

ACTAS DIGITALES DEL

# XXXVIII ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GEOHISTÓRICAS- CONICET/UNNE  
RESISTENCIA, 26, 27 Y 28 DE SEPTIEMBRE DE 2018

CONICET



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DEL NOROESTE

I I G H I

Arnaiz, Juan Manuel

Actas del XXXVIII Encuentro de Geohistoria Regional : VIII Simposio Región y Políticas públicas / Juan Manuel Arnaiz ; María Silvia Leoni de Rosciani ; compilado por María Laura Salinas ... [et al.]. - 1a ed compendiada. - Resistencia : Instituto de Investigaciones Geohistóricas, 2019.

Libro digital, DXReader

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4450-07-4

1. Historia Regional. 2. Historia de la Provincia del Chaco . 3. Historia de la Provincia de Corrientes . I. Salinas, María Laura, comp. II. Título.  
CDD 982

Fecha de catalogación: 26/06/2019

Primera edición.

## **Actas del XXXVIII Encuentro de Geohistoria Regional. VIII Simposio Región y Políticas públicas**

### **Compiladoras**

Dra. María Laura Salinas

Dra. Fátima Valenzuela

### **Diseño y maquetación**

DG. Cristian Toullieux

© Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI)-CONICET/UNNE

Av. Castelli 930 (3500) Resistencia (Chaco) (Argentina)

Correo electrónico: [iighi.secretaria@gmail.com](mailto:iighi.secretaria@gmail.com)

ISBN 978-987-4450-07-4

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Queda prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma. Las opiniones vertidas en los trabajos publicados en esta compilación no representan necesariamente la opinión de la Institución que la edita.

# La producción del hábitat informal vs. hábitat formal de la ciudad de Resistencia. Estrategias habitacionales productoras de fragmentación urbana

AUTOR

María Victoria Cazorla

IIDVI-FAU-UNNE

RESUMEN

El presente trabajo expone parte de una investigación en curso realizada a través de una Beca de Investigación de la S.G.C.yT. en el marco de un Proyecto mayor PICT, en el cual se construyó la noción de Áreas Urbanas deficitarias críticas (AUDC) para la comprensión de los procesos urbanos en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (Barreto y otros: 2014) a partir de la noción de fragmentación urbana (Prevot Schapira y Cattaneo Pinedo: 2008). La fragmentación es un fenómeno de creciente ocurrencia en las ciudades latinoamericanas, expresión de la políticas neoliberales en el territorio, y que en el caso de Resistencia, se expresa mayormente en las áreas periurbanas. Con fragmentación se hace referencia a los procesos de fracturación de la unicidad urbana, resultado del agravamiento de las desigualdades sociales, de formas de desolidarización y de reagrupamiento según afinidades. Se pueden observar en el interior de las ciudades latinoamericanas tendencias a la división, con la aparición de fronteras urbanas ligadas a la gentrificación. (Prevot Schapira y Cattaneo Pinedo:2008)

Las AUDC, concepto operativo creado en el proyecto mayor mencionado anteriormente, se definen como una porción del territorio periurbano constituido por diferentes tipos de producciones habitacionales, es decir barrios públicos, privados, mixtos y ocupaciones informales, internamente homogéneos y muy desiguales entre sí, que constituyen en conjunto áreas urbanas altamente deficitarias con débiles lazos. (Barreto y otros:2014). De las producciones habitacionales mencionadas, esta ponencia se enfoca en las ocupaciones informales, es decir villas y asentamientos y en su contribución a la configuración de las AUDC. Las villas y asentamientos, estrategia de resolución de aquellos que no pueden acceder a la resolución del hábitat a través del mercado y que quedan excluidos también de las soluciones brindadas por el estado, constituyen una especificidad socio espacial, objeto de numerosas investigaciones a nivel nacional, regional y local, (Cravino:2008; Barreto: 2010; Benítez: 2008,2010; Mignone:2015; Cazorla: 2016), y cuyo origen podemos situar en la década del '50, que siguen persistiendo a pesar de políticas implementadas para su regularización. El objetivo del presente trabajo es exponer un análisis de la evolución del Hábitat informal en la ciudad de Resistencia a través del tiempo en relación con los otros modos de producción habitacionales y con el contexto político y económico, con lo cual se podrá profundizar el conocimiento local sobre la forma de producción real de los territorios urbanos, ya que como lo explican Prevot Schapira y Cattaneo Pinedo la fragmentación aparece íntimamente relacionada con la historia política y económica del país, y con la respuesta individual como colectiva. Ciertos comportamientos y estrategias se revelan como productores de fragmentación urbana.

## Introducción

El presente trabajo expone parte de una investigación en curso realizada a través de una Beca de Investigación de la SGCyT<sup>1</sup> en el marco de un Proyecto mayor PICT<sup>2</sup>, en el cual

se construyó la noción de Áreas Urbanas deficitarias críticas (AUDC) para la comprensión de los procesos urbanos en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (Barreto y otros: 2014) a partir de la noción de fragmentación urbana (Prevot Schapira y Cattaneo Pinedo: 2008).

La fragmentación es un fenómeno de creciente ocurrencia en las ciuda-

des latinoamericanas, expresión de las políticas neoliberales en el territorio, y que en el caso de Resistencia, se expresa mayormente en las áreas periurbanas. Con fragmentación se hace referencia a los procesos de fracturación de la unicidad urbana, resultado del agravamiento de las desigualdades sociales, de formas de desolidarización y de reagrupamiento según afinidades. Se pueden observar en el interior de las ciudades latinoamericanas tendencias a la división, con la aparición de fronteras urbanas ligadas

1 Beca de iniciación tipo B (2015-2019) "Villas y Asentamientos de Resistencia. Estudio de su origen y transformaciones."

2 PICT Proyecto Tipo A de la ANPCYT (FONCYT) "Las Áreas Urbanas Deficitarias Críticas como unidades

de planificación e intervención de una política integral del hábitat social" Dir. Dr. M. A: Barreto, Inicio oct. 2015.

a la gentrificación. (Prevot Schapira y Cattaneo Pinedo: 2008).

Las AUDC, concepto operativo creado en el proyecto mayor mencionado anteriormente, se definen como una porción del territorio periurbano constituido por diferentes tipos de producciones habitacionales, es decir, barrios públicos, privados, mixtos y ocupaciones informales, internamente homogéneos y muy desiguales entre sí, que constituyen en conjunto áreas urbanas altamente deficitarias con débiles lazos. (Barreto y otros: 2014)

De las producciones habitacionales mencionadas, esta ponencia se enfoca en las ocupaciones informales, es decir villas y asentamientos y en su contribución a la configuración de las AUDC. Las villas y asentamientos, estrategia de resolución de aquellos que no pueden acceder a la resolución del hábitat a través del mercado y que quedan excluidos también de las soluciones brindadas por el estado, constituyen una especificidad socio espacial, objeto de numerosas investigaciones a nivel nacional, regional y local, (Cravino:2008; Barreto: 2010; Benítez: 2008,2010; Mignone:2015; Cazorla: 2016), y cuyo origen podemos situar en la década del '50, que siguen persistiendo a pesar de políticas implementadas para su regularización.

El objetivo del presente trabajo es exponer un análisis de la evolución del Hábitat informal en la ciudad de Resistencia a través del tiempo en relación con los otros modos de producción habitacionales y con el contexto político y económico, con lo cual se podrá profundizar el conocimiento local sobre la forma de producción real de los territorios urbanos, ya que como lo explican Prevot Schapira y Cattaneo Pinedo la fragmentación aparece íntimamente relacionada con la historia política y económica del país, y con la respuesta individual como colectiva. Ciertos comportamientos y estrategias se revelan como productores de fragmentación urbana.

### **Fragmentación. Noción y vínculo con la conformación de AUDC**

En las últimas décadas se ha prestado especial atención, desde el campo de estudios urbanos, a los fenómenos de segregación y fragmentación socio espacial, tratando de analizar las relaciones que existen con las desigualdades generadas por el neoliberalismo. Estos fenómenos aluden en concreto a la distribución desigual de grupos sociales diferentes en el interior del espacio urbano. Son numerosos autores los que concuerdan que el aislamiento espacial y el distanciamiento entre las clases promueven la desintegración social y que esto afecta especialmente a los grupos pobres (Sabatini, 2003; Katzman, 1999).

La fragmentación socio-espacial urbana se produce por un conjunto de prácticas de producción del espacio, que derivan de lógicas diferentes, como la del mercado, la del estado y la de la necesidad según Abramo (2008); la interacción desigual de estas lógicas en el tiempo han producido maneras de habitar que promueven aislamientos, fronteras reales y simbólicas, distanciamientos espaciales y conflictos urbanos entre grupos sociales de distintas clases, en desmedro de la interacción e integración socio-espacial.

La fragmentación como explican Prevot Schapira y Cattaneo Pinedo (2008) es un fenómeno íntimamente relacionado con los procesos macro-económicos y sus efectos sobre las estrategias individuales y colectivas en respuesta a las políticas de ajustes y exclusión, propias del neoliberalismo. Expresa los profundos cambios de los mecanismos de integración en la ciudad y en el territorio. Este proceso conceptualiza la atomización privatizadora del espacio, consecuencia de la relación conflictiva entre las grandes concentraciones de pobreza y las urbanizaciones resultantes del autoencierro de las clases más acomodadas. Es un fenómeno de creciente ocurrencia en las ciudades latinoamericanas, y que en el caso de

Resistencia, se expresa mayormente en las áreas periurbanas.

En este marco se ha desarrollado el concepto de Área Urbana Deficitaria Crítica (AUDC), en el seno de un Proyecto de Investigación, el cual hace referencia a una porción de territorio periurbano compuesto por distintas unidades espaciales (barrios) internamente homogéneos, pero muy desiguales y desvinculados socialmente entre ellos, que se distingue por ser un territorio desarticulado y carente de urbanidad, producto de las particularidades de la segregación espacial del proceso de urbanización de las últimas décadas, que ha generado un espacio residencial altamente fragmentado, producido por las políticas públicas, el mercado inmobiliario, las empresas de servicios y la autogestión popular (Barreto y otros, 2015).

De los diferentes productores del espacio urbano, la presente investigación se centra en la autogestión popular, productora del hábitat informal, sin perder de vista la desigual relación que existe con el mercado y la producción estatal, y vinculando siempre a su contexto político como económico, ya que se presenta como respuesta a este.

### **Fragmentación y como se expresa en la ciudad de Resistencia**

Las ciudades latinoamericanas en general, de las cuales Resistencia no es la excepción, se conformaron a través de la interacción desigual de lógicas diferentes de acción social para la ocupación del suelo urbano, disputándose el espacio entre ellas, como explica Abramo (2008), la lógica del Mercado, del Estado y de la Necesidad.

La lógica del mercado, que “puede asumir características institucionales diferentes según el vínculo que el objeto de transacción (suelo) establece con las normas y reglas jurídicas y urbanísticas de cada ciudad y país. Así, podemos encontrar mercados cuyo objeto está inscripto en la normalidad jurídica y urbanística,

que llamamos “mercados formales”, y mercados cuyo objeto de transacción no se encuadra en los requisitos normativos y jurídicos, que llamamos “mercados informales de suelo urbano” (Abramo, 2008).

En la ciudad de Resistencia, desde su origen hasta antes de las crisis agrarias que se dieron en el país en general, la demanda residencial de la población era cubierta predominantemente a través de la lógica del mercado inmobiliario local, mediante la articulación de los municipios con un sector de la burguesía vinculada al mercado del suelo, que tenía a su cargo la transformación de la tierra rural en “tierra urbanizada” a partir del loteo con provisión mínima de servicios y relativa accesibilidad. Pero en el marco del impacto y la duración de la crisis rural ello ya no sería posible, debido a que los niveles económicos de los nuevos migrantes estaba muy por debajo de los del periodo anterior.

Estas condiciones dieron inicio a un proceso que se extendió en el tiempo hasta la actualidad, dando lugar a “nuevos barrios” que se generaron en terrenos de dificultosa accesibilidad, particularmente con el cegado de lagunas de los intersticios urbanos y el consecuente impacto ecológico, producto de la destrucción de un sistema lacustre que permitía recoger los excedentes hídricos, procedente de grandes lluvias o de desbordamientos de ríos; si bien frente a reiteradas situaciones críticas producidas por las crecientes de estos ríos, el AMGR consolidó un sistema de defensas, reducida la amenaza de inundación por desborde de los ríos, hoy extensas áreas urbanas se inundan periódicamente frente a copiosas lluvias de un clima subtropical dado que la urbanización incrementó la impermeabilización del suelo, modificó el sistema natural de escurrimiento y redujo la capacidad de reservorio de las lagunas (Alcala y Aguirre, 2009).

Por su parte la lógica del Estado es por la cual los individuos se someten a una decisión del poder pú-

blico que asume la responsabilidad de definir la selección que garantice el mayor grado de bienestar social. (Abramo, 2008) Esta lógica asume dos formas, las de viviendas sociales, destinadas a la población más vulnerable, y las viviendas que se entregan a partir de Planes federales de viviendas, para lo cual el destinatario debe cumplir ciertos requisitos, como recursos monetarios para pagarlas y empleo formal, haciéndose inaccesible para muchas familias. En ambas formas de acceder a una vivienda adecuada a través del estado, es éste el que decide las características de la misma y su localización.

Esta lógica empieza a predominar en la ciudad de Resistencia recién a partir de 1972, con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), cuando se instrumentó una política de producción estatal de vivienda masiva en el Gran Resistencia; hasta la década de 1990 las actuaciones del FONAVI estuvieron centralizadas en el Estado nacional, en lo que refiere a la planificación como al financiamiento, la crisis que se inició a mediados de los setenta en los países centrales motivó las primeras reformas del Estado desde orientaciones liberales, lo que se denominó según ABRAMO (2012) la crisis del “fordismo urbano”, un proceso que junto con el surgimiento de la “nueva política urbana”, puede ser considerado como el marco formal de institucionalización de la ciudad neoliberal, en donde predomina el mercado como mecanismo de coordinación de las decisiones de uso del suelo, lo cual constituye un rasgo característico de la ciudad neoliberal, en contraste a cuando el papel del mercado en la producción estaba fuertemente mediado por el Estado a través de la definición tanto de las reglas de uso del suelo como de las características de esas urbanizaciones.

Esta nueva política urbana estaba relacionada a un nuevo paradigma vinculado a la privatización de bienes y servicios y a la descentralización de funciones del Estado; se fomentó entonces la participación

de capitales globales en el financiamiento de todo tipo de programas relacionados con el hábitat. El sector privado a su vez promovió y financió la demanda de nuevos estilos de vida ligada a la promoción de barrios exclusivos, es decir resurgió el predominio del mercado nuevamente. El FONAVI y los programas de subsidio a la pobreza que construyeron viviendas nuevas, lo hicieron en conjuntos de menor tamaño, de viviendas individuales y baja densidad. Estos conjuntos continuaron siendo ubicados en las periferias suburbanas dejando intersticios que fueron ocupados luego por las poblaciones más vulnerables.

En cuanto a la lógica de la necesidad, según la cual existe una motivación condicionada por la pobreza, esto es, por la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado. A la carencia económica, se suma una “carencia institucional”, ya sea por un déficit de “capital institucional” (inserción en un programa público), o bien sea por un déficit de “capital político” (Abramo, 2008). Así, se desencadena u origina un proceso de “acción colectiva” con ocupaciones urbanas de terrenos.

En este sentido Alcala (2011) afirma que existen dos ciudades, una es la ciudad fundacional de Resistencia, y de los demás municipios que constituyen su Área Metropolitana. Otra es la ciudad que comienza a producirse en la década del '70, con la implementación sistemática de políticas de viviendas en las periferias que dejaban intersticios para la localización de urbanizaciones informales conocidas como villas y asentamientos, las cuales surgían por la lógica de la necesidad y la falta de respuestas del mercado como del estado para la población más vulnerable.

### **Resistencia a través del tiempo**

Las principales villas miserias históricas del AMGR se conformaron en las décadas del '60 y '70. A través de la ocupación progresiva de las

vías del desactivado Ferrocarril Santa Fe, que dio origen a una sucesión de villas serpenteantes que atraviesan el área metropolitana, desde el municipio de Fontana, pasando por Resistencia, hasta la zona portuaria de Barranqueras (Coccató, 2006).

La demanda insatisfecha de los sectores populares que se incorporaron a la ciudad desembocó en ocupaciones informales de tierras públicas, privadas, zonas inundables, bordes de ríos o lagunas que fueron rellenadas, consolidándose formal o informalmente. Desde los años 70, se registra en la ciudad de Resistencia, particularmente, 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. Este fenómeno constituye, después de casi cincuenta años de iniciado, una realidad histórica del proceso de producción de la ciudad y su área metropolitana.

Alcala (2007) afirma que en general estas urbanizaciones dependen de alguna vía importante que permite, cual cordón umbilical, su vinculación y abastecimiento con el resto de la ciudad, formando lo que se denomina “ciudad difusa”, 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).

La dotación de infraestructura forma parte de un proceso progresivo de aprovisionamiento que en la mayoría de los casos primero es clandestino, y 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, Giro, Pelli, 1997 en Alcalá 2007).

En coincidencia con lo que plantean Andreatta y Magallanes que sucede en Río de Janeiro con las favelas, en Resistencia es posible la urbanización de los asentamientos, de hecho, es empíricamente comprobable, ya que se les ha dotado de infraestructura y servicios a muchos de ellos. No obstante, estos asentamientos, que tienen sus orígenes en las primeras villas miserias, podrían pasar a formar parte de la ciudad formal a partir de la urbanización, ya no se trata de una población de origen diferente al del resto de la ciudad,

como sucedía con las primeras villas miserias, estos asentamientos están compuestos por familias que en general provienen de la misma ciudad, y que habitaban otros barrios. Es relativamente corriente encontrarse varias generaciones viviendo en la misma comunidad.

Las familias realizan grandes inversiones en la construcción de sus viviendas, es decir, se marca como objetivo la permanente mejora de la casa. Además, estas reformas son promovidas con un alto grado de participación de los miembros de la familia, lo que, por cierto, crea un vínculo afectivo importante con el lugar. Estos datos evidencian que el asentamiento no es un lugar transitorio para las familias, en este sentido Barreto (2013) afirma que según el censo, entre 2001 y 2010 se redujo un 24% el porcentaje de viviendas irrecuperables (ranchos y casillas), ya sea por el incremento de soluciones de programas de vivienda, como por mayor capacidad económica de los sectores de bajo recursos. Afirma también que existe una mayor capacidad constructiva en las poblaciones de bajos ingresos, el problema claramente es la dificultad del acceso al suelo, a partir de la restricción creciente de los mercados formales, ya sea por elevación constante del precio del suelo, como por los requisitos legales, la economía urbana se termina dando a través de los mercados informales del suelo.

Gráfico 1. Cantidad, superficie, densidad y población de UERH según formas de producción de la vivienda. Barreto y otros (2017)<sup>1</sup>

Tipo	Formas de producción	Cantidad		Superficie total (has)	Densidad (hab./has)	Población total
		De UERH	De viviendas			
Informal	Villas	124		445,29	96,00	116.736
	Asentamientos	85		744,32		
Estatal	Por empresas privadas	302	27.385	779,95	129,91	101.325
	Por organizaciones sin fines de lucro	32	1.915	38,43	184,37	7.086
Privada	Por encargo	39	737	3.782,88	0,53	2.008
	Capitalista	7	223	2.647,52	0,34	892
<b>TOTALES</b>		<b>589</b>	<b>30.260</b>	<b>8.439,39</b>	<b>82,23</b>	<b>228.047</b>

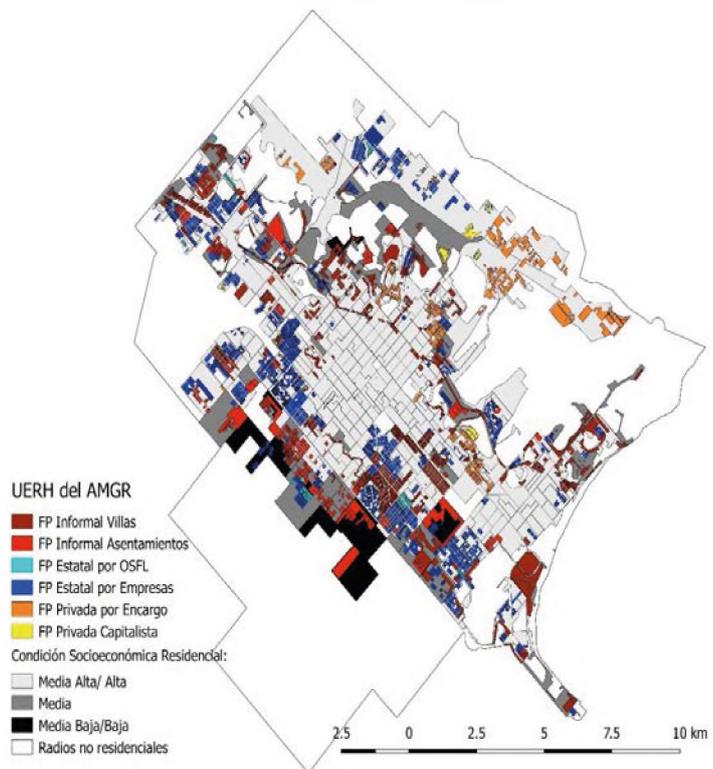
1 Miguel Ángel Barreto, Evelyn Roxana Abildgaard, María Victoria Cazorla, María Noel Depettris y María Laura Puntel. “AUDC como unidades de planificación e intervención de una política integral del hábitat social. dimensión habitacional”. ARQUISUR 2017. San Juan, Argentina

Según se afirmó anteriormente, la ciudad de Resistencia como los demás Municipios que conforman el AMGR, se conformó a través de diferentes tipos de urbanizaciones, de los cuales el mayor protagonismo lo tuvieron las resultantes de la acción pública de producción de viviendas, y las resultantes de la acción espontánea de producción de viviendas precarias; no obstante como veremos en el siguiente cuadro la producción privada del espacio urbano ha sabido tener más protagonismo en superficie ocupada.

Como se puede observar en el cuadro y mapa expuesto anteriormente la producción informal ocupa 1.189,61 has. del Área Metropolitana, la producción estatal ocupa 818,38 has. y la producción privada que ocupa 6.430,4 has. con lo cual podemos observar que la producción privada ocupa la mayor parte del suelo urbano, seguida por la producción informal y como ultimo la producción estatal; en densidad por m<sup>2</sup> la producción informal es la que más densidad presenta, la cual es 225,91 a diferencia de la producción privada la cual es de 0,87 hab/m<sup>2</sup>. de los números observados se desprende que la ocupación privada, la cual puede ser formal como informal, es el modo de producción habitacional que más superficie ocupa, considerando además que es la producción con menos densidad, evidenciando una gran desigualdad en cuanto a quienes ocupan el suelo urbano y quienes no tienen acceso y deben recurrir a la lógica de la necesidad.

Se puede observar la proximidad que existe entre el Hábitat Informal y La producción estatal, ya que como se afirmó anteriormente las ocupaciones informales se van conformando en cercanía a los barrios estatales en los intersticios que dejaron entre la trama de la ciudad y los nuevos barrios, aprovechando la infraestructura y los equipamientos que estos poseen. En cambio, los sectores urbanos de producción privada que responden a la lógica del mercado, se han ido autosegregando

Mapa 1. UERH de la periferia del AMGR según Formas de Producción de la Vivienda y Condición Socioeconómica Residencial. Barreto y otros (2017)



de las otras formas de producción de la ciudad, ocupando el norte de la ciudad en su mayoría. En toda la ciudad coexisten las tres lógicas; sin embargo, podemos observar, que existe una preponderancia de la producción privada hacia en el norte de la ciudad, mientras en el sur predomina la producción informal.

### La dinámica del hábitat informal y la fragmentación urbana

Conceptualmente algunos autores definen la informalidad urbana como: asentamientos informales, otros como asentamientos espontáneos. Es muy utilizado el término ciudad informal por autores como Torres (2009), Duhau (2003), entre otros. Otros autores como Clichevsky (2000) o Di Virgilio (2014) utilizan el concepto de Hábitat Informal.

Clichevsky (2000) entiende por hábitat informal aquellas situaciones en las cuales la informalidad proviene de la situación de tenencia con respecto a la tierra y/o a la vivienda (informalidad dominial, vinculada a la situación de tenencia, y constructiva,

vinculada a los códigos de edificación y planeamiento) o bien, está vinculada con las condiciones urbano-ambientales de desarrollo del hábitat (informalidad urbanística). También son muy utilizados los términos: ciudad popular, hábitat popular, entre otros. Di Virgilio et al (2014) hace una diferencia entre los dos términos: “no debe confundirse la noción de hábitat informal con la noción de hábitat popular, ya que son abordajes analíticos diferentes. La primera de estas nociones remite al ordenamiento jurídico vigente en un determinado momento histórico, mientras que la segunda remite a las diferentes manifestaciones del habitar por parte de los sectores populares de la región, es decir, a las relaciones entre las formas de habitar y la estructura social” (Di Virgilio, et al., 2014).

El término que parece más apropiado para describir lo que sucede con nuestra ciudad es el de hábitat informal, donde este último se describe como una solución habitacional en el proceso de construcción de nuestras ciudades. Di Virgilio y otros (2014) afirman que “los proce-

...sos de producción del hábitat constituyen un universo heterogéneo de prácticas sociales de producción y reproducción de las condiciones sociales necesarias para habitar en la ciudad.” Conceptualizar la situación de la vivienda y asentamientos informales, desde el “hábitat informal” permite abarcar las pequeñas y grandes escalas de los asentamientos habitacionales, evitando así perder los matices del lugar. El concepto hábitat informal permite ahondar en procesos asociados al mismo, y analizar los problemas que a este respecto impactan en la sociedad; así como a los grupos sociales que se ven relacionados con dinámicas de informalidad, sin segregarlos o estigmatizarlos.

De las múltiples formas de hábitat informal que existen en Argentina, en la ciudad de Resistencia y el resto de los Municipios que componen el Área Metropolitana predominan dos tipos, las villas y los asentamientos, según varios autores como Benítez (2008), Attias (2009), Cravino (2010) entre otros, las villas surgieron a partir de los años 50 y 60 en un contexto económico y productivo organizado en torno de la sustitución de importaciones y en el cual, la incipiente industrialización estimuló las migraciones internas de las zonas rurales a las ciudades.

Esta migración suele atribuirse a la conformación de villas, es decir ocupaciones producidas paulati-

...namente por una o varias familias, sumándose otras en el tiempo, de manera “transitoria” hasta poder acceder a una vivienda adecuada, lo cual no siempre ocurrió u ocurrió después de muchos años, con intervenciones parciales de regularización dominial, física o provisión de infraestructura y servicios.

Los asentamientos en cambio surgen a partir de fines de los 90, en un contexto productivo de desempleo y desmantelamiento de las industrias y social regresivo de creciente exclusión, consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales. Las ocupaciones de tierra, como ocupaciones masivas organizadas, que siguen la trama de la ciudad, como forma de acceder a un terreno y construir su vivienda de manera definitiva, da cuenta de una estrategia informal de búsqueda de inclusión en la ciudad formal. El cambio en la dinámica de la producción del Hábitat Informal es una adaptación de la población, que no puede acceder al suelo urbano si no es a través de la lógica de la necesidad, a los tiempos políticos y económicos que van cambiando.

Para entender la dinámica del hábitat informal, en la ciudad de Resistencia, se analizó una base de datos de asentamientos según año de origen, y localización.

La muestra incluyó 70 casos de ocupaciones informales de la ciudad de Resistencia, de un total de 145

que se registraron por estimación indirecta (CAZORLA 2017).<sup>3</sup>

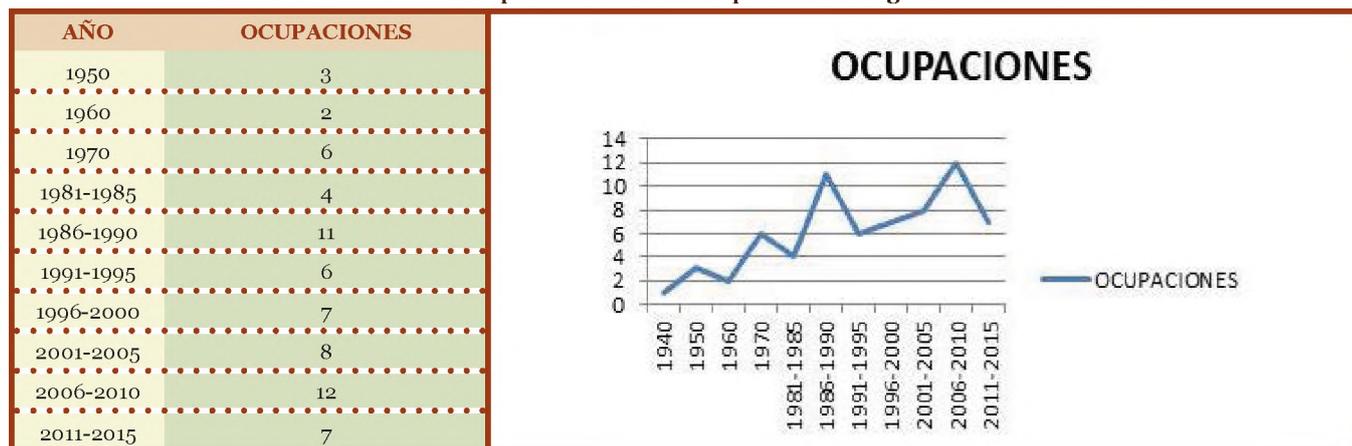
El recorte de la muestra se centra en la ciudad de Resistencia, y en base a la complementación de fuentes secundarias diversas: prensa escrita local, artículos científicos e informes de ONG.<sup>4</sup> Así como fuentes primarias.<sup>5</sup>

Los registros incluidos en el análisis abarcan desde el año 1950 hasta el año 2015.

Como se puede observar en las imágenes los primeros registros sur-

- 3 Para la estimación o conteo indirecto de villas y asentamientos se han utilizados técnicas de fotointerpretación y procedimientos de análisis de distribución espacial para realizar la identificación espacial de estas, sobre la base de información provenientes de fuentes primarias, secundarias, fotos satelitales y observación de campo. Método utilizado en trabajos previos como Barreto et al 2017.
- 4 Archivos de prensa, Diario Norte y Data Chaco, del 98 los 2000 y los artículos científicos Benítez (2008) Mignone (2015). entrevistas con informantes claves de algunas ocupaciones. Así como relevamiento de la ciudad en el año 2016 realizado por la ONG TECHO.
- 5 Entrevistas con informantes claves de algunas ocupaciones como Hno. Che, Molina Punta, 24 de Diciembre, Terraplén de defensa, etc.

Gráfico 2. Cantidad de Ocupaciones Informales por año de origen en Resistencia Chaco

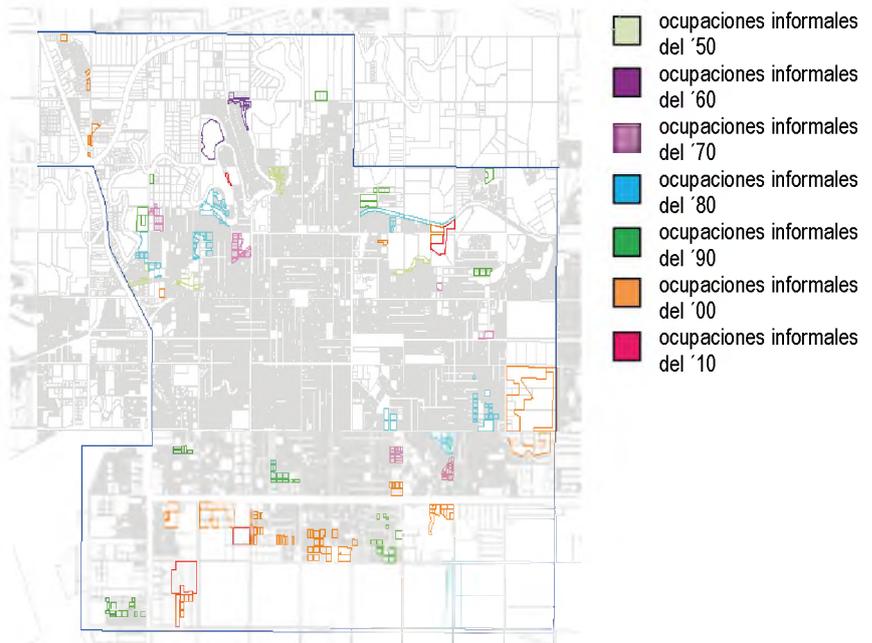


Fuente: Elaboración propia en base a archivos de prensa, Diario Norte y Data Chaco, del 98 los 2000; artículos científicos de Benítez (2008) y Mignone (2015); entrevistas con informantes claves de algunas ocupaciones; así como relevamiento de la ciudad en el año 2016 realizado por la ONG TECHO.

gen a partir de 1950, ubicándose en terrenos que pertenecían al Ferrocarril francés en desuso y en bordes de lagunas, y en 1985 la curva asciende encontrando un pico de registros entre 1986 y 1990; la mayor cantidad de casos se da entre 1990 y 2010, entre estos años se observan grandes ocupaciones que se asentaron en el sector sur, fuera de la trama urbana, en tierras que pertenecían al ejército así como el terreno ubicado detrás del regimiento. La curva muestra un crecimiento entre el 2006 y el 2010, ubicándose en zonas aledañas a ocupaciones preexistentes, decreciendo luego de 2010. Con el fin de tratar de entender los ascensos y descensos en la curvatura de la dinámica del hábitat informal se ha estudiado la evolución de las políticas habitacionales implementadas en los periodos más críticos; en este sentido Rodulfo (2014) Divide la Política Habitacional en tres grandes etapas, la Primer Etapa (1972/1992) caracterizada por políticas centralizadas, la Segunda Etapa (1992/2002) por políticas descentralizadas, y la Tercer Etapa (2003/2015) por la Recentralización de Políticas.

La primer etapa se puede dividir en periodos diferentes, como lo hace Barreto (2017), el periodo de la última dictadura militar (1976-1982), en el cual se llevó a cabo la implementación de un violento Plan de Erradicación de Villas Miserias, que no solucionó el problema habitacional de estos sectores sociales, sino que fue utilizado para la persecución política, la desorganización de los sectores populares y para trasladados compulsivos de villeros desde la Capital Federal al conurbano bonaerense. Y la primer etapa democrática (1983 y 1989), en la cual se impulsaron algunas políticas no convencionales para población en villas miserias (consolidación y vivienda progresiva) y dio participación a algunas entidades intermedias, pero sin demasiado impacto y a pesar de que en el Plan se había estudiado el déficit de vivienda rural, no se implementaron soluciones.

Mapa 2. Distribución geográfica de las ocupaciones informales por década de origen en Resistencia



Fuente: Elaboración propia en base trabajos previos como Barreto et al (2017) y Cazorra (2017)

La reforma neoliberal del estado como lo denomina Barreto (2017) abarcó tres mandatos democráticos, dos del peronismo (1989-1999) y uno de la Alianza, conducida por la UCR, que quedó inconcluso (1999-2001) por la crisis y se caracterizó por predominio de las políticas promovidas por el Consenso de Washington. En este periodo se aplicó un amplio paquete de medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), para privatizar gran parte de los bienes, servicios y funciones del Estado y abrió el camino a la apertura, el ajuste y la desregulación de la economía, que trajo aparejada la eliminación de empleos formales y de derechos sociales vinculados al salario. con la profundización de la crisis del Estado keynesiano, en el marco de la Reforma del Estado, del ajuste estructural y de las políticas sociales de “contención” de la crisis por el incremento estructural de la pobreza y la desocupación, este enfoque cambió drásticamente y comenzaron a aplicarse políticas específicas de aceptación e integración de estas áreas a las ciudades, que consideraron tanto la construcción de viviendas nuevas para relocalizar situaciones ambientalmente críticas

(áreas inundables, altamente contaminadas, etc.), tal como quedó evidenciado en el cuadro mencionado anteriormente, como acciones de consolidación y mejoramiento habitacional y urbano de áreas deficitarias críticas existentes, factibles de ser urbanizadas, que incluyeron acciones sociales destinadas a contrarrestar la exclusión.

Estas políticas combinaron los aportes alternativos de promoción social implementados en los años 70 por diferentes centros académicos y de cooperación en distintos países del Tercer Mundo, con la noción del “desarrollo social”, impulsada por los organismos financieros internacionales que promovieron la Reforma del Estado y el Ajuste Estructural, consistente en la capacitación de los sectores sociales excluidos, para su reinserción en la nueva economía de mercado promovida por este paradigma. Se implementó la atención subsidiada de los excluidos (lotes con servicio, casas partes, materiales de construcción, mejoramiento de villas y asentamientos: legalización dominial, etc.

Se implementaron también varios programas nuevos fuera de la estructura del FONAVI, financiados

por los organismos internacionales de créditos al desarrollo, focalizados en la exclusión creciente. El Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBBA (1997), de alcance nacional (aún vigente) y el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares de la ciudad de Rosario, ROSARIO HABITAT (2001), financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fueron los más emblemáticos. Respecto a la informalidad, promovieron la legalización dominial individual del suelo, bajo el supuesto formulado por De Soto (1986), que el otorgamiento de la propiedad privada del suelo, representa para los pobres una oportunidad de capitalización inicial para salir de esa situación. Cabe mencionar que este periodo no disminuyó las ocupaciones informales, sino que aumentaron como se observa en el cuadro que se presentó anteriormente.

El periodo neodesarrollista o neokeinesiano, como lo denominan diferentes autores, que se dio entre 2003 y 2015, abarcó a los tres gobiernos del Frente para la Victoria; este gobierno que asumió en el 2003, como explica Barreto (2011) abandonó los lineamientos del modelo neoliberal de los años noventa y adoptó una línea diferente de intervención del Estado en la economía y la sociedad. En ese marco, propuso como uno de sus ejes de acciones importantes realizar una fuerte inversión en obras públicas, a modo de estrategia de reactivación económica y generación de empleos, volvió al modelo de subsidiar la producción masiva de viviendas sociales para los sectores de menores ingresos. Sus objetivos expresaron claramente el enfoque desarrollista, distributivo y anticíclico que se propuso el gobierno para reactivar la economía.

La Política Federal de Vivienda continuó la modalidad de intervención por programas focalizados introducida en los años noventa. Al inicio reactivó los proyectos del FONAVI paralizados y lanzó dos programas para las regiones más

pobres del país, con el objetivo de generar empleo a los beneficiarios de planes sociales, uno a través de empresas constructoras y el otro por cooperativas de trabajo. En 2004 implementó programas más masivos, destinado a viviendas nuevas y a mejoramiento habitacional, ambos por empresas, pero luego el de mejoramiento dio participación a los municipios en la ejecución de las obras y a partir del 2006 promovió una mayor diversificación, con programas de mejoramiento de villas y asentamientos y de infraestructura básica. Este periodo en particular abarcó soluciones habitacionales que mejoren el hábitat que se originó informalmente, para proporcionarles más dignidad a la población más vulnerable.

Barreto y otros (2011) afirman que en el Área Metropolitana del Gran Resistencia se implementaron entre 2003 y 2007 gran parte de los programas de la Política Federal de Vivienda, que efectivamente fueron aplicados en la provincia del Chaco por el IPDUV. Se aplicaron tanto aquellos que estuvieron dirigidos al mejoramiento urbano, y de ampliación y refacción del parque habitacional existente, orientados al primer quintil inferior de ingreso (Mejor Vivir y PROMEBBA), como aquellos dirigidos al déficit cuantitativo, dedicados a la construcción de viviendas nuevas, orientados al primer quintil inferior de ingreso, tales como los programas federales Solidaridad Habitacional y Emergencia Habitacional y los orientados al segundo y tercer quintil de ingresos, tales como los programas federales de Reactivación de Obras del FONAVI I y II, Construcciones y Construcciones Plurianual de Viviendas.

Como señala Rodulfo (2014), en los últimos 40 años el Estado a través las políticas y programas habitacionales ha mostrado distintas lógicas en cuanto a políticas habitacionales, ya que estas han ido cambiando de acuerdo a la ideología y momento histórico de cada gobierno de turno. Pese a la leve mejora de la

situación habitacional (reducción de 0,83% del déficit en la última década), las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 denotan la persistencia del déficit estructural y de los desequilibrios regionales que se mantienen a pesar del incremento sostenido de las metas sociales alcanzadas.

“Más de un tercio de la población no ha logrado insertarse en los sistemas formales de la economía y el trabajo generados en la ciudad quedando librada a resolver sus necesidades de habitación y de vida urbana por su propio esfuerzo, muchas veces resueltos en forma irregular y en condiciones de emergencia, insalubridad e inseguridad. Las estrategias de inserción urbana tuvieron al principio un carácter transitorio, precario el que fue consolidándose en el tiempo, configurando situaciones permanentes críticas en lo social y en lo ambiental signando la vida de por lo menos tres generaciones de hogares” (Rodulfo: 2009).

## Conclusión

La ciudad de Resistencia como los Municipios que conforman el Área Metropolitana del Gran Resistencia, se conformaron con la interacción y disputa desigual entre tres lógicas de producción del suelo urbano, la lógica del Mercado, que preponderó desde el inicio de la ciudad hasta la creación del FONAVI en los '70, la lógica del estado, que fue mayoritaria a partir de allí, y una tercer lógica, la de la necesidad, que surgía como productora de ciudad a partir de la falta de acceso de un porcentaje de la población a suelo urbano; la interacción desigual de estas lógicas en el tiempo han producido maneras de habitar que promueven aislamientos, fronteras reales y simbólicas, distanciamientos espaciales y conflictos urbanos entre grupos sociales de distintas clases, en desmedro de la interacción e integración socio-espacial.

En los '50 el cambio social y económico que significó la industrialización y la sustitución de importa-

ciones llevó a familias que vivían en zonas rurales a migrar a las ciudades en busca de un mejor futuro, viéndose en la necesidad de vivir en lo que denominamos villas, aprovechando los terrenos públicos que quedaron en desuso, transitoriamente hasta poder adquirir una vivienda en mejores condiciones, lo cual no sucedió en la mayoría de los casos.

Posteriormente la dinámica de conformación de estas ocupaciones informales fue cambiando, adaptándose a la situación económica, política y social de su contexto, transformándose en lo que denominamos asentamientos, es decir tomas organizadas y masivas, en terrenos públicos como privados, aprovechando los intersticios entre la ciudad original y los programas de viviendas estatales que se realizaban en la periferia, con lo cual podían acceder a su infraestructura y equipamiento.

El crecimiento de los asentamientos informales por lo general está asociado a situaciones de crisis, en algunos casos estas situaciones son de origen económico, ambiental y sociopolítico. Si bien en diferentes sistemas políticos económicos podemos ver que existen este tipo de situaciones, la economía capitalista propicia mucho más el hábitat informal, pues se hace más grande el abismo económico entre las clases sociales, y cuando el sistema se modifica, el hábitat informal se adapta y cambia su dinámica. Tanto el sistema económico-social, como el resultado de las relaciones sociales y de producción derivadas de este, impactan de manera directa en el hábitat, y constituyen las causas del hábitat informal.

Además de los factores mencionados anteriormente, como la migración del campo a la ciudad por el cambio económico, la inaccesibilidad de un porcentaje de la población a una vivienda o a suelo urbano a través de las lógicas “formales”, la existencia de vacíos urbanos producto de falta de planificación, crisis ambientales como inundaciones, también podemos mencionar como

factores que provocan el hábitat informal y su ascenso, la falta de políticas y programas adecuados y la falta de regulación del mercado del suelo urbano, como hemos visto en el desarrollo del trabajo la fragmentación es un fenómeno íntimamente relacionado con los procesos macro-económicos y sus efectos sobre las estrategias individuales y colectivas en respuesta a las políticas de ajustes y exclusión, propias del neoliberalismo.

### Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2008) “El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina”. En: Territorios, núm. 18-19, enero-diciembre, 2008, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia. pp. 55-73.
- Abramo, P. (2012) “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. En: EURE, vol. 38, núm. 114, mayo, 2012. Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 35-69.
- Alcala, L. (2011) “La forma de urbanización de la política de vivienda y su impacto en el Gran Resistencia”. En: IV Seminario sobre Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local. IPUR, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE. Año: 2011. Resistencia, Chaco.
- Alcala, L. y Aguirre Madariaga, E. (2009) “La necesidad de un diseño urbano atento al territorio como principal herramienta de mitigación del riesgo hídrico en el área metropolitana del Gran Resistencia”. En: IV Simposio Internacional Territorios y sociedades en un mundo en cambio; Año: 2008. Barcelona, España.
- Attias, A. M. (2009). “Movilidad de la población y configuración del espacio. Migración Metropolitana: el caso del Gran Resistencia”. Fundación ideas chaco [En línea]. Líneas de investigación, Movilidad.
- Barreto, M. (2011) “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”. En: Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 5, No. 9, enero-junio 2012.
- Barreto, M.; Abildgaard, E. R.; Cazorla, M. V.; Depettris, M. N. y Puntel, M. L. “AUDC como unidades de planificación e intervención de una política integral del hábitat social. Dimensión habitacional”. En: XXXVI Encuentro XXI Congreso ARQUISUR 2017. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de San Juan. Septiembre 06-08, 2017. San Juan, Argentina.
- Barreto, M. A. (2017) “Retorno de la mercantilización de la vivienda social en argentina. Mirada comparada con períodos recientes”. *Revista PENSUM*, Volumen III, Diciembre 2017. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba.
- Benítez, M. A. (2008) “Intervenciones estatales en materia habitacional en asentamientos en Resistencia, Chaco”. *Revista ÁREA*, N° 10, mayo 2008. Ed. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, Chaco, Argentina.

- Cazorla, M. V. (2017) "Ocupación y mercado informal del suelo. Villas y asentamientos de la ciudad de Resistencia". En: Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE. Resistencia, Chaco. Octubre 2017. Pp. 83-91.
- Clichevsky, N. (2000) "Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización". *Territorios*, S.l., n. 6, p. 15-30, jun. 2017.
- Coccatto, M. (2006). "Dinámicas de transformación urbana: vacíos estructurantes y asentamientos informales en el Gran Resistencia". Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCyT, UNNE [En línea].
- Cravino, M. C. (2009). "La metamorfosis de la ciudad informal en el área metropolitana de Buenos Aires". *Líder*, Noviembre, Volumen 15.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A. Y Arqueros, M. S., (2014). "Análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México". *INVI*, 28 Mayo, 29(80), pp. 17-51.
- Mignone, A. (2015). "Caracterización socio-geográfica de los asentamientos informales en el aglomerado gran resistencia". *Revista Geográfica Digital*. IGUNNE. Año 12. N° 24. Julio - Diciembre 2015. Resistencia, Chaco.
- Rodulfo, M. B. (2009) "Política Federal de vivienda nuevos o viejos dilemas" En: Peyloubeth, P. y De Salvo, L. (comp.) *Ciencia y Tecnología para el hábitat popular. Articulación de políticas Intersectoriales: científico tecnológicas y de Inclusión Social*. Bs. As. Ed. Nobuko. Pp. 93-102.
- Rodulfo, M. B. (2014) "Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos". En: cuadernos de vivienda y urbanismo. Vol. 7, No. 14, julio-diciembre 2014.
- Prévôt-Schapira, M. F. y Cattaneo Pineda, R. (2008) "Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada". *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 103, diciembre 2008. pp. 73-92.
- Sabatini, F. (1999). "La Segregación Espacial y sus efectos sobre los pobres y la seguridad ciudadana. Espacio urbano, vivienda y seguridad ciudadana". *Espacio Urbano*, Vivienda y Seguridad Ciudadana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, 1999.