

# Aislamiento territorial de la pobreza urbana. Política habitacional social de los '90 en la Argentina: el caso "Ciudad de los Milagros" (AMGR, Chaco)

Miguel BARRETO\* & Andrea BENÍTEZ\*\*  
& María FERNÁNDEZ\*\*\* & Marta GIRÓ\*\*\*\*  
& José ZAVALA\*\*\*\*\*

\* Arquitecto. Profesor adjunto e investigador Universidad Nacional del Nordeste y del CONICET (Argentina).

\*\* Arquitecta, Profesora adjunta e investigadora de la Universidad Nacional del Nordeste.

\*\*\* Licenciada en trabajo social y personal de apoyo del CONICET.

\*\*\*\* Arquitecta, profesora adjunta e investigadora de la Universidad Nacional del Nordeste y personal de apoyo del CONICET.

\*\*\*\*\* Arquitecto doctorando en el Architectural Association Londres.

**RESUMEN:** El artículo describe y analiza la interrelación entre las políticas sociales y habitacionales durante la década pasada en la Argentina a partir del estudio de caso del barrio "Ciudad de los Milagros", ubicado en el área metropolitana del Gran Resistencia, en la Provincia del Chaco. El trabajo pretende poner en evidencia la manera en que estas políticas han contribuido a una mayor fragmentación del espacio urbano residencial, produciendo aislamiento y fijación o inmovilización territorial de la pobreza. Aspectos, que no han hecho más que contribuir a reproducir la pobreza que estas políticas quisieron aliviar.

**DESCRIPTORES:** Política de vivienda. Pobreza. Aislamiento socio territorial. Argentina.

## I. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LOS AÑOS '90 Y LA POLÍTICA HABITACIONAL

El Programa de ajuste estructural (AE) de corte neoliberal implementado en la Argentina durante los años noventa, basado en los lineamientos fijados por los organismos multilaterales de crédito en el llamado "consenso de Washington" (WILLIAMSON, 1990), no solo implicó un profundo reordenamiento de las políticas

vigentes hasta entonces en la Argentina, sino que –como ya se ha señalado en numerosas oportunidades– dejó como saldo consecuencias sociales muy negativas en la sociedad.

En el campo económico, el AE terminó de desmontar el modelo de desarrollo industrial de "sustitución de importaciones" (afectado inicialmente por la dictadura militar de 1976-1983) e instauró un nuevo esquema basado en la valorización financiera y la extranjerización de la economía (BASUALDO, 2001a, 2001b), que dejó como consecuencia

Recibido: 02.02.2006. Revisado 20.03.2006

E-mail: mabarreto@arnet.com.ar

El presente trabajo es resultado de una actividad de articulación entre dos Proyectos de Investigación llevada a cabo entre Agosto del 2003 y Agosto del 2004. Los proyectos estuvieron radicado en la Secretaria General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina) bajo la dirección

de Miguel Barreto y Marta Giró respectivamente, con lugar de trabajo en el IPUR el primero y en el IIDVI el segundo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de esta universidad. Una versión previa de este trabajo fue presentado como ponencia en el Segundo Congreso de Políticas Sociales, realizado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) entre el 15 al 17 de septiembre de 2004.

una fuerte concentración de las riquezas, un incremento de las desigualdades y del desempleo estructural, que en combinación con la “flexibilización” laboral, alentó una importante precarización e informalización de las condiciones laborales que trajeron aparejados altos niveles de exclusión, conflictividad social y pobreza.

En el campo de la organización administrativa del Estado, el AE modificó la relación que la Nación mantenía hasta entonces con las provincias mediante una descentralización de funciones, a través de la cual el gobierno nacional transfirió a los gobiernos provinciales y locales muchos de los servicios, inmuebles y tierras fiscales que antes le pertenecían, sobre la base de un esquema diferente de coparticipación de los recursos públicos que acentuaron aún más los desequilibrios regionales existentes. Los cambios en este campo modificaron los roles de los Estados provinciales y municipales, que debieron hacer frente a una serie de nuevas competencias para las que en muchos casos no estuvieron suficientemente preparados (ATTÍAS, 2002; ZAVALA, 2002), situación que alentó una importante degradación de la calidad institucional de los servicios públicos, cuando no la desaparición de algunos de ellos (Ferrocarril, etc.). A partir del AE el gobierno nacional abandonó la gestión centralizada y relativamente autónoma de sus políticas de desarrollos territoriales para comenzar a actuar sobre la base de un conjunto de nuevos programas de financiación internacional que intervinieron de forma selectiva sobre el territorio nacional (BARRETO & ZAVALA, 2004)<sup>1</sup>.

En el campo de las políticas sociales, el AE modificó la anterior forma de regulación de la

relación entre el capital y el trabajo, y en términos generales, implicó el abandono del incipiente Estado benefactor que había desarrollado la Argentina y que le había permitido adquirir la distintiva característica en el contexto latinoamericano de ser un país semiindustrializado que contaba con algunas instituciones sociales de integración y políticas redistributivas, propias del modelo de la “sociedad salarial” (CASTEL, 1997), afectando su forma de intervención social de tipo solidaria y universalista de gestión centralizada y estatizada, por una de carácter más selectiva y descentralizada, que abrió a la gestión privada la prestación de sus funciones sociales a los sectores más integrados de la economía formal y se reservó para sí la atención de los problemas de exclusión y pobreza desde un enfoque de atenuación de los costos sociales de la nueva política económica<sup>2</sup>.

La nueva intervención social se basó en la conceptualización de la pobreza desarrollada en los años noventa como problema multidimensional y heterogéneo<sup>3</sup>, factible de ser atendida de manera selectiva a través de la «focalización» mediante un sinnúmero de programas específicos<sup>4</sup>. El basamento teórico de esta atención fue el “Desarrollo Social”, definido éste por tres conceptos claves: “capital social”, “participación comunitaria” y “fortalecimiento de la sociedad civil”<sup>5</sup>.

En este nuevo contexto la política habitacional también experimentó profundos cambios. Hasta entonces ella había estado fuertemente influida por el paradigma modernizador del desarrollo y del Estado Benefactor europeo, dirigida principalmente a sostener la demanda de la industria de la construcción (YUJNOVSKY, 1984) proveer de

<sup>1</sup> Un aspecto significativo del AE que influyó en el deterioro social fue la privatización de los servicios públicos, que implicó incremento de tarifas antes subsidiadas y no contempló provisión de servicios sociales ni inversiones de infraestructura en áreas no rentables (ALEXANDER, 2000).

<sup>2</sup> Este enfoque se basó en el supuesto de que el nuevo modelo económico traería a largo plazo resultados sociales positivos y que la pobreza y exclusión serían superada por el desarrollo de la economía de mercado, por eso tuvo un fuerte sentido compensatorio o de contención a los efectos del ajuste y no un carácter estructural de superación.

<sup>3</sup> Estas nociones dejaron de entender a la pobreza como una situación social determinada únicamente por la carencia de ciertos niveles de ingresos económicos mínimos (LP), o de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), para conceptualizarla como un proceso complejo y multifacético en el que además participan en su determinación diferentes dimensiones socio-culturales, tales como la educación, la salud, la marginación física, social y cultural, la vulnerabilidad ambiental, la inseguridad, los derechos políticos, las diferencias de géneros,

edades y étnicas, e incluso su forma subjetiva de percepción, determinando en las posibilidades de combinación de sus múltiples dimensiones, una gran heterogeneidad de situaciones.

<sup>4</sup> La focalización fue una herramienta de gestión diseñada para identificar las diferentes situaciones de pobreza conceptualizadas y asignar eficientemente el gasto social a quienes correspondía, producto de una “innovación” en la gestión que los organismos internacionales de créditos y de asistencia impusieron al Estado Argentino –que actuó como mero gerente– corrigiendo sus malas experiencias Africanas anteriores.

<sup>5</sup> El capital social fue concebido como posible de construirse participativamente mediante el fortalecimiento de las relaciones comunitarias, consideradas como activos económicos importantes para la reversión de los factores de pobreza. Y el fortalecimiento de la sociedad civil, mediante el desarrollo de la capacidad operativa y gerencial de los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil (ONG's) y de los pobres, bajo los preceptos de la gestión asociada, se constituyó en el eje de la implementación participativa de la política social.

viviendas “llave en mano” a la clase asalariada formal, cuyos supuestos teóricos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) Consideraba que la sociedad Argentina seguía un camino inevitable hacia el desarrollo económico y pleno empleo formalizado, y concebía a la vivienda como un componente utilitario y funcional de respuestas a las necesidades de alojamiento de los asalariados.
- b) Asumía a la vivienda como un componente de los derechos sociales que el Estado debía garantizar a los asalariados como mecanismo de redistribución de ingresos en el marco de una economía capitalista con fuerte regulación Estatal (Estado Benefactor / Economía Fordista-Keynesiana).
- c) Concebía a la producción estatal estandarizada y masiva de vivienda como una política económica anticíclica que garantizaba la demanda a la industria de la construcción y contribuía a la reactivación industrial y a la generación de empleo (BARRETO & ZAVALA, 2002).

Aquella política de vivienda fue aplicada por el Estado Nacional de forma centralizada, básicamente a través del Fondo

Nacional de la Vivienda (FONAVI) y el Banco Hipotecario Nacional (BHN) orientados hacia dos segmentos asalariados diferentes: El FONAVI subsidiaba la producción habitacional de los sectores más bajos de la escala de asalariados formales, mediante un impuesto generalizado al salario que constituía un seguro solidario para los trabajadores que no podían acceder a la vivienda por medios propios y 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<sup>6</sup>.

A partir del AE esta conceptualización de la política habitacional cambió drásticamente. En concordancia con el desmontaje de las instituciones del Bienestar, el FONAVI progresivamente fue desfinanciado, en 1992 pasó a componerse de un porcentaje del impuesto a los combustibles –perdiendo el sentido de fondo solidario que anteriormente tenía– y a ser administrado de manera descentralizada por los gobiernos provinciales, que mediante el nuevo pacto de coparticipación de los recursos federales, pudieron utilizar sus fondos para gastos corrientes (pagar salarios, etc.), primero hasta un 50% y desde el 2002 hasta el 100% de los mismos<sup>7</sup>.

**FIG. 1. Síntesis de Programas de servicios habitacionales sociales en los 90's, según organismos y tipos de soluciones**

Cantidad de Programas Federales	Ministerios Intervinientes	Variables de soluciones contenida en los programas						
		A	B	C	D	E	F	G
13	5	6	5	5	4	4	9	6
Cantidad de Programas Provinciales	Ministerios Intervinientes	Variables de soluciones contenida en los programas						
		A	B	C	D	E	F	G
4	2	3	1	1	1	1	4	1

**Referencias**

- A: Construcción de vivienda nueva con infraestructura nueva
- B: Mejoramiento de vivienda existente
- C: Regularización dominial
- D: Asistencia técnica para la formulación de proyectos de las comunidades
- E: Trabajo social para el empoderamiento de la comunidad
- F: Provisión de infraestructura básica
- G: Provisión de equipamiento comunitario

Fuente: Elaboración de José ZAVALA en función a la información del ANEXO.

<sup>6</sup> Es importante destacar que este esquema no contemplaba atención alguna a los sectores sociales excluidos que vivían hacinados, en asentamientos irregulares o viviendas precarias. Para el paradigma dominante los mismos terminarían tarde o temprano incluidos por el desarrollo económico. Durante el gobierno democrático de Alfonsín, en el que la recesión económica se agudizó, el BHN intentó instrumentar una política habitacional

orientada hacia estos sectores que no superó la instancia experimental.

<sup>7</sup> En 1990 el Fondo era de 1.400 millones, en 1999 de 700 millones y en 2002 prácticamente había desaparecido. Entre 1991 y 1999 el FONAVI tan sólo construyó 327.350 viviendas (Informe Misión de Investigación, 2004), cubriendo apenas un poco más del 10% del déficit cuantitativo oficial estimado a inicios de esa década (3.000.000 de unidades aproximadamente).

En base a los lineamientos de los organismos internacionales, el nuevo esquema promovió dos vías de acción, la primera, fuertemente impulsada por el Banco Mundial, buscó facilitar la participación de los agentes privados de la economía, concentrando su preocupación más en mejorar la oferta de viviendas merced a políticas crediticias que en contrarrestar su demanda mediante producción subsidiada de vivienda. Esta vía fue implementada principalmente a través del BHN, al que mediante convenios con los institutos provinciales de vivienda, se le transfirió las carteras de deudores de los planes oficiales, para formar un mercado de capitales de hipotecas que fueron transformadas en títulos de deuda, utilizados para financiar a través de los bancos privados créditos hipotecarios a los sectores de ingresos medios-altos y altos (CUENYA, 2000; Informe Misión de Investigación, 2004).

La segunda vía de acción, que es del interés de este trabajo, orientó la producción habitacional en el marco de las nuevas políticas sociales dirigidas a atender a los afectados por el ajuste. A través de esta vía el Estado destinó una porción importante de recursos para atender de manera específica el problema habitacional

de los afectados por la pobreza. Ella operó mayoritariamente fuera del esquema tradicional FONAVI-BHN en base a financiación internacional y al igual que el resto de la política social se basó en el criterio de la focalización para implementar numerosos programas destinados a brindar selectivamente diferentes tipos de soluciones habitacionales a distintas situaciones sociales de pobreza identificadas. La focalización y la concepción heterogénea de la pobreza requirieron una compleja tecnología de gestión y tuvieron dos aspectos complementarios, la diversificación de la política social en diferentes organismos públicos nacionales, provinciales y locales y un sinnúmero de programas específicos. En la FIG. 1 se sintetiza las variables contenidas en los programas habitacionales nacionales y provinciales según sus organismos de aplicación en el área metropolitana donde se localiza el caso de estudio del trabajo. En el Anexo se describen en detalle los programas habitacionales según sus organismos de aplicación y tipos de soluciones brindadas.

Las consecuencias regresivas de la política social de los años noventa, fueron ya ampliamente analizadas en el campo académico<sup>8</sup>. Sin embargo, el estudio del

**FIG. 2. Ubicación del AMGR y tasas de pobreza e indigencia por Línea de Ingresos. Argentina por Regiones. Primer Semestre de 2004**

Áreas Geográficas	Tasa de Pobreza	Tasa de Indigencia
Región Noreste	60,3	30,4
Región Noroeste	56,4	24,5
Región Cuyo	43,7	15,2
Región Gran Bs. As.	42,7	15,2
Región Pampeana	41,2	16,2
Región Patagónica	31,0	12,0
<b>Total aglomerados</b>	<b>44,3</b>	<b>17,0</b>
<b>Área Metropolitana Gran Resistencia</b>	<b>61,0</b>	<b>30,9</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH continua): INDEC.

<sup>8</sup> Como ya sabe, la compleja tecnología de implementación que demandó tanta variedad de programas e instituciones, contrariamente a lo pretendido, resultó ineficiente por excesivos gastos de gestión y de superposición de coberturas; por otra parte el criterio de focalización provocó una fuerte fragmentación de la pobreza, que sumado al sentido asistencialista y clientelar que primó en la utilización electoral de los mismos y el crecimiento

de la demanda que generó la recesión económica, desató una fuerte conflictividad en este campo social (BARRETO & BENÍTEZ & ATTÍAS, 2003). Muchas de estas críticas quedaron reflejadas en los trabajos y debates de los dos congresos de políticas sociales organizados por la Asociación de Políticas Sociales, en la Universidad de Quilmes y Universidad de Cuyo, en los 2002 y 2004 respectivamente.

componente habitacional de estas políticas se encuentra aún en un estado embrionario. Una de las consecuencias centrales que aquí se pretende analizar fue la contribución que los supuestos teóricos de estos programas habitacionales realizaron al aislamiento urbano de muchos habitantes en situación de pobreza que fueron destinatarios de los mismos en ciudades intermedias fuertemente afectadas por este problema, tal como el caso del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) de la Provincia del Chaco, donde ellos fueron aplicados intensamente y se constituyeron en una de las formas de producción predominante del hábitat residencial<sup>9</sup>. Para analizar esto es necesario introducir primero una rápida caracterización del área de estudio.

## 2. EL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN RESISTENCIA

El AMGR es un área metropolitana compuesta por cuatro municipios, entre los cuales se encuentra Resistencia, que es el más importante de ellos y es la capital de la Provincia del Chaco (Argentina). Está ubicada en la Región Nordeste de la Argentina (NEA) y junto a la Región Noroeste (NOA) conforman las regiones geográficas menos desarrolladas y más afectadas por el problema de la pobreza en la Argentina (FIG. 2)<sup>10</sup>.

El AMGR pertenece al Departamento San Fernando, que en el último censo de población (2001) contaba con 361.985 habitantes y en las últimas décadas ha experimentado un mayor crecimiento de población con relación al total provincial (FIG. 3) como producto de la migración de población rural pobre afectada por las transformaciones de la estructura agraria<sup>11</sup>.

Porque si bien el AMGR se encuentra fuertemente afectado por la pobreza, por lo general, en las áreas rurales de la provincia las condiciones básicas de vida rural son peores (FIG. 4). Proceso agravado, a su vez, por gestiones políticas centradas básicamente en la explotación asistencialista de esta situación, con epicentro de atención en el AMGR.

Si bien la pobreza y los asentamientos informales han estado ligados desde hace varias décadas al crecimiento del AMGR, este proceso migratorio, sumado al deterioro social general que durante los años noventa trajo aparejado el AE, la sumieron en una importante crisis urbana, dada entre otras razones a que su crecimiento no fue acompañado por los servicios urbanos, equipamientos e infraestructura necesarios y una proporción importante de los sectores sociales afectados por la pobreza, densificaron y extendieron el tejido del área metropolitana bajo la modalidad de ocupaciones masivas y organizadas de tierras urbanas (BENÍTEZ, 2002), realizadas bajo una compleja trama de conflictos y negociaciones con el poder político local y provincial (BARRETO, 2004a).

En este marco, el crecimiento urbano del AMGR durante los años noventa trajo aparejado la extensión del tejido urbano en base a la conformación de un nuevo cordón periférico informal, caracterizado por muy malas condiciones de calidad de vida urbana, a causa de carencias de equipamientos, infraestructura y servicios urbanos adecuados (FIG. 5), que determinaron graves problemas ambientales de anegamiento, basura, polvo y problemas de transporte, accesibilidad, etcétera. Todo esto en un marco de pobreza, desocupación laboral y fuerte asistencialismo social (FIG. 6).

<sup>9</sup> Entre 1992 y 2002 el FONAVI construyó en el AMGR aproximadamente 9.600 soluciones habitacionales y los cuatro principales programas de esta política, por su parte, proveyeron 4.600 soluciones mediante 36 proyectos (elaboración propia en base a información de los diferentes organismos).

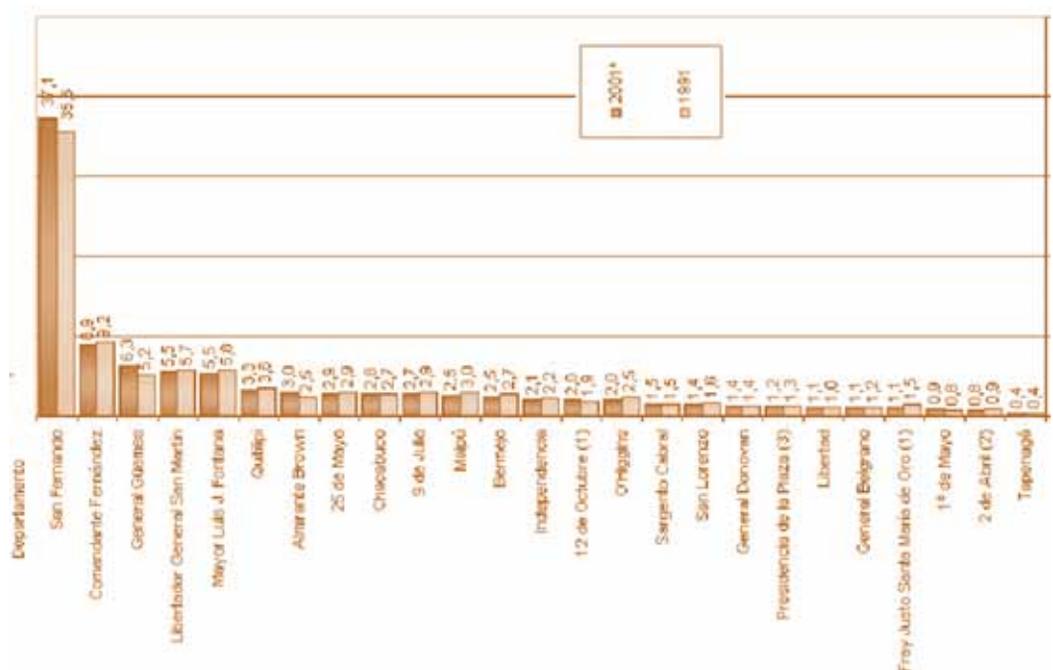
<sup>10</sup> La provincia del Chaco se sustenta básicamente sobre una economía agraria y dispone de un bajo desarrollo de infraestructuras, una alta informalidad laboral y una fuerte dependencia del empleo público y las políticas sociales (PANAIA, 2004; LOZANO, 2002, 2004). Con relación al NEA, un reciente diagnóstico formulado en el Documento "Argentina 2016. Políticas y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial" elaborado por el Ministerio de Infraestructura de la Nación se afirma: "En el NEA los indicadores señalan territorios con un

nivel muy bajo de accesibilidad a los servicios, capacidad casi nula para captar inversiones a través de mercados de capitales privados porque las áreas no resultan interesantes para la inversión productiva. Asociado a ello a avanzado sustancialmente la pobreza: el NEA tiene 35,1% de los hogares con NBI: todos los guarismos de pobreza son los más altos del conjunto nacional. La tasa de empleo es también la más baja: 30,2 de desempleo, junto con el deterioro del ingreso en los últimos años (-25,87%)".

<sup>11</sup> Caracterizada principalmente por la crisis de la agricultura minifundista del algodón y el desarrollo de nuevos cultivos industriales (soja, girasol, etc.), generadores de escasos puestos de trabajos, concentradores de la propiedad del suelo y más ligados a la economía globalizada con escasa fijación de renta en la región (BARRETO, 2002, 2004a).

FIG. 3. Crecimiento y Distribución de Población entre 1991–2001. Provincia del Chaco y municipios del AMGR

	1991		2001		Crecimiento (%)
Provincia de Chaco	839.877	100%	984.446	100%	17,24
<b>AMGR</b>	<b>293.998</b>	<b>35%</b>	<b>361.985</b>	<b>36,8%</b>	<b>23,12</b>
Resistencia	229.212	27,3%	275.962	28%	20,40
Barranqueras	42.578	5,07%	50.823	5,16%	19,36
Fontana	14.436	1,72%	26.745	2,72%	85,27
Vilelas	6.067	0,72%	8.455	0,86%	39,36



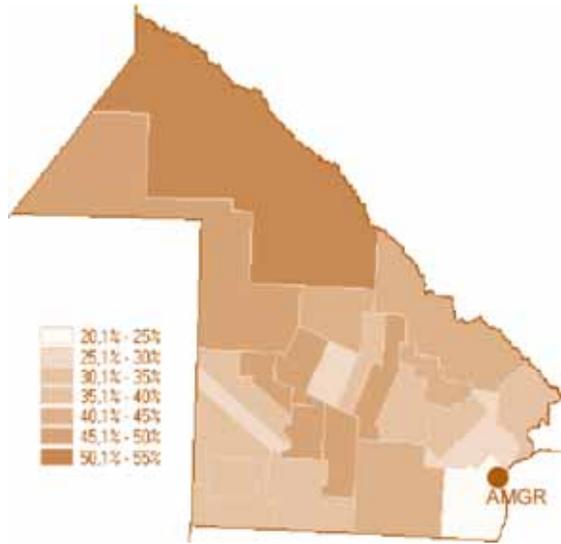
Fuente: Barreto, 2002 (Cifras rectificadas con los resultados definitivos del Censo de Población y vivienda 2001, INDEC).

### 3. LA POLÍTICA HABITACIONAL SOCIAL DE LOS AÑOS NOVENTA EN EL AMGR

Antes de los años noventa la política habitacional, como ya se dijo, había estado regida por el paradigma del desarrollo moderno y el Estado benefactor, que se tradujo en la región, básicamente en la provisión de viviendas nuevas (llave en mano) construidas bajo la forma de conjuntos habitacionales ubicados generalmente en ciertos bordes periurbanos de la ciudad (FIG. 7), compuestos por grupos de viviendas que iban de 200 hasta 1.000 unidades, muchas de ellas agrupadas en pabellones de planta baja y dos o tres niveles superiores, que

contemplaban ciertos 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, aunque no necesariamente pavimentadas.

Debido a que aquellos conjuntos de viviendas unifamiliares y en pabellones fueron ubicados en la periferia de la ciudad, también cumplían el rol de extender el tejido de la ciudad merced a la prolongación de estas redes. Además de valorizar grandes extensiones de nuevas tierras urbanizables –muchas de ellas apropiadas para la especulación por las empresas constructoras



**FIG. 4. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 2001. Chaco por Departamento.**

Fuente: Vennetia ROMAGNOLI para el Proyecto de Investigación 041/04 de la SGCyT-UNNE, en base a datos del INDEC.

**FIG. 5. Porcentaje de hogares por presencia de servicio en el Departamento San Fernando, 2001**

Desagüe a Red (cloaca)		Agua de Red		Energía eléctrica de Red		Gas de Red		Alumbrado Público		Pavimento		Recolección de Residuos (1)		Transporte Público (2)		Teléfono Público (3)	
Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
47	53	99	1	97	3	0	100	94	6	51	49	88	12	88	12	69	31

(1) al menos 2 veces por semana.  
 (2 y 3) a menos de 300 metros (3 cuadras) a la redonda.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.



**FIG. 6. Beneficiarios de programas sociales en áreas con más de 30% de NBI.**

Fuente: Programa Censo realizado entre 1999 y 2002. Elaboración: Dirección de Catastro, Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno del Chaco.

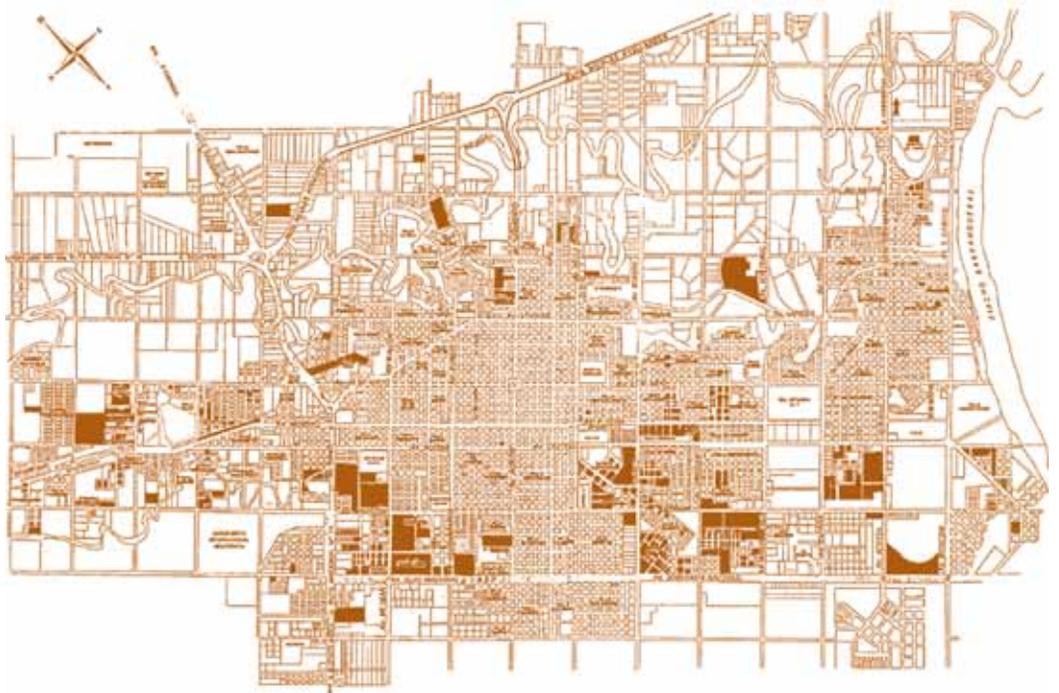


FIG. 7. Conjuntos habitacionales del AMGR.

Fuente: BARRETO, 2002.

e inmobiliarias que acompañaron esta política (BARRETO, 1999)—, ellas también generaron nuevas tierras urbanas intersticiales sobre las cuales se desarrolló luego el hábitat popular mediante diferentes formas de producción, entre las que pueden mencionarse la autoconstrucción informal y la producción por encargo a pequeños contratistas (BARRETO, 2002). Siguiendo el criterio segregativo de la zonificación funcionalista moderna (*zoning*) (BORJA, 1997) y basándose en una conceptualización incompleta y sectorial de la vivienda (BARRETO, 2004b), más funcional a la rentabilidad económica de las empresas constructoras que a las necesidades de sus habitantes, aquellos conjuntos desarrollaron determinadas áreas periféricas de la ciudad (principalmente el suroeste del AMGR) (FIG. 7), con un equipamiento urbano complementario insuficiente para dotar de cierta calidad de vida al espacio urbano y definir un tejido urbano relativamente continuo. En general, los espacios abiertos destinados al esparcimiento, como las vías de comunicación de integración al resto de la ciudad fueron las más afectadas por estas

prácticas especulativas, cuestión agravada con el empeoramiento progresivo de los servicios públicos y por las inadecuaciones de las respuestas edilicias a las necesidades habitacionales de la población, las cuales, lejos de responder al modelo teórico de brindar alojamiento a un hipotético sector asalariado formal, se componía de una gran heterogeneidad de situaciones sociales, muchas de ellas vinculadas al característico mercado de trabajo informal y modo de vida latinoamericano, en el que las viviendas, o los departamentos, también fueron utilizados para actividades como pequeños comercios minoristas, servicios domiciliarios y de manufacturas, y para albergar familias extensas, etcétera. Un aspecto fundamental de estas inadecuaciones, fue la indebida contemplación de la tenencia de automóviles por parte de los habitantes, cuya necesidad de guardado alentó uno de los principales factores de apropiación informal privada del espacio público de aquellos conjuntos.

Pero, durante los años ochenta, el grueso de la población de aquellos conjuntos todavía tenía una relativa integración estructural al resto de la sociedad, dado que gozaba de un

tipo de empleo más formal y estable, así como de cierto nivel de consumo y de servicios sociales más abarcadores y universales, como resabio de las políticas sociales del modelo anterior. De manera tal que, la segregación y la baja calidad del espacio urbano propiciada por aquella política habitacional, eran contrarrestadas por la integración de las políticas sociales existente. Ambas cuestiones representaban las dos caras de una misma moneda durante los años ochenta<sup>12</sup>.

Sin embargo, ya durante los años noventa, la desintegración social que trajo aparejado el AE, llevó a que la segregación avanzase hacia un proceso de fragmentación del espacio urbano, ya que al cortarse los anteriores lazos de integración de la política social, la población de estos grandes conjuntos, tendió a tener menos vínculos cotidianos (laborales, de consumo, de servicios, etcétera) con la sociedad formal de mayores ingresos e inició un progresivo camino de aislamiento forzoso que condujo hacia la «ghetificación» hoy observada en muchos de los conjuntos del área suroeste del AMGR, en el que una parte importante de sus habitantes ya no tiene establecido un vínculo rutinario y estable con el resto de la sociedad y tienden a vivir forzosamente dentro una «cultura cada vez más local de la pobreza» que retroalimenta este proceso social regresivo. Contribuyó a este proceso, el carácter categorial (no universal) y de estratificación jerárquica basadas en la lógica del status y no de las necesidades (PAUGAM, 2001) de la política social focalizada de los 90's, que institucionalizó un conjunto de nuevas categorías sociales de la pobreza (desocupados, madres solteras, etcétera) las cuales, en lugar de revertir este proceso de fragmentación, contribuyó al aislamiento territorial de esta población. El concepto de "aislamiento territorial" es formulado en este trabajo para dar cuenta de este proceso novedoso, que es diferente al de exclusión<sup>13</sup>, y que busca dar cuenta de la situación de ciertos sectores sociales que además de ser segregados en determinadas áreas de la ciudad, tendieron a ser inmóviles y fijados territorialmente por políticas sociales

regresivas y de contención de la situación de pobreza generada por el AE.

Este proceso de aislamiento territorial de la pobreza fue agravado por la producción de la política habitacional social de los años noventa orientada a los sectores sociales afectados por la pobreza e instrumentada fuera del esquema de la política habitacional tradicional del FONAVI orientada a los sectores asalariados (ver punto 1), que si bien modificó algunos principios urbanísticos anteriores, tales como las altas y medias densidades, los conjuntos de vivienda en pabellones, el tamaño poblacional y las respuestas edilicias, siguiendo con su implantación el patrón suburbano tradicional, basado en el amanzamiento en damero y lotes con viviendas individuales –generalmente de una sola planta de altura–, no alteró el principio de localización anterior en las márgenes de la periferia urbana, que durante esta nueva década pasó ya a engrosar un segundo cordón periurbano, externo al realizado durante los años ochenta por el FONAVI y que contribuyó a localizar y aislar a estos sectores sociales en las márgenes extremas de la ciudad.

Pero además, hubo otros principios urbanísticos que guiaron esta nueva producción habitacional que agravaron este proceso de aislamiento territorial de la pobreza, tales como la disminución de los costos y los estándares habitacionales de las nuevas viviendas que afectaron la calidad de la construcción y superficies cubiertas, así como también, la peor calidad del equipamiento urbano y la precariedad de conexión a las redes de infraestructura, servicio y equipamiento que deberían vincular físicamente las viviendas al tejido de la ciudad, situación que llevó a que estos nuevos grupos habitacionales, generalmente de no más de 100 o 200 viviendas individuales muy pequeñas, de muy baja calidad constructiva y casi sin equipamiento urbano, ya no constituyesen núcleos de urbanización periférica como los conjuntos del FONAVI de la década anterior, con capacidad de contribuir a la extensión del tejido urbano, sino, que más bien, pasaron a

<sup>12</sup> Siguiendo a CASTELLS (1974) se define a la segregación urbana como la tendencia a la organización del espacio en áreas de homogeneidad social interna y de disparidad entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía.

<sup>13</sup> Que según CASTEL (1997) alude a la situación social extrema que pueden llegar sectores sociales en proceso de vulnerabilidad cuyos vínculos de filiación a la sociedad son cortados completamente.

integrarse a la construcción periurbana del hábitat residencial popular autoconstruido o producido por encargo a pequeños contratistas, con serias dificultades de accesibilidad y de conexión con el tejido más densificado y formalizado de la ciudad, carentes de los servicios urbanos más básicos, como el transporte público o la recolección de residuos. A partir de este nuevo contexto ambiental y social, definido por la política habitacional orientada a los afectados por la pobreza y las políticas sociales destinadas a evitar los efectos extremos de la exclusión desde una perspectiva de contención y estratificación social muy marcada, se definió el proceso de aislamiento territorial antes señalado, y que se ilustra en el caso siguiente.

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

El barrio *Ciudad de los Milagros* surgió de un hecho social conflictivo, muy característico de la forma de producción del hábitat popular autoconstruido de los años noventa en el AMGR: una ocupación masiva y organizada de tierras urbanas conocidas con el nombre de *La Rubita*<sup>14</sup>. Todo comenzó en marzo de 1997 cuando un grupo de alrededor de 500 familias se asentó en un terreno de 64 hectáreas localizado en un área periurbana del suroeste del AMGR, propiedad del Ejército Nacional Argentino. Este asentamiento se produjo en medio de un proceso de mucha agitación social y resonancia pública, que contó con la participación de distintos actores públicos y privados. Durante los primeros siete días de la ocupación, estas familias trabajaron construyendo sus casillas con materiales de descarte en lotes rudimentariamente demarcados por ellos mismos, con formas regulares y de aproximadamente iguales dimensiones cada uno<sup>15</sup>. Mientras tanto, las autoridades del gobierno nacional intentaron

desalojarlos, involucrándose en el conflicto los gobiernos provincial y municipal (de signos políticos diferentes), el poder judicial y las fuerzas públicas represivas, representantes de partidos políticos, organizaciones sociales, etcétera, tratando de mediar en el conflicto a favor de uno u otro interés. Finalmente, tras este periodo, las familias aceptaron ser desalojadas, pero tras la firma de un Acta Compromiso por parte de las autoridades del gobierno provincial de otorgar viviendas a estos ocupantes en un predio cercano del AMGR<sup>16</sup>. 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*. 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 empezó a ser aplicado en abril de 1997<sup>17</sup>. 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

<sup>14</sup> Por su forma de realización, este caso de ocupación de tierras marcó un punto de inflexión en la forma de producción de las ocupaciones ilegales de tierras en el Gran Resistencia. Sobre este tema ver BENÍTEZ, 2002.

<sup>15</sup> Este es uno de los aspectos que caracterizó a esta nueva forma de producción de las ocupaciones de tierra (BENÍTEZ, *Ob. Cit.*).

<sup>16</sup> Mediante este procedimiento el gobierno provincial inauguró una de las formas de cooptación de los movimientos

sociales gestados en torno a las ocupaciones masivas de tierras.

<sup>17</sup> La información del caso se obtuvo de 38 entrevistas a responsables y destinatarios de cuatro programas de viviendas significativos del periodo que se analiza, así como también de visitas de campo. Las entrevistas se realizaron entre diciembre de 2002 y febrero de 2003 y son parte de la tesis de Zavala (2004), las cuales fueron diseñadas por el autor y realizadas por Andrea Benítez y Yolanda Cristaldo.

vivienda, huertas familiares y colectivas, atención primaria de la salud, alfabetización, etcétera. Para ser beneficiario del AIPO era requisito en ese momento 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. Sus supuestos de formulación responden a la conceptualización característica de la pobreza de los años noventa en la Argentina, es decir, como un problema multidimensional y heterogéneo que requiere un abordaje integral y multisectorial, a partir de programas focalizados de contención de las diferentes situaciones de pobreza, basados en criterios categoriales y estratificados de selección.

El Plan AIPO se creó con el criterio de focalización y 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, Almirante Brown, Puerto 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. Al igual que los tantos otros programas, el AIPO también contemplaba formalmente la participación de los destinatarios como mano de obra en la ejecución de las viviendas, pero de una forma diferente. La modalidad de ejecución de las mismas era a través de empresas constructoras locales que tenían 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 1.790 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 construyendo

finalmente 537 viviendas. El programa AIPO articulaba distintas financiaciones, por ejemplo, en el área de vivienda un 15% del FONAVI provincial debía ser destinado para estas viviendas, sin embargo, estos fondos debían ser reintegrados finalmente por la secretaría de Desarrollo Social a cada una de las reparticiones correspondientes y por lo tanto, su implementación se encontraba sujeta a los vaivenes de la frágil situación presupuestaria 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<sup>18</sup>. 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<sup>19</sup>. *El Plan Tierras* fue también el que proyectó la urbanización correspondiente, con lotes de aproximadamente 10 x 20 metros. 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.

Ana fue una de las primeras pobladoras del barrio *Ciudad de los Milagros*. Su hija Claudia también vivía en el barrio y fue parte 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. Las historias habitacionales de ambas son ilustrativas de muchas otras y contienen relatos de su migración rural, hacinamiento en viviendas precarias en la ciudad, etcétera. Pero, pese a haber participado en una ocupación que tuvo resonancia política, ellas nunca se

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 determinadas 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.



**FIG. 8.** La imagen ilustra la situación de dos prototipos de viviendas apareadas de las que fueron construidas en el barrio Ciudad de los Milagros, donde una vivienda prácticamente no ha sido modificada por sus habitantes, mientras que la otra sí.

Foto: Miguel BARRETO.

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 el municipio de 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 m<sup>2</sup> aproximadamente<sup>20</sup>. Las viviendas de *Ciudad de los Milagros* 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, y una vez completada la escrituración, deberán pasar a hacerse cargo del pago de la luz, el agua y los impuestos correspondientes. En tanto tramitan esta 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

<sup>20</sup> Los prototipos urbanos del AIPO tienen dos habitaciones, un baño y una galería con mesada, y son ubicados en terrenos que generalmente miden 10 x 20 o 25 metros. En áreas rurales, en cambio, este prototipo cuenta con dos habitaciones, una galería, y una letrina y un fogón fuera de la vivienda, y son ubicados en terrenos de mayores dimensiones

<sup>21</sup> "Lamentablemente (...) la gente no se si porque no le cuesta o no está acostumbrada, vende, cede o cambia por un

cambiado sus viviendas<sup>21</sup>. 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.

A pesar de esto, Ana y Claudia estaban conformes de tener su propia casa y trataban de adaptarse al nuevo hábitat, pero sus maridos en cambio pusieron mucha resistencia a mudarse cuando les adjudicaron las viviendas, por la distancia a sus lugares de trabajo. Es éste uno de los mayores problemas del 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 llegaba hasta el barrio pasaba cada hora aproximadamente durante el día, aunque no siempre con regularidad. Había otra línea de colectivo que llegaba hasta las 500 Viviendas

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.)



**FIG. 9.** Derecha: Paisaje urbano típico del barrio. Izquierda: Se observa el estado actual de la plaza del barrio.

Foto: Miguel BARRETO.

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 reseñaron que para ir al centro les llevaba aproximadamente dos horas, una de ellas señaló:

“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 criaturas se te asolean...”.

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...”

El Proyecto urbano inicial del barrio incluía un lugar para una plaza,



**FIG. 10.** En las Imágenes 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.

Foto: Miguel BARRETO.

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 entonces.

En cierta forma el barrio 500 viviendas (construido durante los años ochenta por la política habitacional anterior), ubicado a 25 cuadras, suplía las carencias de servicios y equipamiento del barrio *Ciudad de los Milagros*, ya que a cinco años de vivir allí, muchos llevaban a sus hijos a la escuela de aquel viejo barrio, hasta tanto se terminase de construir el edificio escolar. Cuentan: “acá escuela hay pero es un galpón grande donde están divididos”. Es que la escuela primaria funcionaba en un refugio para inundados construido con fondos internacionales del Programa de Rehabilitación para la Emergencia de las Inundaciones (PREI) administrado por la Sub Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia (SUPCE) en parte del espacio previsto originalmente para el equipamiento de seguridad. Se trata de un galpón que fue 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”.

En el barrio también funcionaba un comedor comunitario municipal para niños hasta cinco años dependiente 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 realizaban actividades con chicos de varias edades promovidas desde la parroquia y también reuniones barriales promovidas por los técnicos del sistema AIPO.

Un elemento importante de diferenciación



FIG. 11. En la imagen se observa el estado en que se encuentra la construcción de la capilla.

Foto: Miguel BARRETO.

entre vecinos se relaciona con el momento en que recibieron las viviendas, dado que en cada etapa los grupos eran más 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. Al momento de la investigación, las actividades comunitarias estaban mediadas por el Estado, se vinculaban al cumplimiento de la contraprestación laboral del Plan Jefas y jefes de hogar que constituía el único ingreso seguro de la mayoría de los habitantes de *Ciudad de los Milagros*, ya que la desocupación laboral era lo más predominante en el barrio. El Plan AIPO

también coordinaba en el barrio la asistencia de otros tipos de ayuda social, tales como bolsas de alimentos, medicamentos, etcétera<sup>22</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

El retrato de las condiciones de vida urbana del barrio *Ciudad de los Milagros*, es factible de encontrarlo en numerosos barrios periurbanos del AMGR que fueron contruidos durante los años noventa en el marco de los nuevos programas sociales vinculados a la atención focalizada e “integral” de la pobreza. Mediante el mismo se ha pretendido reflejar la vida urbana residencial producida por las formas de intervención de la política social y habitacional de los años noventa en el AMGR.

Pero el objetivo del presente trabajo, fue también establecer relaciones más profundas entre las reformas estructurales ocurridas en la Argentina durante los años noventa y los cambios operados en las políticas sociales y habitacionales durante este mismo periodo. En términos generales, este trabajo ha pretendido:

En primer lugar, caracterizar someramente el AE implementado en la Argentina durante los años noventa, considerándolo 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 esquema 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, pretendió caracterizar someramente las transformaciones en la política social que el AE trajo aparejado, señalando que el mismo estuvo orientado a desmontar las instituciones de cortes integradoras y universales que el Estado

Argentino intentó construir durante el modelo de acumulación anterior, para implantar una nueva política social, caracterizada como compensadora y de atención selectiva de la pobreza en base a criterios categoriales y estratificados de selección, enmarcada en las nuevas conceptualizaciones del problema que los organismos internacionales de crédito promovieron en el país y que en su uso político asistencialista y clientelar, trajo aparejada un fuerte efecto regresivo sobre la sociedad Argentina, que sólo ayudó a consolidar la pobreza, atomizar y fragmentar el campo social de los afectados por el AE.

En tercer lugar, el trabajo ha pretendido analizar la manera en que estas transformaciones impactaron en el campo de la producción estatal de la vivienda 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 social como un importante instrumento de desarrollo 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 el AE, con consecuencias negativas, tanto para la desarticulación de la industria de la construcción y los estándares tecnológicos de las viviendas públicas, como en la calidad de espacio urbano, las infraestructuras, los equipamientos y los servicios públicos, en comparación con los del modelo anterior (que habían sido ya cuestionados en todos estos aspectos, pero, que en todo caso requerían revisión y no su supresión).

En cuarto lugar, el trabajo ha pretendido reflexionar sobre el cambio de carácter que esta política habitacional ha producido sobre el característico proceso de segregación del modelo de desarrollo urbano anterior, que si bien diferenciaba a las clases sociales en el espacio urbano, las integraba jerárquicamente mediante un tejido físico y social relativamente integrador. En cambio, esta nueva política social y habitacional, al

<sup>22</sup> El Plan Jefes y Jefas de Hogar es un subsidio mensual otorgado por el Ministerio de Trabajo de la Nación a los hogares cuyo jefe se encuentra desocupado. Se trata de una suma que

apenas cubre una cuarta parte del monto que define la Línea de la Pobreza y demanda una contraprestación laboral fiscalizada por los gobiernos municipales.

destruir gran parte de este tejido físico y social, y asistiendo a los afectados “integralmente” en sus propios lugares de vida, ha contribuido a una fuerte fragmentación del espacio urbano residencial, produciendo un aislamiento y una 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 provocadas por el AE.

Cabe finalmente señalar que el objetivo mayor de esta ponencia es ayudar a pensar un horizonte diferente para las políticas habitacionales y sociales, centrado principalmente en una mayor integración y equidad para la sociedad argentina. Horizonte que las políticas habitacionales oficiales por ahora no se animan a avizorarlo. Hay que señalar que cuando se terminaba de escribir esta ponencia, el nuevo Gobierno Nacional que sobrevino a la crisis institucional y política del 2001, anunció el lanzamiento del Plan Federal de Viviendas, que contempla la construcción de 120 mil unidades habitacionales, con una fuerte inversión cercana a los 3.900 millones de pesos. Con dicho plan el gobierno se propuso cambiar el rumbo de la política habitacional de los años noventa merced a recuperar al Estado nacional como principal productor de vivienda social, concentrando y centralizando la política habitacional bajo la esfera de un

único Ministerio, eliminando la gran diversidad de programas, actores y reparticiones que operaron durante el periodo anterior y la fuerte dependencia que los mismos tuvieron a los condicionamientos externos fijados por los organismos internacionales que los financiaban. Esta recuperación se basa en reformular la estrategia de promover la doble vía de estimular por un lado al mercado para que atienda a los sectores medidos y medio-altos, y por el otro concentrar la inversión del Estado en la atención de los sectores afectados por la pobreza, unificando su estrategia desde una concepción keynesiana clásica, que desliga a la política habitacional de las políticas sociales de contención de la pobreza y da a su producción un protagonismo central como mecanismo productivo para reactivar la economía y contrarrestar el desempleo. A diferencia de la tradicional política del FONAVI, esta nueva política se ha propuesto atacar no sólo el déficit cuantitativo de vivienda merced a la producción de vivienda nueva, sino también el cualitativo, merced a mejorar las viviendas populares de los sectores sociales menos favorecidos. Sin embargo, al igual que los años noventa, la misma continúa careciendo de una estrategia urbanística que ayude a promover una mayor integración territorial y equidad social, en el sentido aquí analizado.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDER, Myrna (2000): «Privatizaciones en Argentina». En: *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- ATTÍAS, Ana María (2002): «La capacidad de gestión de las áreas sociales municipales». En: *Cuaderno Urbano*, 3, Forurbano / FAU-UNNE, Resistencia, Argentina.
- BANCO MUNDIAL (1994): *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Documento de política del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington.
- BARRETO, Miguel Ángel (2004a): *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. Programa de postgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Argentina.
- (2004b): «Expansión urbana y espacio público en la política habitacional del Gran Resistencia». Comunicación presentada en la *Terceras Jornadas de Investigación*, organizada por la Secretaría de Investigación y Postgrado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Argentina, entre el 3 y 5 de noviembre de 2004.
- (2002): «El crecimiento de las ciudades Intermedias del NE Argentino en el contexto de las transformaciones regionales». En: *Cuaderno Urbano*, 3, Forurbano / FAU-UNNE, Resistencia, Argentina.
- (1999): «Producción de suelo urbano en el Área Sur de la ciudad de Resistencia durante la década del '80». Ponencia presentada al *XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Organizado por la Universidad de Concepción del 12 al 16 de octubre de 1999 en la ciudad de Concepción, Chile.
- BARRETO, Miguel Ángel & María Andrea BENÍTEZ & Ana María ATTÍAS (2003): «Política Social, pobreza, identidad y fragmentación». En: *Suena la campana de palo. Ensayos de escucha a los pobres*. Centro de Estudios Salesianos de Buenos Aires, Buenos Aires.

- BARRETO, Miguel Ángel & José ZAVALA (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 de Estudios Urbano Regionales*. Edición, 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*, 3, Forurbano / FAU-UNNE, Resistencia, Argentina.
- BORJA, Jordi (1997): «Ciudadanía y espacio público». <http://www.clad.org.ve/0032801.html>.
- BASUALDO, Eduardo (2001a): *Concentración y centralización del capital en la Argentina de los noventa*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- (2001b): *Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- CASTELLS, Manuel (1974): *La Cuestión Urbana*. Siglo XXI, Madrid.
- CASTEL, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*. PAIDOS, Buenos Aires.
- CUENYA, Beatriz (2000): «Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en argentina hacia fines del siglo XX». En: [http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates\\_foros](http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates_foros).
- INFORME MISIÓN DE INVESTIGACIÓN (2004): «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), Ginebra, Suiza.
- LOZANO, Claudio (coord.) (2002): *Catástrofe social en Argentina. La situación a junio del 2002*. Documento del Instituto de Estudios y Formación de la Central Argentina de Trabajadores (CTA), Buenos Aires.
- (2004): «Pobreza e indigencia, desempleo estructural, distribución regresiva de los ingresos y ganancias empresariales extraordinarias». *Boletín Estadístico del Instituto de Estudios y Formación de la Central Argentina de Trabajadores* (CTA), Buenos Aires.
- PANAIA, Marta (Coord.) (2004): *Crisis Fiscal, mercado de trabajo y nuevas territorialidades en el Nordeste Argentino*. La Colmena, Buenos Aires.
- PAUGAM, Serge (2001): *Presente y futuro del Estado De Bienestar: el debate europeo*. Miño y Dávila editores / SIEMPRO, Buenos Aires.
- WILLIAMSON, J. (1990): «What Washington means by policy reform». En: J. WILLIAMSON (dir.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington.
- YUJNOVSKY, Oscar (1984): *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino – 1955/1981*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- ZAVALA, José (2004): *State housing reshaped in Argentina: searching for social achievements in the Chaco Province*. Tesis doctoral en proceso de evaluación, sometido al Architectural Association, Open University, Londres. Estudio financiado por CyT-UNNE y CONICET Argentina.
- (2002): «Descentralización, programas focalizados y corporativismo político en los municipios del Chaco». En: *Cuaderno Urbano*, 3, Forurbano / FAU-UNNE, Resistencia, Argentina.

## ABREVIATURAS

AMGR: Área Metropolitana del Gran Resistencia, Chaco Argentina  
 AE: ajuste estructural  
 LP: Línea de Pobreza  
 NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas  
 FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda, Argentina  
 BHN: Banco Hipotecario Nacional, Argentina  
 ONG's: Organizaciones no Gubernamentales  
 NEA: Región Nordeste de la Argentina  
 NOA: Región Noroeste de la Argentina  
 EPH continúa: Encuesta Permanente de Hogares

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo de Argentina  
 IPDUV: Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, Chaco, Argentina  
 SAMEEP: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial, Chaco, Argentina  
 SECHEP: Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado Provincia, Chaco Argentina  
 PREI: Programa de Rehabilitación para la Emergencia de las Inundaciones  
 SUPCE: Sub Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia, Chaco Argentina

ANEXO<sup>23</sup>

## FIGURAS 1a a 7a. Programas nacionales de servicios habitacionales sociales en los 90, según organismos.

FIG. 1a. Ministerio de Salud y Acción Social. Secretaría o Subsecretaría de Vivienda y Acción Social

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION	
Vivienda y Mejoramiento Ambiental para Comunidades Aborígenes	Comunidades aborígenes urbanas y rurales	Construcción, rehabilitación o mejoramiento de viviendas y su equipamiento. Provisión o mejoramiento de los servicios, instalaciones y equipos de infraestructura de saneamiento, producción y comunicación. Provisión o mejoramiento de los equipos, instalaciones o servicios de equipamiento comunitario. Regularización dominial: mensura, saneamiento de títulos e inscripción de dominio. Asistencia técnica para la formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Trabajo social para la organización comunitaria y para acciones de capacitación	
Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, (17,27 y 37)	Población aborígen urbana y rural; Población NBI asentada en áreas rurales en riesgo Chagásico; Pequeños productores agropecuarios NBI y en condiciones de hacer frente a la devolución del crédito; Población NBI en situación de urgencia y emergencia habitacional; Hogares NBI alojados en viviendas precarias recuperables; Población NBI que por su condición socioeconómica no pueden incluirse en los programas públicos tradicionales de vivienda	Mejoramiento o del hábitat de grupos vulnerables	<i>Vivienda y mejoramiento ambiental para comunidades aborígenes:</i> Construcción, rehabilitación o mejoramiento de viviendas y equipamiento, Provisión o mejoramiento de equipamiento comunitario. Regularización dominial: Provisión o mejoramiento de infraestructura de saneamiento. Rehabilitación del hábitat rural en zonas Chagásicas: Mejoramiento de viviendas: reparación de partes deterioradas (cambio de techos, revoques interiores, instalaciones sanitarias y control sanitario del peridomicilio, disposición de residuos), Sustitución de viviendas rancho, Ordenamiento y saneamiento del entorno inmediato: control físico de animales domésticos y zonas de depósitos complementarias a las viviendas en el uso rural. <i>Vivienda con Reversión productiva de minifundios y población en situación crítica</i> –Convenio SAGPyA-SDS: Créditos para materiales para la autoconstrucción asistida de viviendas y mejoramiento, Provisión de equipos y herramientas para la construcción, Capacitación, administración y contratación de mano de obra especializada. Hábitat de grupos y comunidades en situación crítica: Habilitación de tierras con provisión de infraestructura, Mejoramiento habitacional con reemplazo o refacción de vivienda, Construcción total o parcial de viviendas afectadas por inundaciones.
		Completamiento de viviendas	<i>Construcción de núcleos húmedos:</i> Baño con inodoro y ducha-cocina con bacha y pileta de lavar la ropa + tabique sanitario. Regularización dominial: Mensura, subdivisión y escrituración. Fondos de créditos: Fondos materiales para construcción, Obras infraestructura complementaria. Refacción y ampliación: Compra de materiales
		Acceso a la vivienda básica	<i>Reordenamiento urbano y mejoramiento habitacional de asentamientos irregulares:</i> Reordenamiento urbanístico y regularización dominial de tierras ya ocupadas. Compra de materiales para la ejecución de viviendas evolutivas de 33 m <sup>2</sup> : 1 dormitorio, estar, cocina- comedor y baño, con o sin galería. Mejoramiento o dotación de infraestructura. Techo y trabajo: Compra de materiales para construcción de vivienda mínima progresiva
		Infraestructura social básica	<i>Provisión de agua:</i> Construcción de infraestructura de agua potable y riego, obras de captación, conducción, reserva, distribución y tratamiento físico químico. Saneamiento: Construcción de infraestructura de saneamiento, dispositivos de tratamiento cloacal. Otras infraestructuras sociales y acciones de apoyo: soluciones de infraestructura básica antes no previstas.

<sup>23</sup> La información del anexo corresponde a la elaboración de Marta GIRÓ y María E. FERNÁNDEZ para el Proyecto de investigación "Inventario tipológico digitalizado del total de

acciones habitacionales en la Provincia de Chaco, década 1992-2002", radicado el la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste.

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION	
Emergencia para la recuperación de zonas afectadas por inundaciones	Población en zonas de emergencia hídrica declaradas por el Gobierno Nacional por el fenómeno «El Niño»	Reparación y reconstrucción de viviendas	Compra de materiales de construcción para soluciones habitacionales nuevas y rehabilitación de viviendas
		Infraestructura de saneamiento	Rehabilitación o reemplazo de obras de infraestructura de saneamiento básico: Agua potable y Tratamiento de efluentes
Mejoramiento de Barrios PROMEBA	Familias con NBI e ingresos mínimos asentados en barrios con: 2 o más años de antigüedad en el asentamiento (con población de más de 20.000 hab.): Una población mínima de 50 familias. Organización comunitaria al menos incipiente	Regularización dominial de tierra	Mensuras y subdivisiones y legalización del dominio de la tierra a través de escrituras
		Infraestructura de urbanización y de mitigación ambiental	Sistema de agua potable y conexiones intradomiciliarias. Sistema desagües cloacales y conexiones a redes. Núcleo sanitario. Sistema de suministro de energía eléctrica con pilar domiciliario y alumbrado público. Drenajes pluviales. Accesibilidad vial. Equipamiento comunitario
		Lotes con servicios para familias relocalizadas	Lote urbano con infraestructura. Completamiento de vivienda básica
Desarrollo Social en Áreas Fronterizas PROSOFA	Población con alto índice de NBI focalizada territorialmente en departamentos fronterizos con los países firmantes del tratado de la Cuenca del Plata.	Provisión de instalaciones de saneamiento básico, educación y salud	Construcción, ampliación o rehabilitación del sistema de provisión de agua potable. Construcción, ampliación o rehabilitación de instrumentos de saneamiento. Construcción, ampliación o rehabilitación de establecimientos escolares de enseñanza primaria y media y de salud. Construcción, ampliación o rehabilitación de pequeños edificios comunitarios. Adquisición de equipo básico para funcionamiento de las instalaciones. Capacitación de los beneficiarios del Programa.
Provisión de agua potable para pequeñas localidades	Poblaciones pequeñas en localidades territorialmente aisladas y carenciadas	Sin información	
Mejoramiento del hábitat rural en zonas chagásicas	Población rural en riesgo chagásico	Sin información	

FIG. 2a. Ministerio de Salud y Acción Social. Secretaría de Acción Social

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION
Programa Federal de Solidaridad PROSOL	Asentamientos o villas de emergencia de 500 a 700 familias.	Desarrollo comunitario integral para la radicación de villas de emergencia, asentamientos y núcleos habitacionales, mejoras de la infraestructura básica y reconversión de localidades afectadas por desastres naturales: Diseño integral del área carenciada, Colaboración en la regularización dominial en coordinación con Programa ARRAIGO, Participación en el desarrollo de la infraestructura, Colaboración en la construcción de espacios comunitarios, Ayuda en la construcción de viviendas (sistema de ayuda mutua), Financiamiento para la creación de un polo productivo.

FIG. 3a. Ministerio de Salud y Acción Social. Subsecretaría de Proyectos Sociales

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION	
Atención a Grupos Vulnerables PAGV	Grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos y de los núcleos de población indígena del país. Mujeres jefas de hogar con hijos menores a cargo, jóvenes de 14 a 24 años en riesgo, adultos mayores de 60 años y discapacitados.	Viabilización del acceso a los servicios sociales	Generación del diagnóstico participativo. Realización de talleres de planificación participativa. Diseño de proyectos
		Fortalecimiento institucional	Proyectos de atención directa; Jóvenes; Mujeres jefas de hogar; Ancianos; Discapacitados; Actores Comunes; Proyectos de Fortalecimiento institucional
		Atención a la población indígena	Acompañamiento de la organización de comunidades y agrupación indígena; Pequeños proyectos; Promoción y difusión

FIG. 4a. Ministerio de Salud y Acción Social. Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION	
Programa Federal de Solidaridad PROSOL	Asentamientos o villas de emergencia de 500 a 700 familias.	Desarrollo comunitario integral para la radicación de villas de emergencia, asentamientos y núcleos habitacionales, mejoras de la infraestructura básica y reconversión de localidades afectadas por desastres naturales: Diseño integral del área carenciada, Colaboración en la regularización dominial en coordinación con Programa ARRAIGO, Participación en el desarrollo de la infraestructura, Colaboración en la construcción de espacios comunitarios, Ayuda en la construcción de viviendas (sistema de ayuda mutua), Financiamiento para la creación de un polo productivo.	
Fondo Participativo de Inversión Social FOPAR	Municipios pertenecientes a las regiones NEA, NOA y SUR en departamentos con población NBI, barrios carenciados de ciudades capitales de provincias y conglomerados urbanos de más de 30 mil habitantes.	Pequeñas obras comunitarias. Salones de usos múltiples. Letrinas y baños mínimo. Pequeños sistemas de agua s. Pequeños sistemas de energía. Espacios recreativos. Residuos sólidos domiciliarios. Fortalecimiento de las organizaciones de bases, Formación de agentes comunitarios, Promoción del desarrollo comunitario, Comunicación popular: medios gráficos, Establecimientos asistenciales de bajo riesgo, Pequeñas soluciones forestales. Pequeños sistemas de riego.	
Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico. PROPASA	Población con NBI (no alcanzada por las redes de las empresas prestadoras de servicios) de hasta 500 habitantes radicada en asentamientos rurales, 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	Asistencia técnica y financiera para ejecución de obras o suministros de bienes: Ejecución de obras de infraestructura sanitaria de pequeña envergadura. Provisión de bienes y equipamiento básico referidos a prestaciones de servicios sanitarios. Proyectos y estudios
		Saneamiento básico	Conexión con ampliación de red. Escuelas y pequeños grupos habitacionales. Módulos sanitarios en escuelas. Provisión del tratamiento de los desagües domiciliarios hasta su vuelco. Núcleos húmedos y letrinizados. Rehabilitación en cualquiera de los ítem anteriores

FIG. 5a. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Asistencia a las Provincias (SUCCE) 1992-1998

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION	
Rehabilitación para la Emergencia de las Inundaciones PREI. Medidas No Estructurales	Familias carenciadas afectadas por la emergencia hídrica que se encuentran bajo riesgo hídrico, localizadas en áreas ribereñas inundables o anegadizas, y caracterizadas por un alto grado de vulnerabilidad física y social. Pobladores de escasos recursos económicos, que fueron afectados por las inundaciones y no disponen de dinero o acceso a préstamos bancarios para pagar los materiales, pero si pueden participar activamente aportando mano de obra para la construcción de sus viviendas	Vivienda por Autoconstrucción esfuerzo propio y ayuda mutua	Construcción y reparación de casas destruidas y dañadas por inundaciones (viviendas sistema tradicional y vivienda prefabricada en madera con conexión a redes de agua y energía, con instalaciones sanitarias y eléctricas.
		Refugios	Albergues comunitarios para localización transitoria
Protección contra las Inundaciones PPI Medidas No Estructurales	Familias con NBI, afectadas por las inundaciones fluviales y pluviales o residentes en zonas vulnerables, y caracterizadas por un alto grado de vulnerabilidad física y social y no disponen de dinero o acceso a préstamos bancarios para pagar los materiales, pero si pueden participar activamente aportando mano de obra para la construcción de sus viviendas	Vivienda por Autoconstrucción esfuerzo propio y ayuda mutua	Construcción y reparación de casas destruidas y dañadas por inundaciones (viviendas sistema tradicional y vivienda prefabricada en madera con conexión a redes de agua y energía, con instalaciones sanitarias y eléctricas.
		Refugios	Albergues comunitarios para localización transitoria

**FIG. 6a. Presidencia de la Nación. Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (1991-2000) y Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Políticas Sociales (desde 09-08-00)**

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION	
Programa Arraigo	Beneficiarios de la ley 23697, todas las familias de escasos recursos, asentadas en forma pacífica y no interrumpida en Tierras Fiscales Nacionales	Regularización de tierras	Transferencia. Escrituración. Resolución de deudas. Asentamientos planificados: Construcción de banco de tierra; Formulación de modelos tipológicos de asentamientos planific. Mecanismos de gestión y relaciones institucionales públicas y privada: reacción de unidades ejecutoras locales del programa (descentralización); Mensura y relevamiento de hechos físicos Fortalecimiento de políticas sociales: Concertación social de proyectos y actores; Realización y/o coordinación de relevamientos censales, construcción base de datos, estudios sociales, capacitación.
		Producción y recuperación del hábitat popular	<i>Planeamiento y desarrollo de tierras aptas:</i> Identificación de terrenos con aptitud urbana y ambiental; Reubicación de asentamientos poblacionales en condiciones urbanas y ambientales desfavorables. <i>Relocalización de asentamientos humanos. Operatoria de reintegración urbana y social. Prevención de impacto ambiental y recuperación urbana ambiental en áreas de riesgo. Saneamiento básico e infraestructura en barrios:</i> Estudios de cotas hidráulicas, inundación, cuencas y absorción de terrenos; Mejoramiento barrial, recolección de residuos, mantenimiento de pasajes y senderos, tratamiento de aguas servidas y control sanitario; Coordinación Interinstitucional. <i>Proyectos de vivienda progresiva y de lotes con servicios:</i> Construcción de vivienda de desarrollo gradual. Rehabilitación de barrios y viviendas: Mejoramiento, rehabilitación y ampliación de viviendas existentes. Reordenamiento parcelario y ejecución de obras comunes. Apoyo producción y distribución materiales: Emprendimientos productivos para las viviendas. Asistencia autoconstrucción: Créditos / viviendas materiales. Dotación equipamiento comunitario

**FIG. 7a. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Obras Públicas. Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento**

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION	
Programa de Ayuda social para provisión de agua y saneamiento (PASPAY)	Habitantes de pequeñas localidades, menos de 500 habitantes sin agua potable	Construcción y mejoramiento	La ejecución de obras nuevas, mejorar y/o extender infraestructuras existentes, incluyendo módulos sanitarios de escuelas o albergues escolares.
		Recuperación	La recuperación, renovación y/o rehabilitación total o parcial de servicios e infraestructuras existentes
		Mitigación	La atenuación y/o reducción de efectos dañosos producidos por contingencias naturales o accidentes de cualquier origen, que coloquen en riesgo sanitario a la población beneficiaria. Estas actividades serán consideradas como alternativas transitorias hasta el desarrollo de las indicadas en (a) y (b).

FIGS. 8a y 9a. Programas provinciales del Chaco de servicios habitacionales sociales en los '90, según organismos.

FIGS. 8a. Ministerio de Economía, Transportes, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION	
Plan Tierra	Pobladores que vivan en tierras fiscales u ocupantes irregulares	Mensura de tierras en municipios de la provincia con posibilidades de urbanizar de propiedad pública: Ejercito, Gendarmería, Ferrocarril, etc. Tramites de donación de lotes con destino de propietarios asentados de forma irregular, de más de 50 años. Compra de tierras para otros organismos, con posibilidades presupuestarias para ejecutar viviendas. Compra de terrenos para familias asentadas en el lugar. Estudio de títulos de terrenos con problemas dominiales. Trámites de escrituración. Regularización de tierras con el Plan Arraigo. Ejecución de proyectos de regularización de tierras. Compra de terrenos para organismos con posibilidad de ejecutar viviendas por autoconstrucción.	
Programa de Fortalecimiento Comunitario Fo.Co	Barrios carenciados del Gran Resistencia mediante el mejoramiento de la vivienda y el medio ambiente, la infraestructura, el acceso a los servicios básicos, la salud y la capacitación en diferentes oficios relacionados con la construcción	Construcción de viviendas nuevas más infraestructura y servicios	Modulo de un dormitorio, baño y cocina Sup. 21 m <sup>2</sup> . La infraestructura y servicio a cargo de los distintos organismos del estado provincial. Asistencia técnica para la participación, autoconstrucción y desarrollo de emprendimientos productivos. Capacitación para la mano de obra por esfuerzo propio y ayuda mutua. Modulo de un dormitorio, baño y cocina Sup. 35 m <sup>2</sup> . La infraestructura y servicio a cargo de los distintos organismos del estado. Asistencia técnica para la participación, autoconstrucción y desarrollo de emprendimientos productivos. Capacitación para la mano de obra por esfuerzo propio y ayuda mutua.
Plan de Acción Comunitaria PAC	Barrios Irregulares, grupo o comunidades. Comunidades barriales organizadas	Construcción y refacción de equipamiento social	Salones comunitarios, plazas, parques, realizados por sistemas de autoconstrucción.
		Infraestructura barrial	Red de agua potable, iluminación de accesos, desagües pluviales, veredas comunitarias, enripiado.
		Construcción de soluciones habitacionales	Módulo básico inicial: Superficie cubierta 12 m <sup>2</sup> , Superficie semi cubierta 9 m <sup>2</sup> . Módulo básico inicial más grande

FIG. 9a. Secretaria de Desarrollo Social

PROGRAMAS	POBLACION OBJETIVO	TIPO DE SOLUCION
Agua Potable y Saneamiento Ambiental	Población de escasos recursos y carentes de los servicios de agua y /o saneamiento ambiental	Proyectos de saneamiento ambiental y Abastecimiento de Agua Potable