LA POLÍTICA HABITACIONAL PARA LA EMERGENCIA HÍDRICA PRIMER ESLABÓN DE INSTRUMENTACIÓN. ARGENTINA. DÉCADA 1992-2002

AUTORES: Fernández, María Emilia[*] Romagnoli, Venettia[**]

RESUMEN:

En Argentina en la década 1992-2002 la política nacional y de la provincia del Chaco, en su primer eslabón de instrumentalización, los programas de atención a la situación urbana habitacional frente a la emergencia hídrica según los tres componentes analizados: legal, institucional administrativo y técnico programático, se ha caracterizado en su nivel de diseño e instrumentación por la falta de coordinación, superposición, ambigüedad y contradicción entre los fundamentos, la actuación de la institucionalidad pública y la regulación de las normativas existentes. En su nivel de efectos, por su orientación a la "contención" y no a la "transformación social" En este contexto la política de atención a la emergencia hídrica se presentó como una asignatura secundaria y aleatoria, con un retraimiento del rol del Estado y un mayor protagonismo de las agencias de financiamiento internacional. Este trabajo pretende dar cuenta acerca de cuales han sido las particularidades de la política de atención al hábitat en riesgo, haciendo un esfuerzo por integrar a nuestro entender cuales serían las dimensiones básicas para la reconstrucción y análisis de lo producido en el tema y en la década de estudio, con el objetivo ulterior de producir algún tipo de contribución para el diseño de políticas acordes a la complejidad de los escenarios actuales.

PALABRAS CLAVES:

POLÍTICA – PROGRAMAS - LEGISLACION -EMERGENCIA HÍDRICA – ACTORES – ESPACIOS.

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí se presenta utiliza insumos de una investigación mayor, que esta siendo llevada a cabo por el equipo permanente de investigación del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda- IIDVI, denominado **"INVENTARIO TIPOLÓGICO DIGITALIZADO DEL TOTAL DE ACCIONES HABITACIONALES EN LA PROVINCIA DEL CHACO, DECADA 1992-2002"**,[1] el que tiene por objeto *"Poner en marcha y ejecutar el primer paso de un trabajo de clarificación y ordenamiento de la información básica necesaria para encarar la problemática de la situación habitacional en la provincia del Chaco, y estudiar propuestas para la reelaboración de una política habitacional adecuada a la situación presente, tanto en el aspecto de la demanda como en el de los recursos disponibles".*

Los programas constituyen el primer eslabón e instrumento operativo de concreción de una política y plan de gobierno, ya que de modo organizado establece en relación a metas deseables, los contenidos y procedimientos, en base a un conjunto de disposiciones, actividades, insumos y previsiones para su aplicación en la faz ejecutiva; razón que orientó la construcción del inventario de programas dictados por los distintos niveles de gobiernos, con referencias descriptivas de sus principales características, de manera que permita a posteriori enmarcar las acciones ejecutadas en la provincia del Chaco

A partir de la recopilación y ordenamiento de información, resultó posible la construcción de al menos tres tipos de componentes: el **normativo legal**, el **institucional administrativo** y el **técnico programático**, que clarificaron y permitieron ordenar la secuencia de programas. Podrían haberse desarrollado otros componentes además de los escogidos en éste caso, con igual o mayor tratamiento, pero la decisión de nuclear a éstos tres, se fundamenta en la pertinencia, necesariedad y factibilidad de concreción en los tiempos y alcance del trabajo propuesto.

El primer componente se refiere al conjunto de disposiciones legales expresadas en leyes, decretos, disposiciones y resoluciones reglamentarias. El segundo a las órbitas de gobierno y dependencias en las que tuvieron su origen los programas, identificándose en algunos casos los cambios de dependencias y la creación de nuevas órbitas administrativas. El tercer componente, el técnico administrativo se refiere a los ítem que enuncian de manera consecutiva el contenido del programa. En el tratamiento de este aspecto resultó necesario la construcción de un glosario terminológico, con el propósito de identificar y traducir los elementos que expresan y especifican cada uno de los ítem programáticos, ya que se advirtió que no existe

[*] Lic. Personal de Apoyo a la Investigación del CONICET Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda- IIDVI- Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional del Nordeste. Av. Las Heras 727, Resistencia- Chaco C.P. 3.500
email: mfernandez@gigared.com

[**] Arquitecta Becaria de investigación y Docente. Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda- IIDVI- Facultad de Arquitectura y Urbanismo- Universidad Nacional del Nordeste Av. Las Heras 727, Resistencia- Chaco C.P. 3.500. email: venettiaromagnoli@hotmail.com Te: 0054-3722-430729

una utilización homogénea de términos, como así tampoco definiciones oficiales que de manera clara y precisa den cuenta de ellos.

Del total de programas se extrae para esta presentación aquellos específicamente relacionados con la temática de **emergencia hídrica** intentando dar cuenta de cuales han sido conforme a letra escrita sus principales características. Incluirá también una síntesis de los aspectos institucionales y normativos en la que se vieron circunscriptas tales formulaciones y algunos ejes conceptuales sobre la gestión integral del riesgo.

2. MARCO CONCEPTUAL:

En esta presentación en acuerdo con el autor Ezequiel Ander-Egg y los vertidos por el Programa CYETD[2] tomamos en cuenta los siguientes conceptos claves relacionados con la política, su primer eslabón de instrumentación y de hábitat en riesgo.

La Política en términos generales se expresa como el arte de conducir un asunto para alcanzar un fin; Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados.

Una política o proyecto político, se ve necesaria y fundamentalmente expresada e instrumentalizada en un plan, cualquiera sea su nivel de expresión: provincial, regional, nacional o supranacional, por lo que el plan se constituye en el traductor operativo de lo que se quiere hacer en un tiempo y espacio determinado como expresión de un programa de gobierno.

En los niveles operacionales de una política se integran eslabones e instrumentos que en términos del lenguaje corriente pueden utilizarse indistintamente, pero dentro de la jerga de la planificación se utilizan con alcances muy diferentes, en donde cada uno de los términos indican distintos niveles de concreción.

El Plan es el término de carácter mas global, hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Un plan engloba. programas, proyectos y lo que en metas de desarrollo nacional se pretende alcanzar. En otras palabras el Plan es el parámetro técnico político dentro del cual se enmarcan los programas y proyectos.

Los Programas: Desde un punto de vista técnico, designan el conjunto de procedimientos y técnicas por medio de las cuales se establece de manera sistemática una serie de actividades, previsiones y disposiciones. Es un instrumento operativo que ordena y vincula cronológica, espacial y técnicamente las actividades y recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado determinadas metas y objetivos.

Gestión integral del Riesgo: proceso integral de intervención o abordaje de la problemática del riesgo, específicamente circunscripta en este caso al campo habitacional.

Amenaza: acontecimiento natural o provocado por el hombre, que puede desencadenar en un desastre.

Vulnerabilidad: grado en que las personas pueden ser susceptibles a las pérdidas, los daños y la muerte en casos de desastre. Se da en función de las condiciones físicas, económicas, sociales, políticas, técnicas, ideológicas, culturales, educativas, ecológicas e institucionales.

Capacidad: recursos de los individuos, las familias y las comunidades para enfrentar una amenaza.

Riesgo: probabilidad de que ocurra un desastre.

Desastre: materialización de un riesgo. Situación en la cual las personas se ven privadas de los medios normales de sostén de la vida en condiciones de dignidad como consecuencia de una catástrofe natural u ocasionado por la acción humana.

Donde: **A x V – C = R**

3. MARCO CONTEXTUAL

La provincia del Chaco es uno de los distritos argentinos con índices de pobreza más altos, a lo que se suma el fenómeno de migración campo- ciudad fuertemente relacionado con el empobrecimiento de la población y con el debilitamiento del sistema productivo. Por otra parte se le adiciona la problemática hídrica de la región dentro en un contexto donde se superponen los componentes del sistema natural y el antrópico.

En este contexto los componentes del sistema natural (precipitación, relieve, vegetación, etc) incluyendo las modificaciones antrópicas realizadas sobre este modelado, son entre otras razones las que definen las causas y los efectos de la problemática hídrica del área. La estructura antrópica se ve reflejada entre otras particularidades en el sistema de defensas que polderizó el área urbana del AMGR (Área metropolitana del Gran Resistencia) emplazada en el valle de inundación del rió Paraná. Mediante la construcción de defensas se ha modificado el carácter de riesgo, teniendo alguna seguridad con el río, a cambio del surgimiento de una nueva forma de inundación por alteración del escurrimiento natural de las aguas, situación que pretende ser compensada con las estaciones de bombeo. A esto se le suma el emplazamiento equivocado del aglomerado urbano Gran Resistencia que naturalmente debería crecer hacia el noroeste (tierras de cotas mas altas), pero la realidad indica que se pretende seguir avanzando sobre la planicie aluvial del Río Negro. La situación se agrava aún mas ante la dificultosa y problemática aplicación de normativas de regulación del uso del suelo, especialmente en lo referente al sistema hídrico que se complementa con la falta de una política y planificación racional en el tratamiento del tema urbano-habitacional.

La región plantea particulares desafíos en el plano de la gestión habitacional, al tema de por sí complejo de la situación de pobreza, el fenómeno migratorio y de emergencia hídrica, agrega variables particularmente problemáticas, referidas entre otras a la estructura social, física y administrativa de los centros urbanos y a sus perspectivas de evolución.

La percepción directa e informal sugiere que las soluciones habitacionales del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil no son suficientes, y en muchos casos inadecuadas

Es posible observar que la gestión habitacional pública en la provincia, no ha estado en su mayor parte y a lo largo de distintas gestiones de gobierno, planteada desde una política cuya planificación y racionalidad operativa plantee efectivamente la atención de sectores que presentan los problemas más graves, en cantidad y en calidad de vida. También se aprecia que las intervenciones estatales han generado serios problemas en la organización y en las perspectivas de desarrollo urbano, que vinculado al tema de inundaciones se ve reflejado en la tendencia histórica de rellenar lagunas existentes en el área, para la urbanización.

Un adecuado abordaje del tema con vistas a intentar algún aporte a su mejoramiento, requiere obviamente, un reconocimiento sistemático de las piezas en juego, con lo cual resulta indispensable contar con un panorama estructurado y sistemáticamente verificado de lo que se ha implementado en la Provincia en el campo de la vivienda, en este caso en lo referente al **hábitat en riesgo**

4. DESARROLLO

ComponenteTécnico-Programático:

En la década del '90 Argentina experimentó un profundo cambio, como producto de las exigencias del sistema financiero global, que tuvo como centro la reestructuración del Estado. Las ventas de las empresas públicas, las privatizaciones y/o concesiones de los servicios, la reducción de personal y las transferencias de competencias hacia las provincias, fueron en esencia, las consecuencias del ajuste estructural convenido con la banca internacional. La Política de vivienda en el país se llevó adelante básicamente a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y el Banco Hipotecario Nacional (BHN), cuyo funcionamiento se daba sin ningún tipo de coordinación.

El rol social del financiamiento a la vivienda que el Banco Hipotecario Nacional[3] había tenido hasta fines de los 80, cuando en el contexto de la reforma del Estado se plantea su privatización, se convierte en banca mayorista con el fin de lograr mayor nivel de recupero de los créditos para la vivienda mediante una nueva operatoria de titularización de hipotecas.[4] Dentro de las operatorias masivas o globales tuvo a su cargo la HE 310 **"operatoria de construcción de viviendas nuevas evolutivas para población afectada por las inundaciones"**, cuyo valor financiable por unidad fue equivalente a $8.000 por solución con garantía porcentual de la coparticipación provincial.

En la década de estudio el FONAVI fue partícipe de un proceso de descentralización operativa paulatina, ya que el traspaso se fue dando conforme a nuevos acomodamientos organizacionales y

operativos que tuvieron que darse los IPV (Institutos Provinciales de Vivienda) en torno a los viejos procedimientos y estilos vigentes hasta el Pacto Interestadual del año 1992, de fuerte dependencia hasta ese entonces con el área central de vivienda. En el marco de dicho Programa, luego de producida su descentralización, pudo advertirse en el ámbito provincial la trascripción y/o reproducción de las operatorias formuladas a nivel nacional. Posteriormente, en el año 1998, con el reordenamiento programático aprobado por el directorio del Instituto Provincial de Vivienda (IPDUV), surge un intento de precisar un sistema de financiamiento explícito, en el que las inversiones realizadas en dicho concepto, dirigidas a familias de extrema pobreza, serían recuperadas aplicándose un cargo a las cuotas de amortización mensual de las viviendas adjudicadas y por adjudicarse teniendo en cuenta los conjuntos habitacionales cuyo precio de venta superara el importe de diez mil pesos ($ 10.000). De esta manera las inversiones realizadas para el sector de mayor vulnerabilidad social, serían recuperadas en las viviendas de mejor nivel de terminación y de ingresos de los adjudicatarios. Del conjunto de operatorias dictadas y aprobadas por el IPDUV no se han divisado aquellas de atención al tema de hábitat en riesgo por inundaciones. Si bien la **operatoria Erradicación de Ranchos "Mi techo"** define como beneficiarios a familias urbanas y rurales NBI y/o alto grado de riesgo de situaciones de emergencia (sanitaria o fenómenos naturales) su aplicación no estuvo orientada a la problemática específica de la emergencia. La atención del IPDUV se ha dado siempre a través de acciones programáticas y financieras del estado nacional y organismos supranacionales. En este sentido la política de estado y gobiernos, se presenta en relación a la instrumentalización programática de modo residual y deficitaria.

Con el decreto Nº 690 del año 1992, se establece la nueva política habitacional y el plan de acción a desarrollar por la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del Ministerio de Salud y Acción Social, durante el año 1992 y siguientes, en base a los resultados del déficit habitacional[5]. Dicho plan englobaba dos aspectos centrales: por un lado el mejoramiento del FONAVI y por otro, acciones sociales a través de dos líneas. el cumplimiento de los compromisos contraídos, la finalización de las obras de los programas sociales en curso con anterioridad al decreto y la incorporación de nuevas operaciones programáticas que se caracterizaron por ser focalizadas, asistenciales y/o compensatorias.

Si consideramos la década de estudio, podemos observar que justamente es en este período en el que la **cooperación internacional** (BID, BIRF, BM, JEXIM, etc.) se incorpora como una actor de fuerte peso a través del financiamiento y consecuentemente en la definición de las condiciones generales programáticas de atención a la emergencia hídrica, ya que más del 50% de los programas en vigencia contaron con su financiamiento, de lo cual se infiere el retraimiento del Estado Nacional en la atención a esta problemática

El financiamiento provincial para la política habitacional en general y específicamente la de hábitat en riesgo no se caracterizó por la asignación de recursos bajo el criterio de programación presupuestaria, sino mas bien conforme a la concesión de partidas disponibles y demanda aleatoria. La política de atención a la emergencia hídrica se ha materializado bajo la dependencia de recursos programáticos y financieros nacionales y supranacionales tanto para medidas estructurales (plan de defensas, diques de contención, entre otras) en este caso bajo la modalidad de créditos y medidas no estructurales referidas a la construcción de viviendas nuevas y remodelación de las afectadas por las inundaciones, en esta materia mediante financiamiento subsidiado. En general los costos asignados para atender la construcción y reparación de viviendas para familias NBI no superan los $4500 y $2500 por solución

En cuanto a la atención a la **problemática hídrica provincial**, se distinguieron dos grandes ejes de intervención: las medidas estructurales y la no estructurales, correspondiendo a la primera grandes obras de infraestructura "sistema de protección y control de inundaciones y obras de drenaje urbano y suburbano" y a las segundas la construcción de viviendas nuevas, rehabilitación y construcción de refugios entre otras medidas. Podría suponerse que con las medidas estructurales se materializaría el concepto de una **"política integral preventiva"**, lo cual desde alguna perspectiva actual podría ser así, sin entrar a evaluar exhaustivamente aquí, las razones originales y las consecuencias acerca de la construcción de las defensas que han polderizado el AMGR, lo que ha modificado la situación de hidropendencia natural del área (sistema natural de crecida de los ríos), a una de tipo antrópico (Sistema artificial de bombeo). Este escenario ha contribuido a la construcción de una situación que convierte a los habitantes del área en rehenes de un sistema antrópico que requerirá inversiones permanentes para el mantenimiento de las obras existentes y la ejecución de nuevas obras que serán necesarias como consecuencia de la evolución propia del mismo. No son suficientes para una gestión integral del riesgo las medidas estructurales, ya que una correcta mecánica requeriría que todas las piezas en juego operen en integralidad y articuladamente. Este juego necesario de los engranajes que intervienen en la problemática no puede concretarse adecuadamente en existencia de legislaciones contradictorias (ley Nacional de Mensura, ley de propiedad privada, Código de Aguas, Resolución 1111/98, entre otras), la dispersión y falta de actualización de la información específica al tema, el criterio de uso clientelar de las asignaciones de los recursos y la falta de claridad en la delimitación de roles y funciones en la institucionalidad pública, factores que impactan de manera directa en la

instrumentalización planificada de programas y proyectos sistémicos, por lo cual no se verifica el supuesto de una política integral del riesgo.

Otro aspecto que requiere señalamiento se refiere a la información utilizada por los organismos del estado para elaborar los diagnósticos sobre déficit habitacional, a partir de los cuales se fundamenta y diseña la política habitacional Los datos se han caracterizado por la generalidad de sus atributos, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, aspecto que se problematiza aún más ante la falta de integración de la información indispensable para diagnosticar la situación hídrica. Este hecho contribuye a potenciar la hipótesis de que no ha existido la intención real de construir un diagnóstico que permitiera cuantificar y cualificar las áreas vulnerables y su población, como tampoco la voluntad de diseñar e implementar una política nacional y provincial de hábitat en riesgo. Realizar algún tipo de comparación entre la información referida a la situación del déficit con la red de programas formulados en la década, a nuestro criterio resultaría imprecisa por considerar que su medición sería incompleta ya que la complejidad del cuadro habitacional requiere rigurosidad metodológica con distinciones de mayor precisión respecto de las condiciones, tipos y formas de requerimientos habitacionales, e interinstitucionalidad en el manejo integral de información.

A continuación se presenta un cuadro síntesis de los programas que tuvieron vigencia en la década, por niveles de gobierno y que contemplaron la emergencia hídrica, información que fue combinada con la de los otros dos componentes que se analizan en este trabajo:

PROGRAMA	ORBITA DE ORIGEN NACION	PROV	ACCIONES	ORIGEN FINANCIAMIENTO
1. Programa protección contra inundaciones PPI (1998)	**Ministerio del Interior** Secretaría de Asistencia a las Provincias		**ESTRUCTURALES** 1. Sistema de proteccion y control de inundaciones 2 Obras de drenaje urbano y suburbano **NO ESTRUCTURALES** 1. Autoconstrucción de viviendas. Valor finaciable: $11.110 p/solución 2. Construcción de unidades de refugios temporanos 3. Protección y manejo de humedales (plan piloto de recuperación ambiental de lagunas del (AMGR) 4 Manejo ambiental de áreas urbanas. 5 Fortalecimiento de la defensa civil. 6. Implementación de programas ambientales. 7. Regulación del uso del suelo. (reordenamiento de los asentamientos en zonas de riesgo hídrico)	Convenio Préstamo 4117-AR-BIRF-JEXIM Convenio Préstamo JEXIM
2. Programa de rehabilitación para la emergencia de las Inund. PREI (1992-97)	**Ministerio del Interior** Secretaría de Asistencia a las Provincias		**ESTRUCTURALES** 1. Sistema de protección y control de inundaciones 2 Obras de drenaje urbano y suburbano **NO ESTRUCTURALES** A. Construcción y reparación de casas destruidas y dañadas por inundaciones a.1. Viviendas sistema tradicional y vivienda prefabricada en madera con conexión a redes de agua y energia y con instalaciones sanitarias y eléctricas Sup Cub Total= 51.66 m2 B Refugios temporanos Costo exclusivo de materiales de la vivienda u$s 3.900. p/solución Valor financiable	BIRF · 70% Nación· 15% Prov : 15% (el 10% del crédito fue para el subprograma vivienda = U$S 2 480.000
3. Programa federal de solidaridad (prosol) (1992)	**Ministerio de Salud y Acción Social** Secretaría de Accion Social a través de la UEC		**NO ESTRUCTURALES** Núcleos habitacionales, mejora de infraestructura de barrios carenciados y reconversión de localidades afectadas por desastres naturales	Imputación a los créditos asignados a las partidas especificas del presupuesto de Ministeno de Salud y Acción Social
4. Operatoria para Inundados HE 310	**Banco Hipotecario Nacional**		**NO ESTRUCTURALES** Construcción de viviendas nuevas evolutivas "tipo cáscara" 2 Dormitorios + infraestructura Valor financiable· $8.000 p/solución	BHN
5. Programa 17 subprograma de rehabilit. de zonas inund. y emergencias climáticas (1998)	**Secretaría de Desarrollo Social** Dirección Nacional de Programas Habitacionales - sub. División Ejecutora del Programa		**NO ESTRUCTURALES** A Compra de materiales de construcción para soluciones habitacionales a 1 Construcción de viviendas evolutivas de 32 m2 a 2 Rehabilitación parcial de vivienda recuperable Valores financiables. a.1 Construcción de vivienda nueva (Hasta $ 5000) a.2 Rehabilitación (hasta $ 2000)	SDS a través del Programa mejoramiento habitacional e infraestructura básica, sub-programa rehabilitación zonas inundadas y otras emergencias climáticas: contrato BID N° 1118 OC-AR Expte. SDS 12615/98

Fuente: Elaboración propia

Componente Institucional- Administrativo

Las formulaciones programáticas a nivel nacional, fueron dadas en un contexto político institucional administrativo de gran variabilidad y acontecimientos, tal como lo indica las consecutivas formulaciones de planes como el Decreto 690 y el Plan Social 1995, entre otros, hechos que se vieron acompañados de permanentes reformas de las estructuras organizativas con cambios de funcionarios responsables de áreas y de órbitas de dependencias[6] en las que tuvieron su origen tales formulaciones A nivel provincial podría decirse que si bien al principio de la década no se produjeron mayores modificaciones en las diferentes delegaciones ministeriales, a partir de las elecciones generales del año 1995 se originaron cambios en la estructura organizativa del Ejecutivo, propios de la nueva gestión. En este contexto pudo apreciarse en relación a períodos anteriores, el estreno de planes y programas dirigidos a la atención de la problemática habitacional con inclusión del tema tierra para los sectores de mayor vulnerabilidad social. Dicho debut tuvo epicentro en dos áreas de gobierno: el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos a través de la Subsecretaría de Coordinación Institucional y la Secretaría de Desarrollo Social. Específicamente en materia de **atención a la emergencia** desde comienzos de la década, podría decirse que la institucionalidad pública provincial se ha caracterizado por una superposición y falta de claridad de los roles y atribuciones de las instituciones. Por ejemplo, siendo la Administración Provincial del Agua, el organismo autárquico descentralizado, por ley único responsable de la aplicación del Código de Aguas en la Provincia, en el año 1992 con la creación de la SUPCE (Sub-unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia), que si bien en primera instancia tenía dependencia directa de la APA, comienza la paulatina fragmentación en cuanto al poder de decisión e instrumentalización de la política. A partir del año 2000 la SUPCE pasa a la orbita de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, quien se convierte de esta manera en el jefe ejecutivo de la Subunidad, perdiendo la APA su máximo poder de decisión e instrumentalización de la política hídrica.

La fragmentación se manifestó en la década en el tipo de tratamiento y respuestas parciales y desarticuladas de los cuatro municipios que conforman el AMGR. La problemática común de la región exigiría un tratamiento global e integral en la búsqueda de soluciones que trasciendan las órbitas y límites ejidales en el tiempo, en un esquema en el cual el gobierno provincial debería constituirse en el nucleador y coordinador de las acciones a desarrollarse.

Componente Legal:

La legislación a nivel provincial presenta una serie de quiebres o rupturas en cuanto a la convivencia del derecho público y privado, lo que genera diferentes tipos de cuellos de botella, debido a las contradicciones que devienen de la evolución histórica particular de la provincia que fue hasta 1951 territorio nacional.

Estas contradicciones tienen su origen, entre otras causas, en la división catastral efectuada sobre los terrenos del AMGR, que ha demostrado la decisión política de organizarla mediante subdivisiones ortogonales sin tener en cuenta el desarrollo de los cursos de agua que en el existía. Tal política fue iniciada desde el momento mismo de la venta de los terrenos, observándose la inconveniencia de brindarle destino privado a muchos que deberían pertenecer al dominio estatal (especialmente en la zona Norte). Esta situación ha generado conflictos entre la normativa que regula el uso del suelo y los derechos de propiedad privada. El artículo 5º del Código Aguas[7] (Ley Provincial 3230/86) que rige en la provincia del Chaco y reformas, establece que: son del dominio público provincial, conforme lo prescripto por el Código Civil: a) los ríos y sus cauces; b) las demás aguas que corren por cauces naturales; c) las riberas internas de los ríos; y d) los lagos navegables y sus lechos, normativa que no fue contemplada en la división catastral descripta, quedando en terrenos de particulares porciones de recursos hídricos. Tampoco se aplicaron medidas reactivas en vistas a revertir el escenario de convivencia pública y privada generándose espacios de discusión legal en torno a las prácticas y usos de los mencionados recursos.

En relación a la Resolución provincial 1111/98, si bien representa un avance en cuanto precisa una zonificación del uso del suelo en función de la vulnerabilidad hídrica, no prevé ningún tipo de acción legal correctiva y/o compensatoria en relación a los antecedentes y usos consolidados de ocupación del suelo en sus distintas actividades.

Un aspecto que requiere discusión o tratamiento se refiere a la posición que asumen las agencias de financiamiento internacional respecto a las condiciones de acreditación de la titularidad de la tenencia de la tierra, tanto para la construcción de viviendas nuevas como para las refacciones que deben cumplir los afectados por la catástrofe para ser beneficiarios de programas, lo cual más allá de la exigencia internacional, pone en el eje de discusión la posición y tratamiento por parte del Estado en relación a la aplicación de los recursos frente a la situación de regularidad e irregularidad con respecto a la propiedad de los terrenos de los afectados por las inundaciones.

Otro punto crítico que se vislumbra en relación al componente legislativo se refiere a la falta de participación y consenso (colectivo público, privado y ciudadanía en general) en las distintas fases de elaboración, aprobación y aplicación de las normativas, lo que ha obstruido el espacio de confluencia de los distintos tipos de intereses y la posibilidad de negociaciones articuladas y concertadas.

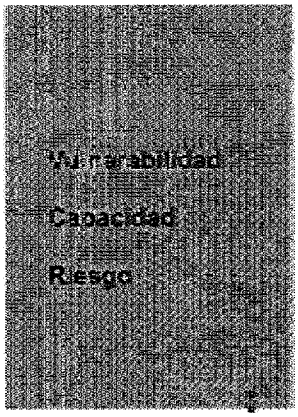
A nivel general podría señalarse que la falta de conocimiento de la normativa en esta materia inclusive en los distintos poderes de gobierno, genera conflictos entre estos, con inversiones de tiempo y recursos improductivos, que significan retrocesos y demoras en la construcción sostenible del espacio urbano.

En síntesis podría señalarse que la falta de conciencia sobre las particularidades del lugar físico en el que esta asentada el AMGR, el escaso conocimiento acerca del funcionamiento del sistema hídrico al cual se le ha superpuesto el accionar antrópico y la prevalencia de los intereses particulares por sobre el interés común con búsqueda de efectos inmediatos, como así también la ambigüedad, contradicción y dificultosa aplicación de las normativas que regulan el uso del suelo y la falta de políticas de Estado en atención especifica a la situación y problemática de la emergencia hídrica impactan de modo negativo en la posibilidad de planificar racional y preventivamente las acciones programáticas para la emergencia.

7. CONSIDERACIONES GENERALES:

Los aquí analizados son solo algunos de los aspectos que caracterizaron el escenario de los 90 y que dan pautas de una realidad que exige, por un lado nuevas alternativas para las políticas urbanas y habitacionales en lo referido a sus contenidos, sus alcances, financiamiento y producción de prestaciones y servicios. Por otra parte reconsiderar el tratamiento asignado a los traductores operativos de la política, cualquiera sea su nivel de expresión, provincial, regional, nacional y nivel de concreción, plan, programa, proyecto y actividad, entre otros, de manera que resulte posible conjugar con mayor coherencia las complejas interdependencias que se dan en las situaciones concretas con los grandes desafíos que enfrentamos y los problemas a resolver simultáneamente, incluyendo la participación de distintas áreas disciplinarias como necesidad de introducir una creciente racionalidad dentro de las acciones de tipo social, económico y cultural.

En el proceso de **planificación** al menos contemplar tres escenarios posibles para la gestión integral del riesgo se constituiría en una herramienta facilitadora del análisis integral que requiere el tratamiento de la dinámica compleja de los sistemas natural y antrópico, a partir de los cuales resultaría necesario desagregar las distintos tipos y niveles de aspectos intevinientes en cada caso particular.

Escenarios	**Definiciones**	**Ejes**
■ Escenario tendencial **ET**	➡ Se diseña el futuro teniendo en cuenta la evolución actual de un área y dando por supuestos que se producirán intervenciones de importancia para la emergencia.	
■ Escenario probable **EP**	➡ Se planifica el futuro bajo supuestos de intervenciones para la emeregencia	
■ Escenario deseable **ED**	➡ Se proyectan las opciones mas positivas y la puesta en práctica del conjunto de estrategias mas adecuadas para potenciar fortalezas y disminuir debilidades	
■ Escenario posible	➡	

GESTION INTEGRAL DEL RIESGO

Fuente: elaboración Propia

Si bien desde hace unos años se viene planteando el tema de la **evaluación** de cual ha sido la política habitacional en Argentina, un poco por la necesidad de hacer eficientes las respuestas y por imposición de los organismos de cooperación internacional, estas evaluaciones se han caracterizado por replicar en cierta medida las particularidades que han marcado a la política habitacional de la última década, de manera que se han presentado como poco estables, parciales e inconsistentes, sin capacidad de integrar lo que consideramos constituyen los tres componentes embrionarios de toda política (técnico-programático,

legal e institucional administrativo). Estas valoraciones han estado más bien orientadas a medir la eficacia de los programas en términos de déficit habitacional y consecuentemente no han logrado hasta el momento poner en crisis el modelo de política actual e incidir en su necesaria reestructuración.

En cuanto a los criterios seleccionados para el diseño de las políticas en general se vislumbra la parcialidad para contemplar el problema habitacional en toda su magnitud, ya que los diagnósticos y evaluaciones tienden a dar información fragmentada y parcializada. Consecuentemente la política que se diseña tiene las mismas particularidades, lo que impide el diseño de estrategias integrales para la resolución de problemas complejos como el tema de la vivienda que es a su vez, solo uno de los componentes de la pobreza.

Para que el término "Política Integral", tan en boga en la actualidad, deje de ser un concepto vació y meramente declamatorio, creemos que es necesario comenzar por un análisis de la política habitacional desde una perspectiva más amplia, al menos haciendo un esfuerzo por indagar dentro de cada uno de los tres componentes considerados en esta presentación, u otros que resulten pertinentes y así reconstruir las relaciones que se establecen entre ellos.

FUENTES CONSULTADAS:

- BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA:

Víctor Saúl Pelli, 1983. Problemas de Vivienda en relación a las inundaciones. Artículo en el Nº 3,4, Año 1 del Boletín Medio Ambiente y Urbanización, Bs As, Argentina.
Víctor Saúl Pelli, 2003. La Asistencia Habitacional Externa en Situaciones de Desastre, a las vista de las Condiciones Latinoamericanas. Artículo en el Nº 47 – volumen 18 del Boletín del IINVI, Universidad de Chile, Chile.
Susana Belmartino, Silvia Levín, Fabián Repetto y otros, 2001. Políticas Sociales y derechos Sociales en la Argentina: Breve historia de un retroceso en Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social. Edit. Homo Sapiens, Argentina.
Ezequiel Ander-Egg, 1995. Introducción a la Planificación. Edit. Lumen, Argentina.

- FUENTES DIGITALES:

-CD ROM: "Jornadas Iberoamericanas sobre Recursos Didácticos y Metodológicos para la Transferencia de Tecnologías en el Sector de la Vivienda Social". CYTED-AECI 2003.
Publicación On Line:
-T**apia Zarricueta, Ricardo**, 2003 Vivienda y Emergencia de Desastres Naturales producidos por Sismos. (Pág. 1 a13).
-Salas, Eduardo. Los Casos del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en la Argentina. (Pág. 1 a 76).
Paginas On Line
Organismos del Estado Nacional
-Ministerio de Desarrollo Social www.desarrollosocial.gov.ar
-Ministerio de Planificación Federal www.minplan.gov.ar
-Ministerio del Interior www.mininterior.gov.ar
-Banco Hipotecario Nacional: www.hipotecario.gov.ar
Organismos del estado provincial
-Instituto provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda: www.chaco.gov.ar/IPDUV
-Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos. http//ecomchaco.com.ar/MinisterioEconomia
-Administración provincial del Agua . http//ecomchaco.com.ar/apa
-SubUnidad Provincial de Coordinación para la Emergencia: http//ecomchaco.com.ar/supce
-Información de Parlamentaria: www.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/enlaces.htm

- DOCUMENTOS OFICIALES ESCRITOS:

Leyes, Decretos, Resoluciones Reglamentarias referidas a la política habitacional en la década entre las que se destacan:
Ámbito Nacional:
-Ley FONAVI Nº **21.581** y modificatorias.
-Ley Nº **24464** Creación del sistema Federal de Vivienda
-Ley de Ministerios Nº **25233** Componente Institucional órbitas de dependencias de los organismos gubernamentales y modificatorias en la década
-Ley Nº **24959** El PEN ratifica la declaración de zonas de desastres por inundaciones, alcances. Fondo de emergencia. Administración del fondo. Medidas adicionales para la emergencia.
-Decreto Nº **690** Política Nacional de Vivienda
-Decreto Nº **677** Estructura Organizativa del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.
-Plan Social 1995. Bases de una Política Integral de Vivienda. Subsecretaría de vivienda SDS.

-Resoluciones Reglamentarias de aprobación de programas y operatorias: N° 152
Ámbito provincial
-Ley N° **4368** Creación del Sistema provincial de Vivienda
-Ley N° **4389** Autorización al Poder Ejecutivo a suscribir un convenio para establecer las condiciones de financiamiento y ejecución de un Programa de Protección contra las Inundaciones (P.P.I.)
-Ley N° **5003** Creación Sistema Integrado de Beneficiarios de Terrenos y Viviendas Sociales
-Ley provincial N° **3230**: Código de aguas: sistema normativo que debe orientar la política hídrica provincial y regular las relaciones jurídico-administrativas que tengan por objeto los recursos hídricos y las obras necesarias para adecuado aprovechamiento, en cuanto correspondan a la provincia del chaco.
-Resoluciones Reglamentarias aprobadas en la década por el IPDUV: de la **0001/3 a la 0026/11 y 0032/30** Aprobación del texto ordenado de operatorias y suspensión de resoluciones reglamentarias N°s.0003 04. 0009 8. 0010/20 y o sus modificatorias 0013/25. 1530/40.0021/09.0022 09 y 0026 11
-Ley **3247**,(derogada por la ley 4255 en el artículo 18). Creación el ente Plan de Defensas contra Inundaciones PDI, como organismo descentralizado del Poder ejecutivo y con dependencia del Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos.
-Ley provincial N° **4255** Crea Administración Provincial del Agua (APA) como autoridad de aplicación manejo unificado de los recursos hídricos de la provincia del Chaco
-Resolución N° **1111** de la APA: Dictamina las restricciones al uso de la tierra en la provincia del Chaco y del Gran Resistencia en base a una zonificación por riesgo de inundación.
-Leyes N° **4146, 4232,4476** Reforma en la estructura organizativa del gobierno provincial.

- FUENTES ORALES:

Entrevistas con informantes claves en institucionales locales:
-Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV)
-Sistema de Información, Monitoreo Y Evaluación de Programas Sociales Unidad Chaco (SIEMPRO)
-Banco Hipotecario Nacional, Unidad Chaco (BHN)
-Plan Tierra
-Administración Provincial del Agua (APA)
-Subunidad Provincial de Coordinación para la Emergencia (SUPCE)
-Ministerio de Obras, Transporte y Servicios Públicos del Chaco (MOTSPCH)

---

[1] Proyecto que se realiza en el marco del PI N° 744 Secretaria de Ciencia y Técnica de la UNNE
[2] Aurelio Ferrero, Coordinador de la Red XIV-G Hábitat en Riesgo
[3] El BHN operaba fundamentalmente con grupos de ingresos medios que accedían a créditos para refacciones ampliaciones terminaciones o compra de vivienda
[4] En base a artículos extraídos de Internet correspondientes al autor José L. Coraggio
[5] Encuesta de Situación Habitacional de la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (SVCA) Octubre de 1988.
[6] Un indicador de esta situación lo señala la cantidad y duración de titulares de la cartera del ex Ministerio de Salud y Acción Social desde el año 1992 a 1999, con un total de seis (6) funcionarios en dicho período.
[7] **Código de aguas**: sistema normativo que orienta la política hídrica provincial y regula las relaciones jurídico-administrativas que tengan por objeto los recursos hídricos y las obras necesarias para adecuado aprovechamiento, en cuanto correspondan a la provincia del Chaco