

La ciudad (re)negada

Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas



María Cristina Cravino
(organizadora)

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

LA CIUDAD (RE)NEGADA
APROXIMACIONES AL ESTUDIO DE ASENTAMIENTOS POPULARES
EN NUEVE CIUDADES ARGENTINAS

María Cristina Cravino
(organizadora)

La ciudad (re)negada

Aproximaciones al estudio de asentamientos
populares en nueve ciudades argentinas

Evelyn Roxana Abildgaard, Cristina Astesano, Santiago Bachiller,
Cintia Barenboim, Miguel Barreto, Paula Boldrini,
Daniela Mulatero Bruno, María Victoria Cazorla,
Leandro Cerno, María Cristina Cravino, Juan Pablo del Río,
Aurelio Ferrero, Pablo González, Tomás Alejandro Guevara,
Matilde Malizia, María Alejandra Nussbaum, Jorge Paolinelli,
María Laura Puntel y Gustavo Rebord

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

La ciudad renegada : aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas / Evelyn Abildgaard ... [et al.] ; compilado por María Cristina Cravino. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.
320 p. ; 21 x 15 cm. - (Cuestiones metropolitanas ; 26)

ISBN 978-987-630-374-3

I. Asentamiento Precario. 2. Argentina. 3. Urbanización. I. Abildgaard , Evelyn
II. Cravino, María Cristina, comp.
CDD 301

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Edit Marinozzi

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en DP Argentina S.A.

Tacuarí 123 (C1071AAC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina,

en el mes de octubre de 2018.

Tirada: 300 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción	
<i>María Cristina Cravino</i>	9
Capítulo 1. Hábitat informal en San Carlos de Bariloche	
Historia reciente y evolución actual	
<i>Tomás Alejandro Guevara, María Alejandra Nussbaum y Jorge Paolinelli</i>	19
Capítulo 2. Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015)	
<i>María Cristina Cravino</i>	67
Capítulo 3. Reflexiones sobre la centralidad de las ocupaciones de tierra en la historia del entramado urbano de una ciudad petrolera (Comodoro Rivadavia)	
<i>Santiago Bachiller</i>	103
Capítulo 4. Mercado informal del suelo urbano en Córdoba	
<i>Gustavo Rebord, Daniela Mulatero Bruno, Aurelio Ferrero y Cristina Astesano</i>	123
Capítulo 5. El desarrollo de la urbanización informal en el aglomerado Gran Salvador de Jujuy	
<i>Paula Boldrini y Matilde Malizia</i>	161
Capítulo 6. Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata	
Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia	
<i>Juan Pablo del Río y Pablo González</i>	195
Capítulo 7. Villas y asentamientos del Gran Resistencia	
<i>Miguel Barreto, Evelyn Roxana Abildgaard, María Victoria Cazorla, Leandro Cerno y María Laura Puntel</i>	227

Capítulo 8. Asentamientos irregulares y políticas de vivienda pública	
El caso de la ciudad de Rosario	
<i>Cintia Ariana Barenboim</i>	271
Capítulo 9. Informalidad en el Gran San Miguel de Tucumán	
<i>Paula Boldrini</i>	291

Introducción

María Cristina Cravino

El objetivo de este libro es presentar una serie de estudios sobre asentamientos populares (también llamados “villas”, “asentamientos” “tomas”, “asentamientos informales”, “asentamientos irregulares” en los diferentes capítulos de este libro) en nueve ciudades argentinas. El fin es iniciar un diálogo comparativo entre los diferentes procesos urbanos en ciudades intermedias (de diferentes rangos) y áreas metropolitanas. Es un ejercicio pendiente comprender los puntos de convergencia y divergencia de las modalidades de ocupación de suelo de los sectores populares en las urbes argentinas e intentar hipotetizar acerca de ellas.

Todas las aglomeraciones urbanas analizadas aquí responden a lo que se suele conocer como “ciudad capitalista latinoamericana”. Es decir, comparten un tipo de ciudad donde el mercado es el que genera la división social del espacio (Pradilla Cobos, 2014), lo que de ningún modo significa procesos homogéneos, con límites. Vamos a encontrar que las particularidades locales se vinculan a su historia, ubicación geográfica, topografía, economía regional que allí se desarrolla, tamaño, crecimiento demográfico, composición social o incluso a su condición fronteriza, en algunos casos. Si bien el mercado fue y es el organizador del espacio urbano, en algunas ciudades la producción de viviendas públicas tuvo un peso relevante, mientras en otras esta incidencia fue muy menor. En algunas, los procesos de erradicación o relocalización (con diferentes motivaciones) alteraron fuertemente la ubicación de estos asentamientos populares, mientras en otras pudieron permanecer en áreas de mayor centralidad. En todos los casos, estos barrios fueron (y en gran medida lo siguen siendo) considerados objeto de conflicto.

La idea de este libro surge de diferentes diálogos con muchos de los colegas de distintos lugares del país que aquí escriben y con otros que no han

podido participar. En esos encuentros debatimos los problemas que existen para homogeneizar términos y categorías, tanto desde diferentes organismos públicos de los niveles municipal, provincial y nacional, así como por el uso de distintas denominaciones en ONG o espacios académicos. Como este libro recopila diferentes líneas de trabajo de grupos de investigadores de distintas ciudades argentinas, merece resaltarse que incluso nuestra forma de nombrarlas difiere, respetando el uso que se venía haciendo en cada ámbito. Elegimos esta opción porque no conformamos un equipo de investigación articulado, sino que este constituye un primer espacio para el intercambio con el fin de profundizar los análisis compartidos y generar un debate a nivel federal.¹ A su vez, en esas reflexiones conjuntas se subrayaba que era habitual la utilización de categorías teórico-operativas acuñadas para el Área Metropolitana de Buenos Aires, pero que cuando se expandía su uso a otras ciudades argentinas generaba dinámicas simbólicas de demarcamiento, confusiones o proceso de generación de estereotipos. Estas nociones no pueden funcionar como tipos ideales de los asentamientos populares del país y lo mismo hay que considerar en relación con las temporalidades del proceso, que implica ser sensibles a los cambios sociales, urbanos y simbólicos de estos barrios en su relación con la ciudad. Es relevante también hacer un seguimiento de su tratamiento por la prensa, y fundamentalmente, analizar los cambios y consecuencias de las políticas públicas desarrolladas en ellos por parte del Estado. Algunas de estas cuestiones están esbozadas en los diferentes capítulos de este libro.

La visibilidad que tiene el Área Metropolitana de Buenos Aires para el resto del país por su condición de centro geográfico, político y económico, en muchas ocasiones opaca la mirada necesaria sobre situaciones y prácticas que se repiten (con sus diferencias) en todos los espacios urbanos del país y que muestran que no es solo el proceso de sustitución de importaciones de mitad del siglo xx, junto con la mecanización del campo, lo que dio origen a los asentamientos. Así, tenemos que indagar sobre qué cuestiones generaron (y ahora generan) su crecimiento, tanto en momentos de expansión como de crisis económica. Esto significa que existen por detrás procesos estructurales que empujan a sectores populares (de diferente composición) a resolver su acceso a la ciudad por medio de formas “ilegales”, que a veces juegan de forma contradictoria, y otras, aliadas a legitimidades construidas socialmente por fuera de las normas.

¹ Creamos una red virtual horizontal, a la que denominamos Red argentina de asentamientos informales, abierta a todos los interesados. Les pedimos a quienes se quieren sumar que escriban a carla.fainstein@gmail.com (administradora de la red).

También podemos hablar de una institucionalización de esta forma de acceso a la ciudad en cuanto a reglas conocidas por diferentes actores (Cravino, 2006). No obstante, produce relaciones territoriales tensionadas porque nunca hay garantía completa para permanecer allí, aunque haya transcurrido mucho tiempo, ya que la amenaza de desalojo está latente, y recientemente de forma más presente, violenta y salvaje.

Si bien, como explicamos, esta compilación no corresponde a un proyecto de investigación conjunto, sí se buscó intencionadamente que todos los trabajos presentaran en primer lugar un abordaje global al fenómeno en cada ciudad, complementado con una mirada más focalizada en cuestiones diferentes, la que respondía a las pesquisas realizadas en cada uno de los centros académicos de pertenencia de los autores. Pudimos realizar un intercambio presencial, luego de los escritos, en el que logramos contar con la presencia de la mayoría de los autores y en él comenzaron a surgir múltiples interrogantes comparativos y de búsqueda de comprensión de particularidades locales. Sin duda, nos fuimos con nuevos saberes e interrogantes.

En todos los casos fue central comprender la dinámica urbana de la ciudad para advertir los procesos de conformación, crecimiento y transformación de los asentamientos populares. Estos barrios no pueden ser conocidos sin interrogarse por el lugar que ocupan en el orden urbano (Duhau y Giglia, 2004; Bourdieu, 1991), y a su vez, las urbes no logran ser entendidas sin indagar sobre las relaciones entre los asentamientos y el resto de la ciudad. En fin, la dinámica urbana es única, aun cuando haya condiciones urbanas diferenciadas (en algunos casos, cada vez más marcadas), con particularidades en zonas o tipologías habitacionales.

Una segunda pregunta que surgió es la diferencia entre lo que sucede en las ciudades intermedias y las grandes metrópolis. Este interrogante queda abierto a futuras investigaciones, pero creemos, sin duda, que pueden encontrarse situaciones diferentes. También es un desafío entender las ocupaciones de bordes en zonas periurbanas, rurales o en lugares áridos o montañosos (con protección ambiental o sin ella). En ambos casos, queda pendiente la pregunta sobre si hubo cambios en el patrón de localización y las condiciones sociourbanas de los asentamientos populares, aun cuando en todos los capítulos se analizan preliminarmente estos aspectos. Nos resta profundizar acerca de si se produjeron cambios en las condiciones ambientales. Nos preguntamos también si se mantienen las condiciones políticas de permanencia en el lugar por parte de los ocupantes. ¿Qué sucede con las condiciones de seguridad y los mercados de ilícitos? ¿Qué tratamiento sobre el tema realizan los medios de comunicación?

Más recientemente surgen nuevos interrogantes: ¿Qué está sucediendo en estos barrios en un contexto de un gobierno neoliberal-conservador elegido por el voto a finales de 2015, con crecimiento de pobreza e indigencia?

Está claro en todos los trabajos que los asentamientos populares no pueden ser comprendidos sin relacionarlos con las políticas urbanas y sociales. Desde hace décadas el Estado (en sus diferentes niveles y a veces de forma contradictoria) interviene en estos espacios, buscándolos transformar. Su ingreso puede darse de diversas maneras: mediante políticas de regularización dominial, de provisión de servicios, de mejoramiento de las viviendas o del espacio público, y con programas de contención de la pobreza. Es posible encontrar experiencias en las que se busca un abordaje integral. Cualquiera de las acciones de las que se trate, requiere de evaluaciones críticas (como muchas de las que se pueden encontrar en este libro). Si bien la temática de las ocupaciones de suelo está presente en la agenda pública, no siempre la intervención del Estado es para proponer acciones de mejoramiento, sino que en algunos casos se trata de desalojos o relocalizaciones (casi siempre compulsivas). La invisibilidad de estos barrios es parte de las estrategias de los habitantes para poder permanecer mientras se consolida su espacio y así conjurar el peligro del desalojo, pero esta situación se relaciona con la negación de su presencia por parte de municipios, provincias o gobiernos nacionales. La perseverancia de la gente los coloca como una modalidad de acceso a suelo urbano recurrente, persistente. Por eso, en nuestra reunión de debate de los trabajos preliminares, propusimos nombres para el libro, y allí surgió la idea de *ciudad negada*. Es negada porque para muchos funcionarios (e incluso para académicos) la ciudad popular es considerada un “mal urbano”, pero en el diálogo entre nosotros surgió la imagen de que es al mismo tiempo una *ciudad renegada*, la que resiste a sus estigmas, a los intentos de desalojos y propone autoorganizarse, autourbanizarse, sin pensar que con ello que constituye una sociedad utópica. Lo que se hace son “fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad” (Cravino, 2006).

Pasemos revista a los aportes:

Tomás Alejandro Guevara, María Alejandra Nussbaum y Jorge Paolinelli analizan la ciudad de San Carlos de Bariloche. Para ello, realizan un recorrido histórico reciente y de la evolución de los asentamientos informales de esa ciudad como modalidad de hábitat popular. Indagan con mucho detalle las políticas encaradas desde el municipio, precisando en su marco normativo, que tiende a ser particularista. También, abordan programas que se vinculan a iniciativas nacionales, las que aportaron relevantes financiamientos. Esta ciudad rionegrina se caracteriza por su impronta turística, en la que son una constante

las dificultades de los sectores populares para encontrar un lugar donde vivir, aún más que en otras urbes capitalistas. Esto implica fuertes conflictos por la apropiación y el uso del espacio urbano, dado su carácter de “ciudad-mercancía”. Contribuyen con una clasificación de estos barrios y, sin duda, su capítulo es un material riguroso para comprender el Bariloche actual. El aporte de la perspectiva histórica y contextual muestra la conformación de un conglomerado disperso, motivado por el turismo y por la explotación de un entorno paisajístico privilegiado. Las organizaciones sociales que se desarrollaron en estos barrios son centrales, según los autores, para comprender los procesos de consolidación e integración a la trama urbana, sin que esto se haya completado aún.

Seguidamente, María Cristina Cravino presenta una sistematización de la situación de los asentamientos populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Para eso, analiza todas las fuentes disponibles en torno a datos cuantitativos para tentar una mirada sobre su crecimiento, pero alertando sobre los alcances y los límites de los datos numéricos, los que exponen una distribución desigual en los distintos distritos de la región. En segundo lugar, se dedica a listar y reseñar transformaciones de tipo cualitativo, que significan modificaciones a los modos de habitar estos barrios en relación con el pasado, en particular en cuanto a la densificación, la mercantilización y la inquilinización. Agrega a estos procesos que presentan fuertes relaciones: estigmatización y dificultades en los servicios de seguridad en estas zonas relegadas de la ciudad metropolitana. Se repasan también las políticas públicas abocadas a asentamientos populares, las que son caracterizadas como contradictorias.

Por su parte, Santiago Bachiller parte de un estudio etnográfico para buscar comprender la dinámica urbana de Comodoro Rivadavia. Esta ciudad petrolera, ubicada en la provincia de Chubut, es analizada en su dimensión histórica, y se apunta que la conformación de tomas de tierras solo puede descifrarse en relación con su sistema monoproduktivo. Dirige su mirada a cómo la producción de petróleo condicionó la clasificación material y simbólica del espacio local, determinando que las dificultades de acceso “legal” al suelo y a la vivienda han sido una constante a lo largo de las décadas. Al igual que en los otros capítulos, se busca describir e indagar las políticas urbanas en materia de acceso al suelo urbano, el accionar del mercado constructor/inmobiliario y las tomas de tierras. En un suelo árido y de clima inhóspito se desarrollan procesos de urbanización que las empresas que atraen mano de obra en momentos de ciclo expansivo del petróleo no aportan. Esto tiene consecuencias ambientales graves, que no se encuentran presentes en la agenda sociourbana. En una ciudad

de fuerte crecimiento de población, las organizaciones barriales pugnan por ser legitimadas como actores centrales para el acceso a mejores condiciones de vida.

La ciudad de Córdoba alberga asentamientos populares desde larga data. Sobre ellos y su dinámica reciente aportan Gustavo Rebord, Daniela Mulatero Bruno, Aurelio Ferrero y Cristina Astesano. Caracterizan los procesos económicos, legales, urbanos y sociales que se llevaron adelante en este municipio, así como los productos que se obtuvieron a partir de la acción de los sujetos en lo que denominan “el mercado informal de suelo urbano”. Para esto, recurren a una revisión histórica de la informalidad urbana cordobesa, un reconocimiento de las principales líneas teóricas sobre la temática; la identificación de las distintas formas que adquiere la informalidad en la ciudad, y su localización. El aporte original del trabajo se centra en el análisis de los actores sociales que intervienen en los procesos. Indagan sobre las razones que llevan a los pobladores a habitar en la informalidad, utilizando como fuente de información los propios relatos de los habitantes, sus trayectorias habitacionales y las tipologías resultantes. Las políticas públicas provinciales de intervención en asentamientos populares tuvieron características atípicas en el país por la escala de las relocalizaciones de población asentada en zonas periféricas, que afectaron el centro de vida de los habitantes de las villas de las áreas centrales. Este trabajo abre importantes interrogantes para investigaciones futuras, así como sugestivas respuestas provisionarias a procesos contemporáneos de la ciudad mediterránea.

Paula Boldrini y Matilde Malizia realizan un análisis de los asentamientos populares en la capital de la provincia de Jujuy, San Salvador, y su aglomerado periférico, urbe de la que casi no hay investigaciones sobre el tema. Las autoras resaltan el fuerte protagonismo que han tenido y tienen en la configuración de la ciudad. Explican que la ampliación de la brecha que separa a los grupos de mayores y menores ingresos se ha profundizado en las últimas décadas, dando lugar a diferentes dinámicas que modifican las fronteras/barreras internas de la ciudad y con ello los distintos usos que de ella se hacen. No obstante, la puesta en práctica de diferentes patrones autoorganizativos les permitió acceder a cupos de viviendas públicas, e incluso a construirlas a través de cooperativas de trabajo, que las autoras analizan. La Tupac² había logrado ser gestora de

² Es conocida nacional e internacionalmente la organización barrial Tupac Amaru. Cabe señalar que desde diciembre de 2015 esta organización es hostigada por el gobierno provincial y el nacional. Le fue quitada su personería jurídica y su principal dirigente es en el 2016 presa política. El capítulo no analiza esta etapa, y en la actualidad se abren interrogantes sobre el futuro de los conflictos urbanos en dicha ciudad.

una importante cantidad de viviendas para sectores populares que no fueron alcanzados por las políticas habitacionales anteriores. Su participación en la conformación de asentamientos es más confusa y objeto de controversias. También fue muy relevante el rol de la Corriente Clasista y Combativa en la construcción de viviendas por cooperativas, llegando a sectores sociales similares a los de la Tupac. Por lo tanto, la particularidad de esta ciudad, en una provincia fronteriza y con indicadores sociales por debajo de la media nacional y con organizaciones sociales combativas vinculados a la vivienda, genera en las autoras diversas preguntas, entre ellas: ¿cómo fue el proceso histórico de conformación y consolidación de los asentamientos informales en el aglomerado Gran Salvador de Jujuy?, ¿cuál ha sido el carácter estructural del procesos de urbanización informal en el aglomerado?, ¿qué particularidades adquirió este fenómeno en la última década?, ¿cuál es la situación actual de estos asentamientos? En su caracterización, las autoras, además de recurrir a estudios previos, acuden a los datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de los años 2001 y 2010 (INDEC) para reconstruir el contexto provincial y aproximarse al estudio de las condiciones de vida de sus habitantes. Asimismo, utilizaron imágenes satelitales Landsat TM (correspondientes a los años 1981, 1993 y 2014) para detectar la distribución y localización de las tipologías representativas del crecimiento residencial (urbanización privada, urbanización informal y urbanización pública) y reforzar, de esta manera, la caracterización de las distintas áreas de expansión de la ciudad. Esta información, además, se actualizó y verificó mediante trabajo de campo y entrevistas a autoridades gubernamentales. Todo esto lleva a que se haya logrado un estudio muy completo y abarcativo, que da pie a futuras indagaciones.

La capital de la provincia de Buenos Aires, La Plata, fue estudiada por Juan Pablo del Río y Pablo González en su aglomeración, que incluye además del citado distrito, los municipios de Berisso y Ensenada. Los autores destacan que su base productiva se encuentra ligada al polo petroquímico, la metalmecánica y los servicios. Se destaca en este último sector la administración pública provincial y la educación superior. En el sector primario la agricultura intensiva cobra notoriedad, dada la importancia de la horticultura y la floricultura. Este tejido configura un mercado de trabajo con una base salarial no despreciable, bajos niveles relativos de pobreza y desempleo, en comparación con el resto de los aglomerados urbanos del país. Desde su fundación, la ciudad de La Plata se constituyó en el centro regional por excelencia. Según los autores, en línea con el proceso que se observó en el resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en el contexto urbano antes presentado los asentamientos populares

informales cobraron visibilidad a partir de la década de 1980. Sin embargo, fue en los años noventa cuando estas formas de urbanización ganaron notoriedad para constituirse en núcleo duro y persistente de la problemática urbana local. En este marco, el objetivo del capítulo fue describir las condiciones de surgimiento de asentamientos informales en el Gran La Plata y dar cuenta de algunas claves explicativas para interpretar los cambios en su distribución territorial. Estos autores también recuperan los debates teóricos sobre la urbanización en los países periféricos y la heterogeneidad de las formas de producción del espacio habitacional latinoamericano, incluyendo a la Argentina. Luego se centran en el Gran La Plata y plantean principales tendencias de crecimiento de los asentamientos populares. Sostienen que se dio un patrón histórico de la geografía de este tipo de barrios, en un contexto de mayores restricciones en las condiciones urbanas y ambientales de los emplazamientos de los barrios.

Miguel Ángel Barreto, Evelyn Roxana Abildgaard, María Victoria Cazorla, Leandro Cerno y María Laura Puntel analizan el caso del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), que incluye además a los municipios de Fontana, Barranqueras y Puerto Vilelas. Inician su trabajo explicando los problemas conceptuales y operacionales que se registran en relación con los términos utilizados para abordar la temática. A su vez, alertan sobre la falta de información estadística para analizarlo y la ausencia de una mirada metropolitana del problema. Los autores proponen definiciones sobre las diferentes tipologías de los asentamientos populares. En el capítulo se presenta un diagnóstico elaborado por ellos, adoptando una perspectiva de cierta integralidad del problema, basado en la utilización de diferentes fuentes (datos de los censos nacionales de población y vivienda). Luego incorporaron datos del registro de expropiaciones actualizado, realizado por el gobierno provincial a partir de su intervención y se completó la información mediante un método indirecto, basado en la interpretación del territorio por medio de fotos satelitales. Seguidamente, procedieron a realizar un cálculo de densidad promedio, con el objetivo de dimensionar aproximadamente los hogares y la población afectada. Sus análisis incluyen un estudio de la evolución del crecimiento de población en asentamientos populares, junto a sus transformaciones cualitativas y las políticas públicas de intervención en ellos: regularización dominial, mejoramiento de barrios y vivienda y desalojos o relocalizaciones. Presentan una postura crítica, concluyendo que el enfoque adoptado por los diferentes niveles del Estado fue resolviendo aspectos parciales de la problemática, e incluso en muchos casos de manera precaria, lo que generó que aun con políticas públicas el resultado sea un hábitat precario.

Cintia Barenboim estudia los asentamientos informales de Rosario y las características urbanas de la ciudad. El trabajo se articula en tres partes. En primer lugar, se describe el origen y evolución de estos en relación con el crecimiento de la ciudad y los distintos modelos (“momentos”) de desarrollo económicos del país. En segundo término, se explican las políticas habitacionales implementadas a través de organismos públicos que actúan en Rosario de carácter provincial (Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo –DPVU–) de alcance municipal (el Servicio Público de la Vivienda –SPV–), en algunos casos con financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) o de organismos nacionales. Este municipio, a su vez, desarrolló un programa relevante a nivel nacional y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Rosario Hábitat, que constituyó una experiencia específica de intervención en estos barrios, que merece ser analizada con detenimiento. Por último, la autora, relata la situación actual de los asentamientos, y realiza un diagnóstico que incluye su cantidad, ubicación, calidad habitacional, infraestructura, servicios, equipamientos y situación ambiental, entre otras variables.

El Gran San Miguel de Tucumán es abordado por Paula Boldrini. En su trabajo presenta los antecedentes más significativos de la dinámica urbana y de los asentamientos populares, y focaliza la última década en particular. Dicho proceso es analizado en el contexto sociopolítico nacional y del aglomerado en estudio. Se trata de una ciudad ubicada en la región Noroeste de la Argentina, que como bien señala la autora, alcanza los peores índices sociales y de calidad de vida. Esta urbe, además, ejerce la función de centralidad regional; por su dotación de infraestructura y servicios articula con la red de ciudades del país. Al igual que otros autores de esta compilación, apela a una indagación en la que se triangulan datos y técnicas de investigación; en este caso, recurre particularmente a sistemas de información geográfica, informes pertenecientes al Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), registros de los dispositivos de salud pertenecientes a la Secretaría de Estado de Prevención y Asistencia de las Adicciones, así como trabajos previos de investigación propios o de colegas de la ciudad. También se recurrió a la técnica de entrevistas, incorporando las voces de referentes de movimientos sociales, como el Frente Popular Darío Santillán y la Corriente Clasista y Combativa, y a un corpus de noticias sistematizadas, tanto del diario de mayor tirada provincial, *La Gaceta*, como de la Agencia de Prensa Alternativa APA!.

Sin duda, este libro no agota el tema, pero queremos invitar a pensar qué sucede en las diferentes ciudades del país. Esperamos que sea un puntapié

para pensar de forma federal cuestiones urbanas, en particular, aquellas que constituyen una deuda social relevante.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1991). “Efecto de lugar”. En Bourdieu, Pierre. *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2004). “Conflictos por el espacio y orden urbano”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, mayo-agosto, n° 56, pp. 257-288.
- Pradilla Cobos, Emilio (2014). “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina”. *Cadernos Metropole*, vol. 16, n° 31, junio, pp. 37-60.

Capítulo 7

Villas y asentamientos del Gran Resistencia

*Miguel Barreto, Evelyn Roxana Abildgaard,
María Victoria Cazorla, Leandro Cerno
y María Laura Puntel*

Introducción

Desde las viejas crónicas y análisis de Engels sobre las condiciones de vida obrera en los inicios de la industrialización europea (Engels, 1974) hasta el comienzo del siglo XXI, las ciudades parecen haber cambiado mucho. En el sustrato de la producción del espacio urbano capitalista, la tendencia a la segregación urbana de amplios sectores de la población es una pulsión constante, en la medida que, como destaca Harvey, la urbanización moderna se encuentra imbricada con la acumulación capitalista, y por ende, con la apropiación de la plusvalía que genera el desarrollo urbano y territorial.¹ Acumulación que solo puede ser contrarrestada por la regulación e intervención del Estado bajo gobiernos que garanticen derechos sociales.²

El avance sostenido del neoliberalismo a nivel global desde mediados de los años setenta del siglo pasado ha hecho aflorar de nuevo la marginación

¹ “En el corazón de la urbanización característica del capitalismo radica un proceso de desplazamiento y lo que yo denomino ‘acumulación por desposesión’” (Harvey, 2008: 34).

² Como ha ocurrido en los países centrales durante el predominio del paradigma del Bienestar.

urbana de manera progresiva, incluso en aquellos países desarrollados, donde parecía que inexorablemente iba camino a desaparecer (Wacquant, 2013). Por lo sucedido en el mundo menos desarrollado, donde las políticas de ajuste globales acentuaron la pobreza y los procesos de urbanización informales (Davis, 2007), que según los estudios globales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) afectaba a más de 1000 millones de habitantes a inicios del siglo XXI (UNHABITAT, 2003).

En América Latina y en particular en Argentina, los asentamientos urbanos informales han formado parte desde siempre del crecimiento de las ciudades, pero en las últimas décadas han vuelto a cobrar importancia. Tuvieron un avance significativo con las políticas neoliberales de finales del siglo pasado y paradójicamente fue muy leve la disminución durante la última década, en la que predominó una importante etapa de crecimiento económico, de creación de puestos de trabajos y de políticas sociales redistributivas, bajo las políticas antineoliberales que predominaron en varios países de América Latina durante este período (Aranibar y Rodríguez, 2013). Un estudio más reciente de Naciones Unidas destacó que entre 1990 y 2000, la población urbana viviendo en asentamientos precarios había aumentado de 106 a 115 millones de habitantes en América Latina y el Caribe, y que entre 2000 y 2010 disminuyó a 111 millones (UNHABITAT, 2012: 65).

De aquí que es importante volver a analizar el problema. El objetivo de este trabajo es realizar algunas precisiones teórico-metodológicas sobre la cuestión, para luego brindar un panorama de la problemática reciente en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), desde una perspectiva histórica y desde un encuadre teórico multidimensional e integral de abordaje del problema. Este encuadre considera que la problemática de las villas y asentamientos no se circunscribe solo a la falta de viviendas adecuadas, sino que esta carencia se encuentra en estrecha relación con factores económicos, sociales, culturales y políticos que se retroalimentan e integran una problemática multidimensional, cuya solución debe ser integral, desde un enfoque de derechos por parte del Estado, que en otros trabajos se ha denominado “Hábitat digno” (Barreto, 2010).

Las villas (originalmente villas miserias) y los asentamientos (originalmente asentamientos informales) son un fenómeno socioespacial singular del proceso de urbanización y una de las principales vías por la que muchos hogares de bajos ingresos, resuelven precariamente sus necesidades habitacionales en las

ciudades argentinas.³ La resolución precaria de la necesidad habitacional de una parte importante de la población obedece a dos razones: a no poder acceder a una vivienda adecuada a través del mercado formal (vía alquiler o compra) por carecer de ingresos suficientes, o a no poder acceder a una vivienda adecuada a través de la ayuda estatal, por ser esta insuficiente frente la magnitud de la necesidad habitacional.

Es cierto que el Estado argentino aportó entre 2003 y 2015, en el marco de la Política Federal de Vivienda, una producción habitacional récord que alcanzó las 900.351 soluciones habitacionales terminadas (SSDUV), a las que podría agregarse 160.000 soluciones más, provistas por el programa de créditos blandos Procrear, implementado a partir del 2011 y hasta junio de 2015. Sin embargo, el déficit habitacional en Argentina, si bien disminuyó en términos relativos del 30% al 25% de los hogares particulares entre los censos del 2001 y el 2010, se mantuvo prácticamente inalterable en torno a los 3.000.000 de hogares que habitan en viviendas precarias o padecen de hacinamiento, debido al crecimiento de la población y particularmente al crecimiento del número de hogares, los cuales se incrementaron en mayor proporción que la población por cambios de composición. Mientras que la población en viviendas particulares creció un 10% entre 2001 y 2010, la cantidad de hogares creció un 21%, pasando de un promedio de 3,6 personas por hogar en 2001 a 3,3 personas por hogar en 2010. A la vez, la imposibilidad de acceso a una vivienda adecuada por vía del mercado formal por falta de ingresos suficientes se contrasta con el dato de que casi un 20% del parque habitacional del país se encuentra desocupado. En el censo del 2010 había 2.494.618 viviendas deshabitadas, que equivalen a una de cada cinco viviendas (Barreto, 2015). La falta de ingresos suficientes y la escasa ayuda y regulación pública del mercado del suelo y la vivienda llevan finalmente a que los sectores de bajos ingresos resuelvan sus necesidades habitacionales de manera precaria a través de la ocupación informal de suelos no aptos para la urbanización y la construcción de viviendas precarias para subsistir.

³ Es importante destacar que existen otras formas de resoluciones precarias de las necesidades habitacionales, como la de aquellos hogares que viven en inquilinatos, en conventillos, en pensiones, en edificios en desuso, hacinados en otras viviendas o directamente en el espacio o la vía pública (calles, plazas, estaciones de ómnibus, de ferrocarril o del subterráneo, etcétera).

¿De qué hablamos cuando hablamos de villas y asentamientos en Argentina?

Es importante comenzar por esta pregunta, porque si bien parece ser un problema sencillo, su estudio científico no lo es, porque se trata de un objeto de estudio aun imprecisamente definido en el país. Como ya se señaló en un trabajo anterior:

... generalmente se denominan “villas” y “asentamientos” a aquellas áreas fuertemente deficitarias, existentes dentro y en las periferias de las ciudades, que por diferentes circunstancias, fueron alguna vez ocupadas bajo formas jurídicas ilegales por hogares de bajos ingresos, con la finalidad de satisfacer sus necesidades habitacionales básicas, mediante la construcción o autoconstrucción de viviendas precarias, que, con el transcurrir del tiempo, por efectos de su forma de producción y de las situaciones de exclusión de sus habitantes, conformaron barrios pobres con formas de enclaves, por diferencias físicas, sociales o culturales, del resto de la ciudad. Las condiciones de los hogares que habitan estas áreas son una de las expresiones más críticas de la pobreza y de la marginación urbana (Barreto, 2010: 166).

En aquel trabajo, con base en autores como Benítez (2000) y Cravino (2006), se señaló que la distinción entre “villas” y “asentamientos”:

... diferencia dos tipos de estas áreas. “Villa” hace referencia a aquellas ocupaciones más antiguas, producidas de manera menos planificada y con menor organización social inicial, mediante asentamientos sucesivos de hogares individuales en situaciones de pobreza crítica, con formas de producción más espontáneas de demarcación de los terrenos, de los accesos a los mismos y de la construcción de las viviendas, que por antigüedad están hoy más densificadas y presentan intrincados sistemas internos de circulación y de diferenciación de los espacios privados y comunes, fuera de las normativas urbanísticas vigentes. En cambio, la denominación de “asentamiento”, refiere a aquellas ocupaciones más recientemente ocurridas, como productos de acciones colectivas, realizadas por grupos de hogares en situaciones de pobreza crítica, en su mayoría jóvenes, a partir de algún tipo de organización social previa, y que se han asentado con construcciones muy precarias de rápida ejecución, pero con una mayor planificación, teniendo en cuenta muchas veces la situación de dominio de la parcela (para contrarrestar desalojos) y haciendo una subdivisión de terrenos más similar al resto de la ciudad, tratando de seguir en lo posible las exigencias

de las normativas urbanas, con vistas a una futura regularización (Barreto, 2010: 167-168).

Pero más allá de esta definición conceptual, es importante destacar que en Argentina todavía no existe una definición operativa oficial consensuada sobre este fenómeno, y por lo tanto, su medición y caracterización cuantitativa es aún una cuestión no resuelta. Por un lado, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a través de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas (CNPV) releva un conjunto amplio de indicadores relacionados con la vivienda y el hogar (INDEC, 2012), pero no dispone de una definición operativa ni de un set de indicadores para cuantificar estos tipos de barrios. Tampoco los identifica a nivel cartográfico, ya que organiza el territorio sobre la base de “segmentos” (áreas que se asigna a cada censista) definidos a partir de consideraciones operativas y de normas de regularidad y coherencia preestablecidas, que no contemplan especialmente esta cuestión. Sin embargo, en la definición de estas unidades espaciales de relevamiento, el organismo nacional acuerda antes de cada censo con sus delegaciones provinciales y estas a veces involucran en la tarea a otras reparticiones de los gobiernos provinciales y municipales, de modo que en algunos casos existen definiciones de segmentos censales que incorporan más detalladamente estos barrios y en muchos otros casos esto no ocurre, como es el caso del AMGR, donde los segmentos y radios censales no coinciden con la delimitación de las villas y asentamientos.

Por otro lado, el principal organismo público ejecutivo responsable de la política habitacional a nivel nacional, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), realiza generalmente a través de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, periódicos estudios relacionados con la evolución de la situación habitacional del país, en los que se analiza el comportamiento de los diferentes indicadores habitacionales provistos por el CNPHV (Ver SSDUV, 2011), pero, este organismo tampoco dispone de una definición operativa, ni de estudios sistemáticos sobre este tipo de asentamientos.

En 2003 esta Dirección elaboró para la Subsecretaría un “Diagnóstico de la Situación Habitacional Urbana” a partir de la información brindada por una amplia encuesta nacional que fue realizada en 2001 (Encuesta de Condiciones de Vida 2001) por el programa Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), que en uno de sus apartados analizó la calidad urbana a nivel nacional por áreas de implantación de las viviendas, en el que diferenció dos tipos de situaciones: “barrios con trazados urbanos” y “villas de emergencia y asentamientos”, aunque no especificó en dicho diagnóstico los

criterios utilizados para diferenciar ambos tipos de unidades espaciales (SSDUV, 2003).

Más recientemente, y con la finalidad de perfeccionar la metodología de medición del déficit habitacional utilizado en el diagnóstico realizado con los datos del CNPHV 2001 (SSDUV, 2003), esta Subsecretaría acordó con la Universidad Nacional de Quilmes la elaboración de un nuevo método para evaluar la calidad de la situación habitacional a partir de los datos aportados por el CNPHV, que brinda un panorama más amplio de la problemática, en la medida que “se sustenta en un abordaje integral respecto del concepto de vivienda y sus funciones” (SSDUV y UNQ, 2007). Este método confeccionó “indicadores sintéticos” que comprendieron tanto a la calidad del parque habitacional, como a la calidad de ocupación de la vivienda. Dentro de la calidad del parque habitacional, consideró tanto la calidad constructiva y de conexiones a servicios de la vivienda, como la calidad del entorno, en el que se contemplaron los servicios domiciliarios y los servicios en la vía pública. Si bien este método evalúa la calidad del entorno de las viviendas, tampoco alcanza a definir, identificar y cuantificar estos tipos de asentamientos por las inconsistencias de los datos censales (Barreto y Ebel, 2013).

El registro y los estudios de villas y asentamientos se restringen entonces generalmente a abordajes locales, realizados por gobiernos municipales, provinciales o centros de investigación académicos públicos y privados. En esta escala, el panorama es muy diverso. En relación con los gobiernos locales, es imposible alcanzar a saber cómo las diferentes administraciones municipales y provinciales se ocupan de la cuestión, dado que en Argentina existen más de 2000 municipios distribuidos en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin embargo, es posible señalar algunas cuestiones comunes:

- *Criterios distintos:* Al no existir una definición operativa ni un método común para la identificación, medición y caracterización, consensuada oficialmente, cada organismo utiliza criterios propios en relación con el tema.
- *Reducción del problema a la dimensión jurídica del suelo:* Los gobiernos locales, por diferentes razones, priorizan el problema jurídico que genera la ocupación ilegal del suelo, ya sea por las presiones de los propietarios que quieren recuperar el valor de los predios ocupados, ya sea por las presiones de los ocupantes que requieren resolver (al menos precariamente) la ilegalidad de sus situaciones de residencia para evitar ser desalojados o para acceder a los servicios básicos de luz eléctrica y agua potable, ya

sea por el propio interés de los gobiernos locales para cobrar tributos, ya sea por cuestiones ideológicas, etcétera. Esto tiene varias consecuencias, una es que los casos a los que se les da prioridad son aquellos en los que el conflicto del suelo adquiere relevancia; otra es que, con la resolución transitoria del conflicto jurídico mediante otorgamientos de tenencias precarias o mediante interminables procesos de expropiación, el problema se atenúa y quedan sin resolución las otras dimensiones que lo componen, que son iguales o más graves; y la más importante de las consecuencias, a los efectos de este trabajo, es que, muchos casos, la situación jurídica del suelo no genera conflictos graves o esta se torna difusa, y por lo tanto, estos casos no adquieren relevancia y se desdibujan. Hecho que lleva finalmente a importantes subregistros del problema.⁴

- *Dificultades de disponibilidad de información pública:* En estrecha relación con lo anterior, aún no existe una regulación nacional que exija a los gobiernos locales a generar y publicar información en relación con el tema, especialmente, en lo relativo a la situación dominial del suelo. Por lo tanto, para obtener información se deben realizar complicados procesos de construcción de informaciones fragmentadas o establecer en algunos casos canales informales para la obtención de informaciones públicas no publicadas.

En el caso del AMGR la situación es complicada. El AMGR es un conglomerado urbano compuesto por cuatro municipios y su área de influencia. El más importante es Resistencia (capital de la provincia del Chaco) y los restantes son Fontana, Barranqueras y Puerto Vilelas.⁵ Entre estos cuatro municipios existe un continuo urbano y se encuentran muy imbricados en sus relaciones desde el punto de vista residencial, laboral, comercial y de equipamientos y servicios, lo que hace de ellos una unidad territorial que fue reconocida jurídicamente por la Ley N° 2406/79, que la definió como Área Metropolitana del Gran Resistencia (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014a: 64). Sin embargo, el AMGR no cuenta con un gobierno metropolitano, ni con una unidad real de coordinación de estos municipios, y cada uno de ellos ma-

⁴ Con relación a los subregistros en la Región Metropolitana de Buenos Aires, ver Cravino (2008).

⁵ El AMGR, a la vez, se encuentra localizado en el departamento San Fernando, al sureste de la provincia del Chaco, en cercanía al río Paraná, que es límite natural con la provincia de Corrientes, y con cuya ciudad capital, sita en la orilla opuesta, mantiene una relación funcional a través del puente General Belgrano, conformando un conglomerado urbano biprovincial.

neja una administración autónoma, con grados muy diferentes de capacidad institucional y, por lo tanto, la información generada por ellos no se encuentra coordinada ni articulada, y presenta diferentes criterios y niveles de definición.⁶

Ninguno de estos municipios cuenta con un relevamiento y seguimiento sistemático de la evolución de las villas y asentamientos de su jurisdicción, solamente identificaciones de casos puntuales referidos a asentamientos en suelos municipales sobre los que han realizado alguna intervención. Siempre fue el Estado provincial, a través de sus diferentes organismos sectoriales, el que ha intervenido en el Área Metropolitana del Gran Resistencia como unidad territorial y el que ha realizado una mayor sistematización de información, aunque en este caso, con fuerte acento en las villas y asentamientos en suelos que han pasado al dominio provincial.

Ante este panorama, conviene comenzar por precisar una definición más operativa de villas y asentamientos que contemple la multidimensionalidad e integralidad del problema de estos tipos de barrios, a efectos de explicitar luego los criterios adoptados para la medición y caracterización de la problemática.

En este sentido, el punto de partida más adecuado quizás sea lo señalado por el estudio realizado por la Organización de las Naciones Unidas antes mencionado (UNHABITAT, 2003), el cual tuvo el propósito de dimensionar a nivel mundial esta problemática.⁷ Al revisar distintas definiciones utilizadas por los gobiernos nacionales y locales, este trabajo identificó los siguientes atributos comunes para caracterizar este tipo de asentamientos:

- *Falta de servicios básicos:* Algunos de los atributos más importantes son la falta de acceso a servicios de saneamiento y de fuentes de agua potable, a veces complementados por la ausencia de sistemas de recolección de residuos, de suministro de electricidad, de vías de circulación adecuadas, de alumbrado público y de drenaje de aguas pluviales.
- *Viviendas precarias e ilegales:* Otro de los atributos es que las viviendas no cumplen con los requisitos mínimos que establecen las normas de construcción de cada país y están construidas con materiales precarios no aptos a las condiciones climáticas (pisos de tierra, paredes de barro o techos de paja).

⁶ Los distintos gobiernos provinciales desde el 2001 vienen llevado adelante diferentes intentos de coordinación a través de políticas de creación de microregiones primero y de Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) después, en los que el AMGR fue conformada como unidad territorial de gestión; sin embargo, aún no prosperó en la práctica una gestión coordinada de estos cuatro municipios.

⁷ El contenido de esta publicación ha sido traducido por Barreto.

- *Hacinamiento y alta densidad*: Son atributos asociados a la disponibilidad de poco espacio por habitante, a la cohabitación de hogares en una misma vivienda o a un número alto de personas por habitación.
- *Condiciones de vidas insalubres y peligrosas*: Atributos que se originan por desagües abiertos, falta de vías de circulación, estructuras precarias, vertidos incontrolados de residuos, ambientes contaminados, viviendas construidas en lugares peligrosos o en terrenos no aptos (en llanuras de inundación, próximas a industrias tóxicas, a sitios de disposición de residuos o a áreas de desmoronamiento, etcétera).
- *Tenencia insegura e ilegalidad*: Otro de los atributos centrales de estos barrios es la falta de documentación formal que otorgue derecho de tenencia de las viviendas a los ocupantes, así como también el incumplimiento con los planes de uso del suelo, en muchos casos por estar emplazados en tierras reservadas para fines no residenciales o no urbanos.
- *Pobreza y exclusión social*: La pobreza, ya sea considera como bajos ingresos o como falta de capacidades, también es otro de los factores centrales de estas áreas, aunque no sea vista como una característica inherente de los barrios marginales, sino como una de las causas y también como consecuencia, porque limita el desarrollo humano y social. Por otra parte, estos barrios son áreas de exclusión social, a menudo percibidas como peligrosas por el resto de la sociedad, con altos niveles de delincuencia y otros factores de fragmentación social. En algunos casos están asociados a ciertos grupos vulnerables de población (inmigrantes recientes, desplazados internos o minorías étnicas).
- *Tamaño mínimo*: Algunas definiciones establecen una cantidad mínima de población para definir a estos barrios o asentamientos (UNHABITAT, 2003: 11).

Si bien estas son características comunes de estos barrios en muchos países, este estudio destacó que resulta difícil llegar a un acuerdo sobre una única definición operativa por las siguientes razones:

- Son demasiado complejos para ser definidos de acuerdo con un solo parámetro.
- Es un concepto relativo a cada contexto y lo que es considerado como un barrio pobre en una ciudad puede ser considerado como adecuado en otra ciudad (incluso en un mismo país).

- Las variaciones locales entre estos barrios son demasiadas amplias para definir criterios de aplicación universal.
- Estos barrios cambian rápido para establecer criterios válidos para un período razonable de tiempo (UNHABITAT, 2003: 11).

Por este motivo, este estudio, si bien reconoció la multidimensionalidad del problema, adoptó una definición restringida, limitada exclusivamente a las características físicas y legales de estos barrios, y excluyó las dimensiones sociales y culturales, más difíciles de unificar criterios similares entre los diferentes países. Esta definición identificó las siguientes características comunes:

- Acceso inadecuado al agua potable;
- Acceso inadecuado a servicios de saneamiento y otras infraestructuras;
- Mala calidad estructural de la vivienda;
- Hacinamiento;
- Tenencia insegura de la residencia (UNHABITAT, 2003: 12).

Los indicadores antes señalados pueden ser dimensionados en el caso de la Argentina a través de variables similares del CNPHYV; sin embargo, por la forma en que se construyen estos datos, solo es posible cuantificarlos de manera desagregada y no georeferenciados en cada ciudad para identificar en el espacio urbano su correlación, lo que permitiría identificar en el territorio de manera indirecta las villas y asentamientos. Al no existir esta posibilidad, la caracterización y el dimensionamiento del problema se restringe a un relevamiento directo en el terreno.

La ONG TECHO,⁸ a partir de su Centro de Investigación Social creado en el 2012 con el objetivo de medir, monitorear y generar información sobre los barrios informales del país, está realizando un relevamiento de asentamientos informales basado en una encuesta realizada por voluntarios. En 2013 culminaron un estudio sobre la situación de la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Córdoba, el Gran Rosario, el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, el departamento Capital de la provincia de Misiones y parte de la provincia de Salta (Orán, Rosario de la Frontera, Gran

⁸ TECHO es una ONG de base religiosa (católica) con presencia en varios países de América Latina originada en los años noventa en Chile, y que sobre la base del voluntariado, realiza acciones solidarias en asentamientos informales.

Salta y Tartagal), referido a la localización geográfica y ciertas características sociourbanas de los asentamientos informales de estas provincias y localidades. Para la realización de este estudio (que actualmente continúa en otras provincias) se creó una definición operativa y se definieron tres tipos de asentamientos informales (tabla 1).

Tabla 1. Definición operativa y tipos de asentamientos informales de la ONG TECHO

Definición operativa	Tipos
<p>Un conjunto de un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni con acceso regular a al menos dos de los servicios básicos: red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal.</p>	<p>Asentamientos:</p> <p>Se caracterizan por ser barrios cuyos conjuntos de viviendas, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad formal. Estos fueron conformados a través de diversas estrategias de ocupación del suelo, presentan un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. Los terrenos se encuentran, en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas, respetando el trazado de las calles. En muchos casos se reservaron lugares para equipamiento y espacios verdes. La densidad poblacional es menor que en las villas.</p>
	<p>Barrios Populares Informales:</p> <p>Se caracterizan por ser conjuntos de viviendas que presentan diferentes grados de precariedad, que si bien tienen características muy similares a las de un asentamiento, tanto en las carencias de servicios básicos, en la situación dominial irregular en la tenencia del suelo como en la búsqueda de mantener la trama urbana de la ciudad formal, fueron barrios originados con intervención del Estado, generalmente a partir de loteos.</p>
	<p>Villas:</p> <p>Se caracterizan por ser barrios cuyos conjuntos de viviendas, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, conforman una trama urbana irregular, es decir, no son barrios amanzanados. Fueron conformadas a través de diversas estrategias de ocupación del suelo y se caracterizan por presentar deficiencias en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. No cuentan con suficiente infraestructura de ciudad, como espacios verdes o de recreación, calles en donde puedan circular automóviles, equipamiento público, paradas de colectivo, entre otros. Son barrios a las cuales se accede por medio de pasillos estrechos, y tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. Presentan una alta densidad poblacional y generalmente se encuentran localizadas cercanas a centros de producción y de consumo, y en terrenos cercanos a vías del ferrocarril y cursos de agua.</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de TECHO (2013: 164-165).

En los cuatro municipios del AMGR solo existen hasta ahora registros parciales, realizados tanto por los gobiernos municipales como por el gobierno provincial, generados sobre todo a partir de la regularización de las situaciones informales de la ocupación del suelo; sin embargo, como ya se ha señalado, este único criterio de intervención conlleva riesgos de subregistros y genera información muy limitada, ya que solo se identifican las parcelas comprometidas y algunos datos generales de los hogares implicados, que resultan poco comparables y que rápidamente entran en desuso por la dinámica de las intervenciones sectoriales que se realizan en estos barrios. En el apartado siguiente se hablará más en detalle de esto.

Los criterios metodológicos adoptados

Ante esta situación y frente a la imposibilidad material de realizar un relevamiento directo de la problemática, desde una perspectiva de cierta integridad, esta investigación decidió realizar una aproximación al problema por diferentes vías. En primer lugar, se analizó de manera desagregada los datos del censo, luego se tomó como base el registro de expropiaciones más completo y actualizado realizado por el gobierno provincial a partir de su intervención en la problemática y después se completó esta información mediante un método indirecto: la interpretación del territorio basado en fotos satelitales. Una vez identificadas todas aquellas áreas que tuvieron un origen informal y que aún permanecen con algunas de las carencias como las antes señaladas, se procedió a realizar un cálculo de densidad promedio, con el objetivo de dimensionar aproximadamente los hogares y la población afectada.

Este criterio asume que todo asentamiento informal, desde su origen mismo comienza a ser objeto de diferentes tipos de intervenciones sectoriales por parte del Estado (ver apartado siguiente), por las cuales se van resolviendo diferentes aspectos parciales de la problemática, en muchos casos de manera precaria y que por lo tanto, todos ellos presentan carencias en diferentes dimensiones y que mientras ellas no sean resueltas de manera integrada hasta un umbral básico de satisfacción de necesidades, continúan siendo considerados como un hábitat precario, por más que, por ejemplo, se haya resuelto parcialmente el problema jurídico de la ocupación del suelo o de la precariedad habitacional extrema, o del saneamiento y vías accesibilidad.

Los resultados obtenidos hasta ahora son provisionales, sujetos a una segunda etapa de profundización del estudio, que contempla la caracteri-

zación de cada caso en particular, mediante análisis más detallados de los registros públicos existentes, entrevistas a técnicos de organismos públicos que disponen de conocimientos empíricos de muchos casos y registros de campo de los casos más complicados de desentrañar.

Las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Gran Resistencia (AMGR)

El AMGR es una de las áreas metropolitanas de la Argentina donde este problema adquiere mayor relevancia, tanto en lo cuantitativo (en términos proporcionales en relación con el total de la población) como cualitativos (por el grado de necesidades insatisfechas en relación con las de otras regiones del país).

En el CNPHYV del 2010, el AMGR tenía 385.726 habitantes, de los cuales el 75,4% de ellos estaban concentrados en el municipio de Resistencia, que es la capital provincial y los restantes en los otros tres municipios que la conforman. De los 109.184 hogares que habitaban el AMGR en el 2010, el 18,6% declaró en ese censo habitar una vivienda bajo régimen de tenencia informal; un 21,3% habitaba una vivienda deficitaria; 22,5% padecía de hacinamiento; el 12,7% se abastecía de agua para beber y cocinar fuera de la vivienda y el 52,7% no disponía de desagüe cloacal a red pública (tabla 2).⁹

⁹ Es importante señalar que el régimen de tenencia de la vivienda se obtiene en el censo a través de una consulta y que en muchos casos los entrevistados responden formas de tenencia formal por disponer de un comprobante de tenencia precaria que otorga el estado provincial para la gestión de conexión de servicios básicos de agua potable y luz eléctrica.

Tabla 2. Principales indicadores de precariedad habitacional. Municipios del AMGR. 2010

	Población 2010		Total de hogares	Con tenencia de agua fuera de la vivienda		Sin desagüe cloacal a red pública		Con régimen de tenencia informal*		Con hacinamiento (más de 2 personas por cuarto)		En vivienda deficitaria**	
Barranqueras	54.698	14,2%	14.777	2.028	13,7%	11.592	78,4%	3.835	26,0%	3.836	25,2%	3.537	23,9%
Fontana	32.027	8,3%	8.282	1.641	19,8%	6.195	74,8%	1.595	19,3%	1.596	30,9%	2.570	31,0%
Puerto Vilelas	8.278	2,1%	2.344	464	19,8%	942	40,2%	545	23,3%	545	30,4%	658	28,1%
Resistencia	290.723	75,4%	83.781	9.771	11,7%	38.848	46,4%	14.305	17,1%	14.305	20,9%	16.463	19,7%
AMGR	385.726	100%	109.184	13.904	12,7%	57.577	52,7%	20.280	18,6%	20.281	22,5%	23.228	21,3%

(*) Incluye Propietario solo de la vivienda, Ocupante por préstamo y Otra situación.

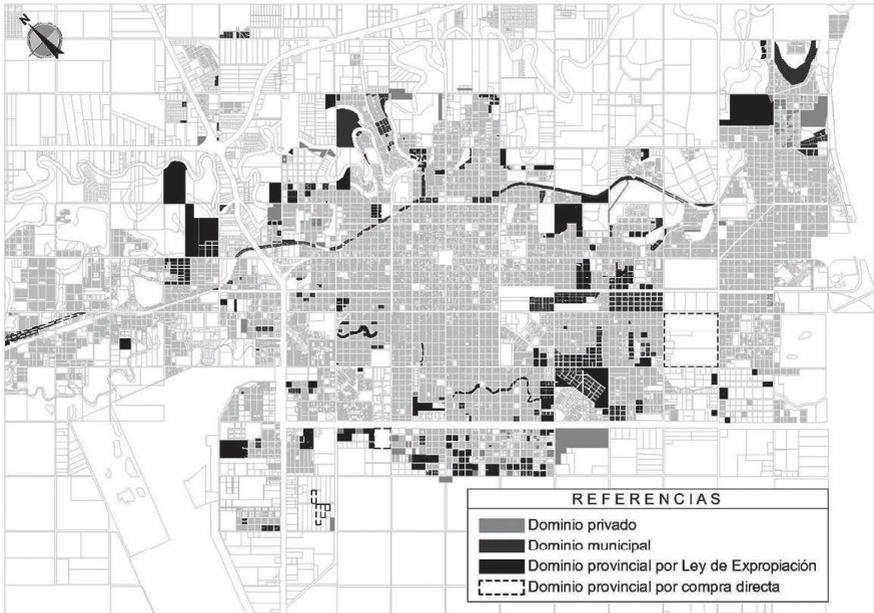
(**) Incluye Casa tipo B, Rancho, Casilla, Pieza en inquilinato, Pieza en hotel familiar o pensión, Local no construido para habitación y Vivienda móvil.

Fuente: elaboración Barreto a partir de la Base de Datos REDATAM, CNPHYV, 2010 (INDEC).

En el año 2008, al asumir un gobierno provincial de signo peronista tras doce años de gestión radical, se creó un programa provincial que fue denominado “Territorio Urbano”, dependiente del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) cuyo objetivo era brindar apoyo a los gobiernos municipales para la planificación urbana y ocuparse de la problemática de los asentamientos informales de la provincia. Si bien no dispuso de muchos recursos para tal fin, al menos sistematizó la información disponible hasta entonces de todos los asentamientos de origen informal registrados a partir de presentar algún problema dominial de suelo en el AMGR, según estuvieran asentados en tierras de dominio privado, público provincial o público municipal. Esa sistematización arrojó la existencia de 180 asentamientos informales en el AMGR y se elaboró un mapa con la localización de los mismos (figura 1).¹⁰

¹⁰ Un antecedente de sistematización de esta información lo realizó en el año 2002 el programa provincial FO.CO. (Fortalecimiento comunitario), en conjunto con el Plan Tierras, orientado a la regularización dominial y mejoramiento habitacional (scr-stoysp, 2003).

Figura 1. Barrios originados como villas y asentamientos del AMGR según dominios del suelo 2008



Fuente: elaboración Cerno con base en mapa del Programa Territorio Urbano, IPDUV, Chaco.

Sobre la base de esta identificación parcelaria y teniendo en cuenta que no se realizó un censo específico de la población residente en estos asentamientos, integrantes del equipo de investigación del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (IIDVI-FAU-UNNE), aplicaron una técnica indirecta de conteo de viviendas por medio de fotos satelitales (Barreto, Alcalá, Benítez, Depetris y Kiszka, 2012), utilizada en otros países también (Ministerio das Cidades, 2010), que relevó la existencia de 28.497 viviendas precarias en dichos asentamientos. Si se omite la problemática de los hogares allegados (que a través de este método no se puede detectar) y se establece un promedio de 4 personas por vivienda, se pudo estimar aproximadamente la

presencia de 113.988 habitantes en estos asentamientos informales en 2010, equivalente al 30% de la población urbana total del AMGR, según los resultados del Censo 2010. La superficie total de los 1155 polígonos dominiales que los contenían alcanzaba a las 1055 ha. Lo que arrojaba una densidad promedio de 108 habitantes por hectárea en villas y asentamientos. Este era el panorama aproximado entre 2008 y 2010.

La evolución del problema

Es muy difícil establecer algún origen a este problema, ya que los asentamientos informales prácticamente acompañaron desde los inicios el crecimiento de este conglomerado urbano, ya que desde que comenzó como cabecera de puente para ingresar al interior chaqueño a finales del siglo XIX (1878) (Bruniard y Bolsi, 1975), esta población ha estado signada por la precariedad habitacional. Sin embargo, la conformación de las primeras villas miserias, tal como se ha conceptualizado al inicio, datan de mediados del siglo pasado, más específicamente a inicios de la década del sesenta, cuando comenzó a aclararse el proceso de urbanización regional y se produce un “estallido” de Resistencia (Bolsi, 1985).

Al analizarse en detalle la evolución de los datos censales desde 1947 hasta 2010 (tablas 3 y 4; figura 2) puede observarse que el crecimiento del AMGR se aceleró a partir del censo de 1970, en correlación con la aceleración del crecimiento de la población provincial y de la población urbana en particular. Los factores que explican esta situación son, por una parte, la disminución del proceso de expulsión de población provincial hacia los principales centros urbanos del país, y en segundo lugar, el inicio de una de las primeras crisis importantes de la producción agrícola provincial, asociada a la pérdida del precio internacional del algodón (Mignone, 2004). Desde esa época se aceleró el proceso de urbanización provincial y especialmente el crecimiento del AMGR. El despoblamiento del campo fue constante desde 1960 en adelante y aumentó sobre todo a partir de la década del noventa.

Tabla 3. Evolución de la población urbana y rural del Chaco y el AMGR. 1947-2010

	Población						
	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
AMGR	64.700	105.552	142.848	220.104	292.287	359.590	385.726
Chaco - población total	430.555	543.331	566.613	701.392	839.677	984.446	1.055.259
Chaco - población urbana	129.629	205.463	266.487	426.844	575.913	784.695	892.688
Chaco - población rural	300.926	337.868	300.126	274.548	263.764	199.751	162.571

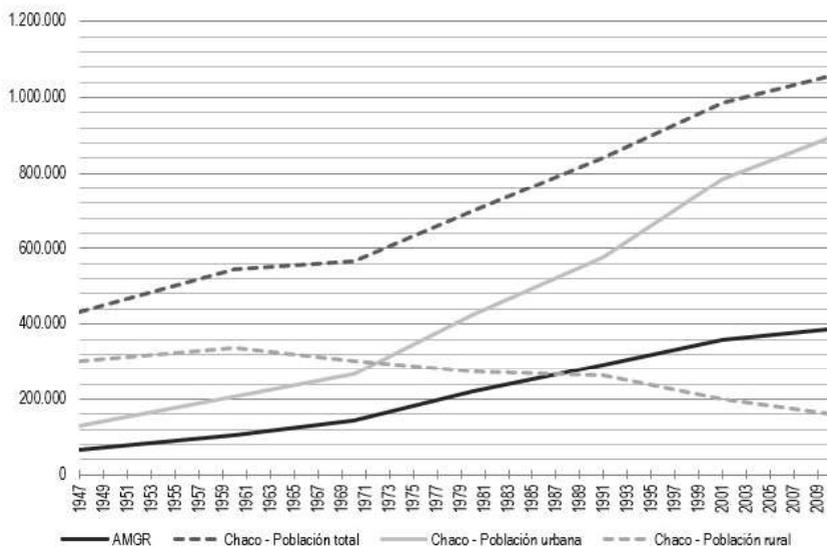
Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogar y Vivienda.

Tabla 4. Ritmo de crecimiento de la población urbana y rural del Chaco y el AMGR. 1947-2010

	Tasa de crecimiento					
	1947/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2001	2001/2010
AMGR	36,9	30,0	42,6	25,6	20,6	7,8
Chaco - población total	17,8	4,2	21,3	16,3	15,9	7,7
Chaco - población urbana	34,8	25,9	46,3	27,0	30,7	14,3
Chaco - población rural	8,9	-11,8	-8,9	-3,6	-27,6	-22,8

Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogar y Vivienda.

Figura 2. Evolución de la población urbana y rural del Chaco y el AMGR. 1947-2010



Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogar y Vivienda.

Fue en las décadas del 60 y del 70 que se conformaron las principales villas miserias históricas del AMGR. De entonces data la ocupación progresiva de las vías del desactivado Ferrocarril Santa Fe, que dio origen a una sucesión de villas serpenteantes que atraviesan por el noreste todo el largo del área metropolitana, desde el municipio de Fontana, pasando por Resistencia, hasta la zona portuaria de Barranqueras (Cocato, 2006).

De esa época data también el origen del barrio Toba, compuesto de población aborigen de la etnia Qom, migrante del campo a la ciudad. Si bien este barrio fue luego regularizado por una operatoria habitacional, su posterior pauperización y crecimiento poblacional dio origen a varios otros asentamientos informales aledaños (Ebel y Fernández, 2015).

La gran inundación de 1982-1983 también generó una importante expulsión y movilidad de población pobre desde zonas periféricas bajas de la ciudad hacia suelos más aptos sin infraestructuras, que dio origen a varias

villas importantes de la ciudad, como Vargas II, J. B. Alberdi, Nazaret y San Valentín (Barreto, 1993).

Hasta inicio de los años noventa, numerosas villas también se desarrollaron gradualmente a través de la ocupación de tierras no aptas para la urbanización, como los bordes de lagunas y ríos. La ocupación de varios tramos de la cuenca del Riacho Arazá, cuyo cauce fue modificado por la urbanización, dio origen a otra serie de villas lineales que atraviesan el suroeste del AMGR.

El despoblamiento del campo se aceleró especialmente a partir de la década del noventa, como consecuencia de las transformaciones de la estructura rural que produjeron las políticas neoliberales con el avance del cultivo de la soja y de la mecanización agrícola (Barreto, 2011). Esta década quedó signada no solo por el acelerado crecimiento de los asentamientos informales, sino en particular por el cambio en sus formas de generación; es que a partir de mediados de esa década comenzaron a surgir las primeras ocupaciones organizadas de tierras. La toma masiva de las tierras del Ejército argentino, conocida como “La Rubita”, ubicada al sur de Resistencia, en el límite con el municipio de Barranqueras, ocurrida en 1997, que fue reprimida y culminó con un desalojo parcial de los ocupantes, significó para algunos autores un punto de inflexión en el proceso, dado que fue realizada por un grupo social que se organizó previamente para ocupar esta porción de tierra, que se encontraba vacante y en desuso dentro de la ciudad, para dar origen a uno de los asentamientos informales actuales más importantes del AMGR (Benítez, 2002). Esta modalidad se intensificó de la mano del crecimiento de las organizaciones de desocupados “piqueteras” hasta llegar a un pico durante la crisis de 2001-2002, en la que se produjo una cantidad importante de ocupaciones (Barreto, 2011), para luego continuar de manera menos acelerada, en coincidencia en muchos casos, con los períodos electorales.

Sin embargo, si se analiza la evolución de la diferencia intercensal absoluta entre estos censos (tabla 5), puede observarse que el crecimiento del AMGR a partir 1970 no se explica solo por la incidencia del proceso migratorio de la población rural empobrecida, sino también por una migración procedente de otros centros urbanos provinciales y especialmente por la reproducción intraurbana de la población de la propia AMGR, entre la que se encuentra la reproducción de población pobre que han generado nuevos asentamientos informales, como han analizado otros autores (Mignone, 2004; Attias, 2007; Benítez, 1998).

Tabla 5. Diferencia intercensal absoluta de la población urbana y rural del Chaco y el AMGR 1947-2010

	Diferencia intercensal absoluta					
	1947/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2001	2001/2010
AMGR	40.852	37.296	77.256	72.183	67.303	26.136
Chaco - población total	112.776	23.282	134.779	138.285	144.769	70.813
Chaco - población urbana	75.834	61.024	160.357	149.069	208.782	107.993
Chaco - población rural	36.942	-37.742	-25.578	-10.784	-64.013	-37.180

Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogar y Vivienda.

Las políticas implementadas

Han existido a través del tiempo distintas formas de abordaje del problema de las villas y asentamientos del AMGR e infinidad de acciones puntuales por parte de distintos organismos del gobierno provincial y de los gobiernos municipales. Para sistematizarlas, es posible agruparlas al menos en tres tipos, enumeradas de acuerdo con el orden de importancia que han tenido: regularización dominial y parcelaria, mejoramiento de barrios y de viviendas, y desalojos o relocalizaciones. Estos últimos, si bien existieron casos destacables, no serán analizados porque requieren un análisis y un tratamiento más detallados que exceden los límites de este trabajo.

Regularización dominial y parcelaria: Este tipo de intervención es uno de los más utilizados y el que ha prevalecido a través del tiempo, tanto en el nivel provincial como en los municipales. Consiste en la intervención del Estado para resolver el conflicto de la propiedad de suelo cuando una parcela o porción de tierra es ocupada de manera irregular por hogares de bajo recursos y para garantizar la permanencia de los ocupantes en el predio en cuestión. La intervención del Estado se desencadena básicamente a partir de la denuncia de ocupación por parte de un propietario del suelo afectado o por pedido de los ocupantes para regularizar su situación.

Este tipo tiene dos modalidades básicas: la compra directa y la expropiación. La primera se da cuando el Estado negocia con el propietario de manera directa la compra del predio, como cualquier transacción inmobiliaria, con el

fin regularizar la situación jurídica de los ocupantes. Esta modalidad de solución es poco frecuente, pero suele darse en casos especiales. La segunda es la más habitual, se basa en la actual Ley Provincial de Chaco N° 2289, sancionada en 1978 durante la dictadura militar, en alineación con la Ley nacional N° 21499 de igual tenor, que establece los procedimientos a seguir para la expropiación de un bien privado por parte del Estado con fin de utilidad pública. Este régimen establece principios que legitiman el derecho de propiedad privada del suelo, protegen al propietario afectado y hacen responsable al Estado de resarcir ese derecho mediante indemnización, que se corresponde con el valor de la propiedad, como si se tratara de una compra. Sin embargo, todos los pasos judiciales a cumplirse hacen de un proceso de expropiación una larga tramitación que lleva muchos años de resolución definitiva, con conveniencias para propietarios y ocupantes, y con dudosos beneficios para el Estado.

Mediante esta modalidad, el propietario queda resguardado porque la ley establece que la valuación debe realizarse recién al momento de la sentencia, sin considerar la valorización o plusvalía que el propio Estado o habitantes cercanos pudieron haber generado a partir de inversiones en infraestructura o equipamiento social en el predio en cuestión y en su entorno inmediato. Los ocupantes, por su parte, iniciado el proceso de expropiación (a través de una ley particular) se resguardan del desalojo y pueden obtener luego certificados de tenencia precaria que les habilita a gestionar conexiones de servicios básicos como agua potable y luz eléctrica. La obtención de estos servicios representa el primer paso en la consolidación precaria de una ocupación. A partir de su obtención, los ocupantes construyen progresivamente sus viviendas precarias, en muchos casos en suelos no aptos y carentes de infraestructuras, sin asistencia técnica de ningún tipo y fuera de las normas de construcción establecidas. A través de este mecanismo el conflicto del suelo entra en un largo *impasse* que contribuye a que las villas y asentamientos vayan consolidándose como hábitat precario a través del tiempo.

Esta modalidad se intensificó a finales de los años noventa, cuando se aceleraron las ocupaciones masivas y fue la herramienta más importante utilizada por los gobiernos provincial y municipales para intervenir en el problema, al grado de generarse una cultura de negociación entre el poder político de turno, los ocupantes y los propietarios, con importantes implicancias “clientelares” (Magnano, 2005; Barreto, 2005, 2011). Todo proceso de expropiación se inicia por la Cámara de Diputados de la Provincia, a través de la presentación de un proyecto de ley de expropiación por parte de algún diputado, que una vez obtenida sanción favorable, es asignado al Poder Ejecutivo para su implementación

y tramitación en los fueros judiciales correspondientes. A mediados de los años noventa se creó un programa provincial que duró algunos años, denominado “Plan Tierras”, que tenía por objetivo ocuparse de los procesos de regularización dominial. Este programa dio inicio a 1457 regularizaciones (Magnano, 2005). Con posterioridad, pasó a ocuparse de esto el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV); al efecto, en el 2001 implementó un programa provincial denominado “Regularización dominial y saneamiento integral del hábitat”, del cual no se tiene datos de su impacto. Desde entonces y hasta 2012 fue este organismo el responsable de ocuparse de este proceso. A partir de 2013 ha quedado en manos del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial. Hasta mediados del 2015 la legislatura había generado aproximadamente 180 leyes de expropiaciones en el AMGR, la primera de ella data 1973, con un fuerte incremento a partir de finales de la década del noventa. Cabe consignar que las leyes particulares caducan a los dos años si no siguen los pasos estipulados, lo cual se subsana con el desalojo o una nueva ley de prórroga.

Mejoramiento de barrios y de viviendas: Este tipo de intervenciones data su inicio en los años noventa con los nuevos programas de los organismos de créditos al desarrollo (como el BID y el BM) en el marco de la Reforma del Estado, destinados a la atención de la pobreza (Barreto, 2008, 2012). Sin embargo, aquí también existieron distintas modalidades, que podría subdividirse en dos tipos: los programas de financiamiento internacional y los de financiamiento nacional, provincial o municipal.¹¹

De los primeros, el más importante, de mayor integralidad y de mayor inversión es el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), financiado por el BID. Este programa comenzó a implementarse en el AMGR en 1997 y entre sus requisitos de implementación establece que la situación dominial del suelo se encuentre en vías de solución, ya sea en posesión pública o de los propios beneficiarios. Tuvo dos etapas de intervención, en la primera, intervino de manera focalizada en distintos barrios de los municipios de Resistencia y Fontana, en los que atendió a un total de 2709 hogares (Rogmanoli, 2008) y en la segunda etapa, a partir del 2007, está interviniendo en un área urbana del sur del AMGR, compuesto de varios barrios en diferentes situaciones de precariedad. Este programa se orientó en la Etapa I al mejoramiento urbano, a través de la

¹¹ A inicios de la década del setenta, y con posterioridad al período de la dictadura militar (1976-1982), el arquitecto Víctor Pelli y su equipo llevaron adelante desde la Universidad Nacional del Nordeste algunos proyectos experimentales que anticiparon este tipo de intervenciones en el AMGR.

provisión de infraestructuras básicas con conexión domiciliaria, la provisión de un núcleo sanitario completo por vivienda deficitaria, la regularización de situaciones de dominio, acciones de mitigación ambiental y consolidación de espacios públicos y en la segunda etapa fue similar, pero no realiza acciones dentro de los terrenos (*intralotes*), sino solamente en el espacio urbano público.

Entre los programas de financiamiento internacional caben mencionar algunas acciones habitacionales minoritarias financiadas por el BM, en el marco del Programa de Protección contra las Inundaciones (PPI), que opera en el AMGR desde 1995 y que en su segunda etapa se denominó Programa de Prevención de Inundaciones y Drenajes Urbanos (PIDU). Este programa construyó en la primera etapa 78 viviendas y en la segunda 129 viviendas, destinadas a poblaciones de asentamientos informales localizados en áreas inundables o que debían ser relocalizados por obras estructurales de drenaje urbano (Moglia y Puntel, 2015).

Desde mediados de los años noventa, con la creación del Sistema Nacional de la Vivienda (Ley 24464 de 1995) que descentralizó a las provincias los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y hasta el inicio de la Política Federal de Vivienda en 2003, que recentralizó nuevamente las acciones habitacionales bajo la esfera nacional (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014), existieron un par de programas provinciales y una unidad ejecutora de la municipalidad de Resistencia que promovieron acciones focalizadas en distintos barrios, que por la magnitud de las soluciones implementadas, puede decirse que no pasaron de ser experimentales y con escasos impactos en la modificación del problema. Los programas provinciales fueron el FO.CO. –Fortalecimiento Comunitario– (80 soluciones) dependiente de la entonces Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos del gobierno provincial, que proveyó a los hogares destinatarios un módulo habitacional básico de 18 m² que contenía una habitación, un baño y una cocina (SCI-STOYSP, 2003), y el de Ayuda Mutua y/o Esfuerzo Propio, del IPDUV (sin datos) destinado a la provisión de materiales y asistencia técnica a los hogares en villas y asentamientos en procesos de regularización. Por su lado, la Unidad Ejecutora de Tierras de la municipalidad de Resistencia entre 1996 y 2000 ejecutó 623 viviendas a través de intervenciones en asentamientos informales, como el caso del Barrio Mariano Moreno. Otro programa provincial que entre 1995 y 2003 se dedicó a construir viviendas en urbanizaciones nuevas, pero dirigido a mejorar la situación habitacional de hogares que habitaban en villas y asentamientos fue el AIPO; este programa construyó 2006 viviendas mínimas en el AMGR en este período (Magnano, 2005).

Con el comienzo de la Política Federal de Vivienda se intensificaron las soluciones para este sector social, hubo tres programas nacionales que tuvieron impacto en villas y asentamientos del AMGR, el más importante en magnitud fue el Mejor Vivir, que en el período 2003-2007, ejecutó en el AMGR 4350 soluciones. Este programa en la provincia de Chaco fue adaptado por el IPDUV para la atención de asentamientos urbanos informales, mediante la provisión de módulos mínimos de dormitorios, baño o baño y cocina, sin contemplar ningún otro tipo de mejoramiento urbano. El otro programa nacional que le siguió en magnitud fue el Solidaridad Habitacional, el cual, en el período 2003-2007 ejecutó en el AMGR 1251 soluciones, consistentes en viviendas nuevas de 42 m² con infraestructura básica completa. Si bien este programa tuvo la impronta de construir urbanizaciones nuevas, en muchos casos fue dirigido a mejorar la situación habitacional de hogares que habitaban en villas y asentamientos del AMGR. Estos dos programas federales fueron ejecutados por empresas constructoras bajo la modalidad tradicional “llave en mano”. El tercer programa fue el Emergencia Habitacional, de modalidad similar al Solidaridad, pero ejecutado por cooperativas de trabajo constituidas por organizaciones de desocupados. Este programa tuvo muy bajo impacto, en el período 2003-2007 ejecutó en el AMGR apenas 130 soluciones, consistentes en viviendas nuevas de 42 m² con infraestructura básica completa en dos asentamientos de Resistencia (Barreto y otros, 2014).

Entre 2008 y 2012 el Programa Provincial de Planificación Física “Territorio Urbano”, dependiente del IPDUV, llevó adelante también acciones de regularización dominial y parcelaria en villas y asentamientos del AMGR. A partir de 2013 este programa fue absorbido por la creación Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial del Chaco (MDUYT-Chaco), que cuenta con una Subsecretaría de Regularización Dominial, a través de la cual se llevaron adelante a partir de entonces, acciones de regularización dominial y parcelaria en el AMGR.

Tabla 6. Soluciones provistas por programas y acciones en villas y asentamientos del AMGR

Programa / acciones	Organismo	Soluciones	
		Tipo	Cantidad
Expropiaciones (1973-2015)	Cámara de Diputados-Chaco	Leyes que inician procesos de regularización dominial villas y asentamientos	180 leyes
PROMEBA I (1997-2007)	IPDUV-Chaco	Mejoramiento urbano básico y provisión de núcleo sanitario	2709 hogares
PROMEBA II (2007-2015)	IPDUV-Chaco	Mejoramiento urbano básico	8776 hogares
AIPO (1995-2003)	IPDUV-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa	2006 viviendas
PPI (1998-2001)	Sub Unidad de Obras y Programas Especiales (SUOPE)-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa (por Ayuda Mutua)	425 viviendas
Plan Tierra (1995-2003)	Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos-Chaco	Regularización dominial y parcelaria	1457 parcelas
FO.CO. (2001-2003)	Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos-Chaco		80 viviendas
Ayuda mutua y/o esfuerzo propio (2001-)	IPDUV-Chaco	Provisión de materiales y asistencia técnica	Sin datos
Unidad Ejecutora de Tierras (1996-2000)	Municipalidad de Resistencia	Regularización dominial y parcelaria y viviendas mínimas con infraestructura básica completa	623 parcelas y viviendas
PIDU (2008-2015)	Sub Unidad de Obras y Programas Especiales (SUOPE)-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa	207 viviendas
Mejor Vivir (2003-2007)	IPDUV-Chaco	Módulos mínimos de dormitorio y baño o baño y cocina, sin mejoramiento urbano	4350 módulos básicos
Solidaridad Habitacional (2003-2007)	IPDUV-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa	1251 viviendas
Emergencia Habitacional (2003-2007)	IPDUV-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa (por cooperativas de trabajo)	130 viviendas
Territorio Urbano (2008-2012)	IPDUV-Chaco	Regularización dominial y parcelaria	Sin datos
Subsecretaría de Regularización Dominial	IPDUV-Chaco	Regularización dominial y parcelaria	Sin datos

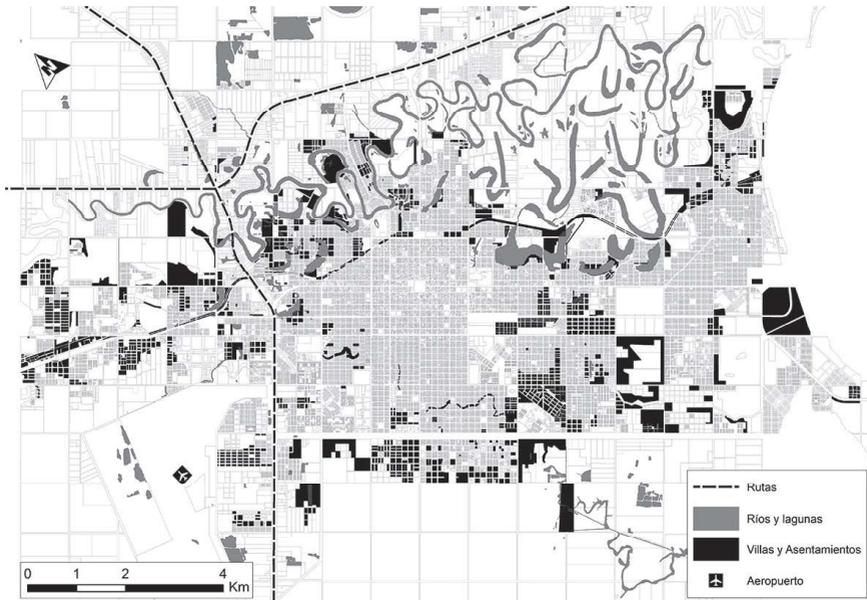
Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de Barreto y otros (2014); Romagnoli (2008); Magnano (2005) y sci-stovsp (2003).

Si bien es significativo el volumen de las diferentes intervenciones reseñadas en la tabla 6, es importante destacar que ellas, en general, no implicaron una transformación sustancial en la calidad del hábitat precario de las villas y asentamientos intervenidos, sino más bien paliativos que mitigaron la precariedad extrema de estos barrios. Sin dudas que es importante que la mayoría de ellos hayan iniciado procesos de regularización dominial y en muchos casos también la regularización del trazado urbano, ya que esto facilitó a los hogares la obtención de servicios básicos como el agua potable y la luz eléctrica; también es importante que algunos barrios hayan realizado mejoramientos urbanos y de viviendas básicos, sin embargo, en general, todos los barrios del AMGR que se originaron como asentamientos informales, aún permanecen con importantes rasgos de precariedad habitacional y de segregación social, debido a la sectorialidad de estas políticas implementadas, las cuales no han promovido una integralidad de acciones conducentes a una meta satisfactoria de hábitat digno.

La situación en 2015 de las villas y asentamientos del Área Metropolitana de Gran Resistencia (AMGR)

De acuerdo con el Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH) que ha implementado recientemente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial del Chaco, en el 2015 se identificaron 280 asentamientos informales en el AMGR. Sin embargo, estos aún no fueron georeferenciados por este organismo. Para actualizar el estudio realizado en 2008, en este trabajo se ha procedido a identificar, mediante la técnica antes utilizada de interpretación de fotos satelitales, los asentamientos informales recientemente conformados y se los agregó al relevamiento anterior; con esta identificación se elaboró un nuevo mapa de localización actualizado al 2015 (figura 3). En 2008 se habían identificado 1155 polígonos dominiales que contenían las 180 villas y asentamientos del AMGR, que se decía había por entonces y que alcanzaban a una superficie total de 1055 hectáreas. Lo que arrojaba una densidad promedio de 108 habitantes por hectárea en villas y asentamientos. De acuerdo con este nuevo relevamiento indirecto, se identificaron 1332 polígonos, que alcanzan una superficie de 1216 hectáreas.

Figura 3. Barrios originados como villas y asentamientos del AMGR. 2015



Fuente: elaboración Cazorla, Cerno y Puntel, sobre la base de foto satelital.

Ante la imposibilidad de realizar un conteo de las viviendas existentes dentro de estos polígonos (como se hizo anteriormente), se ha procedido a realizar un análisis por densidad promedio de población a partir tres casos. Como caso de densidad alta se tomó una villa denominada Vargas II, como caso de densidad media se tomó el asentamiento de La Rubita y como caso de densidad baja se tomó un asentamiento del municipio de Fontana, surgido de una ocupación ocurrida en el 2008.

Villa Vargas II (densidad alta)

La villa Vargas II está ubicada al nordeste de la ciudad de Resistencia, en una zona vinculada con el sistema lacustre del río Negro. Surgió próxima a Villa Prosperidad, que es una de las villas de históricas de la ciudad, conformada sobre la traza de la antigua vía de ferrocarril Santa Fe, que funcionó entre 1907 y 1958. Sobre esta traza abandonada se generó un largo cordón de informalidad,

que atraviesa todo el AMGR, desde la localidad de Fontana hasta Barranqueras, solo interrumpido por algunas intervenciones y en el área central de Resistencia.

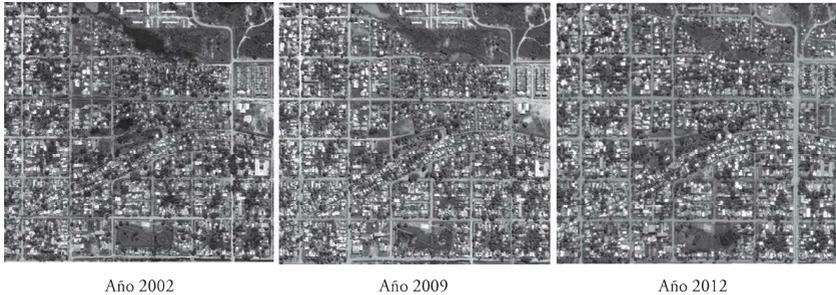
Esta villa se originó por el traslado de población afectada por las inundaciones de los ríos Paraná y Negro durante 1982-1983. Inicialmente se encontraba aislada del resto de la ciudad por las lagunas que predominan en la zona y por grandes infraestructuras, como la vieja traza del ferrocarril y los terraplenes de las defensas contra las inundaciones del río Negro, construidos durante aquella inundación (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014).

Desde hace algunos años, la zona cuenta con dos vías consolidadas de acceso, mediante las que se establece la comunicación con el resto de la ciudad. Una de ellas es una avenida pavimentada, que mejoró la accesibilidad al área; se encuentra servida por la red de agua potable y de energía eléctrica, y cuenta con una red cloacal cercana. También dispone de equipamientos sociales cercanos. En los últimos años, el área tuvo un importante proceso de ocupación y desarrollo a partir de la construcción de distintos barrios de vivienda financiados por el Estado. La cercanía a estas redes, a equipamientos sociales y al centro de Resistencia, le dio a la villa una dinámica de crecimiento acelerada que incrementó su densidad y se expandió a predios inundables aledaños. En 2013 contaba con unas 600 familias.

Desde el inicio la villa se ha configurado con un trazado urbano irregular, producido de manera poco planificada mediante asentamientos sucesivos de hogares individuales con escasa organización social inicial, donde la demarcación de los terrenos y de los accesos a ellos conformaron una serie de pasillos angostos de entre 1 y 2 metros de ancho; de igual manera, la construcción de viviendas ha sido de forma no planificada.

En el año 1994 la legislatura aprobó una ley expropiación de los terrenos privados sobre los que creció la villa y desde entonces sus representantes han estado bregando por la obtención definitiva de la propiedad. En el año 2001, a través del Plan Tierras se formuló un proyecto de regularización dominial y a partir del 2004, mediante el Programa Federal Emergencia Habitacional, se construyeron en un predio cercano 16 viviendas por cooperativas de trabajo en la que participaron habitantes de la villa, que permitieron el traslado de algunas familias y la apertura de algunas calles al interior de la villa, motivo por el cual presenta aspectos diferenciales en relación con la organización espacial, la situación de tenencia de la tierra, la precariedad de las viviendas y las ocupaciones irregulares de las vías públicas trazadas.

Figura 4. Evolución de la Villa Vargas II



Fuente: elaboración Cazorla y Puntel sobre la base de Google Earth.

Asentamiento La Rubita (densidad media)

La Rubita es un asentamiento ubicado en el sudeste de Resistencia, en el límite con el municipio de Barranqueras, dentro de la Chacra 284 (64 ha), delimitada por las avenidas Castelli, Arribalzaga, Edison y España, cuya propiedad pertenece al Ejército Nacional argentino.

Su situación ambiental es de alta vulnerabilidad a las inundaciones por lluvias, ya que está ubicado en el ex valle y cauce natural del Riacho Arazá (hoy reconducido) y porque posee numerosas cavas por extracción de tierra, utilizada para la construcción de los primeros terraplenes de defensas de la ciudad durante la gran inundación de 1982-1983; además, carece de las infraestructuras necesarias de desagüe pluvial.

El asentamiento tuvo un primer origen frustrado el 16 de marzo del 1997, producto de una ocupación masiva y organizada por parte de unas 500 familias, que en pocas horas ingresaron al predio, demarcaron y armaron viviendas precarias, pero que solo pudieron permanecer en el lugar una semana, porque fueron desalojados por la fuerza pública a partir de un pedido del Ejército Argentino a la Justicia provincial.

Aquellos ocupantes sostuvieron que la ocupación se realizó a partir de saber que allí se había asentado con permiso una familia y que la propiedad de la tierra iba a ser transferida a la Municipalidad de Resistencia, para que ella le facilitara luego el acceso al suelo y les ayudara a construir progresivamente sus viviendas.

Una fracción de los desalojados aceptó la propuesta del gobierno provincial de ser futuros beneficiarios de un plan de viviendas que estaban en construcción en un barrio llamado Ciudad de Los Milagros, bien en las afueras del AMGR

(Barreto, Benítez, Fernández, Giró y Zavala, 2006), pero otra siguió reclamando esas tierras con apoyo de un sector político, y con el tiempo logró avanzar progresivamente con la ocupación.

Fue el primer asentamiento en Resistencia surgido bajo esta modalidad de ocupación (Benítez, 2002); representó un punto de inflexión en la modalidad de cómo se producían las ocupaciones en la ciudad de Resistencia, pero no solo por la organización previa, sino también por la organización regular del espacio, en el que se demarcó el terreno ocupado en lotes de dimensiones aproximadamente iguales, aunque con el tiempo, esta organización espacial fue perdiéndose con el crecimiento y la densificación del asentamiento.

Una segunda ocupación organizada se dio en octubre de 2007, realizada por un grupo de familias jóvenes *“oprimidas por la situación de no tener donde vivir”*, según sus propias palabras. En 2016 residían allí unas 1600 familias, de acuerdo con la ONG TECHO, 2016.

Los residentes cuentan hoy con servicios básicos de agua corriente y electricidad, aunque en muchos casos provenientes de conexiones informales, y padecen frecuentemente inundaciones por lluvias en sus viviendas.

Figura 5. Evolución del Asentamiento La Rubita



Fuente: elaboración Cazorla y Puntel sobre la base de Google Earth.

Asentamiento Malvinas Argentinas (densidad baja)

El asentamiento Malvinas Argentinas se ubica al norte de la localidad de Fontana, en el lote 217 de la chacra 40. Está delimitado por la Avenida 25 de Mayo, y las calles Güemes y Chubut. Sus límites naturales están conformados por el

meandro del Río Negro y la Laguna Palma. Estos condicionantes lo hacen un sitio vulnerable ante las frecuentes crecidas o inclemencias climáticas de la zona.

Su origen data del año 2010, a partir del momento en que alrededor de 150 familias de muy bajos recursos decidieron ocupar el terreno y construir viviendas muy precarias para satisfacer por esta vía sus demandas habitacionales (Diario *Norte*, 2011).

Actualmente allí residen alrededor de 300 familias de bajos recursos. El área donde se implanta se ubica sobre una de las avenidas principales de acceso de la ciudad de Fontana, la cual permite la vinculación de este sitio con el resto de la ciudad y con Resistencia. Si bien los hogares atravesaron diversos problemas para el acceso a los servicios de iluminación y de agua por red, han obtenido la tenencia precaria del suelo y los servicios básicos de agua y luz para residir allí. También han avanzado en la regularización de la situación jurídica del suelo, dado que la legislatura ha sancionado la ley de expropiación N° 5924, que los ampara transitoriamente (*Noticias del Paraná*, 2014).

La modalidad de ocupación del terreno, desde su origen, fue de manera planificada, lo que ha determinado una configuración de trazado urbano regular. Presenta similitud con el trazado de la trama urbana y mantiene los accesos y anchos de calles, imitando la demarcación de los terrenos del entorno, adaptados a la normativa urbana. Su incipiente origen, así como el trazado planificado con el que ha sido ocupado, determinan su baja densidad de ocupación.

Figura 6. Evolución del Asentamiento Malvinas Argentinas



Fuente: elaboración Cazorla y Puntel sobre la base de Google Earth.

Tabla 7. Casos de estudio de villas y asentamientos de distintas densidades del AMGR. 2015

Denominación	Tipo	Ubicación	Viviendas*	Población**	Superficie (ha)	Hab/ha
Vargas II	Densidad alta	Chacra 192 (Resistencia)	128	512	3,05	168
La Rubita	Densidad media	Chacra 284 (Resistencia)	766	3064	44,08	70
Malvinas Argentinas	Densidad baja	Chacra 40 (Fontana)	210	840	16,48	51

(*) Por conteo indirecto mediante foto satelital.

(**) Se estimó 4 personas por vivienda. De acuerdo con el CNPYPV, el promedio de un hogar en el Chaco era de 3,6 personas en el 2010.

Fuente: elaboración Cazorla y Puntel sobre la base de interpretación de imágenes satelitales.

Con base en la densidad de cada uno de los casos testigos, se obtuvo una densidad promedio de 96 habitantes por hectárea, algo menor a los 108 habitantes por hectárea que había dado el cálculo de 2008. De acuerdo con esta nueva densidad, y con la superficie total de 1216 hectáreas de los 1332 polígonos actuales, se estimó que en 2015 habría aproximadamente 116.736 habitantes en barrios que fueron originados a partir de villas y asentamientos en el AMGR. Esta cantidad de habitantes representa al 30,3% de los 385.726 habitantes que había en el AMGR en el CNPYPV del 2010 (tabla 8).

Tabla 8. Población estimada en barrios originados como villas y asentamientos del AMGR. 2015

Villas y asentamientos	Polígonos	Superficie total (ha)	Densidad promedio (hab/ha)	Población total
280	1332	1216	96	116.736

Fuente: elaboración Cazorla, Cerno y Puntel sobre la base de interpretación de imágenes satelitales.

El incremento de la fragmentación socioespacial

A medida que se incrementó el número de villas y asentamientos en el AMGR, se acentuó también el proceso de fragmentación socioespacial residencial. La *fragmentación* es uno de los grandes problemas que afecta a las ciudades lati-

noamericanas actuales, junto con el de la segregación. Este problema, como concepto, analiza procesos de diferenciación de las clases sociales en el espacio urbano, así como la ruptura de las relaciones entre los grupos de diferente nivel socioeconómico, ocurridas con mucha intensidad en el contexto latinoamericano durante el predominio de las políticas neoliberales y que continuaron en la etapa desarrollista reciente. Da cuenta en distintas dimensiones del proceso de ruptura de la ciudad más integrada y de mixtura social que generó el período de sustitución de importaciones hasta los años setenta del siglo xx y de la progresiva emergencia de procesos de diferenciación espacial de las clases y grupos sociales, así como la ruptura de las relaciones entre los grupos de diferente nivel socioeconómicos (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014).

Se trata de un concepto multidimensional. De acuerdo con Prévôt Shapira, la fragmentación se asocia tanto a componentes del espacio urbano (desconexión física, discontinuidades morfológicas), como a dimensiones sociales (repliegue comunitario, lógicas exclusivas, exclusión territorial) y políticas (dispersión de actores y autonomización de dispositivos de gestión y regulación urbana) (Prévôt Shapira, 2001: 34), que implican procesos de aislamiento espacial de grupos sociales de diferentes ingresos, mediante dispositivos de separación territorial, que promueven distanciamiento entre clases sociales, exclusión y desintegración de la sociedad por disminución de la interacción entre ellas. Para esta autora, la definición de fragmentación en la ciudad latinoamericana pone de manifiesto la complejidad de los cambios operados, y resalta que “la idea es que una sociedad archipiélago produce un entrelazamiento de diferentes espacios y otorga una visibilidad acrecentada a las diferencias, los repliegues y los comunitarismos de todo tipo” (Prévôt Shapira, 2001: 40).

Navez-Bouchanine (2001) afirma que la noción de fragmentación expresa una disociación social de las partes en relación con un conjunto urbano, una ruptura que puede llegar a la autonomía total, una fragmentación de la sociedad urbana como unidad y su reemplazo por una serie de territorios marcadamente identitarios, mientras que Burgess (2015) define a la fragmentación urbana como un fenómeno espacial que resulta de la ruptura, separación o desconexión de la forma y estructura preexistente de la ciudad.

En sus estudios sobre ciudades latinoamericanas, Prévôt Shapira expresa que el análisis de la ciudad en términos de fragmentación debe realizarse con base en las múltiples fronteras que dividen el espacio en un “continuum que se empobrece” más que en términos de centro/periferia (Prévôt Shapira, 2001: 51). Como ejemplo, menciona al Gran Buenos Aires, caracterizándolo como

una inmersa periferia cada vez más separada y fragmentada donde emergen “enclaves” residenciales.

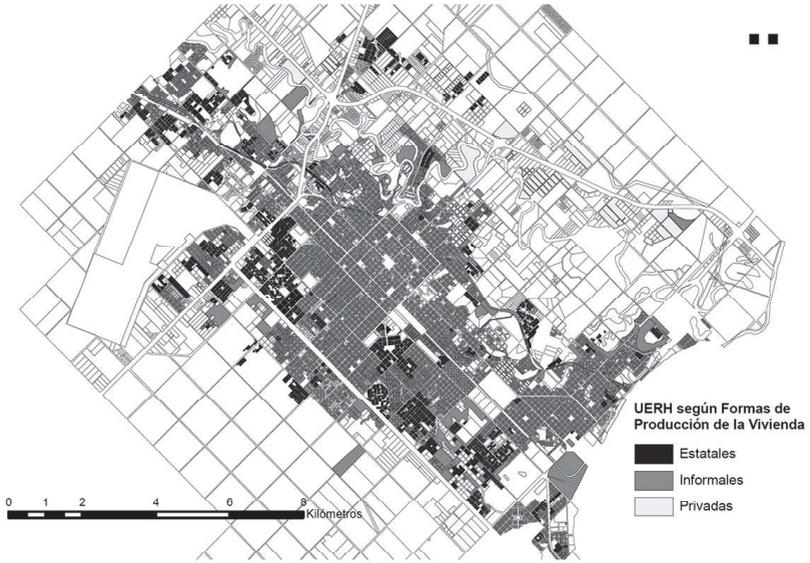
Bragos, Mateos y Pontoni, luego de analizar los procesos de transformación en la periferia de Rosario, concluyeron que:

... la fragmentación social adopta una nueva modalidad: la aparición de enclaves de grupos humanos altamente homogéneos, tanto desde el punto de vista del sector social al que pertenecen, como del nivel educativo alcanzado, la franja etaria, la composición familiar e, incluso, de los ideales compartidos sobre el estilo de vida (Bragos, Mateos y Pontoni, 2002: 469).

En el territorio periurbano del AMGR se ha comenzado a comprobar que este fenómeno se manifiesta por la proximidad de áreas residenciales internamente homogéneas, pero muy desiguales entre ellas, que conviven sin relacionarse, bajo la forma de un territorio desarticulado y carente de urbanidad. Se ha definido a este territorio como Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC) (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014) con el fin de delimitarlas como unidades de intervención integral para alcanzar una meta de hábitat digno y equidad territorial en el conjunto urbano.

Al analizarse la fragmentación desde la dimensión sociohabitacional del AMGR y a partir del concepto de “formas de producción del espacio residencial”, desarrollado por Samuel Jaramillo (Jaramillo, 1980: 149-211; Cuervo y Jaramillo, 2010: 175), se ha puesto de manifiesto la manera en que las formas de producción habitacional informal, estatal y privada han configurado tres tipos de áreas distribuidas de forma mixturada en toda la periferia del AMGR, que son física y socioeconómicamente homogéneas en su interior y externamente desiguales entre ellas. Haciéndose evidentes sectores donde los tres tipos de áreas conviven en proximidad. En simultáneo, se ha podido observar que a pesar de la mixtura de UERH diferentes que conviven en cercanías, también se ha dado un proceso de segregación importante entre el norte y el sur del AMGR, que acentúa esta tendencia a la desintegración de los sectores de diferentes ingresos. El norte de la ciudad está siendo paulatinamente ocupado por barrios privados de sectores de ingresos medios y altos, algunos de ellos con características de barrios cerrados (figura 7).

Figura 7. Unidades Espaciales Residenciales Homogéneas del Área Metropolitana del Gran Resistencia según Formas de Producción de la vivienda



Fuente: elaboración Abildgaard, Cazorla, Depettris y Puntel. SIG IIDVI.

Conclusiones

A lo largo del trabajo, en primer lugar, se realizó un encuadre conceptual general sobre la problemática de los asentamientos urbanos informales, considerándolos como una resultante de la producción del espacio urbano capitalista cuando no están plenamente garantizados por el Estado los derechos sociales de un hábitat digno. Si bien en América Latina y en particular en la Argentina, los asentamientos urbanos informales han formado parte desde siempre del crecimiento de las ciudades, en las últimas décadas han cobrado importancia nuevamente. Tuvieron un avance significativo con las políticas neoliberales de finales del siglo pasado, y paradójicamente, parecen haber continuado incluso durante la última década, en la que predominaron políticas sociales más redistributivas.

En segundo lugar, se diferenci6 conceptualmente a las villas de los asentamientos informales y se analizaron las imprecisiones que existen en el estudio del problema en el pa6s, lo que obedece a que a6n no se han establecidos criterios oficiales para su medici6n y caracterizaci6n. Por lo tanto, su estudio se ha restringido hasta hoy a los 6mbitos locales, realizados por gobiernos municipales, provinciales o centros de investigaci6n acad6micos p6blicos y privados, bajo un panorama muy diverso de criterios, reducidos en muchos casos a la dimensi6n jur6dica del suelo.

En el caso del AMGR la situaci6n es complicada, dado que no cuenta con un gobierno metropolitano ni con una unidad real de coordinaci6n de sus municipios, y cada uno de ellos se maneja administrativamente de forma aut6noma, con grados muy diferentes de capacidad institucional, y por lo tanto, la informaci6n generada no se encuentra coordinada ni articulada y presenta diferentes criterios y niveles de definici6n. Situaci6n que ha sido parcialmente salvada por algunos estudios del nivel provincial, tambi6n reducidos a la dimensi6n jur6dica del suelo.

En tercer lugar, para precisar criterios m6s integrales de estudio, que contemplen la multidimensionalidad del problema, se opt6 como punto de partida, adoptar criterios establecidos por UN-HABITAT; sin embargo, en el pa6s, debido a como se construyen estos indicadores, ellos solo pueden ser cuantificados de manera desagregada a trav6s de variables similares del CNPHYV, pero no es posible georeferenciarlos en cada ciudad, para identificar en el espacio urbano su correlaci6n e identificar en el territorio de manera indirecta las villas y asentamientos.

Ante esta situaci6n, y frente a la imposibilidad material de realizar un relevamiento directo de la problem6tica, se decidi6 una aproximaci6n por diferentes v6as. Primero se analiz6 de manera desagregada los datos del censo, luego se tom6 como base el registro de expropiaciones m6s completo y actualizado realizado por el gobierno provincial y despu6s se complet6 esta informaci6n mediante un m6todo indirecto, basado en la interpretaci6n del territorio a partir de fotos satelitales. Una vez identificadas todas aquellas 6reas que tuvieron un origen informal y que a6n permanecen con algunas de las carencias como las antes se6aladas, se procedi6 a realizar un c6lculo de densidad promedio, con el objetivo de dimensionar aproximadamente los hogares y la poblaci6n afectada.

El enfoque adoptado asume que todo asentamiento informal, desde su origen mismo, es objeto de diferentes tipos de intervenciones sectoriales del Estado, por las cuales se van resolviendo aspectos parciales de la problem6tica, en muchos casos de manera precaria y que por lo tanto, siguen presentando

carencias en otras dimensiones y que mientras ellas no sean resueltas de manera integral, hasta un umbral básico de satisfacción de necesidades, continúan siendo considerados un hábitat precario.

En cuarto lugar, se indagó sobre la evolución histórica del problema en el AMGR, señalándose que las primeras villas miserias surgieron a inicios de 1960 al aclararse el proceso de urbanización provincial, como consecuencia de una de las primeras crisis agrícolas importantes. Desde entonces fue constante el proceso de urbanización provincial y el crecimiento del AMGR. El despoblamiento del campo se aceleró especialmente a partir de la década del noventa, como consecuencia de las políticas neoliberales y el avance de la soja. En esa década se aceleró el crecimiento de los asentamientos informales y cambiaron sus formas de generación, porque comenzaron a surgir las ocupaciones masivas y organizadas de tierras, a cargo de las organizaciones de desocupados “piqueteras”, hasta llegar a un pico durante la crisis del 2001-2002. Luego continuaron de manera más lenta. Pero este crecimiento no se explica solo por la migración de población rural empobrecida, sino también por una migración procedente de otros centros urbanos provinciales de menor tamaño y por la reproducción intraurbana de la población pobre del AMGR, que ha generado nuevos asentamientos informales.

En cuanto a la cuantificación realizada, los resultados obtenidos hasta ahora son provisionales, sujetos a una segunda etapa de profundización del estudio, que contempla la caracterización de cada caso en particular, mediante análisis más detallados de los registros públicos existentes, entrevistas a técnicos de organismos públicos que disponen de conocimientos empíricos de muchos casos y registros de campo de los casos más complicados de desentrañar. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial del Chaco estima que en 2015 existían 280 asentamientos informales en el AMGR. Mediante el método utilizado se identificaron 1332 polígonos de parcelas informales que alcanzan una superficie total de 1216 hectáreas. Sobre la base de la densidad de cada uno de los tres casos testigos analizados, se obtuvo una densidad promedio de 96 habitantes por hectárea, y de acuerdo con ella, se estimó que en 2015 habría aproximadamente 116.736 habitantes en barrios que fueron originados a partir de villas y asentamientos en el AMGR. Esta cantidad de habitantes representa al 30,3% de los 385.726 habitantes que había en el AMGR en el CNPV del 2010.

En quinto lugar, se analizaron las políticas implementadas a través del tiempo, las cuales fueron agrupadas en tres tipos. La más importante fue la de regularización dominial y parcelaria, le siguió la de mejoramiento de barrios y de viviendas, y la de menor incidencia fue la de desalojos y relocalizaciones.

Si bien es significativa la cantidad de intervenciones analizadas, en general no implicaron una transformación sustancial en la calidad del hábitat precario de las villas y asentamientos, sino más bien fueron paliativos que mitigaron la precariedad extrema de estos barrios.

Sin dudas que es importante que en la mayoría de las villas y asentamientos se hayan iniciado procesos de regularización dominial y en muchos casos también la regularización del trazado urbano, ya que esto facilitó a los hogares la obtención de servicios básicos como el agua potable y la luz eléctrica; también es importante que algunos barrios hayan realizado mejoramientos urbanos y de viviendas básicos. Sin embargo, en general, todos los barrios del AMGR que se originaron como asentamientos informales aún permanecen con importantes rasgos de precariedad habitacional y de exclusión social, debido a la sectorialidad de estas políticas implementadas.

En sexto lugar, como consecuencia de lo anterior, se destacó el avance en las últimas décadas de la fragmentación socioterritorial en el periurbano del AMGR. Este cordón se caracteriza cada vez más por la proximidad de barrios internamente homogéneos, pero muy desiguales entre ellos, en el que conviven sin relacionarse barrios públicos, privados, villas y asentamientos, bajo la forma de un territorio desarticulado y carente de urbanidad. Para finalizar, se quiere destacar que para avanzar hacia una disminución sustancial de la precariedad de las villas y asentamientos, así como de la fragmentación social y territorial, es necesario modificar las actuaciones sectoriales y focalizadas, y promover intervenciones integrales en diferentes escalas territoriales, conducentes a lograr una meta satisfactoria de hábitat digno en villas y asentamientos y generar territorios articulados e integrados a partir de estándares universales de urbanización y servicios sociales para todos los estratos sociales.

Bibliografía

- Araníbar, Antonio y Rodríguez, Benjamín (2013). *Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Attias, Ana (2007). "Movilidad de la población y configuración del espacio. Migración metropolitana: el caso del Gran Resistencia". Área Digital. *Estudios Territoriales*, n° 8, FAU-UNNE, febrero. Disponible en arq.unne.edu.ar/publicaciones/areadigital/area8/documentos/attias.htm. Fecha de consulta: 12/12/2014.

- Barreto, Miguel (1993). “Inundaciones en el Gran Resistencia. Comportamiento del sistema urbano y la renta del suelo durante la crisis”. *Cuaderno de la Cátedra de Sociología Urbana*, n°1, pp. 7-47.
- (2008). “Análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la reforma del estado destinada a los afectados por la pobreza”. *Área Digital. Estudios Territoriales*, n° 8, FAU-UNNE, febrero. Disponible en <http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/areadigital/area9/documentos/barreto.htm>. Fecha de consulta: 12/12/2009.
- (2010). “El concepto de ‘hábitat digno’ como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos”. *Revista INVI*, vol. 25, n° 69, agosto, pp. 161-187.
- (2011 [2005]). *Transformaciones de la vida urbana argentina a finales del siglo XX. La dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público*. Berlín: Editorial Académica Española.
- (2012). “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 5, n° 9, enero-junio, pp. 12-30.
- (2015). “La política federal de vivienda. Un balance prospectivo de su implementación”. Segundo Encuentro Nacional de Arquitectura Comunitaria, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, 28-31 de octubre.
- Barreto, Miguel y Ebel, Gabriela (2013). “Crecimiento, distribución y composición de la población urbana y rural en el Chaco entre 1991 y 2010”. *Revista ADNea. Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*, vol. 1, n° 1, diciembre, pp. 77-86.
- Barreto, Miguel; Alcalá, Laura; Benítez, Andrea; Fernández, María; Giro, Marta; Pelli, María y Rogmanoli, Venettia (2014a). *La política federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*. Buenos Aires: Diseño Editorial.
- (2014b). “Áreas Urbanas Deficitarias Críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos”. En Karol, Jorge; Aón, Lara; Martini, Irena; Pistola, Juliana y Salas Giorgio, Rocío (comps.). *Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre*

direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

- Barreto, Miguel; Alcalá, Laura; Benítez, María; Depettris, Noel y Kiska, María (2012). “Estimación de viviendas y población en Áreas Urbanas Deficitarias Críticas en el Gran Resistencia”. En Barbetti, Pablo y Ortiz, María (comps.). “Fronteras abiertas de América Latina: geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales”. Encuentro Pre ALAS, Chaco 2011. Centro de Estudios Sociales, UNNE, Corrientes.
- Barreto, Miguel; Benítez, María; Abildgaard, Evelyn; Cazorla, María y Puntel, María (2015). “Desigualdad y fragmentación durante una década contradictoria. Trayectorias sociales y localizaciones residenciales posneoliberales en una Área Urbana Deficitaria Crítica de Resistencia (Argentina)”. III Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad, Sede Andina, Universidad Nacional de Río Negro, Ciudad de Bariloche, 13 al 15 de mayo.
- Barreto, Miguel; Benítez, Andrea; Fernández, María; Giró, Marta y Zavala, José (2007). “Aislamiento territorial de la pobreza urbana. Política habitacional social de los ‘90 en la Argentina: el caso ‘Ciudad de los Milagros’ (AMGR, Chaco)”. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 154, invierno, pp. 727-749.
- Barreto, Miguel; Abildgaard, Evelyn; Depettris, Noel y Puntel, María (2016). “Unidades Espaciales Residenciales Homogéneas como factor de fragmentación social”. IX Congreso hacia la Equidad Territorial, Posadas, Misiones, 12 y 13 de agosto.
- Benítez, María (1998). “Procesos de Ocupación de Suelo Urbano en el Gran Resistencia. 1983-1998. Estudio de Casos”. Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCYT, UNNE. Disponible en <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/sociales/s-023.pdf>. Fecha de consulta: 18/8/2015.
- (2000). “De la villa al barrio. Hipótesis sobre la construcción de la identidad de los ocupantes de tierra urbana en Resistencia, Chaco” [CD]. IV Congreso Argentino de Antropología Social, Colegio de Graduados de Antropología y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

- (2002). “Movimientos sociales y expansión urbana: Las ocupaciones de tierras en la ciudad de Resistencia (Argentina)”. *Cuaderno Urbano*, vol. 3, n° 3, noviembre. pp. 113-130.
- Bolsi, Alfredo (1985). “Apuntes para la geografía del nordeste argentino. Un ejemplo de regresión regional”. *Cuadernos de Geohistoria Regional*, Instituto de Investigaciones Geohistóricas- Conicet-Fundanord.
- Bragos, Oscar; Mateos, Alicia y Pontoni, Silvina (2002). “Nuevos Desarrollos residenciales y procesos de segregación socioespacial en la expansión oeste de Rosario”. En Cabrales Barajas, Luis Felipe (coord.). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, pp. 441-480. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Bruniard, Enrique y Bolsi, Alfredo (1975). “El proceso histórico y los caracteres demográficos y socio-económicos de la ciudad de Resistencia”. *Folia Histórica del Nordeste*, n° 1, pp. 7-31. Instituto de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste.
- Burgess, Rod (2015). “Violencia y la Ciudad Fragmentada”. Disponible en www.vitalcity.org/wp.../2-Rod-Violencia-y-la-Ciudad-Fragmentada1.doc. Fecha de consulta: 13/11/2015.
- Coccató, Marcelo (2006). “Dinámicas de transformación urbana: vacíos estructurantes y asentamientos informales en el Gran Resistencia”. Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCYT, UNNE. Disponible en <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt2006/07-Tecnologicas/2006-T-040.pdf>. Fecha de consulta: 18/8/2015.
- Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.
- (2008). “Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años” [CD]. XIV Encuentro de la Red ULACAV, “Problemáticas habitacionales de áreas urbanas latinoamericanas, inserción en la formación universitaria”, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Cuervo, Nicolás y Jaramillo, Samuel (2010). “Dos décadas de política de vivienda apostando por el mercado”. En Jaramillo, Samuel (ed.). *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*. Quito: OLACCHI.

- Ebel, Gabriela y Fernández, María (2015). "Proyecto urbano intervención integral barrio Gran Toba. *ADNea. Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*, vol. 3, n° 3, agosto, pp. 29-40. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia.
- Engels, Federico (1974). *La situación de la clase obrera inglesa*. Buenos Aires: Ediciones de Cultura Popular.
- Harvey, David (2008). "El derecho a la ciudad". *New Left Review*, n° 53, septiembre-octubre, pp. 23-39.
- Jaramillo, Samuel (1980). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Dintel.
- Magnano, María Cristina (2005). "El suelo urbano y los asentamientos informales en el Gran Resistencia, Chaco, Argentina". *Revista INVI*, n° 54, vol. 20, agosto, pp. 10-17.
- Mignone, Aníbal (2004). "Los desplazamientos de la población de los asentamientos espontáneos del Gran Resistencia, en la etapa 2000-2002". Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCYT, UNNE. Disponible en <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/com2004/1-Sociales/S-009.pdf>. Fecha de consulta: 18/8/2015.
- Ministerio das cidades/Aliança de cidades (2010). *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Brasília/São Paulo: Edição Bilingüe Secretaria Nacional de Habitação, Ministerio das Cidades.
- Moglia, Juan y Puntel, María (2015). "Programa de prevención y drenajes urbanos en las lagunas prosperidad - los lirios, Resistencia (Chaco), Argentina". *Revista ADNea. Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*, vol. 3, n° 3, agosto, pp. 17-28.
- Navez-Bouchanine, Françoise (2001). "Des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale: une approche critique de la notion de fragmentation". En Dorier-Apprill, Elizabeth. *Vocabulaire de la ville. Notions et références*, pp. 109-118. Paris: Edition du temps.
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Brasil.
- Prévôt Shapira, Marie-France (2001). "Fragmentación espacial y social. Conceptos y realidades". *Perfiles latinoamericanos* n° 19, diciembre, pp. 33-56.

- Romagnoli, Venettia (2008). “Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA). Desarrollo de pautas que optimicen su aplicación a partir de estudios de sus fundamentos y experiencias en la ciudad de Resistencia, Chaco”. Tesis de maestría, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.
- SCI-STOYSP (2003). *FO.CO I. Fortalecimiento comunitario*. Resistencia: Subsecretaría de Coordinación Interinstitucional, Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos, Gobierno del Chaco.
- SSDUV (2003). *Situación habitacional año 2001 total País. Resultados del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda de 2001*. Estudio de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>. Fecha de consulta: 3/3/2007.
- (2011). *Evolución de la situación habitacional 2001-2010. Informe Preliminar*. Documento de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>. Fecha de consulta: 10/11/2011.
- SSDUV y UNQ (2007). *Indicadores y aplicación de información sobre vivienda en Argentina. Metodología*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- UN-HABITAT. United Nations Human Settlements Programme (2003). *The challenge of Slums: global report on human settlements*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Wacquant, Loïc (2013). *Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fuentes

- Diario *Norte* (2011) “Ola de usurpadores ocupan terrenos privados en Fontana”, 16 de noviembre del 2011. Disponible en <http://www.diarionorte.com/article/68632/ola-de-usurpadores-ocupan-terrenos-privados-en-fontana>
- INDEC (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B, N° 2, Tomos 1 y 2*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Noticias del Paraná (2014). “Chaco: La Comisión de Tierras recibió a vecinos de distintos asentamientos”, 5 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.noticiasdelparana.com.ar/np/index.php/chaco/5675-chaco-la-comision-de-tierras-recibio-a-vecinos-de-distintos-asentamientos>

TECHO (2013). Relevamiento de asentamientos informales 2013. Construcción colectiva de la información. Edición TECHO Argentina. Disponible en www.techo.org.ar. Fecha de consulta: 10/10/2011.

——— (2016). Relevamiento de asentamientos informales. Disponible en <http://relevamiento.techo.org.ar/>