

# Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina

## *Urban dimensions of the housing problem. The case of the city of Resistance, Argentina*

Laura Alcalá Pallini ▶ 1

Fecha recepción: 04/12/06

Fecha aceptación: 19/01/07

El trabajo que se presenta tiene el objeto de aportar argumentos más consistentes a la hipótesis por la cual se considera que el problema habitacional tiene dimensiones urbanas, cuyas variables no forman parte de las políticas frecuentes de vivienda, y que si lo fueran permitirían mejorar las condiciones habitacionales de amplias áreas residenciales de la ciudad.

A partir del análisis de un caso, en este artículo se ensayan algunas pautas metodológicas para abordar estas dimensiones y para comprender el modo en que determinadas cuestiones urbanas inciden de manera directa en las situaciones habitacionales.

En la última parte se ponen a consideración algunas propuestas metodológicas para mejorar las políticas habitacionales vigentes que ignoran estas dimensiones del problema, y se exponen algunos ejes de actuación.

**Palabras clave:** urbanizaciones residenciales - problema habitacional - políticas urbanas.

This work has the purpose to contribute arguments to the hypothesis by which is considered that the housing problem has urban dimensions, whose variables do not form part of the frequent housing politic and if they were it they would permit to improve the housing conditions of extensive residential areas of the city.

From the analysis of a case, in this article some methodological guidelines are practiced to tackle these dimensions and for understand the way in which determined urban questions impact in a direct way in the housing situations.

In the last part they are put to consideration some methodological proposals to improve the housing politics in force that ignore these dimensions of the problem and some axes of action are exposed.

**Keywords:** residential urbanizations- housing problem- urban politics.

1 ◀ Arquitecta y doctora argentina, especialista en Urbanismo y Ordenación del Territorio. Académica del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda -IIDVI- Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste UNNE. lau\_alcala@hotmail.com

## 1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta tiene el objeto de aportar argumentos más consistentes a la hipótesis por la cual se considera que el problema habitacional tiene dimensiones urbanas, cuyas variables no forman parte de las políticas frecuentes de vivienda y que sin embargo si lo fueran permitirían mejorar las condiciones habitacionales de amplios sectores residenciales de la ciudad.

En la ciudad, la situación habitacional de un hogar está definida por muchos más aspectos que el que puede inferirse del tipo y condiciones de disponibilidad de una vivienda. La situación habitacional se define tanto por aspectos que hacen a la vivienda propiamente dicha (*calidad tecnológico-construccionista; relación superficie / nº habitantes/ nº de cuartos; instalaciones; servicios domiciliarios*), cuanto por su emplazamiento y situación física y urbana (*saneamiento, vulnerabilidad, accesibilidad, infraestructura, disponibilidad de equipamientos y servicios públicos, transporte, etc.*), cuanto por la situación socioeconómica de los habitantes (*disponibilidad económica para manutención y transformación progresiva de la vivienda, para el pago de los servicios, etc.*), cuanto por la situación jurídica de la tenencia.

Sin embargo, se asiste en general a dos tipos de situaciones. Por un lado, desde el punto de vista habitacional, los diagnósticos que sirven de base para la formulación de las políticas habitacionales parten frecuentemente de indicadores extremadamente generales que soslayan varios de los aspectos

señalados y que pasan por alto a su vez, las peculiaridades que se derivan de la singularidad de cada estructura urbana, del soporte natural de cada territorio y de las condiciones particulares socio-económicas y culturales de la población a las que están dirigidas. Por otro lado, desde el punto de vista urbano, al interpretar los problemas de la ciudad, pocas veces se repara en la incidencia que sobre ellos tienen el emplazamiento y el tipo de áreas residenciales que configuran la mancha urbana.

Ello da lugar a dos tipos genéricos de respuestas. Unas, que apuntan focalizadamente a la vivienda y cuanto más al barrio (*programas dirigidos a la construcción de viviendas nuevas, a la mejora o ampliación de las viviendas existentes, programas dirigidos al mejoramiento de barrios, regularización dominial, etc.*). Otras, que apuntan al soporte infraestructural de la ciudad y cuanto más a la cualificación del espacio público, pero siempre corriendo detrás de un proceso de crecimiento que las excede, y desde una perspectiva autónoma como si los problemas de la ciudad y de su crecimiento nada tuvieran que ver con las políticas habitacionales y viceversa. La desarticulación de estas políticas se hace más evidente en municipios que no tienen ninguna injerencia sobre las decisiones habitacionales y sobre la gestión de las infraestructuras básicas que dependen de otras esferas y organismos del Estado.

Es por lo menos curioso, por no decir altamente preocupante, que esta disociación del problema se produzca en ciudades en las que la actividad residencial supone el mayor factor de ocupación de suelo. Ciudades en permanente expansión, con sostenido crecimiento poblacional y sin desarrollo socio-

económico simultáneo. Ciudades en las que la cada vez mayor distancia entre los parámetros de **crecimiento** y los de **desarrollo urbano**, se manifiesta en la extensión descontrolada y sin urbanización previa de la mancha urbana y en la fragmentación y segregación socio-espacial de las distintas áreas residenciales que se yuxtaponen en el plano de la ciudad.

Para referirnos a estas dimensiones urbanas del problema, no nos explayaremos en aquellas que forman parte del bagaje común de los diagnósticos habitacionales por considerarlo innecesario y porque justamente, es nuestro propósito demostrar cómo es posible identificar un número importante de problemas que hacen a la caracterización de las situaciones habitacionales sin meternos específicamente en la consideración de la vivienda o el lote individual. Problemas que en el presente no están siendo objeto de respuesta alguna ni por parte de los programas habitacionales en vigencia, ni por parte de las políticas llamémosles "urbanas". Si bien en particular nos referiremos al caso de la ciudad de Resistencia, creemos que las consideraciones son extensivas a la mayor parte de las ciudades argentinas y válidas también para otras ciudades latinoamericanas.

## 2. BREVE HISTORIA URBANA DE LA CIUDAD DE RESISTENCIA EN RELACIÓN A LA TOPOGRAFÍA Y AL MODELO INICIAL DE SUBDIVISIÓN DEL SUELO

Resistencia, capital de la Provincia del Chaco en el NE de la República Argentina, es una ciudad

de fundación relativamente reciente (1878) que conforma, junto con los Municipios de Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana, el Área Metropolitana del Gran Resistencia (en adelante AMGR) de alrededor de 400.000 habitantes. La ciudad de Resistencia mantiene una relación interurbana de tipo laboral, comercial, educativa y recreativa tan fuerte con los municipios de su área metropolitana como con la ciudad de Corrientes, distante a poco más de 20 km y separada geográficamente por el Río Paraná, pero unida funcionalmente a partir de la finalización de un puente interprovincial que permitió vincularlas en 1974.

Para poder llegar posteriormente a la parte central del análisis consideramos necesario extendernos brevemente en el modelo de urbanización de partida de esta ciudad.

El AMGR se fue mensurando siguiendo un sistema de subdivisión del suelo muy regular, con una orientación a medio rumbo NE /SO a partir de dos ejes cartesianos, cuya intersección constituye el centro simbólico fundacional de la ciudad de Resistencia.

Estos dos ejes organizan el mapa funcional y mental de la ciudad. Su intersección simboliza -en el referente colectivo y en la convención urbana- la ordenada "0, 0" a partir de la cual adoptan la denominación y la numeración ascendente los dos ejes convertidos así en cuatro avenidas, que en este trabajo denominaremos **avenidas madres**, (*Av. Sarmiento y Av. Alberdi en el eje NE/SO y Av. 25 de Mayo y 9 de Julio en el eje NO/SE*). Estos ejes a su vez organizan la numeración y denominación del conjunto de las demás calles.

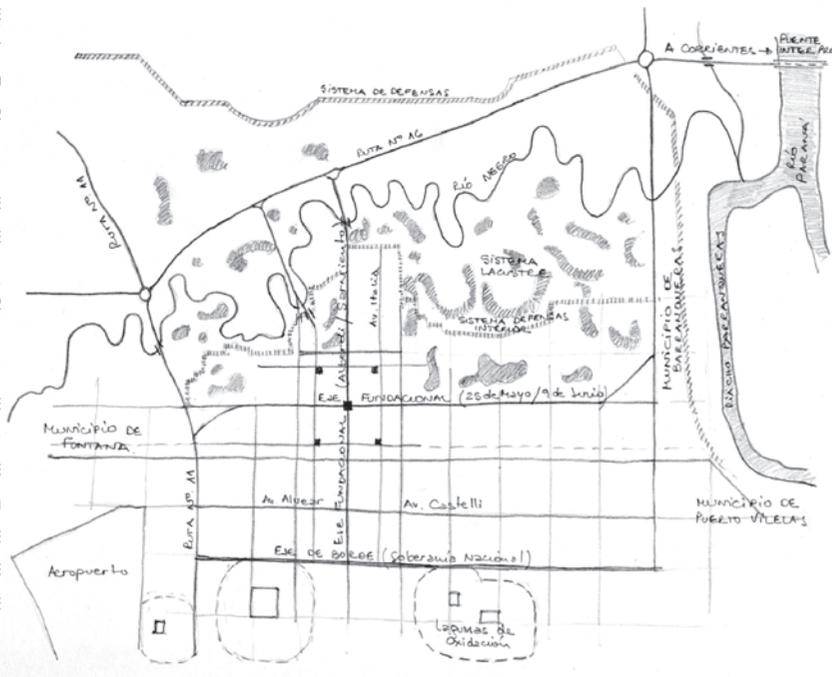
Las cuatro **avenidas madres** son de doble mano y tienen en promedio 30 m de ancho entre línea municipal y línea municipal. Siguiendo las directrices de estos ejes el suelo urbano general se divide en chacras (de 1 km de lado), rodeadas perimetralmente por avenidas de 40 m de ancho, también de doble mano. Las chacras originales están atravesadas interiormente a su vez, por dos avenidas de 30 m de ancho y están subdivididas en 16 manzanas regulares de 100m x 100m, separadas entre sí por vías de 20 m de ancho.

En la intersección de las avenidas madres se encuentra la plaza central de la ciudad, abarcando cuatro manzanas que constituyen los vértices de las cuatro chacras centrales. Cada una de estas chacras cuenta a su vez con una plaza central de 1 ha., ubicada, excepto un caso ligeramente desfasado en la intersección de sus avenidas interiores.

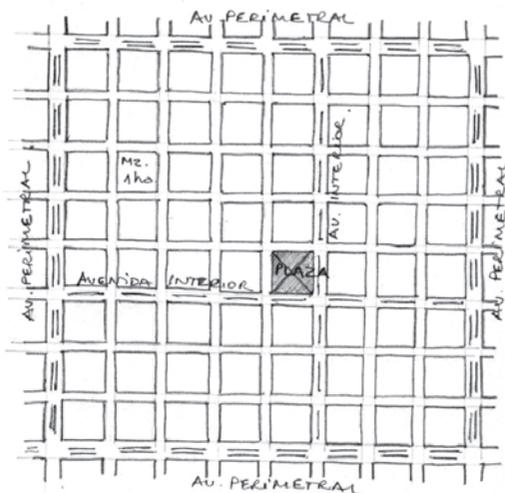
Teniendo en cuenta la subdivisión regular de cada chacra y las características y la posición de las avenidas así como la equidistancia de los cruces, podríamos decir que se trata de un modelo que garantiza buenas condiciones de irrigación y accesibilidad a conjunto de manzanas. La ubicación central dentro de cada chacra de una plaza ofrece una relación de "residencia / espacio verde li

bre", altamente aceptable: tanto en términos de superficie (equivalente al 6% de la superficie edificable), como de distancia, dado que toda parcela se encuentra a 400 m como máximo de "su" plaza. Es destacable por su parte que, sumando la superficie de la plaza a la de las calles, el espacio libre público representa el 36% de la superficie total de cada chacra.

Pero la reproducción de este modelo en el territorio tuvo dos tipos de perversiones: 1- la reproducción irreflexiva sobre suelos donde la topografía y las condiciones naturales del sitio no eran las apropiadas y 2- la reproducción parcializada o incompleta de este y de otros modelos de urbanización en suelos aptos para ser urbanizados.



Esquema de la ciudad de Resistencia. Alcalá, L., 2006.



Esquema interpretativo de las chacras originales de la ciudad. Alcalá, L., 2006.

## 2.1. Reproducción de la trama urbana en terrenos topográficamente no aptos para ser urbanizados (al menos siguiendo los procesos de urbanización tradicional)

La ciudad de Resistencia y los municipios vecinos están asentados en el valle de inundación del Río Paraná y en el de sus afluentes, el Río Negro y el Río Arazá (entubado ya este último en la mayor parte de su curso). La plaza central dista 8 km del primero y 3, 5 km aproximadamente del Río Negro. El Río Negro corta el eje de desarrollo NE /SO siguiendo un curso NO/ SE casi paralelo al eje de desarrollo histórico de la ciudad, formando una serie de meandros y de lagunas, accidentes característicos de ríos de llanuras con mínima pendiente (*en el área urbana la pendiente promedio es de 0,03%, entre 10 y 30 cm por cada 120m*).

El río Paraná tiene periódicamente crecidas por precipitaciones que se producen fuera del área urbana considerada, variando en la latitud correspondiente al AMGR su caudal promedio de 17.202 m<sup>3</sup>/s (en el período 1904-1997) a caudales que llegaron por ejemplo a 60.215 m<sup>3</sup>/s en 1983. Más del 80 % de la superficie urbanizada se encuentra a una cota inferior a la alcanzada por el río en las crecientes históricas (Pilar, Jorge, 2003).

En los últimos años se ha finalizado un sistema de defensas. Hasta su conclusión, las inundaciones periódicas fueron combatidas o evitadas mediante defensas provisorias. El sistema actual consiste en un terraplén que corre casi paralelo al Río Negro al norte de la ruta Nicolás Avellaneda (eje que vincula Resistencia con la ciudad de Corrientes), otro terraplén que corre paralelo al Riacho Barranqueras (brazo del Paraná frente al AMGR), y de un sistema de compuertas y de bombas en la desembocadura del Río Negro, que permiten extraer el agua del interior del recinto cuando el nivel del Río Paraná es superior al de aquel.

Las variaciones de caudal del Río Negro y sus afectaciones sobre el AMGR cambiaron con el tiempo. Antiguamente su altitud dependía de las precipitaciones producidas a lo largo de su curso y de la altitud del Paraná. Actualmente en cambio, en el tramo del AMGR, el río se encuentra totalmente regulado, existiendo un dique regulador antes de que el río inicie su curso por el área urbana (Dique Laguna Blanca), y el dique con sistemas de bombeos complementarios ya descrito en su desembocadura.

Las posibilidades naturales de escurrimiento y de absorción del agua de lluvia (en un clima donde las lluvias intensas registran por ejemplo 122 mm en cuatro horas) se han visto afectadas significativamente por la acción humana tanto por las formas de urbanización que contribuyeron a aumentar progresivamente la impermeabilización del suelo como por la reducción sistemática de los espejos de agua que contribuían originalmente al drenaje natural de este territorio (Pilar, J. y Depettris, C., 2003).

En esta delicada topografía, la cuadrícula y su correlativa subdivisión catastral, fue dibujada indiscriminadamente sobre los espejos de agua y sobre sus respectivas áreas de inundación. Hoy es posible observar por ejemplo, planos catastrales donde no aparecen registradas lagunas existentes y donde hasta el Río Negro aparece en determinados tramos, parcelado.

Cuando en 1980 se aprobó el Código de Planeamiento Urbano y Ambiental del AMGR, esta desconsideración por los reservorios de agua se mantuvo dado que este Código estableció una clasificación de dos tipos de lagunas: las "transitorias" (pasibles de ser rellenadas y urbanizadas) y las de "reservorio" (aquellas que debían preservarse) (Código de Planeamiento Urbano y Ambiental del AMGR, 1980).

En los hechos, los rellenos efectuados se limitaron a eliminar los espejos de agua y no supusieron la nivelación completa de la cuenca real de cada laguna. De este modo, cada laguna rellenada, los días de lluvia "*sigue existiendo*" en la medida que los escurrimientos

naturales del territorio las recrean en calles y aceras momentáneamente inundadas mientras los sistemas artificiales de alcantarillado son desbordados.

La urbanización de estos territorios ha seguido caminos diversos: la urbanización con respaldo legal o formal, apareciendo por ejemplo, barrios financiados por el mismo Estado en áreas vulnerables, la urbanización progresiva por iniciativa privada (relleno de la parcela propia) y otras, las más, a partir de procesos ilegales o informales de asentamientos espontáneos.

## **2.2. Reproducción parcializada, desvirtuada o incompleta de la trama en suelos aptos para la urbanización**

La subdivisión regular del suelo ha ido sufriendo en terrenos aptos dos grandes tipos de variaciones. Por un lado, aquella trama primigenia, con las cualidades previamente descriptas, fue reducida a la subdivisión de manzanas de 100 m de lado y a las avenidas de circunvalación de chacras. Fuera de la prolongación de los ejes originales, se perdieron las avenidas interiores de chacra y en todos los casos se perdió la reserva de la plaza central.

En las versiones más actuales de los procesos de urbanización, en muchos casos se desvirtuó además el amanzanamiento tradicional, modificándose el tamaño de las manzanas y de las vías interiores, reduciéndose significativamente la calidad del espacio público. En los peores casos se perdió la lógica del damero siguiendo un ordenamiento particular.

A estas formas de subdivisión regular o legal del suelo, debe añadirse la subdivisión informal ope-

rada a partir de asentamientos informales que si bien en muchos casos tienden a imitar y reproducir la trama primigenia, por la misma precariedad del proceso de subdivisión se caracteriza por la discontinuidad de las vías, sus anchos insuficientes, los amezanamientos y loteos irregulares, de difícil adecuación a los estándares urbanos mínimos aun en los casos en que posteriormente existen procesos de regularización urbana y dominial.

### 3. PRINCIPALES FORMAS DE URBANIZACIÓN RESIDENCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE RESISTENCIA

#### 3.1. Extensión de la urbanización por contigüidad

A partir de las cuatro chacras centrales, la ciudad se extendió a lo largo de las cuatro avenidas madres fundacionales, fundamentalmente a lo largo de las Av. 9 de Julio y 25 de Mayo, que constituían por entonces los accesos principales de la ciudad y que permitían la intercomunicación del Municipio de Resistencia con los municipios vecinos (Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana).

Hacia el norte, el crecimiento estuvo originalmente (y aún sigue estándolo) muy condicionado por la topografía, avanzándose sólo en la medida que la presencia del sistema de lagunas y de meandros del Río Negro lo permitían. Hacia el sur el crecimiento se apoyó fundamentalmente en la Av. Alberdi, las Av. Belgrano y San Martín, siguiendo el modelo original de subdivisión de chacras.

Este tipo de procesos de urbanización implica la **extensión de la ciudad mediante la urbanización progresiva de sectores contiguos a las áreas ya urbanizadas**. Sigue determinada secuencia básica en lo que atañe a la subdivisión del suelo, dotación de infraestructuras y edificación. A partir de la subdivisión del suelo y de la extensión de determinadas infraestructuras básicas como la red de energía eléctrica y la red de agua potable, se produce la ocupación progresiva aunque no secuencial de los lotes. Con cada nueva construcción u ocupación de lote se realizan las conexiones domiciliarias.

Los estándares urbanísticos van mejorando y consolidándose con el tiempo: de calles de tierra a pavimentadas, de desagües pluviales a cielo abierto a desagües pluviales y cloacales normalizados, etc. Estas mejoras se producen en buena medida como parte de un proceso paulatino de reclamo y presión de los mismos vecinos sobre los organismos públicos, a medida que se van consolidando sus propias construcciones.

En este tipo de urbanizaciones la construcción de las viviendas es, fundamentalmente, un proceso individual y de inversión privada. Las tipologías y calidades de las unidades habitacionales dependen básicamente de la disponibilidad de recursos y/o de acceso a fuentes crediticias de los propietarios de los lotes. Si bien existe un importante predominio de viviendas individuales de una y dos plantas por lote, se registran con el tiempo procesos de densificación (más de una vivienda por lote), así como la aparición de edificios de renta. En los últimos tiempos, fundamentalmente en el área central,

se registra también la construcción de viviendas en torres.

Las transformaciones dentro de los lotes, admisibles por sus dimensiones generosas (en general de 10 y 12 m de ancho y de 20, 25 y hasta 50m de profundidad), se producen sin que se afecten las reglas generales del espacio público. La regularidad y dimensiones de la trama de base permite ir agregando nuevas infraestructuras y densificando sin que se afecten en general las condiciones de habitabilidad.

La gran variedad de tipologías y de situaciones individuales, mezcladas entre sí, reproduce a nivel urbano, una importante diversidad. La ocupación y densificación progresiva de los lotes, así como la mejora de las unidades habitacionales y la consolidación progresiva del espacio público da lugar con el tiempo a barrios o áreas residenciales que van construyendo su propia identidad.

### 3.2. Urbanización por paquetes

En los años 70, la implementación de una política habitacional basada en la construcción masiva de viviendas por empresas a través de procesos de licitación pública y mediante el sistema de adjudicación llave en mano, disparó la construcción de conjuntos que incluían desde cero la urbanización completa de un sector y la construcción de un número importante de unidades habitacionales completas y terminadas.

Para la implementación de esta política el Estado no contaba con terrenos, ello derivó paulati-

namente en procesos de licitación que abarcaban además del proyecto y la construcción, la oferta del terreno por parte de los mismos oferentes.

Esta política habitacional, sumada a un tipo de regulación municipal que había intentado poner freno a un proceso especulativo de venta de terrenos sin urbanización previa, dieron lugar concatenadamente a que esta modalidad de construcción de barrios de vivienda constituya la forma más extendida de urbanización ▶ 2.

**Surge así una modalidad de urbanización que ya no necesita de la proximidad de áreas consolidadas para extender y prolongar vías e infraestructuras sino del vínculo a un nexo (en general vía de alta capacidad) a través de la cual se garantice la conexión al conjunto de redes de infraestructura y la comunicación básica con el resto de la ciudad.**

La denominación que damos de "paquetes" obedece a una serie de características derivadas de su modalidad de ejecución, de sus rasgos formales y de ordenación, de su tipo de emplazamiento y del tipo de relación con su entorno inmediato.

En relación a la modalidad de ejecución se trata de un conjunto de obras desarrolladas simultáneamente, terminadas y puestas en uso en bloque, es decir, en un mismo momento y en un plazo breve de tiempo.

En relación a sus características formales, se trata de una unidad formal dada por: la similitud del ordenamiento parcelario, la similitud de la ubi-

2 ◀ Hacia el año 1985, se había aprobado la Ordenanza Municipal N° 1530 "por la que se exigía la urbanización previa de los terrenos a cargo de los propietarios antes de ser loteados", ello generó el congelamiento de los loteos privados. La iniciativa privada optó por vender al Estado los terrenos más alejados, a bajo precio, a través de la construcción de conjuntos habitacionales (Barreto 1995), dejando en manos del Estado la financiación de la infraestructura del sector, como la extensión de las redes troncales, a través de tierra aún no urbanizada en poder del sector privado" (Alcalá, Pelli, 1998).

cación de la vivienda en el lote, la similitud de las viviendas y de los rasgos urbanos (calles y aceras de ancho uniforme y con el mismo tratamiento).

En determinado momento, coincidente con un período en el que cualquier alternativa a la cuadrícula era considerada un gesto de modernidad y progreso, los conjuntos se resolvieron además con una lógica de ordenación propia, diferente respecto de la lógica tradicional de la ciudad (variando por ejemplo, la orientación respecto de la de la ciudad, la relación público-privado, los ámbitos de circulación peatonal y vehicular). Si bien a partir de la verificación de los resultados sociales negativos de este tipo de ordenaciones se volvió al amanzanamiento regular, en los últimos años se registra una tendencia a sustituir las manzanas tradicionales de 100 x 100 y los anchos de vía de 20m por manzanas en banda de 50 x 100 o menos y calles de menor ancho. Esta forma de subdivisión del suelo permite sacar una mayor rentabilidad pero supone una degradación plausible del espacio público.

En un primer momento, en relación al emplazamiento y al modo de ejecución, los oferentes ofrecían los terrenos más alejados y no necesariamente rodeados de urbanización. Es así como estos "paquetes" de viviendas constituyeron verdaderas islas de urbanización en áreas aún vacías.

La condición de paquetes, como conjunto identificable y distinguible de su entorno, se produce así desde su mismo origen y se mantiene en la mayor parte de los casos a través del tiempo, ya que el barrio surge como un todo homogéneo, "todo de

una vez" en el paisaje urbano y con los años la degradación o vetustez también afecta en bloque al conjunto. Sólo determinados barrios donde las tipologías, el nivel socioeconómico de los residentes y la ordenación y calidad urbana lo permiten o facilitan, con el tiempo se registran procesos de transformación que por su diversidad y riqueza van produciendo una mimetización o integración a la ciudad tradicional.

En cuanto a las tipologías de vivienda y a su calidad constructiva, los primeros barrios ofrecieron viviendas completas de relativa buena calidad. Algunos sin embargo, resueltos en bloques colectivos de hasta 3 plantas presentaron no sólo el problema de la socialización, el mantenimiento y el cuidado de los espacios comunes, sino también la difícil apropiación por parte de las familias cuyo referente cultural es la vivienda individual en terreno propio. Estos conjuntos demostraron también serias limitaciones para admitir transformaciones naturales en cualquier vivienda y para resolver el problema de los estacionamientos, no previstos en los proyectos.

A partir de los años 90, con el ajuste estructural del Estado, con el fin de disminuir costos, se redujeron significativamente los estándares habitacionales en cuanto a superficie, calidad de materiales y terminaciones, así como también los estándares urbanísticos; si bien la mayor parte de los conjuntos ofrece viviendas individuales en lote propio, ha disminuido ostensiblemente la calidad del equipamiento urbano, la calidad de las conexiones a las redes de infraestructuras, etc. (Barreto, 2005).

### 3.3. Urbanización marginal o asentamientos espontáneos en parcelas no urbanizadas

Desde los años 70, se registra en esta ciudad un proceso progresivo e ininterrumpido de ocupaciones ilegales tanto en terrenos fiscales como privados. Estos asentamientos se caracterizan por iniciar el proceso de urbanización con la construcción precaria de una vivienda mínima y la subdivisión irregular del suelo ocupado.

La dotación de infraestructuras forma parte de un proceso progresivo de aprovisionamiento que en la mayoría de los casos primero es clandestino. Con el tiempo, estos asentamientos registran consolidaciones de la mano de la evolución y mejora de las construcciones domiciliarias y del beneplácito encubierto de algunas de las empresas públicas que van dotando formalmente de servicios domiciliarios. La regularización de estos servicios es un paso a favor para los procesos de regularización dominial posterior (Alcalá, Giró, Pelli, 1997).

En general estas urbanizaciones penden de alguna vía importante que permite, cual cordón umbilical, su vinculación y abastecimiento con el resto de la ciudad o bien están pegadas a algunas de las formas de urbanización anterior y desde ellas se realiza la extensión de las primeras infraestructuras. En los peores casos, se encuentran enclavados en áreas muy vulnerables a las inundaciones, junto a las lagunas o los bordes del río, o en áreas de alta contaminación ambiental (bordes de lagunas de tratamiento de efluentes cloacales, de basurales).

Algunos de estos asentamientos con el tiempo inician un proceso de regularización dominial y mejora urbana, por lo general muy lento y que en la mayor parte de los casos queda indefinidamente inconcluso. Se inicia en el caso de propiedades privadas con el proceso de expropiación de la tierra a sus dueños originales con la finalidad de venderse-la o donársela a los ocupantes, o bien, mediante un proceso legal, haciendo valer el *derecho veinteañal* (los ocupantes pueden acceder a la propiedad del inmueble que estuvieron ocupando ininterrumpidamente durante más de 20 años). En ambos casos se trata de un proceso extremadamente largo que exige un proyecto de urbanización, un trabajo de mensura, de escrituración, etc., que no siempre se cumple. Estos procesos, sobre todo el primero, está teñido por actuaciones políticas proselitistas que en general nunca prevén su solución definitiva. En Resistencia, por ejemplo, existen numerosas leyes de expropiación -normalmente aprobadas en períodos electorales-, que no llegan a concretarse por la carencia de recursos para efectivizarse (Magnano, Cristina, 2005).

En lo que atañe al proyecto de urbanización en los casos en que se produce esta instancia, dadas las condiciones precarias en las que se produce la subdivisión y ocupación del suelo, en general existen serias dificultades para respetar la trama urbana tradicional y las dimensiones mínimas reglamentarias tanto de vías públicas como de anchos de parcelas. Aun cuando existe una tendencia a respetar la trama urbana general de la ciudad por una necesidad de mimetización (*existe el interés de reproducir la ciudad a la que se aspira como un mecanismo de integración a ésta*) y por el recono-

cimiento de que éste es un mecanismo de facilitación de la regularización posterior, estas características en general se reproducen sólo perimetralmente. Hacia el interior de estos asentamientos una serie de factores como: la no disponibilidad de instrumentos y técnicas idóneas para la demarcación de los lotes; la redistribución de superficies sujeta a cuestiones de hegemonía y de potestades asumidas informalmente por los primeros ocupantes en detrimento de los posteriores; la densificación paulatina del barrio; así como el interés de respetar y salvar las construcciones que son fruto de varios años de inversión familiar en el lugar, etc., hacen que resulte extremadamente difícil alcanzar una subdivisión regular y/o racional de las parcelas y evitar determinadas inequidades y situaciones domiciliarias y urbanas no deseadas.

De este modo la mayor parte de los procesos de regularización urbana y dominial son aprobados a nivel municipal por *vías de excepción* y con ellos se legalizan vías con anchos insuficientes tanto para la extensión futura de determinadas infraestructuras como para el ingreso de vehículos, lotes con anchos y superficies menores a la reglamentaria, lotes sin salida directa a calle pública, etc. Es por ello que estos procesos, si bien suponen una mejora significativa fundamentalmente en lo que respecta a la seguridad jurídica, difícilmente garanticen que con el tiempo estos barrios puedan alcanzar niveles urbanos y residenciales deseables.

### 3.4. Urbanización tradicional en enclaves topográficos

En este caso se trata de urbanizaciones que reproducen la trama primigenia de la ciudad allí donde el suelo -altamente condicionado- lo permite, in-

terruptiéndose frente a las lagunas o el río, sin respetar necesariamente las líneas de ribera, límite a partir del cual se considera ámbito de dominio público.

Esta reproducción indiscriminada de la malla, niega la vocación natural del relieve, no sólo contraviniendo el que sería su sistema genuino de drenaje sino también perdiendo la oportunidad de su aprovechamiento paisajístico. En estas urbanizaciones se produce una tensión (*innecesaria y evitable si se adoptara otro tipo de trama*) entre la necesidad de completar la cuadrícula tal como lo reclama esta lógica de comunicación y la necesidad de preservar el reservorio de agua como lo reclama la naturaleza del sitio, siendo muy difícil lograr una solución integral ya que cualquier solución supone siempre la afectación a alguno de estos dos términos: *o a la comunicación o al territorio*.

La idea de **enclave** entonces, está dada fundamentalmente por la presencia de los límites físicos. El condicionamiento topográfico determina la escasa accesibilidad y la seria dificultad que en general tienen estas urbanizaciones para dotarlas de infraestructuras y servicios.

Existen sin embargo áreas topográficamente aptas para la urbanización y diríase aptas también para la cuadrícula pero que hasta el presente constituyen "**enclaves**" en la medida que se encuentran separadas del resto de la urbanización, emplazadas más allá de las que hasta ahora constituyen las grandes barreras físicas de este territorio. Estas áreas, ubicadas al norte del Río Negro y del sistema de lagunas, dependen de una única vía importante de

comunicación con el resto del área metropolitana (como se verá más adelante, el caso de la Av. Nicolás Avellaneda o Ruta Nacional N° 16 y la Av. Sarmiento).

Este tipo de enclaves, su desconexión con el resto del área metropolitana, forma parte de un tipo específico de oferta que surgió en los últimos años. La desconexión asegura una accesibilidad condicionada a la disponibilidad de movilidad privada, un requerimiento del nuevo programa residencial que garantiza de alguna manera la selectividad de un determinado perfil social de ingresos medios-altos. El "**enclave natural**" es aprovechado para crear un nuevo "*ambiente de vida*", que si bien supone sacrificios o costos adicionales por falta de infraestructuras, ofrece a cambio, la no contaminación "urbana". El *aislamiento formal* (dado que funcionalmente estas familias, al disponer de medios, cuentan con el vínculo funcional que necesitan a la ciudad) constituye una intencionalidad específica del emplazamiento, que se sustenta en algunos tópicos como la búsqueda de tranquilidad, la vuelta a la vida próxima a la naturaleza, etc.

Hechos que corroboran que este aislamiento y que la elección de un estilo de vida anti-urbano es meramente formal y selectivo radica en que estas urbanizaciones bregan por la accesibilidad a determinadas infraestructuras y servicios (*se ejercen presiones, por ejemplo, para que se modifique la calificación original de suelo rural a urbano para poder exigir la provisión de agua por parte del Estado* ▶ 3) mientras simultáneamente se pide que esta recalificación no permita loteos con parcelas de menor superficie a las existentes (*es decir, que la*

*recalificación no modifique los rasgos esenciales formales, directamente relacionados con el precio de las parcelas y la tipología de viviendas*).

En estas urbanizaciones las viviendas son de alta calidad y de superficie superior a la media. La inexistencia de determinadas infraestructuras como la red de agua potable, es resuelta con perforaciones y equipos propios.

### 3.5. Urbanización intersticial

Se trata de las urbanizaciones que se realizan en áreas libres pero que ya se encuentran rodeadas total o parcialmente por urbanizaciones. Las formas de urbanización de estos terrenos intermedios son diversas. En algunos casos se trata de la prolongación de la ciudad tradicional (manzanas de 100 x 100) en otros, de la construcción de barrios de vivienda basados en el modelo de subdivisión del suelo en manzanas de menor superficie, con viviendas apareadas, ya descrito, mientras en otros, de nuevas ocupaciones informales.

Esta forma de urbanización supone un proceso paulatino de densificación del suelo y -al menos en teoría- permite aprovechar los espacios ociosos de la ciudad, hacer un uso más racional y rentable de las infraestructuras subutilizadas. **Pero en general la urbanización de estos intersticios está caracterizada más por un aprovechamiento especulativo de las condiciones de dotación infraestructural previa que de una preocupación por un completamiento cualificado del *entretendido urbano*.** Raramente se tiene conciencia de que, de la manera en que se re-

34 Debe tenerse en cuenta que según la Constitución de la Provincia del Chaco, la provisión del servicio de agua es competencia del Estado y tiene interés público, la empresa provincial que lo administra está obligada a garantizar su provisión en las áreas urbanas residenciales. Estas urbanizaciones se realizaron bajo una calificación del suelo como rural y de áreas quinta sin infraestructura previa, de allí el interés por la recalificación del suelo.

suelven estas áreas intermedias, depende en gran medida la acentuación o no de la dificultad de irrigar y servir racional y equilibradamente posteriormente los barrios vecinos.

Dicho de otro modo, al ocupar los intersticios - aun cuando se trata de proyectos financiados por el Estado-, no existe la preocupación por ir vertebrando la ciudad; se trata en muchos casos de nuevos *paquetes*, tan "autistas" como los anteriores, que se yuxtaponen a los existentes, sin otro propósito que la ocupación y el aprovechamiento de las infraestructuras existentes; el vínculo con el resto del área metropolitana sigue siendo la conexión con una vía principal y muchas veces la relación es más con el centro urbano que con los barrios vecinos.

#### 4. EL PAPEL DE DETERMINADAS INFRAESTRUCTURAS VIALES EN LOS PROCESOS DE CRECIMIENTO Y DE URBANIZACIÓN RESIDENCIAL

Las formas de urbanización residencial descritas refieren a **tipos genéricos** descritos en función de los rasgos esenciales derivados de sus respectivos procesos de subdivisión del suelo, de urbanización y de construcción de las viviendas. En los hechos, las formas de urbanización que se registran no admiten taxonomías tan categóricas y genéricas. Frecuentemente es posible encontrar sectores residenciales que suman características de dos o tres de ellos, dándose casos de por ejemplo **paquetes** que se encuentran en **enclaves topográficos**.

Estas combinaciones no hacen más que advertir sobre las singularidades que presentan las distintas áreas residenciales de la ciudad y el modo particular en que deben ser interpretados y tratados sus respectivos déficits.

A su vez, las distintas formas de urbanización residencial se han producido y se producen de un modo estrechamente vinculado a la existencia de algunas vías singulares. La identificación de estas relaciones resulta de utilidad tanto para comprender el origen del emplazamiento de estas urbanizaciones como para completar la descripción de las situaciones urbanas en que se encuentran las diferentes áreas residenciales de la ciudad.

##### 4.1. Los ejes fundacionales y la extensión de la trama regular por contigüidad

Los ejes fundacionales (como las *Av. 25 de Mayo, 9 de Julio*) tuvieron un papel fundamental en los primeros procesos de extensión de la ciudad. Apoyándose en éstos la ciudad se extendió en sentido NO/SE y creció progresivamente **por contigüidad**, de manera transversal a ellos.

Con el tiempo y por su importancia, sobre estos ejes se desarrolló una significativa actividad comercial que se diluye transversalmente, dando lugar al uso residencial.

Actualmente, en estas avenidas madres, como resultado del mismo crecimiento de la ciudad, de la diversificación y del aumento del parque automotor, se complejizó el tránsito, aumentando con ello

la des-urbanización a nivel peatonal. Por ejemplo, estas avenidas se han convertido en los principales canales de circulación del transporte público, constituyendo los ejes naturales de irrigación de los barrios ubicados a ambos lados de ellas, pero a nivel peatonal han pasado a constituir en algunos tramos barreras importantes.



Los ejes fundacionales y la extensión de la urbanización por contigüidad. La ciudad se expande y densifica paulatinamente respetando la trama urbana primigenia. Fotografía aérea. Municipalidad de Resistencia, 1999.

#### 4.2. Las vías principales de acceso y la urbanización por paquetes

La urbanización por **paquetes** se apoyó en general en el caso de Resistencia en unas pocas vías

que fueron siendo abiertas y urbanizadas progresivamente para mejorar la accesibilidad a la ciudad.

El eje *Av. Alvear / Av. Castelli*, y posteriormente el eje *Av. Islas Malvinas/ Soberanía Nacional* constituyeron a partir de su apertura y del mejoramiento de sus estándares urbanísticos, vías alternativas de penetración desde la Ruta Nacional N° 11 y ejes de vinculación entre los Municipios de Fontana, Resistencia, Barranqueras y Puerto Vilelas.

Por las características de su sección, estos ejes ofrecen una gran capacidad y garantizan una doble función: la de **conexión rápida** y la de **irrigación**. Estas características, en concomitancia con el tipo de política oficial de vivienda implementada, fueron aprovechadas para el paulatino emplazamiento de barrios de vivienda a lo largo de ellas. Cada nuevo barrio o "**paquete**", pendía o colgaba de uno de estos ejes de manera directa o a través de alguna vía secundaria, quedando garantizada así su vinculación a la red primaria y a través de ella al resto de la ciudad. Con esta modalidad de urbanización, se pasa del crecimiento progresivo por contigüidad al **crecimiento "por saltos"**.

A lo largo de estos ejes, la **urbanización intersticial** se produce en una etapa posterior, como consecuencia casi natural del crecimiento por saltos de la forma anterior. En este caso ya no se trata de la extensión de la infraestructura madre sino de la distribución de ésta al terreno a urbanizar.



#### 4.3. Ruta y ciudad, la dialéctica entre la urbanización y la fractura urbana

Situaciones diferentes a las anteriores son las que se presentan a lo largo de la Ruta Nacional Nº 11. Como su nombre lo expresa, esta vía fue diseñada y construida como carretera, la urbanización de sus márgenes llegó posteriormente.

Durante muchos años, esta ruta fue la vía principal de comunicación del área metropolitana con el interior provincial y el resto de la Argentina, dado que no existía en esta latitud un puente que permitiera la comunicación con la Mesopotamia sorteando la gran barrera del Río Paraná.

Esta ruta tiene la particularidad de cruzar transversalmente al eje de crecimiento SE-NO, y su trazado sigue topográficamente las cotas más altas.

Con el tiempo, la misma ruta se transformó en un **eje de colonización y urbanización del territorio**. Este hecho, que reproduce un efecto extensamente verificado en distintas rutas en todo el mundo (Herce, Manuel, 1995) cobra en este territorio una especial significación dado que se encuentra emplazada allí donde técnicamente sería recomendable alentar la urbanización puesto que se trata de las zonas más altas y menos vulnerables a inundaciones.

A lo largo de esta ruta han ido apareciendo barrios de vivienda (urbanizaciones por paquete-



La **urbanización por paquetes**. Las nuevas áreas residenciales aparecen como islas de urbanización ligadas a algún eje que asegura una mínima conexión a la ciudad. Aun cuando la ciudad ocupa posteriormente los intersticios, estas urbanizaciones siguen identificándose como urbanizaciones singulares por el tipo diferente de ordenación y de edificación. Fotografías aéreas. Municipalidad de Resistencia, 1999.

tes) a los que la misma ruta garantizaba una accesibilidad mínima. En el presente, la gran cantidad de barrios dependientes de ella hacen que la ruta constituya el **eje umbilical** a través del cual se establece la comunicación de estos barrios con el resto del AMGR.

Pero antes aún de este crecimiento residencial, la ruta atrajo el emplazamiento de comercios de gran superficie y de áreas de apoyo y servicio como gasolineras, talleres mecánicos, depósitos de máquinas viales, etc. El emplazamiento de actividades de este tipo -que tampoco constituye un fenómeno singular respecto de otras rutas- refuerza a nivel urbano el carácter de barrera de la propia ruta en la medida que la presencia de largos perímetros vallados operan como **"recintos"** (Busquets, J. y Parcerisa, J, 1983) que taponan y dificultan la comunicación transversal a ellos, entorpeciendo o imposibilitando por ejemplo, la posibilidad de cruces peatonales y vehiculares con la frecuencia requerida por la actividad residencial de los barrios colgados a la ruta.

La ruta, por el tipo de diseño con que fuera concebida, no puede dar respuesta a las nuevas solicitudes que se plantean sobre ella: la de permitir cruces transversales a su eje y la de irrigar a lo largo de éste (Alcalá, L., 2004). Hoy, al quedar subsumida dentro del área urbana y debido a que fuera concebida exclusivamente como canal de tránsito rápido, no puede cumplir satisfactoriamente su papel de eje urbano, como tampoco puede ya cumplir satisfactoriamente su función original de canal de paso.

Los efectos se hacen plausibles en el tránsito: por un lado, en las deseconomías que produce en tanto canal de acceso a la ciudad caracterizado por retenciones, demoras, dificultades operativas para el movimiento de vehículos de gran porte. Y por otro, en el peligro permanente (causas diarias de accidentes) para la movilidad residencial: peatonal y ciclista ▶ 4.

#### 4.4. Ejes promotores de "urbanizaciones de enclave"

La prolongación y urbanización de algunos ejes que permitieron superar las barreras físicas del territorio constituyeron un factor decisivo en la promoción de urbanizaciones de enclave, tal es el caso por ejemplo de la *Av. Sarmiento* y su prolongación en la Ruta Nº 16. Esta avenida es el único eje continuo que permite superar mediante puentes la barrera del Río Negro y las lagunas en el tramo central de la ciudad (hasta antes de ella, sólo existían la *Av. Sabín* en el extremo occidental y la *Av. Gral. San Martín* en el Municipio de Barranqueras). Su apertura propició la urbanización de porciones de suelo urbano hasta entonces desvinculados de la trama central por la presencia de las lagunas, al volverlos accesibles.

Un efecto semejante producirá posteriormente la prolongación de la *Av Italia*, aunque en este caso, la avenida termina antes de la línea de defensas y no cruza el río. En ambos casos, se trata de procesos fundamentalmente de urbanización privada. Desde estas avenidas se completa poco a poco, y donde el relieve lo permite, la tra-

4 ◀ Muchas veces, estos problemas de tránsito se describen en términos estrictamente viales, olvidando las causas que producen la sobrecarga de la vía, y las propuestas van desde la inclusión de paliativos como semáforos, lomos de burro, puentes de cruce peatonal, a la propuesta lejana a largo plazo de construcción de una variante que traslade el tránsito de paso a un área no urbanizada, desconociendo que con la construcción de una variante se trasladará a largo plazo el mismo fenómeno a otro entorno más alejado (Herce, M, 1995).

ma ortogonal original, pero dada la presencia de los espejos de agua, las extensiones de la trama son discontinuas. *Un fenómeno que refuerza la idea de enclaves es el hecho de que para muchas de estas urbanizaciones, los días de lluvias, cuando muchas calles están inundadas, la misma línea de defensa del Río Negro se convirtió en una vía alternativa de acceso a la vivienda.*

El caso de la Av. Nicolás Avellaneda (Ruta Nº 16), presenta semejanzas pero también diferencias con los procesos de urbanización registrados a lo largo de la Ruta Nº 11, dado que su emplazamiento es paisajística y topográficamente distinto. Está emplazada más allá de lo que hasta hace pocos años constituía el límite natural de la urbanización (*más allá del curso y del valle del Río Negro*). Tuvo un proceso mucho más reciente de urbanización, *in crescendo* en los últimos años a partir de la intensa comunicación con la ciudad de Corrientes, así como de la reciente conclusión del sistema de defensas que volvió zona protegida de inundaciones ambas márgenes de dicha ruta, lo cual permite suponer que el proceso de urbanización de sus bordes se intensificará en los años venideros.

En sus bordes no se registra el emplazamiento de servicios y comercios que la ciudad brinda a la actividad productiva del campo y de la misma ciudad, como en el caso de la Ruta Nº 11, sino fundamentalmente servicios a la vida urbana moderna tales como clubes, hipermercado, un cementerio privado, locales bailables, etc. y en los últimos años, las nuevas formas de enclaves residenciales descritas en el punto 3.4.

Las nuevas urbanizaciones que penden de ella como *Villa Fabiana, Villa Camila*, Río Manso, tienen una o cuanto más, dos salidas a la ruta, constituyendo ésta y su continuidad en la Av. Sarmiento, el medio fundamental de comunicación con la ciudad.

Si bien al tratarse de urbanizaciones recientes aún no se ha desarrollado una fuerte tendencia a la comunicación transversal al eje de la ruta, sí se hace cada vez más evidente su incapacidad para sostener un flujo constante de circulación interprovincial, interurbana y a la vez local, de irrigación a los nuevos barrios residenciales y usos comerciales en sus márgenes. Lo mismo ocurre con la Av. Sarmiento que se encuentra cada vez más colapsada debido a la sobrecarga de solicitudes.

Estos ejes, al disparar la urbanización en áreas sin continuidad física con el territorio urbano preexistente, han supuesto para el AMGR, serios problemas técnicos y financieros en relación a la extensión de infraestructuras como por ejemplo la de agua potable.

Antes de haber sido densificada la mancha urbana que ya existía y aun cuando existen grandes espacios intersticiales de suelo vacante o subutilizado, estas vías dispararon un nuevo proceso de colonización del suelo sobre el que pesa no sólo la dificultad de extensión de infraestructuras sino de comunicación con el conjunto de equipamientos y servicios urbanos.



Urbanizaciones de enclave ocupando áreas fuertemente condicionadas por la orografía y de difícil accesibilidad. Fotografías aéreas. Municipalidad de Resistencia, 1999.

#### 4.5. Vías de borde convertidas en principales motores de expansión de la ciudad

La urbanización de las avenidas *Malvinas Argentinas / Soberanía Nacional* junto a lo que se conoce como Canal 16 (infraestructura que canaliza los efluentes pluviales de la mitad sur de la ciudad hasta su deposición final en el Riacho Antequeras) constituyó en su momento el límite sur de la ciudad. Esta idea de límite, aparecía reforzada con la instalación en las chacras lindantes de "lagunas de oxidación", es decir lagunas de pre-tratamiento de los efluentes cloacales de los barrios del sur. Estas lagunas no recomiendan el asentamiento humano en un radio de 500 m.

La no urbanización previa de las demás avenidas perimetrales de chacras, contribuyeron a que esta vía "*pavimentada*" en toda su extensión, constituyese un canal importantísimo para la irrigación de los múltiples barrios ya construidos al sur y la vía de acceso de referencia sobre la que se apoyaría la construcción de muchos barrios más.

La idea original de vía de acceso y de límite sur de la ciudad hizo que su urbanización no incluyera ningún tipo de diseño urbano, sino más bien fuera resuelta con características de "*ruta*", la mayor parte de los ingresos transversales hasta hace muy poco tiempo fueron de tierra y fundamentalmente coincidían con las vías de acceso a los barrios.

Pero lejos de actuar de límite, poco a poco, la misma presencia de esta vía indujo la progresiva

urbanización de nuevas chacras al sur (*más al sur del límite sur*). Hoy, lejos de ser una vía de borde, constituye un eje viario entre áreas urbanas escindidas entre sí por la misma vía, por la presencia del Canal 16 a cielo abierto y por la existencia de remanentes de suelo urbano sin ningún tipo de tratamiento. La ciudad avanzó incluso sobre las áreas con restricciones de usos que bordean las lagunas de pre tratamiento de los efluentes cloacales antes señaladas.

#### **4.6. El completamiento de la macro-malla y la urbanización intersticial**

La gran explosión de la ocupación del territorio no tuvo un proceso paralelo de urbanización general de la ciudad, se registró fundamentalmente a partir del *crecimiento* por saltos promovido por la aparición de paquetes de urbanización residencial alejados, ligados como se expuso a algún eje vial. Sobre estos mismos ejes tuvo lugar posteriormente la **ocupación intersticial** que, con el mismo proceso de colmatación de sus bordes, contribuyó a sobrecargarlos funcionalmente. De este modo, nuevos barrios residenciales fueron agregándose como apéndices inconexos entre sí, recreando un mosaico cada vez lleno pero no por eso menos discontinuo y desigual. Como consecuencia natural de este proceso se hizo cada vez más evidente y acuciante la necesidad de mejorar las condiciones de comunicación y accesibilidad a ellos.

Actualmente existe una tendencia a resolver la malla básica metropolitana. En los últimos años

se ha avanzado con fuerza en la urbanización de los demás grandes ejes o bordes de chacra (tales como: la *Av. Chaco*, la *Av. MacLean*, el *eje Edison/Marconi*, la *Av. España*, la reciente pavimentación en doble mano de la *Av. Las Heras*). El efecto "**urbanizador**" de estos ejes se verifica fundamentalmente en este tipo de territorios inacabados de la periferia. El completamiento de la macro-malla de chacras mejora ostensiblemente las condiciones de comunicación al interior de éstas y con ello se verifica también un efecto inductor de mejoras espontáneas en las edificaciones cuyos frentes dan hacia estas avenidas, así como una tendencia a la ocupación de los remanentes de suelo. Estos efectos se constatan también en el proceso paulatino de pavimentación de las calles internas de las chacras. En el caso de las urbanizaciones tradicionales, donde esta pavimentación de las calles se co-financia entre vecinos y Municipio, se registra un idéntico proceso progresivo de ocupación del suelo y transformación y mejora edilicia.

Debe puntualizarse sin embargo que estos efectos se verifican en la zona sur, donde la continuidad física del territorio permitía suponer, sólo como una "*cuestión de tiempo*", la mejora de la articulación metropolitana (que de hecho ya se está produciendo) y la consolidación urbana. No así en la zona norte, donde las nuevas urbanizaciones de *enclave* y *por paquetes*, aisladas por los espacios de agua, no sólo no lo permiten sino que plantean un desafío mucho mayor debido a que se trata de un territorio totalmente separado desde el punto de vista físico, del área ya consolidada.

## 5. EL VACIAMIENTO DE LA TRAMA URBANA Y LAS CONSECUENCIAS A NIVEL HABITACIONAL

Una de las consecuencias de los procesos de urbanización residencial descritos es el vaciamiento de la trama urbana en tanto construcción integral y suma de elementos que representan la "idea de ciudad": (*continuidad, permeabilidad, condiciones homogéneas de transitabilidad para los distintos medios de movilidad, dotación uniforme de infraestructuras, de servicios y de mobiliario urbano, distribución equitativa de equipamientos, de espacios verdes, etc.*). La trama queda reducida a la delimitación de las chacras y a unas pocas vías interiores.

En muchos casos, las vías perimetrales de chacras constituyen los únicos ejes que representan la continuidad formal de la ciudad. Pero se trata de una continuidad precaria e incompleta, que adolece de numerosos otros elementos que hacen al tejido primigenio. Ya no está la plaza, ya no están los equipamientos, ya no existe la continuidad del arbolado y mucho menos aún, no existe patrimonio simbólico cultural.

No sólo se trata de un vaciamiento físico sino también funcional. La densidad y diversidad funcional lograda en las cuatro chacras centrales, se pierde hacia la periferia. Aquel rasgo esencial de la vida urbana que describe Oriol Bohigas y que denomina "**compacidad**", la superposición positiva de las actividades (Bohigas, 2004), queda reducido a la monofuncionalidad de extensas áreas exclusivamente residenciales y aun estas, al mero carácter de

áreas dormitorio. Áreas cada vez más extensas y sin embargo vacías o subutilizadas la mayor parte de las horas del día, cada vez más alejadas del centro urbano e irónicamente más fuertemente dependientes de éste.

La otra gran veta de este tipo de crecimientos es la de la fragmentación social. El crecimiento por *paquetes, las urbanizaciones de enclave, los asentamientos marginales*, implican la distribución sectorizada de los distintos perfiles socio-económicos en el territorio y la trama física de la ciudad ya no contribuye en nada a la mixtura social. La propia residencia, emplazada en alguna de estas urbanizaciones, constituye un factor decisivo de identificación social, en la medida que denota una posición en el territorio, condiciones de integración o marginación en relación a la ciudad, determinadas facilidades u obstáculos de conexión y comunicación, determinadas cualidades del espacio público, determinadas condiciones de accesibilidad a los equipamientos y a los espacios verdes.

Estos fenómenos tienen distintas causas entre las que nos interesa resaltar el proceso por el cual las soluciones habitacionales fueron concibiéndose cada vez más desvinculadamente a los distintos elementos que configuran integralmente la vida urbana.

### 5.1. La omisión de relaciones funcionales estrechas. Las desavenencias entre la residencia y el sistema viario como ejemplo

Desde la modernidad, la idea de poder reducir las actividades humanas a cuatro grandes funcio-

nes ("habitar", "circular", "trabajar", "recrearse"), ha impregnado fuertemente todas las instancias de diagnóstico, de proyecto y de actuación sobre la ciudad, y ha respaldado de un modo general, la manera de delimitar los universos de abordaje. Aunque la discusión de este punto daría lugar a otro trabajo, nos parece pertinente aquí observar cómo esta idea caló mucho más hondo de lo que se percibe habitualmente, en la medida que supuso entre otras cosas, que se consolidara progresivamente la idea de poder **tratar y actuar** sobre estos ámbitos de manera autónoma, como si de problemas de distinta índole se tratase. La organización misma del Estado respecto del quehacer sobre las áreas urbanas reproduce aún en el presente vestigios de esta concepción al mantener áreas administrativas estancas, con competencias específicas sobre un mismo territorio, con políticas y programas propios y muy frecuentemente contradictorios entre ellos.

Hoy no sólo la ciudad queda bajo competencias yuxtapuestas y superpuestas entre sí, sino que el modo de definir los diagnósticos sobre los que se apoyan las intervenciones reproducen las mismas parcialidades. Las políticas habitacionales por ejemplo, en ningún caso reparan sobre su incidencia en la trama urbana; los organismos encargados de la infraestructura viaria reducen la formulación de proyectos a la modelización matemática de las vías en función de capacidades y velocidades estimadas de proyecto sin considerar por ejemplo el impacto de toda nueva infraestructura en la promoción de la urbanización de sus márgenes ▶ 5. En Resistencia, como en muchas otras ciudades, el "habitar" se resuelve por vías completamente ajenas al "circular",

de la misma manera que las políticas de vivienda no se cruzan con las políticas de transporte, de agua, la política energética, de espacios públicos, etc.

Estas omisiones contrastan fuertemente con la estrecha relación que se verifica en los hechos. Como se ha podido constatar en el punto 4, las vías tienen en general dos tipos de impactos básicos sobre los procesos de producción del suelo residencial: por un lado, actúan como **promotoras de la "colonización del territorio"** y por el otro, como **generadoras de "urbanidad"**. En el primer caso disparando la urbanización de nuevas áreas residenciales, en el segundo, produciendo un efecto "urbanizador" sobre suelos ya ocupados pero sub-urbanizados.

Sin embargo, estos efectos básicos se soslayan permanentemente: no se advierte que con la apertura y urbanización de determinadas vías (fundamentalmente las de gran capacidad), se están definiendo nuevos ejes de crecimiento para la ciudad y que con sus diseños, se están promoviendo implícitamente determinados tipos de urbanización residencial y problemas de articulación entre ellos a futuro.

De la misma manera, pero en sentido inverso, frente a proyectos y promociones de nuevos barrios residenciales no se estudia el impacto sobre las vías preexistentes, los cambios previsibles en el tipo y magnitud de las solicitudes. No se repara en la incidencia que cada nueva urbanización supone en el funcionamiento de la estructura urbana.

Estas omisiones repercuten inexorablemente en las condiciones habitacionales, mientras la llega-

5 ◀ Dos ejemplos significativos al respecto son: el megaproyecto de un nuevo puente ferroviario sobre el Río Paraná que vinculará las áreas metropolitanas de Resistencia y del Gran Corrientes. Dicho proyecto en fase de obtención de financiación, no ha incluido nada respecto de prolongación en el eje urbano ( Av. Soberanía Nacional ) que lo vinculará a la Ruta Nacional Nº11, cuando evidentemente tendrá un fuerte impacto sobre toda el área sur de la ciudad de Resistencia. Y el proyecto de autovía para la actual Ruta Nacional Nº 16 en el tramo entre Resistencia y Corrientes. En este proyecto la solicitud urbana queda reducida a la inclusión de vías colectoras a los costados de la carretera pero nada se prevé sobre la futura necesidad de articular la ciudad en sentido transversal a este eje cuando, sin embargo, desde las actuaciones municipales se está induciendo el crecimiento urbano hacia el norte de la ciudad, es decir hacia el otro lado de la futura autovía.

da diaria a la vivienda supone una serie de dificultades, sea por la distancia, por las condiciones del recorrido, por las escasas alternativas de comunicación con las áreas de trabajo, de estudio, de abastecimiento, por más calidad y buenas condiciones que tenga la vivienda, la situación habitacional será deficitaria.

## **5.2. Los límites del "asfalto" o la distancia entre el concepto amplio de urbanización y el de pavimentación**

Con demasiada frecuencia se olvida que la urbanización de las calles debe tender al uso universal de las distintas formas de desplazamiento y dar prioridad a los medios de movilidad más vulnerables, así como propender a la socialización de la ciudad en tanto constituyen el espacio público por excelencia (Alcalá, L. 2006).

En general la pavimentación de calles es vista como "*progreso*", cualidad en parte cierta teniendo en cuenta las enormes dificultades de comunicación para muchos de los barrios residenciales. La existencia de calzadas urbanizadas permite mejorar la accesibilidad, así como ampliar los recorridos del transporte público. En el caso de Resistencia, la pavimentación de calles supone además la solución definitiva de los desagües pluviales y la extensión del sistema cloacal.

Pero basta analizar las secciones de estos ejes para verificar sus limitaciones: este tipo de actuaciones no incluye mejoras en las aceras, no resuelve adecuadamente las áreas de cruce, no propone una mejor gestión de las calzadas.

No se repara, por ejemplo, en la importante dimensión social y pública de las aceras (*o veredas*). En el AMGR, salvo en las urbanizaciones residenciales financiadas por el Estado que incluyen una acera mínima, la urbanización de éstas recae en los propietarios de los lotes, con lo cual su ejecución depende de la disponibilidad de recursos de éstos. De este modo, no queda garantizada la continuidad de las mismas en el perímetro de las manzanas como tampoco, en los casos en que éste se completa, queda garantizada la continuidad de su desarrollo: cada propietario materializa su vereda a una cota y con los materiales que él decide. A pesar de la existencia de normas que lo regulan, su cumplimiento no es controlado. La sumatoria de veredas individuales - *que actúan en los hechos como prolongación de las distintas propiedades privadas*- se transforma en una sucesión de desniveles y obstáculos físicos, así como en un muestrario de los niveles socioeconómicos de los habitantes de cada vivienda.

Dada esta situación de discontinuidad física para personas con movilidad disminuida, ancianos, madres con carros de bebés, etc., las calzadas terminan cumpliendo el rol espacial de las aceras, con el peligro que ello conlleva para el peatón y con las limitaciones de las condiciones climáticas cuando se trata de calles de tierra (Alcalá, 2006).

En el caso de las urbanizaciones por *paquetes*, el modo de resolución de las aceras y calzadas se convierte en un elemento más de diferenciación respecto del resto de la ciudad. Aún cuando los primeros barrios financiados por el Estado en algunos casos incluyeron el asfalto en su urbanización, su

alcance no excedió los límites del propio barrio, constituyendo a nivel urbano sólo un rasgo más que acentuaba la idea de *islas* de urbanización frente a un entorno aún no urbanizado. Actualmente, los proyectos cada vez más restringidos, incluyen aceras mínimas de 1,20 m que si bien ofrecen una solución de continuidad peatonal no presentan ninguno de los rasgos de urbanidad de las áreas centrales, donde la acera tipo es de 6 metros de ancho. Se trata de "sendas", donde no existe otra posibilidad que la de circular, perdiéndose tradiciones culturales de permanencia y conversación.

La desconexión urbana de este tipo de barrios, señaladas en apartados anteriores, se vivencia con más fuerza a nivel peatonal. Las distancias a las que se encuentran respecto de las áreas de abastecimiento, de trabajo, de recreación, hacen que la circulación peatonal sea la más afectada y prácticamente deje de existir. Dadas las distancias, los serios déficits de transporte público y su costo, los habitantes de estos barrios dependen de vehículos privados, motocicletas o bicicletas, para comunicarse con el resto de la ciudad. Sin embargo, la ciudad y las calles no están preparadas para la circulación segura de motocicletas y las bicicletas, justamente los principales medios de movilidad de la población más humilde y también la más numerosa.

Aunque en los últimos años las bici-sendas se han ido agregando a los programas de urbanización de las avenidas (en los parterres centrales) no existe un diseño y planificación coherente al respecto. Las bici-sendas tienen anchos insuficientes, no tienen resueltos los sistemas de cruce, los dife-

rentes tramos no tienen continuidad entre sí. A estas características se suma el agravante de que, como consecuencia de la discontinuidad de las aceras antes descritas, las bici-sendas son utilizadas espontáneamente por los transeúntes que encuentran en ellas una cinta uniforme, libre de barreras arquitectónicas. Este uso peatonal desalienta definitivamente el uso por parte de los ciclistas que continúan así utilizando las calzadas para su desplazamiento diario de la residencia al trabajo, aun en vías de intenso tránsito y tráfico pesado, como por ejemplo las vías de acceso a la ciudad.

Algunas "pavimentaciones", incluso las de las avenidas más importantes, no incluyen justamente la solución adecuada de las intersecciones más conflictivas con vías de tránsito rápido y pesado. Tal es el caso por ejemplo de los encuentros de las principales avenidas con la Ruta N° 11. La ausencia de cruces peatonales y de giros regulados suponen un fuerte obstáculo para la accesibilidad y su improvisación en los hechos convierten cada intersección en un punto de peligro potencial diario.

De la misma manera, sólo en el caso de las avenidas la urbanización incluye el mejoramiento del alumbrado público. La insuficiente iluminación del resto de las calles agrega inseguridad a la accesibilidad a la residencia.

Fuera del área central, las calles constituyen espacios residuales sin vegetación, sin mobiliarios urbanos, sin elementos patrimoniales que ayuden a crear identidad ▶ 6. La presencia de desagües a cielo abierto sin el debido mantenimiento, los refu-

6 ◀ Es ilustrativo el hecho de que Resistencia es denominada "La ciudad de las esculturas" por el extraordinario patrimonio de esculturas emplazadas en sus calles y demás espacios públicos, sin embargo, este patrimonio está concentrado sólo en sus cuatro chacras centrales, cuando la mancha urbana alcanza una superficie 11 veces mayor.

gios de transporte público en mal estado cuando existen, suman aspectos que dibujan un estado de sub-urbanización que repercuten negativamente en las condiciones habitacionales generales.

El espacio público resultante de este tipo de urbanizaciones en lugar de contribuir a la cohesión, agrega diferenciaciones nocivas entre las distintas áreas residenciales de la ciudad. El problema no sólo radica en que existan calles *sub*-urbanizadas, sin mobiliario urbano y sin elementos patrimoniales, sino que exista el contraste con calles que presentan un nivel alto de urbanización y de cualificación patrimonial; calles servidas por numerosas líneas de autobuses urbanos y otras desprovistas de servicio alguno.

La marginalidad en la que se encuentran determinados barrios residenciales es correlativa con la marginación que viven sus habitantes en el uso diario de la ciudad. Los residentes involuntarios de los barrios más alejados y más desprovistos de equipamientos, con menos alternativas en cuanto a formas de movilidad, son también los más ignorados en el resto del espacio público de la ciudad.

### **5.3. La reducción de las áreas verdes y de los espacios públicos**

La urbanización de las calles sólo es completada con forestación cuando se trata de avenidas, pero sin que esta forestación de los parterres centrales forme parte realmente de un proyecto hidrotérmico y del paisaje urbano.

La ausencia de árboles -que por el contrario son comunes en las calles más antiguas de la ciudad- agrega a la desolación de las nuevas áreas residenciales, la carencia de protección climática y la pérdida de un recurso fundamental para el manejo hídrico de estos territorios urbanos.

Estudios desarrollados en esta área urbana demuestran cómo las nuevas urbanizaciones producen un notable incremento de la impermeabilización del suelo, un dato altamente preocupante frente a un contexto natural donde, como se describiera al principio, existe una frágil relación con la naturaleza, la presencia del verde no sólo es necesaria para mitigar los efectos del sol y de las altas temperaturas en el uso del espacio público sino que favorece la gestión del agua frente a las lluvias torrenciales (Parini, P. y Clemente, M., 2004).

El volumen de la masa verde en relación a la masa edificada, no sólo se ha reducido por la configuración que adoptan las nuevas calles, sino también por las transformaciones que ha sufrido la manzana. Al perderse la manzana de 100 x 100, las dimensiones de los lotes han variado y también las posibilidades de preservar los corazones libres de manzana con superficies idóneas para que realmente puedan tener una incidencia hidrotérmica sobre las viviendas que la rodean.

La trama primigenia de la ciudad perdió además la "plaza" por chacra. Pérdida que impacta tanto en términos de superficie libre, básicamente verde, como en términos simbólicos de espacio público y referencial. Las plazas del área central ganaron

a lo largo del tiempo una serie de valores simbólicos, acogen habitualmente todo tipo de manifestaciones cívicas y culturales. Con el proceso progresivo de densificación de la ciudad alrededor de estos pulmones verdes se fueron emplazando instituciones significativas educativas, religiosas, etc. y se han ido superponiendo actividades comerciales, de servicios. Con su pérdida en las demás chacras urbanizadas no sólo desaparece aquel espacio libre próximo al conjunto de manzanas residenciales, que acoge indistintamente a los distintos grupos étnicos y sociales y que sirve como área de esparcimiento, de juego, de deporte, de manifestación ciudadana, sino la posibilidad de recrear puntos de fuerte identidad y simbolismo.

Aun cuando a toda nueva urbanización la norma vigente hasta mediados de 2006 exigía la reserva del 12% de la superficie a ser urbanizada para futura área verde o equipamiento, su alcance ha sido sustantivamente inferior. Al quedar definidos en función del proyecto específico de cada barrio la superficie y el emplazamiento de estos espacios, prácticamente tienen una incidencia nula sobre la ciudad, por no estar claros su rol y significación urbanos. Estos remanentes de suelo no siempre alcanzan ni una superficie ni una forma idónea para recrear un espacio verde público con la misma potencia, centralidad y simbolismo de las plazas del área central de la ciudad.

A ello se agrega el hecho de que la urbanización de estos espacios nunca es contemporánea a la construcción de los barrios sino relegada a futuro. Ante la escasez de suelo público, la ausencia de

una política y de una normativa clara al respecto, estos espacios libres muchas veces son administrados electoralmente y su destino final queda sujeto a las presiones e intereses circunstanciales, no a una planificación urbana. Muchos de estos espacios, apropiados informalmente en el transcurso del tiempo, como canchas improvisadas de fútbol y en otros casos como barrios informales, son definitivamente convertidos en suelo residencial, al regularizar la situación dominial de quienes lo ocuparon. Sin cuestionar en estos casos la necesidad de solucionar el problema del acceso a la vivienda de la población, señalamos en cambio que las vías de solución seguidas resuelven sólo parcialmente el problema al densificar chacras enteras sin prever los necesarios equipamientos y espacios verdes a futuro.

Por otra parte cuando en estos predios se edifican equipamientos no siempre se tiene en cuenta en sus diseños el importante papel que podrían cumplir como aglutinadores o referentes barriales.

#### **5.4. La ciudad resultante y las consecuencias a nivel habitacional**

El crecimiento del AMGR puede ser caracterizado como un crecimiento básicamente *residencial y sin* urbanización. *Residencial* porque el incremento de la actividad industrial y productiva en el uso del suelo urbano es prácticamente irrelevante en relación al incremento de la superficie destinada a la actividad residencial. *Sin urbanización*, porque se trata de extensiones parcial y sectorizadamente provistas de infraestructuras, equipamientos y servicios.

El resultado es un territorio disgregado y fragmentario donde las distintas áreas residenciales aparecen débilmente cosidas entre sí y mal articuladas al resto de las actividades urbanas. **Una ciudad donde el "entre medio", el territorio "entre barrios", no está resuelto, es un espacio más bien residual, inacabado, deficitariamente urbanizado.**

La "sub-urbanización" intersticial así como la sub-utilización de los suelos vacantes intermedios condiciona la integración real y efectiva de gran parte de los barrios residenciales a la ciudad, acentuando los déficits específicos que ya de por sí presentan algunos de ellos.

La vivienda y el barrio como objetos de diseño, siempre implicaron explícita o implícitamente modelos de ciudad. Llegados a este punto quisiéramos hacer referencia no tanto el desacierto de algunos de ellos sino al hecho de que esos modelos quedan reducidos a los límites barriales. Ni siquiera estos límites o escalas barriales están definidos como antiguamente, intentando dar respuesta a una unidad colectiva considerada "idealmente" como la mejor, sino que sus dimensiones son definidas en función de la disponibilidad presupuestaria y en función de los remanentes de suelo. En consecuencia, el espacio intermedio entre barrios no responde a ningún modelo, simplemente es el **resto**, lo que queda entre piezas acabadas en sí mismas o entre piezas *sub-urbanizadas* pero resueltas de manera igualmente autónoma y autista.

El problema mayor radica en que, sea cual sea la calidad o los estándares urbanísticos de las áreas

residenciales, **la idea de pertenencia e integración a la ciudad no estará nunca dentro de los límites de un barrio sino en cómo es el espacio que separa y liga a aquel barrio de la ciudad hegemónica, en cómo son aquellas condiciones de uso y de acceso al resto de las funciones, equipamientos y servicios que ofrece la vida urbana.**

El hábitat en sentido integral es el espacio continuo en el que nos movemos y vivimos diariamente; desde el punto de vista habitacional, la ciudad interesa tanto en la medida que las actividades diarias de las personas se realizan -por lo menos en nuestro medio- la mayor parte del tiempo fuera de la vivienda, en los otros espacios libres y edificados de la ciudad. La situación habitacional por tanto no se circunscribe al espacio y al tiempo en la vivienda sino al espacio y al tiempo de interrelación con el resto de la ciudad.

En ciudades como la descrita, la disponibilidad de una vivienda de buena calidad, de superficie y número de cuartos apropiado al número de integrantes del hogar, no garantiza en modo alguno una situación habitacional no deficitaria en la medida que esta condición depende también del grado de integración a la ciudad formal, de la accesibilidad al conjunto de equipamientos urbanos, a los espacios verdes, a la calidad tanto del espacio público que la rodea, como de aquel que la separa y vincula a los demás sectores urbanos.

Las discontinuidades en la trama urbana registradas como resultado de la yuxtaposición de los tipos de urbanización residencial descritos sin la

existencia de políticas urbanas y habitacionales integrales, suponen tanto déficits funcionales como simbólicos. Si bien no es atribuible a esta fragmentación espacial la escasa y desigual integración de la mayor parte de la población que reside en la ciudad a la vida de pleno derecho y acceso a lo que ofrece la ciudad, su incidencia es importante y contribuye a empeorar las condiciones de inequidad social existentes.

## 6. RECONSIDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA HABITACIONAL Y DE SUS SOLUCIONES

Puede resultar extraño el desarrollo hasta aquí de cuestiones más de carácter urbano sobre las áreas residenciales que de cuestiones específicamente relativas a la vivienda cuando el objeto de este trabajo es contribuir a una definición más ajustada del problema habitacional. Sin embargo, ello responde a la deliberada intención de poder ilustrar que para nosotros los tipos de déficits habitacionales están definidos por dimensiones mucho más diversas y más complejas que aquellas que se utilizan habitualmente para su distinción y cuantificación según los datos censales en Argentina: "*hogares que ocupan viviendas precarias irre recuperables*", "*hogares que ocupan viviendas precarias recuperables*", "*hogares que ocupan viviendas no deficitarias*", "*hogares con hacinamiento por cuarto*", "*hogares con hacinamiento de hogar*" ▶ 7.

Aun cuando en el último Censo de 2001, se incluyeron 12 variables que miden disponibilidad

de servicios y ciertas características ambientales del sitio donde se localizan las viviendas, éstas no resultan suficientes para ilustrar la situación real en la que se encuentran los distintos tipos de hogares. Nos referimos a que dos viviendas ▶ 8 con semejantes déficits constructivos, con semejantes grados de hacinamiento, con semejante situación jurídica, no pueden ser consideradas de la misma manera en distintos puntos de una misma ciudad. Que una de ellas forme parte por ejemplo de un asentamiento rodeado de una urbanización tradicional en un tipo de suelo apto para la urbanización, supone condiciones de transformación a futuro claramente diferentes a las de una que forme parte de un asentamiento ubicado en un *enclave topográfico o rodeado de barrios de viviendas masivos, tipo paquetes*.

No sólo es preciso cruzar las dimensiones que refieren comúnmente a la vivienda en sí y al barrio con las demás dimensiones urbanas como la accesibilidad, la vulnerabilidad del sector, la continuidad en el resto de la trama urbana, la proximidad a las redes de infraestructura, etc., sino que es preciso relativizar determinados parámetros que sin las debidas consideraciones complementarias pueden dar lugar a lecturas alejadas de la realidad. Nos referimos por ejemplo a cuestiones tan simples como el tener en cuenta que **la disponibilidad de infraestructura y de instalaciones domiciliarias no siempre es sinónimo de disponibilidad de servicios; que la existencia de transporte público a escasa distancia de la vivienda no indica calidad y frecuencia de servicios, ni mucho menos posibilidad cierta de uso; que la presencia de vías pavimentadas no asegura espacios seguros e idóneos para el desplazamiento de los**

7 ◀ Se consideran "viviendas irre recuperables" aquellas que por calidad de los materiales debe ser reemplazada (casillas, ranchos, etc). "Viviendas recuperables" aquellas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) son pasibles de ser recuperadas. Dentro de esta categoría se incluyen las casas B (que no cuentan con baño con descarga de agua, no tienen distribución de cañería dentro de la vivienda y/o tienen piso de tierra) y los inquilinatos. "Hogares con hacinamiento por cuarto", aquellos que presentan una relación de más de dos personas por cuarto. "Hogares con hacinamiento de hogar", aquellos donde coexisten dos o más hogares por vivienda. Ministerio de Planificación federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda / Universidad de Quilmes, 2006.

8 ◀ "Ubicación en villa de emergencia; ubicación en zona inundable; existencia de basural a menos de 300m; existencia de cloacas; existencia de red de agua corriente; existencia de energía eléctrica domiciliaria; existencia de alumbrado público; existencia de gas de red; existencia de al menos 1 cuadra pavimentada; existencia de servicio regular de recolección de residuos por lo menos dos veces por semana; existencia de transporte público a menos de 300 m" Ministerio de Planificación federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda / Universidad de Quilmes, 2006.

**usuarios más vulnerables y más numerosos en el espacio público; etc.**

Puede resultar ilustrativo al respecto el hecho acaecido los primeros días de enero de 2007 en el Municipio de Fontana dentro del AMGR, donde como consecuencia de las altas temperaturas y de la insuficiencia crónica que registra el sistema de provisión de agua, 56.000 personas quedaron sin el servicio de provisión de agua durante varios días, aun cuando todas ellas viven en barrios de viviendas financiados por el Estado, con conexión a la red de agua y poseen instalaciones domiciliarias completas (Diario Norte, 12 de enero de 2007). Más allá de este hecho puntual que tuvo trascendencia pública por la magnitud del problema en días particularmente críticos, diariamente, la provisión de este y de otros servicios es deficitaria debido a que la infraestructura general existente no cuenta con la capacidad suficiente para abarcar tantos y tan alejados paquetes residenciales. Esta carencia, a la luz de la definición habitual del déficit que se basa exclusivamente en la presencia de la infraestructura y de las instalaciones domiciliarias, no se refleja de ningún modo.

Las nuevas variables consideradas en el Censo, que intentan hacer una lectura más integral desde el punto de vista urbano, quedan circunscriptas a las inmediaciones de la vivienda, mientras que, como se ha intentado reflejar a partir del análisis, las condiciones de cada uno de los sectores residenciales no pueden ser explicadas y evaluadas sino por referencia al conjunto de la trama urbana, al proceso histórico de ocupación del suelo y a las modalidades de urbanización del resto de la ciudad.

Una vivienda que no reúne los estándares convencionales de habitabilidad y que sin embargo está integrada físicamente a la ciudad, con buena accesibilidad a servicios y equipamientos, rodeada de un espacio público de calidad, supone para sus moradores una situación habitacional muy diferente a la de una familia que dispone de una vivienda "no deficitaria", con buenos estándares constructivos, emplazada en un área vulnerable, marginal y de difícil acceso. Aunque ello pueda resultar obvio, este tipo de distinciones no tiene canales de consideración en diagnósticos donde la construcción del déficit se centra en la cuantificación abstracta del tipo de viviendas, del tipo de tenencia, de los grados de hacinamiento y en la calificación del barrio donde se encuentra inserta.

La formulación del problema habitacional y el dimensionamiento del déficit debe hacerse contextualizando y complementando aquellas categorías genéricas centradas en la vivienda y en el dominio, mediante la consideración de dimensiones urbanas que permitan especificar los distintos casos en función de las condiciones naturales del sitio y de las características de la propia estructura urbana.

A menudo los indicadores utilizados aportan datos cuantitativos generales, de difícil traducción a las áreas reales de abordaje, y no constituyen información útil de cara a formular programas adecuados a las situaciones específicas de un contexto determinado. Existe un importante vacío entre las grandes cifras censales y la identificación precisa de los déficits según las distintas áreas urbanas.

Este vacío o punto débil de los diagnósticos se acentúa en ciudades en las que, como en el caso de Resistencia, existe una notoria carencia de información actualizada y sistematizada de los datos relativos a la situación urbana y habitacional.

Un modo de avanzar en este sentido es ensayar maneras diferentes de construir el **dato**. A nuestro modo de ver, **las unidades de análisis no pueden circunscribirse exclusivamente a la vivienda ni al barrio, y las variables de estudio deben incluir necesariamente aspectos urbanos tales como la accesibilidad, el emplazamiento (ambos en relación al conjunto del área metropolitana), el espacio público, la dotación de espacios verdes, la disponibilidad real de transporte público, entre otros.**

Considerar las dimensiones urbanas que afectan a la residencia se plantea como un paso necesario para llegar a la formulación de diagnósticos más integrales pero también más específicos, necesarios tanto para descubrir ejes de actuación alternativos y complementarios a los que ya existen como para elegir con acierto las escalas operativas. **La hipótesis central que esgrimimos es que parte del déficit habitacional puede afrontarse desde actuaciones urbanas no necesariamente dirigidas a la vivienda o al barrio.**

### 6.1. La contextualización de los diagnósticos

**Contextualizar los diagnósticos implica metodológicamente encontrar escalas apropiadas de análisis tanto para formular correctamente el problema cuanto para descubrir las escalas idóneas de intervención.** Hace falta identificar escalas de abordaje intermedias entre la ciudad toda y el barrio. En este sen-

tido, consideramos fundamental descubrir, en función de cada estructura urbana, cuál es aquella unidad que permite reproducir a una escala intermedia, el grado de articulación entre la vivienda y la ciudad. En el caso particular de la ciudad de Resistencia, *y que seguramente no es válido para otra ciudad*, estamos ensayando considerar la **"chacra"** dado que, por la propia configuración urbana, la chacra aparece como una **unidad urbana básica**, en términos de subdivisión del suelo, y en la medida que incluye en sí misma el sistema viario básico de conexión e irrigación, etc ▶ 9.

Contextualizar los diagnósticos implica además referir al plano general de la ciudad los tipos de situación habitacional identificadas e interpretar integralmente los emplazamientos en relación al conjunto. A menudo, en nuestra cultura *viviendística*, el uso de los planos urbanísticos se restringe a la identificación de su ubicación, a la identificación de los deslindes, etc. Pero este tipo de planos así como la rigurosa interpretación de fotografías aéreas pueden aportar muchos más elementos de análisis. Estos instrumentos sirven para entender o interpretar la lógica específica de cada forma de urbanización en relación a la lógica de la estructura urbana general, así como comprender su posición real-funcional y simbólica respecto de la ciudad y descubrir a partir de ello ejes de actuación posibles.

### 6.2. De los tipos de viviendas a las "formas de urbanización residencial"

Los puntos anteriores remiten a dos desafíos metodológicos: a- avanzar hacia una interpretación

9 ◀ Este ensayo se está haciendo dentro del Proyecto de Investigación "TIPOS DE SITUACIÓN HABITACIONAL Y SU DISTRIBUCIÓN ESPACIAL EN EL GRAN RESISTENCIA" a cargo de Laura Alcalá, Dirección Miguel Barreto en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

más integral del problema habitacional, y b- ahondar en la identificación de aquellos aspectos que hacen a la singularidad de un contexto determinado.

La tipificación de las **"formas de urbanización residencial"** puede considerarse un intento en este sentido. **Constituye un ensayo sobre una forma de describir las situaciones habitacionales a partir de la consideración del modo en que se producen y en relación al producto urbano y habitacional final que resulta de la aplicación de dicho modo en un contexto urbano y físico específico.** El modo es descrito siempre a partir de la forma en que se producen y suceden en el tiempo tres procesos básicos íntimamente interrelacionados: el de **"parcelación"** o subdivisión del suelo, el de **"urbanización"** y el de **"edificación"** o construcción de las viviendas. Esta modalidad de trabajo no es nueva, constituye una recuperación y actualización, de una forma de estudiar las formas de urbanización ya ensayada en los años 70 por el Laboratorio de Urbanismo en la Escola Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, UPC, España (Sola Morales, M., 1997) y que permite englobar la vivienda urbana dentro de una unidad de análisis más amplia y completa.

Su adopción como metodología de trabajo permite encontrar una escala de análisis y una forma de analizar los elementos de la urbanización de un modo integral e interpretar la situación de una vivienda a la luz del tipo de procesos que le dio origen y del tipo de tejido urbano en el que se encuentra inserta. Esta modalidad permite tipificar las virtudes y limitaciones de cada forma de urbanización para afrontar las soluciones relativas a las

tipologías de las viviendas, a los espacios comunes barriales, a la articulación con el entorno y el resto de la ciudad. A partir de la forma de subdivisión del suelo, del ordenamiento y del tipo de las edificaciones se plantean problemas urbanos específicos, que también requieren de soluciones distintas (*por ejemplo, la ausencia de alumbrado público, la no urbanización de las calzadas y aceras, la ausencia de forestación y de mobiliario urbano tiene connotaciones muy diferentes en conjuntos habitacionales tipo paquetes y en áreas residenciales de urbanización tradicional en proceso de consolidación, y las soluciones no pueden plantearse de la misma manera.*)

#### **La historia urbana como recurso interpretativo**

La historia urbana, pero no la del dato histórico aislado sino aquella que describe las relaciones que se fueron y se van estableciendo entre las distintas inversiones y actuaciones sobre la ciudad, constituye un importante recurso interpretativo complementario al anterior. Permite explicar el plano de la ciudad de acuerdo a su evolución y dentro de éste interpretar cada área residencial en relación al momento en que apareció en el plano, a sus condicionantes en el presente y sus perspectivas a futuro.

Descubrir o volver explícita la relación causa-efecto de determinadas formas de gestión e inversión en infraestructuras y las tipologías de urbanizaciones residenciales desarrolladas a posteriori, como se ha intentado mostrar en el punto 4, aporta datos importantes para comprender el porqué de determinados resultados, transformándose la pro-

pia experiencia urbana en un instrumento clave de selección de alternativas de actuación para evitar o reproducir dichos resultados a futuro.

### **6.3. El salto hacia la interpretación "urbana" del problema habitacional**

Asumir las dimensiones urbanas del problema habitacional implica **involucrar articuladamente tanto en la definición del déficit como en el diseño de las soluciones a los distintos organismos públicos que hoy aplican políticas autónomas sobre un mismo territorio urbano**. Se trata de la necesidad de romper la inercia con la que a pesar de todas las evidencias el Estado sigue afrontando disociadamente las cuestiones urbanas y habitacionales.

En ciudades de bajo desarrollo socioeconómico como la presentada, la residencia es el principal motor de la expansión urbana y dentro de ella, el Estado y el mercado informal son los principales productores del suelo residencial, por lo tanto ellos son también los principales hacedores de la ciudad. En los hechos, en el caso de Resistencia, el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, encargado de llevar adelante la política oficial de vivienda, es sin dudas quien ejerce el mayor poder de transformación sobre el territorio urbano. Sin embargo, a la hora de considerar los problemas urbanos delega toda responsabilidad sobre el Municipio y sobre los organismos encargados de la infraestructura urbana. En sentido inverso, ni el Municipio ni esos otros organismos asumen como propias las implicaciones que sus respectivos quehaceres sobre el territorio, tienen sobre la política habitacional.

Es preciso, en cierto modo, recuperar la idea de que *"haciendo ciudad"* estamos mejorando las condiciones habitacionales y que la *construcción de nuevas áreas residenciales o la mejora de áreas residenciales degradadas* pueden constituir un recurso, si se sabe utilizarlo, para mejorar la ciudad en su conjunto.

### **6.4. Algunas políticas urbanas con dimensión habitacional**

A lo largo del trabajo hemos hablado de las diferentes situaciones habitacionales y de sus déficits sin detenernos particularmente en las condiciones de la vivienda y el lote. Lejos de desestimar estas dimensiones fundamentales de análisis hemos querido referirnos expresamente a las dimensiones urbanas del problema y demostrar que los diagnósticos que no incluyen estos aspectos constituyen una apreciación sesgada y parcial del problema.

Los déficits de corte urbano analizados en el punto 5 no son irreversibles, el problema central es que en el presente, las respuestas habitacionales apuntan casi exclusivamente a la vivienda, al fragmento, al barrio ▶ 10.

Abrimos en consecuencia el interrogante sobre la validez de este tipo de programas. Las mejoras introducidas en un barrio por ejemplo, pueden modificar significativamente sus condiciones internas pero mientras ningún programa se ocupe de la relación entre ese barrio y la ciudad, puede seguir constituyendo, como a menudo ocurre, un **enclave**, con los problemas de marginalidad funcional y simbólica que esta condición conlleva.

10 ◀ Nos referimos fundamentalmente a programas habitacionales en vigencia en la Provincia del Chaco, Argentina, desde la década de los 90, que están siendo estudiados en el Proyecto de Investigación "HÁBITAT, GESTIÓN PARTICIPATIVA Y POBREZA. DESARROLLO DE ESTUDIOS Y PAUTAS PROGRAMÁTICAS PARA UNA POLÍTICA HABITACIONAL INTEGRAL DEL AMGR" dirigido por el Dr. Arq. Miguel Barreto, en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

Detrás de esta presentación existe el objetivo implícito de revisar **las políticas habitacionales y también las urbanas, partiendo de la hipótesis de que las políticas habitacionales son decisivas en el tipo de ciudad que estamos produciendo y que, a la inversa, las políticas urbanas son decisivas en las condiciones habitacionales que estamos generando.**

Desde el punto de vista habitacional interesa entonces descubrir aquellas políticas urbanas que podrían tener un impacto directo en la mejora de las condiciones habitacionales. En el caso de Resistencia, aunque seguramente también en otras ciudades, políticas de este tipo tendrían que tener como ámbitos y ejes de actuación:

- **Los espacios o áreas inter-barriales.** Programas destinados a la construcción de los tejidos intersticiales, o tejidos entre-barrios.
- **El sistema viario.** Programas destinados a completar, mejorar y articular el sistema de vías primarias y secundarias (*tareas de costura y de desobstrucción de cuellos de botella, de apertura, urbanización o reurbanización de vías*). Programas destinados al rediseño con carácter urbano de aquellas vías que cumplen un rol significativo en la comunicación e irrigación de barrios y que en lugar de articularlos o vertebrarlos operan como grandes barreras urbanas.
- **El espacio público dentro y fuera de los barrios.** Programas dirigidos a lograr asignaciones espaciales equitativas a los distintos usuarios de

la ciudad, así como a dar protagonismo dentro de ésta a los usuarios más vulnerables y más numerosos. Programas destinados a cualificar el espacio público y a mejorar sus condiciones de uso. Tendientes a dotar equitativamente a las distintas áreas residenciales de alumbrado público, de mobiliario urbano, de arbolados. Programas dirigidos a redistribuir el patrimonio cultural de la ciudad.

- **Las infraestructuras, los servicios y el transporte público.** Programas tendientes a proveer de manera equilibrada a las distintas áreas residenciales de infraestructuras, servicios públicos y domiciliarios así como de transporte público.
- **Los espacios verdes.** Programas dirigidos a proveer de espacios verdes de uso público a los distintos sectores de la ciudad.
- **El enriquecimiento funcional de las áreas residenciales.** Programas destinados a producir superposiciones funcionales en las áreas exclusivamente residenciales, como un modo de revertir los efectos negativos de la monofuncionalidad y de la fuerte dependencia al centro. **Programas destinados a crear nuevas centralidades**, pero entendiendo que ello no significa la introducción de grandes edificios emblemáticos que actúan nuevamente de manera aislada como una isla en un territorio ya fragmentado, sino la generación de áreas donde empiecen a desarrollarse y a superponerse distintas actividades y usos de

manera tal de reproducir de algún modo los intercambios sociales positivos que debieran caracterizar la vida urbana.

- **Los espacios comunes de referencia.** Programas dirigidos a crear o reforzar espacios simbólicos *entre barrios* a fin de producir identidad y de promover la construcción de referencias o hitos que los aglutinen.

## BIBLIOGRAFÍA

**AGUIRRE MADARIAGA, Luis E., 2002.** "Por qué nos Inundamos", En [www.chaco.gov.ar/apa](http://www.chaco.gov.ar/apa)

**ALCALÁ, Laura, 2006.** "Las calles y la cohesión de la ciudad". En "Actas Segundas Jornadas de la UNNE y Primeras Jornadas Regionales de difusión e intercambio de Resultados de las Investigaciones Sociales. Resumen P. 33 y 34. Texto completo en versión digital. Pérez A. M y Benítez, A. Compiladoras. Centro de Estudios Sociales. UNNE, Junio 2006 ISBN 950-656-092-7 y ISBN 978-950-656-092-8.

**ALCALÁ, Laura, 2004.** "Hacia la asimilación de las vías segregadas en el ámbito urbano. El caso de las Rondas de Dalt y del Litoral en Barcelona". Tesis Doctoral, Director Francesc Peremiquel. Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Catalunya. ISBN: 84-689-1962-4. DL B.28689-2005 Publicación digital en la Red TDX. Acceso directo: [www.tdx.cesca.es/TDX\\_0411105\\_133002](http://www.tdx.cesca.es/TDX_0411105_133002)

**ALCALÁ, Laura y PELLI, Víctor, 1998.** "Aportes para la producción participativa del suelo urbano residencial en situaciones críticas y masivas de pobreza. El caso de la ciudad de Resistencia en la

Provincia del Chaco". En Revista Mundo Urbano. N° 1. Mayo 2000. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.

**BARRETO, Miguel, 2005.** "HÁBITAT, GESTIÓN PARTICIPATIVA Y POBREZA. Desarrollo de pautas programáticas para una política habitacional integral del AMGR, Provincia del Chaco, Argentina". P. 7 a 16. Ci (ur) 47 Red de Cuadernos de Investigación Urbanística. Informe 2005. Madrid, 2006.

**BARRETO, Miguel, 1995.** "Participación de la renta del suelo en el proceso de producción del espacio urbano". Informe Final Beca de Perfeccionamiento. Resistencia, 1995.

**BARRETO, Miguel, 1999.** "La producción de suelo urbano en el Área Sur de la ciudad de Resistencia durante la década del '80". Ponencia del XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Universidad de Concepción, Chile, del 12 al 16 de octubre de 1999.

**BOHIGAS, Oriol, 2004.** "Contra la incontinencia urbana. Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad". Editorial Electa. Barcelona, 2004.

**BORJA, Jordi, 2004.** "La ciudad conquistada". Editorial Alianza S.XXI, Barcelona, 2004.

**BORJA, Jordi y otros, 2001.** "L'espai públic, ciutat i ciutadania". Diputació de Barcelona. Barcelona 2001.

**BUSQUETS I GRAU, Joan y PARCERISA, Joseph, 1983.** "Instrumentos de projectació de la Barcelona suburbana". En Revista Annals N°2. ETSAB. Año 1983.

**HERCE VALLEJOS, Manuel, 1995.** "Variante de la Carretera y Forma Urbana". Tesis Doctoral. Director Joan Busquets i Grau. Universitat Politécnica de Catalunya. Departament d'Infraestructura del Transport i Territori. Barcelona, 1995.

**MAGNANO, Cristina, 2005.** "El suelo urbano y los asentamientos informales en el Gran Resistencia, Chaco. Argentina". En Revista INVI. N° 054. Vol. 20. Agosto. Año 2005 P. 10-17.

**Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda / Universidad de Quilmes, 2006** "La situación habitacional en Argentina. Año 2001. Provincia del Chaco".

**PARINI, P y CLEMENTE, M, 2004.** En **TUCCI, Carlos; GOLDENFUM, Joel; DEPETRIS, Carlos, y PILAR, Jorge.** Editores. "Hidrología urbana na Bacia do Prata" Organizadores Associação Brasileira de Recursos Hídricos, Programa CAPES\_SCyT, UNNE, Instituto de Pesquisas Hidráulicas. Porto Alegre.

**PILAR, Jorge, 2003.** "Desenvolvimento de um sistema de apoio à decisão para otimização de trazados de obras de engenharia civil: o caso do sistema de defesa contra inundações da cidade de

Resistencia, Argentina" Tese de Doutorado. Orientador: Dr. Antonio E Leao Lanna Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Pesquisas Hidráulicas". Porto Alegre, 2003.

**ROMAGNOLI, Venecia y BARRETO, Miguel, 2006.** "Programas de Mejoramiento barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia". En Cuaderno Urbano N° 5. Junio 2006 P. 151 - 176 Publicación EUDENE. Argentina.

**SOLÀ-MORALES I RUBIÓ, Manuel de, 1997.** "Las formas de crecimiento urbano". Laboratori d'Urbanisme. Edicions UPC. Barcelona, 1997.

**TUCCI, Carlos; GOLDENFUM, Joel; DEPETRIS, Carlos, y PILAR, Jorge.** Editores. "Hidrología urbana na Bacia do Prata" Organizadores Associação Brasileira de Recursos Hídricos, Programa CAPES\_SCyT, UNNE, Instituto de Pesquisas Hidráulicas. Porto Alegre.