



**Informe Nacional de la República Argentina
Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y
el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)**

**“Evaluación del progreso y medidas orientadas a
futuro”**

Septiembre de 2016

El presente documento ha sido elaborado con la participación de los siguientes organismos públicos nacionales constituidos en una Mesa de Trabajo Interministerial: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Secretaría de Vivienda y Hábitat; Secretaría de Obras Públicas; Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública); Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Secretaría de Relaciones Exteriores –Dirección General de Asuntos Ambientales; Dirección General de Derechos Humanos; Dirección de la Mujer; Comisión Cascos Blancos); Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Cabe aclarar que se tomaron en cuenta los aportes técnicos producidos por organizaciones de la sociedad civil, el sector académico y los gobiernos locales, recabados a través de diversos mecanismos de consulta pública.

ÍNDICE

INTRODUCCION.....	4
CAPÍTULO 1: Cuestiones demográficas urbanas y desafíos para un nuevo programa urbano	7
CAPITULO 2: Tierra y planificación urbana: cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano.....	17
CAPÍTULO 3: Medio ambiente y urbanización.....	29
CAPITULO 4: Gobernanza urbana y legislación: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano	43
CAPÍTULO 5: Economía urbana: cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano	49
CAPITULO 6: Vivienda y Servicios Básicos.....	55
CAPITULO 7: Indicadores de la situación habitacional de la población según los Censos de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 ¹¹	64
CAPITULO 8: Estudios de caso y Documentos de Política	67
ANEXO METODOLÓGICO	100

INTRODUCCION

La República Argentina es un país federal, constituido por 23 provincias y una ciudad autónoma que dictan sus propias constituciones, se administran mediante sus respectivos poderes ejecutivo, legislativo y judicial y detentan todas las competencias no delegadas explícitamente por la Constitución Nacional al gobierno nacional. En el plano territorial específicamente, los gobiernos provinciales ejercen el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio y las atribuciones para establecer regulaciones sobre el uso de este último. A su vez, cada constitución provincial establece qué competencias delega a los gobiernos municipales, constituyendo así cada provincia un caso diferente en lo que respecta a su distribución.

En cuanto al nivel federal, la Constitución le otorga la responsabilidad de intervenir en la dinámica de producción del territorio estableciendo los “presupuestos mínimos” para garantizar que todos los habitantes gocen del derecho a un ambiente sano, equilibrado y sostenible (Art. 41). Asimismo, le otorga al Congreso nacional la potestad de “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio” y de “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (Art. 75 inc.19).

Si bien este mandato constitucional supone de hecho responsabilidades concurrentes en materia de ordenamiento territorial – sea este rural o urbano-, estas no están a la fecha reglamentadas en términos de derecho. Es de destacar que el texto constitucional no contiene definiciones y/o determinaciones referidas al territorio como materia de planificación u ordenación, hecho que conlleva mayor grado de dificultad a la hora de dirimir problemáticas interjurisdiccionales, así como a la de dictar políticas públicas vinculantes para todo el territorio nacional.

La Argentina es uno de los países más urbanizados del mundo, los altos niveles de urbanización constituyen un fenómeno de larga data. Ya en el censo de 1914 la población urbana alcanzaba al 52,7% del total. En la actualidad se estima que asciende a un 92%¹. En relación con América del Sur, la tasa de urbanización es similar a la de Uruguay y la de Venezuela y algo superior a la del resto de la región, que promedia el 80,2%².

La tasa de urbanización es dispar entre las diferentes regiones del país, siendo más baja en las regiones del Noroeste Argentino³ (NOA) y el Noreste Argentino⁴ (NEA).

¹ CEPAL. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Estimación de población urbana en Argentina al 2016.

² Ídem cita anterior.

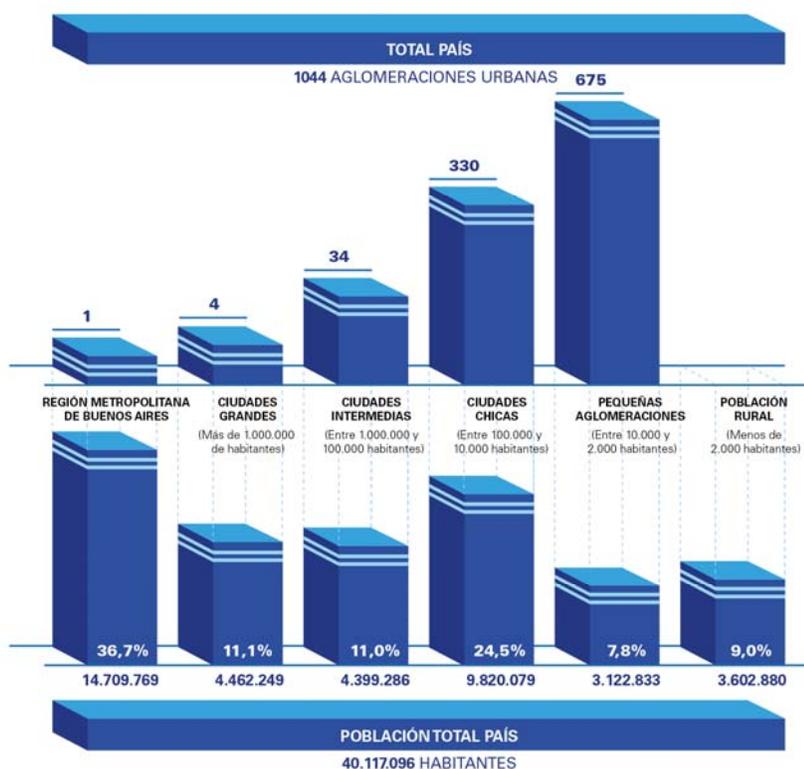
³ Provincias que conforman el NOA: Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero

⁴ Provincias que conforman el NEA: Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones

Esta disparidad plantea la posibilidad de que se profundice aún más el proceso de urbanización, y conduce a preguntarse sobre las condiciones en las que ese proceso se desarrollará en el futuro, particularmente en referencia a las dinámicas productivas rurales y a la migración hacia las ciudades.

A su vez, la estructura del sistema urbano nacional está conformada por 1.044 aglomeraciones urbanas. En primer lugar, se destaca la Región Metropolitana de Buenos Aires y 4 grandes ciudades de más de 1.000.000 de habitantes (Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán), que reúnen casi el 50% de la población del país. Por otra parte, se reconocen 34 ciudades intermedias, entre 1.000.000 y 100.000 habitantes; 330 ciudades chicas, entre 100.000 y 10.000 habitantes y 675 pequeñas aglomeraciones entre 10.000 y 2.000 habitantes. Finalmente, población rural, menos de 2.000 habitantes que representan 9% de la población.

Gráfico N° 1: Total de aglomeraciones urbanas del país. 2010



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda de la Nación en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

La situación del hábitat urbano en la Argentina, tiene importantes déficits⁵, ante los cuales resulta prioritario abordar la fragmentación existente y generar una ciudad integrada, incluyendo los asentamientos a la trama urbana contemplando la provisión de servicios básicos como agua y cloaca; accesibilidad; regularización dominial; mejoramiento del hábitat y la vivienda; mejoramiento del espacio público; construcción de equipamientos comunitarios, educativos, de salud y culturales. Asimismo, tomar medidas para el control de riesgos combatiendo las inundaciones con la creación de reservorios y parques hídricos. Otra de las prioridades es impulsar el desarrollo productivo del país, promoviendo el crecimiento de las economías regionales para lograr mayor autonomía y sustentabilidad de gobiernos provinciales y locales, y a su vez generar nuevos puestos de trabajo.

Muchos de los déficits actuales son resultado de la escasa relación entre la planificación tradicional y la inversión. En este sentido, es importante recuperar la planificación territorial como herramienta para racionalizar y transparentar la toma de decisiones en la inversión pública. Es un desafío fomentar la participación; definir patrones urbanos sostenibles aumentando la resiliencia⁶ y disminuyendo los riesgos ambientales; planificar el crecimiento de las ciudades y la ubicación de las viviendas a construir promoviendo el uso racional del suelo para optimizar recursos; orientar infraestructura y servicios de acuerdo al patrón de crecimiento deseado para lograr una infraestructura eficiente; orientar la inversión pública impulsando la inversión privada; fortalecer las economías locales y su autonomía (actualización de información, planes estratégicos, aprovechamiento de recursos, estrategias productivas).

Para lograr esto se propone poner en práctica el sistema de priorización de proyectos para todas las áreas y escalas de gobierno; fortalecer el proceso de identificación y ponderación de la inversión en infraestructura y equipamiento; utilizar sistemas de información de fácil acceso como herramienta para los decisores políticos y para la

⁵ “La gama de “déficits urbanos” remite a las condiciones de vida de la población, la infraestructura, el equipamiento, la conectividad, la institucionalidad, la participación ciudadana y la capacidad de gestión y de gobierno de las ciudades. Se trata de déficits acumulados que responden a diversos fenómenos” (CEPAL, 2012: 138).

⁶ El concepto de Resiliencia corresponde al delineado por ONU Hábitat y refiere a “la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior. Mientras que las típicas medidas de reducción de riesgos tienden a concentrarse en una amenaza específica y dejan de lado la vulnerabilidad frente a otro tipo de peligros, la resiliencia adopta un enfoque frente a amenazas múltiples.” El Perfil de Resiliencia de una ciudad consiste en un estudio de referencia de la capacidad de la ciudad para recuperarse de cualquier peligro plausible. Fuente: ONU Hábitat, pagina web institucional. Temas urbanos. Reconstrucción. Resiliencia. Disponible en: <<http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/>>

comunidad e implementar sistemas de indicadores para el monitoreo y la evaluación de resultados.

CAPÍTULO 1: Cuestiones demográficas urbanas y desafíos para un nuevo programa urbano

La dinámica de crecimiento de las ciudades argentinas responde a un patrón de expansión de baja densidad de sus ciudades, lo que implica necesariamente el avance del frente construido sobre suelos productivos y/o potencialmente productivos.

Esto trae aparejado problemas como el encarecimiento del suelo, la necesidad de grandes obras de infraestructura, de redes de servicios, de equipamiento, etc. A la vez que genera un territorio cada vez más desequilibrado y excluyente.

En este sentido, es necesario recuperar el rol del Estado Nacional como promotor de políticas públicas orientadas hacia una configuración del territorio más equilibrado e inclusivo. Independientemente de la densidad de población de cada aglomeración, la cuestión urbana debe ser entendida en términos relacionales, esto es, asumiendo los vínculos que la condicionan en términos de inclusión o segregación, tales como: acceso a redes de conectividad (de transporte, movilidad, digitales); acceso a mercados de trabajo regional (políticas productivas); acceso a infraestructuras básicas (agua y energía) con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.

1.1. Gestión de la urbanización acelerada

El proceso de urbanización en la Argentina no se dio como un fenómeno de urbanización acelerada, sino de una manera lenta pero prematura y sostenida.

A mediados del siglo XIX se configura un modelo territorial con concentración absoluta de población, recursos e inversiones en la región pampeana, particularmente en torno a la zona metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. Durante este período se establece un sistema extensivo de explotación agropecuaria, se construye una extensa red de transporte ferroviario y se provee la mano de obra necesaria mediante una política de inmigración masiva proveniente de Europa. El ferrocarril impulsó la creación de ciudades o parajes en cada estación de trenes, siendo de gran ayuda para la urbanización en todo el país.

La industrialización a principios del siglo XX generó trabajo en las grandes urbes, favoreciendo al crecimiento de la población, pero esta industrialización solo se concentraba en el Gran Buenos Aires provocando una migración interna en el país, que se comenzó a descentralizar recién a comienzos de la década de 1990. La mano de obra necesaria para llevarlo a cabo fue aportada por la migración interna y de los países limítrofes y, en menor medida, por el segundo flujo de inmigrantes europeos, fundamentalmente italianos y españoles. Todos ellos se asentaban en las grandes ciudades.

Mientras la población urbana representaba para el 2001 el 89,4% de la población total del país, para el año 2010 dicho porcentaje ascendía al 91% y actualmente se

estima el 92%. Como se observa a continuación en el cuadro, el mismo comportamiento se identifica en la totalidad de sus regiones donde las tasas de urbanización registran, entre los censos de 2001 y 2010, evoluciones del 76,7% al 80,3% para el Noreste, del 78,6% al 80,8% para el Noroeste, del 88,8% al 91,1% en la Patagonia, del 82,1% al 83,8% en Cuyo y del 94,1% al 95,1% en la región Pampeana.

Cuadro N°1: Distribución de la población urbana por regiones. Evolución 2001-2010.

Región	2001					2010				
	Población total	Población urbana	Tasa de urbanización	Participación en la población total	Participación en la población urbana	Población total	Población urbana	Tasa de urbanización	Participación en la población total	Participación en la población urbana
CUYO	2.857.590	2.347.328	82,1	7,0	6,5	3.185.936	2.671.487	83,9	7,1	6,5
NEA	3.367.518	2.581.965	76,7	9,3	8,0	3.679.609	2.956.169	80,3	9,2	8,1
NOA	4.168.487	3.263.222	78,3	12,3	10,8	4.577.770	3.700.958	80,8	12,2	10,9
CENTRAL/PAMPEANA	24.128.284	22.695.630	94,4	66,5	70,0	26.573.593	25.271.415	95,1	66,2	69,2
PATAGONIA	1.738.251	1.543.805	88,8	4,8	4,8	2.100.188	1.914.187	91,1	5,2	5,3
TOTAL PAIS	36.260.130	32.431.950	89,4	100,0	100,0	40.117.096	36.514.216	90,9	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2001 y 2010). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda de la Nación.

Como puede observarse, el territorio nacional muestra un importante desequilibrio en lo que respecta a la distribución de la población según regiones: la Región Central, donde se emplazan tres de las mayores ciudades del país (Buenos Aires, Rosario y Córdoba con sus respectivas áreas metropolitanas), concentra el 69,2% de la población, mientras en la Región Patagónica se ubica sólo el 5,3% de la población en similar superficie.

Este desequilibrio entre regiones se evidencia asimismo en sus parámetros socio-demográficos. Fiel reflejo del modelo histórico de desarrollo nacional, el Noreste Argentino (NEA) y Noroeste Argentino (NOA) constituyen regiones rezagadas en sus indicadores que detentan debilidades en el desarrollo social y de la infraestructura y equipamiento, en contraposición a la Región Central, con los más altos indicadores sociales y la mayor dotación de infraestructura, equipamiento y servicios.

1.2. Gestión de los vínculos entre las zonas rurales y urbanas

Junto con los procesos propios de las áreas centrales, conviven otros de consolidación y expansión que denotan la forma en que se despliega el crecimiento de las ciudades argentinas. La expectativa de mayor rentabilidad sobre el suelo en bordes periurbanos, muchas veces impulsado por el propio Estado, trae aparejado el abandono de su explotación rural y que, por ello, queden vacantes a la espera de su transformación en suelo urbano. De ello derivan problemas como encarecimiento de la tierra, la obtención de rentas privadas a partir de inversiones públicas o bien la tendencia a su ocupación informal.

En la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires por ejemplo, a principios de los 90s estos emprendimientos no llegaban a 100. En el 2007 eran ya cerca de 550 las urbanizaciones cerradas ocupando una superficie de 3.500 hectáreas -una vez y

media la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- para sólo unas 8.500 familias.⁷

Esta realidad demuestra la ausencia del Estado, y evidencia la necesidad de una participación activa del mismo como principal actor, capaz de liderar (junto a los gobiernos locales y supra locales) la implementación de políticas específicas en materia de desarrollo productivo y de regulación de los sistemas de asentamientos humanos.

1.3. Consideración de las necesidades de jóvenes urbanos

Los jóvenes de entre 15 a 29 años en la Argentina representaban al 2010 una cuarta parte de la población total del país: 9.972.725⁸. Si se considera a los jóvenes como sujetos claves para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de la sociedad, resultan fundamentales las políticas estatales que garanticen la igualdad de condiciones.

Uno de los desafíos de la agenda pública de los próximos años es atender necesidades de la juventud en lo relacionado a fortalecer las políticas sobre el hábitat, la educación y el empleo juvenil favoreciendo la integración social y el desarrollo pleno de las personas.

1.4. Respuesta a las necesidades de las personas de edad avanzada

Una conceptualización inclusiva del espacio urbano implica garantizar la convivencia, movilidad y disfrute por parte de personas de diversa edad. Desde las ideas de humanización del espacio urbano se considera que las ciudades que logran ser realmente contenedoras de las actividades para niños y personas de edad avanzada, tienen condiciones positivas para todos los grupos etarios.

Por ello, es necesario asegurar la accesibilidad urbana, eliminando todo tipo de barreras, para propiciar una plena integración en la sociedad, otorgar la más alta prioridad a las personas mayores en los planes de prevención, mitigación y atención de desastres. Fomentando la autonomía de los Adultos Mayores para lograr que permanezcan en sus hogares, se hará hincapié en realizar las reformas habitacionales necesarias.

1.5. Integración de la perspectiva de género en el desarrollo urbano

Integrar la perspectiva de género en el desarrollo urbano implica dar cuenta del uso diferenciado que las personas hacen del espacio público en virtud de su género y de las necesidades específicas que a consecuencia de ello se manifiestan.

⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2009.

⁸ Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

La Argentina es un país que se encuentra firmemente comprometido con lograr la igualdad real entre hombres y mujeres, para lo cual es necesario un enfoque transversal de género en todas y cada una de las políticas públicas.

Se identifican a continuación una serie de desafíos a considerar para lograr que las ciudades del futuro sean más inclusivas e igualitarias:

- Seguridad ciudadana en clave de género

La violencia contra las mujeres es una de las violaciones a los derechos humanos más frecuentes en el mundo, afecta a casi el 70% de las mujeres en algún momento de sus vidas. Esto quiere decir, que las mujeres en la actualidad, corren más riesgo de vivir violencias, que de sufrir cáncer, accidentes de tránsito, guerra o malaria, según estadísticas de las Naciones Unidas.⁹

La violencia contra las mujeres viola directamente una larga lista de derechos humanos básicos de las mujeres y obstaculiza el acceso a otros. Asimismo, constituye una de las formas más cruentas de discriminación, afectando a todas las mujeres, sin distinción de clase social, etnia o nivel educativo, pero con consecuencias más graves para algunos grupos de mujeres que ya se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, al sufrir formas múltiples de discriminación. Resulta esencial que el desarrollo urbano contemple instancias que propicien tanto la prevención (como ser la iluminación apropiada de los espacios públicos, el uso de cámaras de seguridad, etc.), como la atención directa a mujeres víctimas (como por ejemplo, la creación de hogares refugio en espacios cuidados) y faciliten la aplicación de medidas de protección y eventualmente contribuyan a su erradicación.

La existencia de Comisarías de la Mujer o Fiscalías Especializadas en Género es una opción que se debe tener en cuenta a la hora del diseño urbano, dado que es un elemento esencial de seguridad ciudadana y canal para el acceso a la justicia de las mujeres.

- Autonomía económica y acceso a la infraestructura de cuidado

En la actualidad las tareas de cuidado se encuentran casi exclusivamente desarrolladas por mujeres, lo que condiciona en ocasiones no solo su propio desarrollo personal, sino también el potencial de progreso comunitario. Tal y como afirma el Centro de Estadísticas para América Latina y el Caribe (CEPAL): "Existe evidencia de que la inversión en infraestructura para la atención de cuidados tiene un impacto importante en un desarrollo más igualitario. Asimismo hay evidencia de que la inversión en infraestructura de cuidados produce sustanciales beneficios en términos de igualdad de género; por un lado la reducción de la carga de trabajo no remunerado de las mujeres y por otro liberando mano de obra femenina para la realización de

⁹ Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, 2006.

trabajo remunerado.”¹⁰ Así, ciudades que contemplen instituciones de cuidado (jardines maternos, hogares para adultos mayores, espacios recreativos para jóvenes, etc.) con horarios extendidos y legislación regulatoria acorde (como ser la extensión de las licencias parentales) contribuirán a lograr una distribución más equitativa del uso del tiempo, redundando así en la promoción de la igualdad y el desarrollo.

- Accesibilidad a Servicios, Comunicación y Transporte

Otra dimensión vinculada a las características del hábitat, se relaciona con la accesibilidad que disponen las mujeres a un conjunto de servicios relacionados a la salud, educación, esparcimiento, movilidad, comunicación y seguridad.

Es importante contar con el acceso a servicios públicos y privados de salud, la cercanía a centros de salud y a farmacias, dan cuenta de las potencialidades en la atención, prevención y promoción de la salud de las mujeres. La combinación de ambos factores dan cuenta de inconvenientes de atención a los problemas de salud, máxime que los estereotipos de género arraigados en nuestra sociedad delegan a las mujeres el cuidado de los niños y ancianos tanto en situación de salud como de enfermedad. Generalmente no se percibe una relación de simetría en las parejas heterosexuales, en lo que se refiere a las responsabilidades derivadas del cuidado y atención en situaciones de enfermedad. La falta de accesibilidad, refuerza el tiempo que dedican las mujeres al cuidado familiar, afectando el manejo del tiempo autónomo.

En línea con lo mencionado en relación a la infraestructura de cuidados, es esencial garantizar la accesibilidad a establecimientos educativos de formación básica e inicial, como son el jardín de infantes, la escuela primaria y las instituciones de nivel secundario dado que las tareas de educación de los niños se encuentra mayormente bajo la responsabilidad y tutela de las madres; actividades que incluyen no solo la asistencia en las tareas escolares sino también el acompañamiento en el traslado de los niños y niñas hacia y desde la escuela, por lo que la cercanía es una variable determinante en la cotidianeidad de las mujeres.

La movilidad y la comunicación hoy en día constituyen elementos claves para el acceso al trabajo por parte de las mujeres, que es un elemento central para la autonomía de género. El transporte público es decisivo sobre todo para las mujeres de los sectores sociales más pobres que no cuentan con medios de traslado propios. Resulta de especial relevancia el desarrollo de sistemas de transporte público seguro y adecuado para la prevención de la violencia y el acoso callejero hacia las mujeres. Asimismo, la posibilidad de conectarse a través de la telefonía pública a menos de 5 cuadras del domicilio sería una solución también para muchas mujeres que no poseen acceso a telefonía celular.

¹⁰ CEPAL, *Proyecto Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y cuidados*, 2015.

Por último, las políticas públicas deben tener en cuenta la proximidad de equipamientos que permiten la recreación y la sociabilización barrial, tales como clubes y espacios verdes. En este sentido, las ciudades presentan algunas heterogeneidades a nivel territorial.

Es un hecho importante que un amplio segmento del tejido de los lazos sociales y comunitarios de las mujeres se establecen en el territorio a través de movimientos sociales, mutuales, cooperativas y demás organizaciones intermedias de la sociedad civil, que muchas veces es el paso previo a conseguir la plena inserción social o hallar respuestas gubernamentales en relación a servicios esenciales relacionados con el hábitat para las mujeres.

1.6. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

La concepción amplia de sostenibilidad implica reconocer la dimensión ambiental, política, social, económica y cultural. La sostenibilidad política refiere a la posibilidad de sostener políticas en el tiempo por sobre las coyunturas particulares de cada gobierno, en el respaldo público a las decisiones gubernamentales, la participación ciudadana y la defensa de las instituciones democráticas. La sostenibilidad social plantea la interrelación de sectores de la población con diferentes ingresos, empleos, edades y tradiciones, generando una ciudad integrada. La sostenibilidad ambiental refiere a la perdurabilidad de las condiciones ecológicas, servicios ambientales y paisajísticos. La sostenibilidad económica, promueve la diversidad de actividades, que permite el sostenimiento ante contextos de crisis sectoriales, actuando como una red de amortiguación de los shocks y otorgando cierto margen de estabilidad al conjunto de la economía. La sostenibilidad cultural, contribuye a la conservación de la identidad y diversidad respetando las diferencias de los grupos que conforman la sociedad, desarrollando los sectores culturales (patrimonio, creatividad, industrias culturales y formas de producción) y abogando para que las culturas sean debidamente reconocidas en todas las políticas públicas para enriquecer la diversidad.

En términos de gestión, otro de los desafíos principales consiste en modificar el paradigma de gestión del territorio, que permita orientar específicamente el esfuerzo público al desarrollo humano. En términos de conceptualización, este desafío consiste en pasar de la "Planificación física" del Siglo XX a la planificación del desarrollo humano.

La Planificación física estaba basada exclusivamente en criterios técnicos que podían influir o no en las decisiones públicas. Este paradigma centraba el foco de atención en el objeto, identificando las necesidades físicas asociadas a la falta de servicios, espacios verdes, equipamientos, etc. y su ubicación en el territorio. En nuestro país, se desarrolló una importante experiencia en planificación que desgraciadamente quedó desligada de las tomas de decisiones públicas, por lo que el actual desafío consiste en lograr realizar un aporte a la comprensión de las problemáticas y facilitar las decisiones con sustento científico y político.

La Planificación del desarrollo humano está basada en aspectos físicos y no físicos centrales para el desarrollo humano y la calidad de vida de las personas, incorporando cuestiones subjetivas de la población, orientándose a mejorar la toma de decisiones.

Este paradigma centra el foco de atención en el sujeto, contemplando además de las necesidades físicas, las cuestiones culturales, sociales y la participación en el proceso de planificación con un abordaje desde la complejidad. Como modalidad de gestión del territorio, interactúa directamente la toma de decisiones con una metodología interactiva, de sustento científico y desde el abordaje de la complejidad, diversidad y mixtura.

Por lo mencionado anteriormente, se contemplan indicadores de calidad de vida: hábitat, vivienda, empleo, educación y salud. Desde una concepción amplia del hábitat se consideran cuestiones como el acceso a servicios básicos de agua y cloaca en tanto aspectos centrales para mejorarla, la participación ciudadana para poder incorporar las percepciones subjetivas, el desarrollo educativo, de salud, recreación, así como aspectos típicamente físicos como la materialidad de las viviendas, la cercanía a espacios verdes, entre otros aspectos.

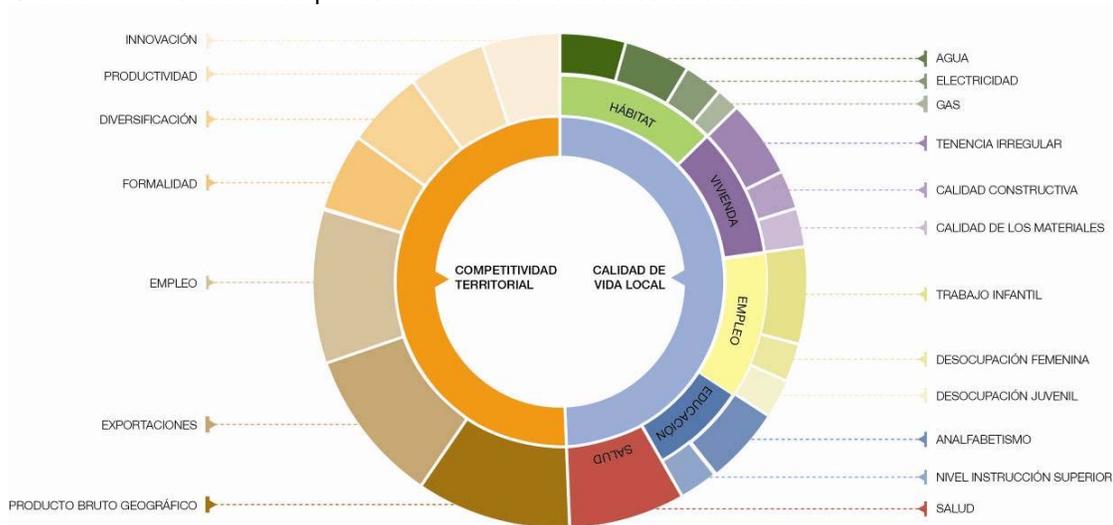
Para lograr una gestión del territorio orientada a mejorar la calidad de vida de la población, es necesario establecer un proceso racional de toma de decisiones sobre la inversión pública. Los indicadores son, en este sentido, herramientas específicas de análisis que proveen información agregada y sintética. El uso de estos indicadores direcciona los proyectos de manera simple y con sustento científico, a la vez que permite monitorear los avances y logros.

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, elaboró el siguiente sistema de indicadores basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015, que se toman como base para el logro de las metas nacionales, que confluyen en dos grandes grupos: Indicadores de competitividad territorial e Indicadores de calidad de vida local. Actualmente se encuentran en revisión para incorporarse los Objetivos de Desarrollo Sostenible a modo de indicadores de gestión nacional.

El monitoreo con indicadores de medición permite cuantificar los impactos y sirve para retroalimentar la planificación. Actualmente se está implementando un esquema de ponderación para definir las 100 localidades de mayor vulnerabilidad para intervenciones integrales de hábitat, identificar las zonas prioritarias del Plan Belgrano¹¹, como criterio territorial para la localización de las nuevas viviendas públicas, y priorizar zonas de reducción de riesgos.

¹¹ La propuesta del Plan Belgrano apunta a beneficiar a las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero a través de inversión en infraestructura (vial, ferroviaria, aerocomercial, agua potable, cloacas, entre otras), solución habitacional para 250.000 familias, atención inmediata a los afectados por la pobreza extrema, y subsidios para las economías regionales e incentivos laborales, entre otros beneficios.

Gráfico N° 2: Estructura de ponderación de los indicadores de desarrollo.



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda de la Nación, 2016.

Uno de los desafíos urbanos que enfrenta la Argentina actualmente está asociado con el crecimiento expansivo de las manchas urbanas. Muchas ciudades han crecido de manera discontinua, con baja densidad de población, generando procesos que atentan contra la sustentabilidad urbana en su conjunto.

Una muestra realizada con el objeto de identificar las manchas urbanas en tres tiempos (1991, 2001, 2010), permitió detectar que el crecimiento de la mancha urbana estuvo vinculado a acciones directas e indirectas del Estado en zonas periurbanas.

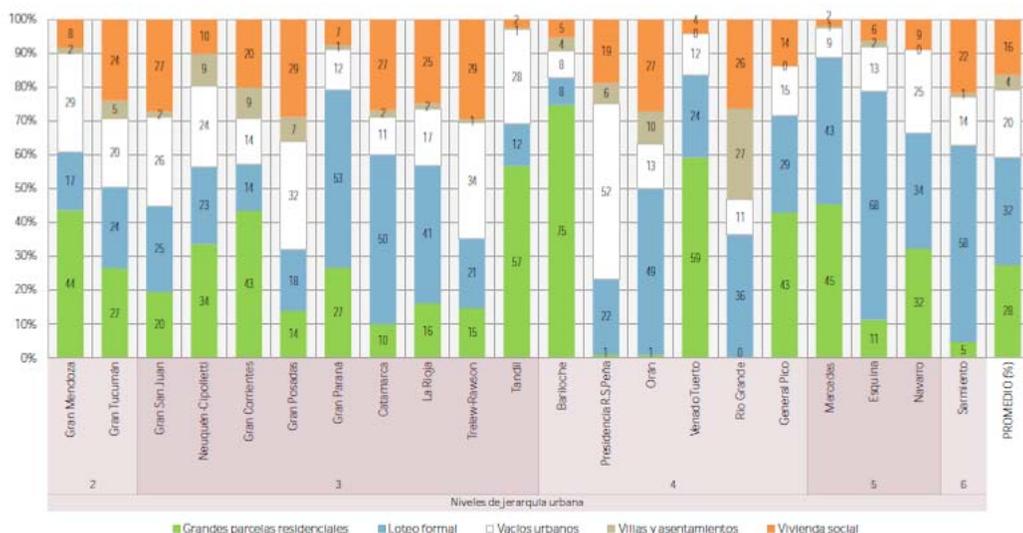
El 16% de dicho crecimiento expansivo estuvo ocasionado por el propio desarrollo de "Vivienda Social", que representa la intervención más directa del Estado. Asimismo, a partir de la expansión de la normativa urbana se fomentó el crecimiento de 60% de las manchas urbanas.

El estudio estima que 32% del crecimiento se dio a partir del "Loteo Formal" y 28% en "Grandes Parcelas Residenciales" (engloba urbanizaciones cerradas, loteos de grandes dimensiones y quintas). En cambio, la expansión urbana espontánea realizada por los sectores de menores ingresos ("Villas y asentamientos"), representa solo 4%.¹²

¹² Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, 2015.

Este crecimiento discontinuo genera un importante costo extra, principalmente en infraestructura y redes de servicios, así como en costos variables (recolección de residuos, vigilancia, mantenimiento), que el Estado debe afrontar progresivamente.

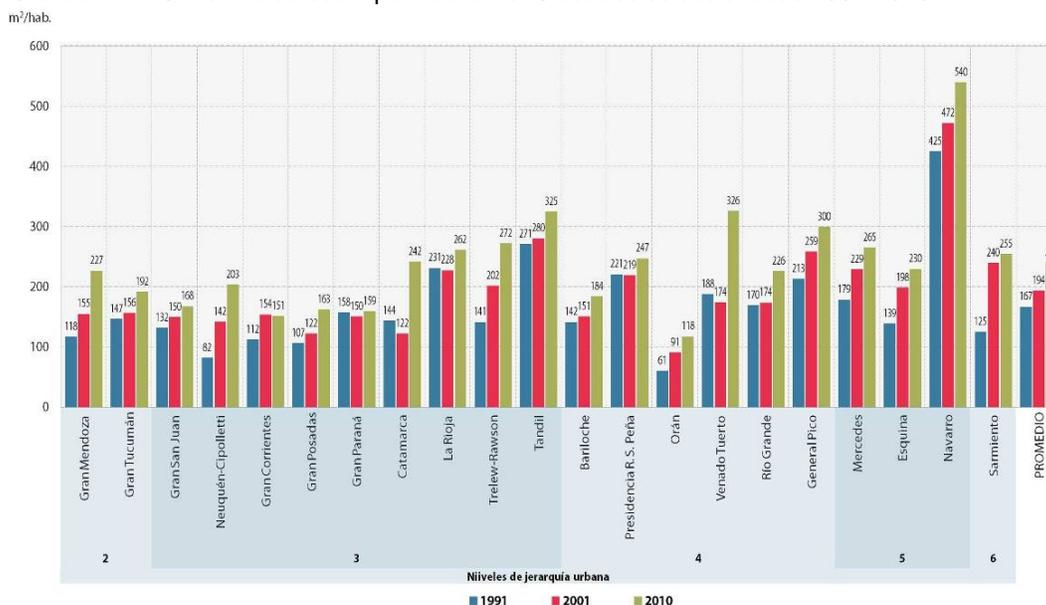
Gráfico N° 3: Participación de nuevos tejidos en la expansión urbana. Ciudades seleccionadas. 1991-2010.



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda de la Nación, 2015.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, una muestra realizada en algunas de las ciudades del país, evidencia el incremento de consumo de suelo por habitante. En el año 1991 el promedio de m² por habitante equivale a 167, en el año 2001 este valor asciende a 194, y por último, en el año 2010 asciende a 241.

Gráfico N° 4: Consumo de suelo por habitante. Ciudades seleccionadas 1991-2010.



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda de la Nación, 2015.

1.7. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

Es un desafío planificar el crecimiento de las Ciudades promoviendo el uso racional del suelo a través de un patrón compacto. Los modelos compactos pueden mejorar la accesibilidad, hacer más rentable la infraestructura y los servicios urbanos, reducir la erosión de los recursos naturales, reducir costos comerciales y fomentar la igualdad social.

Existe un gran desequilibrio entre las regiones del NEA y NOA, y la Región Central. En este sentido, es un desafío atacar la inequidad de las regiones del Norte Argentino y mejorar la calidad de vida de la población.

El Plan Belgrano es un programa de desarrollo social, productivo y de infraestructura orientado al crecimiento y la igualdad de condiciones y oportunidades para diez provincias del norte argentino.

En lo que respecta a la relación entre los espacios urbanos y los rurales, si bien esta presenta conflictos de distinta naturaleza, es posible enumerar ciertas recurrencias propias del proceso de urbanización, que merecen especial atención:

- Desarraigo en zonas productivas. El avance de la urbanización sobre tierras productivas, principalmente en las grandes ciudades. Esta realidad conjuga la instalación en el mercado de productos residenciales de baja densidad y la alta

rentabilidad que conlleva el cambio de suelo rural a suelo urbano, con la expulsión sistemática de pequeños productores agrícolas y el uso suntuario de las tierras del periurbano.

- Impactos ambientales. También en las proximidades de las grandes ciudades, el avance de la urbanización sobre espacios naturales que comprometen el equilibrio del ecosistema regional. Tal es el caso de la ocupación del valle de inundación de ríos de llanura en la región pampeana, con barrios polderizados que alteran la escorrentía del sistema hídrico, afectando a territorios rurales aguas arriba.
- Disputa por el territorio. El constante proceso de urbanización y el acceso desigual a las oportunidades, conllevan a la ocupación en condiciones de alta precariedad. Esta dinámica incide en el avance de la urbanización sub estándar confinando a la población a unas formas de habitar carentes, alejadas de los beneficios de la ciudad servida, a la vez que expande la ciudad, y presiona sobre los gobiernos locales para la regularización sin capacidad de conducir responsablemente el acceso al territorio bien dotado (accesible y con servicios de agua, cloaca, pluviales, electricidad). La interpretación y tratamiento del hábitat únicamente como acceso a la vivienda implica, para la población, el riesgo de asentamiento en tierras ambientalmente vulnerables y cada vez más distantes.

Es necesario implementar políticas públicas convergentes de carácter interescalar e interjurisdiccional -comprometiendo a los gobiernos municipales, provinciales y nacional, que abarquen paralelamente la dimensión regulatoria, de inversión y de organización social.

Es un desafío generar una ciudad inclusiva, promoviendo el espacio público como lugar de unión y encuentro de la sociedad: hombres, mujeres, jóvenes, niños, personas de edad y personas con discapacidad. El espacio público contribuye a mejorar la convivencia y aumenta la seguridad; garantiza accesibilidad a las parcelas y la circulación; y es por donde se localiza el tendido de redes de servicios de agua, cloaca, pluviales, electricidad.

CAPITULO 2: Tierra y planificación urbana: cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano

El Estado Nacional ha decidido desalentar los patrones expansivos de crecimiento urbano porque construyen territorios urbanos cada vez más segregados y polarizados, con distancias de traslado cada vez más grandes y generando costos de infraestructura cada vez más altos. Asimismo, este tipo de crecimiento en expansión avanza sobre tierras utilizadas para la producción de alimentos.

Desde 2012 se encuentra en discusión la posibilidad de generar una normativa de carácter nacional que permita contener las tendencias expansivas. En 2015 se han explicitado “Lineamientos para una Política Nacional de urbanización”, que en orden a una visión integral de la problemática contiene recomendaciones que implican a todos los niveles de gobierno. También se han realizado algunas experiencias locales de implementación de instrumentos económicos que resultan de interés. Sin embargo, en

el marco de nuestra organización federal de gobierno, estas iniciativas constituyen pasos iniciales aunque aún se requiere avanzar en cuestiones operativas concretas. Los criterios actuales de definición y localización de la inversión pública ya se orientan a realizar esas tareas de contención desde la materialización de la infraestructura básica.

2.1. Garantizar una planificación y diseño urbanos sostenibles

El Estado Nacional reconoce el desafío de garantizar la planificación y el crecimiento urbano sostenible, y que gran parte de ello consiste en ordenar y transparentar los esquemas de toma de decisiones. Ante ello ha tomado la decisión de utilizar la planificación territorial como herramienta de política pública, para racionalizar, transparentar y permitir la discusión amplia sobre la toma de decisiones en materia urbana.

Dado el carácter federal del país, las políticas de regulación de los recursos corresponde a las jurisdicciones provinciales, y la regulación de los usos del suelo son competencia de los gobiernos locales. Es por ello que el Estado nacional busca recuperar la planificación desarrollando acciones en diferentes frentes: generando conocimiento sobre el territorio, estableciendo principios y lineamientos básicos, fortaleciendo los equipos de planificación, desarrollando prácticas de planificación a escala provincial como municipal y promoviendo legislación adecuada.

2.2. Mejorar la gestión de las tierras urbanas, teniendo en cuenta también la expansión urbana

Actualmente el Estado Nacional ha decidido orientar el crecimiento urbano compacto a partir de establecer pautas para el financiamiento de los proyectos dentro de los límites existentes en cada ciudad. La política de localización de la vivienda pública de financiamiento nacional está basada en implantaciones dentro de la trama urbana, en zonas con infraestructura de servicios públicos existente o en proyecto, y asociada a un plan de equipamiento comunitario. Por otro lado, se están realizando esfuerzos para difundir las buenas prácticas en el uso de instrumentos económicos, y se están alentando formas de aprovechamiento del potencial de generación de valor urbano por parte de los gobiernos locales.

2.3. Aumentar la producción de alimentos de las zonas urbanas y periurbanas

La sistemática reducción de la producción de alimentos en las zonas periurbanas está íntimamente ligada a la expulsión de la actividad fruti-hortícola, desarrollada en general por pequeños emprendimientos de agricultura familiar, al compás del crecimiento de dos fenómenos concomitantes determinados por el comportamiento del mercado. Por una parte el avance indiscriminado de la urbanización, habida cuenta de la altísima rentabilidad que supone el cambio de zonificación del suelo rural a suelo urbano en las proximidades de los centros urbanos.

Un avance que en las grandes ciudades suele asociarse al desarrollo de “barrios cerrados” (urbanizaciones cercadas para usuarios de alto nivel socioeconómico), lo que implica el consumo de suelo productivo para usos suntuarios. Y por otra parte, la también mayor rentabilidad que supone la producción de cultivos de demanda internacional (commodities agropecuarios como la soja), para cuyo desarrollo se implementa un sistema de producción que acumula superficie sembrada mediante la suma de parcelas de aún pequeñas dimensiones, desalentando otro tipo de producción. Esta última es una realidad particularmente aguda en la región pampeana, la de mayor productividad agrícola.

La contracara social de esta dinámica, es la expulsión de los pequeños productores- en gran cantidad de casos poseedores en condiciones de irregularidad dominial-, condenándolos a mayores condiciones de vulnerabilidad.

Revertir esta tendencia en pos del aumento de la producción de alimentos en las zonas urbana-periurbanas, supone alterar reglas del juego del mercado, hecho que solo puede hacer legítimamente el Estado (en todos sus niveles) en tanto garante del interés general. En este sentido es necesario asumir que se trata de una problemática estructural, que excede a la imposición de la normativa, que difícilmente pueda ser resuelta exclusivamente por los gobiernos locales y que, por el contrario, requiere de la cooperación de todos los niveles de gobierno (local, provincial y nacional). Actualmente se están impulsando programas de fomento a la agricultura periurbana, forestación de áreas urbanas residuales, así como las propias modalidades orientadas a la contención de la expansión urbana sobre zonas productivas.

La combinación de esfuerzos es esencial para la elaboración de estrategias que garanticen la preservación de áreas productivas, la inversión en infraestructura y el mejoramiento de las condiciones de vida en el área rural para evitar el éxodo de su población.

2.4. Desafíos de la movilidad urbana

La movilidad es un elemento central en el análisis de la urbanización. Sin duda, esta es parte integral del concepto de ciudad para todos, como así también una cuestión central para garantizar el acceso al conjunto de bienes y servicios que esta ofrece.

Ahora bien, es necesario subrayar que la atención de las necesidades de desplazamiento en la ciudad no se resuelve sólo con infraestructura. Por ello, se pueden distinguir estrategias que van desde los sofisticados sistemas masivos guiados hasta simples intervenciones de acondicionamiento del espacio público de circulación (como podría ser la peatonal).

La circulación es un elemento valioso para reconstruir la dinámica territorial en distintas escalas además de la urbana, ya que resulta una clave para identificar y caracterizar vinculaciones entre ciudades de distintos niveles jerárquicos, entre pequeñas localidades y ciudades de referencia en la oferta de servicios y entre ciudades y su entorno rural.

Los principales desafíos relativos a la movilidad urbana y al transporte, incluyen la necesidad de atender y dar respuesta a las distintas situaciones que afectan a las personas con discapacidad.

En este sentido, resulta esencial continuar intensificando los esfuerzos para asegurar el acceso, en igualdad de condiciones con los demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, entre otras medidas, tendientes a garantizar la autonomía de las personas con discapacidad y su plena integración y participación en todos los aspectos de la vida.

Asimismo, cabe destacar el compromiso asumido en favor del bienestar de las personas con discapacidad a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, para promover la creación de entornos que respondan a las normas de accesibilidad y diseño universal.

Es importante tener en cuenta que cualquier acción pública de carácter general afecta a las necesidades y demandas de las personas con discapacidad y que, a su vez, las actuaciones sobre discapacidad tienen una repercusión significativa sobre los objetivos estratégicos del conjunto de la sociedad.

Conforme a este principio de transversalidad con doble perspectiva, el factor de la discapacidad se constituye en un elemento indispensable que está presente y es tomado en consideración en todas las políticas públicas que se diseñen y se apliquen.

2.5. Mejorar la capacidad técnica para planificar y gestionar las ciudades

La mejora de la capacidad técnica para la gestión del suelo y del hábitat en particular, resulta un requisito ineludible para la autonomía de los gobiernos locales. Gran parte de estos gobiernos tienen serias dificultades para formar y mantener equipos técnicos que permitan sostener esta tarea. Es necesario destacar que se han impartido programas de capacitación desde el gobierno nacional a equipos técnicos de gobiernos locales, dictados en el contexto de programas de inversión con financiamiento externo o de agencias de cooperación internacional, llevados a cabo por gobiernos locales, provinciales o el gobierno nacional. Sin embargo, no tuvieron suficiente correlato en el acompañamiento de las instituciones generadoras de conocimiento local, ni fueron debidamente acompañados por procesos de *autonomización*.

Asimismo, aún no han logrado incorporarse totalmente en los procesos de toma de decisiones, por lo que requieren un mayor énfasis en la aplicación concreta del saber.

Frente a estas consideraciones, el abordaje actual de los programas de capacitación se está orientando a mejorar la comunicación transversal, multidireccional, a lograr el reconocimiento de buenas prácticas de gestión territorial, a mejorar el aprendizaje en la propia práctica pública, y a proporcionar equipamientos de utilidad. Las experiencias recientes permiten considerar que esta modalidad de abordaje tiene mayor impacto en la gestión concreta.

2.6. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

A pesar de los esfuerzos realizados en el marco institucional respecto de la planificación¹³, la toma de decisiones no ha estado vinculada a la planificación, sino que la inversión en la mayoría de los casos ha sido en forma discrecional, sin mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población.

Entre 2001 y 2010, el crecimiento macroeconómico ha sido alto, así como los recursos con los que contó el Estado para realizar inversión pública. Sin embargo, según los datos censales de 2010, el 16% de los hogares argentinos carecían de agua potable de red en su vivienda, 45% carecía de saneamiento adecuado (red cloacal), y 17% residía en viviendas con tenencia irregular.

Simultáneamente, las desigualdades sociales se mantuvieron similares, en tanto que fueron los hogares de jefes en empleos precarios o subempleados, con niños, de estrato social muy bajo y de villas o asentamientos precarios los que presentaron los valores más altos de déficit. En este sentido, se puede inferir que las medidas económicas señaladas no resultaron suficientes para revertir las condiciones de vulnerabilidad estructural en la que se encuentra casi el 20% de hogares en la Argentina.

Los nueve Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Argentina 2015 fueron: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal; Promover el trabajo decente; Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; Reducir la mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Si bien fueron presentados los informes país 2012 y 2015, dichos objetivos de desarrollo del milenio no se tomaron como indicadores de gestión para definir decisiones de inversión pública.

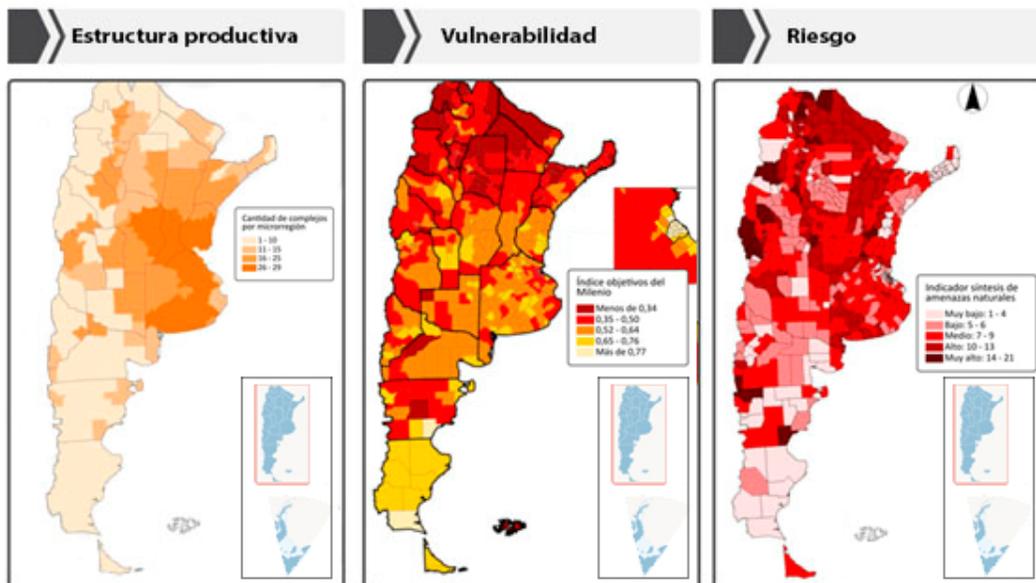
Se destaca que de acuerdo a los últimos datos oficiales (2010) casi el 20% de los hogares urbanos del país y el 23% de la población urbana residen en barrios con alta concentración de privaciones habitacionales, que serán denominados “barrios vulnerables”, esto implica que aproximadamente un millón y medio de hogares y cerca de 6 millones de personas residen en barrios altamente vulnerables en relación a la calidad de materiales de las viviendas y la provisión de servicios urbanos básicos.

Se destaca la fuerte presencia de este tipo de situaciones en el Conurbano Bonaerense y en las regiones Noroeste y Noreste con valores cercanos y aún superiores al 30% de los hogares.

¹³ Se creó la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, se estableció el Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN), y se redactó el Plan Estratégico Territorial (PET)

En el gráfico se observa el desequilibrio en la estructura productiva del Área Central con respecto al Noroeste y la Patagonia. Respecto a los indicadores de vulnerabilidad y riesgo, las zonas más deficitarias son las regiones del norte del país, el Conurbano Bonaerense y algunas zonas de la Provincia de Chubut.

Mapas de estructura productiva, vulnerabilidad y riesgo de la República Argentina. Parte Continental Americana



Fuente: *Complejos productivos y territorio en la Argentina*. SSPTIP – CEPAL. 2015.

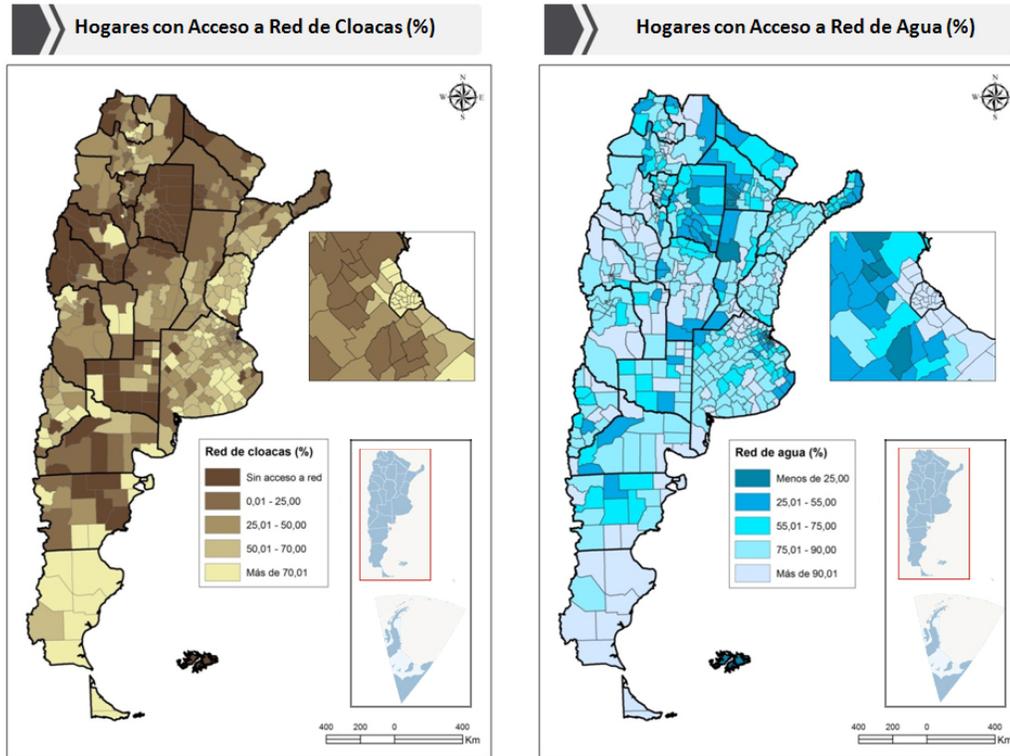
Fuente: Índice Objetivos del Milenio. SSPTIP. 2016.

Fuente: Desinventar. Sistema de inventario de desastres (<http://www.desinventar.org>)

Actualmente se han elaborado indicadores de competitividad territorial e Indicadores de calidad de vida local que conjugan los objetivos de desarrollo con las metas nacionales. Dichos indicadores están alineados a las metas de gobierno y al seguimiento, por lo que se incorporan como parte de las decisiones.

Entre los indicadores esenciales, se destaca que según los últimos datos disponibles (2010) 16% de los hogares carecen de conexión a agua potable de red, y 45% carece de red de saneamiento y cloacas. Dicho déficit se hace mucho más notorio en el norte del país, en zonas rurales de Cuyo y Patagonia, y en algunos partidos periféricos del área metropolitana de Buenos Aires.

Mapas de hogares con acceso a red de cloacas y hogares con acceso a red de agua de la República Argentina - Parte Continental Americana.



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación

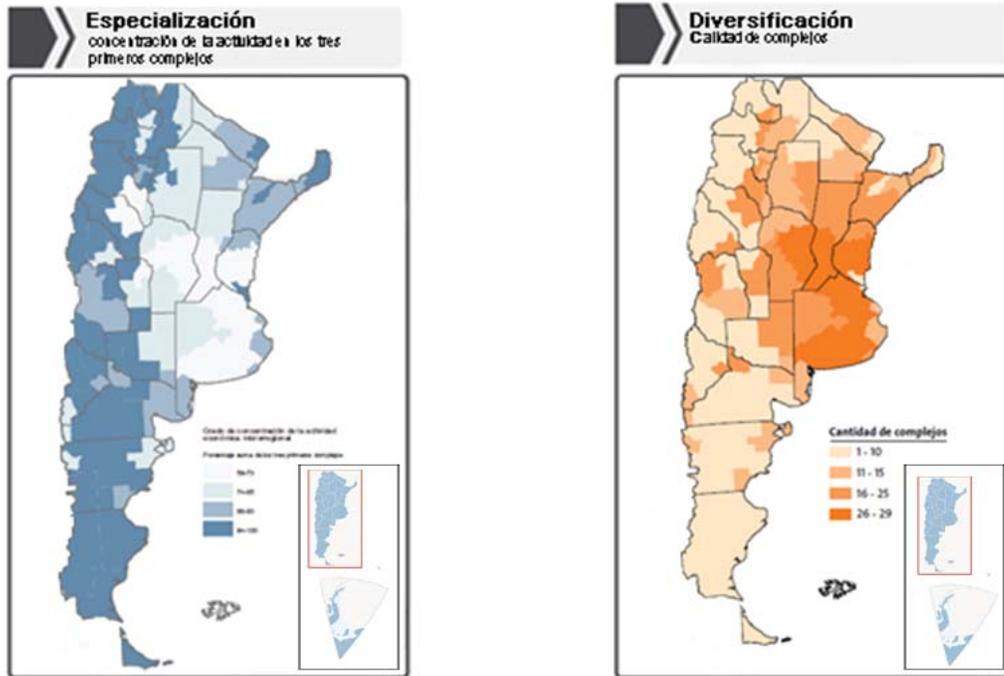
Cuadro N°1: Total del país. Hogares con agua de procedencia de red pública y hogares con desagüe del inodoro a red pública (cloaca), según provincias. Año 2010.

Provincia / Jurisdicción	Total de hogares	Procedencia del agua		Tipo de desagüe del inodoro	
		Red pública		A red pública (cloaca)	
Total del país	12.171.675	10.215.586	83,93	6.473.354	53,18
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1.150.134	1.145.483	99,60	1.128.920	98,16
Buenos Aires	4.789.484	3.596.587	75,09	2.278.609	47,58
24 partidos del Gran Buenos Aires	2.934.373	2.115.641	72,10	1.211.000	41,27
Interior de la provincia de Buenos Aires	1.855.111	1.480.946	79,83	1.067.609	57,55
Catamarca	96.001	89.413	93,14	42.643	44,42
Chaco	288.422	220.748	76,54	76.107	26,39
Chubut	157.166	151.447	96,36	122.121	77,70
Córdoba	1.031.843	947.774	91,85	395.433	38,32
Corrientes	267.797	233.269	87,11	142.966	53,39
Entre Ríos	375.121	338.959	90,36	261.923	69,82
Formosa	140.303	107.779	76,82	44.129	31,45
Jujuy	174.630	164.974	94,47	106.194	60,81
La Pampa	107.674	93.772	87,09	63.572	59,04
La Rioja	91.097	85.399	93,75	46.569	51,12
Mendoza	494.841	447.752	90,48	312.446	63,14
Misiones	302.953	217.858	71,91	56.283	18,58
Neuquén	170.057	159.198	93,61	122.660	72,13
Río Negro	199.189	183.359	92,05	121.677	61,09
Salta	299.794	273.466	91,22	186.151	62,09
San Juan	177.155	165.174	93,24	52.253	29,50
San Luis	126.922	119.989	94,54	76.407	60,20
Santa Cruz	81.796	79.491	97,18	67.423	82,43
Santa Fe	1.023.777	864.206	84,41	514.822	50,29
Santiago del Estero	218.025	165.350	75,84	47.704	21,88
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	38.956	36.694	94,19	34.769	89,25
Tucumán	368.538	327.445	88,85	171.573	46,56

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, hogares y viviendas 2010

Entre los indicadores de especialización y diversificación, se destaca mayor dependencia y concentración de actividad en la franja oeste a lo largo de todo el país.

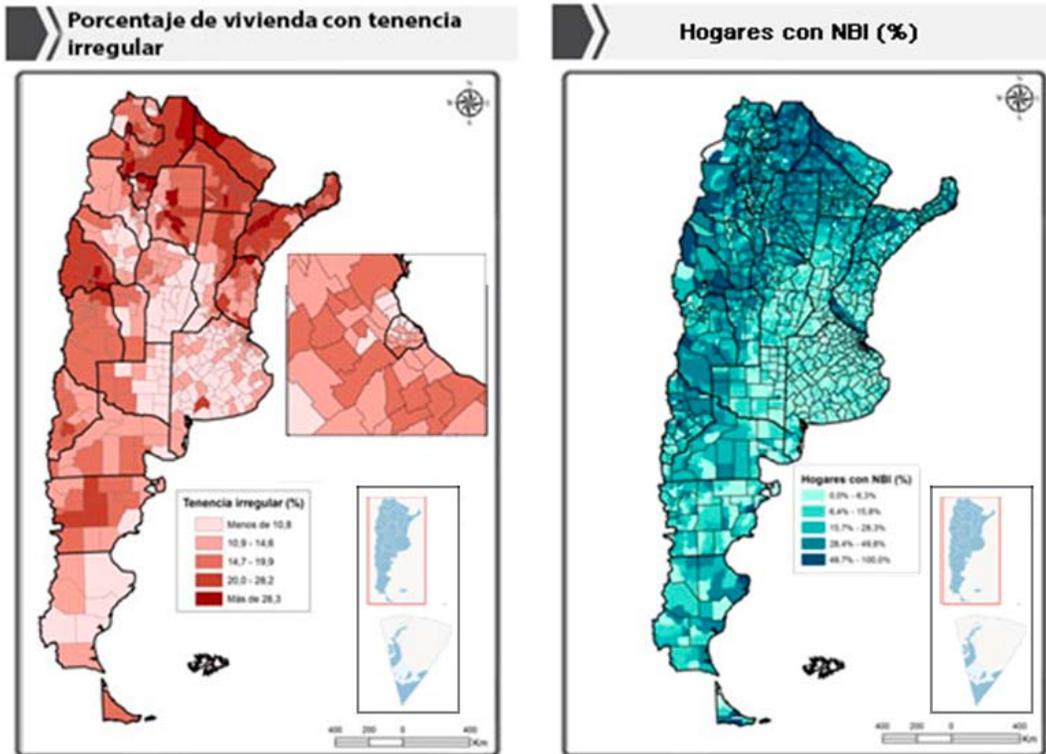
Mapas de especialización y diversificación de la República Argentina - Parte Continental Americana.



Fuente: Complejos productivos y territorio en la Argentina. SSPTIP – CEPAL. 2015.

Respecto de los indicadores relacionados a la tenencia, cantidad y calidad de la vivienda, los mayores déficits se encuentran en las regiones del Norte, Noreste, Cuyo, Conurbano Bonaerense y algunas zonas de las Provincias de Río Negro y Chubut. Esta tendencia coincide con el mayor porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas.

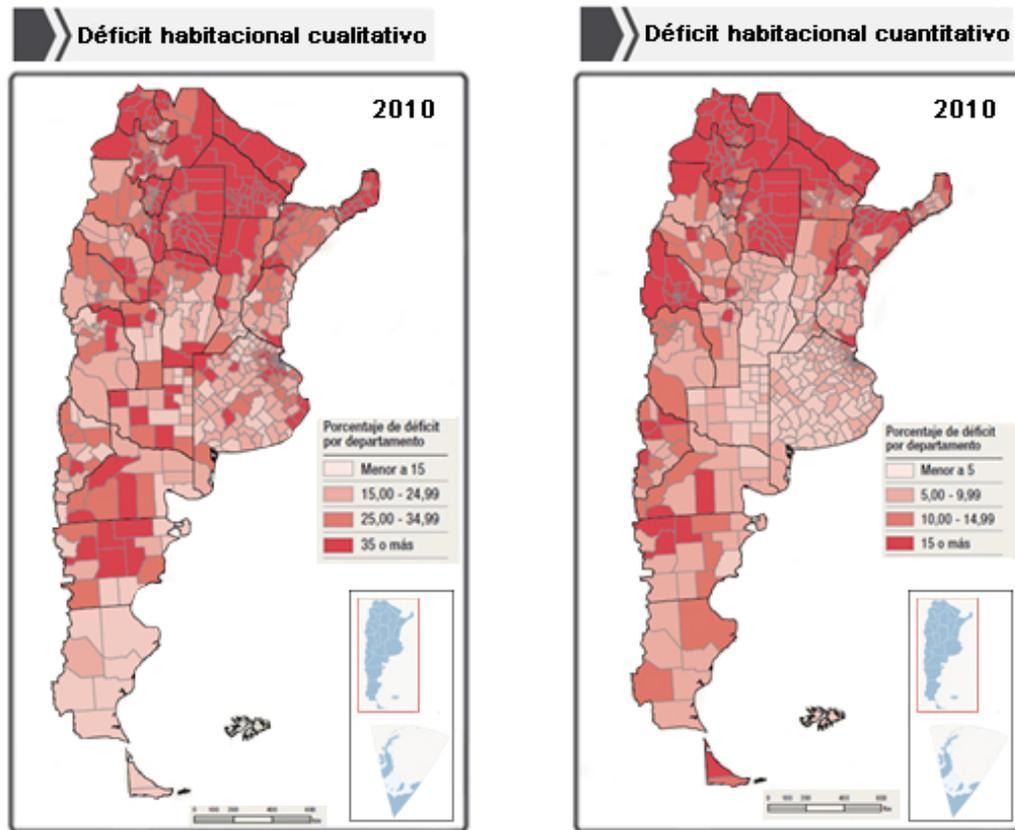
Mapas de viviendas con tenencia irregular y hogares con NBI de la República Argentina - Parte Continental Americana.



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda de la Nación.

Fuente: Elaboración propia en base al al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda de la Nación.

Mapa de déficit habitacional cualitativo y cuantitativo de la República Argentina - Parte Continental Americana.



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda de la Nación.

2.7. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

La planificación territorial en tanto política de Estado debe lograr, de manera ágil y concisa, la articulación de procesos de provisión de información específica con el objetivo de racionalizar la toma de decisión política. De esta manera lograr una configuración territorial más equilibrada, integrada, sostenible y socialmente justa.

Como en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas de cierta escala, el patrón de crecimiento de las ciudades argentinas está marcado por una ocupación del territorio expansiva, y de muy baja densidad. En cuanto a las lógicas de ocupación del territorio, aumenta la participación de los barrios cerrados y los asentamientos informales. Este modelo de crecimiento genera ciudades cada vez más comprometidas en términos de sustentabilidad, tanto ambiental como social.

El proceso de urbanización expansiva es un problema en términos de la gestión de un territorio. Por ello, el acceso al hábitat debe enmarcarse en la noción de desarrollo territorial sostenible. En otras palabras, un hábitat digno sólo puede tener lugar en un territorio integrado, con mecanismos virtuosos que articulen las centralidades urbanas bajo procesos de inversión en infraestructura y promoción económica.

Es necesaria la implementación de regulaciones que construyan una estructura de incentivos y desincentivos que generen un modelo de crecimiento más justo, inclusivo y sostenible. En particular, constituye un gran desafío lograr que los gobiernos provinciales y municipales desincentiven las prácticas especulativas con la propiedad de la tierra, muchas veces impulsadas por el Estado mismo que concentra sus intervenciones en la periferia.

Actualmente, el financiamiento por parte del Estado Nacional, se orienta a consolidar y mejorar la calidad de vida de la ciudad existente, limitando la extensión de la ciudad y evitando así que el costo de proveer servicios sea cada vez mayor, así como también tiene efectos positivos en la movilidad. De allí que como criterio central para la definición de proyectos se debe definir claramente su ubicación dentro del borde actual a partir de la mancha urbana.

El financiamiento puede incluir proyectos que acompañen extensiones sostenibles de la mancha urbana, es decir, aquellas nuevas zonas que se enmarcan en una expansión planificada, junto con el desarrollo de la infraestructura y equipamientos necesarios, en zonas sin amenazas sobre la población. La delimitación del límite deseado debe coincidir con los proyectos existentes de extensión de redes de agua y saneamiento, que conforman el denominado “anillo hídrico”, así como también de espacios verdes y equipamientos comunitarios requeridos. Los proyectos para la extensión planificada tienen una prioridad secundaria respecto a los primeros. Aquellos que sean presentados para aplicar al financiamiento nacional deben contar con el marco de planificación que permita dar comprensión a las prioridades del municipio, su lógica territorial actual y su modelo deseado. En caso de no contar con planes, a los fines de agilizar los procesos de planificación para acompañar los proyectos se recomienda realizar esquemas básicos como medida preliminar. Se adjunta una guía para facilitar el desarrollo del marco de planificación.

Finalmente, constituye un gran desafío lograr ampliar y consolidar un corpus legal que promueva las prácticas de planificación territorial. Asimismo, es importante impulsar leyes de ordenamiento territorial de nivel provincial, en tanto las mismas cuentan con las competencias específicas para establecer regulaciones que orienten el desarrollo de sus respectivos territorios. Las leyes de ordenamiento territorial provinciales se inscriben como parte de los procesos de Gestión democrática del territorio, son importantes para orientar la configuración socio-espacial tanto a nivel provincial como a nivel urbano, empoderando a los gobiernos como árbitros de los procesos de diferenciación, exclusión y fragmentación. En sentido concreto, para aquellos gobiernos municipales que quieran orientar el crecimiento de sus ciudades interviniendo, por ejemplo, en los mercados de suelo urbano, contar con una ley de nivel provincial que lo ampare, resulta fundamental.

En nuestro país, las provincias de Buenos Aires y Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con leyes de ordenamiento territorial. En tanto que Río Negro, Chubut y Santa Fe trabajan en sus propios proyectos normativos en esta materia.

CAPÍTULO 3: Medio ambiente y urbanización

El modelo de desarrollo productivo instalado en las grandes ciudades las convierte en las principales consumidoras de los recursos naturales y en grandes depósitos de residuos produciendo el agotamiento de los recursos y contaminación del ambiente.

En este contexto, resulta fundamental incorporar los conceptos de sustentabilidad urbana, que pretenden definir, a partir de los límites y potencialidades de la naturaleza y su complejidad, nuevas formas de abordaje en el vínculo sociedad-entorno. Esta nueva relación implica, entre otras cuestiones, una relectura de los patrones de producción, de consumo y de las relaciones entre lo social y lo ambiental, proponiendo una racionalidad ambiental equilibrada que refleje sociedades sostenibles. Esto plantea un hábitat urbano que refleje estas necesidades, incorporando la sustentabilidad en su propuesta, implica el abordaje no sólo de problemáticas ambientales, sino también de aquellas vinculadas a las necesidades básicas insatisfechas, el desempleo, a un eficiente ordenamiento urbano y la presencia de infraestructuras mínimas.

Es por ello que, entre los años 2007 y 2011, como parte del PET, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública desarrolló el Programa Argentina Urbana (PAU) que plantea políticas de urbanización a partir de la profundización del conocimiento de las tendencias de urbanización en nuestro país. Así también, en el 2011 por Resolución JGM N° 664/2011 se creó -dentro de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Grupo de Trabajo Hábitat Sostenible. Entre sus objetivos se encuentra la incorporación de la dimensión de la sustentabilidad durante todo el ciclo de vida de la vivienda y la visión de una planificación y gestión urbana integral hacia un desarrollo sostenible y resiliente.

Si bien en todo lo largo del informe, se han abordado cuestiones urbano-ambientales, a continuación se desarrollan ejes específicos de trabajo, que se refieren a la mitigación y adaptación al cambio climático¹⁴, contaminación del aire¹⁵, residuos sólidos urbanos¹⁶ y gestión de riesgos de desastres¹⁷.

¹⁴ Por “mitigación del cambio climático” se entiende la Intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero. IPCC, 2014: *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen técnico*. Contribución del grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Field, C. B., V.R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M.D. Mastrandrea, T. E. Bilir, M. Chatterjee, K.I. Ebi, Y. O. Estrada, R. C. Genova, B. Girma, E. S. Kissel, A. N. Levy, S. MacCracken, P. R. Mastrandrea y L. L. White (eds.)]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza. Pág. 190. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-IntegrationBrochure_es.pdf

Por “adaptación al cambio climático” se entiende como un proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar los daños o aprovechar las

3.1. Combatir el Cambio Climático¹⁸

La variabilidad climática natural sumada al proceso de cambio climático son responsables principales del incremento de la frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos que afectan, entre otros sistemas, a los urbanos.

A nivel nacional, estudios sobre modelos climáticos¹⁹ realizados en el marco del Proyecto “Tercera Comunicación sobre Cambio Climático, 2015” señalan que hubo un

oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos. IPCC, 2014: *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen técnico*. Contribución del grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Field, C. B., V.R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M.D. Mastrandrea, T. E. Bilir, M. Chatterjee, K.I. Ebi, Y. O. Estrada, R. C. Genova, B. Girma, E. S. Kissel, A. N. Levy, S. MacCracken, P. R. Mastrandrea y L. L. White (eds.)]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza. Pág. 180. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-IntegrationBrochure_es.pdf

¹⁵ Por “Contaminantes alterados del clima” se entiende gases y partículas liberados por las actividades humanas que afectan al clima, ya sea directamente, a través de mecanismos como el forzamiento radiativo por cambios en las concentraciones de gases de efecto invernadero, o indirectamente, por ejemplo, afectando a la formación de nubes o el período de vida de los gases de efecto invernadero en la atmósfera. IPCC, 2014: *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen técnico*. Contribución del grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Field, C. B., V.R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M.D. Mastrandrea, T. E. Bilir, M. Chatterjee, K.I. Ebi, Y. O. Estrada, R. C. Genova, B. Girma, E. S. Kissel, A. N. Levy, S. MacCracken, P. R. Mastrandrea y L. L. White (eds.)]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza. Pág. 183. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-IntegrationBrochure_es.pdf

¹⁶ Por “Residuos Sólidos Urbanos” se entiende como una especificación de la “gestión integral de residuos domiciliarios” lo cual se denomina al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. Ley de gestión de residuos domiciliarios, N° 25.916, 2004.

¹⁷ Se por “Gestión de riesgos de desastres” los procesos para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión de los riesgos de desastre, fomentar la reducción y la transferencia de riesgos de desastre, y promover la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para casos de desastre, con el objetivo explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida y el desarrollo sostenible. IPCC, 2014: *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen técnico*. Contribución del grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Field, C. B., V.R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M.D. Mastrandrea, T. E. Bilir, M. Chatterjee, K.I. Ebi, Y. O. Estrada, R. C. Genova, B. Girma, E. S. Kissel, A. N. Levy, S. MacCracken, P. R. Mastrandrea y L. L. White (eds.)]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza. Pág. 188. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-IntegrationBrochure_es.pdf

¹⁸ Por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. Naciones Unidas, *Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 09 de mayo de 1992, FCCC/INFORMAL/84, Pág., 3. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> [acceso el 15 de julio de 2016].

cambio hacia precipitaciones extremas más frecuentes en gran parte del país y en algunas zonas hacia precipitaciones más intensas. Debe considerarse además que la mayor parte de las ciudades y, en particular las más grandes, tienen una localización cercana a algún curso importante de agua, por lo tanto son vulnerables a posibles inundaciones causadas por desbordes de los mismos.

Los estudios destacan además un aumento considerable de las olas de calor en el norte y este del país. Por ejemplo, en las regiones próximas a la ciudad de Buenos Aires, los días del año con olas de calor entre 1960 y 2010 se duplicaron. Debe considerarse que este fenómeno se ve acentuado en los centros urbanos por la “Isla de calor”.

Frente a este contexto, a nivel nacional se ha venido desarrollando una estrategia y un conjunto de medidas, planes y programas sectoriales en cambio climático y en particular en gestión del riesgo frente a eventos hidroclimáticos.

En el año 2009 se creó el Comité Gubernamental sobre Cambio Climático (CGCC) bajo el liderazgo del actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS) -en ese entonces Secretaría-, con la participación de 24 entidades gubernamentales nacionales y 2 entidades interprovinciales, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y el Consejo Hídrico Federal (COHIFE). El CGCC tiene como objetivo articular las acciones relacionadas a la adaptación y mitigación del cambio climático en la planificación de los diferentes sectores y/o sistemas e impulsar el proceso de elaboración de la “Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)”. A la fecha de redacción de este informe se está trabajando en la creación del Gabinete de Cambio Climático con el objeto de jerarquizar y coordinar los esfuerzos interministeriales presentados en la contribución nacional.

En cuanto a las iniciativas sectoriales en materia de adaptación, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación y el COHIFE formularon en 2006 un Plan Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)²⁰. La gestión de los recursos hídricos se desarrolla en cada jurisdicción provincial, pero cuenta con el COHIFE como la instancia de coordinación inter jurisdiccional incluyendo al Estado Nacional. Entre los programas propuestos en el PNRH se plantea el subprograma “Instrumentos para la gestión del cambio climático”.

¹⁹ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, 2014. Proyecto Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. “Evaluación de la performance de distintos modelos de circulación general para representar el escenario climático actual/pasado del país. Generación de escenarios de cambio climático a través de la utilización de un ensamble de modelos climáticos regionales. Estudios sobre la ocurrencia histórica de eventos extremos hidroclimáticos y de temperatura” (Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera). Buenos Aires, Argentina. <http://www.ambiente.gob.ar/?idarticulo=13295>

²⁰ El objetivo del PNRH es promover la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), mediante un proceso participativo que facilite la coordinación y cooperación entre todos los organismos, hídricos y no hídricos, que influyen sobre la gestión hídrica. http://www.hidricosargentina.gov.ar/politica_hidrica.php

A nivel provincial, Formosa ha creado diferentes instrumentos normativos (Restricciones de Uso incluidas en la Ley N° 1246; Código de Agua; Ley N° 1312 de líneas de Ribera; Ley N° 1471 de Dominio Público del Bañado La Estrella); Entre Ríos, cuenta con la Ley N° 9008 de líneas de ribera y mapas de riesgo hídrico; Buenos Aires ha promulgado la Ley provincial N° 14540/13 de “Servidumbre de Inundación”. A través de esta ley se prevé el resarcimiento por los servicios ambientales brindados por particulares que, siendo propietarios de áreas rurales localizadas aguas arriba de centros urbanos, permiten la ocurrencia de inundaciones temporarias controladas en sus predios, los cuales forman parte de reservorios previstos para el control de las inundaciones urbanas.

Así también algunas ciudades incorporaron conceptos asociados al riesgo hídrico y el drenaje urbano en su legislación municipal, entre ellas Resistencia (Chaco) donde se han generado ordenanzas orientadas a promover el “impacto hidrológico nulo” para las nuevas zonas en desarrollo; y, las ciudades de Santa Fe y Rosario, han incorporado en la última década legislación tendiente a minimizar el impacto de las lluvias en el escurrimiento urbano (Ley N° 11730 de Uso del Suelo en áreas anegables de la provincia de Santa Fe, entre otras).

En los centros urbanos interactúan diversos sectores que contribuyen a la emisión de GEIs, tales como el consumo de energía en la industria y en el sector residencial, comercial y público, la producción de residuos y efluentes cloacales, el transporte, y también contribuyen a la absorción, como por ejemplo a través de la forestación y conservación de áreas verdes, entre otros.

De acuerdo a datos de la Tercera Comunicación sobre Cambio Climático, 2015, en la Argentina la categoría residencial dentro del Sector Energía del Inventario Nacional, contribuye con el 13% de las emisiones de CO₂ equivalente y provienen fundamentalmente de la quema de gas natural en los hogares. El sector residuos contribuye con el 5% del total de las emisiones del país. Dentro de este porcentaje la mayor proporción de emisiones proviene de las aguas residuales domésticas y comerciales (34%), seguida de las aguas residuales industriales (28%), los residuos manejados en sitios de disposición final (27%) y los residuos no manejados (11%).

La categoría transporte del inventario, dentro del sector energía, si bien no es exclusiva de las ciudades, ya que incluye el transporte carretero privado (automóviles, utilitarios, motos y transporte de carga) y transporte público de pasajeros (urbano e interurbano), representa el 30% de las emisiones del sector energía.

Teniendo en cuenta la contribución de estos sectores, las ciudades como unidad de gestión, constituyen importantes ámbitos para la aplicación de medidas de mitigación. En cuanto a medidas que incluyen aspectos de mitigación a nivel nacional, se puede mencionar normativa que promueve la eficiencia energética (Decreto N° 140/07); prohíbe la importación y comercialización de lámparas incandescentes (Ley N° 26.473) y promueve la generación eléctrica a partir de fuentes de energía renovable (Ley N° 26.190 y Programa de Generación Eléctrica a partir de fuentes renovables, entre otros).

También, a nivel nacional se promueve el uso de biocombustibles a través de la Ley N° 26.093, destacándose el Laboratorio de Control de Emisiones Gaseosas Vehiculares de MAyDS que ha desarrollado los ensayos requeridos por las diferentes automotrices para la determinación de emisiones contaminantes con el uso de mayores porcentajes de bioetanol en las naftas y biodiesel en diesel, en acuerdo con lo estipulado por la Secretaría de Energía (Resol SE 450/2013).

Con respecto a la promoción de la eficiencia energética en la vivienda, cabe mencionar el Proyecto GEF “Eficiencia energética y energía renovable en la vivienda social argentina”²¹-una iniciativa conjunta entre cinco organismos del estado-, cuya implementación se iniciará en 2016. El mismo propone una experiencia piloto para la aplicación de diferentes estrategias, materiales y tecnologías energéticamente más eficientes y/o renovables en sector de la vivienda social, seleccionadas de acuerdo a las regiones bioclimáticas del país. Para ello, se construirán prototipos de vivienda social en ocho localidades del país y monitoreará el desempeño de los mismos²². Los resultados del monitoreo constituirán serán las bases para la elaboración de recomendaciones y estándares de eficiencia energética e incorporación de energía renovable en el sector, adecuadas a las condiciones climáticas de cada región.

3.2. Reducción del riesgo de desastres

La Comisión Cascos Blancos es el organismo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina encargado de diseñar y ejecutar la asistencia humanitaria internacional. Fue creado en 1994 y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES 49/139 B).

A través de una red de cooperación, coordina la respuesta ante desastres, actúa en tareas de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, y promueve la prevención y la gestión del riesgo, dentro y fuera del territorio argentino, a través de cuerpo de voluntarios y un modelo de trabajo basado en la cooperación, la solidaridad y la participación comunitaria.

La Comisión Cascos Blancos tiene a su cargo la Coordinación de la Plataforma Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres, constituida en 2007, y en la que se reúnen anualmente organismos gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, académico e instituciones científico-técnicas, contando con más de 100 miembros activos.

²¹ El proyecto será ejecutado a través de la Secretaría de Vivienda y Hábitat (SVyH) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la participación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Ministerio de Energía y Minería y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT).

²² Las localidades pilotos son: Formosa (Formosa), Tafí Viejo (Tucumán), Rosario de Lerma (Salta), San Martín (Mendoza), Almirante Brown (Buenos Aires), Rawson (Chubut), Comodoro Rivadavía (Chubut) y Ushuaia (Tierra del Fuego).

La Gestión Local del Riesgo de Desastres (GLR) considera que los fenómenos naturales no son la causa principal de los desastres sino que su ocurrencia está vinculada a la acumulación de condiciones de vulnerabilidad de una comunidad. En su especificidad, "lo local" alude tanto a la gestión como al riesgo, con un enfoque que privilegia la reducción o la prevención del riesgo de desastres, en consonancia con el desarrollo sostenible. La GLR es llevada adelante por los habitantes locales, organizaciones de base e instituciones, a través de un proceso participativo que convierte a los actores locales en protagonistas principales del proceso orientado a la reducción de las condiciones de riesgo existentes.

De acuerdo a la experiencia de la Comisión Cascos Blancos, la acción colectiva posee un formidable potencial transformador basada en metodologías, herramientas y soluciones comunitarias. En este marco, la Comisión realiza talleres de Participación de la Comunidad en la GLR, orientados a la reducción del riesgo de desastres (RRD), la adopción de buenas prácticas y posibles propuestas de intervención.

La Argentina participa en la Campaña Mundial "Desarrollando Ciudades Resilientes" de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), a través de la Comisión Cascos Blancos, que coordina acciones a nivel nacional con el Ministerio de Seguridad de la Nación y, a nivel local, con la Federación de Asuntos Municipales (FAM). Participan de la misma, con distintos niveles de inclusión, más de 30 Municipios del país.

La Comisión Cascos Blancos elaboró una herramienta específica que se denomina "Hoja de Ruta para gobiernos locales" destinada a favorecer la incorporación de los "10 aspectos esenciales de ciudades resilientes" del Plan de Acción municipal. En este sentido, la Comisión Cascos Blancos tiene un acuerdo con la Unidad Temática de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (UTADS) de Mercociudades. Por otra parte, es de suma importancia considerar en la temática de la RRD, especialmente a nivel local, los modos de implementación de los sistemas de alerta temprana.

Así también, y tal como lo establece el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) los eventos climáticos extremos en el futuro probablemente incrementen la cantidad y la magnitud de los desastres. Es por ello que progresivamente se multiplican los foros regionales e internacionales que ven con preocupación la vinculación entre cambio climático y la reducción del riesgo de desastres (RRD) y su obstaculización significativa hacia el desarrollo sostenible.

En los últimos años, se ha empezado a entender al riesgo como un proceso en el cual inciden las decisiones que se toman sobre el territorio, por lo que se requiere su análisis como parte integral del ordenamiento territorial.

En el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) no se ha alcanzado la totalidad de lo propuesto razón por la cual se continuará como parte de las acciones públicas las 4 prioridades de acción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030); el cual establece que deben adoptarse medidas más específicas para luchar contra los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, como las

consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, la variabilidad del clima y la urbanización rápida no planificada.

En este marco, el Ministerio de Ambiente incorporó esta problemática a través de distintos programas y proyectos:

- El proceso de elaboración de la Estrategia Nacional en Cambio Climático se da en el marco del Comité Gubernamental en Cambio Climático como instancia de articulación interinstitucional, entre las diferentes agencias del gobierno vinculadas al cambio climático. Tiene entre sus ejes de acción la incorporación de consideraciones de gestión integral del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
- En el Marco del Plan Estratégico Territorial se establecieron lineamientos para la incorporación de la Adaptación al Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastre en la Argentina y se firmó una carta de intención junto al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y al Ministerio del Interior atendiendo las prioridades de acción fijadas en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. Se intercambiaron información, datos, estudios; se elaboraron estudios de vulnerabilidad territorial; se brindó asistencia técnica en los organismos involucrados, provincias y municipios.
- El Ministerio de Ambiente forma parte de la Plataforma Nacional Argentina para la Reducción de Riesgo de Desastres.
- A su vez, también es miembro de la Comisión de Trabajo de Gestión de Riesgo de Desastres que coordina y organiza la intervención del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con el fin de explorar la modalidad más adecuada de articulación de sus actores, a efectos de contribuir anticipadamente con la prevención y atención de emergencias originadas en amenazas naturales.
- A través de la Tercera Comunicación Nacional en Cambio Climático se elaboraron estudios de las tendencias del clima del pasado reciente y una proyección del clima futuro, Estudios de Adaptación y Vulnerabilidad para diferentes sectores, entre otros.
- También el Ministerio cuenta con una serie de proyectos en marcha como Incremento de la Resiliencia Climática y Mejora de la Gestión Sostenible del Suelo en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires y Proyecto de Adaptación y Resiliencia de la agricultura familiar del Noreste de la Argentina (NEA) ante el impacto del Cambio Climático y su variabilidad, y con publicaciones recientes como: Manual de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático para la gestión y planificación (2011); Cambió el Clima: Herramientas para abordar la adaptación al cambio climático desde la extensión (2013); Inundaciones Urbanas y Cambio Climático. Recomendaciones para la Gestión (2015).

3.3. Contaminación del aire²³

En la República Argentina el aumento acelerado del parque automotor y el desarrollo urbano e industrial, han acrecentado a lo largo de los años, principalmente en las grandes ciudades, las emisiones de material particulado y gases vertidos a la atmósfera. Siendo las principales: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Plata, Córdoba, Santa Fe, Rosario, Gran Mendoza y San Miguel de Tucumán.

Más del 50% de la contaminación generada en los centros altamente urbanizados proviene de fuentes móviles, en particular vehículos con motores de combustión interna. La flota circulante en la Argentina a fin de 2015 llegó a 12.012.150 vehículos (incluyendo automóviles, comerciales livianos y pesados)²⁴ Más del 48% de la flota se encuentra concentrada en la provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, seguidas por Córdoba y Santa Fe que en conjunto suman 18,86%.²⁵

A partir de las cifras de población y los valores de emisiones se puede inferir que el Área Metropolitana de Buenos Aires produce a nivel nacional el 71% de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), emitido en zonas urbanas. Le siguen en volumen las emisiones de CO₂ producidas por el conjunto de las ciudades de más de 500.000 habitantes (Córdoba, Mendoza, y La Plata, etc.) con el 15,3 % y el resto de las ciudades producen un 14 %²⁶.

En relación a las fuentes fijas urbanas, los escenarios con mayor probabilidad de contaminación a escala local y regional son las principales áreas urbano-industriales del país. Por lo tanto, en términos de población potencialmente afectada en forma directa se consideran aquellas ciudades de más de 200.000 habitantes.

²³ Por "Contaminantes alterados del clima" se entiende gases y partículas liberados por las actividades humanas que afectan al clima, ya sea directamente, a través de mecanismos como el forzamiento radiativo por cambios en las concentraciones de gases de efecto invernadero, o indirectamente, por ejemplo, afectando a la formación de nubes o el período de vida de los gases de efecto invernadero en la atmósfera. IPCC, 2014: *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen técnico*. Contribución del grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Field, C. B., V.R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M.D. Mastrandrea, T. E. Bilir, M. Chatterjee, K.I. Ebi, Y. O. Estrada, R. C. Genova, B. Girma, E. S. Kissel, A. N. Levy, S. MacCracken, P. R. Mastrandrea y L. L. White (eds.)]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza. Pág. 183. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-IntegrationBrochure_es.pdf

²⁴ Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes. Flota circulante de vehículos en Argentina 2015. <http://www.afac.org.ar/>

²⁵ Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes. Flota circulante de vehículos en Argentina 2015. <http://www.afac.org.ar/>

²⁶ 2ª Comunicación Nacional del Gobierno de la República Argentina a las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Estudio de mitigación del sector transporte. Informe final. Año 2006.

Debido a ello, existen en el país estaciones de calidad de aire que monitorean de manera continua los contaminantes típicos (CO, NOx, SO₂, O₃ y PM10). La provincia de Buenos Aires cuenta con una estación de calidad de aire ubicada en el polo petroquímico Dock Sud dependiente de la ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo) donde además se monitorean ciertos VOCs (compuestos orgánicos volátiles) como Benceno, Tolueno y Xilenos entre otros. Asimismo, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con tres estaciones de monitoreo continuo de calidad de aire; en la zona de Zárate Campana, el polo petroquímico cuenta con tres estaciones de monitoreo continuo; la ciudad de Bahía Blanca cuenta con una estación de Monitoreo de Calidad de Aire ubicada en el polo petroquímico de dicha ciudad. En la provincia de Santa Fe, existe un programa de monitoreo continuo de calidad de aire en el cordón industrial de la zona de San Lorenzo.

En el caso de establecimientos industriales, la vigilancia del cumplimiento de las normas de emisión que garantizan una adecuada calidad del aire se lleva a la práctica conforme la dimensión y forma del área de incidencia potencial de cada fuente y tomando como base lo establecido en las correspondientes legislaciones provinciales. La aplicación de la legislación vigente en cada jurisdicción y la extensiva utilización del gas natural, contribuyen a la conformación de un escenario favorable respecto a calidad del aire.

La Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial N° 24.449 a través de su Decreto reglamentario N° 779/95 sienta las bases normativas para controlar las emisiones contaminantes provenientes de todas las fuentes móviles nuevas y usadas, que se comercializan o transitan dentro del territorio nacional. En este sentido, el Laboratorio de Control de Emisiones Gaseosas Vehiculares, dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, viene funcionando desde el año 1998, y ha alcanzado resultados en materia de control de emisiones a través de la implementación de ensayos de certificación de emisiones de nuevos modelos, control de la producción automotriz e Investigación y Desarrollo. El campo de acción del Laboratorio permite además certificar las emisiones de los Gases de Efecto Invernadero y el consumo de combustible, ambos parámetros vinculados con el uso racional de la energía y el calentamiento climático global.

Por último, cabe informar que en Marzo de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participó como representante por la Argentina, de la XIX Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, en la cual aprobó la Decisión 8, en la que se decide adoptar el Plan de Acción Regional de Cooperación Intergubernamental en materia de Contaminación Atmosférica para América Latina y el Caribe, como una opción de guía voluntaria para la elaboración de planes de acción nacionales acordes a las particularidades de cada país, con énfasis en el intercambio técnico, el desarrollo de capacidades y el diseño de alternativas para reducir la contaminación del aire a nivel regional, y se crea la Red Intergubernamental de Contaminación Atmosférica para América Latina y el Caribe.

El Plan de Acción Regional tiene por objetivo formular directrices comunes, a corto, mediano y largo plazo, para los miembros de la Red Intergubernamental de Contaminación Atmosférica de América Latina y el Caribe, con el objeto de reducir la contaminación atmosférica en la región y mitigar las emisiones de contaminantes prioritarios, y disminuir de forma sustancial su impacto a nivel local, regional y mundial.

Los miembros de la Red han acordado aunar sus esfuerzos para combatir la contaminación atmosférica. La Argentina, como miembro de la misma asistió a la última reunión celebrada en enero del 2015 de la Red Intergubernamental sobre Contaminación Atmosférica a fin de elaborar el Plan de Acción Regional para el período 2015-2016, y presentar el Plan de Acción Nacional sobre Contaminación Atmosférica.

El Plan de Acción Nacional presentado, tuvo por objetivo la creación de una Red Nacional de Monitoreo de Calidad de Aire, integrada por estaciones de monitoreo continuo de calidad atmosférica existentes en el país mediante respectivos acuerdos de colaboración entre las instituciones públicas y privadas.

En el marco de esta Red Nacional, la Argentina, relevó e incorporó a su Red de Monitoreo un total de 8 estaciones de monitoreo continuo de calidad atmosférica, y avanzó en un plan de aplicaciones de imágenes satelitales en calidad del aire junto a los organismos CAEARTE (Consultoría de Aplicaciones Espaciales en Alerta y Respuesta Temprana a Emergencias), Centro Espacial Teófilo Tabanera y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). También articula con la Estación de Vigilancia Global (VAG) que opera en Ushuaia dentro del Programa de Vigilancia Atmosférica Global, dedicada a la investigación de los cambios en la composición química de la atmósfera.

Asimismo, en función de fortalecer sus herramientas de gestión nacional, la Argentina participó de los encuentros WEBINAR de la Red Intergubernamental de Contaminación Atmosférica brindado por expertos de Chile y México, en las actividades que se desarrollaron dentro del Plan de Acción Regional. Como resultado, posteriormente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante resolución N°1324/14, aprobó la creación de un Plan de Acción Nacional sobre Contaminación Atmosférica.

3.4. Residuos Sólidos Urbanos

La problemática de los residuos sólidos urbanos (RSU) en la República Argentina conlleva una serie de aspectos negativos como son entre otros: la aparición de basurales a cielo abierto (BCA); problemas serios de salud en los sectores sociales directamente afectados y su incidencia en los costos asociados a los aspectos sanitarios; marginación; trabajo infantil, y degradación de la calidad del ambiente en general. Las medidas tomadas a lo largo del tiempo para resolver esta problemática no han sido –en la generalidad de los casos- de carácter integral y por tanto no se le ha podido dar solución a todos los factores directa o indirectamente implicados.

La generación de RSU se relaciona fundamentalmente con el carácter fuertemente urbano de la distribución de la población, el cual alcanza más del 90%. La estimación de la generación per cápita (GPC) por rango poblacional en el país, utilizando como metodología la ponderación estadística de los datos de generación de cada una de las localidades en función de su población, se presenta seguidamente:

Cuadro N°1: Generación per cápita promedio por rango poblacional (año 2010)

Habitantes	Generación per cápita promedio (kg/ hab/día)
Entre 10.000 a 50.000 habitantes	0,694
Entre 50.000 a 100.000 habitantes	0,716
Entre 100.000 a 200.000 habitantes	0,964
Entre 200.000 a 500.000 habitantes	0,971
Entre 500.000 a 1.000.000 habitantes	1,007
Mayor a 1.000.000 habitantes	1,252

Fuente: ARS Actualización de la ENGIRSU 2010 – Trabajo de consultoría presentado a la SAyDS

La GPC promedio diaria de residuos sólidos urbanos, para el país se estimó en 1,003 kg/hab/día, mientras que la generación total de RSU del país estimada para el año 2010 es de 37.520 Tn/día²⁷

En cuanto al servicio de recolección, se cuenta con una cobertura de 91% a nivel nacional, considerando cubiertos a los hogares que cuentan con un servicio de recolección regular de residuos al menos dos veces por semana (Censo, 2010). Es importante destacar que los datos censales que estamos utilizando consideran tanto los hogares urbanos como los rurales. Si considerásemos solamente los hogares urbanos el porcentaje a nivel nacional asciende para 2010 de 91% a 94,8%²⁸.

En cuanto al servicio de recolección, se cuenta con una cobertura prácticamente universal (99,8 %). La frecuencia del servicio de recolección diario alcanza el 71,9 %

²⁷ ARS Actualización de la ENGIRSU 2010 – Trabajo de consultoría presentado a la SAyDS. Disponible en: <http://observatoriorsu.ambiente.gob.ar/estadisticas/2/datos-nacionales>

²⁸ Mapas Críticos de Gestión de Residuos, MAyDS. Disponible en: <http://observatoriorsu.ambiente.gob.ar/estadisticas/2/datos-nacionales>

de la población; el 27,9 % cuenta con una frecuencia que oscila de 2 a 5 veces por semana, y el 0,2% con una frecuencia de una vez por semana²⁹.

En la mayoría de ciudades medianas y pequeñas la recolección es un servicio operado por los municipios en forma directa o por la contratación de operadores, que pueden ser empresas especializadas o cooperativas locales, cuyos fines suelen contemplar la prestación simultánea de otros servicios, como la provisión de energía eléctrica, agua potable, gas u otros. En las ciudades grandes, se suele recurrir al sector privado o mixto; de esta manera, el municipio administra una parte del servicio y ante emergencias y contingencias el mismo puede ser cubierto.

En relación con el procesamiento de los residuos existen, especialmente en las áreas metropolitanas, plantas de clasificación y separación dedicadas a la industrialización de materiales segregados, que pueden ser reciclados o reutilizados. Sin embargo, se debe señalar que, en gran parte estos materiales son entregados a la industria por intermediarios que, a su vez, los reciben de trabajadores informales, que los recolectan y separan en las calles y en los basurales. Si bien se estima que se recupera un 5% de los residuos que se generan, el número de plantas de separación y clasificación ha aumentado significativamente en los últimos años. Se relevaron 203 unidades en el año 2011³⁰. La gestión de las plantas, está integrada en muchos casos con la etapa de separación de los residuos en origen y su recolección en forma diferenciada, siendo ésta la tendencia en los municipios en donde hay plantas. La gestión de las mismas en la mayoría de los casos se da a través de cooperativas formadas por quienes antes recuperaban informalmente en basurales y vía pública, con distintos niveles de desarrollo y formalización.

En relación a la disposición final, el 61% de la población dispone sus residuos en Rellenos Sanitarios (RS)³¹. En los municipios más grandes de la República Argentina (más de 500.000 habitantes) los RSU se disponen en rellenos sanitarios y, en menor medida, en vertederos controlados. Más del 70% de los municipios de poblaciones menores a 10.000 habitantes, vierten sus residuos en BCA. Los porcentajes continúan elevados hasta las poblaciones de 100.000 habitantes, en los que la disposición final de los RSU en BCA todavía supera el 50%³².

En cuanto al marco jurídico nacional en materia de RSU, en 2004, se sanciona la Ley N° 25.916. Al año siguiente, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (SAyDS) elaboró la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos

²⁹ Ídem cita anterior.

³⁰ Estudio de Generación de Residuos per Cápita y Total por Provincia y País, MAyDS - Grupo Arrayanes. Disponible en: <http://observatoriorsu.ambiente.gob.ar/estadisticas/2/datos-nacionales>

³¹ Mapas Críticos de Gestión de Residuos, MAyDS. Disponible en: <http://observatoriorsu.ambiente.gob.ar/estadisticas/2/datos-nacionales>

³² Elaboración propia a partir de estudios del MAyDS. Datos de consulta publicados en: <http://observatoriorsu.ambiente.gob.ar/estadisticas/2/datos-nacionales>

Sólidos Urbanos (ENGIRSU) basada en los siguientes principios fundamentales: preservación de la salud pública y del ambiente, disminución significativa de los residuos a generar y disponer, mediante procesos de minimización y valorización, y la disposición final de los RSU en forma sostenible, a través sistemas ambientalmente adecuados, socialmente aceptables y económicamente viables apuntando a la erradicación definitiva de los BCA.

En ese contexto, la SAYDS, decidida a jugar el rol que las competencias le asignan en la materia y a lograr el consenso necesario de todos los actores involucrados, tanto públicos como privados y configurar una verdadera Política de Estado, para brindar respuestas adecuadas y concretas para todo el país, solicitó financiamiento externo e interno para asistir a provincias y municipios en la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. De esta manera, en 2006 comienza a implementarse el Proyecto Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos financiado por el Banco Mundial, en 2007 el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo -co ejecutado por la SAYDS y el Ministerio de Turismo de la Nación. Asimismo, y con recursos provenientes del Tesoro Nacional, en 2009, se comienza con la implementación de Programas Municipales para la gestión de Residuos Sólidos Urbanos.

Tal como se señalara previamente, enfrentar la problemática de los RSU requiere de una perspectiva más amplia que la exclusivamente local, porque si bien la responsabilidad en el manejo de los RSU recae en los gobiernos municipales, se evidencia la necesidad de emprender un cambio drástico en las prácticas actuales del manejo de residuos. En tal sentido, la SAYDS ha pasado a tener jerarquía de ministerio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), priorizando como uno de sus ejes de política pública el área encargada de abordar la temática de los residuos, mediante la creación de la Dirección Nacional de Residuos.

3.5 Desafíos a futuro que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

En relación al cambio climático, los principales retos están vinculados a profundizar el trabajo en el diseño e implementación de planes nacionales -tanto de mitigación como adaptación-, que contemplen acciones nacionalmente apropiadas con objetivos interdisciplinarios, metas e indicadores que reflejen avances del país en la materia. Frente a un nuevo programa urbano, un reto fundamental es contar con información sistematizada y confiable a nivel local, que permita, por un lado, identificar oportunidades potenciales de reducción de gases de efecto invernadero y por otro lado, identificar y evaluar amenazas potenciales, vulnerabilidades socio-económicas e institucionales, cuantificar el impacto de pérdidas y daños, entre otros aspectos, sobre los cuales construir planes de respuesta para reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia en centros urbanos.

En este mismo orden, fortalecer los sistemas de monitoreo, medición y modelado de variables ambientales (especialmente hidrológicas, de calidad del aire y meteorológicas) es un desafío clave para la prevención, alerta temprana y planes de

respuesta en los diferentes niveles. Promover, a través de diversos instrumentos, un enfoque de diseño, planificación y gestión urbana integrada a escala regional y local, incorporando tecnologías renovables, eficientes y bajas en carbono, será central para lograr ciudades sostenibles y resilientes, con claros co-beneficios en cambio climático.

Así también, en relación a la gestión de riesgos de desastres, la Argentina tras el consenso alcanzado en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), se comprometió a tomar en consideración sus aportes en el diseño de las políticas públicas, en particular sus 4 prioridades:

- Comprender el riesgo de desastres
- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo
- Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
- Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y reconstrucción.

Teniendo en cuenta el creciente número de desastres que se presentan cada vez con mayor intensidad y frecuencia producto de los efectos adversos del cambio climático, y en una combinación negativa con los altos índices de vulnerabilidad sumado a la articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las contribuciones consensuadas en la COP 21 sobre Cambio Climático resultan los principales desafíos en la elaboración de los nuevos programas urbanos.

Con respecto a residuos sólidos urbanos, consideramos importante buscar soluciones efectivas mediante el empleo de gestiones que puedan ser implementadas y estén fundadas en los mejores sistemas aplicados internacionalmente. Si bien, generalmente, son los municipios los que aparecen como responsables directos de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos GRSU, enfrentar la problemática requiere de una perspectiva más amplia que la exclusivamente local, involucrando a las provincias en la planificación jurisdiccional del manejo de los RSU y a la Nación en la definición de las acciones estratégicas basadas en el concepto de la Gestión Integral de los RSU, contenidas en un adecuado marco jurídico-institucional, y fundamentadas en los principios del Desarrollo Sostenible. En términos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero del sector en cuestión se requiere evaluar y promover la valorización de los RSU para la separación en origen, compostaje, reciclado y la generación de energía a partir de la recuperación de gases de los rellenos sanitarios, conforme a las características de cada municipio.

Con referencia al punto contaminación de aire, los desafíos identificados para una nueva agenda urbana se refieren a la necesidad de incrementar el número de estaciones de monitoreo continuo de calidad del aire e incorporar otros parámetros al monitoreo además de los contaminantes criterio. Así como también, elaborar redes de monitoreo de ruido y desarrollar mapas de ruido urbano, a fin de evaluar los puntos de la ciudad con más contaminación acústica. Por otra parte, y como herramientas de apoyo a las políticas de gestión ambientales es importante generar inventarios de emisiones gaseosas confiables y actualizarlos periódicamente, para ser utilizados en modelaciones de calidad del aire y establecer un sistema de información accesible al

público, que incluya el análisis, interpretación de datos y modelado. Por último, fomentar el uso de sensores como nuevas tecnologías complementarias a las redes de monitoreo, de radiación no ionizante y de ruido; instrumentar un índice único y homogéneo de calidad del aire para todas las ciudades de la Argentina, y la elaboración de una ley de presupuestos mínimos de calidad del aire, que tenga en cuenta las emisiones de fuentes fijas, móviles y difusas de todas las actividades generadoras de emisiones gaseosas y de material particulado.

CAPITULO 4: Gobernanza urbana y legislación: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano

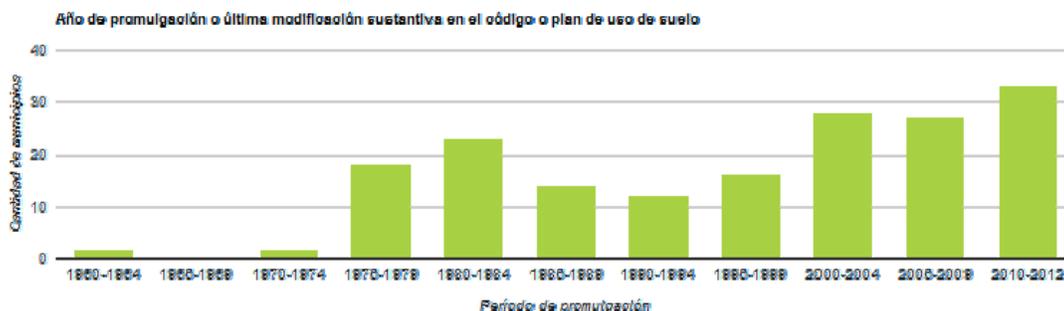
Dada la regulación organizacional y administrativa de los gobiernos provinciales y municipales, resulta ser un desafío para el Gobierno Nacional coordinar el diseño, sanción e implementación de políticas urbanas integrales, enfocadas al mejoramiento y modernización de la gobernanza urbana local y provincial, incorporando cuestiones relativas a recursos financieros y no financieros, gestión del suelo, mejoramiento de la seguridad urbana, entre otros.

Sin perjuicio de ello, se pudo difundir en los estratos gubernamentales experiencias, políticas específicas, proyectos y soluciones a todos estos temas. Por lo tanto, el presente capítulo se propone listar y proveer las iniciativas más emblemáticas que se dieron desde 1996 a la fecha.

4.1. Mejora de la Legislación Urbana

Desde Hábitat II (1996) a la fecha, la sanción de regulación urbana y de uso del suelo a nivel municipal y provincial fue afectada tanto por la coyuntura económica como por las reformas institucionales. En este periodo, que coincide con el proceso de descentralización iniciado en 1994 con la Reforma de la Constitución Nacional se verifica una tendencia creciente en la promulgación de normativa urbana en los principales aglomerados de la Argentina.

Gráfico N°1. Año de Promulgación o última modificación sustantiva en el Código o Plan de Uso de Suelo



Fuente: Encuesta Nacional 2011 de Regulación de Uso del Suelo. Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y CIPUV, Universidad Torcuato Di Tella.

Cuadro N°1. Porcentaje de suelo vacante – Año 2011

Porcentaje de suelo vacante	
Codigo (urbano, de zonificación, etc.) Reglamentado como Ordenanza	76.8%
Solo Decretos u Ordenanzas (no es un plan comprensivo)	14.2%
Plan uso de suelo NO reglamentado como ordenanza	4.5%
No existe Codigo ni se establece aún ordenanzas	4.5%

Fuente: Encuesta Nacional 2011 de Regulación de Uso del Suelo. Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y CIPUV, Universidad Torcuato Di Tella.

Entre las reformas de la Carta Magna se destacan las nuevas atribuciones a la autonomía municipal (Art. 123), al dominio originario y a la explotación de los recursos naturales por parte de las provincias (Art.124), que promovieron la necesidad de nueva legislación que proveyera herramientas jurídicas, administrativas, financieras y técnicas para liderar y llevar a cabo procesos de organización y planificación urbana en municipios y provincias.

A su vez, el desarrollo y existencia de recursos económicos demostró ser un importante determinante para la existencia de legislación urbana a nivel local. Por un lado, al analizar 190 municipios³³ de los principales aglomerados urbanos del país que, a su vez, coinciden con los principales polos económicos (aproximadamente 8% del total de municipios argentinos), se encontró que más del 50%³⁴ de los mismos poseía regulación con sanción previa a 1996. Es decir, en la mitad de los municipios analizados fue el contexto económico lo que promovió la sanción de regulación urbana. Por otro lado, este fenómeno también se ve reflejado en la situación de la provincia de Neuquén donde el 90% de los municipios petroleros cuenta con un código urbano aprobado, pero sólo el 46% de los municipios no petroleros posee dicha normativa.

Respecto a la legislación sobre planificación urbana integral a nivel provincial, cabe destacar los casos de Mendoza (Ley 8.051) y Buenos Aires (Ley 14.449) y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 2930). Entre ellos, el más emblemático y que sienta precedente para las otras provincias, es la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, sancionada en 2012. El principal objeto es la promoción del derecho a la vivienda y un hábitat digno y, sus objetivos específicos, producir suelo urbano, facilitar

³³ La Encuesta Nacional 2011 de Regulación de Uso del Suelo fue realizada por la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación y el Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda de la Universidad Torcuato Di Tella. La encuesta relevó una muestra de municipios pertenecientes a los grandes aglomerados de la Argentina, dirigido a funcionarios a cargo del área de planeamiento o similar de cada jurisdicción.

³⁴ Elaboración propia en base a datos obtenidos de la *Encuesta Nacional 2011 de Regulación de Uso del Suelo*

la regularización urbano-dominial de barrios informales, atender de manera integral la diversidad y complejidad de la demanda urbano-habitacional, y generar nuevos recursos a través de instrumentos que también permitan reducir especulación ante la valorización del suelo.

Los objetivos y principios rectores de la Ley se plasmaron en una serie de instrumentos, entre ellos el fomento al crédito para el mejoramiento del Hábitat; la generación de lotes con servicios; la integración socio-urbana de villas y asentamientos; el establecimiento de zonas de Promoción de Hábitat Social; la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción del Estado; la creación de un impuesto progresivo al baldío; y Consorcios urbanísticos que permiten asociaciones público-privadas para desarrollar nuevos loteos y planes de vivienda.

4.2. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades

Al considerar la actual coyuntura internacional en torno a la gestión urbana democrática, al derecho a la ciudad y al desarrollo sostenible, surge una serie de ejes de trabajo a tener en cuenta: los procesos de gobernanza local, la descentralización, coordinación intersectorial, la planificación y la participación ciudadana. Se reafirma la concepción del espacio local como un escenario de oportunidades y desafíos, propicio para generar políticas innovadoras de intervención y gestión del territorio.

En ese marco, las políticas públicas se orientan a:

- El fortalecimiento de la autoridad local: los gobiernos municipales deben contar con libre ejercicio de sus poderes, los que les han sido conferidos por la nación o la provincia.
- Aumentar la capacidad institucional y administrativa del gobierno local: son pocos los municipios que pudieron desarrollar sus habilidades de gestión, por no tener la capacidad administrativa.
- El control cuantitativo y cualitativo del gasto: el desafío está en la descentralización con control; ya que al descentralizar, hay menor probabilidad de llegar a una decisión de gasto adecuado a las capacidades locales.
- El control financiero y fiscal: los municipios deben comprender que el cobro de las rentas locales (tarifas, multas, impuestos locales) es el medio para el desarrollo independiente del aporte proveniente de esferas de administración superiores.
- La participación ciudadana: es fundamental contar con apoyo permanente de la comunidad para el mantenimiento constante de los logros.
- La planificación estratégica: es la herramienta de gestión pública para hacer frente a los desafíos de la planificación de la ciudad, el desarrollo urbano, el acceso a los derechos (con instancia social, financiera, territorial e institucional) y a los servicios públicos.

4.3. Mejora de la participación y los Derechos Humanos en el Desarrollo Urbano

Respecto a la participación ciudadana, se destacan dos experiencias: el Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa en la ciudad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y, las 15 comunas de la Ciudad de Buenos Aires.

El Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa fue una iniciativa impulsada por el Municipio de Rafaela en 2009. Este pretendía, vía la asignación del presupuesto municipal deliberada con los vecinos, “Ofrecer un proceso de planificación participativa donde los vecinos de la ciudad de Rafaela debatan y decidan sobre la revitalización de determinados espacios públicos para definir proyectos urbanos de calidad en áreas estratégicas de la ciudad”³⁵. Mediante foros de participación, los vecinos comenzaron a elevar proyectos para sus barrios que luego fueron sometidos a elección ciudadana para su ejecución por parte de las autoridades municipales. Anualmente, el gobierno local destina a este proyecto entre el 5% y el 10% de sus recursos presupuestarios corrientes. El programa tuvo aceptación entre la ciudadanía local y contempló iniciativas tales como la restauración y alumbrado de espacios públicos, instalación de semáforos en avenidas, mejoras edilicias y talleres educativos y culturales.

Por su parte, la división territorial y administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 15 comunas es un ejemplo de descentralización y participación ciudadana. El proceso comenzó en 1994 con la Reforma Constitucional que estableció la autonomía de la ciudad y en 2005 se sancionó la Ley de comunas (Ley 1.777), pero recién en 2011 fueron electas las primeras de autoridades comunales. Las Comunas son unidades descentralizadas de gestión político-administrativa integradas por un órgano de gobierno compuesto por 7 miembros (Presidente + Junta Comunal) elegidos cada 4 años durante las elecciones a Jefe de Gobierno. Si bien carecen de atribuciones para autofinanciarse, entre sus principales actividades se encuentra el mantenimiento de los espacios verdes y las vías de tránsito secundarias y la administración del patrimonio. También cuentan con la capacidad para convocar a audiencias públicas y realizar consultas populares no vinculantes. A su vez, cada Comuna cuenta con un Consejo Consultivo integrado por representantes de entidades no gubernamentales con actuación en el ámbito territorial de la Comuna que asesora a la Junta Comunal y canaliza y prioriza demandas y propuestas.

.Por último, la Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación cuenta con distintos programas destinados a la formación y capacitación en métodos de resolución de conflictos y mediación con el objetivo de promover acciones destinadas a generar el abordaje pacífico de conflictos de convivencia social y comunitaria.

³⁵ <http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Seccion.aspx?s=100>. Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa. Municipio de Rafaela

4.4. Mejora de la Seguridad Urbana

Si bien a nivel nacional se llevaron a cabo ciertas políticas orientadas a prevenir la violencia a través del diseño urbano y la mejora de la infraestructura en los espacios públicos, el mayor esfuerzo para abordar la seguridad ciudadana de una manera integral se concentró en acercar los cuerpos policiales a la sociedad civil.

En el caso de la provincia de Santa Fe cuenta con el Plan Abre³⁶ que consiste en una estrategia de intervención integral entre el gobierno provincial y los gobiernos locales destinado a mejorar la infraestructura, el hábitat, la convivencia y la participación en los distintos barrios. Como parte del plan se ha implementado la Policía Comunitaria en ciudades como Santa Fe y Rosario, cuya función es acercarse y dialogar con los vecinos, recibir sus inquietudes y brindar seguridad en los distintos barrios. Es un cuerpo de seguridad que integran agentes comunitarios que se movilizan a pie, de a duplas y en determinadas cuadras que les son asignadas con el objetivo de brindar servicio en los barrios de la ciudad como policía de proximidad. En la ciudad de Rafaela, el programa fue creado en el marco del Plan de Seguridad Democrática para intervenir de manera específica y con un perfil innovador en los barrios que presentan contextos vulnerables.

En el caso de la Ciudad de Mendoza, provincia de Mendoza, se implementó un sistema de patrullaje nocturno con reflectores para prevenir los delitos y se creó foros de seguridad donde mensualmente se reúnen la municipalidad, el Ministerio de Seguridad y los representantes comunitarios para evaluar y aplicar políticas integrales de seguridad. En este marco, también se conformó un cuerpo de “Preventores de seguridad” no poseen armas y cuya función es la de observar, colaborar e informar a la Policía.

En el 2008 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se sancionó la Ley 2.894 de “Seguridad pública” que dio origen a la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, que entro en actividad en 2010. Dado que comparte con la Policía Federal Argentina y, en la zona portuaria, con la Prefectura Naval Argentina, como medida de colaboración entre las distintas fuerzas de seguridad y la sociedad civil, se implementó el “Plan de Seguridad Urbana” que reasignó paradas policiales de las comisarías y patrullas motorizadas en base a mapas del delito y denuncias realizadas por los vecinos en las Mesas Barriales de Participación Comunitaria. A su vez, se puso en marcha el “Plan Unidad Cinturón Sur” destinado a promover la complementación operativa-sinérgica de los cuerpos policiales y de las fuerzas de seguridad federales en la zona sur de la ciudad.

³⁶ <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144>

Por último, en el marco de la Lucha contra el Narcotráfico se llevó a cabo el primer Consejo de Seguridad Interior en el año 2015. Lo integraron representantes del Gobierno Nacional, de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; junto con miembros de las fuerzas policiales y otras fuerzas de seguridad. En ese acto se declaró la Emergencia de Seguridad Pública, Decreto N° 228/2016, estableciendo el "Operativo Fronteras" cuyo objetivo principal es detectar e interceptar actividades ilícitas transfronterizas e impedir el acceso territorial de todos aquellos con intención de cometer actos ilícitos en nuestro país.

4.5. Mejora de la Integración Social y la Equidad

En la República Argentina, las políticas de inserción, integraron a los sectores más vulnerables de la población al sector laboral formal, lo cual generó beneficios en seguridad social, acceso a cobertura médica y seguros de desempleo. Además de la inclusión laboral se tomaron también medidas orientadas a la capacitación técnica y en oficios para potenciar el capital humano de los beneficiarios y el impacto en el capital social de los distintos programas. Todas estas medidas apuntaron a propiciar la estabilidad laboral y económica de dichos sectores, como catalizador del desarrollo personal y familiar sostenible.

Dentro de los casos más emblemáticos podemos encontrar el Programa de Ingreso Social con Trabajo, "Argentina Trabaja", en el marco de la creación y fomento de cooperativas de trabajo. Dichas cooperativas realizan obras de mejora en espacios públicos, al mismo tiempo que acceden a la capacitación práctica en oficios, terminalidad educativa y controles de salud. A través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y las Universidades Nacionales se brindaron asistencia técnica permanente y capacitación a los grupos asociativos orientados hacia el fomento de la especialización en actividades socio-productivas y fortalecimiento de las cooperativas. Para profundizar la línea de formación y capacitación, junto con el Ministerio de Educación de la Nación, se trabajó en el programa de terminalidad escolar denominado "Plan FINES"³⁷.

Respecto a la inclusión laboral de las mujeres, otra línea de acción específica del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" es el denominado "Ellas Hacen". El mismo está orientado a mujeres desocupadas, priorizando jefas de hogar con hijos con discapacidades, con tres o más hijos a cargo, en situación de violencia de género, y que viven en villas y asentamientos o barrios emergentes; por considerar que constituyen el "núcleo duro" de la vulnerabilidad y exclusión socio-ocupacional. De esta manera, se logró sumar a dichas mujeres al trabajo cooperativo, la mejora de sus barrios y el acceso a terminar sus estudios y a capacitarse en oficios, formación ciudadana y cooperativismo, creando oportunidades de inclusión socio-ocupacional y de desarrollo de capacidades humanas y sociales. El programa creó puestos de trabajo genuinos, promoviendo el

³⁷ fines.educacion.gov.ar

desarrollo de las personas y sus familias y genera inclusión urbana. Asimismo es importante destacar el ciclo “Ellas Hacen, Ellas Saben” que promueve la integralidad entre las diferentes líneas de formación y capacitación en las cuales participan las titulares del Programa “Ellas Hacen”. Se elaboró a fin de que puedan entender y desnaturalizar las relaciones de poder, aportar a la construcción de valores que promueven las relaciones igualitarias entre varones y mujeres en las diferentes etapas de la vida y en los distintos ámbitos de desarrollo, recuperar y construir con ellas herramientas teórico-prácticas que les permitan pensarse como sujetos capaces de incidir en la realidad y desde ahí transformarla, pudiendo generar colectivamente acciones concretas.

4.6. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas

La gobernanza y legislación urbana argentina tiene el desafío de la descentralización interrumpida, donde los gobiernos locales cuentan con importantes atribuciones administrativas pero carecen de recursos financieros y humanos para implementarlas. El resultado de esta dinámica son gobiernos locales débiles, dependientes de las transferencias del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales.

La legislación urbana es heterogénea a lo largo de todo el territorio nacional. Sólo tres de las 24 provincias poseen legislación urbana actualizada (Buenos Aires, de Mendoza y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Teniendo presente la concepción federal del país, las provincias son autónomas del poder central y los municipios del poder provincial, lo que garantiza un alto grado de descentralización administrativa que ha contribuido con la gran heterogeneidad en las ordenanzas municipales de regulación urbana y uso del suelo. Dicha heterogeneidad y falta de marco común en las normativas ha contribuido con el desarrollo y crecimiento de zonas de exclusión socio-espacial a nivel nacional.

En relación a la participación ciudadana y a la descentralización, si bien se verifica que distintas administraciones locales han implementado acciones para promoverlas, a nivel nacional es una cuestión pendiente. Para promoverlo en todo el territorio nacional es preciso que se involucren en el objetivo, comunicándolo y capacitando a las autoridades locales.

En cuanto a la seguridad urbana, se llevaron a cabo intervenciones relacionadas con la integración de los cuerpos policiales a la sociedad civil, pero aún resta profundizar en el de diseño urbano destinado a garantizar la seguridad ciudadana en los espacios públicos. La violencia tiene implicancia más allá del ámbito donde se manifiesta por lo que debe ser abordada de manera integral. El desafío consiste en combatir la segregación socio-espacial, y es ahí donde radica la importancia del espacio público como herramienta transformadora para una cultura ciudadana inclusiva.

CAPÍTULO 5: Economía urbana: cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano

El desarrollo de la economía urbana es fundamental para poder equilibrar el territorio; mejorar la autonomía financiera de los gobiernos locales, que hoy dependen en gran

medida de los fondos del Estado Nacional y de los gobiernos provinciales; e incentivar las inversiones públicas y privadas.

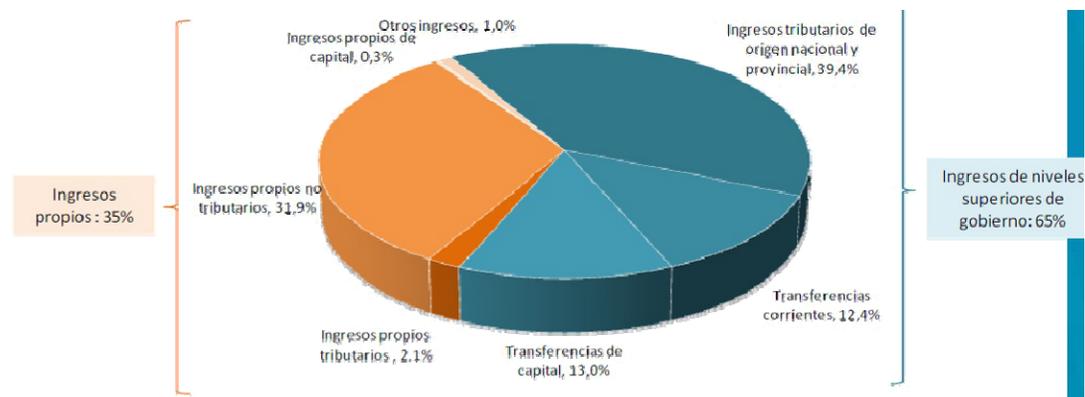
Al mismo tiempo el desarrollo de las economías locales, genera empleo, impactando directamente en la calidad de vida de las personas.

5.1. Mejorar la financiación municipal y local

En las últimas décadas se instala la necesidad de modernizar la gestión municipal y un aspecto clave en este sentido es mejorar la recaudación tributaria municipal, compensando con mayores ingresos el incremento de las funciones de los gobiernos locales provocado por el proceso de descentralización que se ha desarrollado en nuestro país.

Es importante tener en cuenta que una parte significativa de los fondos municipales provienen del Estado Nacional y de los gobiernos provinciales, ya sea a través de la coparticipación de impuestos o por la vía de programas y proyectos que financian acciones desarrolladas a nivel local. Luego de los ingresos locales, la fuente por excelencia de los municipios en la Argentina son los ingresos propios no tributarios: las tasas, derechos, contribuciones, multas y otros ingresos definidos como integrantes del Tesoro Municipal en las Constituciones o Cartas Orgánicas. Los gobiernos locales tienen plenas facultades de diseño y administración de esos ingresos.

Gráfico N°1. Estructura de financiamiento del consolidado municipal argentino del año 2010.



Fuente: IARAF en base a estadísticas de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), 2010.

Es un desafío contribuir en el fortalecimiento de las capacidades de gestión fiscal y tributaria de los gobiernos locales a lo largo de todo el territorio nacional. Fomentar la institucionalización a nivel local de herramientas de política de gestión tributaria que permite contribuir en el desarrollo de municipios más autónomos y solventes económica y financieramente condición insoslayable a fin de avanzar en la construcción de un país más federal.

Asimismo, pensar y ejecutar mejoras en la gestión de recaudación de tasas y tributos es esencial para la modernización municipal, para optimizar su capacidad de gestión y para la aplicación de fondos destinados a proyectos locales y es allí en la gestión coordinada donde la economía urbana encuentra su máxima capacidad de desarrollarse, a través de instrumentos urbanísticos que logren captar y redistribuir los valores generados.

Otra de las alternativas que se plantea para mejorar la recaudación de gobiernos locales, es transferir los predios nacionales vacantes ubicados en suelo urbano, para el desarrollo de los mismos y con el objetivo de revitalizar estos predios ubicados en áreas centrales de las ciudades.

Los fondos que recaude el gobierno local a partir de la división y venta de los lotes, deben ser específicamente invertidos para mejorar los servicios de la ciudad.

5.2. Fortalecer y mejorar el acceso a la financiación de la vivienda

En marzo de 1995 fue modificado el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), destinado a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de ingresos insuficientes y la ejecución de obras de infraestructura, en este sentido se aumentan los recursos, llevando los aportes al 5% de la nómina salarial.

Tras la crisis del 2001, además de FONAVI, el Estado decidió unificar programas que estaban bajo la órbita del ministerio de Desarrollo Social en la subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, mientras que la banca pública comenzó a ejercer un rol testigo en la oferta de financiamiento.

La unificación tenía un doble objetivo, combatir el déficit habitacional y disminuir las tasas de desempleo sobretodo de mano de obra no calificada. Estos incluyen, entre otro, Programa de Mejoramiento de Vivienda, el de Reactivación de Viviendas del FONAVI y el Programa Federal de Construcción de Viviendas, el Programa Plurianual de Construcción de Viviendas, el programa Mejor Vivir con Cooperativas, los subprogramas Techo Digno y de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

En el 2007 el origen de los recursos y el desempeño de FONAVI estuvieron sustancialmente ligados a la coyuntura macroeconómica y de los cambios institucionales de la política nacional, en consecuencia, el sistema no operó de manera anti-cíclica, sino profundizando los ciclos del sector construcción. Fuertemente correlacionados con el producto interno bruto, ahondando los problemas habitacionales en etapas de recesión económica.

En el 2012 el gobierno Nacional lanzó Pro.cre.ar, un programa de créditos hipotecarios para la compra de vivienda nueva o construcción de vivienda en terreno propio, que implicaba una importante contribución estatal en materia de subsidios indirectos, con tasa fija (por debajo de los valores reales de la inflación) durante los 5 primeros años. Pro.cre.ar otorgó a julio de 2016 188.280 soluciones habitacionales y 29.331 desarrollos urbanísticos.

A partir del 2016, el Banco Central de la República Argentina puso en funcionamiento un marco de regulación específica, que contempla el otorgamiento de créditos hipotecarios indexados para la vivienda con la posibilidad para aplicación de cuotas iniciales significativamente más reducidas, ajustadas a la evolución de los precios de una canasta de consumo, manteniendo, así, un valor real fijo a lo largo de los años, y relativamente estable la relación cuota/ingreso del prestatario.

Los nuevos créditos Pro.cre.ar del Gobierno Nacional se enmarcarán dentro de este contexto y contarán con un subsidio a capital, con el objetivo que sea efectiva la búsqueda de una propiedad y escrituración por parte de las familias. En este sentido se multiplica la cantidad de soluciones habitacionales, logrando la participación del sector financiero.

Además, debido al alto déficit habitacional cualitativo, se está implementando un programa de Microcréditos para ampliación y refacción de vivienda, se tiene previsto 40.000 intervenciones para el primer año y 456.000 intervenciones hasta el 2020.

5.3. Apoyar el desarrollo económico local

El país tiene un horizonte de desafíos en el mediano plazo extremadamente importante. La Argentina está llamada a jugar un rol fundamental en la seguridad alimentaria mundial, en la producción de hidrocarburos no convencional, tiene un potencial minero al nivel de los más importantes del mundo, con recursos humanos de altísima calidad, agua dulce en abundancia, indicadores macroeconómicos que muestran mucha fortaleza y un sinnúmero de ventajas competitivas y comparativas que hacen de este uno de los países con mayores posibilidades de tener una muy alta calidad de vida en todas las ciudades. El gran desafío de los gobiernos locales estará en orientar, en clave de planificación estratégica, el desarrollo de las ciudades argentinas hacia ese gran horizonte de oportunidades que tiene hoy la Argentina. Se trata de poder ser parte activa de ese desarrollo nacional y pensar ciudades que no estén escindidas de ese destino.

Para una mejor y más activa gestión del territorio es esencial difundir y transmitir la importancia del abordaje integral de los temas urbanos y su impacto en la calidad de vida de las comunidades además de lograr mayor efectividad y eficiencia para las inversiones públicas que requieren procesos de toma de decisiones.

La planificación urbana, entendida como una plataforma de despliegue de estrategias generales de desarrollo urbano que permiten la puesta en marcha de proyectos de actuación acompañados por una necesaria actualización de los reglamentos urbanísticos.

5.4. Crear empleos y medios de subsistencia decentes

Frente a las oportunidades de desarrollo productivo que tiene el país, el bajo aprovechamiento de los recursos humanos, permite comprender que el desarrollo potencial de nuevos empleos decentes es sumamente elevado. Es por ello que entre

los principales desafíos se encuentra el desarrollo de empleo formal de alto valor agregado con foco en los jóvenes.

La participación en el mercado de trabajo no solamente aporta recursos económicos sino que también es un factor de desarrollo personal, de socialización, de reconocimiento familiar y social, de participación social y constitución de identidad colectiva. A la vez que incorpora valores y hábitos para el desarrollo de una ciudadanía plena.

La posibilidad de acceder a una vivienda digna, tiene relación directa con el hecho de tener un empleo formal. De la misma forma que la concentración de la pobreza en asentamientos informales, tiene relación directa con la precarización de las condiciones de trabajo, dando como resultado la reproducción de las desigualdades socioeconómicas.

Por lo mencionado anteriormente, resulta prioritario abordar la problemática del empleo informal con la creación de empleos decentes que colaboren en el desarrollo humano y la sustentabilidad del territorio.

5.5. Integrar la economía urbana en la política nacional de desarrollo

La integración de la economía urbana en la política nacional de desarrollo es fundamental para reequilibrar el territorio, mejorar la autonomía financiera de los gobiernos locales e incentivar las inversiones públicas y privadas. Es preciso reconocer que los procesos de urbanización y producción de las ciudades, guardan un vínculo estrecho con el contexto de desarrollo macroeconómico.

El nivel de urbanización del país así como la complejización de las actividades en algunas ciudades son valores reconocidos para el fortalecimiento de las economías de aglomeración. En términos urbanos, las intervenciones públicas orientadas a lograr la mixtura entre los usos de suelo, el impulso del transporte público y de la infraestructura básica son acciones de alto impacto para el desarrollo de la economía urbana. Se entiende así que estos aspectos son centrales con el objeto de mejorar la sustentabilidad económica del país.

Por otro lado, el conjunto de medidas que se definen a partir de una estrategia de gobierno nacional adquieren vital importancia a la hora de impulsar procesos de desarrollo local. Es así que las decisiones en materia de política monetaria y tributaria, diversificación productiva, primarización, etc. inciden directamente en el desarrollo de las ciudades. De esta manera, la viabilidad del desarrollo local se enmarca en un proyecto de orden supralocal que lo contiene y encauza.

Las relaciones de proximidad han complejizado el cumplimiento de determinadas facultades transferidas a los gobiernos locales en contextos de descentralización. Entre ellas, el cobro de tributos es un claro ejemplo. Por lo tanto, es importante que las políticas de descentralización y autonomía no se confundan con la de descentendimiento. El rol del Estado no debe desdibujarse, ya que el desarrollo local

requiere de políticas públicas nacionales que lo apalanquen en contextos regionales históricamente rezagados.

5.6. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

En la Argentina persisten profundas asimetrías socio-productivas entre las jurisdicciones que la conforman. Sin embargo, no es patrimonio exclusivo de nuestro país, sino que una característica común a toda América Latina. Por ejemplo:

- El PBG per cápita de la jurisdicción más rica del país (CABA) es varias veces mayor que la más pobre (Formosa).
- El tamaño poblacional de la provincia de Buenos Aires es 123 veces más grande que el fueguino.
- La provincia de Buenos Aires concentra alrededor del 60% del valor agregado industrial nacional.
- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene 13 mil veces más habitantes por kilómetro cuadrado que Santa Cruz.

Estas son apenas un ejemplo en el que se transparentan inequidades que fuerzan a la movilización de recursos (humanos, físicos y económicos) desde las regiones más postergadas hacia otras áreas más beneficiadas.

Las estructuras productivas poco diversificadas e industrializadas (norte de nuestro país, por ejemplo) generan escasas oportunidades laborales en esos territorios. Como consecuencia de ello, se producen migraciones forzadas y selectivas desde esas áreas hacia otras con mayor densidad poblacional; generando un doble costo: por un lado, se pierden capacidades en las áreas expulsoras de población (quedándose con tamaños poblacionales más chicos y más envejecidos); y por otro, se asumen mayores costos en términos de congestión y presión sobre los recursos en las áreas receptoras, profundizándose así el problema de acceso al suelo, por ejemplo.

La experiencia indica que algunas medidas económicas pueden tener efectos macro-económicos positivos o negativos sin que necesariamente tengan influencia en el hábitat urbano. La sustentabilidad de las ciudades se relaciona con un desarrollo económico pujante pero particularmente a partir de las condiciones de atractividad del territorio. Es por ello que, deben integrarse las políticas macro con las políticas micro (economía urbana) para lograr sinergias positivas de impacto en la calidad de vida.

5.7. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

Avanzar hacia una mayor y mejor intervención sobre los mercados de suelo urbano. Superar una visión enfocada exclusivamente en la vivienda para avanzar hacia una visión más integral, de acceso a todas las oportunidades de desarrollo vital que otorgan las ciudades.

Las estructuras productivas condicionan las efectivas posibilidades de desarrollo de las regiones. Mientras que algunas provincias concentran gran parte de la actividad

industrial (Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe), en otras regiones predomina la actividad agropecuaria.

A fin de remover los problemas estructurales que reproducen estas desigualdades. En este marco, el Estado Nacional pone en marcha el Plan Belgrano Productivo (PBP) con el propósito de promover el desarrollo regional del Norte Argentino.

En el PBP confluirán las políticas sociales, productivas e infraestructurales con el objetivo de promover un ambiente genuino y propicio para la creación de empresas y empleo formal que sea el medio a través del cual puedan forjarse centros urbanos que soporten desde sus propias estructuras productivas su propio desarrollo socioeconómico.

Mejorar las capacidades de los empresarios y trabajadores, potenciar los sectores dinámicos explotando oportunidades de inserción internacional, y optimizar la aplicación de instrumentos de política pública en función de las demandas existentes son algunas de las acciones que el Estado debe asumir en su rol de planificador.

CAPITULO 6: Vivienda y Servicios Básicos

La situación actual de la Vivienda y del Hábitat en la Argentina presenta retos importantes, incluyendo situaciones a mejorar en materia de integración urbana y de barrios y conjuntos habitacionales con las centralidades y dinámicas urbanas principales. Existe la necesidad de revisitar la planificación territorial con la idea de introducir mayores elementos de equilibrio, integración, sostenibilidad y justicia social.

Las zonas de marginalidad se caracterizan por la baja calidad o ausencia de espacios públicos y equipamiento comunitario, la falta de infraestructura básica, el déficit habitacional y la tenencia irregular de la propiedad. Estos espacios donde la fragmentación social toma una forma construida y territorial son el resultado de la falta de planificación. Aproximadamente, el 71% de las zonas de marginalidad se localizan en los 32 principales aglomerados urbanos del país (más de 100.000 habitantes). A su vez, el 15% se aloja en urbanizaciones de entre 10.000 y 100.000 habitantes y, el 14% se encuentra en pueblos con menos de 10.000 habitantes y en áreas rurales³⁸.

6.1. Mejorar los Barrios de Tugurios e Impedir su Formación

La forma construida de las ciudades argentinas, caracterizada por la baja densidad y por el crecimiento desordenado, junto con la estructura territorial del país, centralizada en el Área Metropolitana de Buenos Aires que aloja el 37% de la población³⁹,

³⁸ Elaboración propia de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, en base a datos del Censo 2010.

³⁹ 14.838.959 habitantes, según el Censo 2010

contribuyeron con el crecimiento de la marginalidad urbana y de la tenencia informal de la tierra en la Argentina.

Este fenómeno se refleja en la existencia de 6.300 zonas de marginalidad a lo largo del territorio nacional que se caracterizan por la baja calidad o ausencia espacios públicos, el déficit en servicios básicos, el déficit habitacional, la tenencia irregular de la propiedad y son el resultado de la falta de planificación e integración territorial. Mientras que cerca del 70% de las mismas se localiza en los principales 32 aglomerados urbanos del país, el 15% se ubica en ciudades de entre 10.000 y 100.000 habitantes y, el 14% restante se encuentra en poblaciones con menos de 10.000 residentes⁴⁰.

Hasta el momento, las principales actividades orientadas a tratar la marginalidad se han focalizado en el abordaje del stock. En particular, los programas de mejoramiento habitacional constituyen una política de probada sostenibilidad en la Argentina, siendo los ejemplos más notorios el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el cual es financiado por del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste Argentino y el Noreste Argentino (PROSOFA), financiado por FONPLATA.

El objetivo de PROMEBA es mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares ubicados en villas y asentamientos irregulares del país mediante un abordaje integral del hábitat que implica la creación y mejoramiento de espacios públicos, la provisión de servicios básicos y equipamiento comunitario el mejoramiento de la vivienda y la regulación dominial. Por su parte, PROSOFA busca mejorar el hábitat de pequeñas localidades urbanas, aglomerados rurales y colonias agrícolas del Norte Argentino, mejorando la cobertura y la calidad de los servicios de agua, así como también de la infraestructura básica y social. En ambos casos, la principal fortaleza de las intervenciones es la labor de los equipos de campo, responsables de garantizar la articulación multisectorial y la ejecución de los proyectos, que ofrecen la capacidad de adaptarse ante las particularidades de cada contexto.

Reconociendo los alcances logrados con ambos programas, a partir de 2015, la Secretaría de Vivienda y Hábitat escaló el impacto de las intervenciones en las zonas más vulnerables del país abordando al Hábitat de las mismas de forma integral, siguiendo los lineamientos generales de los programas, garantizando la articulación de las obras físicas con programas y acciones de desarrollo humano, a fin de fortalecer la integración comunitaria.

Dependiente de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, fue creada la Dirección Nacional de Desarrollo Humano, con el objetivo de involucrar a los vecinos en el diseño, la implementación y el seguimiento de las intervenciones físicas,

⁴⁰ Elaboración propia de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, en base a datos del Censo 2010.

generando encuentros participativos y mesas de trabajo antes, durante y post finalización de las Obras. La intención es establecer un pacto ciudadano entre la comunidad y Estado que garantice la apropiación, el buen uso y la sostenibilidad del hábitat.

6.2. Mejorar el acceso a una vivienda adecuada

El déficit habitacional en la Argentina se incrementó en los últimos años. De los alrededor de 3,8 millones de hogares con situación habitacional deficitaria, al año 2016 se estima que el 56% corresponde a un déficit cualitativo (2.100.000 hogares) y el 44% al déficit cuantitativo (1.700.000 hogares).⁴¹

Durante la década de los 90, mediante la ley 24.464 se realizó una reforma contundente al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Hasta el 2001, la evolución de la cantidad de viviendas a través de Fonavi mantuvo una tendencia creciente, sin embargo sus resultados no alcanzaron para reducir el déficit estructural.

Tras la crisis socio-económica que enfrentó la Argentina en el año 2001, además de FONAVI, el Estado decidió unificar programas en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, con un doble objetivo, combatir el déficit habitacional y disminuir las tasas de desempleo, sobretodo de mano de obra no calificada. Estos incluyen, entre otros: Programa de Mejoramiento de Vivienda, Programa de Reactivación de Viviendas del FONAVI y el Programa Federal de Construcción de Viviendas, el Programa Plurianual de Construcción de Viviendas, el Programa Mejor Vivir (con la participación de Cooperativas de trabajo), los subprogramas Techo Digno y de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

.A partir del 2016, se planteó la redefinición del rol del Estado en la política de vivienda, pasando de ser constructor a facilitador y promotor. En este sentido, los programas para reducir el déficit habitacional se segmentaron según grupo de ingreso con el objetivo de brindar soluciones habitacionales para cada necesidad en vistas a lograr un alto impacto en el corto plazo.

⁴¹ Estimación propia de la Secretaría de Vivienda y Hábitat para 2016 en base a Censo 2010.

Gráfico N°1 Programas para reducir el déficit habitacional



Fuente: Elaboración propia de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2016.

Además, el Banco Central de la República Argentina puso en funcionamiento un marco de regulación específica, que contempla el otorgamiento de créditos hipotecarios indexados para la vivienda con la posibilidad para aplicación de cuotas iniciales significativamente más reducidas, ajustadas a la evolución de los precios de una canasta de consumo, manteniendo, así, un valor real fijo a lo largo de los años, y relativamente estable la relación cuota/ingreso del prestatario.

El ordenamiento territorial y el desarrollo de nuevos proyectos en suelo urbano, contribuyen a que los mismos mejoren sus costos de ejecución y logística favoreciendo, también, la integración de grupos étnico y pobladores con vulnerabilidad ascendente.

Para contribuir con esta dinámica de viviendas en áreas urbanizadas, la creación de Bancos de Tierras a través de políticas de captación de suelo urbano coordinado con los organismos administradores de bienes de los Estados municipal, provincial y nacional, se ofrece como aporte para dar inicio a un nuevo circuito de valor y mejoramiento de la vivienda social.

6.3. Garantizar un acceso sostenible a agua potable. Garantizar un acceso sostenible a servicios básicos de saneamiento y desagüe

El sector de agua y saneamiento de la Argentina tiene un atraso significativo en la cobertura de agua y cloaca. Se estima que el 87% de la población urbana tienen acceso a agua por red pública y el 59% a cloacas⁴². No hay estadísticas confiables respecto del nivel de tratamiento de aguas residuales, sin embargo, algunas fuentes calculan que se encuentra entre el 15 y el 20% de las aguas recolectadas.

En la actualidad está en ejecución un Plan Nacional de Agua Potable⁴³, donde se plantean las bases para el desarrollo del sector con el objetivo de alcanzar niveles de cobertura de 100% en agua potable y del 75% en cloaca en las áreas urbanas del país.

El avance hacia niveles más altos de cobertura y calidad de los servicios requiere fortalecer a los operadores para una gestión más compleja y eficiente que contribuya a la sostenibilidad general de los servicios. Las acciones serán focalizadas en la reducción de pérdidas comerciales y físicas, revisión de la gestión comercial para aumentar los niveles de recaudación, incremento en la productividad laboral, e implementación de proyectos de eficiencia energética. Adicionalmente, programas de mantenimiento preventivo de la infraestructura tendientes a maximizar la vida útil de los activos físicos.

En este sentido, uno de los ejes del Plan estará orientado a alcanzar la sostenibilidad financiera de los operadores. Para lo cual se trabajará en esquemas de fijación de tarifas que reflejen los costos de la prestación, en el desarrollo e implementación de modelos de gestión que mejoren la eficiencia de la operación y mantenimiento de los servicios, y en mecanismos que promuevan la transparencia y el control social de los operadores. El hecho de no contar con la información necesaria o que su difusión sea escueta, afecta el proceso de rendición de cuentas ante las autoridades y la comunidad, así como el funcionamiento efectivo de los mecanismos de participación de la sociedad civil.

Asimismo, para asegurar la sostenibilidad del Plan se intervendrá en la organización institucional del sector, los aspectos vinculados a cobertura y calidad, las cuestiones relacionadas con los operadores y la gestión, el plan de inversiones y su financiamiento.

⁴² Fuente: Censo 2010

⁴³ <http://www.mininterior.gov.ar/plan/docs/PNSAPyS-2016-03-16.pdf>

Según un estudio de la OMS (Hutton, 2012)⁴⁴ a nivel mundial los beneficios podrían representar hasta 1,5% del PBI, y estima para la Argentina que por cada dólar invertido en agua la rentabilidad sería de U\$S 2,50, mientras que ese ratio costo-beneficio de la inversión en el servicio de saneamiento se elevaría a 8,20.

En base a dicho estudio, los beneficios totales en salud que se podrían obtener por la realización de obras de provisión de agua y cloacas, oscilan entre US\$23 millones a casi US\$50 millones por año según los distintos escenarios planteados. Si se toma un período de 25 años el valor actual neto del flujo de beneficios sería de US\$ 256 millones en el peor escenario y de US\$ 535 millones en el escenario de máxima. Además, en base al estudio, el mayor beneficio estaría dado por ahorro de costos de atención médica (41,5%), mientras que un 36,5% corresponde al valor de las muertes evitadas, y el restante 22% a la mayor productividad.

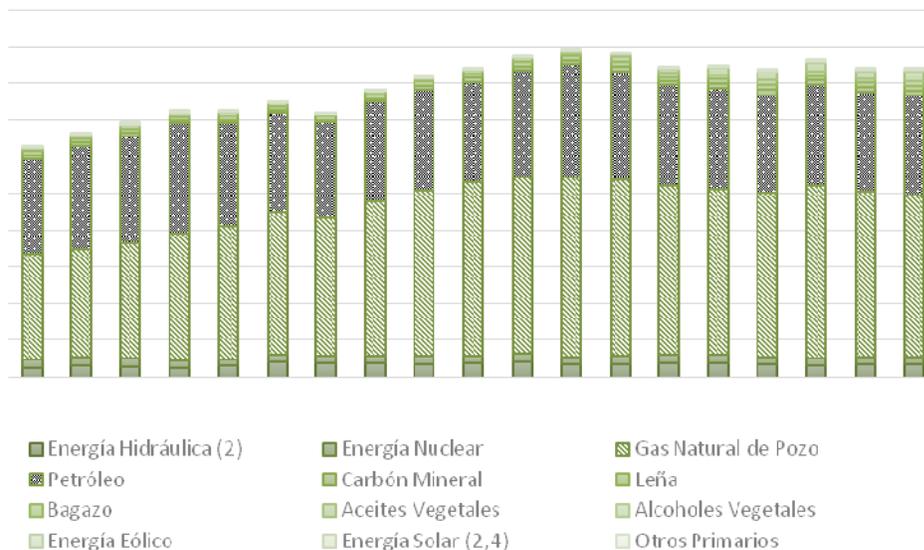
6.4. Mejorar el acceso a fuentes de energía para el hogar no contaminantes

La principal fuente de la matriz energética argentina es la alta concentración de hidrocarburos. En 2014, sobre un total de 84 millones de toneladas equivalentes de petróleo utilizadas en el año, el gas natural representó el 52,4%, el petróleo el 32.3%, energía hidráulica 4.22%, la energía nuclear 2,3%, y el carbón 1,5%.

En la última década las incorporaciones de equipamiento en generación eléctrica han correspondido en un 73% a centrales termoeléctricas cuyo funcionamiento está basado en el consumo intensivo de hidrocarburos. En contraposición, la incorporación de energías renovables fue prácticamente insignificante.

⁴⁴ http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2012/globalcosts.pdf

Matriz Energética Nacional (1996-2014)



Fuente: Ministerio de Energía y Minería

Ante este escenario, el gobierno ha implementado una serie de medidas para promover la eficiencia energética. A través del Decreto N° 140, el 21 de diciembre de 2007 se crea el Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE). Su objetivo es “*propender a un uso eficiente de la energía*”, lo que implica “*la adecuación de los sistemas de producción, transporte, distribución, almacenamiento y consumo de energía, [procurando] lograr el mayor desarrollo sostenible con los medios tecnológicos al alcance, minimizando el impacto sobre el ambiente, optimizando la conservación de la energía y la reducción de los costos*”. El programa tiene diversos ámbitos de actuación.

En este contexto, el Ministerio de Energía de la Nación desarrolló el Programa de Mejora de la Eficiencia Energética del Alumbrado Público (Resolución SE N° 7/2008). El programa, que es financiado con fondos del estado nacional, permite a las provincias y municipios reemplazar lámparas y luminarias de baja eficiencia por otras de más eficientes. Desde su inicio en febrero de 2008 a junio de 2014, el Programa tiene Proyectos aprobados por un total de 529.452 luminarias, de las cuales ya se han instalado 235.219. Ahorro promedio de energía de los proyectos: 35%. También se ha promovido el cambio de lámparas incandescentes por lámparas fluorescentes compactas a nivel residencial. Desde su inicio a principios de 2008 hasta el 30 de junio de 2014 se han entregado a las provincias la cantidad de 29.760.125. Además en C.A.B.A. se han entregado 94.500 lámparas LED.

En esta línea, otra iniciativa saliente es el Programa de Etiquetado de Eficiencia Energética (EE), que tiene por objeto desarrollar normas y especificaciones técnicas que permitan clasificar el tipo de consumo energético.

Una de las principales ventajas que tiene el etiquetado es suministrar información comparable sobre la EE de los equipos, para que de esta manera el consumidor pueda orientar su elección a favor de los más eficientes. Para esto se diseñó una etiqueta con letras y colores que identifica siete clases de eficiencia, en el extremo superior el color verde y la letra A, hace referencia a los equipos más eficientes mientras que en la parte inferior el color rojo y la letra G corresponden a los electrodomésticos que consumen más energía.

A nivel rural, el estado implementa desde 2008 el proyecto PERMER, que tiene como objetivo principal la electrificación rural con fuentes de generación renovables, siendo los principales beneficiarios los hogares y servicios públicos, principalmente escuelas, que se encuentran ubicados en zonas rurales aisladas. La implementación del PERMER permitió la electrificación de una gran proporción de la población rural dispersa a través energía solar, eólica y mediante la construcción de mini redes. Las obras realizadas beneficiaron a aproximadamente 1373 escuelas, 455 servicios públicos y 9.075 viviendas a Junio de 2015.

6.5. Mejorar el acceso a medios de transporte sostenible

Durante la última década se ha instalado en la Argentina el concepto de transporte sostenible. Fundamentalmente, este concepto permitió repensar la movilidad urbana desde una perspectiva social y ambiental, sin perder el foco en la eficiencia económica.

A nivel local, varios municipios han desarrollado estrategias en esa dirección. En caso más emblemático es el de la Ciudad de Buenos Aires, donde se implementó la red de bicisendas más importante del país, junto con políticas de peatonalización del centro urbano, implementación de sistemas de BRT (Bus Rapid Transit) y extensión de la red de subterráneos. Estas políticas permitieron jerarquizar al transporte público y promover la movilidad no motorizada en la ciudad con más movimiento del país (viven en ella tres millones de personas, y otras seis ingresan todos los días para acceder a bienes y servicios)⁴⁵

Otras ciudades como Rosario siguieron también esta tendencia. El plan de movilidad de Rosario tiene como objetivos principales: promover el transporte público masivo de

⁴⁵ De acuerdo a la Encuesta de Movilidad Domiciliaria del Área Metropolitana de Buenos Aires realizada durante 2009/2010, se estiman en alrededor de 6.000.000 de viajes diarios que tienen como destino la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

pasajeros, priorizar la jerarquización peatonal en el área central, y ordenar y controlar el transporte público privado.

A nivel nacional, se trabajó con los municipios en el desarrollo de estudios de movilidad urbana, particularmente a través de la realización de encuestas origen-destino en las principales ciudades del país. Estos trabajos permitieron caracterizar los patrones de desplazamiento según tipo de pasajero –esto es, por edad, perfil socioeconómico, sexo, entre otros.

Asimismo, el Censo Nacional de 2010 incluyó por primera vez en la historia la recolección del dato a nivel de departamento (un nivel menor de desagregación que municipio) de la cantidad de hogares que contaban con servicio de transporte público a menos de 300 metros. Este indicador, a nivel nacional, permitió por unificar una línea de base sobre accesibilidad al transporte público de todos los hogares de la Argentina.

Por último, el Estado nacional ha promovido políticas de asequibilidad al transporte público, mediante la transferencia de subsidios por pasajero transportado y al gasoil de los servicios de autobuses, trenes urbanos, y subterráneo (hasta 2012). Esta política buscó garantizar el acceso de los quintiles de menores ingresos al mercado de trabajo y demás servicios. Sin embargo, mostró debilidades por transferir los recursos a las empresas transportistas, en detrimento de los usuarios, y por centrar la gran masa de subsidios en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta situación ha comenzado a revertirse y transparentarse en los primeros meses de 2016.

6.6. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

Los desafíos encontrados y lecciones aprendidas en relación con la vivienda y los servicios básicos en la Argentina encuentra origen en dos factores: 1. El alto grado de urbanización que caracteriza al país (cerca del 93%), es el tercer país más urbano del mundo entre naciones con más de 10.000.000 de habitantes⁴⁶. 2. La baja densidad y crecimiento desordenado de las ciudades argentinas, que ha promovido la expansión de la mancha urbana, con un crecimiento de la marginalidad urbana y de la tenencia informal de la tierra.

Actualmente el país enfrenta problemas de stock habitacional y de servicios deficitarios, pero también el desafío de un déficit creciente. Para abordar esta problemática no sólo es necesario mejorar la situación de quienes hoy viven en condiciones de vulnerabilidad socio-espacial, sino también generar incentivos y mecanismos para controlar la expansión de la deuda social asociada con el hábitat. En este sentido, es menester que el Estado asuma su rol como ente rector y planificador de la inversión en vivienda e infraestructura.

⁴⁶ Fuente: World Urbanization Prospects, Edición 2014, Naciones Unidas, New York, 2014.

En el campo de la energía, por ejemplo, la sostenibilidad en el uso energético partirá no solo del esfuerzo y conciencia de la población el mejor aprovechamiento del mismo, sino también del apuntalamiento por parte del estado de iniciativas que busquen revertir la conformación actual de la matriz energética, en dirección a la generación de energía mediante fuentes no contaminantes. En transporte, la movilidad eficiente deja de remitir meramente a un concepto económico, sino también a la mitigación del daño al ambiente como política de Estado.

CAPITULO 7: Indicadores de la situación habitacional de la población según los Censos de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010¹¹

En el marco del proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), se analiza la evolución de un conjunto de indicadores referidos a la situación habitacional de la población, para los cuales se cuenta con información de los censos (Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001, y 2010).

Cuadro 1. Indicadores de la situación habitacional de la población urbana⁴⁷ según sexo. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Años 1991, 2001 y 2010. Argentina

Indicadores ⁴⁸	Censo 1991			Censo 2001			Censo 2010		
	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer
1. Porcentaje de personas que viven en barrios de tugurios	7,3	7,7	6,9	6,3	6,6	6,0	4,3	4,5	4,2
2.1 Porcentaje de población urbana con acceso a vivienda adecuada (según criterio de tipo de vivienda)	75,7	74,6	76,7	78,4	77,3	79,3	82,4	81,6	83,1
2.2 Porcentaje de población urbana con acceso a vivienda adecuada (según criterio de materiales de la vivienda y saneamiento adecuado)	///	///	///	56,3	54,9	57,5	58,5	57,5	59,5
3. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a agua potable	75,6	74,7	76,3	83,5	83,0	84,0	86,5	86,1	86,8
4. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas sin acceso a servicios de saneamiento adecuados	44,8	46,3	43,4	36,1	37,2	35,0	29,7	30,5	28,9
5. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a servicios regulares de recolección de residuos	///	///	///	94,9	94,7	95,1	94,8	94,7	95,0
6. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a energía para el hogar no contaminante	96,2	95,9	96,4	97,3	97,1	97,5	98,8	98,7	98,9
7. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a transporte público	///	///	///	82,7	82,3	83,1	82,1	81,8	82,3

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991, 2001 y 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) Argentina.

/// Dato que no corresponde presentar debido a la naturaleza de las cosas o del cálculo.

⁴¹ Se advierte que las series estadísticas publicadas, con posteridad a enero 2007 y hasta diciembre 2015, deben ser consideradas con reservas. El INDEC, en el marco de las atribuciones conferidas por los decretos 181/15 y 55/16, dispuso las investigaciones requeridas para establecer la regularidad de procedimientos de obtención de datos, su procesamiento, elaboración de indicadores y difusión.

⁴⁷ La población urbana corresponde a la población de 2000 y más habitantes.

La definición de los indicadores se presenta en el Anexo Metodológico de este Informe. Debe tenerse en cuenta que las preguntas y sus categorías de respuesta con las que se elaboraron los indicadores de cada uno de los censos pueden diferir entre sí.

Los primeros tres indicadores, porcentaje de personas que viven en barrios de tugurios, porcentaje de población urbana con acceso a vivienda adecuada (según criterio de tipo de vivienda) y porcentaje de población urbana con acceso a vivienda adecuada (según criterio de materiales de la vivienda y saneamiento adecuado), refieren a la calidad de los alojamientos en que reside la población urbana. A partir del análisis se observa que la población mejora su situación en todos los aspectos referidos a la calidad de la vivienda, y en particular aquellos relacionados con el tipo de vivienda. La población que vive en casas tipo A y en departamentos aumenta en 6,7 puntos entre 1991 y el año 2010, encontrándose las mujeres mejor posicionadas que los varones en los tres censos.

El acceso al agua potable también registra una mejora durante las tres décadas y las mujeres muestran leves diferencias a su favor que se van equilibrando hacia el 2010. De todos modos, y por tratarse de un servicio de subsistencia básico, es necesario señalar que cerca del 15% de la población urbana de la Argentina sigue careciendo de acceso al mismo al momento del último censo. En el mismo sentido, disminuye drásticamente el porcentaje que no tiene acceso a los servicios de saneamiento adecuados, de un 44,8% en 1991 al 29,7% en 2010, con peor situación para los varones. A pesar de este fuerte descenso, tres de cada diez habitantes de la Argentina sigue sin contar con este recurso fundamental para la calidad de vida.

En cuanto al acceso a energía no contaminante, medido a través del uso de gas de red o envasado y electricidad para cocinar, la tendencia es similar en el sentido de una mejora sostenida, que en este caso alcanza a casi la totalidad de la población hacia el 2010, no hallándose diferencias importantes entre varones y mujeres.

Los últimos dos indicadores hacen referencia a las características del entorno en el que se emplazan las personas. El primero indica el acceso a servicios regulares de recolección de residuos y el segundo, al transporte público. Ambos fueron incorporados a partir del Censo del año 2001 y no se observa una mejora en torno a la población que accede a esos servicios, ni diferencias considerables entre varones y mujeres. Apenas el 5% de la población urbana no accede al servicio regular de recolección de residuos, mientras que casi diecinueve de cada cien personas no cuentan con transporte público a menos de tres cuadras de su vivienda.

En síntesis, en cuanto a la mejora en la calidad del hábitat de la población argentina, a excepción del acceso a energía no contaminable y la recolección de residuos cotidiana, de los que dispone casi la totalidad de los habitantes urbanos, aún existen importantes sectores que se encuentran en situaciones deficitarias en cuanto al acceso al agua y a las condiciones sanitarias, y por lo tanto respecto de los objetivos adoptados por Naciones Unidas de "Vivienda adecuada para todos" y "Asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización".

CAPITULO 8: Estudios de caso y Documentos de Política

A continuación, se presentan diversos estudios de casos para las siguientes unidades temáticas

- I. Cuestiones demográficas urbanas y desafíos para un nuevo programa urbano**
- II. Tierra y planificación urbana: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano**
 - A. Demografía y Planificación: Modelo Territorial de la Ciudad de Buenos Aires
 - B. Demografía y Planificación: Unidades Territoriales de Inclusión Urbana de la Ciudad de Buenos Aires
- III. Medio ambiente y urbanización: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano**
 - C. Contaminación del Aire: Presentación de dos casos,
 - C.1 Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 - C.2 Plan Ambiental de la Ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe (Acciones sobre contaminación del aire, Movilidad y Ruido)
 - D. Residuos Urbanos: Ejemplos de buenas prácticas en varias ciudades,
 - D.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 - D.2 Rafaela, Provincia de Santa Fe
 - D.3 San Miguel, Provincia de Buenos Aires
 - D.4 Yala, Provincia de Jujuy
 - E. Mitigación: Plan de Acción de Cambio Climático, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 - F. Adaptación: Ejemplos de buenas prácticas en dos ciudades,
 - F.1 Enfoque de la gestión local de riesgos, la experiencia de la Ciudad de Santa Fe, Provincia de Santa Fe
 - F.2 Sistema de Alerta Hidrológico de Gran Mendoza, Provincia de Mendoza
- IV. Gobernanza urbana y legislación: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano**
 - G. Legislación: El caso de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires
- V. Economía urbana: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano**

VI. Vivienda y servicios básicos: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano

H. Vivienda: Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR)

I. Servicios Básicos: Caso Villa 21-24 – NHT Zavaleta

A. Demografía y Planificación: Modelo Territorial de la Ciudad de Buenos Aires

La utilización del Modelo Territorial en la Ciudad de Buenos Aires resulta una experiencia de referencia en términos de la planificación. Este instrumento planteó una metodología de análisis y propuestas basadas en el uso de indicadores de alta desagregación territorial que permitieron realizar una descripción de la situación actual y la definición de propuestas urbanas considerando la complejidad misma de la Ciudad. Estuvo formulado para que promoviera la participación ciudadana y así amplificar el debate público sobre el territorio, para lo cual estuvo acompañado de un esfuerzo de difusión de la información y de hacer disponibles los estudios.

A través de los indicadores, el Modelo Territorial permite guiar el planeamiento y monitorear los impactos de la gestión sobre la urbe. En este marco, se confeccionó una matriz de indicadores integrados en el Índice de Sustentabilidad Urbana, compuesto de índices temáticos que fueron organizados según la estructura de las normativas urbano- ambientales de la Ciudad de Buenos Aires: Hábitat y Vivienda, Estructura y Centralidades, Espacio público, Producción y Empleo, Transporte y Movilidad y Patrimonio urbano.

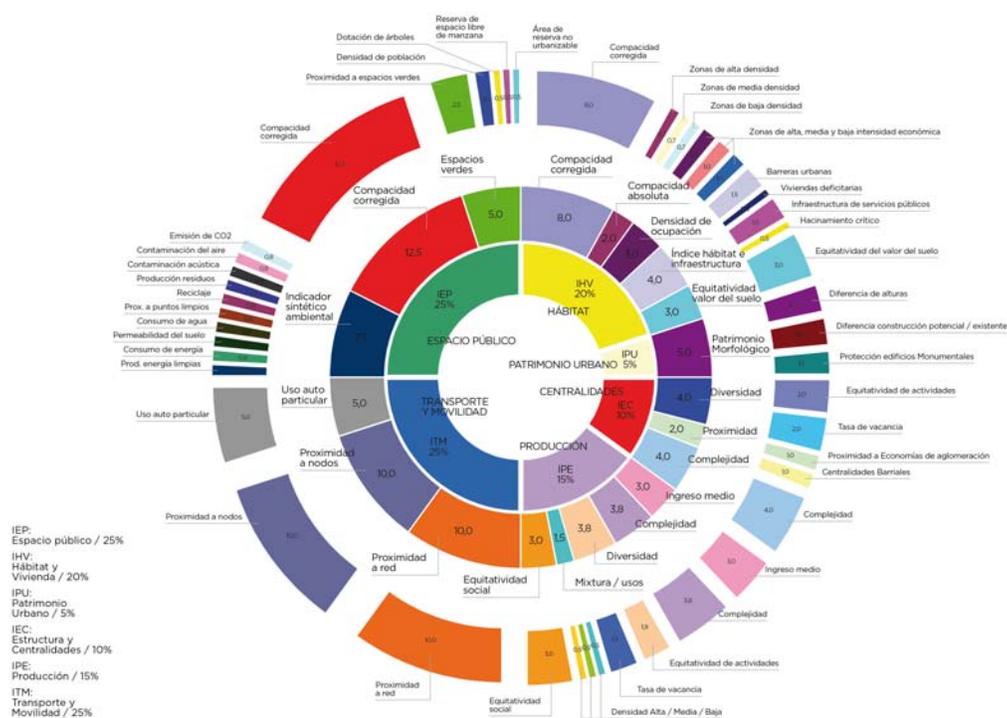
El objetivo de las acciones que integran el Modelo Territorial es construir una ciudad a escala de las personas, donde todo aquel que viva, transite y trabaje en Buenos Aires pueda disfrutar de las mejores condiciones de hábitat, vivienda, espacio público y movilidad, entre otros aspectos significativos que hacen al ámbito urbano.

El proceso de construcción del Modelo Territorial es registrado como un documento que se organiza en diferentes capítulos. Un primer capítulo presenta el análisis de la herencia histórica de Buenos Aires, que determina en gran medida la configuración actual y se condensa bajo el título de Ciudad Producida. Con esta matriz se realizaron evaluaciones sintéticas de la Ciudad Actual, enriquecida por un gran cúmulo de estudios de diagnóstico que permiten reconocer la situación presente. Un resumen del pensamiento en términos de planeamiento se constituye en el capítulo de la Ciudad Pensada, y la Ciudad Tendencial se conforma por el análisis de las tendencias que se vislumbran desde la actualidad, tanto de procesos ya iniciados, como los que probablemente surjan de los proyectos urbanos que se encuentran en agenda. El capítulo de la Ciudad Deseada es el núcleo del Modelo Territorial, en el cual se expone la territorialidad de los lineamientos analizados, direccionados por los criterios que emanan de los estudios anteriores. Por último, la Ciudad Sustentable presenta el análisis de la Ciudad Deseada a través de los indicadores principales y enfatiza en la territorialización de las diferencias entre lo deseado y lo actual, lo que permite orientar las políticas.

El conjunto de indicadores utiliza una variada gama de información territorial proveniente de diferentes fuentes, entre ellas relevamientos propios, estadísticas internacionales, y estudios realizados específicamente para este nivel de planeamiento.

El trabajo realizado hasta el momento permitió arribar a cifras concretas en todos los índices, las cuales, evaluadas según criterios de niveles deseables y tolerables, permitieron obtener datos homogéneos que permiten la comparación entre distintas temáticas, o bien, aspectos diversos de una misma problemática.

Gráfico N° 1 Estructura de ponderación de los indicadores de sustentabilidad urbana.

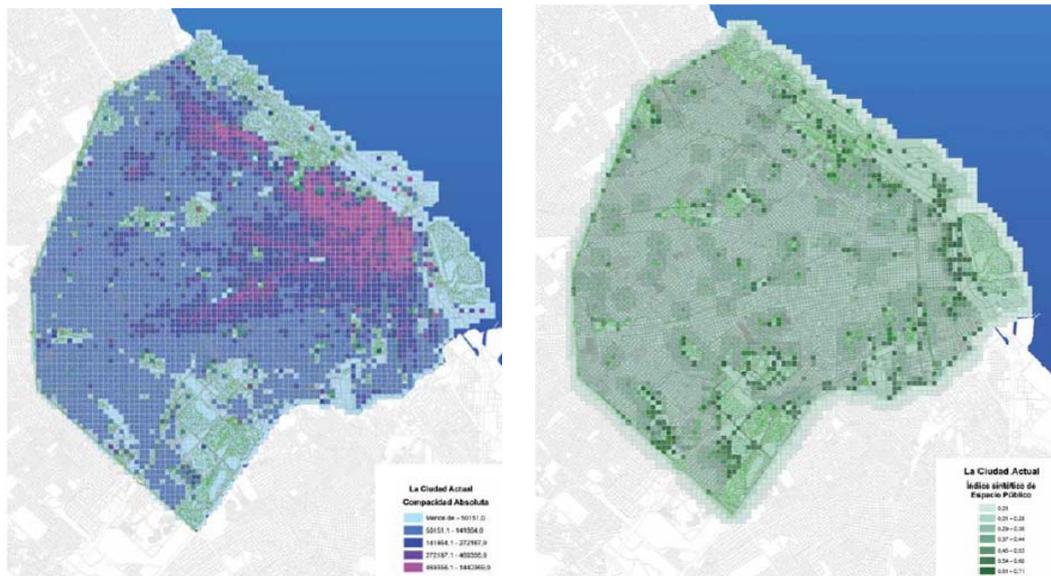


Fuente: Modelo Territorial, Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.

Entre los conceptos más importantes para el Modelo Territorial se encuentra el de espacio público, que se define como el ámbito de mayor integración social y urbana de toda la Ciudad. Es por esto que se entiende al espacio público como la principal herramienta de transformación con que cuenta la planificación, ya que es allí donde pueden generarse intervenciones que ordenen y orienten otros aspectos del espacio urbano. El Modelo tiene como premisa clave la incorporación de espacio público, una de las principales deudas de la Ciudad para consigo misma. En la visión económico-productiva se considera estratégico potenciar el perfil diversificado que actualmente presenta Buenos Aires y, a su vez, los criterios de equidad en la distribución territorial,

como componentes fundamentales de la sustentabilidad. Por eso se vincula a la economía con la sustentabilidad política, ya que se plantea un desarrollo económico que garantice la inclusión social y territorial, en una relación de retroalimentación constante con el desarrollo urbano. El desarrollo económico de la Ciudad exige que determinadas características de la misma se expandan y consoliden, a la vez que se impulsa el crecimiento de componentes de la economía social menos desarrollados actualmente y la mixtura de usos como valor ponderable. En términos de hábitat el Modelo Territorial propone la utilización de criterios morfológicos en los procesos de densificación estructural. Esto implica desarrollar el tejido urbano consolidando ejes radiales y transversales, considerando la densidad y diversidad de la estructura edilicia existente. Así, se plantea además la necesidad de guiar las transformaciones del hábitat mediante el criterio de sustentabilidad en el desarrollo urbano, considerando la producción de espacios verdes, la configuración urbana preexistente y el incremento en el flujo de servicios urbanos. Por otro lado, incorpora aspectos de innovación de la trama, por ejemplo, las unidades de sustentabilidad básicas tomadas como elementos que modifican la relación entre espacio público y espacio privado. En cuanto a la protección del patrimonio urbano, el Modelo Territorial define en primer lugar al patrimonio no como una pieza arquitectónica puntual, si no como espacios más amplios donde las características morfológicas, físicas, históricas y culturales generan valor patrimonial para toda la sociedad.

Gráfico N° 2: Índice de compacidad absoluta e índice sintético de espacio público.



Fuente: Modelo Territorial, Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.

Como herramienta de gestión en los últimos años los análisis y lineamientos derivaron en transformaciones concretas de la Ciudad. A partir de indicadores centrales como el de compacidad, déficit de espacios verdes y densidad de ocupación, se establecieron las prioridades para la peatonalización del área central. El impulso a las líneas de

metrobús respondió a los déficits en la proximidad al transporte público y a la localización de la demanda potencial. El desarrollo del sur de la Ciudad, como área históricamente postergada se basó en estrategias de localización de actividades de alto valor agregado (Distrito Tecnológico), de atractores de actividades y de importancia simbólica como el asiento del Jefe de Gobierno y de varios Ministerios, la localización de la villa olímpica para los Juegos de 2018, así como otras intervenciones asociadas al mejoramiento de arterias comerciales, parques lineales, extensiones de la red de subterráneo, ciclovías, entre otras acciones de revalorización del área.

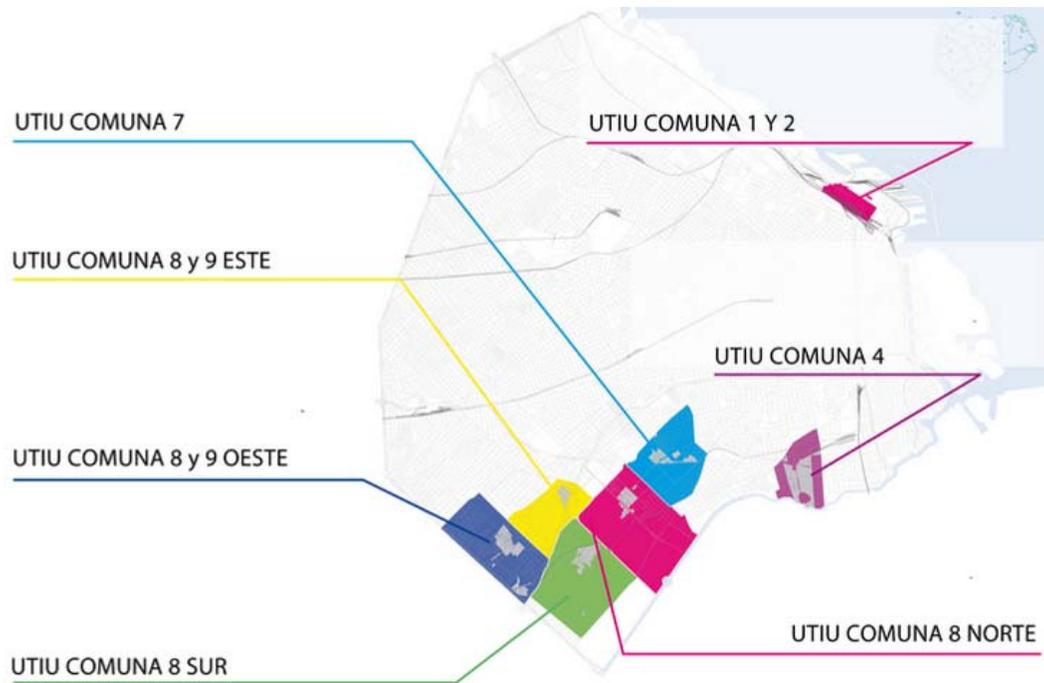
B. Demografía y Planificación: Unidades Territoriales de Inclusión Urbana de la Ciudad de Buenos Aires

Con el objetivo primordial de disminuir la segregación que existe entre la ciudad formal y la informal, se construyó un modelo de intervención urbana integral para definir las políticas, programas y proyectos a desarrollar en las zonas más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir del estudio de conflictos y oportunidades de la ciudad informal y su entorno, se conformaron las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU) que permiten abordar estos territorios excediendo los límites de las villas e incorporando el entorno y tejido urbano formal circundante para de esta manera fortalecer los vínculos de integración. La creación de las UTIU responde a la necesidad de entender la problemática del hábitat desde una perspectiva integral y multidisciplinaria que tome en cuenta la dimensión física, social, institucional y comunitaria.

En este sentido, las UTIU son un elemento clave para el desarrollo de los Proyectos Urbanos Integrales debido a que permiten establecer una escala de abordaje que recupera las diferencias físicas y sociales al interior de los territorios, paso clave en la disminución de la brecha histórica entre áreas incluidas y áreas excluidas.

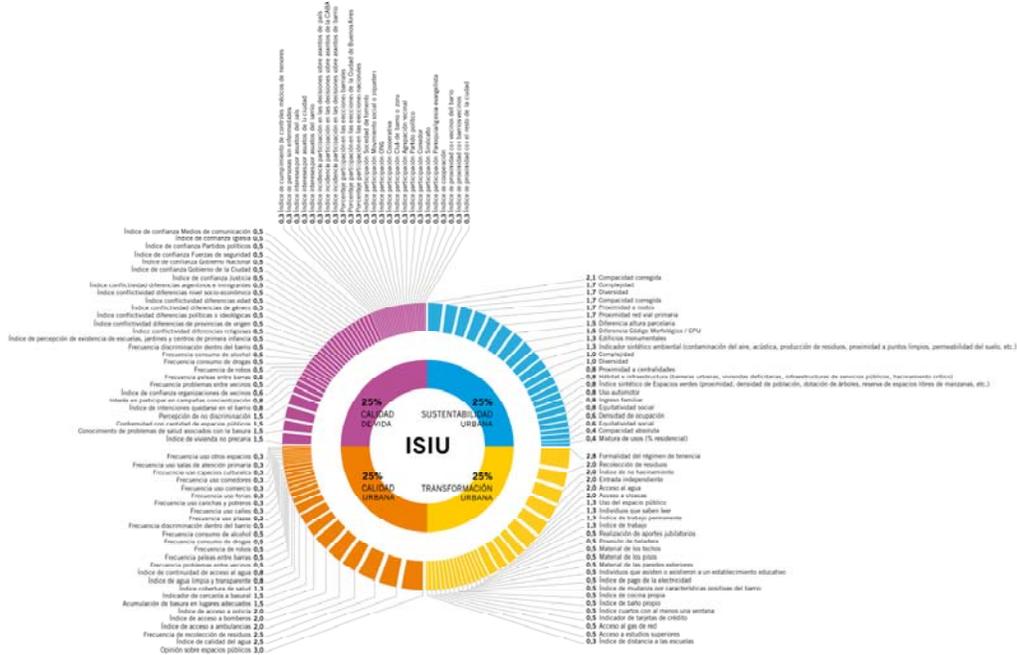
Gráfico N° 1: Ubicación de las siete Unidades Territoriales de Inclusión Urbana.



Fuente: Unidades Territoriales de Inclusión Urbana. Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.

El desafío de Planificar un territorio históricamente postergado y con gran deuda física y social, requirió de la elaboración del índice de sustentabilidad e inclusión urbana (ISIU), considerando el índice de sustentabilidad urbana (ISU) junto con los índices de transformación urbana, calidad urbana y percepción de calidad de vida, para establecer las prioridades de intervención, urbanización y mejoramiento de cada unidad territorial. Todo este proceso fue con la participación de la comunidad que es quien conoce mejor la realidad de su territorio, involucrarla fue indispensable para lograr el empoderamiento de los Proyectos Urbanos Integrales y para acompañar la transformación del territorio con un rol activo y de manera consensuada.

Gráfico N° 2: Estructura de ponderación de los indicadores de sustentabilidad e inclusión urbana.



Fuente: Unidades Territoriales de Inclusión Urbana. Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.

A partir del análisis de los índices de sustentabilidad urbana, se establecieron las prioridades en cada UTIU, una de ellas fue el plan de urbanización de Villa 20 en Lugano, Ciudad de Buenos Aires. Las obras de redes de servicios, la intervención en los espacios públicos y la instalación de portales inclusivos respondieron al déficit existente y a la demanda de los vecinos de presencia del Estado en el territorio. Para resolver la problemática de accesibilidad e inseguridad se realizaron intervenciones en pasajes y conectores estratégicos, entre otras acciones. Con los mismos criterios se definieron los PUI de las comunas 4 y 8 de la Ciudad de Buenos Aires.

C. Contaminación del Aire

C.1 Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Redes de Monitoreo:

La Ciudad de Buenos Aires, al igual que otras grandes ciudades, es una importante emisora de contaminantes atmosféricos, principalmente procedentes de las fuentes móviles (transporte automotor). La contribución a la contaminación atmosférica proveniente de las fuentes fijas es menor dado que el sector industrial ha decrecido. Además, al estar en un área plana, tiene el privilegio de gozar de la circulación de los

vientos que facilita la dispersión de los contaminantes. Por ello, la vigilancia de la calidad de aire, es una política indispensable para obtener información relacionada a los contaminantes y detectar eventuales anomalías.

La Ley 1356 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 2004, es la norma marco que regula la preservación del recurso aire y la prevención y control de la contaminación atmosférica. La misma junto con su Decreto Reglamentario 198/06 establecen estándares de calidad atmosférica, considerando parámetros admisibles para periodos cortos y largos, los que deberán ser revisados periódicamente con un criterio de gradualidad descendente. También establece la implementación de un programa de monitoreo permanente, continuo y sistemático de contaminantes atmosféricos. El programa debe definir para cada contaminante inventariado estándares de calidad atmosférica y/o niveles de emisión y criterios de alerta, alarma y emergencia. Además determinar a lo largo del tiempo los niveles de calidad atmosférica y sus tendencias.

En este sentido, el GCBA diseñó una red automática para promover una mejora en la calidad atmosférica, con el fin de monitorear de manera continua e instantánea los principales contaminantes urbanos del aire:

- Monóxido de Carbono (CO)
- Dióxido de Nitrógeno (NO₂)
- Dióxido de Azufre (SO₂)
- Ozono (O₃)
- Material Particulado (PM10)

Entre los años 2005 y 2009 se instalaron 3 estaciones de monitoreo automático, ubicadas en Parque Centenario, La Boca y Recoleta con el fin de conformar la Red de Monitoreo Automático y Continuo de Calidad Atmosférica de la CABA. Dichas estaciones registran valores continuos de CO, NO₂ y PM10M.

Las primeras actividades de monitoreo de la calidad del aire de la ciudad, comenzaron en el año 1974 con participación en programas de la Organización Mundial de la Salud (Red Panair y Programa GEMS-AIR-OMS). Por otra parte, con anterioridad a la sanción de la norma 1356 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y bajo las directivas de la Ordenanza 39.025, realizaban monitoreos en forma manual en distintos puntos de la ciudad.

En el año 1998, se adquiere el primer analizador automático de monóxido de Carbono lo cual conjuntamente con las mediciones manuales de monóxido de nitrógeno, dióxido de nitrógeno y material particulado en suspensión, permitió configurar la primera estación de Referencia, que se ubicó en la zona de Palermo. Esta estación, por temas operativos, tuvo que ser desarticulada con la mudanza del laboratorio del GCBA a la zona sur de la ciudad.

Asimismo, la APRA cuenta con una red de monitoreo manual con el objetivo de monitorear en forma periódica y proveer un diagnóstico cuali-cuantitativo en referencia a problemáticas urbanas, tales como lluvia ácida o cuantificación de material

particulado en suspensión y de compuestos orgánicos volátiles procedentes de distintas fuentes de contaminación.

Los registros realizados durante el 2005/2009 a 2015 en las estaciones de Monitoreo Atmosférico muestran una prevalencia de datos muy por debajo de los límites admisibles establecidos tanto por la Ley de Aire de la Ciudad, como por los límites internacionales. En general los datos demuestran que la contaminación se mantiene en esos niveles o incluso en algunos casos presentan un leve descenso, salvo en caso de eventos particulares como fue la erupción de los volcanes Puyehue y Calbuco.

La incorporación de nuevas determinaciones como el material Particulado, dióxido de Azufre y Ozono permitirá tener un conocimiento más acabado de la calidad de aire de la Ciudad, logrando así la medición de la totalidad de los contaminantes que a nivel mundial son considerados como contaminantes criterio.

La Red de la Ciudad tiene por objetivo incrementar el monitoreo constante de los parámetros ambientales críticos, brindando información confiable y de fácil acceso, para lograrlo plantea nuevos desafíos para los próximos años, como:

- Incrementar parámetros y optimizar criterios de medición de la Red de Monitoreo de Calidad Atmosférica de la CABA”
- Obtener el registro en las 3 estaciones de monitoreo continuo y automático de la CABA de los parámetros CO, O₃, NO₂, SO₂, PM10 y PM2.5 para diciembre de 2017 y medir en tres (3) puntos de monitoreo de manera periódica y manual los parámetros plomo y BTX (Benceno, Tolueno y Xileno), para diciembre de 2017.
- Aumentar las áreas de monitoreo de calidad atmosférica continuo y automático en la CABA.
- Ampliar a cinco (5) estaciones, el monitoreo continuo y automático de calidad de aire, para la Ciudad de Buenos Aires a diciembre de 2019.
- Mejorar el análisis, interpretación y publicación de los datos arrojados por la red de monitoreo de calidad atmosférica de la Ciudad Buenos Aires
- Instrumentar un índice único de calidad de aire de la Ciudad de Buenos Aires para diciembre de 2017 y desarrollar las líneas de base que permitan la elaboración de Análisis de tendencia y modelización de calidad del aire para 2019.

Programa Monitoreo de Calidad Atmosférica

El programa de Monitoreo de Calidad Atmosférica tiene como objeto generar información continua, de calidad y en tiempo real sobre los niveles de contaminación ambiental existentes en la ciudad, con el fin de determinar medidas de prevención y control para garantizar la calidad de aire.

Este programa integra la Red de Monitoreo Automático y la Red de Monitoreo Manual de la CABA.

A través de estas redes se busca:

- Evaluar los estándares de calidad de aire
- Determinar la tendencia de la contaminación en las zonas de cada estación.
- Proporcionar datos para evaluar los riesgos de la contaminación sobre la salud de la población.
- Activar procedimiento de control destinados a prevenir o mitigar episodios de contaminación.
- Proporcionar datos para el análisis estadístico, investigaciones científicas y modelos de dispersión.

Cuenta con 3 Estaciones Fijas de monitoreo automático, que permiten medir en forma continua e instantánea los principales contaminantes urbanos en el aire como el CO, NO₂ y MP10. Además, en algunas Estaciones se están registrando mediciones de Ozono (O₃) y SO₂ que próximamente serán validadas para su posterior publicación, como así también se pretende incorporar el registro de nuevos parámetros. La incorporación de nuevas Estaciones de monitoreo continuo y automático y el aumento de los parámetros a registrar permitirán optimizar el diagnóstico de la calidad de aire de la Ciudad, que viene desarrollando la APRA.

A su vez, a través del monitoreo manual se complementa la información de las Estaciones Fijas y se registran datos en cuatro localizaciones de monitoreo discontinuo ubicadas en Palermo, Chacarita, Villa Soldati y Pompeya.

Proyectos

Proyecto Monitoreo Automático de Calidad Atmosférica:

Este proyecto tiene como objeto producir datos de un alto nivel de calidad analítica de acuerdo a normas de la EPA, Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental) de USA. Las 3 Estaciones Fijas utilizan metodologías reconocidas y de aplicación internacional en redes de monitoreo atmosférico. Los datos obtenidos son transmitidos a un centro de cómputos para su validación y procesamiento de acuerdo a la norma EPA. Este proyecto permite determinar la tendencia de la contaminación en la zona de emplazamiento de las estaciones y proporciona información para evaluar los riesgos de la contaminación sobre la salud de la población. También brinda datos para análisis estadísticos, investigaciones y modelos de dispersión.

Proyecto Monitoreo Manual de Calidad Atmosférica:

Este proyecto realiza monitoreos en determinados puntos de la ciudad para complementar los datos registrados por la Estaciones Fijas. Se realizan periódicamente mediciones de material particulado en suspensión en Chacarita, Palermo, Pompeya y Villa Soldati. También en áreas de Riachuelo como parte del Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo desarrollado por ACUMAR.

Además, a requerimiento de las denuncias de los vecinos se realizan mediciones en: Áreas de incidencia Industrial y Áreas de Incidencia de fuentes móviles.

Proyecto Interpretación de datos de Calidad Atmosférica:

Este proyecto realiza el análisis y procesamiento de la información registrada por las Estaciones Fijas y los datos obtenidos en los muestreos manuales, con el fin de tener un diagnóstico de calidad de aire de la Ciudad. Se realizan análisis estadísticos, y se pretende desarrollar investigaciones científicas, con el fin de contar con análisis de tenencias y modelos de dispersión, como así también realizar un índice único de calidad de aire para la Ciudad.

C.2 Plan Ambiental Rosario de la Ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe (Acciones sobre contaminación del aire, Movilidad y Ruido)

Aire

Rosario posee una condición geográfica-ambiental privilegiada, su localización junto al río Paraná garantiza una movilidad de las masas de aire que beneficia la dispersión de los contaminantes emitidos a la atmósfera, mitigando así la afectación a la misma. No obstante esta situación, en los últimos años se ha ido desarrollando una conciencia pública en relación al problema de la calidad del aire, lo que ha motivado a una mayor regulación y control de los contaminantes como una componente de peso que busca mejorar la calidad de vida.

En ese sentido, la emisión de contaminantes atmosféricos puede en un centro urbano atribuirse principalmente a dos tipos de fuentes: fijas y móviles. En nuestra ciudad las fuentes fijas están en la zona portuaria, ubicada al sur de la ciudad y separada de las áreas urbanas; y la otra fuente fija, es la correspondiente a la Central Térmica de Generación Rosario.

Cabe señalar que aquellos establecimientos que en sus instalaciones cuenten con fuentes de emisiones, deberán llevar a cabo programas de monitoreo de los contaminantes que emitan, de acuerdo a los procesos realizados, y presentarlo en la Dirección de Fiscalización Ambiental de la Municipalidad de Rosario. En la actualidad, existen alrededor de 60 empresas que cuentan con monitoreo de aire.

Por su parte, la concentración de las fuentes móviles (vehículos motorizados) en Rosario constituye un problema especialmente en el área central, como consecuencia de la gran circulación en este sector de la ciudad. Este tipo de emisiones dependen entre otros factores, principalmente de las condiciones del parque automotor, de la infraestructura para la movilidad (conectividad, bicisendas, playas de estacionamiento, etc.) y de los modos de circulación.

En lo que respecta al parque automotor, es importante destacar que si bien existe en la actualidad la Revisión Técnica Vehicular Obligatoria (RTO) que tiene como uno de sus objetivos disminuir la contaminación ambiental mejorando la calidad del aire, este ensayo de medición de emisiones no es realizado en la totalidad de los casos. En

cuanto a la infraestructura física para la movilidad, la misma se encuentra determinada por las construcciones, lo que permitirá o condicionará la dispersión y el transporte de los contaminantes en la atmósfera.

Red de Monitoreo

La Municipalidad de Rosario reconoce la importancia de conocer la calidad del aire y su evolución como insumo de las políticas de movilidad, para ello desde el año 2004, la Secretaría de Servicios Públicos y Medioambiente viene efectuando un monitoreo de la contaminación atmosférica en la ciudad.

A través de un convenio con la Facultad Regional Rosario de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) se está realizando el Programa de Monitoreo de Aire en la zona céntrica de la ciudad. El mismo tiene como objetivo obtener un diagnóstico que permita evaluar y definir políticas de control de emisiones a la atmósfera, con una continuidad en el tiempo y que contemple las variaciones estacionales, y permita al mismo tiempo, identificar las tendencias existentes.

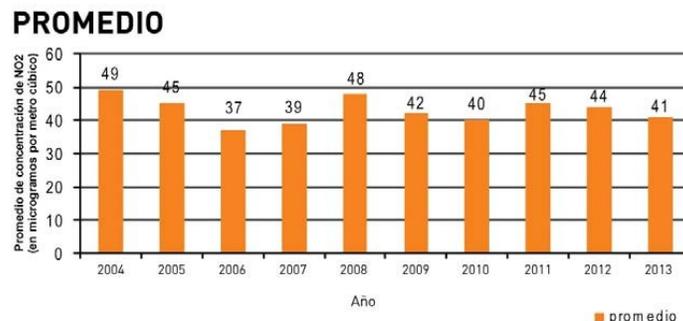
Para ello, se ha implementado una red de monitoreo en el área central de la ciudad, donde se mide la concentración de Óxidos de Nitrógeno, debido a que los mismos son indicativos de la contaminación por tránsito vehicular; ya que todo tipo de motor de combustión interna (naftero, gasolero o GNC) emite Óxidos de Nitrógeno, y lo cual permite evaluar el estado de calidad del aire de ese sector.

Al inicio del programa se comenzó con 14 estaciones, y en el año 2012 se agregaron 12 más, con el propósito de ampliar el área de cobertura de medición. Hoy en día esta red de monitoreo está constituida por veinticinco estaciones, de las cuales veinticuatro son dispositivos del tipo pasivo, y una estación de monitoreo activo. Los equipos pasivos de monitoreo son simples dispositivos que arrojan valores de concentraciones promedio mensuales de NO₂ (dióxido de nitrógeno), lo que permite evaluar la distribución espacial de la contaminación atmosférica. Mientras que la estación activa está constituida por un sistema de aspiración y captación en reactivo químico del contaminante, y mide concentraciones de NO_x (óxidos de nitrógeno) en un promedio de 24 horas. La misma se ubicó en la sede del ANSES, en la intersección de las calles Sarmiento y Rioja (entre los años 2004 y 2009), y luego en la calle Zeballos entre Entre Ríos y Corrientes, en la sede de la UTN (desde el año 2010 a la fecha).

Análisis de los resultados de las mediciones de NO₂

El monitoreo de los óxidos de nitrógeno que son emitidos por todas las fuentes de combustión, nos permite observar el impacto de los cambios introducidos en términos principalmente de movilidad en la ciudad. Asimismo la información obtenida sirve de base para la toma de decisiones y el seguimiento de las medidas vinculadas al Plan Integral de Movilidad (PIM).

Gráfico N° 1: Concentración promedio de dióxido de nitrógeno en la atmósfera. Zona céntrica de la ciudad de Rosario. 2004-2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Municipalidad de Rosario.

El análisis histórico de los resultados obtenidos nos permite inferir que a pesar del constante crecimiento del parque automotor en Rosario, los niveles hallados tienen una tendencia levemente decreciente, aún en condiciones meteorológicas desfavorables. No debemos olvidar que las concentraciones arrojadas por los muestreadores son promedios del mes, por lo cual no tenemos valores instantáneos para poder identificar con exactitud cuáles son las fuentes de mayor contaminación.

Si bien la ciudad de Rosario no posee una normativa de emisiones de fuentes fijas, existe la Ordenanza Municipal No 4546/88, reglamentada por el Decreto Municipal N° 2562, que regula los límites para la emisión de contaminantes de fuentes móviles.

Plan Integral de Movilidad (PIM)

El Plan Integral de Movilidad (PIM) se concibe como un plan sectorial en el marco de los procesos de planificación estratégica y urbana desarrollados en la ciudad y la región. Su objetivo es lograr un sistema de movilidad urbano-regional integrado, eficiente y competitivo, optimizando la distribución modal en pasajeros y cargas, e incorporando procesos y tecnologías que promuevan la sustentabilidad ambiental local y regional. Asimismo, define la política municipal en la temática con medidas tendientes a la disuasión del uso de vehículo particular, la promoción del transporte público y el transporte motorizado que van poniéndose en marcha en el Área Central de la ciudad.

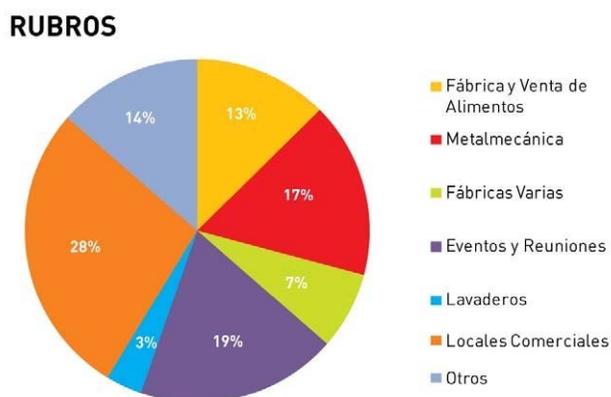
Ruido

Rosario a través del Decreto Municipal No 46.542/1972 regula el nivel sonoro así como la difusión de ruidos innecesarios y excesivos en la ciudad, entre otras referencias. En tanto que la Dirección de Fiscalización es la encargada de asegurar la calidad ambiental, a través de la evaluación y fiscalización del cumplimiento de las normativas referentes a la calidad de aire y ruido en la ciudad, asimismo recibe las denuncias y reclamos sobre esta temática efectuadas por la ciudadanía en general

(con excepción de las referidas a las actividades recreativas nocturnas y espectáculos públicos).

En lo concerniente a los reclamos por ruido recibidos por esta dirección presentamos a continuación el siguiente cuadro con información correspondiente a los rubros y las fuentes de ruido:

Gráfico N° 2: Porcentaje del total de reclamos por ruido registrados entre 2008 y 2013, agrupados por fuente. Ciudad de Rosario.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Municipalidad de Rosario.

Para la realización de este estudio se tomaron en cuenta los datos de los reclamos efectuados entre los años 2008 al 2013, inclusive, analizándose al mismo tiempo las empresas por sector y las diferentes fuentes de ruido identificadas.

Programa de monitoreo de niveles sonoros

En la actualidad, las muestras se toman en 16 puntos de la ciudad, y se prevé su continuidad de manera sistemática y sostenida.

La normativa local -Decreto Municipal No 46.542/1972- que aborda el tema de los ruidos en la ciudad se encuentra en proceso de evaluación para su actualización, en tanto la Municipalidad lleva adelante una serie de mediciones del nivel sonoro a fin de contar con una base de datos y analizar y evaluar el ambiente sonoro público.

D. Residuos Urbanos: Ejemplos de buenas prácticas en varias ciudades

Para este documento se eligieron cuatro ciudades argentinas de distintos tamaños, para demostrar como las buenas prácticas en la gestión de residuos se pueden realizar a distinta escala.

D.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la capital de la República Argentina. En los últimos años ha encarado un cambio en la gestión de los residuos con un espíritu comprometido e innovador. En materia normativa cuenta con una ley que establece, bajo el principio de Basura Cero, metas de gran exigencia para la reducción a la cantidad de residuos dispuestos en relleno sanitario. Para el año 2017 se establece una reducción de 75% de la línea de base (año 2004) y para 2020 se prohíbe la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables. Por otro lado, esta ley prohíbe la incineración directa o indirecta de los residuos, lo que limita las posibilidades de acción.

En función de esto la ciudad desarrolló una estrategia para abordar diferenciadamente las distintas fracciones de los residuos:

- Para recuperar los residuos reciclables trabaja en la formalización de los recuperadores urbanos. La ciudad abrió un concurso público al que presentaron propuestas distintas cooperativas, que luego firmaron contratos responsabilizándose de la recolección en distintas zonas. A partir de este proceso, unos 4500 recuperadores trabajan en un marco de formalidad (con uniforme, seguro de salud y reglamento de trabajo), y las cooperativas cuentan con la dotación de camiones y centros verdes (para la separación y el acopio de materiales). Este proceso sigue en marcha, pues el paso de la informalidad a brindar un servicio público de calidad es un importante desafío.
- Para recuperar los residuos forestales (de poda) y los residuos áridos (de la construcción), la ciudad ha concesionado dos plantas que tratan estos materiales específicos. Estas plantas recuperan casi todo el material, ingresándolo nuevamente al mercado y reduciendo en más de un 30% los residuos dispuestos en el relleno. Ordenar la actividad de los residuos de la construcción generó también beneficios urbanos al evitar la generación de vuelcos clandestinos.
- Para recuperar los residuos orgánicos ha inaugurado, por un lado, la primer planta MBT (tratamiento mecánico – biológico) de la región, que genera un material estabilizado utilizado como cobertura en el relleno sanitario. Actualmente está avanzando en la construcción de una nueva planta MBT para poder procesar una mayor cantidad de residuos. Por otro lado, ha desarrollado una ruta de recolección selectiva en algunos circuitos gastronómicos y hoteleros, que trata en una planta de compostaje piloto, cuyo resultado factiblemente será un compost de calidad comercial.

Un componente clave en esta estrategia es el trabajo con la población para promover la separación de residuos en origen, que está enfocada como un cambio cultural. Este cambio es promovido con múltiples acciones complementarias: una campaña de comunicación masiva sostenida, comunicación directa a través de promotores ambientales en las zonas en donde se modifica el servicio, un programa de escuelas verdes, un centro educativo en donde se pueden visitar distintas plantas de tratamiento, puntos verdes de recepción de material reciclable en parques públicos, un sello verde para grandes generadores y la fiscalización de los mismos, separación de

residuos en edificios públicos y centros comerciales, acciones conjuntas con la sociedad civil y ferias sustentables.

Finalmente, en materia de Higiene Urbana la ciudad está en transición a un sistema de recolección por contenedores en toda la ciudad e incluyendo servicios de recolección a medida para las villas con el fin de cubrir el 100% de la población con el servicio.

Para ampliar información acceder a: <http://www.buenosaires.gob.ar/ciudadverde>

D.2 Rafaela, Provincia de Santa Fe

Rafaela es una ciudad Santafesina en la que viven 92.945 habitantes. La gestión de los residuos entran dentro de una agenda ambiental más amplia que se organiza en el Programa Rafaela + Sustentable. Tiene una tradición de separación de residuos en origen de más de 15 años. A lo largo del tiempo fue diversificando el tratamiento de las distintas fracciones, contando con un parque industrial para empresas recicladoras.

Entre las distintas iniciativas de tratamiento tienen:

- a) Una planta de separación en la que trabaja 70 personas en 3 turnos, organizados en una cooperativa por turno.
- b) Una planta de biocombustible a partir de aceite vegetal usado
- c) Un biodigestor que se alimenta de RSU y de residuos pecuarios generando biogás y abono
- d) Plantas de compactación de metales, de valorización de plásticos, de procesamiento de aceite mineral usado y de procesamiento de neumáticos
- e) Una planta de para el tratamiento de restos de poda, que se utilizan para mezclar con el compostado.

Este desarrollo se complementa con una estrategia de comunicación constante para recordar los días de recolección de cada fracción de residuos, así como los puntos a los que se pueden llevar los distintos tipos de REGU (Residuos especiales de gestión universal). También publica en su página web distintos indicadores de gestión, que permiten a la población hacer un seguimiento de los resultados.

Para ampliar información acceder a: <http://rafaela-sustentable.com.ar/>

D.3 San Miguel, Provincia de Buenos Aires

San Miguel es un municipio que forma parte del Gran Buenos Aires, en el que habitan 291.680 personas. Generó el Programa San Miguel Consciente para promover la recuperación de materiales reciclables y la inclusión social de recuperadores informales que está compuesto por distintas acciones:

- a) Incorporación de 20 recuperadores a la planta municipal que se dividen en dos áreas: quienes recolectan materiales reciclables en la zona comercial utilizando carros eléctricos y quienes trabajan en la planta de selección, clasificando los materiales provenientes de esta recolección, de grandes generadores y de los barrios cerrados (en donde hay un mayor control de la separación en origen).
- b) Prestación de un servicio de recolección diferenciada en todo el ejido urbano en días alternos. Para fomentarla establecieron que los supermercados entregasen a sus clientes bolsas negras y transparentes, promoviendo que la población use las transparentes para sacar los residuos reciclables los días establecidos. Esto vuelve más sencilla la tarea de fiscalización, que realizan con promotores zona por zona, así como el control social.
- c) Generación de puntos verdes para acercar voluntariamente los materiales reciclables y para residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)

Para ampliar información acceder a: <http://www.msm.gov.ar/areas-sm-consciente/programa-san-miguel-ciudad-consciente/>

D.4 Yala, Provincia de Jujuy

Yala es una comisión municipal cercana a San Salvador de Jujuy, en donde viven 4.933 habitantes. Ante la problemática de la proliferación de basurales en el distrito, la comisión decidió encarar la recolección diferenciada y el tratamiento de los RSU. Desarrolló así el Programa de Erradicación de Basurales, con gran participación de los vecinos y con una modalidad de prueba y error. Implementaron primero el compostaje para la fracción orgánica a través de distintos grupos que producen lombricompost y luego sumaron la clasificación de RSU reciclables que son recolectados, acopiados y vendidos por un particular. De este modo redujeron a un 25% - 30% los residuos enviados a disposición final, que acordaron con la provincia para enviarlos al vertedero controlado donde dispone la capital.

Para ampliar información acceder a: http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=707&op=view&cmd=related

E. Mitigación: Plan de Acción de Cambio Climático, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Entendiendo a las ciudades como parte esencial en la búsqueda de soluciones al cambio climático, la ciudad de Buenos Aires cuenta con el Plan de Acción de Cambio Climático, articulado por la Agencia de Protección Ambiental, y lanzado en 2009 como una herramienta dinámica y flexible orientada a la planificación de las políticas integrales de mitigación y adaptación al cambio climático en el largo plazo. Así, la Ciudad, a partir de un análisis en relación a un escenario sin medidas (BAU), propuso reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 30% en el 2030, con una primera meta parcial de reducción del 10% en 2020.

En octubre de 2011 se sancionó la Ley 3871 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, convirtiéndose así en una política de estado con el objetivo volver a la Ciudad de Buenos Aires en una de las metrópolis líderes en la lucha contra el cambio climático. A partir de su reglamentación, en enero de 2014, la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad fue designada como Autoridad de Aplicación y el Equipo Interministerial fue relanzado con el fin de articular las distintas áreas de gobierno y posibilitar la planificación integral de las políticas públicas. Por su parte, el Consejo Asesor Externo de Cambio Climático, conformado por renombrados expertos en la temática, quedó formalizado.

Durante el 2015, se llevó a cabo la actualización y adecuación de los Inventarios de Gases de Efecto Invernadero (GEIs) del 2000 al 2014, a nivel Básico del *Protocolo Global para Inventarios de Gases de Efecto Invernadero a escala de comunidad* (GPC por sus siglas en inglés)[1], siendo ésta una de las etapas requeridas por el Acuerdo de Alcaldes al que suscribió la Ciudad en Marzo de 2015.

Asimismo, es destacable que la Ciudad de Buenos Aires es la primera ciudad argentina en tener un inventario GPC. La adecuación al nivel básico requirió la modificación de la forma de reporte usada anteriormente para que el inventario fuera comparable con el de otras ciudades, lo cual le otorgó al Inventario gran rigurosidad técnica.

Tomando como línea de base al inventario 2014, se determinó que las emisiones totales de la Ciudad para ese año alcanzaron las 12.928.646 toneladas de CO_{2eq}. El sector energético fue el responsable del 58% de las emisiones de GEIs, seguido por Transporte con un 28% y, por último, al sector de Residuos le correspondió el 14% restante.

A partir del Inventario, durante el 2015, se revisó el nivel de avance de las medidas comprometidas en el Plan de Acción del 2009, para, a partir de ello, definir un nuevo nivel de compromisos para el período 2016-2020. De este análisis, se obtuvo que gracias a las medidas de mitigación realizadas en el ámbito de la ciudad en los sectores energía, transporte y residuos en el período 2010-2015, se estima que han permitido reducir, en 2015, alrededor de 460 mil toneladas de CO_{2eq}.

Se detallan las mismas a continuación:

Energía: emisiones evitadas de 100.000 toneladas de CO_{2eq} como consecuencia del ahorro energético.

Alumbrado público: recambio del 100% de los semáforos (93.000 ópticas) con tecnología LED. Instalación de sistemas de telegestión y dimerización en las luminarias, sumado al reemplazo por LEDs. Ya se alcanzó el reemplazo del 75% del total de las luminarias que serán reemplazadas (90.000).

Edificios Públicos:

- Realización de diagnósticos energéticos en 14 edificios en el marco del Programa de Eficiencia Energética en Edificios Públicos con la implementación de mejoras que han derivado en un ahorro de eléctrico del 23% y de gas en un 13%.
- Incorporación de fuentes renovables de energía (36 paneles fotovoltaicos, 2 paneles solares y 20 luminarias de exterior solar-eólicas en uno de los edificios públicos). Asimismo, se instalaron colectores solares en 10 viviendas sociales y comedores de dos barrios carenciados.
- Implementación de planes integrales de eficiencia energética en escuelas mediante 200 talleres sobre eficiencia energética y con más de 80 escuelas con tecnologías de eficiencia energética y energías renovables.
- Incorporación de criterios de sustentabilidad en las Compras Públicas.

Residencias, comercios e industrias:

- Más de 120 empresas adheridas al programa de Producción más Limpia.
- Capacitaciones en construcción sustentable y uso racional de energía alcanzando a más de 7000 personas.

Transporte

Emisiones evitadas de 180.000 toneladas de CO_{2eq} como consecuencia del ahorro anual de combustibles fósiles.

Transporte público:

- 54 km de extensión de la red de Metrobús con más de 1 millón de usuarios beneficiados.
- 54 Km de extensión de la red de subterráneos con 11 estaciones nuevas, 341 nuevos coches con aire acondicionado (105 para la A, 86 para la B, 30 para la C y 120 para la H).

Movilidad Saludable:

- 157 Km de extensión de la red de ciclovías, 165.000 usuarios del Programa Ecobici.
- 67 estaciones automáticas de retiro de 700 bicicletas públicas.
- Ampliación del área de convivencia: 76 cuadras de convivencia peatón/vehículos en el área céntrica.

Movilidad Inteligente:

- Restricción de ingreso de vehículos en la zona céntrica para agilizar el tránsito y desincentivar el uso de autos particulares.
- Aplicativos móviles y carteles de leyenda variable para la previsibilidad y el ordenamiento del tránsito.

Empresas, Cámaras, Comercios, ONGs y Universidades:

- Más de 700 organizaciones adheridas al programa Amigos de la Movilidad Sustentable cuyo objetivo es promocionar la movilidad saludable y sustentable entre empleados, estudiantes y vecinos de la Ciudad.

Residuos:

Emisiones evitadas de 180.000 toneladas de CO_{2eq}. Debido a la menor disposición de residuos orgánicos en el relleno sanitario, el menor transporte de residuos hacia el relleno y la mayor recuperación de materiales reciclables. Desde la sanción de la ley 1854 "Ley Basura Cero", la Ciudad promueve una política orientada a la reducción del volumen de residuos dispuestos en relleno sanitario. Producto de esto, en 2017 se espera alcanzar una reducción del 72% en la disposición final en rellenos sanitarios.

Tratamiento y gestión de RSU:

- Reducción del 50% de lo dispuesto a fin del 2013 en rellenos sanitarios con respecto a diciembre del 2012.
- 1.100 tn/día tratadas en la planta de tratamiento mecánico-biológico (MBT) donde se recuperan aproximadamente 590 toneladas.
- Se tratan 2.400 toneladas diarias de residuos áridos en la Planta de de Villa Soldati, recuperando un 90%.
- Inauguración del Centro de Reciclado en Villa Soldati que cuenta con una planta de chipeo, una de compostaje y otra de tratamiento de botellas PET. En conjunto se evita el envío a relleno de aproximadamente 37.000 toneladas al año.
- Hay 11 centros verdes de clasificación de materiales reciclables repartidos para las 12 Cooperativas de Recicladores Urbanos. Cada Centro recupera un promedio de 20 toneladas de material reciclable por día.
- La ciudad cuenta con más de 1850 campanas verdes que reciben los materiales reciclables de los ciudadanos facilitando la separación en origen.
- 32 puntos verdes para disponer reciclables en áreas de la ciudad.

Sensibilización:

- Programa Escuelas Verdes alcanzando a 1.045.422 alumnos de escuelas públicas y privadas de todos los niveles. Se han instalado 92.377 cestos duales permitiendo la recuperación de 1200 toneladas de materiales reciclables.
- Programa Buenos Aires Composta en plazas y parques
- Programa Concientizadores Ambientales encargados de capacitar a vecinos y encargados sobre la separación en origen.

[1] El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, busca ajustarse a lo establecido en el protocolo estandarizado de medición de GEIs para ciudades, que se presentó oficialmente en la COP 20 de Lima, en diciembre de 2014.

F. Adaptación: Ejemplos de buenas prácticas en dos ciudades

F.1 Enfoque de la gestión local de riesgos, la experiencia de la Ciudad de Santa Fe, Provincia de Santa Fe

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR promueve la Campaña Mundial "Desarrollando Ciudades Resilientes". La Argentina, a través de algunas de sus ciudades, participa con distintos niveles de inclusión: Santa Fe, Posadas; Tandil, La Plata, Esteban Echeverría, Cinco Saltos (Río Negro) y 10 municipios de la provincia de Córdoba: Achiras, Vicuña Mackenna, La Cautiva, Bulnes, Del Campillo, Huinca Renancó, Sampacho, Las Higueras, Washington, Villa Allende.

En el marco de dicha campaña, la ciudad de Santa Fe, ha obtenido la calificación de “Ciudad Modelo Ejemplar” siendo galardonada en 2011 con el Premio Sasakawa, otorgado por la misma Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Este Premio ha sido instituido para reconocer la labor de individuos o instituciones que hubieran realizado esfuerzos significativos para reducir el riesgo de desastres y favorecer el desarrollo sustentable en sus comunidades.

La Ciudad de Santa Fe desarrolló y aplicó en el territorio la gestión de riesgos como política de Estado, como un aspecto que concierne a la comunidad entera y que requiere la participación de todos los actores sociales, institucionales, públicos y privados. La misma se encuentra asentada entre los valles de inundación del río Paraná y del río Salado, creciendo a lo largo de los años ocupando territorios que correspondían a éstos. El haber crecido enfrentándose con las características del territorio en lugar de crecer con sus condiciones de posibilidad ha generado a lo largo de su historia inundaciones de diferentes magnitudes.

Incorporando el enfoque de la gestión local de riesgos

A partir de fines de 2007, se puso en marcha un proceso de gestión local de riesgos que se ha ido fortaleciendo y consolidando a través del tiempo. La implementación, tanto como su sostenibilidad, requirió importantes transformaciones.

La adecuación del marco institucional y legal, la generación de consensos y herramientas para construir un territorio sustentable, la incorporación de la prevención en la educación y la cultura, la preparación de la ciudad para afrontar fenómenos hidrolimáticos de gran magnitud, la recuperación de los sectores afectados por inundaciones pasadas, fueron los principales aspectos considerados.

Si bien se trataba de cambios fundamentales en la forma de ver y actuar sobre los riesgos en el mediano y largo plazo, implicaban también medidas concretas en el corto plazo; no sólo para disminuir los efectos adversos de posibles eventos como lluvias, tormentas o crecidas sino también para dar muestra de los cambios en marcha y contribuir a consolidarlos a futuro.

El abordaje se realizó con un enfoque integral, en coincidencia con los lineamientos acordados por los organismos especializados y la Organización de las Naciones Unidas.

La creación de la Dirección de Gestión de Riesgos como un área dependiente del intendente y como parte de su gabinete, fue un paso inicial fundamental para poner en relevancia el tema y facilitar su incorporación como eje transversal, involucrando a las distintas secretarías del gobierno local.

Reducir los riesgos implicó trabajar una gran diversidad de aspectos vinculados, con planeamiento urbano, obras públicas, desarrollo social, ambiente, comunicación, educación y cultura, entre otros. Para lograr la incorporación de la Gestión de Riesgos a las diferentes áreas de gobierno se modificó la estructura orgánica, la legislación

vigente, Ordenanza N° 11512 y, a la vez, se realizaron talleres de sensibilización destinados a autoridades y funcionarios del Ejecutivo Municipal.

También se generaron y consolidaron alianzas locales con instituciones y organizaciones, avanzando en el establecimiento de compromisos orientados a abordar en forma conjunta distintos aspectos involucrados en la prevención y preparación de la comunidad, así como en la respuesta de autoridades, instituciones y vecinos frente a la ocurrencia de un evento peligroso.

Hacia un territorio sustentable

La descentralización y gestión territorial lograda en la ciudad, con la delimitación de los ocho distritos municipales, favoreció la participación de vecinos, instituciones y organizaciones comunitarias en la toma de decisiones relacionadas con diferentes asuntos locales o vecinales. En lo que respecta al proceso de Gestión de Riesgos, la descentralización ha facilitado el trabajo sobre las problemáticas y necesidades propias de cada sector, permitiendo generar, integrar o sostener espacios de participación comunitaria tendientes a mejorar la preparación ante eventos peligrosos.

Se ha elaborado un nuevo Plan Urbano para Santa Fe, con su correspondiente reglamentación, basado en los planes anteriores y, particularmente, en el aporte realizado por diferentes actores sociales que participaron en la definición de sus principales lineamientos.

Con el fin de reducir los anegamientos de la ciudad ante precipitaciones intensas, se ha aprobado y reglamentó la Ordenanza N°11.959, con medidas para retardar o disminuir el escurrimiento de las aguas de lluvia en espacios y obras públicas, así como en edificaciones privadas. Las medidas han incluido recomendaciones para la parquización, la realización de obras correctivas, revestimientos porosos, la creación de depresiones, el tratamiento de desagües de los techos, la disminución de superficie impermeable, el alargamiento del recorrido de escurrimiento mediante almacenamientos, presas y dispositivos reguladores.

La relación entre la ciudad, el río y la naturaleza ha sido abordada desde diferentes ámbitos. Su incorporación como un eje estratégico en el Plan de Desarrollo Turístico ha permitido aumentar la variada oferta de turismo sustentable local, ampliando además las posibilidades de uso de los espacios y las propuestas para los santafecinos y los turistas en general. Santa Fe ha asumido el compromiso de ser una ciudad verde, respetuosa del entorno natural y del ambiente, con espacios públicos para todos.

Otro aspecto crucial en la reducción de riesgos, desde una concepción del territorio sustentable, es la gestión de los residuos sólidos. Santa Fe ha logrado avanzar en ese aspecto mediante diferentes acciones y campañas, que incluyeron la recolección diferenciada de residuos, la concientización social para la separación domiciliaria entre húmedos y secos, la reducción del uso de bolsas plásticas, el manejo especial de residuos de grandes generadores y la puesta en funcionamiento de un nuevo

Complejo Ambiental para la disposición de desechos y el tratamiento de efluentes, consiguiendo un fuerte compromiso social e institucional que apoyaron el proceso.

A partir de 2008, se realizaron diversas instancias de capacitación y reflexión destinadas a periodistas, comunicadores sociales, docentes y estudiantes, incluyendo cursos, talleres, reuniones y recorridos por los sistemas de protección ante inundaciones de la ciudad. Las mismas estaban orientadas a mejorar la comunicación de riesgos en su más amplio sentido; desde la promoción de una cultura preventiva al aprendizaje basado en la experiencia y la organización para un mejor desempeño ante emergencias y desastres. La conciencia acerca de la ciudad, el territorio y sus dinámicas ha sido un eje central en las actividades educativas y culturales propuestas por la Municipalidad.

En lo que respecta a los sistemas de protección y drenaje urbano, se intensificaron las tareas de limpieza y mantenimiento a fin de mejorar sus capacidades y funciones, particularmente en períodos de precipitaciones frecuentes o abundantes. En un esfuerzo conjunto con el Gobierno Provincial, se multiplicó la potencia de los sistemas de extracción del agua de la ciudad hacia el río a través de la adquisición de nuevas bombas y la renovación de equipos.

También se profundizaron y adecuaron los reservorios de agua para mejorar su funcionamiento como zonas de amortiguamiento frente a lluvias y crecidas. En algunos casos, esta acción incluyó la necesaria relocalización de familias asentadas irregularmente en estas áreas; no sólo por el riesgo que implicaba esta situación para las propias personas establecidas en los reservorios sino además por las dificultades que generaban a las tareas de adecuación, que resultaban beneficiosas para toda la comunidad.

Los fenómenos naturales de gran magnitud han demostrado la enorme influencia que tienen las acciones humanas en el nivel de gravedad de afectación de la comunidad. Es por ello que se trabajó fuertemente en la elaboración de un plan de contingencias destinado a prever y organizar la actuación de los distintos sectores y ámbitos de la ciudad ante lluvias o crecidas del río, según las funciones y responsabilidades que corresponden a cada actor institucional o social.

Dentro del Gobierno local, se elaboraron protocolos y procedimientos de actuación municipal, con aprobación del Intendente mediante decreto. Los procedimientos, actualizables periódicamente, han establecido claramente cuáles son las actividades a desarrollar en cada momento (ante la inminencia un evento, durante su ocurrencia y después), incluyendo los responsables, sus funciones y los recursos destinados a la atención de posibles emergencias. A las pautas de organización, se sumaron diversas instancias de capacitación destinadas a funcionarios y empleados municipales; por ejemplo: la preparación de responsables y coordinadores de refugios ante emergencias (con la colaboración de Cascos Blancos y de organizaciones abocadas a la contención social); y en primeros auxilios psicológicos para operadores telefónicos que debían recibir, registrar y derivar denuncias o reclamos. Además, el personal municipal participó en capacitaciones dirigidas a mejorar la autoprotección en

situaciones o tareas peligrosas, en higiene y seguridad ambiental, en prevención de incendios y accidentes laborales.

F.2 Sistema de Alerta Hidrológico de Gran Mendoza, Provincia de Mendoza

El Gran Mendoza es un conglomerado urbano integrado por las ciudades departamentales de: Capital, Las Heras, Guaymallén, Godoy Cruz, Maipú y Luján. Emplazada en el centro de un oasis, a una altitud media de 769 m.s.n.m., ocupa una superficie de 16.692 has. urbanizadas, con una población de 1.000.000 de habitantes.

Si bien la precipitación media es de 200 mm anuales, variando en el interior de la provincia de 80 a 340 mm, las lluvias se desarrollan generalmente en el verano como intensas tormentas convectivas de corta duración, teniendo registros de intensidades de hasta 5 mm/min.

Históricamente, la ciudad de Mendoza ha soportado severas inundaciones, derivadas del hecho de estar asentada en el piedemonte de la Precordillera Andina, en el cono de deyección de varias cuencas aluvionales que abarcan una superficie aproximada de 600 km². De este piedemonte bajan innumerables cauces de diferente importancia, en forma más o menos paralela. Mendoza, que está situada donde el piedemonte se va transformando en planicie, los intercepta.

Las características de este fenómeno aluvional de tormentas de alta intensidad, localizadas en áreas relativamente pequeñas y el muy corto tiempo de concentración de estas cuencas (45 a 60 minutos) debido a su pendiente elevada (5 a 6 %) y escasa protección vegetal, crea condiciones muy dificultosas para un sistema de alerta hidrológica exigiendo un equipo de transmisión en verdadero tiempo real.

Durante el período estival (octubre-marzo) se organiza la campaña de alerta hidrológica para estas cuencas, de la que participan personal debidamente entrenado de los distintos organismos provinciales interesados: Dirección de Defensa Civil (coordinador del Sistema de Alerta), Dirección de Hidráulica, Departamento General de Irrigación, Dirección de Contingencias Climáticas y municipalidades del Gran Mendoza. Además, participan el Servicio Meteorológico Nacional y el Instituto Nacional del Agua-Centro Regional Andino (INA-CRA).

El INA-CRA posee una red hidrometeorológica telemétrica de transmisión en tiempo real compuesta de 25 estaciones ubicadas en las cuencas aluvionales mencionadas y en el área urbana del Gran Mendoza. Estas estaciones transmiten automáticamente el valor de agua acumulado en milímetros (mm) junto con los datos de identificación de la estación. A estos datos se les agrega la hora al ingresar en la computadora. Este proceso dura sólo milisegundos y evita problemas de sincronización ya que sólo un reloj, el de la computadora de recepción de la información, coordina temporalmente toda la red.

Diariamente se tiene un pronóstico del Servicio Meteorológico Nacional que indica la posibilidad o no de actividad convectiva. En los días positivos se monta un operativo PREALERTA en combinación con la Dirección de Contingencias Climáticas, cuyos

radares meteorológicos, ubicados en la ciudad de San Martín y Cruz Negra, Tunuyán, cubren una amplia zona que incluye el área de interés. En caso de detección de nubes o núcleos convectivos de alta reflectividad, que supone un alto nivel de probabilidad de lluvia, se comunica esta información vía telefónica o radial a la central del INA-CRA. Se indica además la localización de estas nubes y su dirección de desplazamiento. Esta información mantiene prevenido al operador de turno.

Para cada una de las estaciones de la red del INA-CRA se ha definido un nivel de alerta en términos de intensidad (mm/hora) y duración (minutos) en relación con las posibilidades de escurrimiento de la cuenca afectada y su grado de control y peligrosidad. Si comienza a llover sobre una o más estaciones de la red del INA-CRA, el operador avisa telefónica o radialmente a las personas a cargo de los organismos pertinentes, para lo cual dispone de una lista de nombres y teléfonos oficiales y particulares.

G. Legislación: El caso de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires

La promulgación de la Ley 14.449 en enero de 2013, supuso una innovación histórica en la legislación urbanística provincial y en la definición de directrices para el diseño de las políticas de hábitat, estableciendo principios rectores como el derecho a la ciudad, la gestión democrática, la función social de la propiedad, y el reparto equitativo de cargas y beneficios en el desarrollo urbano.

En este marco, la puesta en marcha de la Ley implica un importante reto para los municipios y la Provincia de Buenos Aires, a través de su autoridad de aplicación, la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda.

El documento se divide en dos partes sustantivas: en la primera se describen los principios rectores e instrumentos de actuación propuestos por la Ley 14.449. Luego, en la segunda parte, se presentan algunos lineamientos estratégicos y desafíos para su implementación concreta en la Provincia de Buenos Aires.

1. Principios rectores e instrumentos de actuación de la Ley 14.449.

La Ley de Acceso Justo al Hábitat establece cuatro principios rectores, a saber:

- a. El derecho a la ciudad y a la vivienda.
- b. La función social de la propiedad.
- c. La gestión democrática de la ciudad.
- d. El reparto equitativo de cargas y beneficios.

Bajo este paradigma, presenta una serie de herramientas e instrumentos novedosos en la gestión urbana bonaerense.

A continuación se presentan los principales, clasificados en tres grandes grupos:

- a. Instrumentos urbanísticos y tributarios de competencia municipal
- b. Instrumentos de generación de suelo urbano
- c. Régimen de integración de Villas y Asentamientos precarios
- d. Instrumentos de participación y gestión democrática de la ciudad

2. Lineamientos estratégicos, avances y desafíos en la implementación de la Ley.

La Ley de Acceso Justo al Hábitat comenzó a aplicarse a principios del año 2014. Para su pleno desarrollo se necesitará mucho tiempo, dado el cambio paradigmático de la gestión urbana que trae aparejado, y de la cantidad de instrumentos nuevos que la provincia y los municipios deben adoptar. En este marco, se presentan a continuación algunos lineamientos estratégicos para su consolidación, que se espera, puedan darse en el mediano plazo.

- a. Incrementar la generación de lotes con servicios como política ex ante
- a. Avanzar en la integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios diagnósticos precisos y mayor planificación de las intervenciones
- b. Reforzar el financiamiento para la mejora del hábitat
- c. Promover la adopción de los instrumentos a nivel municipal
- d. Fortalecer los canales y ámbitos de participación
- e. Trabajar en la coordinación y gestión integral de las políticas de hábitat

La Ley 14.449 constituye una apuesta para definir los lineamientos generales de las políticas de hábitat y adoptar un nuevo paradigma de política urbana en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, existe un conjunto de piezas normativas y múltiples organismos con competencia en la materia, dando lugar a procesos de desarticulación, focalización y fragmentación.

La creación de instrumentos orientados a establecer un Abordaje Integral del Hábitat (coordinación multinivel desde el Estado y articulación multiactoral), y otras instancias de coordinación y difusión de ciertos principios rectores de la política habitacional bonaerense, con capacidad operativa es clave para avanzar en la integralidad de la política urbana y lograr mayores niveles de cooperación entre los agentes que actúan en la materia.

Una readecuación funcional en ese sentido permitiría un modelo de organización de los recursos materiales, humanos y financieros, habilitando nuevas formas de interacción entre compartimentos hoy casi estancos.

Desde la Dirección de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial estamos en la actualidad trabajando en ese sentido, desarrollando el Régimen de Integración Socio-urbana, con los criterios anteriormente descriptos.

H. Vivienda: Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR)

PRO.CRE.AR fue una iniciativa del Gobierno Nacional que comenzó en el año 2012 y tenía por objetivo facilitar el acceso a la vivienda a sectores medios y medios bajos a través de créditos hipotecarios con tasa subsidiada. La forma de acceso al Programa era mediante un sorteo público realizado por Lotería Nacional.

El financiamiento de PRO.CRE.AR se realizó con la participación de diferentes organismos públicos, entre ellos la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La iniciativa contemplaba financiarse a través del Ministerio de Economía de la siguiente manera: el Tesoro Nacional realizaría un aporte inicial para la conformación del patrimonio del fondo fiduciario y garantizaría todas las emisiones de deuda del mismo. Así, el Fondo Fiduciario PRO.CRE.AR emitiría deuda pública calificada, por cotización en el Merval y con garantía del Estado Nacional, que tendría una duración de 30 años. A través de la AABE (Agencia de Administración de Bienes del Estado), el Estado Nacional realizaría el aporte de tierras fiscales urbanas de gran valor patrimonial para la conformación del patrimonio inicial de dicho fondo.

De la misma manera, ANSES invertiría recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de acuerdo a criterios de rentabilidad y seguridad adecuados durante los primeros 5 años. Incluso cualquier inversor privado podría invertir, dado que se trataría de una oferta pública.

Finalmente se designó como organismo encargado del otorgamiento y cobro de los créditos al Banco Hipotecario, quien además, garantizaría la ejecución del Programa constituyéndose legalmente en el fiduciario del Fondo.

- **Las líneas de crédito**

El Programa comenzó con el lanzamiento de las líneas “Construcción” y “Desarrollos Urbanísticos” en junio de 2012. Hacia finales de ese mismo año se sumaron las líneas de “Ampliación y Terminación” y “Refacción”. Finalmente, en octubre de 2013 se lanzaron las líneas “Vivienda a estrenar” y “Compra de terreno y construcción”, posibilitando así, el acceso a la vivienda a través de seis líneas de créditos diferentes.

- **Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano**

En marzo de 2014, se creó la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano, dependiente de la ANSES, con el objetivo de crear estrategias que apuntaran a la adquisición por parte del Fondo Fiduciario de predios de diferentes orígenes para utilizarlos en la generación de lotes con servicios destinados a beneficiarios de créditos, que no hayan podido construir su vivienda por la imposibilidad de acceder a un lote de terreno en el mercado.

Estas estrategias apuntaban, a la adquisición de tierras fiscales nacionales, provinciales o municipales. Además, debido a que en muchas ciudades no se disponía de tierra pública, se lanzó el Llamado a Concurso para la presentación de ofertas de terrenos aptos para loteo, que permitió al Fondo Fiduciario recibir 406 ofertas de

terrenos de dominio privado en todo el país.

En relación a la adquisición de terrenos aptos para loteo, se priorizó el que proviniera de un organismo público, por lo tanto se emprendieron acciones tendientes a informar de la estrategia a los niveles municipales y provinciales, enviando notas a los Intendentes y Gobernadores, y realizando reuniones y encuentros territoriales para lograr que los gobiernos ofrezcan terrenos de su dominio para generar loteos.

Como consecuencia, se recibieron ofertas de terrenos que dieron lugar al armado de carpetas. Estas se completaron con toda la documentación para garantizar que el predio cuente con las condiciones óptimas para desarrollar un barrio de viviendas. En este sentido, se relevaron las condiciones urbanas -accesibilidad, localización, caracterización socio urbanística y ambiental del entorno, indicadores urbanísticos asignados, usos permitidos, tipo de suelo, etc.- del predio ofertado. También se relevaron las redes de infraestructura existente y los puntos de conexión a las mismas, los equipamientos sociales y urbanos del entorno y la factibilidad de proveer de servicios al nuevo loteo. Adicionalmente, los terrenos fueron visitados conjuntamente con el equipo técnico municipal, de modo de verificar la información obtenida con anterioridad.

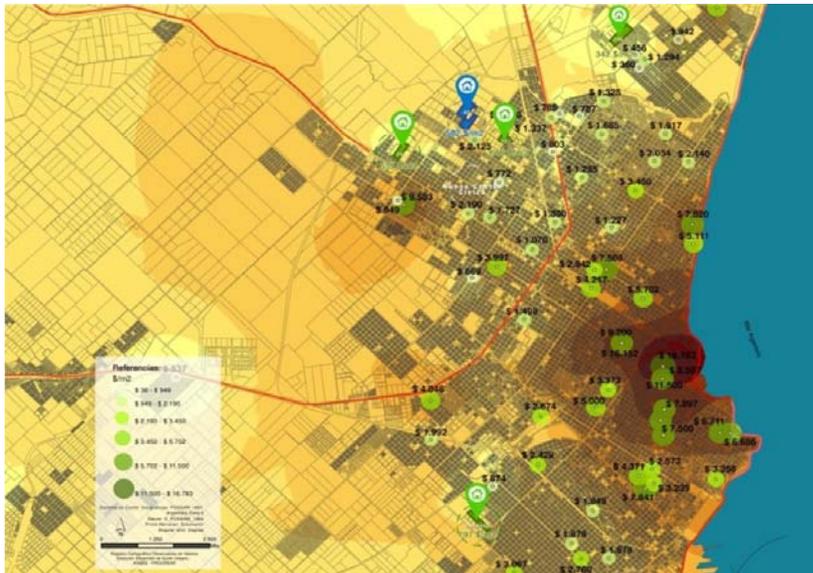
La adquisición de los terrenos por parte del Fondo Fiduciario implicó la participación del Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN), organismo que fija el valor máximo que tiene el bien a comprar. Para ello se solicitó al TTN la tasación de cada predio, emitiendo su opinión por escrito.

Cumpliendo con la normativa municipal de uso del suelo, la que en caso de ser necesario es modificada para adecuarla a la generación de lotes con servicios, se elaboró simultáneamente, el proyecto de loteo. Esto buscó optimizar el uso de la tierra y la obtención de la mejor dotación de servicios posible (dentro de los límites presupuestarios del programa)

Tabla 1: Cantidad de suelo apto generado y cuantificado según su origen público o privado.

Origen del suelo	Cantidad de lotes generados
Nacional	1.995
Provincial	902
Municipal	5.680
Privado	2.718
TOTAL	11.295

Mapa de localización de lotes con servicios de infraestructura generados por la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano, en la ciudad de Mar de Plata, Provincia de Buenos Aires.



- **Nuevo Pro.cre.ar**

A partir de las lecciones aprendidas, se lanzará una nueva línea de Pro.cre.ar durante el 2016, que está enmarcada dentro de una política habitacional integral. El objetivo es facilitar el acceso a la vivienda a las familias de ingresos medios y medios bajos (2 a 4 Salario Mínimos Vitales y Móviles SMVyM) a través de un crédito hipotecario con subsidio al frente.

La nueva línea de crédito propuesta se asemeja a los programas de crédito ABC (Ahorro, Bono, Crédito) donde la familia obtiene un crédito hipotecario en el sistema financiero de acuerdo a su capacidad de pago denominado en unidad de cuenta, aporta un componente de ahorro previo y recibe del estado un bono en carácter de subsidio. Este mecanismo permite a familias de ingresos de 3SMVM acceder a casi \$1.000.000 de pesos de préstamo y a familias con 2SMVM acceder a una propiedad superior a \$800.000.

El sistema de selección de los beneficiarios se realizará mediante un sistema de puntaje social transparente en el que se priorizará a las familias más vulnerables. Para recolectar estos datos, el solicitante deberá completar un formulario vía online, cada respuesta que dé el usuario tendrá un puntaje que determinará si queda o no preseleccionado. El usuario no visualiza el puntaje cuando está completando el formulario, pero puede ver el cálculo del sistema de puntaje y cuántos puntos suma cada ítem.

El respaldo de lo declarado en los formularios se corroborará de manera automática

mediante el cruzamiento de bases de datos. En caso de ser necesario se le dará de baja su solicitud por falsedad de datos. Una vez verificados los datos del beneficiario se podrá presentar en cualquier banco del sistema financiero quien de acuerdo a su capacidad crediticia le otorgará un pre-acuerdo. Dependiendo del ahorro previo y del precio de la propiedad a acceder se calculará el subsidio que aporta el programa a la familia.

Una vez cumplidos los requisitos establecidos, y recibido el subsidio, los beneficiarios disponen de un plazo de 6 meses para presentar una propiedad al Banco correspondiente. Actualmente se está trabajando en el diseño del programa, por lo que estos plazos pueden variar.

I. Servicios Básicos: Caso Villa 21-24 – NHT Zavaleta

En 2011 fue creada la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) de la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de promover la urbanización y la inclusión social en espacios de marginalidad urbana. A través de un abordaje integral, busca mejorar el hábitat de poblaciones vulnerables, favorecer el desarrollo urbano sostenible y, mediante el diseño de una arquitectura física y social, construir una ciudad inclusiva.

El barrio Zavaleta se ubica en el sur de la Ciudad de Buenos Aires y su intervención es un caso emblemático por dos razones principales. En primer lugar, el espacio público fue la piedra fundamental para lograr un abordaje integral de las problemáticas del barrio y promover la participación y compromiso de la comunidad. Por otro lado, la intervención fue el resultado del esfuerzo y trabajo articulado entre el sector público, el sector privado, representado por Coca-Cola FEMSA, y organizaciones de la sociedad civil.

Las viviendas de Zavaleta fueron construidas en 1969, durante una dictadura militar, y con el objetivo de erradicar las villas de la ciudad. Cuatro décadas más tarde, lo que fuera planteado como una solución devino en un espacio de marginación, con altos niveles de insalubridad, inseguridad, presencia de crimen organizado, falta de infraestructura básica (sanitaria, cloacal, pluvial, etc.), espacio público y acceso a la ciudad. En 2013 se inició el proceso de urbanización de Zavaleta cuyo punto de partida fue “Los Pibes de Zavaleta”, un espacio público desarrollado donde solía existir un basural y que representó el hito necesario para avanzar con los lineamientos rectores del urbanismo social y de una intervención integral.

Concretamente el proyecto (NHT Zavaleta) se centró tanto en la creación de espacios públicos, como en la prestación de servicios básicos y de conectividad con la ciudad formal, con el fin de mejorar las condiciones de hábitat a escala barrial, mediante la articulación de la arquitectura física y social. Estas obras estuvieron atravesadas a su vez, por políticas orientadas a la generación de procesos de inclusión. Es decir, a través de actividades y eventos de promoción cultural, deportiva y de construcción ciudadana, se persiguió la afirmación de un rol activo de los vecinos. La SECHI se propuso abordar estos problemas desde una perspectiva integral, que contemple tanto la lógica del urbanismo social, como la presencia territorial y la inclusión desde la

perspectiva del hábitat. Cada etapa del proceso de urbanización estuvo atravesada por estos tres ejes:

1. Urbanismo social:

La intervención de obras en el NHT Zavaleta responde a la imperiosa necesidad de eliminar los principales focos infecciosos del barrio y mejorar las condiciones de vida generales de la comunidad. En este punto las principales acciones implementadas fueron, la provisión de servicios básicos, acupuntura urbana y programas de apoyo.

- Provisión de servicios básicos:
 - Saneamiento de red cloacal en cinco tiras. Beneficiarios directos: 80 viviendas.
 - Saneamiento pluvial en cinco tiras.
 - Suministro de agua en cinco tiras.
- Acupuntura urbana:
 - Saneamiento de basural preexistente;
 - Puesta en valor de Plaza Zavaleta;
 - Colocación de luminarias;
 - Creación de cancha de fútbol;
 - Creación de patio de juegos inclusivos;
- Programa ejes integrales:
 - Creación de acceso a arteria de la ciudad;
 - Realización de rampa de acceso;

2. Presencia territorial

La presencia de la SECHI en la villa 21-24 (lindera al NHT Zavaleta) fue la vía que permitió el acceso del equipo a un territorio sumamente conflictivo. La habilitación por parte de los vecinos a la presencia e intervención de la SECHI fue el resultado de un proceso de construcción y consolidación de lazos de confianza. La metodología de los equipos de trabajo permitió fortalecer las redes de promoción social presentes en la comunidad y posicionar a los habitantes del barrio como los protagonistas de los procesos que se llevan adelante. En este punto las principales acciones implantadas fueron: la instalación de un portal inclusivo (oficina de la Secretaría) en el territorio, la realización de línea de base para poder establecer: un diagnóstico del lugar, líneas de acción, prioridades y un sistema de medición de impacto. (Para lo cual se realizaron encuestas a 56 familias), la ejecución de un relevamiento para detectar fuentes de oportunidades y focos de conflicto, la articulación con actores clave localizados dentro del barrio, y organizaciones y referentes barriales, y la implementación de mesas participativas para darle voz a los vecinos en la toma de decisiones.

3. Inclusión desde la perspectiva del hábitat

La SECHI desarrolla una arquitectura social que propicia la participación activa de la comunidad en el diseño, ejecución y apropiación de cada una de las intervenciones urbanas. Para ello diseña estrategias de inclusión dirigidas a fortalecer los lazos comunitarios, empoderar a la comunidad y fortalecer las condiciones personales que permiten la conformación de una ciudadanía libre en el pleno ejercicio de sus derechos y responsabilidades cívicas.

En este tercer eje, las acciones llevadas adelante se agrupan en cuatro programas centrales: “Ciudadanía y Convivencia”, “Mujer y Hábitat”, “Deporte Inclusivo”, y “Cultura viva comunitaria”.

El proyecto, y luego la concreción, de un espacio público para el acceso, el esparcimiento y la circulación en un lugar que antes era un basural constituye un hito en el avance de los lineamientos rectores del urbanismo social: construir ciudad, integrar los tejidos urbanos formales e informales bajo criterios de urbanización que favorezcan una mejor calidad de vida.

ANEXO METODOLÓGICO

A- Definición de los indicadores

Indicador	Censo 1991	Censo 2001	Censo 2010
1. Porcentaje de personas que viven en barrios de tugurio ⁽¹⁾	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que vive en casas Tipo B (casas que cumplen con al menos una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material -no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado- o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua); ranchos o casillas. Además, son hogares propietarios de la vivienda solamente, ocupante por préstamo, cesión o permiso y ocupante de hecho de la vivienda.	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que vive en casas Tipo B (casas que cumplen con al menos una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material -no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado- o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua); ranchos o casillas. Además, son hogares propietarios de la vivienda solamente, y ocupante por préstamo.	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que vive en casas Tipo B (casas que cumplen con al menos una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material -no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado- o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua); ranchos o casillas. Además, son hogares propietarios de la vivienda solamente y ocupante por préstamo.
2. 1 Porcentaje de población urbana con acceso a vivienda adecuada (según criterio de tipo de vivienda) ⁽²⁾	Población urbana en viviendas particulares ocupadas en casas Tipo A (casas con salida directa al exterior construida originalmente para que habiten personas. Generalmente tiene paredes de ladrillo, piedra, bloque u	Población urbana en viviendas particulares ocupadas en casas Tipo A (casas con salida directa al exterior construida originalmente para que habiten personas. Generalmente tiene paredes de ladrillo, piedra, bloque u	Población urbana en viviendas particulares ocupadas en casas Tipo A (casas con salida directa al exterior construida originalmente para que habiten personas. Generalmente tiene paredes de ladrillo,

	hormigón. No tiene condiciones deficitarias) y departamentos.	hormigón. No tiene condiciones deficitarias) y departamentos.	piedra, bloque u hormigón. No tiene condiciones deficitarias) y departamentos.
2. 2 Porcentaje de población urbana con acceso a vivienda adecuada (según criterio de materiales de la vivienda y saneamiento adecuado)⁽²⁾	///	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que tienen materiales resistentes, sólidos y con la aislación adecuada. Los materiales resistentes del techo refieren a: cubierta asfáltica o membrana, baldosa o losa (sin cubierta), pizarra o teja, chapa de metal (sin cubierta) con cielorraso. Los materiales resistentes del piso refieren a: cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado. A su vez también tienen cañerías dentro de la vivienda e inodoro con descarga de agua.	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que tienen materiales resistentes, sólidos y con la aislación adecuada. Los materiales resistentes del techo refieren a: cubierta asfáltica o membrana, baldosa o losa (sin cubierta), pizarra o teja, chapa de metal (sin cubierta) con cielorraso. Los materiales resistentes del piso refieren a: cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado. A su vez también tienen cañerías dentro de la vivienda e inodoro con descarga de agua.
3. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a agua potable⁽³⁾	Población urbana en viviendas particulares ocupadas con procedencia de agua por red pública (agua corriente).	Población urbana en viviendas particulares ocupadas con procedencia de agua para beber y cocinar por red pública.	Población urbana en viviendas particulares ocupadas con procedencia de agua para beber y cocinar por red pública.
4. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas sin acceso a	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que no disponen de agua de red pública ni	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que no disponen de agua de red pública ni	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que no disponen de agua

servicios de saneamiento adecuado	desagüe cloacal o que no disponen de red pública y no disponen de desagüe a cámara séptica y pozo ciego.	desagüe cloacal o que no disponen de red pública y no disponen de desagüe a cámara séptica y pozo ciego.	de red pública ni desagüe cloacal o que no disponen de red pública y no disponen de desagüe a cámara séptica y pozo ciego.
5. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a servicios regulares de recolección de residuos	///	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que poseen servicio regular de recolección de residuos, de una frecuencia de por lo menos 2 veces por semana. Este servicio puede ser provisto por una empresa estatal, privada o por una cooperativa.	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que poseen servicio regular de recolección de residuos, de una frecuencia de por lo menos 2 veces por semana. Este servicio puede ser provisto por una empresa estatal, privada o por una cooperativa.
6. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a energía para el hogar no contaminante⁽⁴⁾	Población urbana en viviendas particulares ocupadas con acceso a gas de red, gas envasado (garrafa, tubos, etc.) y electricidad para cocinar.	Población urbana en viviendas particulares ocupadas con acceso a gas de red, gas a granel (zeppelin), gas en tubo, gas en garrafa y electricidad para cocinar.	Población urbana en viviendas particulares ocupadas con acceso a gas de red, gas de tubo y gas en garrafa para cocinar.
7. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a transporte público	///	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que poseen servicios de transporte público (por ejemplo: colectivo, ómnibus de corta o larga distancia, micros, tren, subterráneo o lancha de pasajeros) cuya parada o estación se encuentra a una distancia inferior a	Población urbana en viviendas particulares ocupadas que poseen servicios de transporte público (por ejemplo: colectivo, ómnibus de corta o larga distancia, micros, tren, subterráneo o lancha de pasajeros) cuya parada o estación se encuentra a una

		los 300 metros (3 cuadras) del segmento en el que se ubica la vivienda. Se excluye el servicio de taxímetro y remisería.	distancia inferior a los 300 metros (3 cuadras) del segmento en el que se ubica la vivienda. Se excluye el servicio de taxímetro y remisería.
--	--	--	---

Notas:

- (1) Debido a la no disponibilidad de un dato oficial de los “barrios de tugurios”, este indicador responde al porcentaje de población urbana en viviendas particulares ocupadas deficitarias en condición de tenencia irregular. El mismo es utilizado habitualmente por la Secretaría de Vivienda y Hábitat de la Nación para dar cuenta de esta dimensión.
 - (2) Debido a la imposibilidad de comparar los datos del censo 1991 con los censos 2001 y 2010, se incorporan dos indicadores. El indicador elaborado sobre la base del criterio de los materiales de la vivienda y el saneamiento adecuado incluye variables que lo tornan más válido y confiable.
 - (3) Debido a que los censos no incorporan la medición de la potabilidad del agua, como indicador “proxi” se utiliza la procedencia de agua de red (agua corriente).
 - (4) En los tres censos se considera la variable referida al combustible usado para cocinar.
- /// Dato que no corresponde presentar debido a la naturaleza de las cosas o del cálculo. En el censo 1991 la cédula censal no releva estas variables.

B- Mapa de Vulnerabilidad

Índice Objetivos del Milenio, Elaborado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2016.

Indicadores basados en los Objetivos del Milenio (ODM)⁴⁹ de las Naciones Unidas, que permitan seguir las metas nacionales y que sean de utilidad para la identificación de las unidades territoriales prioritarias.

⁴⁹ Los indicadores referidos a desocupación y trabajo infantil surgen de los ODM, al igual que los datos de mortalidad infantil. www.politicassociales.gob.ar/odm/



Indicador Sintético	Sub indicadores	Ponderación	Suma ponderada
Hábitat	Hogares Sin Agua	8,5	25
	Hogares sin cloacas	8,5	
	Hogares sin electricidad	5,0	
	Hogares sin gas	3,0	
Vivienda	Hogares con tenencia irregular de la vivienda	10,0	20
	Viviendas deficientes	5,0	
	Viviendas con materiales inconvenientes	5,0	
Empleo	Desocupación general	12,5	25
	Desocupación Femenina	5,0	
	Desempleo Juvenil	2,5	
	Trabajo Infantil	5,0	
Educación	Analfabetismo	5,0	15
	Población sin educación superior	10,0	
Salud	Mortalidad Infantil	15,0	15
		100	100

Fórmula de cálculo:

$$IPL = \frac{(Dato_1 * pond_1) + (Dato_2 * pond_2) + \dots + (Dato_n * pond_n)}{100}$$

Donde:

IPL: Índice de Prioridad de Localidades

Dato: Dato censal en porcentaje

Pond: Ponderador asignado a cada uno

La sumatoria de los ponderadores es igual a 100

$$\text{IPL} = \frac{(\text{Hog sin agua} * 8.5) + (\text{Hog sin cloaca} * 8.5) + \dots + \text{Mortalidad infantil} * 15}{100}$$

C- Mapa de Tenencia Irregular

Variable: Régimen de tenencia

Para la elaboración del mapa de Tenencia irregular se observan las siguientes categorías:

- Propietario sólo de la vivienda
- Ocupante por préstamo
- Ocupante por trabajo
- Otra situación

La definición utilizada es una elaboración propia en base a las variables del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

D - Mapa de Hogares con NBI

Para la elaboración del mapa de Hogares con NBI se consideran los hogares con al menos una condición de NBI.

La definición utilizada es una elaboración propia en base a las variables del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

E - Mapa de déficit habitacional cualitativo

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda elaboró el mapa de déficit habitacional cualitativo, en base a las variables del CNPHV 2010 y surge de la observación de cinco series de datos:

- Hogares en departamentos y casas tipo A (viviendas aceptables o no deficitarias) sin red de agua ni red de cloacas, es decir, localizadas en un medio urbano no consolidado.
- Hogares en departamentos y casas tipo A con hacinamiento crítico (es decir, donde habitan más de 3 personas por cuarto, en viviendas no deficitarias).
- Hogares en casas tipo B. Son aquellas viviendas consideradas recuperables dado que presentan, al menos, una de las siguientes condiciones: 1. tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o 2. no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o 3. no disponen de inodoro con descarga de agua.

- Hogares en departamentos y casas tipo A sin agua de red ni red de cloacas y, a la vez, con hacinamiento crítico (para no contar dos veces a estos hogares).
- Número total de hogares del ámbito geográfico analizado (país, región, provincia, departamento, aglomerado urbano, nodo, localidad, radio urbano, etc).

Fórmula de cálculo: (Hogares en departamentos y casas tipo A sin agua de red ni red de cloacas + Hogares en departamentos y casas tipo A con hacinamiento crítico + Hogares en casas tipo B – menos Hogares en departamentos y casas tipo A sin agua de red ni red de cloacas y con hacinamiento crítico) / (Nº total de Hogares) * (por) 100.

F- Mapa de déficit habitacional cuantitativo

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda elaboró el mapa de déficit habitacional cualitativo, y se calcula en dos pasos:

Déficit Habitacional Simple= Total de hogares - Total de Viviendas Particulares Habitadas

Déficit habitacional cuantitativo compuesto= Déficit Habitacional Simple + Viviendas Irrecuperables habitadas

Se consideró a las viviendas irrecuperables como las siguientes: rancho, casilla, local no construido para habitación, en vivienda móvil, persona viviendo en la calle, y persona viviendo en una pieza en hotel familiar o en una pensión.