

Procesos de desigualdad en la conformación del AMGR.

Estrategias de acceso al suelo. Ocupación de las tierras del “ex Campo de Tiro”.

Romagnoli Venettia* y López, Silvina**

* Arquitecta, Magister en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio, Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Docente investigadora del IIDVI-FAU-UNNE. Becaria Post Doctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología- CONICET. venettiaromagnoli@hotmail.com

** Arquitecta, Doctoranda en Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNNE. Docente investigadora del Centro de Geociencias Aplicadas- UNNE y FAU - UNNE. silvina_lopez@hotmail.com

RESUMEN

El trabajo que se presenta, se enmarca en el Proyecto: *“Hábitat y desigualdad social: Antropología de las áreas urbanas deficitarias críticas del área metropolitana del gran Resistencia”*.

El Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR) es un nodo regional que concentra el 40% de la población del Chaco, y que presenta condiciones de vida deficitarias en el contexto nacional. El acelerado crecimiento del AMGR desde mediados del siglo XX ha provocado la urbanización de un territorio altamente vulnerable por su localización en el valle de inundación del río Paraná, con una modalidad de crecimiento discontinuo y en muy baja densidad.

En ese proceso, la ocupación de tierras públicas y privadas con la finalidad de satisfacer las necesidades habitacionales de la población pobre ha generado más de 270 villas y asentamientos informales, siendo el sur de la ciudad la zona más densamente poblada, con mayores niveles de pobreza, déficit de infraestructuras y vulnerabilidad ambiental.

Este trabajo se propone reconocer los procesos de desigualdad que están en la base de conformación del territorio del AMGR, rescatando los análisis históricos en los que se identifican los antecedentes del fenómeno de la ocupación de tierras como estrategia de acceso al suelo, y analizando el proceso de ocupación de las tierras del “ex Campo de Tiro” del Ejército Argentino.

Considerando que es posible identificar en la configuración del territorio el entrelazamiento de las lógicas de la reproducción de la vida, la reproducción del capital, y la lógica de las políticas estatales urbanas y habitacionales, estas son tomadas como ejes estructurantes, intentando identificar los diversos actores involucrados, sus roles, estrategias e incidencia en el caso, en virtud de avanzar hacia la construcción de políticas estatales más adecuadas de acceso al suelo.

PALABRAS CLAVE

Procesos de desigualdad - acceso al suelo urbano - lógicas de los actores

1. INTRODUCCION

El Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR) es un nodo regional¹ en el que predominan actividades vinculadas con la prestación de servicios, administración pública y servicios sociales. Es un continuo urbano de cuatro municipios, con cerca de 400 mil habitantes, en el que Resistencia, ciudad capital de la Provincia del Chaco, es el más importante en tamaño y dinamismo económico.

El AMGR concentra el 40% de la población del Chaco y presenta en general mejores condiciones de vida que la provincia, aunque deficitarias en el contexto nacional. De acuerdo a Barreto (2016), según los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2010, un 11,3% de los hogares del AMGR estaban en situación de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mientras que en la provincia alcanzaba al 18,2% del total, mostrando valores críticos en relación al 9.1% promedio total del país. Con respecto al déficit habitacional, un 51% de los hogares del AMGR presentaban esa situación, mientras que en la provincia alcanzaba al 56% de los hogares, en fuerte contraste con el promedio del 25% de hogares deficitarios del total país.

El acelerado crecimiento del AMGR desde mediados del siglo XX ha provocado la urbanización de un territorio altamente vulnerable por su localización en el valle de inundación del río Paraná, con una modalidad de crecimiento discontinuo, y en muy baja densidad. Ante la ausencia de visión metropolitana de la problemática, y de coordinación en la planificación del territorio de los gobiernos municipales que constituyen el AMGR, en el proceso de expansión se originaron más de 270 villas y asentamientos informales en tierras públicas y privadas, en los que vive entre el 20 y 30 % de la población.

El crecimiento del área urbana hacia el sur de la ciudad, donde se localiza el predio del “ex Campo de Tiro”, dio como resultado la zona más densamente poblada, con mayores niveles de pobreza, déficit de infraestructuras y vulnerabilidad ambiental.

El trabajo se propone reconstruir el proceso de ocupación de las 4.100 has del “ex Campo de Tiro” del Ejército Argentino, que se inicio en la década del 90, y que ha sido

¹ Identificado como Nodo Regional de tercer nivel de jerarquía en el Sistema Urbano Nacional del Plan Estratégico Territorial (PET, 2011).

objeto de permanentes reclamos por parte de grupos de población rural y urbana sin posibilidad de acceso al suelo.

Considerando que es posible identificar el entrelazamiento de tres lógicas en los procesos que determinan la configuración del territorio: la de la reproducción de la vida, la reproducción del capital, y la lógica de las políticas estatales urbanas y habitacionales, con la acción de los distintos niveles jurisdiccionales y tomando como ejes estructurantes las tres lógicas mencionadas, se identifican los diversos actores involucrados, sus roles, estrategias e incidencia en el caso, en virtud de avanzar hacia la construcción de políticas estatales más adecuadas de acceso al suelo.

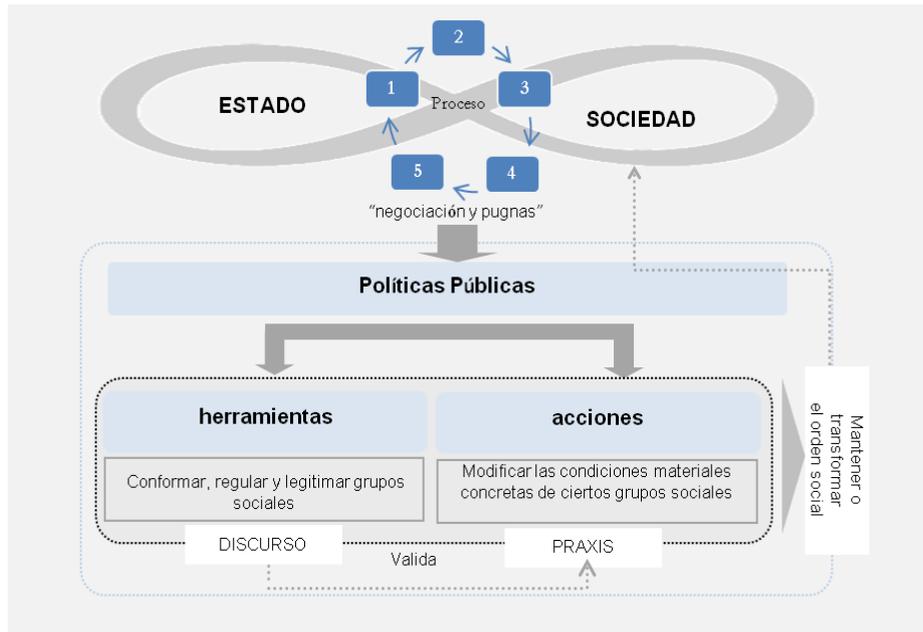
1.1 Marco interpretativo de abordaje

Desde una concepción estructural, la ciudad es concebida como el resultado de un proceso de producción social, en línea con los postulados de la teoría social crítica, tradición de estudios de análisis urbano de base marxista, desarrollados por la escuela estructuralista francesa desde los años '60 y que se han continuado en la geografía social, el urbanismo y la sociología urbana (Benítez, Romagnoli, Bernasconi y Sakamoto: 2014).

Con fines analíticos, se considera posible identificar en estos fenómenos de producción urbana, al menos el entrelazamiento de tres lógicas que determinan la configuración del territorio: estrategias habitacionales que siguen la lógica de la reproducción de la vida (autogestión social del hábitat), la reproducción del capital (acciones del mercado: inmobiliario, de la construcción, etc.) y la lógica de las políticas estatales urbanas y habitacionales con la acción de los distintos niveles jurisdiccionales municipal, provincial y nacional (Barreto y otros: 2014; Benítez, Romagnoli: 2014).

Se considera además que la configuración del territorio, que expresa la interrelación e interdefinición de las tres lógicas mencionadas, es un espacio de disputa de actores en el cual estos se movilizan según intereses en pos de incidir en el proceso a través de la utilización de todo tipo de recursos, en donde el Estado asume un rol protagónico por su poder de legitimación de las decisiones (Bourdieu: 1993). En esta misma dirección, Jobert (2004) señala que las políticas públicas son herramientas del Estado para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales, resultantes de la pugna y negociación de actores colectivos dentro del aparato estatal, que generan transformaciones en la realidad social conducentes al cambio o al mantenimiento del orden establecido (Ver Figura 1).

Figura 1. Políticas públicas como producto de un Estado imbricado con la Sociedad

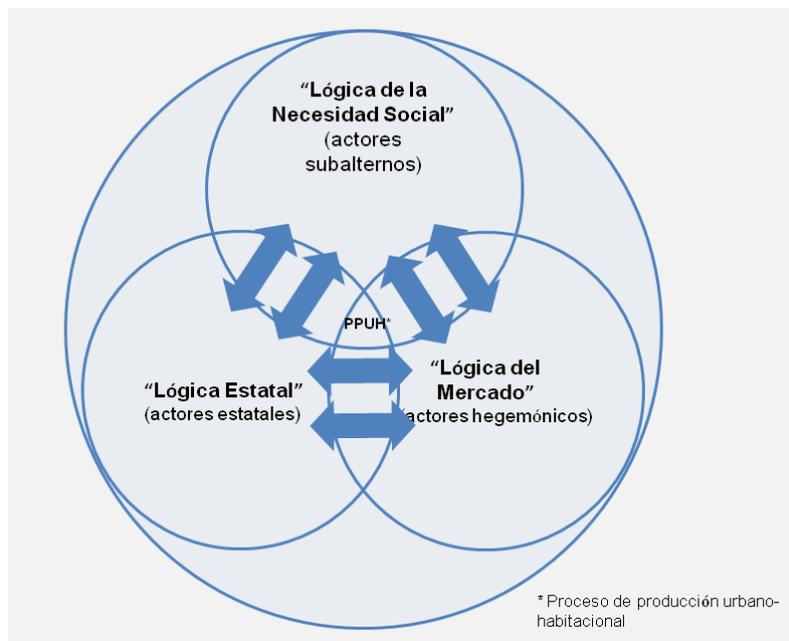


Fuente: Romagnoli (2015 y 2016)

Trasladando estos planteos teóricos al ámbito específico de la producción urbano-habitacional en Argentina, tal como se ha venido desarrollando en trabajos previos junto a Barreto y otros (2014), resulta posible identificar la existencia tres grandes campos de producción, relacionados entre sí, pero con sus propias lógicas de funcionamiento.

El primero de ellos regulado por la lógica del mercado formal inmobiliario y de la construcción, del que participan agentes financieros y productivos privados por el lado de la oferta en carácter de entes promotores y los usuarios por el lado de la demanda en carácter de consumidores. El segundo de ellos, el motorizado de forma directa por el Estado, que invierte recursos públicos en la producción urbana-habitacional para subsidiar el acceso a la vivienda a quienes no pueden hacerlo bajo las condiciones del mercado formal; y el tercero de ellos, el del sector informal, dinamizado por las necesidades de los excluidos, que no alcanzan a ser destinatarios de las inversiones del Estado ni del mercado formal y resuelven de manera precaria sus condiciones habitacionales mediante diferentes estrategias de supervivencia: autoconstrucción, construcción por encargo, compra, alquiler u ocupación de tierras y viviendas precarias en áreas degradadas o sin servicios, etc. (Barreto y otros: 2014).

Figura 2. Esquema de lógicas en disputa en el proceso de producción urbano- habitacional



Fuente: Fuente: Romagnoli (2016)

En la misma línea general de los planteos explicitados de Jobert (Ob.cit), pero ya específicamente en relación al papel del territorio en la estructuración social y en la reproducción de las relaciones sociales, se comparte con Santos (1990) que el espacio es un objeto real en evolución permanente, y no es "inocente" ya que sirve a la reproducción social. En este sentido, se considera al territorio como el producto de las acciones urbanas individuales, colectivas e institucionales sobre el espacio físico natural y construido, a través de las cuales se expresan y modelan las prácticas ciudadanas, políticas e institucionales y los diversos intereses y espacios de poder en disputa dentro del marco institucional y jurídico normativo vigentes.

Sin embargo, tal como lo plantea Santos (1990), la producción del espacio y las prácticas sociales, además de estar fuertemente imbricadas e interdefinirse mutuamente, se ven influenciadas por fenómenos más generales como la globalización. Desde esta perspectiva, el Estado se configura en el intermediario de los modos de producción a escala internacional y la sociedad nacional, decidiendo la apertura para la entrada de innovaciones, capitales y hombres, convirtiéndose en responsable de las consecuencias de su complicidad o resistencia a los intereses del sistema capitalista global, constituyéndose, en términos de Santos, en un intermediario "no pasivo" entre las fuerzas externas y los espacios en los que han de repercutir localmente las mismas. (Santos, 1990: 198-199)

Finalmente, con las decisiones que el Estado asume en relación al reconocimiento de ciertas “*necesidades colectivas*” en relación al territorio y su posterior intervención a través de las políticas públicas, le atribuye a un determinado lugar una ganancia o una pérdida que modifica de inmediato los datos de la organización del espacio (Santos, 1990: 200) y modela simultáneamente las prácticas sociales, legitimando en términos de Bourdieu (1993) a un determinado grupo social por sobre otro.

2. DESARROLLO

2.1 La expansión del AMGR desde mediados del s XX

La expansión de Resistencia desde mediados del siglo XX, ha sido determinada por el dominio de ciertos procesos productivos al interior del territorio y la articulación de distintas fracciones de burguesía con segmentos del aparato del Estado (Rozé, 1998). La ciudad de Resistencia se desarrolló como centro de servicios, acompañando la expansión de la frontera agropecuaria, y con procesos de industrialización, con el dominio de burguesías comerciales e industriales. La expansión urbana se produjo en consecuencia, a partir de la articulación del municipio y el sector de burguesía vinculada con el mercado inmobiliario, quienes tenían a su cargo la transformación de la tierra rural en "tierra urbanizada", a partir del loteo con mínima provisión de servicios.

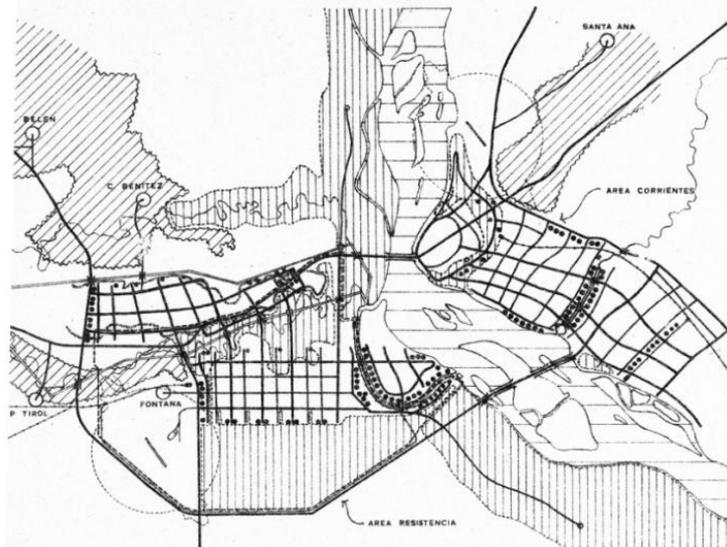
En la década del '60 y mediados de los '70, las sucesivas crisis de la producción algodonera generaron flujos de población rural a la ciudad, dando lugar a los "nuevos barrios", en sectores con escasa conexión con la ciudad y en terrenos de dificultosa accesibilidad. En este período aparecen las primeras "villas" y los pobres urbanos, y durante las inundaciones catastróficas de 1966 se identifica el primer antecedente de ocupación de terrenos, que se produjo por familias inundadas en un sector del predio del campus de la Universidad nacional del Nordeste.

En esos años fue elaborado el primer plan para el AMGR, el *Plan de Desarrollo Físico de Resistencia y su Área de Influencia* (1970), formulado por un equipo de la Universidad, planteando una estructura territorial para los municipios del AMGR, los municipios aledaños (Puerto Tirol, Colonia Benítez y Margarita Belén), y la ciudad de Corrientes.

Este Plan con visión regional y un horizonte de 50 años, que previó la construcción futura de un segundo puente entre el AMGR y Corrientes, y que contempló una circunvalación sur vial y ferroviaria de acceso a dicho puente, que incorporaba al Campo de Tiro e incluía la defensa contra las inundaciones de este territorio, definió al

“ex Campo de Tiro” como reserva de paisaje natural y cinturón verde de la ciudad.
(Figura 3)

Figura 3: Estructura territorial regional Resistencia - Corrientes



Fuente: Plan de Desarrollo Físico de Resistencia y su Área de Influencia. 1970.
Gobierno del Chaco. Facultad de Ingeniería, Vivienda y Planeamiento de la UNNE

En el marco de la dictadura cívico-militar que gobernó la Argentina entre 1976 y 1983, el conjunto de transformaciones del sistema productivo, basado en la internacionalización de la producción aldononera y la liquidación del minifundio, generó un nuevo impulso a la migración rural-urbana.

En 1977 se produjo además una nueva inundación, a partir de la cual se consolidan las tendencias para enfrentar la problemática en adelante: el protagonismo extremo de los aparatos del Estado, el uso político de la obra de defensas, la construcción de la necesidad de la “gran obra de defensas” y la inundación como un problema técnico. Los planes urbanos posteriores, así como la expansión de la ciudad, tuvieron como base esta concepción. (Rozé, 2003)

En 1977 se elaboró el *Plan de Ordenamiento Ambiental del Gran Resistencia y su área Metropolitana*, aprobado por la Ley Provincial N° 2406 de 1979 como *Código Urbano-Ambiental del Gran Resistencia y su área de influencia*. Este Código definió la conformación del AMGR, en la que Resistencia fue destinada a albergar la mayor densidad y las actividades administrativas, comerciales, institucionales y de servicios sociales y comerciales necesarias a todo el conjunto urbano; Barranqueras fue destinada a actividades portuarias e industriales; Puerto Vilelas fue destinada a actividades portuarias e industriales de gran envergadura y Fontana fue propuesta para la expansión industrial, con la consolidación de su centro comercial-

Las graves inundaciones de los años 1982-83 coincidieron con el retiro de los militares del poder, entre la guerra de Malvinas y las elecciones de 1983. La ciudad había crecido a expensas de las zonas inundables y las defensas eran el único dispositivo para proteger a grandes áreas densamente ocupadas. El dique del río Negro cedió, las aguas invadieron la ciudad y la seguridad solo fue pensable en términos de mayores defensas, ahora definitivas. Con el apoyo de todos los partidos, se institucionalizó el proyecto de la “ciudad defendida”. El proyecto y las obras de las defensas de Gran Resistencia se iniciaron en 1983, con el *“Plan de Defensas Contra Inundaciones del Área metropolitana del Gran Resistencia”*, a partir del cual, en 1985 comenzó la construcción de terraplenes, canales, diques y estaciones de bombeo.

A fines de la década del '80 con la reducción del FONAVI, en un contexto de achicamiento del Estado y fuertes políticas de descentralización, el proceso de provisión de vivienda quedó en manos de los municipios, gremios, cooperativas de vivienda y otras organizaciones de la sociedad, de manera que el control y la distribución de fondos para la urbanización, se transformó en un instrumento de acción político-partidario.

Las ocupaciones informales de tierras registraron un notable incremento en coincidencia con el recrudescimiento de las políticas de ajuste y las condiciones de pobreza de los '90. En el AMGR, el crecimiento urbano informal y la política habitacional pública avanzaron más al sur del área defendida hasta llegar a los límites del “ex Campo de Tiro”.

2.2 Proceso de ocupación de las tierras del “ex Campo de Tiro”

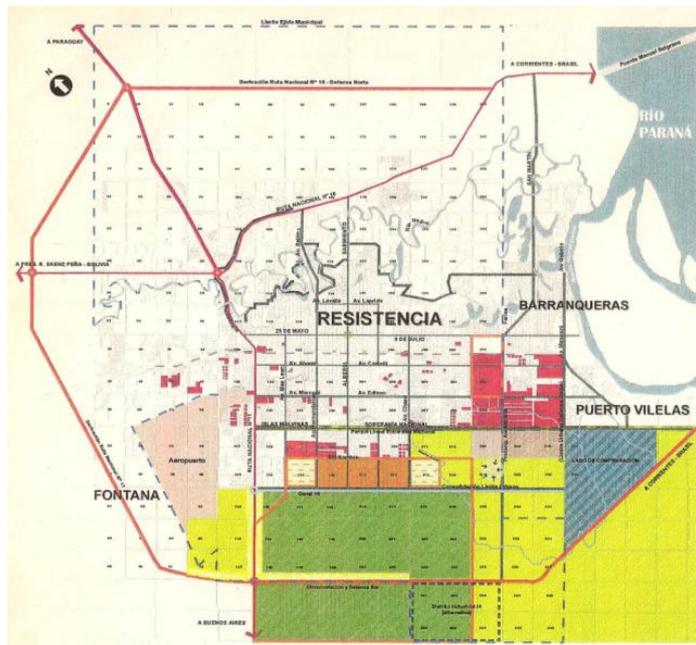
Primeras ocupaciones

A inicios de los '90 cuando el Ejército Argentino dejó de controlar el predio del campo de tiro, comenzaron a producirse ocupaciones informales de grandes superficies de tierra, realizadas por productores rurales dedicados a la cría de ganado.

En relación con este y otros procesos de ocupación de tierras, solo a nivel del Estado Municipal se produjo algún tipo de respuesta. En el marco de un Convenio entre la Municipalidad de Resistencia y el Programa Arraigo de la Nación, se realizó el *Diagnóstico y propuesta integral de desarrollo del sector sur del Gran Resistencia* (1998), proponiendo la ocupación de los vacíos urbanos y la incorporación al uso urbano y actividades agropecuarias de pequeña y mediana escala para las tierras del Ejército. La misma fue aprobada por Ordenanza, pero nunca se materializó, y durante

los años posteriores se produjeron nuevas ocupaciones, sin que se concrete ninguna intervención oficial para consolidar el área. (Figura 5)

Figura 5. Esquema de la propuesta para el área sur de Resistencia



Fuente: Diagnóstico y propuesta integral de desarrollo del sector sur del Gran Resistencia. 1998. Municipalidad de Resistencia y Programa Arraigo de Presidencia de la Nación

El “ex Campo de Tiro” fuera de la ciudad defendida

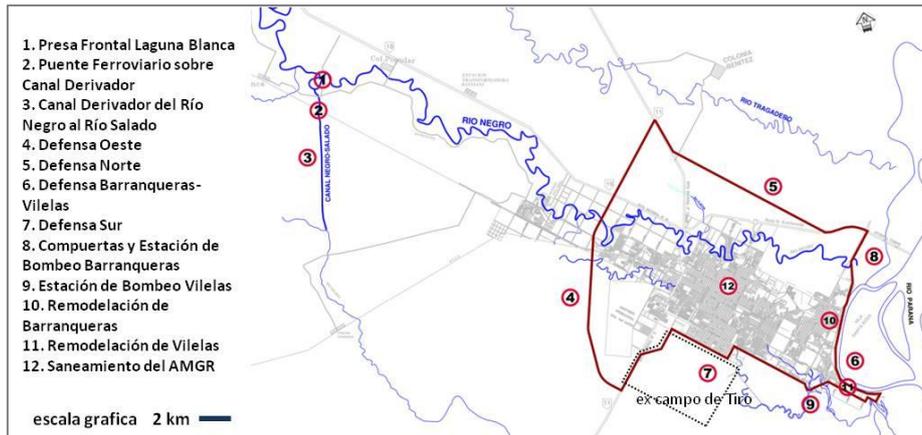
En este mismo periodo se ejecutaron las obras más importantes del pólder de 40 km de muros externos e internos de defensas del AMGR, en el marco del Programa de Protección contra Inundaciones (PPI) del Banco Mundial², a través del endeudamiento provincial. Mientras las Defensas Norte y Oeste fueron calculadas para proteger al área urbana de inundaciones de recurrencia milenaria, incorporando al recinto defendido más de 3.500 hectáreas en terrenos altos y en condiciones de ser urbanizadas, la Defensa Sur fue considerada provisoria por su capacidad de protección contra inundaciones de 100 años de recurrencia. En el sistema de defensas, el ex Campo de Tiro se encuentra fuera del recinto, por lo que el predio, localizado parcialmente dentro del valle de inundación del Río Paraná y de la desembocadura del Riacho Arazá, presenta alta vulnerabilidad hídrica. (Figura 6)

El PPI también financió un *Diagnóstico Urbano Expeditivo del AMGR* (1998), en cuya propuesta fueron delimitadas las áreas urbanas en función de las cotas de nivel,

² Programa de Rehabilitación para las Inundaciones 3521-AR; Proyecto de Protección contra inundaciones 4117-AR; Segunda Enmienda de Emergencia del Préstamo 3280- AR; Proyecto de Emergencia de Inundaciones El Niño 4273-AR

definiendo áreas de expansión norte y sur. En simultáneo, la Administración Provincial del Agua (APA), organismo del gobierno provincial, aprobó la Resolución N°1111, regulando los usos de suelo en función de las áreas de riesgo³ definiendo cuatro zonas: prohibida, de restricción severa, de restricción leve y zona de advertencia. (Figura 7). Se definieron a su vez, las cotas de línea de ribera de lagunas dentro del área urbana.

Figura 6. Recinto y principales obras del Sistema de defensas del AMGR



Fuente: Administración Provincial del Agua. Provincia del Chaco

Figura 7. Zonificación del territorio y restricciones al uso del suelo del AMGR



Fuente: Diagnostico Urbano Expeditivo AMGR y Administración Provincial del Agua

Por otra parte, la aplicación de la Resolución N°1111 del APA, al delimitar zonas prohibidas para el uso urbano fue una de las causas del fenómeno de ocupación de

³ Determinadas por los niveles alcanzados por el agua superficial durante crecientes reales y potenciales de distinta gravedad y frecuencia.

predios privados con grandes restricciones, la mayoría promovidas por los mismos propietarios con el objetivo de lograr la expropiación de sus tierras. Entre 1999 y 2001 se presentaron a la Comisión de Tierras de la Cámara de Diputados del Chaco 94 proyectos de expropiación, de los cuales se aprobaron 72 Leyes de Expropiación de terrenos privados para regularizar la situación de dominio de sus ocupantes. (Magnano, 1995)

El Estado acompaña la lógica del mercado

Como fuera señalado por Roze (1998), históricamente la producción del territorio de la ciudad ha sido fuertemente determinada por la articulación de distintas fracciones de burguesía con segmentos del aparato del Estado.

En el proceso del ex Campo de Tiro, el poder de los actores hegemónicos también ejerció una fuerte impronta, en el desaliento a la expansión hacia el área en cuestión. Sin dudas, las estrategias de presión corporativa que los actores del mercado desplegaron en virtud de encauzar las decisiones del Estado en función de sus intereses, estuvieron direccionadas a construir la necesidad de urbanizar la zona norte de la ciudad, en donde la burguesía local, empresarios de la industria de la construcción y actores del mercado inmobiliario poseían importantes superficies de tierra.

CP: *“(...) la zona norte es atractiva paisajísticamente, además de ser una zona comprendida por el recinto de defensas de la ciudad, un lugar con mucha potencialidad de desarrollo inmobiliario, (...) la zona sur de la ciudad es una zona deprimida, que no sería elegida por la demanda para la que trabaja nuestro sector (...)”*. (Presidente de la Cámara Inmobiliaria: 2010. Fuente: Diario Norte 21/03/2010).

LM: *“(...) la zona sur es realmente fea, allí viven pobres, pensar en localizar allí obras significativas para la ciudad no está dentro de los criterios de la Municipalidad, nosotros propusimos un plan de desarrollo de la zona norte (...)”*. (Funcionaria de la Municipalidad de Resistencia: 2010. Fuente: Charla por la localización del Área Administrativa de Resistencia 10/ 2010).

Tal como se evidencia a partir de las expresiones de los actores vinculados al mercado y al Estado municipal, hubo una fuerte intencionalidad de configurar en el escenario público y político la necesidad de un desarrollo urbano hacia la zona norte, en detrimento de los propios intereses del Estado que tenía un banco de tierras potencial en el ex Campo de Tiro, que le permitiría planificar el crecimiento superando

las presiones de los grupos hegemónicos. Por un lado, el desarrollo del “Plan de Desarrollo Urbano – Ambiental de la Zona Norte de la ciudad de Resistencia” (2010) y por otro, la falta de planificación del área sur, y la desactualización de la normativa urbana de ese sector de la ciudad.

En las últimas décadas, el Estado acompañó con planes e inversiones la estrategia de desarrollo de la zona norte promovida por el mercado inmobiliario y sectores de alto nivel socioeconómico, mientras el sur fue consolidándose a partir del asentamiento de población en situación de pobreza, viviendas estatales de baja calidad y escasas inversiones en infraestructuras. Esto, en el marco de la ausencia de visión metropolitana de la problemática del acceso al suelo urbano y de la falta de coordinación en la planificación del territorio de los gobiernos municipales, llevo al crecimiento notable de las tomas de tierras y a nuevos asentamientos informales.

Las nuevas ocupaciones y nuevas demandas

Como se ha señalado, desde 1995 se dieron en el predio sucesivas ocupaciones informales por parte de sectores sin posibilidad de acceso formal al suelo a través del mercado o de la política estatal. En este punto deben distinguirse dos tipos de ocupaciones, en la medida que reflejan el despliegue de diferentes estrategias de los grupos sociales demandantes de tierra y hábitat. Por un lado, las ocupaciones de tipo rural, realizadas inicialmente por productores, y a partir de 2008, las ocupaciones de características más urbanas, de menor superficie y mayor densidad poblacional.

El primer grupo de ocupantes, nucleados en la Asociación Colonia San Cayetano, desde el año 1995 reclamaban la regularización dominial de las tierras que ocupan, mientras que el segundo grupo de ocupantes, vinculados a demandas de trabajo, suelo y hábitat, pertenecen a distintas organizaciones sociales. Ambos sectores coexistieron durante estos años con alto grado de conflictividad y con demandas constantes hacia el Gobierno Provincial.

Los ocupantes, vinculados a demandas de suelo, vivienda y trabajo, pertenecen a varias organizaciones sociales, entre ellas el de mayor participación en el proceso fue el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) 17 de julio, que surgió durante la crisis social de 1999-2001. Una fracción de este Movimiento, liderada por el dirigente Emerenciano Sena, ocupó en el 2008 un sector de la Chacra 213, contando desde entonces con apoyo de varios programas estatales y tiene en proceso de conformación un barrio que actualmente ocupa unas 30 hectáreas. Este dirigente preside la Fundación Dr. Saúl André Acuña, que tiene como uno de sus objetivos resolver los problemas habitacionales de los integrantes del movimiento.

Por otra parte, una fracción más reciente de esta organización, liderada por el dirigente Tito López, ocupó y se encuentra trabajando en un predio localizado en la chacra 144 sobre la Ruta nacional N°11, construyendo con fondos del Estado un barrio denominado Juan de la Cruz Navarro.

En el año 2008, con la intención manifiesta de gestionar la adquisición de las tierras del Ejército, el Gobierno logró avanzar en una instancia de conciliación entre los grupos de ocupantes que se plasmó en un Convenio que habilitó el uso para proyectos habitacionales a la chacra 213 en el marco del Plan Nacional "Sueños Compartidos" de Madres de Plaza de Mayo, garantizando la continuidad de las actividades productivas desarrolladas por los ocupantes históricos en otras zonas del predio.

ES: "(...) con el ministro Peppo tuvimos una reunión fructífera y una respuesta con altura, como debe ser un ministro de gobierno, que acercó las partes que veníamos en conflicto hace mucho tiempo, se acordó ellos puedan seguir trabajando sus pequeñas producciones y nosotros podamos comenzar a construir nuestras casas (...)". (Dirigente de cooperativistas de vivienda: 2008. Fuente: chacoprensa.net 09/12/2008).

TL: "(...) nosotros nos hemos visto obligados a tomar estas tierras, no queremos una guerra de pobres contra pobres, porque entendemos también la necesidad de los compañeros productores, pero nuestra lucha por el trabajo, la tierra y la vivienda no ha sido escuchada, la lucha es nuestro único recurso (...)". (Dirigente de cooperativistas de vivienda: 2009. Fuente: nota periodística Taringa.net 24/10/2009)

DE "(...) Este proyecto es un gran desafío para el movimiento de desocupados, y venimos luchando por su concreción desde hace mucho tiempo. Estamos demostrando que los desocupados no solo cortan calles y hacen piquetes, sino que nuestro objetivo es el de trabajar dignamente". (Dirigente Social de cooperativistas de Vivienda: 2009. Fuente: nota periodística Taringa.net 24/10/2009)

Tal como evidencian los discursos de los actores sociales ligados a la lógica de la necesidad social, estos se vieron obligados a desplegar estrategias de presión política de mayor visibilidad que las que desplegaron durante el proceso los actores vinculados al Mercado, tales como la toma de tierras, las manifestaciones, los piquetes. Fue a través de estos recursos que los actores sociales lograron que su

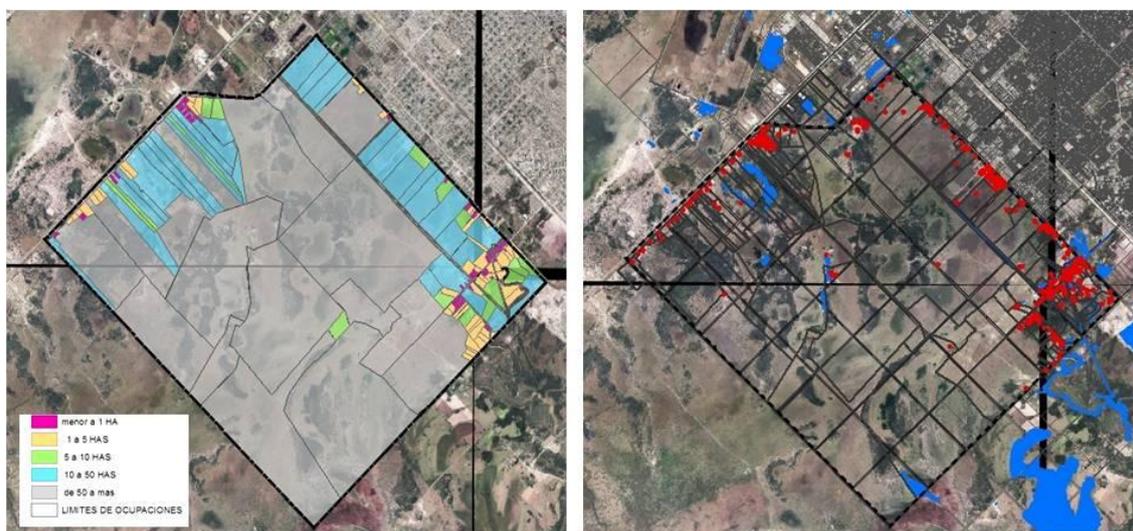
necesidad sea legitimada por el Estado como una demanda genuina a ser atendida a través de políticas públicas.

Acciones más recientes

Las gestiones para la adquisición del predio se iniciaron en 2009, a través de un Decreto del Poder Ejecutivo autorizando al Ministerio de Infraestructura a suscribir el Boleto de Compraventa. Posteriormente en 2013, ante la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial, el Gobierno Provincial otorgó por Decreto la Tenencia Precaria del ex Campo de Tiro al mismo, con destino a obras de urbanización, regularización habitacional e infraestructura. A partir de ese momento, se inició un relevamiento a través del Registro Único de Beneficiarios del Hábitat, identificando 208 predios informales, 286 viviendas y 228 hogares (Figura 8).

En el proceso se otorgaron Certificados de Ocupación a los ocupantes, reconociendo el Estado los derechos de los mismos. Este instrumento es la primera documentación oficial otorgada por el Estado a los ocupantes, que los vincula con los terrenos que ocupan, y que les permitirá realizar entre otras cosas, gestiones ante organismos públicos para la obtención de servicios básicos de infraestructura

Figura 8 : Ocupaciones informales por tamaño y distribución de los ocupantes



Fuente: Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano “Ex Campo de Tiro”. MDUyT. 2015

A fines del 2014 había en construcción en el predio unas 176 viviendas individuales en las chacras 144 y 213 respectivamente, y proyectados otros conjuntos habitacionales destinados a organizaciones sociales, que bajo la forma de cooperativas de trabajo estaban construyendo las viviendas mediante programas del Instituto Provincial de

Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), sin planificación previa y sin las correspondientes habilitaciones municipales.

En ese marco, el MDUyT solicitó asesoría para la formulación de un plan para el desarrollo y ordenamiento de esas tierras a un equipo de la Universidad del que las autoras de este trabajo formaron parte.

Con respecto al Plan, que no es objeto de análisis en este trabajo, solo se lo considera en términos de la decisión de organismos del Estado provincial de trabajar sobre un modelo territorial para la incorporación y articulación progresiva del “ex Campo de Tiro” al AMGR, dando respuesta a las demandas habitacionales actuales y futuras detectadas, a las ocupaciones productivas existentes y al desarrollo de infraestructuras y equipamientos urbanos.

En ese sentido, si bien el plan contempla un modelo de gestión a partir de la constitución de un fideicomiso público y los instrumentos jurídicos necesarios, el mismo no ha sido institucionalizado debido a que el proceso de la Provincia para lograr la propiedad del predio no ha finalizado, además de cuestiones vinculadas a las lógicas de los actores que han sido analizadas en este trabajo.

3. REFLEXIONES FINALES

En el proceso de ocupación de las tierras del “ex Campo de Tiro”, pudo visibilizarse claramente la intervención e interdefinición de las tres lógicas identificadas en el abordaje teórico propuesto: la Lógica Estatal, estuvo representada por los actores de los diferentes niveles jurisdiccionales involucrados durante las distintas instancias del fenómeno estudiado (nacional, provincial y municipal); la Lógica del Mercado, desde la cual operaron los actores vinculados al mercado inmobiliario, la industria de la construcción y la burguesía terrateniente local) y finalmente, la Lógica de la Necesidad Social, encarnada en la figura de las organizaciones sociales de los pequeños productores por un lado, y las organizaciones sociales demandantes de trabajo, suelo y hábitat por otro.

Tal como fue analizado, los actores asumieron diferentes roles y desplegaron divergentes estrategias en consonancia con sus asimétricas cuotas de poder y posibilidades de incidir en el aparato estatal, en virtud de legitimar sus demandas y acercar las decisiones del Estado a sus intereses. En ese contexto, los actores del mercado, si bien no se expresaron de manera tan directa en los procesos de disputa que atravesaron la configuración del “ex Campo de Tiro”, sin dudas, desplegaron estrategias de presión corporativa para instalar la necesidad de orientar las

inversiones hacia la zona norte de Resistencia, desalentando las acciones del estado en la zona sur y generando un desarrollo marginal del área.

Los actores sociales por su parte, recurrieron, tal como quedó evidenciado a estrategias de presión política, tales como la toma de tierras, manifestaciones, piquetes y reclamos a los organismos provinciales y municipales de tierra y vivienda, y lograron durante el proceso que el Estado reconozca su demanda y genere en consonancia algún tipo de respuesta.

Finalmente, los actores estatales, tuvieron un protagonismo débil en relación a su capacidad de legitimar decisiones y acciones. En lugar de intermediar entre las necesidades del capital y las necesidades sociales implementando políticas públicas para lograr un desarrollo más equitativo y sustentable de la ciudad como producción social, tuvieron una participación coyuntural y fuertemente condicionada por las presiones que lograron generar los diferentes actores analizados.

Sin dudas, la forma en que se ha venido desarrollando la producción del suelo en el área del “ex Campo de Tiro” en función de las estrategias de los actores, permiten suponer que de no asumir el Estado un rol protagónico para encauzar el proceso, de no concretarse ninguna planificación de este territorio, esta tendencia se acentuará en los próximos años y dará por resultado en el futuro una zona segregada altamente fragmentada, con gran déficit social e importantes riesgos ambientales.

El desarrollo de un plan integral de ordenamiento y desarrollo junto con un adecuado modelo de gestión que lo implemente, podría revertir en el futuro la tendencia de crecimiento informal con gran déficit social y riesgo ambiental que actualmente está dándose en las tierras del “ex Campo de Tiro”, encausándolo hacia un desarrollo urbano socialmente más integrado y ambientalmente sustentable, que contribuya a la expansión futura y al mejoramiento de la calidad de vida del sur de la ciudad de Resistencia y del Área Metropolitana.

Tal como ha sido señalado, desde un enfoque que considera a la ciudad como un sistema complejo en constante evolución, resultado de un proceso de producción social, compuesto por la sumatoria de acciones cotidianas de múltiples actores que operan desde diferentes lógicas y que se disputan de forma permanente el control de los recursos del territorio en beneficio de sus propios intereses, la regulación o gestión de este sistema por las políticas públicas es la vía para armonizar los conflictos y lograr un desarrollo más justo y equilibrado de la sociedad.

BILIOGRAFÍA

- Barreto, M y otros (2014). *La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*. Ed. DISEÑO, Buenos Aires.
- Barreto, M; López, S. y Romagnoli, V. (2015). Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano "Ex Campo De Tiro". Avance I. Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial. Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco.
- Benítez M. y Romagnoli V.: (2014). "La configuración de áreas urbanas deficitarias críticas (AUDC) como expresión de la desigualdad. El caso de la AUDC Golf Club de Resistencia (Chaco) desde la perspectiva de los actores sociales". Seminario "El hábitat y la ciudad desde la perspectiva de la desigualdad". 20 de junio al 20 de Julio de 2014. Proyecto PI C007/12
- Benítez, M.; Romagnoli, V.; Cesana Bernasconi, M.; Sakamoto, G. (2014). "Territorios de desigualdad. Avances sobre las formas de abordaje desde la perspectiva cualitativa". *Revista THEOMAI. Estudios Críticos sobre Sociedad y Desarrollo*. N° 30.
- Bourdieu, P. (1993). "Esprits d'Etat". *Revista Actes de la Recherche* N° 96/97.
- Jobert, B. (2005). *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Magnano, C. (2005). "El suelo urbano y los asentamientos informales en el Gran Resistencia. Chaco, Argentina". *Revista invi*. N° 54, pp.10-17.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011) *Plan Estratégico Territorial de Argentina Avance II*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Romagnoli, V. (2015). "Un estudio sobre la configuración de las necesidades". *Tesis doctoral inédita. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO*
- Romagnoli, V. (2016). "La construcción de las necesidades habitacionales en las Políticas Públicas como un proceso de disputa entre actores" En: Pérez Rubio, A. y Barbetti, P. (compiladores). *Políticas sociales: significaciones y prácticas*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- Roze, J. (1998). "Crecimiento Urbano, Necesidades Sociales y Acción Municipal. El Caso de la Ciudad de Resistencia". *Instituto de Investigaciones Sociales InCiSo/Ambiente y sociedad*. Cátedra de Sociología Urbana. FAU – UNNE.
- Rozé, P. (2003). "Detrás de la Gran Muralla: inundaciones y corporativismo en el Chaco". *Ecología social de los desastres*. Coscoroba Ediciones. Montevideo, Uruguay. pp: 119-132.
- Santos, M. (1990). *Por una geografía nueva*. Madrid : Espasa-Calpe. S.A.