinculaban con la ciudad eran las más afectadas por estas prácticas especulativas.

También, como ya se dijo en otro lugar (Barreto, 2001; 2004) la calidad de vida urbana generada por estos grandes conjuntos fue fuertemente criticada hace ya mucho tiempo por diferentes autores, tanto porque las grandes áreas residenciales monofuncionales empobrecieron la diversidad de la vida urbana, como porque segregaron espacialmente la posibilidad de una mayor integración del espacio y la vida urbana (Lefebvre, 1969,1971; Jacob, 1973). Claro que, la aplicación de aquellos principios urbanísticos, fue realizada en el marco de las políticas redistributivas del Estado Benefactor, promotor de una mayor integración estructural de las clases sociales a través de políticas de empleo, sociales y de consumo, más abarcadoras y universales. De manera tal que, la segregación espacial y el empobrecimiento de la diversidad social generada por la planificación de estas políticas habitacionales, eran contrarrestadas en la vida cotidiana por la integración social promovida por el empleo y las políticas sociales y de consumo, más abarcadoras y universales. De este modo, integración social y empobrecimiento de la calidad de vida urbana, representaron las dos caras de una misma moneda, la de un orden social productivamente eficiente, socialmente integrado, y espacialmente segmentado, que incrementó la producción y el consumo social conjuntamente con la acumulación capitalista por varias décadas.

Los actuales urbanistas promotores de una recuperación del espacio público para la realización de una vida urbana más plena, de cierto modo han reactualizado aquellas viejas críticas al urbanismo funcionalista en virtud de la anulación que éste había realizado del espacio público. Según Borja: "El funcionalismo predominante en el urbanismo moderno descalificó pronto el espacio público al asignarle usos específicos. En unos casos se confundió con la vialidad, en otros se sometió a las necesidades del «orden público». En casos más afortunados se priorizó la monumentalidad, el «embellecimiento urbano». O se vinculó a la actividad comercial y a veces cultural. Y en casos menos afortunados se utilizó como mecanismo de segregación social, bien para excluir, bien para concentrar (por medio de la accesibilidad de los precios, de la imagen social, etc.). En ocasiones, el juridicismo burocrático ha llevado a considerar que el espacio público ideal es el que está prácticamente vacío, donde no se puede hacer nada. (...) El urbanismo contemporáneo, heredero del movimiento moderno, fue reconstructor de ciudades después de la segunda guerra mundial. Se focalizó en un funcionalismo eficientista, dotado de un instrumental separador más que integrador (el zoning, los modelos) acentuado por la compartimentación de las Administraciones Públicas y de los cuerpos profesionales (por ejemplo, transportes/ingenieros sin otras visiones del desarrollo y del funcionamiento urbanos). El resultado ha sido casi siempre la aplicación de políticas sectoriales en lugar de promover actuaciones que articulen la diversidad y la complejidad de las demandas urbanas. Entre las grandes operaciones de vivienda (cada operación destinada a un segmento social determinado) y la prioridad asignada casi siempre a la vialidad como ordenamiento y como inversión, el espacio público pasó a ser un elemento residual. El movimiento moderno en la primera mitad de siglo y

las políticas públicas en la segunda mitad han configurado un urbanismo que se ha confundido con la vivienda y con las obras públicas (vías, puentes, accesos, etc., es decir, comunicaciones). El hacer ciudad como producto integral e integrador quedó olvidado y con ello el espacio público. O por lo menos relegado a un rol secundario” (Borja, 1997).

En el contexto nacional actual de la desintegración social casi total que trajo aparejado el desmantelamiento de las políticas sociales más abarcadoras y universales del periodo anterior, la estructuración segmentada del espacio urbano residencial anterior asumió una dimensión mayor, ya que al cortarse los anteriores lazos de integración social, la población de estos grandes conjuntos, tendió en la vida cotidiana a tener menos vínculos sociales (laborales, de consumo, de servicios, etcétera) con la sociedad formal más acomodada e inició un progresivo camino de aislamiento forzoso que condujo hacia la «ghetificación» hoy observada en muchos de estos conjuntos en las ciudades de la región, en el que muchos de sus habitantes ya no tienen establecido un vínculo rutinario con el resto de la sociedad y tienden a vivir forzosamente dentro una «cultura local de la pobreza» que retroalimenta este proceso social regresivo. Como corolario de esto, las políticas sociales focalizadas institucionalizaron un conjunto de nuevas categorías sociales de la pobreza que en lugar de revertir este proceso de segregación y segmentación lo consolidaron territorialmente aún más.

Pero, a este deterioro ambiental y social del espacio urbano residencial anterior, debe agregarse, los resultados producidos por la aplicación de las nuevas políticas habitacionales focalizadas. Ya que las mismas, si bien revieron algunos principios urbanísticos anteriores, tales como las altas y medias densidades y el tamaño poblacional de los conjuntos, merced a implantar las nuevas viviendas siguiendo el patrón suburbano tradicional, basado en el amanzanamiento y en el lote con vivienda individual –generalmente de una sola planta de altura–, no revió el principio de la localización de los conjuntos en las márgenes de la periferia urbana, continuando el proceso de segregación subyacente a esta forma de localización. Pero además, esta revisión fue acompañada por nuevos principios que agravaron el aislamiento social, tendientes a disminuir cada vez más los costos económicos y los estándares habitacionales, no sólo en la calidad de la construcción y tamaños de las viviendas, sino también en su concepción como componente urbano, pasando a ser concebida de forma cada vez más independiente del conjunto de redes de infraestructura, servicio y equipamiento que la vinculan a la ciudad y configuran el espacio urbano público. Situación que llevó a que estos nuevos conjuntos, generalmente de no más de 100 o 200 viviendas individuales muy pequeñas, de muy baja calidad constructiva y casi sin equipamiento urbano, ya no constituyen fuertes núcleos de urbanización periférica como los conjuntos anteriores, que contribuyen a la extensión del tejido urbano, sino, más bien, que conforman especies de pequeños caseríos implantados en páramos suburbanos, con serias dificultades de accesibilidad y de conexión con el tejido más densificado y formalizado de la ciudad. A su vez, sobre este nuevo contexto ambiental operan las nuevas políticas sociales que definen la nueva cuestión urbana residencial de la región ilustrada en el caso siguiente.^[7]

4. EL CASO DEL BARRIO «CIUDAD DE LOS MILAGROS»

El barrio *Ciudad de los Milagros* surgió a partir de un episodio social traumático aunque bastante característico de la nueva forma de acceso a la vivienda de interés social por parte de los sectores sociales de menores ingresos y también de la forma de gestión de la política de vivienda de interés social de los noventa, al menos en lo que respecta al Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR). Todo comenzó en marzo de 1997 cuando un grupo de alrededor de 500 familias ocupó masivamente un terreno del Ejército Nacional de 64 hectáreas de superficie, conocido con el nombre de *La Rubita* y que se encuentra localizado en un área suburbana del sur de la Ciudad de Resistencia. Durante siete días este grupo de familias permaneció en esta ocupación construyendo sus casillas con materiales de descarte en lotes rudimentariamente demarcado por ellos mismos pero aproximadamente de iguales dimensiones cada uno. Mientras tanto, autoridades del Gobierno nacional intentaban desalojarlos, hecho que finalmente sucedió al cabo de ese lapso, pero tras la firma de un Acta Compromiso de las autoridades del gobierno provincial de otorgar viviendas a estos ocupantes en otro predio del Área Metropolitana del Gran Resistencia. A fines de 1997, tras la compra de un terreno privado perteneciente al municipio de Barranqueras, el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) y otras reparticiones del gobierno provincial, iniciaron la construcción del barrio *Ciudad de los Milagros* que según la propaganda oficial del gobierno provincial constituyó la respuesta a las familias desalojadas de *La Rubita*.^[8]

Ana es una de las primeras pobladoras del barrio Ciudad de los Milagros. Su hija Claudia también vive en el barrio y fue de los últimos beneficiarios en recibir su vivienda. Ambas participaron con sus familias de la ocupación de *La Rubita* y se integraron al grupo de ex ocupantes que aceptaron el ofrecimiento de relocalización del gobierno provincial. Este barrio fue construido entre diciembre de 1998 y el año 2000 y constituyó el primer emprendimiento urbano del Plan AIPO.

AIPO (crecer en lengua Wichi), es un sistema de articulación de diferentes reparticiones dependientes de distintos ministerios y entes autárquicos del gobierno de la provincia del Chaco, depende directamente de la Secretaría de Desarrollo Social y se empezó a implementar en abril de 1997^[9]. Este sistema se dedica básicamente a coordinar acciones entre la Secretaría de Desarrollo Social, el *Plan Tierra* del Ministerio de Obras Públicas y diferentes programas del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud, del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Gobierno, y empresas provinciales de servicios de energía eléctrica (SECHEEP) y agua corriente (SAMEEP), como así también con el Instituto Provincial de Vivienda (IPDUV) y la Dirección Provincial de Vialidad. El Plan AIPO se ocupa principalmente de la selección de los beneficiarios a quienes provee atención a través de distintos subprogramas: de vivienda, huertas familiares y colectivas, atención primaria de la salud, alfabetización, etcétera. Para ser beneficiario del AIPO es requisito tener una familia numerosa (padre y madre, o madre sola con

tres o más hijos), ancianos o discapacitados a cargo, ingresos inferiores a 300 pesos por grupo familiar y habitar una vivienda rancho o carecer de vivienda.

Al igual que muchos de los programas reseñados anteriormente, el Plan AIPO se creó con un determinado criterio de focalización selectiva de la pobreza y con el objetivo de erradicar viviendas ranchos ubicadas en asentamientos que tuvieran saneada su situación dominial. Para su implementación se seleccionaron en el año 1997 los cuatros departamentos de mayor porcentaje de población con NBI de toda la provincia (Gral. Guemes, Alnte. Brown, Pto. Bermejo y Maipú), a los que se les incluyó también el Departamento San Fernando, por la importante concentración de población afectada por la pobreza existente en el mismo^[10]. Al igual que tantos otros programas nuevos, el AIPO también contempla formalmente la participación de los destinatarios como mano de obra en la ejecución de las viviendas, claro que de una forma diferente, su modalidad de ejecución es a través de empresas constructoras locales que tienen la obligación de incorporar como parte de su mano obra asalariada, a beneficiarios de cada una de las licitaciones adjudicadas. La primera tanda de licitaciones que realizó el Plan incluyó la ejecución de 1790 viviendas distribuidas en estos cinco departamentos de la provincia, de las cuales 300 se destinaron inicialmente al AMGR, aunque solo en el barrio *Ciudad de los Milagros* se terminaron construyeron finalmente 537 viviendas. El programa AIPO articula distintas financiaciones, por ejemplo, en el área de vivienda un 15% del FONAVI provincial debe ser destinado para estas viviendas, sin embargo, esta financiación constituyen fondos que deben ser reintegrados finalmente por la secretaría de Desarrollo Social a cada una de las reparticiones correspondientes y por lo tanto, se encuentra sujeta a los vaivenes del presupuesto provincial.

En el caso del barrio *Ciudad de los Milagros*, el Ministerio de Obras Públicas realizó primero un censo de los ocupantes de *La Rubita* que aceptaron las condiciones de ser trasladados.^[11] Luego el *Plan Tierras* realizó las gestiones para comprar el nuevo terreno para localizar las viviendas y transfirió su propiedad al Instituto de Vivienda provincial.^[12] El *Plan Tierras* fue también el que proyectó el loteo correspondiente, con lotes de aproximadamente 10 x 20 metros de lados. Luego el Instituto de Vivienda elaboró los pliegos correspondientes a la obra y licitó por etapas su ejecución. Las empresas provinciales de servicios de agua potable (SAMEEP) y energía eléctrica (SECHEP) se ocuparon de la provisión de estos servicios básicos, cuyo costos fueron también incluido dentro de la financiación realizada por el Instituto de Vivienda a la Secretaria de Desarrollo Social.

Las historias habitacionales de Ana y Claudia son ilustrativas de muchas otras y contienen relatos de su migración rural, hacinamiento en viviendas precarias, etcétera. Pero, pese a haber participado en una ocupación que tuvo resonancia política, ellas nunca se involucraron en política, antes ni después de la ocupación, ellas solo querían tener una casa en la ciudad. Claudia formó pareja y vivió con su marido y una hija durante tres años en la casa de su suegra, en Barranqueras. Ana, vivió con su marido y seis hijos, durante veintitrés años en Resistencia en la casa de su suegra, donde a fines del año 1997 se hacían las reuniones de organización de los beneficiarios del barrio, hasta que finalmente pudieron acceder a una nueva casa. La vivienda que

le proveyó el AIPO es un prototipo estándar y mínimo de 38 m² aproximadamente, constituido, en casos de áreas urbanas por dos habitaciones, un baño y una galería con mesada ubicada en terrenos que generalmente miden 10 x 20 o 25 metros de lados. En áreas rurales, en cambio, este prototipo cuenta con dos habitaciones, una galería y con una letrina y un fogón fuera de la vivienda, ubicada en terrenos de mayores dimensiones. Las viviendas se construyeron en distintas etapas licitatorias y se entregaron también por etapas. Al igual que todos, Ana y Claudia recibieron a su favor un Acta de Compromiso de carácter provisorio, una vez completada la escrituración, ellas deben pasar a hacerse cargo del pago de la luz, el agua y los impuestos correspondientes. En tanto tramitan la escrituración, no pueden ceder sus derechos en ninguna forma, ni en venta, ni en préstamo, ni en alquiler. No obstante hay muchas familias que han vendido o cambiado sus viviendas.^[13] A los beneficiarios iniciales, se sumó también la población de los alrededores que reclamaron ser adjudicatarios, por esta razón el Instituto de vivienda debió adquirir otro lote en el mismo área, al que se le agregaron otras 82 viviendas, es por eso que actualmente en el barrio habitan 537 familias.

Si bien estos prototipos fueron pensados para ser completados por los destinatarios en el futuro, los mismos reflejan cabalmente la disminución del estándar de la calidad habitacional con relación a la que el Estado realizaba bajo el modelo de producción anterior. Así mismo, la calidad de las obras también dista mucho de las realizadas por el modelo anterior.



Imagen 1. Ilustra la situación de dos prototipos apareados de los que fueron construidos en el barrio *Ciudad de los Milagros* donde una vivienda prácticamente no ha sido modificada, mientras que la otra sí.

A pesar de esto, Ana y Claudia están conformes por tener su propia casa y han tratado de adaptarse al nuevo hábitat, pero sus maridos en cambio pusieron mucha resistencia a mudarse cuando les adjudicaron las viviendas por la distancia a los lugares de trabajo. Es éste el mayor

problema que tiene el barrio, incluso para ellas. Como a muchos que hoy habitan en *Ciudad de los Milagros* mudarse al barrio les significó un cambio importante en su vida cotidiana con relación a la ciudad. Ellas comentan que la localización es *"muy lejos, muy lejos aparte acá cuando llueve por acá no puedo ir, tengo que pegar la vuelta y en aquellos lados es muy oscuro a mi me robaron la bicicleta en esa oscuridad."* Es que el barrio, está muy afuera de la ciudad y se encuentra prácticamente «desconectado» del tejido urbano. Toda su infraestructura vial es de tierra y prácticamente no tiene mantenimiento, además casi nadie tiene auto allí. Está a 40 minutos del centro en colectivo, pero además, la única línea de transporte público que llega hasta el barrio pasa cada hora aproximadamente durante el día, aunque no siempre con regularidad. Hay otra línea de colectivo que llega hasta las 500 Viviendas de Barranqueras, que es un barrio FONAVI construido en los años 80 y que cuenta con mayor equipamiento social, pero que dista a unas 25 cuadras del barrio *Ciudad de los Milagros*, claro que solamente durante el día, los colectivos no van a estos barrios durante la noche porque temen ser asaltados. Las informantes resumen que para ir al centro les lleva aproximadamente dos horas. Cuentan: *"una vez le llevamos al bebé de ella al Pediátrico (hospital localizado en el centro de la ciudad) y dos horas y media estuvimos esperando el colectivo" (...)* *"mas yo con la plata del colectivo justito... (...)* *el colectivo es una eternidad y para tomar un colectivo en las 500 y venir caminando en el solazo no te va porque... las criatura se te asolan..."*. Además señalan: *"Acá no hay nada, si necesitas algo tenés que ir a Barranqueras, necesitás un teléfono tenés que ir allá cerca de las 500, por ejemplo se enferma un chico a la noche y tenés que ir trotando porque no encontrás un auto, un colectivo nada, los remis no quieren entrar y la iluminación..."* *"ni aparecen, ni cuando hay elecciones no hay ningún móvil que te venga a buscar... este barrio es como que no existe..."*



Imagen 2. Se observa un paisaje urbano típico del barrio.

El Proyecto urbano inicial del barrio incluía un lugar para una plaza, equipamiento escolar, equipamiento de seguridad –destacamento policial– y de salud, que cada repartición pública específica debía completar según la disponibilidad de sus recursos. Situación muy parcialmente cumplimentada.



Imagen 3. Se observa el estado actual de la plaza del barrio.

En cierta forma el barrio 500 viviendas ubicado a 25 cuadras, suple las carencias de servicios y equipamiento del barrio Ciudad de los Milagros, ya que a cinco años de vivir allí muchos llevan a sus hijos a la escuela de aquel viejo barrio, hasta tanto se termine de construir el edificio escolar. Cuentan: *“acá escuela hay pero es un galpón grande donde están divididos.”* Es que la escuela primaria funciona en un refugio para inundados construido con fondos internacionales del PREI administrado por la SUPCE en parte del espacio previsto originalmente para el equipamiento de seguridad. Se trata de un galpón que se ha dividido en su interior con paneles. Además señalan los informantes del barrio que *“centro de salud no hay, hay un camioncito (...) móvil, atiende muy poco, atiende más los miércoles, que es cuando le vacunan a los bebés, a los chicos... pero de ahí los días que realmente están enfermos que se yo..., que dos por tres pasan accidentes acá no hay nada quien te puede dar una mano quien le puede socorrer al accidentado que esté acá cerquita, no hay nadie, acá siempre... ahora se abrió ahí el centro de salud que está todo lindo pero no... no inauguran todavía, está hermoso está pero no hay nada”*.



Imágenes 4 y 5. Puede observarse a la izquierda el flamante centro de salud recientemente inaugurado, aunque sin prestaciones reales aún y a la derecha, al fondo del centro de salud, el refugio para inundados donde actualmente funciona la escuela del barrio, frente a él una sala rodante de atención médica.

En el barrio también funciona un comedor comunitario municipal para niños hasta cinco años que depende de la municipalidad de Barranqueras y hay además dos iglesias: una evangelista que funciona en una casa y una católica en un espacio que en el proyecto urbano inicial se previó para tal fin, el edificio de la capilla aún no está terminado. No obstante allí se realizan actividades con chicos de varias edades promovidas desde la parroquia y también reuniones barriales promovidas por los técnicos del sistema AIPO.



Imagen 5. Se observa el estado en que se encuentra la construcción de la capilla.

Un elemento importante de diferenciación entre vecinos se relaciona con el momento en que recibieron las viviendas, dado que en cada etapa los grupos eran mas o menos homogéneos, las primeras casas entregadas fueron a la comisión que junto a los funcionarios del gobierno

provincial organizó las listas y trámites para la adjudicación de viviendas a quienes se anotaron como ex ocupantes de *La Rubita* después adjudicaron las casas a quienes tenían mayor cantidad de hijos y por último a las parejas jóvenes con un hijo. Estas etapas coinciden con la intervención de las distintas empresas que participaron en la construcción de las viviendas, o sea que la diferenciación por grupos se refuerza con la diferenciación de las terminaciones de los diferentes grupos de casas. Debido a este criterio el grado de asociatividad de los vecinos no es buena y se encuentran diferenciados entre ellos: *"No son reunidos (...) no vienen los de allá al fondo, y los de acá adelante..."* las actividades comunitarias que implicaban organización, que llevaron a cabo para completar los requisitos para ser adjudicatarios (vinculadas a recaudar fondos para la movilidad y trámites, etc.) se terminaron cuando les adjudicaron las casas. Actualmente las actividades comunitarias están mediadas por el Estado, se vinculan al cumplimiento de la contraprestación laboral del Plan Jefas y jefes de hogar que constituye el único ingreso seguro de la mayoría de los habitantes de *Ciudad de los Milagros*

5. CONCLUSIONES

El retrato de las condiciones de vida urbana del barrio *Ciudad de los Milagros*, resumido en el punto anterior, es factible de encontrarlo en numerosos barrios periurbanos del AMGR que fueron construidos durante los años noventa en el marco de los nuevos programas de vivienda de interés social vinculados a la atención focalizada de la pobreza. Mediante el mismo se ha pretendido caracterizar sobre la calidad de vida urbana en las áreas residenciales producidas por estas nuevas formas de intervención de la política estatal en el campo habitacional. Pero no ha sido solamente este el objetivo de la presente ponencia, en ella principalmente se ha pretendido también establecer algunas relaciones más profundas entre las reformas estructurales ocurridas en la Argentina durante los años noventa y los cambios operados en las políticas habitacionales durante este mismo periodo. En términos generales, la ponencia ha pretendido:

En primer lugar, caracterizar someramente las reformas estructurales implementadas en la Argentina durante los años noventas, considerándolas como una coronación del acelerado proceso de concertación, centralización y extranjerización del capital que se inició en este país, a partir de la implementación de un nuevo modelo de acumulación a mediados de los años setenta, que fue cuando se abandonó el anterior modelo de desarrollo basado en la producción industrial y en una alianza diferente de intereses sectoriales, para iniciarse la adopción de políticas más acordes con los nuevas demandas de los capitales financieros internacionales.

En segundo lugar, la ponencia ha pretendido caracterizar someramente las transformaciones en las políticas sociales que estas reformas trajeron aparejadas, señalando que las mismas estuvieron orientadas ha desmontar las políticas de cortes integradoras y universales que el Estado argentino intentó construir durante el modelo de acumulación anterior, para

implantar nuevas formas de políticas sociales, caracterizadas como compensadoras y de atención selectiva (y clientelar) de la pobreza, que tuvieron un efecto regresivo sobre la sociedad argentina porque ayudaron a consolidar la pobreza y a atomizar y fragmentar el campo social de los damnificados por estas reformas estructurales.

En tercer lugar, la ponencia ha pretendido analizar la manera en que estas transformaciones impactaron en el campo de la producción estatal de la vivienda de interés social, señalando que los cambios operados se basaron en una conceptualización diferente de la vivienda. Mientras que bajo el modelo de acumulación anterior se tendió a situar a la producción de vivienda de interés social como un importante instrumento económico y social de la sociedad salarial, durante los años noventa, su producción se orientó casi exclusivamente a formar parte de las nuevas políticas sociales dirigidas a asistir regresivamente a los sectores sociales afectados por las reformas económicas implementadas.

En cuarto lugar, tomando como referencia el principio básico a partir del cual se configuró el espacio urbano público moderno, basado centralmente en una clara diferenciación entre «lo público» y «lo privado» a partir de la cual se circunscribió al ámbito privado para la expresión de las diferencias económicas y sociales y al ámbito público como el ámbito de la integración y igualdad social, y que dio como resultado en el campo urbano una ciudad segregada espacialmente de acuerdo a las diferencias económicas pero integrada socialmente a partir de un tejido urbano público integrador e igualador, se intentó también caracterizar los efectos que trajeron aparejadas las nuevas formas de intervención de la política estatal habitacional sobre la calidad de vida urbana en las áreas residenciales de aquellas áreas metropolitanas donde fueron aplicadas intensamente, como el caso del AMGR.

En este sentido, a través del estudio de caso del barrio Ciudad de los Milagros, se ha pretendido poner en evidencia la manera en que la nueva política habitacional ha contribuido conjuntamente con las políticas sociales a la fragmentación del espacio urbano residencial, expresado principalmente en el aislamiento, la segregación y la fijación o inmovilización territorial de la pobreza. Aspectos todos ellos que no han hecho más que contribuir a la reproducción de las condiciones de pobreza que estas políticas supuestamente fueron diseñado para combatir.

Cabe finalmente señalar que el objetivo mayor de esta ponencia no es más que ayudar a pensar un horizonte diferente para las políticas habitacionales y sociales, centrado el mismo principalmente en una mayor integración y equidad para la sociedad argentina. Un horizonte que las políticas habitacionales oficiales por ahora no se animan a avizorarlo. ^[14]

Julio de 2004.

5. BIBLIOGRAFÍA

ATTÍAS, Ana María

2002. "La capacidad de gestión de las áreas sociales municipales". En: Cuaderno Urbano N° 3, FAU-UNNE, FAU-UNLP.

BANCO MUNDIAL

[1992] 2000. Informe N° 19992-AR. Versión Español. Un *Pueblo Pobre en un País Rico. Informe de la Pobreza en Argentina*.

BARRETO, Miguel Ángel

2004. *Transformaciones de la vida urbana de Posadas y Resistencia a fines de los años noventa. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público*. Tesis doctoral en proceso de evaluación. Programa de postgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

2002. "El crecimiento de las ciudades Intermedias del NE Argentino en el contexto de las transformaciones regionales". En: Cuaderno Urbano N° 3, FAU-UNNE, FAU-UNLP.

2001. *El espacio urbano y la vida urbana de la ciudad moderna*. Comunicación presentada en la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCyT-UNNE. <http://www.unne.edu.ar>.

BARRETO, Miguel Ángel / BENITEZ, María Andrea / ATTÍAS, Ana María

2003. "Política Social, pobreza, identidad y fragmentación". En: *Suena la campana de palo. Ensayos de escucha a los pobres*. Buenos Aires, Centros de Estudios Salesianos de Buenos Aires.

BARRETO, Miguel Ángel, ZAVALA, José

2004. "Articulación vertical de la inversión urbana en el Nordeste Argentino. Reflexiones sobre la experiencia del Banco Mundial durante la década del '90". En: *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* Edición N° 90. Instituto de Estudios Urbanos y Regionales, Facultad de Arquitectura, Diseños y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

2002. "Programa de Vivienda Rural e integralidad productiva en el Chaco. Mejoramiento del hábitat rural o primacía de reproducción política." En: *Vivienda y calidad de vida en los asentamientos rurales*. Memorias del IV Seminario Iberoamericano. Red XIV-E del Cyted-Habited. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile.

BENÍTEZ, María Andrea

2002. "Movimientos sociales y expansión urbana: Las ocupaciones de tierras en la ciudad de Resistencia". En: Cuaderno Urbano N° 3, FAU-UNNE, FAU-UNLP.

BASUALDO, Eduardo

2001. *Concentración y centralización del capital en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

BORJA, Jordi

2002. "La ciudad y la nueva ciudadanía". En: *La Factoría* N° 17. <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm>.

1997. "Ciudadanía y espacio público". <http://www.clad.org.ve/0032801.html>

ESPING ANDERSEN, Gosta

2001. "¿Burócratas o arquitectos? La reconstrucción del Estado Benefactor en Europa". En: *Presente y futuro del Estado de Bienestar*. El debate Europeo. Miño y Dávila editores / SIEMPRO, Buenos Aires.

FIDEL, Carlos Hugo

2004. "Peculiaridades e interrogantes de la Política Económica, Social y Habitacional en la Argentina. La década del '90". URBARED. <http://www.urbared.ungs.edu.ar/index.php>.

HARVEY, David

1998. La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amourrortu editores, Buenos Aires.

HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN

1996. Informe Argentino sobre desarrollo humano. Senado de la Nación Argentina, Buenos Aires.

JACOB, Jane

1973. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid. Península.

LEFEVBRE, Henry

1969. *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península.

1971. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona, Península.

PEÑALVA, Susana

2000. "Retirada del Estado, flexibilidad neoliberal y desintegración social a la luz de un enfoque insitucionalista. Efectos y consecuencias sociales del proceso privatizador a partir de una revisión del caso Somisa". En: *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

RODULFO, María Beatriz; LUIS, Ángel Luis

2000. "La privatización de los servicios públicos y las necesidades básicas insatisfechas de la población pobre". En: *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

SECRETARIA DE VIVIENDA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

Manual programa de Mejoramiento habitacional e Infraestructura Básica.

ZAVALA, José

2004. *State housing reshaped in Argentina: searching for social achievements*. Tesis doctoral en proceso de evaluación, sometido al Architectural Association, Open University, Londres. Financiado por FAU-UNNE y CONICET Argentina.

2002. "Descentralización, programas focalizados y corporativismo político en los municipios del Chaco". En: Cuaderno Urbano N° 3, FAU-UNNE, FAU-UNLP.

[1] Los Proyectos de Investigación son: "Suburbanización residencial y pobreza en las ciudades intermedias del Nordeste Argentino. Hacia un mejoramiento participativo del espacio urbano público" e "Inventario tipológico digitalizado del total de acciones habitacionales en la provincia del chaco, década 1992-2002", ambos radicado en la Secretaria General de Ciencia y Técnica bajo la identificación PI 652 y respectivamente, radicados en el IPUR el primero y en el IIDVI el segundo, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

[2] En base a Barreto (2004).

[3] Estas reformas también desmontaron otros mecanismos de redistribución de ingresos que anteriormente disponía el Estado hacia la población en general, porque las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, eliminó importantes transferencias indirectas de ingresos a través del incremento de las tarifas de los servicios y de subsidios de determinados bienes (Rodulfo y Luis, 2000: 165-164). Además, la oferta de maximización potencial de rentabilidad realizada a través de las licitaciones para atraer inversores, ha generado fallas de competencia y formas monopólicas privadas que favorecieron aún más este incremento de precios de tarifas (Informe argentino sobre desarrollo humano, 1996).

[4] Durante este periodo la vivienda de interés social fue conceptualizada como un bien industrial de producción masiva y estándar.

[5] Definiendo que los pobres en relación a los no pobres: Tienen familias más numerosas, son familias más jóvenes con coeficientes de dependencia mucho más altos, tienen tasas de desempleo mucho mayores, tienen menos años de escolaridad, tienen mayor probabilidad de trabajar en el sector informal, etcétera.

[6] Los dos proyectos de investigación que sustentan este trabajo firmaron con el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco (IPDUV) un Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica para la construcción de una base de información sobre las acciones de la política habitacional pública, que a su finalización se obtendrá fidedignamente la cantidad y tipo de soluciones habitacionales implementadas en el Área Metropolitana del Gran Resistencia.

[7] Según Borja: "No es suficiente promover viviendas «sociales», ya que puede ser una forma de fabricar áreas de marginalidad. Hay que hacerlas integradas en el tejido urbano, accesibles y visibles, comunicadas y monumentalizadas, en conjuntos o áreas diversas socialmente, con actividades que generen ocupación y servicios. Y sobre todo, con espacio público de calidad" (Borja, 2002).

[8] Este caso de ocupación de tierras marcó un punto de inflexión en la forma de producción de las ocupaciones ilegales en Resistencia. Sobre este tema Ver Benítez, 2001y otros.

[9] Información en base a entrevistas realizadas a quien se encontraba a cargo del Subprograma de Vivienda del AIPO y a quien se encontraba a cargo de la dirección del Plan Tierras en febrero de 2003.

[10] El Departamento San Fernando es donde se localiza la ciudad de Resistencia, capital de la provincia e integrante principal de los cuatro municipios del AMGR, en el mismo habita alrededor de un tercio de la población provincial y ha experimentado durante los años noventa un proceso de crecimiento mucho más acelerado que el resto de la provincia como producto de la migración de población pobre proveniente de áreas rurales y de localidades de su ámbito de influencia provincial (Barreto, 2002). Sólo a título indicativo hay que tener en cuenta que en mayo de 2002, la provincia del Chaco tenía según as estadísticas oficiales un 73,4 % de su población viviendo debajo de la línea de pobreza y 44,4% debajo de la línea de indigencia.

[11] Con ellos se realizó una componenda autenticada, no obstante, de este grupo original han quedado 40 familias sin ser finalmente relocalizadas porque no fueron posteriormente identificadas debido al alto grado de movilidad informal que dispone este sector social.

[12] La compra se realizó mediante una convocatoria a personas y entidades que tuvieran terrenos en las afuera de la ciudad, a partir de la cual se hizo un listado por orden de mérito en base a las condiciones y a las mejores aptitudes de los mismos. El terreno adquirido se ubica en relación al de la ocupación a una distancia aún más lejana de la ciudad de Resistencia dentro de un área descampada del Municipio de Barranqueras. Últimamente para viviendas AIPO el Instituto de Vivienda licita las obras con provisión de terreno incluidas, donde las empresas proponen determinados opciones de localización a partir de las cuales se realiza la elección. Este sistema es ya muy similar al que tenía el FONAVI de los años '80 y por el cual se urbanizaron las áreas periurbanas de la ciudad.

[13] “Lamentablemente, (...) la gente no se si porque no le cuesta o no está acostumbrada, vende, cede o cambia por un vehículo u otro bien y muchas veces vuelven a los ranchos, no en todos los casos pero hay un porcentaje elevado de gente que cambia la vivienda y vuelve al rancho. (...) nosotros creemos que es porque se les saca de el área donde siempre han vivido, pero muchas veces es por ignorancia (...) Hay que hacer un seguimiento e incluso se hizo en una oportunidad y uno no sabe donde está la falla.” (De las entrevistas realizadas a los funcionarios mencionados).

[14] Mientras se finalizaba de escribir esta ponencia el Gobierno Nacional anunció el lanzamiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas, que contempla la construcción de 120 mil unidades habitacionales, con una inversión cercana a los 3900 millones de pesos que tiene como objetivo central la creación de unos 360 mil puestos de trabajo estacionales en todo el país. De los anuncios realizados nada para indicar que se comience ha pensar a la vivienda de manera diferente, es decir, no como un objeto aislado puesto en cualquier lugar, sino como componte de un sistema social y espacial integrado.