

Criterios de selección de terrenos para viviendas de interés social. Indicadores actualmente en desarrollo para la Provincia de Mendoza, Argentina.¹

Selection criteria for land social housing

Indicators under development for the Province of Mendoza, Argentina.

Arq. Silvina Liceda²

Resumen

El objetivo de la presente investigación en desarrollo es integrar criterios vinculados al hábitat en una herramienta de gestión que permita una mejor toma de decisión en cuanto a la selección de terrenos para viviendas de interés social; logrando así en un mediano y largo plazo una intervención más sostenible en el territorio.

El tema de estudio presenta un alto grado de complejidad para abordar su análisis debido a los diferentes actores y fuerzas que intervienen en la decisión de localización de los conjuntos habitacionales, esta multidimensionalidad está dada por lo social, lo económico – financiero, lo político – administrativo, lo legal – notarial y lo territorial - ambiental.

La metodología utilizada es a través de un enfoque sistémico que permite contemplar las relaciones que se establecen entre los distintos elementos que conforman el sistema territorial.

Esta herramienta se encuentra actualmente (2007-2008) en desarrollo como Tesis de la “Maestría en Ordenamiento Territorial con orientación en Planificación Estratégica” (Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, Mendoza) y está siendo aplicada desde el año 2007 en el Instituto Provincial de la Vivienda de Mendoza (aprobada por Resolución N° 732/07).

Palabras clave: Ordenamiento territorial / Gestión territorial / Desarrollo sostenible / Hábitat

Abstract

The objective of this research is to develop criteria linked to a habitat management tool that enables better decision-making regarding the selection of sites for social housing, thus achieving a medium and long term a more sustainable in the territory.

The subject of study presents a high degree of complexity to address their analysis due to the different actors and forces involved in the decision of the location of housing, this multidimensionality is given by the social, economic - financial, political - administrative This site - notarized and territorial - environment. The methodology used is through a systemic approach that gives the relationship between the various elements of the territorial system.

This tool is currently (2007-2008) developing the thesis of "Master of Land Management to Strategic Planning Guidance" (Department of Geography, Faculty of Arts, UNCuyo, Mendoza) and is being implemented since 2007 at the Provincial Housing Mendoza (adopted by Resolution No. 732/07).

Keywords: Territorial Management / Land management / Sustentable development / Habitat

¹ Conferencia presentada en el “IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial” Encuentro Internacional Interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Noviembre de 2007. Mendoza, Argentina. Fecha de aprobación: 20/12/2008 – Fecha de publicación: 31/12/2008.

- Este trabajo puede considerarse un estado de avance del proyecto de Tesis “Criterios de Selección de Terrenos para viviendas de interés social” de la Maestría en “Ordenamiento Territorial con orientación en Planificación Estratégica”, dictada por el Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. El mismo está siendo aplicado en el Instituto Provincial de la Vivienda de Mendoza por Resolución N° 732/07.

² MsC. en Ordenamiento Territorial. Trabaja actualmente en el Instituto Provincial de la Vivienda.

Introducción

La construcción de viviendas de interés social ejerce en forma permanente un fuerte impacto sobre el territorio. Esto queda comprobado al ver como en Mendoza, tanto en su Área Metropolitana como en las otras ciudades y centros intermedios, el crecimiento ha estado marcado por la presencia de barrios de viviendas de interés social.

Este crecimiento muy pocas veces, ha contado con un estudio previo de desarrollo integral del territorio provincial. Generalmente la elección del emplazamiento para la construcción de dichos conjuntos habitacionales ha estado marcada por la urgencia social y los menores costos de compra de terreno.

Ante esta realidad, se considera importante estudiar cuales son los criterios de selección de terrenos para viviendas de interés social necesarios a fin de aportar una visión integral del terreno y su entorno para una mejor toma de decisiones en cuanto a localización de vivienda social.

Para ello se está elaborando una herramienta de evaluación de impacto territorial que pueda prever el impacto que un futuro conjunto habitacional va a producir en su entorno la cual **debe ser aplicada previo a la compra del terreno.**

Esta herramienta se está desarrollando como tesis de la "Maestría en Ordenamiento Territorial con Orientación en Planificación Estratégica" y actualmente se encuentra en aplicación en el Instituto Provincial de la Vivienda de Mendoza (aprobada por Resolución N° 732/07) **estableciéndose la obligatoriedad de su aplicación** como condición necesaria para cualquier tramitación de crédito para compra de terreno y/o construcción de viviendas ya sea de carácter centralizado o descentralizado. Se ha logrado la transferencia de su aplicación a los 18 Municipios que componen la Provincia de Mendoza ya que es a través de ellos que las Organizaciones de la Sociedad Civil requieren crédito al Instituto Provincial de la Vivienda para acceder a una vivienda social.

Para lograr su óptimo resultado es necesario generar un importante cambio cultural basado en la **coordinación de todos los actores involucrados en el proceso de construcción de vivienda social** (Organizaciones de la Sociedad Civil, Municipios, Instituto Provincial de la

Vivienda, Otros Organismos del Estado con ingerencia en el territorio, Proveedores, Prestadoras de Servicios, Empresas, otros).

Marco Teórico

Se pone el énfasis en que las mayores crisis de sostenibilidad ambiental se producen en las ciudades ya que el **desarrollo urbano** ha tenido diferentes expresiones a través del tiempo y según las diferentes épocas históricas fue haciendo prevalecer un aspecto sobre otro, expresión de lo cual se plasma en nuestras ciudades. De todos los aspectos a considerar (económicos, sociales, culturales, estéticos y físico-naturales) muchas veces el desarrollo urbano se ha visto reducido a concepciones o estereotipos geométricos de ordenación del espacio sin el conocimiento previo de las oportunidades y condicionantes del territorio para acoger dichas concepciones, y otras veces las leyes del mercado y el juego de los grupos de interés del sistema se han manifestado en la evolución espontánea de las ciudades cuya tendencia de desarrollo nos ha llevado hacia el desequilibrio territorial. En este sentido es que el espacio urbano se ha transformado en el encuentro de las más importantes tensiones sociales, frente a ello, los gobiernos junto con el resto de los actores sociales que intervienen en este espacio han comenzado a explorar el espectro de oportunidades que favorezcan la implementación de respuestas y de cambios por medio de la innovación institucional.

De esta forma el **desarrollo sostenible** emerge desde la visión de los gobiernos como un principio de acción dirigido a la protección de bienes estratégicos para el desarrollo equilibrado del territorio desde lo local, regional, nacional y global.

A continuación se expresan conceptos vertidos en **Ciudad y Sostenibilidad: Desarrollo Urbano Sostenible** (Rod Burgess, “La Ciudad Inclusiva”, Cuadernos de la Cepal, Santiago de Chile, 2003) y en el texto titulado “**La CEPAL y los desafíos de América Latina y el Caribe hacia el Desarrollo Sostenible**”³:

Hacia finales de los ochenta se formaliza la “**teoría del desarrollo sostenible**” que desde aquel momento se propuso como el paradigma dominante del desarrollo. La definición más compartida de “desarrollo sostenible” es la del Informe Brundtland de 1997, según la cual *el desarrollo es sostenible si satisface las necesidades de las generaciones presentes sin*

comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades. Esta definición se retomó y amplió en la Declaración de Río (Naciones Unidas, 1992) y a partir de los años noventa se propusieron numerosas interpretaciones de las cuales el consenso difundido denota que **en el concepto de “desarrollo sostenible” han entrado a formar parte estable tres dimensiones fundamentales: la ambiental, la socioeconómica y la espacial,** desde la escala local a la mundial.

Los avances teóricos y las políticas introducidas luego del Informe de Brundtland y del Programa 21 tuvieron dos efectos principales: la afirmación de la **dimensión ambiental** en la planificación urbana y en la arquitectura, y el reconocimiento de que cada intervención que tenga que ver con la organización y con la producción del espacio a cualquier escala debe fundarse en una racionalidad global.

Existe un amplio consenso entre los autores analizados respecto del hecho de que en una fase de fuerte crecimiento de la urbanización y de la globalización económica, social y cultural, las ciudades no pueden ser analizadas como sistemas “cerrados”.

El impacto ambiental del crecimiento urbano se hace sentir de manera creciente fuera de los confines urbanos; las ciudades han dado siempre lugar a “sistemas ecológicos sombras” utilizando los recursos y las reservas del territorio circundante; podemos concluir así que **las políticas deben ser sostenibles en todos los niveles,** del local al mundial. Esto significa mirar a las ciudades no como fenómenos independientes, sino al interior del sistema de relaciones con las áreas rurales, las regiones, las otras ciudades y sistemas de ciudades, los mercados nacionales y el espacio económico mundial.

Si además y especialmente por el tema que nos ocupa, dentro de la población de un territorio consideramos aquél grupo de personas que necesitan del apoyo del Estado para cubrir su necesidad de vivienda, es decir, una de las necesidades básicas del ser humano para vivir con dignidad, es entonces que toma su real dimensión la urgencia de que a través del Estado se rompa con las leyes del mercado en cuanto a los valores inmobiliarios del suelo y la vivienda para lograr una más justa y equitativa distribución de las oportunidades de vivir en un hábitat apropiado por parte de los sectores más vulnerables.

³ Texto preparado sobre la base de la presentación que hizo el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. José Antonio Ocampo en la Reunión Consultiva Regional sobre Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (19 al 21 de enero de 2000)

En este sentido es que se menciona lo que expresa Roberto P. Guimarães en “La Sostenibilidad del Desarrollo entre Rio – 92 y Johannesburgo 2002: eramos felices y no lo sabíamos” en cuanto al **papel del Estado**, expresando que es *único* porque trasciende la lógica del mercado mediante la salvaguarda de valores y prácticas de justicia social y de equidad e incorpora la defensa de los llamados derechos difusos de la ciudadanía, *necesario*, porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de “bienes comunes” que no pueden ser producidos por actores competitivos del mercado; e *indispensable*, porque se dirige a las generaciones futuras y trata de aspectos y procesos caracterizados por ser no-sustituibles. Cobra aún más importancia cuando se reconoce que la **gobernabilidad** se funda hoy en las posibilidades de superación de la pobreza y la desigualdad.

Las nuevas bases de convivencia que proveen de gobernabilidad al sistema político requieren por tanto de un nuevo **paradigma de desarrollo** que coloque al ser humano en el centro del proceso de desarrollo, que considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, que proteja las oportunidades de vida de las generaciones actuales y futuras, y que, por ende, respete la integridad de los sistemas naturales que permiten la existencia de vida en el planeta.

La Política de Vivienda de Interés Social en Mendoza

La demanda habitacional de los sectores que requieren apoyo del Estado en la Provincia ha sido y es cada vez más creciente, por lo que la construcción de viviendas de interés social ejerce en forma permanente un fuerte impacto sobre el territorio.

La elaboración y ejecución de Proyectos, Programas y Políticas Públicas de Vivienda tiene un doble impacto:

- sobre los territorios, en cuanto a la distribución espacial de las actividades y el establecimiento de reglas de apropiación y asignación funcional del espacio.
- sobre la territorialidad, ya que determina las posibilidades de relación entre los actores.

Por lo que podemos decir que la política habitacional es una herramienta fundamental en la estructuración del territorio y un factor que promueve el desarrollo económico, social y productivo de la sociedad.

La política de vivienda de interés social provincial ha ido sufriendo transformaciones a través del tiempo al ritmo de nuevos enfoques teóricos, de cambios de paradigmas políticos y económicos y de las diversas situaciones sociales por las que ha atravesado el país y la Provincia de Mendoza en particular.

A fin de resumir brevemente sus principales etapas podemos decir que su fuerte presencia en el territorio se inicia con la **creación del Instituto Provincial de la Vivienda** que tiene su origen institucional por Ley 1658 del año 1947, de profundo contenido social y dedicada específicamente al tema de la vivienda popular. La ejecución de las obras se efectuó de manera **centralizada** mediante el sistema de contratación de Empresas Constructoras; Sistema que fue paulatinamente modificándose en cuanto a la obtención de los fondos utilizados y de sus Programas de Vivienda.

Durante la **década de los ochenta**, el modelo tradicional de política habitacional estuvo basado, en una lógica de provisión de viviendas por parte del Estado sin participación de los destinatarios en el marco de un enfoque **sectorialista** y **cuantitativista** en el que se privilegia la construcción de vivienda masiva sin considerar la integración de las mismas en el medio en que se inserta, ni las distintas necesidades de acuerdo a la diversidad de la demanda.

Los conjuntos habitacionales en esta época eran de gran envergadura, dentro de los cuales se destaca la construcción del conjunto habitacional "La Gloria" con 1.389 viviendas, destinadas mayormente a población de erradicación de villas y la construcción del barrio más grande hasta la fecha: "Dolores Prats de Huisi" con 1.700 viviendas, ambos en el departamento de Godoy Cruz.

Este Sistema fue modificándose paulatinamente en cuanto a la obtención de los fondos utilizados y de sus Programas de Vivienda.

La transformación más importante se inició con el Plan de Gobierno Provincial 1987 – 1991 que plantea el desafío de encarar el problema habitacional de la Provincia desde el conjunto de la sociedad y ya, a partir del Decreto N° 3462 del año 1992 se formaliza el proceso de **descentralización y desestatización** de la Política Habitacional de la Provincia.

Se afianza así el concepto de “solución habitacional” y la participación de numerosos actores: Gobierno Provincial, IPV, Municipios y la Sociedad Civil (Entidades Intermedias, Empresas, Consejo Técnico Provincial, etc.).

A partir de la **década de los noventa**, podemos decir entonces que Mendoza participa en el marco nacional a través de un modelo de política habitacional caracterizado por la incorporación de, entre los actores anteriormente mencionados, **Municipios y OSC** (Organizaciones de la Sociedad Civil) **como actores clave**.

Mediante principios y programas innovadores, se anticipa a otras provincias en la implementación de una política basada en la descentralización efectiva hacia los municipios, la participación de la comunidad, la ampliación de la oferta habitacional, la transformación de la obra pública en obra privada y el abandono por parte del Estado del rol de productor de viviendas.

En esta etapa descentralizada son principalmente las Organizaciones de la Sociedad Civil las que adquieren el terreno y elevan al Municipio el proyecto habitacional y son los gobiernos locales los que tienen la facultad de priorizar los emprendimientos y los presentan al IPV (Instituto Provincial de la Vivienda) para el otorgamiento de crédito.

Es así que cuando los proyectos son presentados por los municipios ante el IPV es muy difícil revertir este proceso debido a que los beneficiarios llevan erogado no pocos gastos en la compra del terreno y en la mayoría de los casos, además, han pasado varios años de espera para acceder al crédito de vivienda.

Los conjuntos habitacionales que se realizan a partir de la descentralización y hasta la fecha son de menor envergadura de un promedio aproximado de 50 viviendas y se distribuyen en

todo el territorio provincial; sin embargo en su mayoría se localizan contiguos a los barrios ya existentes aumentando las áreas socio - residenciales homogéneas.

A partir del año 2004 y como consecuencia de la Política de Vivienda Nacional que fortalece su rol como productor de viviendas a fin de reactivar la economía y poner fin a la recesión y al desempleo⁴, se implementan diversos Programas Federales de Construcción de Viviendas (Plan Federal I, Plan Plurianual de Construcción de Viviendas) que intervienen en el territorio fuertemente triplicando el promedio histórico de viviendas anuales ejecutadas por el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda).

Asimismo se ponen en marcha Planes Federales de Mejoramiento del Hábitat (Mejoramiento Habitacional, Emergencia Habitacional, Infraestructuras y Obras Complementarias) y Planes Federales orientados básicamente al mejoramiento de recursos físicos y humanos referidos a las temáticas específicas de Áreas de Desarrollo Urbano⁵ y de mejoramiento del Recupero de la cartera de créditos de los Organismos de Vivienda Provinciales.

En Mendoza se implementan los Planes Federales de Construcción de Viviendas adaptando el modelo nacional a las características propias de la política habitacional provincial, teniendo que superar específicamente en relación a sus implicancias territoriales, **restricciones en cuanto a:**

- Los tiempos en que debían presentarse los proyectos, que, de no hacerlo se perdían los cupos asignados.
- El crédito es sólo para construcción de viviendas, no incluyendo la compra de terreno por lo que se priorizó a aquellas entidades que ya contaban con terreno (en general también urbanizado, como remanente de un anterior crédito IPV). A pesar de ello, se ha aumentado significativamente la cantidad de terrenos adquiridos por el IPV mediante licitación pública, lo que conlleva a que las Empresas Constructoras que han ofertado estos terrenos han vuelto a intervenir en la “localización” de los conjuntos de viviendas.

⁴ “... priorizar en el marco de la política de obra pública la ejecución de viviendas por su efecto multiplicador y generador de empleos” (CNV, 2003:3)

⁵ En el Marco del Plan Federal de Fortalecimiento de Áreas de Desarrollo Urbano (Convenio firmado en el año 2005 entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y el IPV) es que se encuadra la creación de la Comisión de Ambiente, Hábitat y Vivienda dentro del ámbito de Planificación Estratégica y la implementación de la Planilla de Evaluación del Entorno de Terrenos en el IPV Mendoza.

- De los requisitos se desprende que está **dirigido fundamentalmente a áreas urbanas**, por lo que resultó un esfuerzo de gestión muy importante lograr una distribución de proyectos con equidad territorial en todos los departamentos de la Provincia incluidas sus zonas rurales.

Dentro de este proceso de descentralización, las **responsabilidades e incumbencias** de los diferentes actores en la Política Provincial de Vivienda han seguido los vaivenes de la democracia, de los gobiernos de turno y de una legislación poco clara, desactualizada, heterogénea y con falta de integración y complementariedad.

De lo antes expuesto surge que una de las debilidades más significativas del modelo de Política habitacional, es la forma que asume la intervención del sector habitacional en el territorio, donde el **factor costo-suelo** es el elemento principal de decisión para la **localización de los emprendimientos**, decisión marcada por la urgencia social, escasez de recursos, **falta de planes de ordenamiento territorial** y falta de una legislación propicia, lo que ha generado en algunos casos fuerte impacto en áreas periféricas carentes de infraestructura y equipamientos adecuados o con sus capacidades colapsadas, generando asimismo una expansión no ordenada de los límites urbanos, baja densidad, alto grado de segregación socio - espacial, desigualdad de oportunidades y un mayor costo social para las familias de escasos recursos; además de un mayor costo para el Estado que deberá atender en un mediano y largo plazo estos desequilibrios no previstos inicialmente.

Objetivo General:

Crear una herramienta aplicable a corto plazo que permita tener una visión integral de las características del terreno y su entorno y del impacto que el conjunto habitacional proyectado va a producir.

Con esto se pretende aportar con una herramienta de gestión que permita una mejor toma de decisión con respecto a la localización de los conjuntos de vivienda de interés social y así contribuir en un mediano y largo plazo a lograr un desarrollo más equilibrado y equitativo del territorio.

Objetivos Particulares:

- a) **Definir los criterios** de selección de terrenos con relación a su localización.
- b) **Identificar y priorizar las variables e indicadores** que atiendan a la caracterización del entorno del terreno donde se propone un conjunto habitacional de interés social.
- c) **Aplicar la herramienta resultante** en la evaluación de terrenos urbanos, suburbanos, rurales y de secano.
- d) **Ajustar** el instrumento conforme a las pruebas piloto (casos de estudio).
- e) **Realizar** la transferencia del instrumento definido al Instituto Provincial de la Vivienda y Municipios de Mendoza.

Hipótesis

Si a través de la creación de una herramienta de gestión se vinculan criterios ya en aplicación y se incorporan otros relacionados al hábitat, se podrá lograr una visión integral del terreno y su entorno para una mejor toma de decisiones en cuanto a localización de vivienda social.

Metodología – Enfoque Sistémico

El tema de estudio presenta cierta complejidad para abordar su análisis debido a los diferentes actores y fuerzas que intervienen:

- Sistema Provincial de la Vivienda compuesto por: Instituto Provincial de la Vivienda, Municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil, Empresas Constructoras, beneficiarios.
- Otros Organismos del Estado Provincial y Nacional (Ministerio de Educación, Salud, Desarrollo Social, etc.).
- Entes Prestadores de Servicios (energía eléctrica, agua potable, red cloacal, telefonía, otros).
- Mercado del suelo y de la vivienda (inmobiliario).
- Sociedad en general.
- Sistema Ambiental modificado por la implantación del hombre en el medio natural.

Los mencionados actores y fuerzas se encuentran en el eje de procesos sociales muy profundos donde el **equilibrio** entre la **estructura social** y la **estructura espacial** se hace muy difícil.

A partir de esta complejidad surge que **el enfoque debe ser sistémico**, ya que brinda la posibilidad de contemplar las relaciones que se establecen entre los distintos elementos que conforman el sistema territorial, el que va a verse modificado cada vez que se elija un terreno para viviendas de interés social.

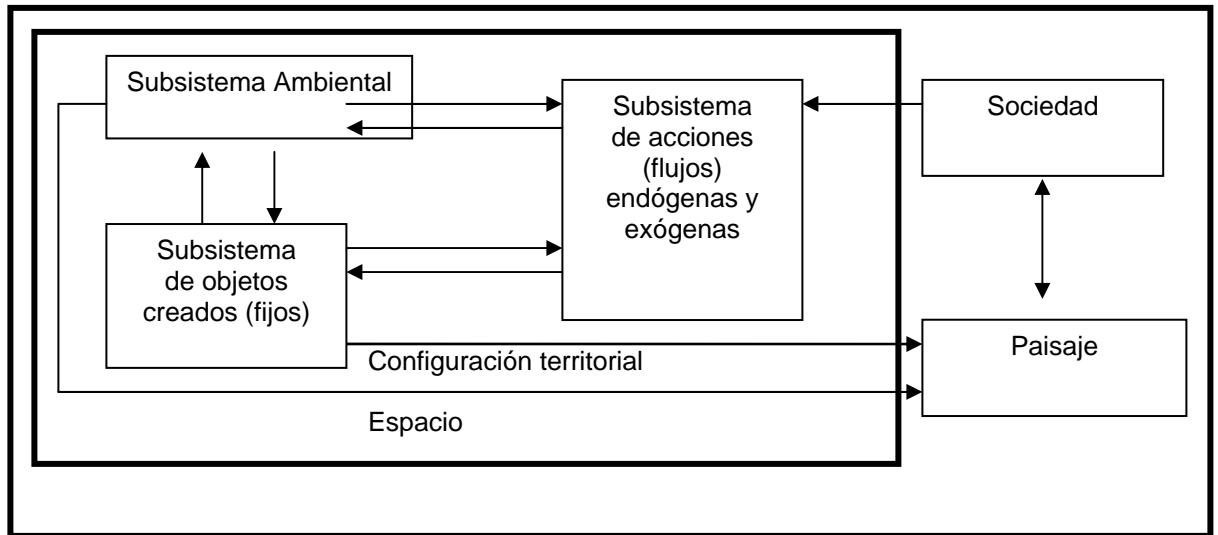
Para este fin se consideran las particularidades de algunos conceptos vertidos por Milton Santos (2000), el que puede encuadrarse en la corriente crítica radical de la geografía. Estos conceptos han sido expresados con anterioridad en el trabajo del Taller Integrador de la MOT (2002-2004)⁶ por el grupo que desarrolló: "Transformaciones en el uso del suelo de las áreas periurbanas: un espacio de flujos" del que formé parte⁷. Ver figura 1.

Es este sistema el que puede reemplazarse por los elementos del caso de estudio con el fin de desarrollar un *esquema conceptual* que guíe el análisis y la definición del instrumento de evaluación de impacto territorial. Ver figura 2.

⁶ Taller Integrador de la Maestría de Ordenamiento Territorial, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, 2002-2004

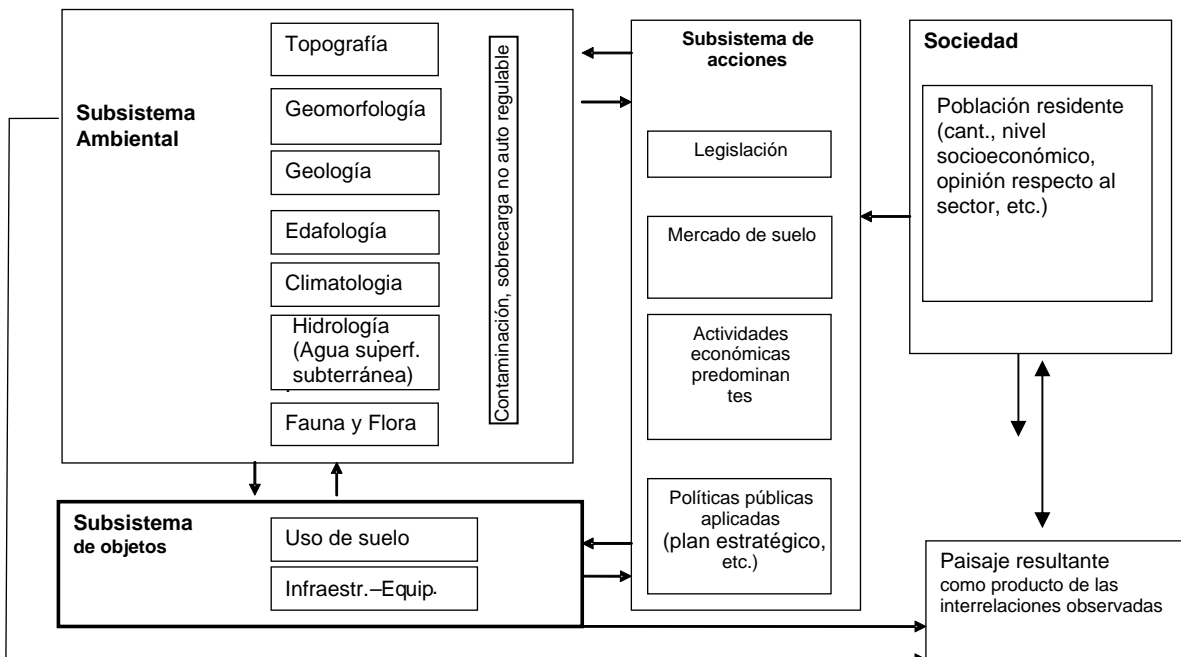
⁷ Grupo: Arq. Verónica D' Inca, Arq. Oscar Rossi, Geog. Fanny Di Fabrizio, Geog. Luisa Scalise, Arq. Silvina Liceda

Fig. N°1: Sistema a aplicar al caso de estudio



Fuente: elaboración por el Grupo del Taller Integrador de la MOT para el Trabajo "Transformaciones en el uso del suelo de las áreas periurbanas: un espacio de flujos", 2002-2004 a partir de Santos, M. (2000)

Fig. N°2: Esquema Conceptual



Fuente: elaboración por el Grupo del Taller Integrador de la MOT para el Trabajo "Transformaciones en el uso del suelo de las áreas periurbanas: un espacio de flujos", 2002-2004 a partir de Santos, M. (2000)

Metodología utilizada

1. Se consultaron **“referentes” de las diferentes Gerencias que configuran el proceso de otorgamiento de crédito en el IPV** para detectar las principales problemáticas que llevan a una mala selección de sitio.
2. Se realizaron **entrevistas semi estructuradas a grupos de “referentes” por Municipio** (con representantes de las Áreas Vivienda, Planificación, Ambiente y Catastro) a fin de determinar cuales eran las dificultades que ellos percibían en el proceso de selección de terrenos para la construcción de vivienda social y el impacto en su territorio.
3. Se realizó el **análisis de la documentación técnica** que presenta la Entidad Intermedia a través del Municipio en el IPV para solicitar un crédito (selección de una muestra de los nuevos **expedientes** ingresados), así como la grilla de documentación técnica solicitada por el IPV a través de los diferentes Programas de Vivienda vigentes.
4. Se seleccionó al azar tres **Pliegos** de Condiciones Generales y Particulares para Compra de terreno a través de Licitación Pública.
5. Se analizaron los **instrumentos utilizados** hasta ese momento en el IPV (previo a la creación de la Planilla de Evaluación del Entorno de los terrenos) para evaluar la localización del terreno o emprendimiento a financiar.
6. Se elaboró una **tabla de doble entrada que contiene las variables e indicadores** que se consideran necesarios en función del **Sistema** planteado en el Proyecto de Tesis a partir de los conceptos de Milton Santos y del **esquema conceptual** que se propone en el mismo, basado en un enfoque sistémico.
7. Se crea la **Planilla de Evaluación del Entorno** que se comenzó a utilizar para evaluar los proyectos presentados en el Plan Federal II⁸ de construcción de viviendas.
8. Se consultó **bibliografía** a los fines de perfeccionar y terminar de definir las variables e indicadores necesarios.
9. Se realizaron **interconsultas con profesionales de “Gestión de Riesgo”⁹**.
10. **Se aprueba por Resolución IPV Nº 732/07** de “Condiciones mínimas de localización que deben cumplir los emprendimientos para ser financiados por el IPV” una versión mejorada de la Planilla de Evaluación del Entorno.

⁸ En este punto se tuvo el asesoramiento de la Arq. Ruth Villarreal solicitado por el IPV.

⁹ Aportes de las profesionales Arq. Laura Acquaviva y Lic. Caren Becerra

11. Se produce una **retroalimentación permanente** en relación a los resultados de la planilla en aplicación y el análisis de puntos críticos ante la respuesta de la misma según el tipo de área en que se aplica.
12. **Se está en proceso de definir el nuevo instrumento** en función de dicha retroalimentación y de nuevas consultas previstas a expertos.
13. Posteriormente se probará en terrenos seleccionados representativos de las diferentes áreas consideradas. Una vez realizado este trabajo de campo se **ajustará** el instrumento y se **transferirá** al IPV y los Municipios.

Instrumento de Evaluación del Entorno de los Terrenos en aplicación actualmente

El principal problema con que nos enfrentamos en cuanto a marco jurídico se refiere, es la falta de una “Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” a nivel provincial por lo cual la normativa existente carece de organicidad, integración y complementariedad. Por su parte, los Municipios cuentan con Ordenanzas de Zonificación que se encuentran con frecuencia desactualizadas y carecen de un estudio de micro – zonificación. Existen algunos Planes de Ordenamiento Municipales pero resultan heterogéneos y asimétricos.

Esto, unido al factor – costo suelo, a la escasez de recursos y a la falta de trabajo coordinado entre los Organismos del Estado con ingerencia en el territorio es lo que genera los principales nudos críticos en el crecimiento residencial y consecuentemente en la configuración del territorio.

El concepto que incorpora la aplicación de la Planilla de Evaluación del Entorno es el de **realizar una evaluación integral de aptitud de localización de un conjunto habitacional previo a la compra del terreno**; además de no requerir erogación de gastos por parte del grupo beneficiario. Esto es de fundamental importancia si consideramos que los grupos de demanda de estas viviendas son los de más bajos recursos y vulnerabilidad social.

De esta manera se crea un instrumento que no sólo permite prever el impacto que se va a ejercer sobre un territorio, sino también, que posibilita a través del conocimiento de todos los factores que intervienen en la localización instrumentar políticas integrales que permitan a los grupos sociales más vulnerables de la sociedad acceder a una “vivienda adecuada”.

Este concepto se rescata del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Observación General 4: El Derecho a una “Vivienda Adecuada” (párrafo 1 del Art. 11) 6º Periodo de sesiones, 1991. En él se incorpora a la **vivienda** el concepto de localización y accesibilidad a los servicios sociales básicos e integración a la ciudad.

*“La vivienda adecuada debe encontrarse en un **lugar** que permita el **acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centro de atención de niños, escuelas y otros servicios sociales**. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda **no debe construirse en lugares contaminados ni en las proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de sus habitantes**”*

La actual metodología de **Evaluación del Entorno** de los terrenos, incluye el análisis del tipo de Área; Sitio; Patrón de Asentamiento; Dinámica de Cambio; Accesibilidad y sus respectivas variables. Se completa la evaluación con un esquema síntesis que contiene información gráfica de la localización del terreno en relación al núcleo principal más cercano, la ubicación del equipamiento del entorno y todo otro dato que sea de particular relevancia (focos de contaminación, barreras, etc.). Ver Figuras 3, 4 y 5.

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

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

Asimismo se da prioridad a los aspectos relacionados **con el Sitio**: estudio de suelo, profundidad de napa freática, medio modificado, amenazas naturales y focos de contaminación; **con el Patrón de Asentamiento**: uso del suelo según código, uso del suelo predominante, ejes de crecimiento y densidad; **con la Accesibilidad**: vial, equipamiento

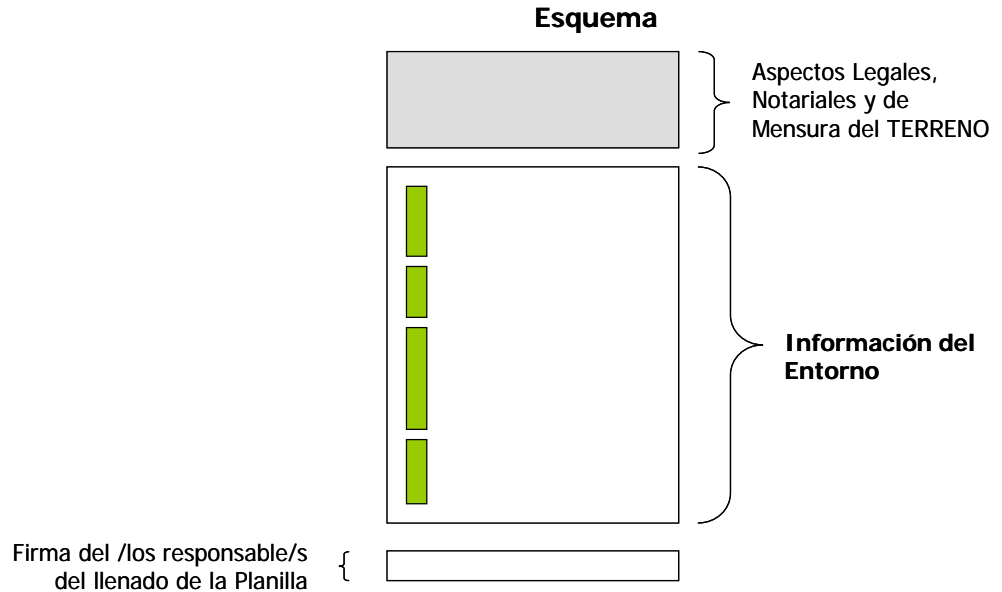
básico y otros equipamientos (deportivo, cultural, seguridad), infraestructura completa, nexos y prestación completa de los servicios urbanos.

En los terrenos localizados en áreas complementarias para **otros usos, rurales y de secano** se considera especialmente la distancia a los centros más cercanos (urbano o de servicio rural), la distancia máxima al equipamiento escolar y centros de atención primaria de salud (1,3 km. como máximo) y la vinculación inmediata o de vecindad con un prestador local del servicio de agua potable (escuela, centro de salud, cooperativas, asociaciones vecinales, etc.)

Fig. Nº3 y 4: Esquema Planilla Evaluación del Entorno en aplicación

Planilla de evaluación del Entorno del Terreno

Modelo Base consensuado con los Municipios en proceso de prueba y ajuste



Cod. Dep.:	Nom. Cat.:
Planilla evaluación del Entorno del Terreno	
Aspectos Legales, Notariales y de Mensura del TERRENO	

	VARIABLES		VARIABLES
AREA	1. TIPO de AREA	DINAMICA de CAMBIO	14. INTENSIDAD de OCUPACIÓN del SUELO
SITIO	2. APTITUD del TERRENO	15. BARRERAS	16. RENOVACIÓN
	3. PROF. NAPA FREÁTICA		
	4. MEDIO MODIFICADO	ACCESIBILIDAD	17. VIAL
	5. RIESGOS NATURALES	18. EQUIPAMIENTO BÁSICO	19. OTROS EQUIPAMIENTOS
	6. FOCOS de CONTAMINAC.	20. INFRAESTRUCTURA	21. NEXOS (a infraestructura básica)
PATRÓN de ASENTAMIENTO	7. USO del SUELO S/ CÓDIGO	22. SERVICIOS URBANOS	
	8. USO del SUELO PREDOM.		
	9. EJES de CRECIMIENTO (determinados por el municipio)		
	10. NIVEL EDILICIO		
	11. DENSIDAD		
	12. NIVEL SOCIOECONÓMICO		
	13. SEGURIDAD		

DETALLE PLANILLA

Fuente: Arq. Silvina Liceda en el marco de elaboración de la Tesis "Criterios de selección de terrenos para viviendas de Interés social" y de su aplicación en el Instituto Provincial de la Vivienda.

Fig. Nº5: Detalle Planilla Evaluación del Entorno en aplicación

Planilla de Evaluación del Entorno del Terreno					
	VARIABLES	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍAS	CALIFICACIÓN	
AREA	1. TIPO de AREA	Se refiere a la ubicación del terreno dentro de la estructura departamental. Los centros de servicio rurales consolidados se consideran dentro de las áreas complementarias o rurales.	Solo se debe marcar lo que corresponda		
	1.1. Urbana Consolidada <input type="checkbox"/>				
	1.2. Urbana a Consolidar <input type="checkbox"/>				
	1.3. Complementaria <input type="checkbox"/>				
	1.2. Rural <input type="checkbox"/>				
SITIO	3. PROF. NAPA FREÁTICA (bajo el terreno en estudio)	Se debe tener en cuenta la profundidad de la napa freática libre, medida desde el terreno natural en la época de mayor recarga.	< 1 m.	1	1
	Entre 1 y 2 m.		2		
	Entre 2 y 3 m.		3		
	> 3 m.		4		
PATRON de ASENTAMIENTO	9. EJES de CRECIMIENTO (determinados por el municipio)	Se debe fijar la existencia o no de Planes de Desarrollo Municipal y establecer si el terreno se encuentra dentro de las áreas priorizadas por los municipios de crecimiento o consolidación de zonas residenciales.	no responde a áreas priorizadas por el municipio	1	4
			responde a áreas priorizadas por el municipio	4	
ACCESIBILIDAD	18. EQUIPAMIENTO BÁSICO	Se define a la cantidad de equipamiento existente, ubicado en una envolvente particular para c/u y que no se encuentre saturado o que, con obras menores, pueda ser puesto en servicio.	sin equipamiento	1	3
	18.1. Educativo pre primario y primaria estatal		sin acceso por saturación	2	
			semisaturado	3	
			Con disponibilidad	4	
	18.2. Centro de Salud estatal	IDEM	DETALLE PLANILLA		

Fuente: Arq. Silvina Liceda en el marco de elaboración de la Tesis "Criterios de selección de terrenos para viviendas de Interés social" y de su aplicación en el Instituto Provincial de la Vivienda

Nuevo Instrumento de Evaluación del Entorno de Terrenos

En función de la retroalimentación permanente en relación a los resultados de la planilla en aplicación, el análisis de puntos críticos en la respuesta de la misma según las diferentes zonas y de nuevas consultas a expertos se está en proceso de definir un nuevo instrumento que se probará en terrenos seleccionados representativos de las diferentes áreas consideradas.

Este nuevo instrumento trata de superar las falencias que se han detectado de la planilla en aplicación, en cuanto a que la misma responde a áreas urbanas, resultando negativo el valor

resultante para áreas rurales o de secano debido al peso de las variables: nivel edilicio, renovación, densidad (en general muy bajas) e infraestructuras (que en la mayoría de los casos sólo se cuenta con accesibilidad a agua potable y energía eléctrica).

Además, en estos casos es fundamental analizar variables como **cercanía a las fuentes de trabajo** (para propiciar la retención de población rural) y la conformación de pequeños Centros de Servicios que permitan el acceso a los equipamientos sociales básicos y la conectividad a través del transporte público a los centros poblados más cercanos, generando así una mejor calidad de vida a estos pobladores.

Otro factor importante que se ha considerado es la adopción de **valores críticos** por grupo de variables, para poder determinar con claridad un umbral admisible que no se desdibuje en la valoración total de las variables. Ejemplo: Aptitud del Medio Físico Ambiental Vs.

Morfología Urbana. Ver Figura N°6

Una vez realizado este trabajo de campo se **ajustará** el instrumento y se **transferirá al IPV y Municipios**.

Fig. N°6: Nuevo Instrumento de EIT



Fuente: Arq. Silvina Liceda en el marco de elaboración de la Tesis "Criterios de selección de terrenos para viviendas de Interés social"

Resultados Obtenidos

La aplicación de la Planilla de Evaluación del Entorno ha permitido la realización de, por lo menos, 160 evaluaciones de terrenos priorizados por los Municipios para proyectos de vivienda social con una profundidad que antes no se había logrado.

Además, en algunos casos en que a través de dicha evaluación se pudo prever un impacto negativo en su entorno, se logró revertir el proceso de construcción de vivienda social e iniciar los mecanismos de selección de un terreno nuevo¹⁰ y en otros casos se logró iniciar acciones de mitigación relacionadas a las variables que resultaron negativas¹¹.

Se ha iniciado un proceso de cambio cultural con relación a la transferencia de información y mayor coordinación interinstitucional¹².

Resultados esperados

Se espera, que una vez probado y ajustado el instrumento responda no solo a áreas urbanas, sino también a áreas complementarias, rurales y de secano; reflejando sintéticamente la diversidad de realidades territoriales y permitiendo un rápido análisis para una mejor toma de decisión en cuanto a la localización de terrenos para viviendas de interés social.

Asimismo, esta herramienta compone en sí un cuerpo de variables territoriales que puede ayudar a las entidades intermedias, municipios, IPV y otros actores sociales, tanto a definir una mejor localización de conjuntos habitacionales como a realizar una auditoría externa del cumplimiento de criterios y condiciones mínimas aplicables a un desarrollo territorial sostenible.

¹⁰ Ejemplo: Terreno comprado con anterioridad por la entidad intermedia "Rio Sud Tunuyán" para la construcción de 24 viviendas en Rivadavia, hoy desestimado y en proceso de llamado a licitación pública para compra de un nuevo terreno a través de financiamiento IPV

¹¹ En la mayoría de los casos se buscó atender la accesibilidad a los equipamientos sociales básicos y/o obras complementarias faltantes a través de su financiamiento.

¹² Ejemplo: mayor coordinación con otras áreas municipales, no sólo Vivienda (Planificación, Ambiente, Catastro), transferencia de información con DGE, IDR, otros Organismos del Estado.

Conclusión

Como **conclusión** se puede decir que **la relación equidad – medio ambiente** exige atender el tema de la distribución equitativa de costos y beneficios en torno al uso y acceso de los recursos naturales y servicios ecológicos.

La transición hacia un estilo de desarrollo sostenible que promueva simultáneamente estos objetivos junto con las metas de crecimiento económico e integración social, exige innovación en la formulación de políticas públicas, romper inercias institucionales y modificar la legislación transversalmente para incorporar la dimensión ambiental y territorial en todos los sectores y aspectos de la vida pública y privada.

Adicionalmente a la modernización de las políticas ambientales del Estado, el desafío a vencer es **proponer instrumentos innovadores** que permitan fortalecer la acción local, la participación de todos los actores, un nuevo equilibrio entre Estado y Mercado, así como incorporar la noción de territorio, entendido éste no solo como espacio físico sino también incluyendo al conjunto de las características que le pertenecen (tejido social, dinámicas de desarrollo, entre otras). Aparece así el **territorio**, concebido como una construcción desarrollada por estrategias de actores, enraizada política y culturalmente- que se han apropiado de un espacio (Raffestin, 1981 y 1996 y Claval, 1978).

Se propone con esta investigación aportar en tal sentido, es decir, al poder determinar e integrar los criterios necesarios a tener en cuenta para lograr una mejor localización de los conjuntos de vivienda social, se podrá contribuir a lograr en un mediano y largo plazo un desarrollo equilibrado del territorio en beneficio de todos los actores sociales, reduciendo los costos de inversión que tarde o temprano el Estado deberá hacer frente así como las externalidades ambientales negativas.

Bibliografía

BURGESS, Rod (2003). *“Ciudad y Sostenibilidad: Desarrollo Urbano Sostenible”*. Cuadernos de la Cepal 88 “La Ciudad Inclusiva”, Santiago de Chile, 2003.

GÜIMARAES, Roberto (2002). *“La Sostenibilidad del Desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo 2002: eramos felices y no lo sabíamos”*, Santiago de Chile, 2002.

GUDIÑO DE MUÑOZ, María Elina (2005). *Glosario de términos: Cátedra de “Geografía Económica”* de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNCuyo, Mendoza, Argentina.

INFORME MISIÓN DE INVESTIGACIÓN, (2004). *“El derecho a la vivienda en Argentina: Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina”*, Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE).

LICEDA, Silvina; D'INCA, Verónica; DI FABRIZIO, Fanny; SCALISSE, Luisa; ROSSI, Oscar (2004). *“Transformaciones en el uso del suelo de las áreas periurbanas: un espacio de flujos”*, Taller Integrador de la Maestría en Ordenamiento Territorial, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, Mendoza, Argentina, (2002-2004).

MARCO ESTRATÉGICO PARA LA PROVINCIA DE MENDOZA 2012, (2004). Elaborado por el Consejo Asesor Permanente de la Universidad Nacional de Cuyo, SEU – UNCuyo, Mendoza.

OCAMPO, José Antonio (2000). *“La CEPAL y los desafíos de América Latina y el Caribe hacia el Desarrollo Sostenible”*, CEPAL - Serie Seminarios y Conferencias: texto preparado sobre la base de la presentación que hizo el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. José Antonio Ocampo en la Reunión Consultiva Regional sobre Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, 19 al 21 de enero del 2000.

PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General 4: El Derecho a una “Vivienda Adecuada” (párrafo 1 del Art. 11) 6º Periodo de sesiones, 1991.

RAFFESTIN, Claude (1981), *Pour une géographie du pouvoir*, Ed. LITEC, Paris, France.

RAFFESTIN, Claude (1996), *préface de OFFNER, Jean Marc et Denise PUMAIN, Réseau et territoires. Significations croisées*, Éditions de l'Aube, Paris, France.

CLAVAL, Paul (1978), *Espace et pouvoir*, P.U.F., Paris, France.

RODULFO, María Beatriz, (2006). *“Impacto de los planes masivos en la estructura urbana”*. Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano Honorable Cámara de Diputados de la Nación presentado para el Seminario: FONAVI: La importancia de la Vivienda Social en la Argentina, Buenos Aires, 9 de noviembre de 2006.

RODRIGUEZ, Marcela; BUTHET, Carlos; Scavuzzo, José; TABORDA Alberto y otros (2004). *“Indicadores de Resultados e Impactos – Metodología de Aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular”*, Coalición Internacional del Hábitat y Agencia de Cooperación para el Desarrollo MISEREOR, Alemania.

SANTOS, Milton (2000). *“La Naturaleza del Espacio: Técnica, Tiempo, Razón y Emoción”*, Barcelona, Ed. Ariel S.A.

SANTOS, Milton (1986). *“De la Totalidad al Lugar”*, Madrid, Oikos – tau.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DE LA NACIÓN (2000). *“Guía Metodológica para Estudios de Planeamiento Urbano”*, Convenio Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – CAVERA.

WRIGHT, LLOYD. *“Guía para la Evaluación de Suelos y Valoración de Sitios”*, elaborado por el Servicio de Conservación de Recursos Naturales del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Washington, D.C.