

Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del siglo XXI



Rebeca Cena
Compiladora

ESI ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS
EDITORIA

**POLÍTICAS SOCIALES Y CUESTIÓN SOCIAL
EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI**

**Rebeca Cena
Compiladora**

Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del siglo XXI / Rebeca Cena ... [et al.] ; compilado por Rebeca Cena. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Estudios Sociológicos Editora, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3713-33-0

1. Sociología. I. Cena, Rebeca II. Cena, Rebeca, comp.

CDD 301

Diseño de tapa: Romina Baldo / rawpixel.com / Freepik

Diagramación y corrección: Juan Ignacio Ferreras

©2018 Estudios Sociológicos Editora

Mail: editorial@estudiosociologicos.com.ar

Sitio Web: www.estudiosociologicos.com.ar

Primera edición: diciembre de 2018.

Hecho el depósito que establece la Ley 11723.

Libro de edición argentina.

El presente libro puede ser descargado desde el sitio web de nuestra editorial

POLÍTICAS SOCIALES Y CUESTIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

Rebeca Cena
Compiladora

Evelyn Roxana Abildgaard
Oswaldo Agustín Alonso
Larry Andrade
Miguel Ángel Barreto
Rebeca Cena
Florencia Chahbenderian
María Rosa Chachagua
Andreina Colombo
Angélica De Sena
Andrea Dettano
Silvia Ferraris
Nadia Finck
Alejandra García Vargas
Laura Golovanevsky
Laura Lorena Leguizamón
Sabrina Lobato
Marcelo Lucero
Ayelen Martínez
Daniela Luisa Miranda
María Carolina Molinari
María Fernanda Moreno Russo
María Laura Puntel
Nancy Quintero
María Victoria Sordini
María Julia Spigariol
Graciela Noelia Suárez
Gabriela Vergara

ESI ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS
EDITORIA

Estudios Sociológicos Editora

Estudios Sociológicos Editora es un emprendimiento de Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (Asociación Civil – Leg. 1842624) pensado para la edición, publicación y difusión de trabajos de Ciencias Sociales en soporte digital. Como una apuesta por democratizar el acceso al conocimiento a través de las nuevas tecnologías, nuestra editorial apunta a la difusión de obras por canales y soportes no convencionales. Ello con la finalidad de hacer de Internet y de la edición digital de textos, medios para acercar a lectores de todo el mundo a escritos de producción local con calidad académica.

Comité Editorial / Referato

María Noel Míguez. Posdoctora en Prácticas y Representaciones Sociales (Universidad París 7-Denis Diderot, Francia), Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, Argentina), Magister en Servicio Social (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Licenciada en Trabajo Social (UdelaR, Uruguay). Profesora Agregada del Departamento de Trabajo Social (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay). Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Discapacidad (GEDIS) de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR, Uruguay). Autora de varias publicaciones a nivel nacional e internacional.

Enrique Pastor Seller. Doctor en Sociología. Profesor Titular de Universidad (Murcia, España). Con anterioridad a su incorporación a la Universidad de Murcia en 1996 ha desarrollado su experiencia profesional durante 15 años como Responsable de área de Servicios Sociales en diferentes Corporaciones Locales y Entidades del Tercer Sector, compaginando la atención directa con la gestión de centros, programas y proyectos sociales. Profesor Titular de Universidad adscrito al Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Murcia desde 1996. Promotor y Director Escuela Especialización Profesional “Práctica Social” (1998-2006). Vicedecano de Facultad (2006-2010), Decano Facultad (2010-2014), Vicepresidente Conferencia Decanos/as y Directores/as de Centros Universitarios de Trabajo Social de España (2013-2015). Vicepresidente Consejo General Trabajo Social de España (2015-2018). IP Grupo Investigación: «Trabajo Social y Servicios Sociales». Editor y Director Azarbe, Revista Internacional Trabajo Social y Bienestar, Miembro de equipos investigación de proyectos competitivos I+D+I nacionales e internacionales. Sus investigaciones y publicaciones internacionales vinculadas con Trabajo Social con comunidades, participación, servicios sociales, etc., avalan sus sexenios de investigación acreditados por la ANECA. Autor de numerosos artículos, capítulos y libros en revistas y editoriales

de prestigio internacional de primer nivel en SPI, miembro de Comités Editoriales de revistas indexadas en ISI – Web, Scopus, ESCI etc. y profesor e investigador visitante en Universidades Internacionales de prestigio internacional.

Sofía Pérez de Guzmán Padrón. Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Responsable del Grupo de Investigación “Trabajo, Política y Género” del Plan Andaluz de Investigación y miembro del Grupo de Investigación “Empleo, Género y Regímenes de Cohesión Social” de la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado estancias de investigación en las universidades de Buenos Aires y San Martín, en Argentina, de Guadalajara y UNAM, en México, en la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, en Irlanda, y en el Instituto Sindical Europeo, en Bélgica. Actualmente es Vicepresidenta de la Asociación Andaluza de Sociología. Sus principales líneas de investigación son el trabajo, el empleo, el sindicalismo, las relaciones de género y la inmigración, temas sobre los que cuenta con una treintena de publicaciones. Ha participado en varios proyectos de investigación de financiación nacional e internacional. En los últimos cinco años ha coordinado al equipo español del proyecto “Transformations et négociations du travail et de l’emploi dans les activités postales européennes : Recherche dans cinq pays de l’UE”, financiado por la Unión Europea, y ha participado como investigadora en los proyectos “Crisis de empleo y transformaciones en las desigualdades de género: un análisis desde los usos de tiempo” y “El emprendimiento como estrategia de lucha contra el desempleo juvenil” del Plan Nacional de Investigación.

Ana María Pérez Rubio. Doctora en Ciencias Sociales. (Universidad de Entre Ríos. Argentina) Master en Ciencias Sociales. (Fundación Bariloche, con beca CLacso, Argentina). Psicóloga (Universidad Nacional de Rosario). Profesora Titular de Sociología de la Educación (Universidad Nacional del Nordeste). Directora del Centro de Estudios Sociales. Universidad Nacional de Rosario. Ha sido investigadora de CONICET. Autora de artículos y libros con referato en publicaciones nacionales e internacionales. Actualmente retirada.

Diego Quattrini. Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología. Se desempeña como Docente Investigador del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales (U.N.V.M.). Miembro del Programa de Estudios sobre Acción Colectiva y Conflicto Social y del GESSYCO (Grupo de Estudios Sociales sobre Subjetividades y Conflictos - Universidad Nacional de Villa María). Su campo de investigación se constituye a partir del cruce entre la sociología de la educación, las investigaciones actuales sobre el mundo del trabajo y la sociología del cuerpo y las emociones. Es además director de diferentes proyectos de investigación, autor de publicaciones nacionales e internacionales y editor del Boletín ONTEAIKEN.

Índice

Presentación: una mirada sobre las Políticas Sociales del Siglo XXI <i>Angélica De Sena y Rebeca Cena</i>	11
1. Los productores ganaderos de la zona centro de Santa Cruz: políticas sociales, intervención y dinámica social en el Siglo XXI <i>Larry Andrade</i>	21
2. El acceso a la tierra pública. El caso de los municipios de Tierra del Fuego, AIAS (período 2005-2015) <i>Nadia Belen Finck, Ayelen Martinez, Sabrina Lobato, María Fernanda Moreno Russo</i>	51
3. Desarrollo Local, Políticas Públicas y Matriz Sociopolítica en la Norpatagonia <i>Oswaldo Agustín Alonso, Daniela Luisa Miranda, María Carolina Molinari María Julia Spigariol y Graciela Noelia Suárez</i>	83
4. El Plan Más Vida en Mar del Plata y el lugar invisible del trabajo femenino: las manos, los ojos y los pies del Estado en el territorio <i>María Victoria Sordini</i>	109
5. Los programas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: ¿una convivencia no muy feliz? <i>Florencia Chahbenderian y Andrea Dettano</i>	131
6. Políticas sociales desde un abordaje de la complejidad: Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos, juventudes y trabajos en cuidados sociales en la provincia de Córdoba <i>Rebeca Cena</i>	157

7. Metamorfosis del trabajo y políticas sociales: una aproximación a la imagen-mundo del “Rafaela Emprende” (2009-2017) <i>Gabriela Vergara y Andreina Colombo</i>	183
8. Asignaciones Familiares en Argentina y San Juan: el afianzamiento de la heterogeneidad <i>Marcelo Lucero</i>	213
9. Accesibilidad promotora de inclusión. Intervención territorial y articulación de los diferentes niveles jurisdiccionales, en el Departamento Ángel Vicente Peñaloza, provincia de La Rioja <i>Nancy Beatriz Quintero, Laura Lorena Leguizamón y Silvia Rita Ferraris</i>	239
10. Asentamientos precarios del Gran Resistencia. La tolerancia como política, la precariedad como resultado <i>Miguel Ángel Barreto, María Laura Puntel y Evelyn Roxana Abildgaard</i>	265
11. Políticas de diseminación tecnológica y experiencias de acceso: desigualdad social y heterogeneidad educativa a la luz del Programa Conectar Igualdad. Una lectura desde el Noroeste Argentino <i>Laura Golovanevsky, Alejandra García Vargas y María Rosa Chachagua</i>	301
Datos de autores y autoras.....	333

Presentación: una mirada sobre las Políticas Sociales del Siglo XXI

Angélica De Sena y Rebeca Cena

Las políticas sociales, en tanto modos de intervención del Estado, han sido problematizadas desde finales del Siglo XX y principios del Siglo XXI, como elementos intrínsecos al concepto de Cuestión Social. Castel (1997) con su célebre escrito *La Metamorfosis de la Cuestión Social*, delinea algunas de las dimensiones analíticas claves que permitirán dar cuenta del rol central que las políticas sociales ocuparán en el régimen de acumulación capitalista y, junto con él, en las relaciones laborales, las condiciones materiales de existencia de las poblaciones y la vida cotidiana. En esta compilación titulada *Políticas Sociales y Cuestión Social en la Argentina del Siglo XXI*, retomamos aquella matriz conceptual propuesta por Castel (1997) y nos adentramos en el mundo de las políticas sociales vinculadas a las relaciones del trabajo (microemprendimientos socio-productivos, emprendimientos urbanos-rurales), las condiciones materiales de existencia (transferencias condicionadas, vivienda, alimentación, salud) y vida cotidiana (cultura, acceso a nuevas tecnologías).

Complementariamente con ello, nos proponemos observar al Estado. Pues, si hay algo que el Siglo XXI está dejando en claro es que alrededor del Estado, se están dando una serie de transformaciones en materia de políticas sociales que, al menos, se vuelven necesarias mencionar. Cabe aludir, en todo caso, a la extensión y proliferación de los conocidos Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (De Sena, 2016) para el caso argentino y latinoamericano. Pues desde finales del siglo pasado, hacia comienzos del presente siglo, se han multiplicado las experiencias, han aumentado la población bajo su cobertura y han acrecentado los presupuestos nacionales y la contracción de deuda pública para su financiamiento. En materia de intervenciones estatales vinculadas a las políticas sociales, el siglo

XXI parece perfilar una ampliación en todo sentido y una multiplicación de intervenciones que obligan, aunque sea incipientemente, a preguntarnos por las metamorfosis a las que asiste el Estado en un contexto marcado por los cambios de distinto orden y la complejidad de las relaciones internacionales, los mercados mundiales, las relaciones entre diversos actores y las realidades locales.

Esta metamorfosis del Estado, en la intersección entre Estado, políticas sociales y mercado, significa la emergencia de una dimensión problematizante central: el consumo. Pues el capital, ha logrado insertarse incluso allí donde la *ayuda social* parecería ser el *último eslabón de la denominada protección social*. Pues, de la mano de las intervenciones estatales vinculadas a las políticas sociales se han desarrollado una serie de créditos (estatales y privados, formales e informales) con el objeto de incentivar al consumo y convertirlo en un eje estructurador de las relaciones sociales. Parecería entonces que la vinculación Estado-Mercado, asume un perfil en proceso de consolidación, en donde las intervenciones estatales más allá de afectar las condiciones de producción y reproducción de la vida de las poblaciones destinatarias, generan también condiciones de *garantización del mercado*. De este modo, se renueva el interrogante vinculado a la población destinataria de las políticas sociales: ¿ciudadanos o consumidores? o ¿consumidores ciudadanos? De este modo, la masificación de intervenciones estatales (De Sena, 2011), el acrecentamiento de las transferencias de dinero en efectivo en el denominado sur global (De Sena, 2016), la proliferación de experiencias de intervención del Estado en territorio y la emergencia de mercados vinculados a los créditos para la población destinataria de programas sociales, parecen delinear nuevos escenarios donde se vuelve central re-pensar las categorías de problematización del mundo. Pues si hay algo que el Siglo XXI ha traído consigo para las Ciencias Sociales, es la propuesta desafiante y estimulante de discutir los lentes (sensu Bourdieu) a partir de los cuales exploramos los fenómenos de lo social.

En esa intersección entre intervenciones sociales, Estado y régimen de acumulación capitalista, es que las políticas sociales ocupan un lugar central en la regulación de los conflictos, la construcción de consensos sociales, la elaboración de emociones *correctas* en tanto sujeto intervenido y consumidor. Pues a partir de su Imagen del Mundo (Scribano, De Sena y Cena, 2015) es que dialogan e impactan en los procesos de producción y reproducción de lo social. Las políticas sociales desde esta perspectiva, participan activamente en la conformación del mundo al disputar sentidos en torno a las poblaciones destinatarias posicionadas como legítimas, la delimitación de los problemas considerados sociales, los límites de los

reconocimientos de esos problemas, los recursos para abordarlos, las soluciones acordadas, etc. En la complejidad del *ciclo vital* de la política social, las imágenes del mundo forman parte de los agentes que diseñan, ejecutan y la evalúan, de la población destinataria y de la población vinculada directa e indirectamente a las mismas (como los agentes socioproductivos locales, las empresas, los agentes crediticios, comercios, etc.). De este modo, las políticas sociales, entonces, hacen sociedad al regular los conflictos vinculados a la cuestión social, generar consensos sociales en tanto arreglos transitorios, afectar las condiciones de producción y reproducción de la vida de las poblaciones destinatarias, establecer dinámicas entre Estado, familia, mercado y sociedad civil, significar y re-significarse en función de su puesta en diálogo con determinados ámbitos socio-territoriales, afectar y afectarse por los cuerpos/emociones de las poblaciones sobre las que interviene y con las cuales entra en diálogo.

En esta complejidad aludida es que este libro se inscribe en la amplitud, en una polifonía de ideas. Pues una característica sobresaliente es su diversidad: de autoras y autores, de perspectivas teóricas y metodológicas, de las políticas e intervenciones analizadas y su mirada territorial con la intención de revisar la cuestión social en “los interiores” de la Argentina. De este modo componen la presente compilación once artículos que problematizan a las políticas sociales desde un carácter federal. En esa dirección se recuperan las experiencias de Río Negro, San Juan, Provincia de Buenos Aires (Mar del Plata), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Rioja, Salta, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chaco con la certeza de que aún falta indagar en vasto espacio geográfico. Es también interdisciplinar, pues participan aquí especialistas provenientes de la Sociología, Ciencia Política, Trabajo Social, Arquitectura, Ciencias de la Comunicación, Historia, Geografía y Economía. Todas y cada una de estas diferencias territorial, disciplinar y perspectivas se unifican en una misma problemática: la cuestión de las políticas sociales.

Cada uno de los aportes de los autores y las autoras, desde diversas miradas abordan la cuestión social utilizando diferentes técnicas tales como: entrevistas, análisis documental, datos estadísticos, cartografías; y lo hacen sobre diferentes políticas sociales: de vivienda, de transferencias condicionadas de ingresos, de desarrollo económico, de desarrollo urbano y de participación ciudadana, asignaciones familiares, alimentarias, de participación local, de acceso a tecnologías, de desarrollo agropecuario, de microemprendedores y de producción de suelo urbano.

El índice que presentamos a continuación, sugiere un ordenamiento de sur a norte, para recorrer cada una de las experiencias vinculadas al análisis de las políticas sociales desde un abordaje que toma en cuenta la realidad de cada una de las provincias. El primero de ellos, es de Larry Andrade titulado “Los productores ganaderos de la zona centro de Santa Cruz: políticas sociales, intervención y dinámica social en el Siglo XXI”. En dicho escrito se aborda la situación de dos políticas sociales de corte nacional denominadas Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y la conocida como “Ley Ovina”, donde se problematiza la situación de los denominados ganaderos ovino-extensivos. Las menciones a la población objetivo contenida en las políticas bajo análisis se tensionan en el análisis con los sujetos, al mismo tiempo se realizan algunos avances en términos de impacto regional. Emerge del análisis propuesto por el autor la dimensión territorializada de la aplicación de las políticas sociales de corte nacional, como una dimensión susceptible de problematizar en el abordaje de las intervenciones estatales.

El segundo artículo se titula “El acceso a la tierra pública. El caso de los municipios de Tierra del Fuego, AIAS (período 2005-2015)” de Nadia Belen Finck, Ayelen Martínez, Sabrina Lobato y María Fernanda Moreno Russo. El escrito analiza las políticas de producción del suelo urbano con fines residenciales y políticas de producción de vivienda a nivel municipal y provincial de la provincia más joven del país: Tierra del Fuego. Particulariza el abordaje en la modalidad en que se ha dado la distribución de tierras fiscales con fines habitacionales durante el periodo 2005-2015. El período seleccionado se corresponde con los procesos de autoproducción del hábitat más relevantes en los últimos 20 años, lo que ha impuesto en la agenda la cuestión del acceso al suelo urbano y la vivienda a nivel provincial. De allí que los estudios vinculados a las políticas urbanas sean de nodal importancia. El objetivo del artículo es contribuir a “ampliar los estudios federales sobre los estados municipales, en el complejo entramado interjurisdiccional y respecto de uno de los tópicos más relevantes en materia de políticas sociales como lo es el acceso al suelo, la vivienda y el hábitat en Argentina”.

“Desarrollo Local, Políticas Públicas y Matriz Sociopolítica en la Norpatagonia” es el tercer artículo de la presente compilación propuesto por Osvaldo Agustín Alonso, Daniela Luisa Miranda, María Carolina Molinari, María Julia Spigariol y Graciela Noelia Suárez. El escrito se propone contribuir a aquellos estudios vinculados al desarrollo local, a partir del abordaje de los procesos políticos, económicos y sociales. El análisis de la matriz sociopolítica permite dar cuenta de

diferentes instancias analíticas que facilitan/obstruyen el desarrollo local: el orden político, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, etc. Analizan para ello la sociedad civil, en tanto sistema de actores y movimientos sociales, y las diferentes intervenciones estatales en el ámbito local vinculadas al desarrollo económico, urbano y participativo. Un supuesto de partida del escrito es que la información proporcionada por el estudio vinculada a la matriz sociopolítica contribuirá en los procesos de desarrollo de la ciudad de Viedma, Río Negro. Como principales conclusiones, se observa que existen aún relaciones de poder que obstruyen y desvían aquellas iniciativas que pretenden incorporar a la participación ciudadana. Estas relaciones diferenciales entre actores (en posición y poder) retroalimenta una matriz sociopolítica cercana a la matriz clientelar o tradicional, pues los vínculos entre los diversos actores y el Estado, se fundan en intereses particulares y demandas puntuales.

El cuarto artículo se titula “El Plan Más Vida en Mar del Plata y el lugar invisible del trabajo femenino: las manos, los ojos y los pies del Estado en el territorio” de María Victoria Sordini. En dicho escrito, la autora se propone dar cuenta de las tareas, responsabilidades y obligaciones atribuidas a la figura femenina en el diseño de una política social en particular de larga data: Plan Más Vida. Las redes sociales, voluntarias y comunitarias sobre las que la política social se asienta dan cuenta de una extensión territorial del programa que prolifera sus intervenciones más allá de los presupuestos, agentes del estado e instituciones vinculadas. Para tal objetivo la autora analiza las percepciones de los técnicos y profesionales que se han relacionado a la gestión e implementación, en relación al trabajo de las denominadas “voluntarias” en el territorio, además de realizar una búsqueda documental de normativas, instructivos y materiales del programa. Las actividades de las “mujeres voluntarias” implican desde la gestión de los alimentos, realizar rendiciones y trabajar sobre los cuidados en el embarazo. Concluye que el programa se asienta sobre una red de relaciones y vínculos construidos en base a supuestos *maternalistas* que han vinculado el rol de la mujer como agente de cuidado en el hogar y el barrio.

Florencia Chahbenderian y Andrea Dettano son las autoras del quinto artículo titulado “Los programas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: ¿una convivencia no muy feliz?”. El objetivo del escrito es caracterizar algunas de las problemáticas que emergen a partir de la observancia de las políticas sociales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su implementación. De este modo, en el marco de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI) en

dicho territorio, analizan los conflictos que las intervenciones de carácter nacional y local suscitan. El aporte de las autoras es abordar un tópico que en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires no ha sido lo suficientemente problematizado: la superposición de jurisdicciones e intervenciones estatales producto de un abordaje en términos de implementación de las políticas sociales. El trabajo se centraliza en un abordaje de corte cualitativo por medio de entrevistas en profundidad a personas receptoras y agentes gubernamentales de los programas en cuestión. Las autoras concluyen que emergen serios problemas de superposición entre intervenciones y jurisdicciones, resultando un entramado complejo y desarticulado de programas, vinculado a competencias políticas, inestabilidad, desconocimiento y confusión.

El sexto capítulo es propuesto por Rebeca Cena titulado “Políticas sociales desde un abordaje de la complejidad: Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos, juventudes y trabajos en cuidados sociales en la provincia de Córdoba”. El objetivo del escrito es proponer un abordaje teórico de las políticas sociales que permita dar cuenta que, en tanto fenómeno social, posee una serie de componentes dinámicos, procesuales e inacabados. La propuesta, entonces, presenta a las políticas sociales desde una matriz explicativa que las comprende como helicoidales, advirtiendo algunas de las dimensiones problematizantes. Complementariamente con ello, analiza una serie de entrevistas realizadas a mujeres jóvenes destinatarias de los PTCL. Dichas entrevistas pretenden complementar aquellos trabajos que ya han problematizado dichas intervenciones estatales en clave de género. Con el abordaje propuesto, la autora pretende mostrar que en su dimensión dinámica, cambiante y procesual las políticas sociales bajo estudio se asientan sobre redes de funcionamiento de lo social que tienden a modificar (reproduciendo, disminuyendo o aumentándolas). En el particular caso bajo estudio, sobre cuatro esferas de provisión de los cuidados sociales que acentúan la vinculación mujer, maternidad y cuidados sociales.

Gabriela Vergara y Andreina Colombo son las autoras del séptimo capítulo titulado “Metamorfosis del trabajo y políticas sociales: una aproximación a la imagen-mundo del “Rafaela Emprende” (2009-2017)”. El escrito se asienta en el análisis de una política local de la ciudad de Rafaela, denominada “Rafaela emprende”. Proponen como abordaje dar cuenta de la imagen del mundo que la política social posee, a partir del análisis de diferentes intervenciones de los actores involucrados de su gestión y promoción en la prensa local. El propósito del escrito es dar cuenta de que el fomento al *emprendedurismo* se posiciona como “una vía de entrada para comprender algunas de las formas de los procesos de estructuración

social en tanto tendencias al auto-empleo, como así también conocer cómo las políticas sociales pueden estructurar las sensibilidades de cuentapropistas que participan en estas instancias”. Para las autoras, las políticas sociales vinculadas al emprendurismo, surgen en un contexto de crisis “financieras relevantes a nivel mundial durante este siglo, y de tendencias de creciente precarización que encuentran en la intersección entre emprendedurismo y cuentapropismo, una alternativa ante el desempleo”. Las intervenciones estatales de promoción a los microemprendimientos socioproductivos son susceptibles de ser abordadas como un síntoma de los modos en que las políticas sociales compensan las fallas del mercado, concluyendo que “si la conformación del trabajador asalariado fue el resultante de un largo proceso de disciplinamiento corporal, podemos considerar si acaso no estamos asistiendo a una lógica inversa que se extenderá en lo que resta del siglo XXI, protagonizada por el autoempleo”.

El octavo capítulo es propuesto por Marcelo Lucero, bajo el título “Asignaciones Familiares en Argentina y San Juan: el afianzamiento de la heterogeneidad”. El autor analiza la trayectoria del Sistema de Asignaciones Familiares en Argentina abordando la heterogeneidad del sistema a nivel nacional y provincial. Este tipo de políticas sociales para el autor posee más de seis décadas de presencia y da cuenta de diversos caminos que ha resultado en un sistema consolidado, pero absolutamente heterogéneo. El autor propone un abordaje del Régimen de Asignaciones Familiares y sus componentes constitutivos de modo de abordar las dimensiones que conforman estos modos de intervención sobre lo social. El autor concluye que se trata de una intervención heterogénea en su administración y en el abordaje de la población destinataria. Ello ha tenido algunas implicancias en términos de estratificación social puesto que terminó agudizando un tipo de abordaje diferencial en función de la situación laboral de la población destinataria, reproduciendo ciertos niveles de desigualdad en los ingresos. Es decir, se ha consolidado un sistema que replica diferencias en términos de la posición la población encuentre en el mercado de trabajo.

Nancy Beatriz Quintero, Laura Lorena Leguizamón y Silvia Rita Ferraris son las autoras de noveno capítulo titulado “Accesibilidad promotora de inclusión. Intervención territorial y articulación de los diferentes niveles jurisdiccionales, en el Departamento Ángel Vicente Peñaloza, provincia de La Rioja”. Las autoras analizan un proceso de intervención suscitado a partir de una política social denominada “Plan Ahí en el Lugar”, complementada por las Mesas de Gestión Local (MGL) y un espacio de trabajo intersectorial e interjurisdiccional. Luego del análisis realizado por las autoras, se concluye que el proceso de intervención

estatal propició la puesta en juego de iniciativas individuales y de grupos, donde se han podido visualizar diferentes modalidades en la circulación de las relaciones de poder. Las autoras proponen dos nuevos interrogantes vinculados a la representación social de los sujetos en tensión con la participación política y aquellos abordajes de género que involucrarían una perspectiva diferente al programa en cuestión.

El décimo capítulo es propuesto por Miguel Ángel Barreto, María Laura Puntel y Evelyn Roxana Abildgaard, titulado “Asentamientos precarios del Gran Resistencia. La tolerancia como política, la precariedad como resultado”. Este escrito da cuenta de una problemática latente en Argentina y América Latina: los asentamientos urbanos precarios. Para ello, abordan la situación del Área Metropolitana del Gran Resistencia en relación a las denominadas villas y asentamientos en relación a la escasez de viviendas adecuadas para el desarrollo de la vida afectadas por factores económicos, sociales, culturales y políticos. Las políticas implementadas en el área bajo estudio, pueden ser clasificadas según su objetivo en relación a la regularización dominial y parcelaria, mejoramiento de los barrios y viviendas y/o aquellas en relación a los desalojos y relocalizaciones. En relación a la política social bajo análisis, este escrito concluye que no han logrado transformar sustancialmente la calidad del hábitat precario de los espacios urbanos analizados, sino que se han constituido en paliativos que han abordado la precariedad extrema. La propuesta se basa en poder generar instancias de intervención que, buscando el “hábitat digno”, fomenten territorios articuladores e integrados que tomen en consideración estándares universales de urbanización y servicios sociales para la población en su conjunto.

Cierra este libro el artículo titulado “Políticas de disseminación tecnológica y experiencias de acceso: desigualdad social y heterogeneidad educativa a la luz del Programa Conectar Igualdad. Una lectura desde el Noroeste Argentino” de Laura Golovanevsky, Alejandra García Vargas y María Rosa Chachagua. Con el objetivo de contribuir en la planificación y gestión de las políticas sociales, particularmente las educativas y comunicacionales, las autoras analizan el Plan Conectar Igualdad. Las autoras trabajan con datos secundarios provenientes de la Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación y de los Módulos de Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación, al tiempo que abordan la implementación de la política social mencionada en dos escuelas de la provincia de Salta (2015-2017). El artículo concluye afirmando que las nuevas tecnologías refuerzan desigualdades

Asentamientos precarios del Gran Resistencia. La tolerancia como política, la precariedad como resultado

*Miguel Ángel Barreto, María Laura Puntel y
Evelyn Roxana Abildgaard*

Introducción

En el sustrato de la producción del espacio urbano capitalista, la tendencia a la segregación es una pulsión constante. Harvey afirma que se encuentra imbricado con la acumulación capitalista, y por ende, con la apropiación de la plusvalía que genera el desarrollo urbano y territorial.¹ Segregación que solo puede ser contrarrestada por la regulación e intervención del Estado bajo gobiernos que garanticen derechos sociales.

El avance sostenido del neoliberalismo a nivel global desde mediados de los años setenta del siglo pasado ha hecho aflorar de nuevo la marginación urbana de manera progresiva, incluso en aquellos países desarrollados, donde parecía que inexorablemente iba camino a desaparecer (Wacquant, 2013). Peor 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 la Naciones Unidas (ONU) afectaba a más de 1000 millones de habitantes a inicios del siglo XXI (UN-HABITAT, 2003).

En América Latina y en particular en Argentina, los asentamientos urbanos precarios 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 tan solo una muy leve disminución durante la primera década del presente siglo, en la

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).

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 (Araníbar y Rodríguez, 2013).²

Entre 2003 y 2015, en el marco de la Política Federal de Vivienda, el gobierno argentino implementó 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 Pro. Cre.Ar, 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.³ 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.

En este marco, el objetivo de este trabajo es brindar un panorama de la problemática de los asentamientos precarios en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) y analizar las políticas seguidas para contrarrestarla, desde una perspectiva histórica y multidimensional. Esta perspectiva considera que la problemática de las villas y asentamientos no se circunscribe solo a la falta de

2 Un estudio 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 (UN-HABITAT, 2012: 65).

3 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.

viviendas adecuadas, sino que esta carencia se encuentra en estrecha relación con factores económicos, sociales, culturales y políticos que se retroalimentan, cuyo abordaje debe ser integral, desde un enfoque de derechos por parte del Estado, que en otros trabajos se ha denominado “Hábitat digno” (Barreto, 2010) para que no resulte contraproducente y solo conlleve a su reproducción.⁴

Las políticas seguidas en el AMGR para atender este problema pueden clasificarse 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. Luego de analizarlas, se concluye que las intervenciones nunca 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, contribuyendo a su reproducción y que para avanzar hacia una disminución sustancial de esta precariedad, es necesario modificar la pasividad en la producción de estos asentamientos, así como las posteriores actuaciones sectoriales y focalizadas, y promover intervenciones integrales en diferentes escalas territoriales, conducentes a lograr una meta satisfactoria de hábitat digno para generar territorios articulados e integrados a partir de estándares universales de urbanización y servicios sociales para todos los estratos sociales.

En busca de la precisión de la problemática

Los asentamientos urbanos precarios 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 por no poder acceder a una vivienda adecuada, ya sea a través del mercado formal (vía alquiler o compra) por carecer de ingresos suficientes, o a través de la ayuda estatal, por ser esta insuficiente frente la magnitud de la necesidad habitacional. En trabajos anteriores hemos dicho que los asentamientos precarios son áreas urbanas 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 auto-construcción de viviendas precarias, que, con el transcurrir

⁴ Una versión más extensa de caracterización de la problemática en Barreto, Abildgaard, Cazorla, Cerno, Puntel (En prensa).

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).⁵

Si bien hubo avances en distinguir diferentes tipos de configuraciones, como por ejemplo las que realizaron (Benítez, 2000 y Cravino, 2006) entre “villas” (originalmente “villas miserias”) y “asentamientos” (originalmente “asentamientos informales”), aún esta en discusión una definición operativa consensuada sobre este fenómeno, para poder avanzar en su medición y caracterización cuantitativa, dado que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a través de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas (CNPHV) 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, ni tampoco los identifica a nivel cartográfico.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), que es la que realiza a través de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, periódicos estudios relacionados con la evolución de la situación habitacional (Ver SSDUV, 2011), tampoco dispone de una definición operativa, ni de estudios sistemáticos sobre estos asentamientos. En 2003 había elaborado un “Diagnóstico de la Situación Habitacional Urbana” a partir de la información brindada por la Encuesta de Condiciones de Vida (2001) realizada por el programa Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), 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 cercano en el tiempo, 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, sustentado en un abordaje más integral 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

⁵ 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).

a la calidad de ocupación de la vivienda. 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 estudio del problema ha estado restringido hasta hace poco a abordajes locales, realizados por gobiernos municipales, provinciales o centros de investigación académicos públicos y privados. Sin embargo en estos estudios cada organismo utiliza criterios propios en relación al tema, que en muchos casos realizan una reducción del problema a la dimensión jurídica 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. Situación que lleva finalmente a importantes subregistros del problema.

A nivel global, la Organización de las Naciones Unidas, reconociendo las limitaciones para medir 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 (UN-HABITAT, 2003: 12).

Estos indicadores 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 los asentamientos. Al no existir esta posibilidad, la caracterización y el dimensionamiento del problema se restringe a un relevamiento directo en el terreno.

Es esto lo que ha realizado recientemente a Estado argentino a través del Relevamiento Nacional de Barrios Populares llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete de Ministros y distintas organizaciones sociales entre agosto de 2016 y mayo de 2017,⁶ trabajado en forma conjunta con la ANSES, los ministerios de Desarrollo Social e Interior de la Nación, a partir del cual se constituyó a través del Decreto 358/17 el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), para ser incorporado al Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE), creado en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado mediante el Decreto 2670/15. Dicho Registro cuenta con los cerca 4.228 barrios relevados que afecta a 3.500.000 de personas que lo habitan. Para este Registro son barrios populares aquellos que se encuentren integrados con un mínimo de 8 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 2 de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

La problemática en el Área Metropolitana de Gran Resistencia

El AMGR está compuesto por cuatro municipios. El más importante es Resistencia (capital de la provincia del Chaco, Argentina) y los restantes son Fontana, Barranqueras y Puerto Vilelas. 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. Sin embargo, no cuenta con un gobierno metropolitano, ni con una unidad real de coordinación, cada uno de estos municipios tiene 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. Ninguno cuenta con un relevamiento y seguimiento sistemático de la evolución de asentamientos precarios 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 AMGR como unidad territorial y el que ha realizado una mayor sistematización de información,

⁶ Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Caritas Argentina y TECHO.

aunque, con fuerte acento en los asentamientos precarios en suelos que han pasado al dominio provincial.

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) (Barreto *et al.*, 2012).

En el año 2008, el programa provincial “Territorio Urbano”, dependiente del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), 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 en el AMGR y se elaboró un mapa con la localización de los mismos.⁷

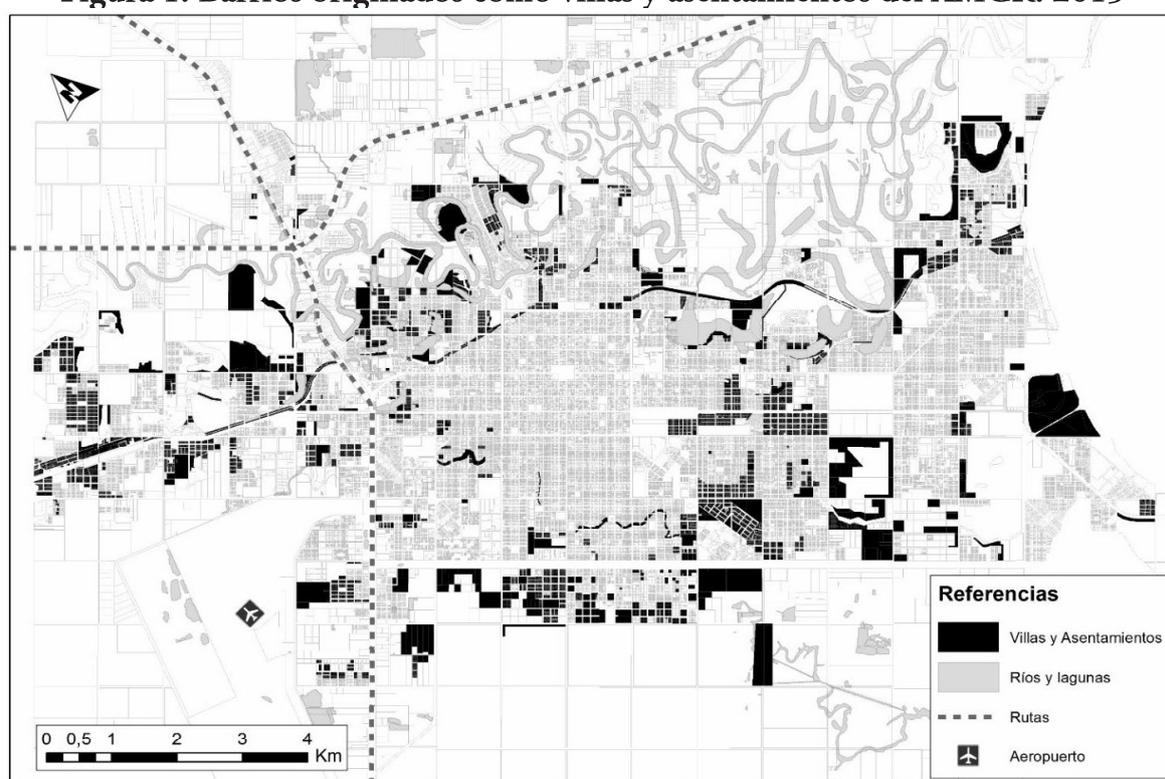
Sobre la base de esta identificación parcelaria y teniendo en cuenta que no se realizó un censo de la población residente, integrantes del equipo de investigación del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (IIDVI-FAU-UNNE), aplicaron una técnica indirecta de conteo de viviendas por medio de fotos satelitales (Barreto, Alcalá, Benítez, Depetris y Kiszka, 2012) y pudo estimar la presencia aproximada de 113.988 habitantes en estos asentamientos informales, equivalente al 30% de la población urbana total del AMGR, según los resultados del Censo 2010.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial del Chaco, creado luego en base a la experiencia de este programa, identificó a través del Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH) 280 asentamientos informales en el AMGR. Para actualizar el estudio realizado en 2008, en una investigación anterior (Barreto, Abildgaard, Cazorla, Cerno y Puntel, En prensa), miembros del equipo han 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

⁷ 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 (SCI-STOYSP, 2003).

nuevo mapa de localización actualizado al 2015 (figura 1). En 2008 se habían identificado 1155 polígonos dominiales que contenían los 180 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 1. 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 realizó un análisis por densidad promedio de población a partir tres casos.⁸ Con base en la densidad de cada uno de los casos testigos, se obtuvo una densidad promedio de 96 habitantes

⁸ 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.

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 CNPYV del 2010. En el relevamiento realizado por las organizaciones sociales que figura en el RENABAP, se han identificado 256 barrios populares en el AMGR, una cifra bastante cercana a la que se identificó a través de esta investigación mediante un método indirecto de relevamiento.

Origen y evolución del problema

Es muy difícil establecer algún origen a este problema, ya que los asentamientos informales 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 los primeros asentamientos precarios datan de mediados del siglo pasado, más específicamente a inicios de la década del 60, 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) 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). El despoblamiento del campo fue constante desde 1960 en adelante y aumentó sobre todo a partir de la década del 90.

Tabla 1. 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 2. 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.

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 (Coccató, 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 90, 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 90, como consecuencia de las transformaciones de la estructura rural (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, modalidad que 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 periodos 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 precarios, como han analizado otros autores (Mignone, 2004; Attias, 2007; Benítez, 1998).

Tabla 3. 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.

Regularización dominial y parcelaria

Esta política es una de las más utilizadas. 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.

Tiene dos modalidades básicas: la compra directa y la expropiación. La primera se da cuando el Estado negocia con el propietario la adquisición del predio, como cualquier transacción inmobiliaria. Esta modalidad de solución es poco frecuente, pero suele darse en casos especiales. La segunda es la más

habitual, se rige por la Ley Provincial de Chaco N° 2289/78, sancionada durante la dictadura militar, en alineación con la Ley nacional N° 21499/76 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 pocos 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, 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 los asentamientos vayan consolidándose como hábitat precario a través del tiempo.

Esta modalidad se intensificó a fines de los años 90, 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).

A mediados de los años 90 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 (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 MDUyOT. 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 90. 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.

En las expropiaciones originadas por pedido de los ocupantes para regularizar su situación, el proceso se inicia con un petitorio que ellos realizan. Un diputado es quien lleva adelante la iniciativa parlamentaria, formulando el Proyecto de Ley. Mediante Actuación Simple se eleva el proyecto a la Comisión de Tierras, junto a los informes correspondientes y favorables de los distintos organismos del Estado. El dictamen pasa a la Comisión de Asuntos Constitucionales y si el despacho es favorable pasa a ser tratada en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco. Si el proyecto es aprobado, se sanciona la Ley de Expropiación del caso particular planteado.

La norma declara de utilidad pública e interés social y sujeto a expropiación el inmueble y faculta al MDUyOT para que se adjudique en venta a los actuales ocupantes por tratarse de familias carenciadas, debiendo tenerse en cuenta esta situación al fijarse el valor de los lotes, como así en los planes de financiación que se determine, en congruencia con el objetivo social de la ley. Para la determinación del valor de venta deberá tenerse en cuenta el carácter social de la presente ley. También establece que el Ministerio deberá efectuar los planes socioeconómicos de urbanización, mensura y subdivisión de los inmuebles conforme a las reglamentaciones municipales, y será quien deba tramitar el correspondiente título de propiedad, inscribiéndolo ante el Registro de la Propiedad Inmueble del Chaco como Bien de Familia. En la Tabla 4 se cita, a modo de ejemplo, casos recientes de leyes de expropiación (año 2017).

Tabla 4. Leyes de expropiación de inmuebles en la ciudad de Resistencia dictadas durante el año 2017

Ley de Ex-prop.	Nomenclatura Catastral	Superficie	Propietarios	Asentamiento	Familias
2619-A Año 2017	Circunscripción II – Sección B – Chacra 109 – Parcela 156.	3 has. 52 as	Memette S.A. Comercial, Industrial, Agropecuaria y Financiera	Aromitos II	160
2620-A Año 2017	Circunscripción: II - Sección: B - Chacra: 136 - Parcela: 040	4 has. 5 as.	Gladis Margarita Zanier y Marcela Analía Barbeti.	Betina Vázquez	600
	Circunscripción: II - Sección: B - Chacra: 136 - Parcela: 041	4 has. 5 as.	Mario Martín Westtein; Gustavo Sebastián Westtein y Pedro Alvis Westtein.		
	Circunscripción: II - Sección: B - Chacra: 136 - Parcela: 042	4 has. 5 as.	Centro de Empleados de Comercio del Chaco		
	Circunscripción: II - Sección: B - Chacra: 136 - Parcela: 043	4 has. 5 as.	Emilio Verellen - SRL		

2621-A Año 2017	Circunscrip. II - Sección "C"- Ch: 197 Mz: 025 - Parcela: 019	500 m ²	Cñia. Gral. Fabril Financiera S.A	A y a c u c h o 2855-Barrio Golf Club	40
	Circunscripción II - Sección "C" Ch: 197 -Mz: 025 - Parcela: 020	500 m ²	Cñia. Gral. Fabril Financiera S.A.	A y a c u c h o 2845- Barrio Golf Club	
	Circunscripción II - Sección "C" Ch: 197 -Mz: 025 - Parcela: 021	400 m ²	Ferrando Roberto Carlos	A y a c u c h o 2835- Barrio Golf Club	
	Circunscripción II - Sección "C"- Ch: 197-Mz: 026 – Parcela:016	400 m ²	Cñia. Gral. Fabril Financiera S.A	A y a c u c h o 2935- Barrio Golf Club	
	Circunscripción II - Sección "C"- Ch: 197-Mz: 026 -Parcela: 017	300 m ²	Wuerich de Ayala, Clara	A y a c u c h o 2925 - Barrio Golf Club	
	Circunscripción II- Sección "C"- Ch: 197 -Mz: 026 -Parcela: 018	300 m ²	Wuerich de Ayala, Clara	A y a c u c h o 2915 -Barrio Golf Club	
	Circunscripción II Sección "C" Ch:197 - Mz: 026 - Parcela: 019	296 m ²	Wuerich de Ayala, Clara	A y a c u c h o 2901 - Barrio Golf Club	
	Circunscripción II - Sección "C" Ch. 197 -Mz: 026 -Parcela: 020	300 m ²	Wuerich de Ayala, Clara	Carlos Corsi 436 -Barrio Golf Club	

Fuente: elaboración propia en base a Leyes de Expropiación N° 2619-A/17, 2620-A/17 y 2621-A/17. Poder Legislativo de la Provincia de Chaco.

El caso Aromitos II

El proceso se inició con el petitorio especial para la expropiación (expediente 57/17), donde los peticionantes solicitaban la expropiación de los inmuebles situados entre calle Antonio Martina y calle Las Orquídeas, siendo su límite norte la Ruta Nacional Nicolás Avellaneda Km 16. La iniciativa parlamentaria la realizó la diputada María Lilian Fonseca quien presentó el Proyecto de Ley que declara de utilidad pública e interés social y sujeto a expropiación el inmueble ocupado con el asentamiento denominado Aromitos II, donde residen 160 familias de escasos recursos económicos, viviendo en estado de precariedad y en condición irregular. La Comisión de Tierras de la Cámara de Diputados y la Comisión de Asuntos Constitucionales dieron despacho favorable. En sesión ordinaria del 07

de junio de 2017, la Cámara de Diputados sancionó la Ley de Expropiación N° 2619/17, declarando de utilidad pública e interés social y sujeto a expropiación la Parcela 156 de la Chacra 109 de la ciudad de Resistencia.

En el mes de octubre del mismo año, el MDUyOT inició los trabajos para avanzar en el proceso de ordenamiento territorial que permita a los vecinos acceder a servicios básicos. Al mes siguiente hizo entrega del certificado del Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH) a más de 80 vecinos y mediante la firma de un acta quedaron conformados, los consejos consultivos de desarrollo vecinal para mantener una comunicación fluida entre el Ministerio y la comunidad durante el proceso de abordaje territorial.

Luego de realizado el relevamiento físico de cada vivienda y la situación en la que encuentra la misma y comprobando si existen servicios, aunque sean informales, el MDUyOT comenzó a armar el trazado de calles para que los habitantes accedan a los servicios básicos formales. En el marco de los operativos de intervención territorial y el proceso de urbanización, se trabaja en forma conjunta con el municipio de Resistencia. En el contexto del proceso de ordenamiento territorial y de urbanización del asentamiento Los Aromitos se entregaron las mensuras realizadas por el área de Planificación Urbana, de manera que las familias puedan estar ubicadas respetando las condiciones mínimas de habitabilidad que son 250 metros cuadrados por parcela.

El caso Betiana Vásquez

Al igual que el caso anterior, se presentó el petitorio y se elaboró el Proyecto de Ley 3432/15 que planteó se declare de utilidad pública y sujeto a expropiación el inmueble ocupado por el Asentamiento “San José Obrero II”, más conocido como “Betina Vásquez” de la ciudad de Resistencia. Obtuvo despacho favorable por parte de ambas Comisiones (Tierras y Asuntos Constitucionales) y la Cámara de Diputados sancionó la Ley de Expropiación N° 2620/17, declarando de utilidad pública e interés social y sujeto a expropiación los inmuebles ocupados por los asentamientos espontáneos. Sin embargo, el Poder Ejecutivo provincial remitió el Expediente N° 168 por el cual vetó parcialmente dicha ley, poniendo de manifiesto que una de las parcelas expropiadas sería de propiedad de una SRL por lo que expropiarla afectaría a la misma, vetando así parcialmente la ley y proponiendo la eliminación de la parcela 43. Tras analizar el expediente girado por el Ejecutivo provincial, el Parlamento Chaqueño decidió ratificar la sanción de la norma, quedando a cargo de la Fiscalía de Estado los trámites administrativos para firmar las actas de acuerdo con el propietario.

Regularización y acceso a la propiedad

El proceso se inicia con un censo de los ocupantes de la tierra urbana y periurbana que no cuenten con el dominio a su nombre, conformando el RUBH. Para los asentamientos irregulares se crea un consejo consultivo que garantiza el compromiso del gobierno y la participación de la comunidad en el ordenamiento urbano. En inmuebles urbanos privados, ocupados durante un tiempo determinado de manera pública, pacífica y continua, se accede al título de propiedad mediante la regularización dominial solicitada por cada vecino.

El RUBH es un certificado que brinda a las familias el reconocimiento de habitar un determinado espacio del territorio provincial, pero sin otorgarles derechos posesorios sobre el mismo. Con él se pueden iniciar todos los trámites pertinentes ante las reparticiones del Estado para obtener los servicios básicos. Este registro tiene fuerza de Ley porque está avalado por la norma provincial 7000 y certifica la situación de una familia dentro de un territorio. Es el único certificado en el ámbito de la provincia que avala la situación de dominio y domicilio de las personas registradas, con lo cual se puede hacer las gestiones de los servicios públicos.

Este Registro, tiene como finalidad brindar un instrumento unificado y fiable, tomando razón de los datos que se hubieren generado a partir del 10 de diciembre de 1983 y donde deberán estar registrados los beneficiarios de planes sociales de viviendas o terrenos, del Plan Social Articulado Aipo (en legua wichí: crecer), SUPCE (Subunidad Provincial de Coordinación para la Emergencia), PREI (Programa de Rehabilitación contra Emergencia de las Inundaciones), PPI (Programa de Protección contra las Inundaciones), IPDUV, programas coordinados o ejecutados por la Dirección de Gestión de Tierras, Municipios y demás programas con finalidades semejantes, todos aquellos que aún no hayan escriturado su vivienda o terreno, quienes se encuentren ocupando terrenos: fiscales (nacionales, provinciales o municipales), terrenos en trámite de expropiación o expropiados, ocupantes ubicados en trazas de calles, veredas, o espacios de dominio público, ocupantes ilegales de viviendas, todas las personas que no cuentan con un espacio físico apto para su desarrollo personal y/o familiar – familias extendidas. La Registración, es sólo a efectos administrativos y no genera derechos reales posesorios ni personales sobre los inmuebles a los que se hacen referencia.

Mejoramiento de barrios y de viviendas

Este tipo de intervenciones data su inicio en los años 90 con los nuevos programas de los organismos de créditos al desarrollo, como los del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) en el marco de la Reforma del Estado, destinados a la atención de la pobreza (Barreto, 2008, 2012), la cual operó bajo distintas modalidades: los programas de financiamiento internacional y los de financiamiento nacional, provincial o municipal.

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, que comenzó a implementarse en el AMGR en 1997 y entre sus requisitos de implementación establece el inicio de vías de solución de la situación dominial del suelo, ya sea en posesión pública o de los propios beneficiarios. Tuvo dos etapas, 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 (Romagnoli, 2008) y en la segunda etapa, a partir del 2007, está interviniendo en un área urbana del sur del AMGR, compuesto de barrios en diferentes situaciones de precariedad. Este programa se orientó en la Etapa I al mejoramiento urbano, a través de la 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 (intra lotes), 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 90, 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 y otros, 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 *et al.*, 2014).

Tabla 5. 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	1.457 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

Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de Barreto *et al.* (2014); Romagnoli (2008); Magnano (2005); y (SCI-STOYSP, 2003).

El caso del Nuevo Don Bosco

El Programa de Prevención de Inundaciones y Drenajes Urbanos (PIDU), ha surgido como continuidad de las acciones del Programa de Emergencia (PREI-3521-AR) y del Programa de Protección contra Inundaciones (PPI-4117-AR). Tuvo previsto realizar las obras que no se pudieron efectuar con el PPI, para prevenir y mitigar el daño causado por las inundaciones de origen fluvial y pluvial en los centros urbanos del litoral argentino. En la provincia del Chaco, se conformó a través de la unidad ejecutora de Sub Unidad de Obras y Programas Especiales (SUOPE), actualmente dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial, con un financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

El área donde se localizaron las intervenciones del PIDU entre los años 2009 a 2014, está localizada en la cuenca hídrica de 659,74 Has, formada por las Lagunas Prosperidad y Los Lirios ubicada en el borde noreste de la ciudad de Resistencia, las que surgieron para dar respuesta a las ocupaciones informales que se encontraban asentadas sobre ella -en zonas de alto riesgo hídrico y ambiental- donde se detectaron distintas condiciones de criticidad. Por ello, los objetivos de este plan se orientaron a: mitigar y compensar los impactos causados por el desplazamiento obligatorio de la población; restablecer y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población desplazada; y a aprovechar el reasentamiento para contribuir al mejoramiento del ordenamiento territorial y urbanístico de la ciudad.

Para alcanzar sus objetivos, el PIDU ha desarrollado medidas estructurales y no estructurales. Las primeras, incluyeron la rehabilitación de terraplenes y puentes; el acondicionamiento de redes de drenajes urbanos y peri urbanos; la construcción de conductos y redes. Además, previeron la ejecución de una estación de bombeo en la Laguna Prosperidad y de un conducto en la Avenida Laprida, lo que permitió la vinculación entre la Laguna Arguello y la Laguna Prosperidad, optimizando la evacuación pluvial de la cuenca hidráulica. La liberación del conducto para su construcción generó el desplazamiento de 40 familias que debieron ser reasentadas de manera involuntaria en un predio del Barrio Don Bosco, perteneciente a la misma cuenca. A su vez, 167 hogares que estaban localizados debajo de la línea de rivera –en zonas de riesgo hídrico- de las Lagunas Prosperidad y Los Lirios participaron en un proceso de reasentamiento voluntario.

Dentro de las segundas, se procedió a la regularización de lotes ocupados en forma ilegal por los vecinos que no quisieron participar en el Programa, así como a la ejecución de un plan habitacional como complemento de los reasentamientos, con el fin de mitigar los efectos producidos por las medidas previamente implementadas. Para estos fines, se construyó un conjunto habitacional en el barrio Nuevo Don Bosco -por el método de esfuerzo propio y ayuda mutua- destinado a satisfacer la demanda habitacional de las familias no propietarias, asentadas en los bordes de las lagunas, desplazadas obligatoriamente de los terrenos necesarios para la ejecución de obras estructurales y/o para reasentar, en forma voluntaria, a las familias asentadas en zonas de riesgo hídrico dentro de la cuenca. Primeramente, fueron localizados los vecinos reasentados de manera involuntaria, provenientes del barrio Villa Don Rafael, y luego los reasentados voluntarios, del barrio Don Bosco, adoptando un criterio de orden de prioridades según tiempo de ocupación, nivel socioeconómico, composición familiar, condiciones habitacionales, redes sociales preexistentes y grado de colaboración con el programa. También, se tuvo en cuenta la ubicación de las viviendas consolidadas que no participaron del Sub Programa de Viviendas, pero a quienes sin embargo se les han entregado los lotes para su ocupación.

La ejecución de las 207 viviendas individuales, se dividió en dos instancias para posibilitar el desplazamiento ordenado de los beneficiarios, iniciando los trabajos de construcción por las manzanas que se encontraban libres de ocupantes dispuestas en lotes de 9 x 18 m, de 1, 2 y 3 dormitorios.

Finalizada la primera etapa entre los años 2012 y 2013, se reasentaron las primeras 78 familias designadas, 40 familias de Villa Don Rafael y 38 de Don Bosco, desocupando sus terrenos anteriores para iniciar la segunda etapa, que consistió en la ejecución de 129 viviendas del barrio Don Bosco entre los años 2013 y 2014. Estas obras fueron complementadas con espacios comunes de recreación y deportes, dispuestos en el parque urbano situado en el borde de la laguna por debajo de la línea de rivera –zona inundable- compatible con estos usos.

Desalojos

A fines de los años 90, en la ciudad de Resistencia -del mismo modo que en otros centros urbanos de país, aunque con mayor intensidad- empezaron a surgir numerosas movilizaciones sociales que consistían en marchas de protesta realizadas por asociaciones de desocupados que solicitaban asistencia social al gobierno provincial, en las que predominaban la ocupación del espacio urbano público (Barreto, 2011). Las mismas estaban encabezadas por líderes comunitarios y referentes de organizaciones barriales, que actuaron como representantes oficiales de poblaciones locales con posibilidades de acceso a programas disponibles, y encararon la articulación entre estos sectores sociales y funcionarios públicos, teniendo importantes influencias en sus beneficiarios.

La respuesta oficial a este nuevo tipo de protesta social, fue la asistencia a través de programas sociales, que surgió por la relación política de los funcionarios públicos y nuevos líderes y referentes de organizaciones locales, emergentes en torno al incremento de desempleo y pobreza que trajo aparejada la reestructuración del Estado en el territorio hacia fines de la década.

De este modo, la atomización y fragmentación en el campo social de la pobreza tuvo fuerte correlación territorial, dado que las agrupaciones de protesta pertenecían a algún barrio suburbano de la ciudad. Estas circunstancias, se relacionaban con la forma clientelar que habían asumido los programas, posibilitando la mediación de líderes barriales que intermediaron entre el gobierno y la población objeto de los programas. Una de las expresiones más claras de este complejo proceso de relaciones entre autonomías territoriales parciales y nuevas formas globales de control político lo constituyeron en la ciudad de Resistencia a fines de los años 90 las llamadas *ocupaciones de tierras urbanas*, lo que conllevó una paulatina transformación del antiguo orden urbano a un orden urbano diferente (Barreto, 2011).

Pratesi (2002) reflejó la compleja trama política y social en torno a estas ocupaciones y la relación entre autonomía y heteronomía social. Donde el concepto de autonomía alude a la capacidad de autogobierno y auto-organización que representaron estas ocupaciones, es decir, la autonomía de fragmentos de ciudad autogobernados por reglas de la comunidad y estructuras de poder propias que significaron estas ocupaciones.

El poder político y social formal intentó captar estas organizaciones y líderes a través de la asistencia, y esta puja política propició un escenario en el que la realización de las ocupaciones se hicieron posibles y favorecieron concesiones hacia los ocupantes de asistencia social y de mecanismos jurídicos y legislativos para regularizar las ocupaciones producidas. Sin embargo, esta situación no pudo prosperar mucho tiempo, tanto debido a que los ocupantes no pagaron sus cuotas, como porque la profundización de la crisis económica hizo desbordar este mecanismo, debido a la magnitud que asumió el fenómeno de las ocupaciones a fines de la década. En el marco de la imposibilidad real que tenía el gobierno de seguir adelante con este mecanismo, la situación de las ocupaciones comenzó a agravarse durante el año 2000 y principios del 2001, en la medida que crecía el conflicto social en torno a ellas, donde las organizaciones sociales y sus líderes comunitarios, ante la falta de respuestas a sus demandas, profundizaron su oposición al gobierno y mientras que algunos eran captados por la oposición política formal que buscaba representarlos en sus gestiones de expropiación, otros avanzaron en desarrollar sus procesos de autonomía y radicalización política de sus demandas. Estos últimos grupos, articulados a los sectores de izquierda del arco político local, hicieron de las últimas ocupaciones un abierto cuestionamiento a los valores fundamentales del sistema social, planteando lo que Benítez (2002) caracterizó como *discurso de ruptura* en lugar del *discurso de integración*. A partir de esto el gobierno provincial se vio imposibilitado de seguir instrumentando los mecanismos de expropiación de tierras que le permitieron captar la adhesión política de muchos ocupantes, aunque no abandonó nunca la asistencia social. estas últimas ocupaciones pasaron a enunciar un discurso de clase violento, amenazante contra la propiedad privada y la forma de vida de los vecinos del barrio.

Las ocupaciones también provocaban -a partir del cuestionamiento a determinados valores profundamente arraigados- el repliegue de un sector social hacia nuevos fragmentos de la ciudad. En este marco, la atomización y fragmentación de la ciudad, provocada por los controles locales del territorio,

fueron utilizados por el gobierno para atemorizar a la ciudadanía con la protesta social, generándose un contexto de enfrentamientos manifiestos y crecientes entre excluidos y la sociedad formal. Sin embargo, los conflictos violentos de desalojos que se dieron por entonces, tuvo previamente un antecedente, el del Asentamiento La Rubita.

El caso de La Rubita

La Rubita es un asentamiento ubicado en el sudeste de Resistencia, en el límite con el municipio de Barranqueras, cuyas tierras pertenecen al Ejército Nacional argentino, su ocupación constituyó el primer antecedente -sumamente conflictivo y fallido- de esta nueva forma de apropiaciones de tierras que alcanzó gran repercusión social y política. El sitio donde se implanta presenta alta vulnerabilidad ambiental debido a inundaciones por lluvias, ya que está ubicado en el valle del antiguo cauce natural del Riacho Arazá -actualmente reconducido- y porque posee numerosas cavas producidas por la extracción de tierra utilizada para la construcción de los primeros terraplenes de defensa de la ciudad, durante la gran inundación de 1982-1983, además, carece de las infraestructuras y servicios necesarios para el desagüe pluvial.

El asentamiento tuvo un primer origen frustrado en el año 1997, producto de una ocupación masiva y organizada por parte de alrededor de unas 500 familias, que en pocas horas ingresaron al predio, demarcaron y armaron viviendas precarias. Sin embargo, solo pudieron permanecer en el lugar una semana, a partir de que se pusieron en marcha toda clase de mecanismos jurídicos y políticos para intentar desalojarlas por la fuerza pública a partir de un pedido del Ejército Argentino a la Justicia Provincial.

A pesar de las acusaciones a funcionarios del partido opositor de promover la ocupación, los ocupantes sostenían que fue espontánea y originada en el conocimiento, de 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.

En tanto, por intermedio del Plan Tierras, se ofrecía a los ocupantes otras localizaciones en disponibilidad del Gobierno provincial, más alejadas del centro de la ciudad, en el límite de los municipios de Puerto Vilelas y Resistencia. Algunos de los ocupantes desalojaron los terrenos tras el compromiso de abandonar el lugar pacíficamente y otros siguieron reclamando esas tierras apoyados por

Organizaciones Vecinales, hecho que puso en crisis la gobernabilidad local (Benítez, 2002).

Un grupo minoritario 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, en las afueras del AMGR (Barreto, Benítez, Fernández, Giró y Zavala, 2006), pero otra siguió reclamando esas tierras por diferentes vías, con apoyo de un sector político, para obtener el permiso de construir un barrio en el predio, y con el tiempo lograr avanzar progresivamente con la ocupación posterior.

Durante los años que mediaron entre una y otra ocupación, se generó una organización cooperativa para afrontar colectivamente la falta de empleo, alentando la generación de espacios para actividades productivas como estrategia de vida alternativa, entre otras acciones de tipo colectivas, en búsqueda permanente del apoyo estatal (Benítez, 2010).

En el año 2007, el triunfo electoral del partido de la oposición creó las condiciones para volver a producir la ocupación de la Rubita dando lugar a una segunda ocupación organizada en el mismo predio, la que fue realizada por un grupo de familias, como una *revancha* de una organización de familias y sus descendientes conformando el asentamiento Juan José Valle con alrededor de unas 600 familias (Benítez, 2010).

El compromiso del gobierno entrante con los ocupantes de gestionar el traspaso de la tierra y la realización de un proyecto de mejora habitacional,⁹ generó gran expectativa en los protagonistas de la toma y en otras organizaciones y movimientos que reclamaron un lugar en el predio de la Rubita. La inclusión de otros proyectos causó conflictos entre los movimientos que se agregaban y los integrantes del asentamiento Juan José Valle, lo que culminó en la división en zonas del predio que tienen una identificación con los diferentes movimientos (Benítez, 2010). De acuerdo con la ONG TECHO (2016), en el año 2016 residían allí unas 1600 familias. Actualmente los residentes cuentan 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.

⁹ Este compromiso se está llevando adelante en el marco de Territorio Urbano, el programa que trabaja con la idea de incorporar los asentamientos al entramado de la ciudad.

La Rubita fue el primer asentamiento en Resistencia surgido bajo esta modalidad de ocupación (Benítez, 2002), el cual representó un punto de inflexión en la modalidad de cómo se producían las ocupaciones en la ciudad. En cuanto a la relación de estas organizaciones con el poder político, por un lado, marcó un límite de tolerancia del poder político formal a las formas de ocupación para su obtención de ventajas políticas, y por otra, estableció restricciones a líderes comunitarios y referentes barriales para la construcción de organizaciones con autonomía local a partir del control territorial sobre tierras ocupadas. Pero no sólo tuvo gran trascendencia por el tipo de 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. Fue uno de los casos más emblemáticos de ocupación y parcial desalojo.

Conclusiones

A lo largo del trabajo, en primer lugar, se realizó un encuadre conceptual general sobre la problemática de los asentamientos precarios urbanos, 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 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 continuaron, aunque con menor intensidad, durante la última década pasada, en la que predominaron políticas sociales más redistributivas.

Luego, se analizaron las imprecisiones que existen en el estudio del problema en el país, lo que obedece a que aún no se han establecidos criterios oficiales para su medición y caracterización. Por lo tanto, su estudio se ha restringido hasta hoy a los ámbitos locales, realizados por gobiernos municipales, provinciales y centros de investigación académicos públicos y privados, bajo un panorama muy diverso de criterios, reducidos en muchos casos a la dimensión jurídica del suelo. El reciente relevamiento nacional realizado por organizaciones sociales y la conformación oficial del Registro Nacional de Barrios Populares parece marcar un avance en el tema.

A continuación se expuso una investigación realizada para cuantificar esta problemática en el AMGR, realizada en base al registro de expropiaciones más completo y actualizado realizado por el gobierno provincial, el cual, fue completado mediante un relevamiento indirecto, basado en la interpretación del territorio a partir de 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. El MDUyT del Chaco estimó que en 2015 existían 280 asentamientos precarios en el AMGR. El Registro Nacional de Barrios Populares recientemente creado por el gobierno nacional construido en base a un relevamiento de organizaciones sociales identificó 256 asentamientos. En la investigación realizada para este trabajo, 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 CNPYV del 2010.

Para caracterizar el problema se indagó sobre su evolución histórica en el AMGR, señalándose que las primeras villas miserias surgieron a inicios de 1960 al acelerarse 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 90, 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.

Finalmente, 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 significativo el volumen de las diferentes intervenciones reseñadas, 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 básicas, 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.

En base a esta investigación puede afirmarse que todo asentamiento precario, desde su origen mismo, es objeto de diferentes tipos de intervenciones sectoriales del Estado, por las cuales se van resolviendo aspectos parciales de la problemática, 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.

Para avanzar hacia una disminución sustancial de la precariedad de estos 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, A. y RODRÍGUEZ, B. (2013) *Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- ATTIAS, A. (2007) "Movilidad de la población y configuración del espacio. Migración metropolitana: el caso del Gran Resistencia". *Revista 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, M. (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.
- _____ (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.
- _____ (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.
- _____ (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. Disponible en <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/517>. Fecha de consulta, 03/12/2018.
- _____ (2008) “Análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la reforma del estado destinada a los afectados por la pobreza”. Revista *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.
- _____ (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.
- BARRETO, M.; ABILDGAARD, E.; CAZORLA, M. V.; CERNO, L.; PUNTEL M. L. (En prensa). “Villas y asentamientos del Gran Resistencia (Argentina)”. En: *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de las villas y los asentamientos en diez ciudades argentinas*. Comp. Cravino, María C. Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento. 30 páginas (en prensa).
- BARRETO, M.; ALCALÁ, L.; BENÍTEZ, A.; FERNÁNDEZ, M.; GIRO, M.; PELLI, M. y ROMAGNOLI, V. (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, Laura; Martini, Irene; Pistola, Juliana.; 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, M. y EBEL, G. (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, M.; ALCALÁ, L.; BENÍTEZ, M.; DEPETTRIS, N. y KISKA, M. (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: Centro de Estudios Sociales/UNNE, CORRIENTES.
- BARRETO, M.; BENÍTEZ, A.; FERNÁNDEZ, M.; GIRÓ, M. y ZAVALA, J. (2007) “Aislamiento territorial de la pobreza urbana. Política habitacional social de los ‘90 en la Argentina: el caso ‘Ciudad de los Milagros’ (AMGR, Chaco)”. Revista *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* N° 154, invierno, pp. 727-749.
- BENÍTEZ, M. (2010) “Demandas sociales, políticas, habitacionales y construcción de ciudad”. En Schaller, Solís Carnicer y Lanza (coord) *XXX Encuentro de Geohistoria Regional*. Libro de Actas. Resistencia, 19, 20 y 21 de agosto. Encuentro de Investigaciones Geohistóricas/ CONICET- UNNE. ISBN 978-987-26437-8-2.
- _____ (2002) “Movimientos sociales y expansión urbana: Las ocupaciones de tierras en la ciudad de Resistencia (Argentina)”. Revista *Cuaderno Urbano* Vol. 3, N° 3, noviembre. pp. 113-130.
- _____ (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.
- BOLSI, A. (1985). “Apuntes para la geografía del nordeste argentino. Un ejemplo de regresión regional”. Cuadernos de *Geohistoria Regional*, Instituto de Investigaciones Geohistóricas- Conicet-Fundanord.
- BRUNIARD, E. y BOLSI, A. (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.
- COCCATO, M. (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, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional del General Sarmiento.
- DAVIS, M. (2007) *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: FOCA.
- EBEL, G. y FERNÁNDEZ, M. (2015) “Proyecto urbano intervención integral barrio Gran Toba”. Revista *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.
- HARVEY, D. (2008) “El derecho a la ciudad”. Revista *New Left Review* N° 53, septiembre-octubre, pp. 23-39. Editorial Traficantes de Sueños.
- MAGNANO, M. C. (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, A. (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.
- MOGLIA, J. y PUNTEL, M. (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. n17-28.
- 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.
- PRATESI, A. (2002) “La saturación de los espacios de poder. Tomadores de tierras en asentamientos del Gran Resistencia (Argentina)”. Revista *Cuaderno Urbano* N° 3, Resistencia (Argentina), FAU–UNNE, FAU–UNLP.
- ROMAGNOLI, V. (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.

SUBSECRETARÍA DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL (SCI) - SECRETARÍA DE TRANSPORTE, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (STOYSP) (2003) *FO.CO I. Fortalecimiento comunitario*. Resistencia: Subsecretaría de Coordinación Interinstitucional, Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos, Gobierno del Chaco.

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (SSDUV) (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.

_____ (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.

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (SSDUV) y UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES (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, L. (2013) *Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Otras fuentes

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE CHACO (2017) *Ley 2619-A*. Dirección de Información Parlamentara. Legislatura de la Provincia de Chaco. Argentina.

_____ *Ley 2620-A*. Dirección de Información Parlamentara. Legislatura de la Provincia de Chaco. Argentina.

_____ *Ley 2621-A*. Dirección de Información Parlamentara. Legislatura de la Provincia de Chaco. Argentina

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.

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>. Fecha de consulta, 10/10/2011.