

Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2018

Docencia
Investigación
Extensión
Gestión



DOCENCIA
INVESTIGACIÓN
EXTENSIÓN
GESTIÓN

Comisión evaluadora

Dirección General

Decano de la Facultad
de Arquitectura y Urbanismo

Dirección Ejecutiva

Secretaría de Investigación

Comité Organizador

Herminia ALÍAS
Andrea BENÍTEZ
Anna LANCELE
Patricia MARIÑO

Coordinación editorial

y Compilación
Secretaría de Investigación

Diseño y Diagramación

Marcelo BENÍTEZ

Corrección de texto

María Cecilia VALENZUELA

Impresión

Editar SRL/ Cacique Ñaré 151/
Resistencia/ Chaco/ Argentina/
imprenta@editarsrl.com

Colaboración

Lucrecia SELUY
Cecilia DE LUCCHI

Edición

Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional del Nordeste
(H3500COI) Av. Las Heras 727 |
Resistencia | Chaco | Argentina
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa
ALCALÁ / Gisela ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ / Abel
AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO
/ Teresa Laura ARTIEDA / Milena María BALBI /
Indiana BASTERRA / Gladys Susana BLAZICH
/ Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI
/ René CANESE / Rubén Osvaldo CHIAPPERO
/ Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA /
Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia
DELGADO / Claudia FINKELSTEIN / María del
Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela
Cecilia GAYETZKY de KUNA / Claudia Fernanda
GÓMEZ LÓPEZ / Elcira Claudia GUILLÉN / Delia
KLEES / Amalia LUCCA / Elena Silvia MAIDANA
/ Sonia Iratí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ
NESPRA / Aníbal Marcelo MIGNONE / María
del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO
/ Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Claudio
NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA /
Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISON /
Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge
PINO / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI /
María Gabriela QUIÑÓNEZ / Liliana RAMÍREZ /
María Ester RESOAGLI / Mario SABUGO / Lorena
SÁNCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER /
Luciana SUDAR KLAPPENBACH / Luis VERA.

ISSN 1666-4035

Reservados todos
los derechos. Im-
preso en Vía Net,
Resistencia, Chaco,
Argentina. Octubre
de 2018.

La información contenida en este volumen
es absoluta responsabilidad de cada uno
de los autores.

Quedan autorizadas las citas y la
reproducción de la información contenida
en el presente volumen con el expreso
requerimiento de la mención de la fuente.



REVISIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES PARA LOS SECTORES DE BAJOS RECURSOS IMPLEMENTADAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN RESISTENCIA

ARTÍCULOS INVESTIGACIÓN 015

CAZORLA, María V.
v_cz@hotmail.com

Becaria de Investigación de SGCyT de la UNNE, con lugar de trabajo en el IIDVi, y auxiliar de primera (interina) en la cátedra Teoría del Diseño y la Gestión Urbana.

RESUMEN

Las políticas habitacionales representan la materialización de la voluntad de un Estado frente a las necesidades que poseen sus habitantes, deberían en principio cumplir con disminuir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de sus destinatarios; pero ¿qué sucede con el hábitat informal? El presente trabajo tiene como objetivo principal reflexionar acerca de las políticas habitacionales destinadas al hábitat informal implementadas en la ciudad de Resistencia desde el origen del fenómeno hasta la actualidad, con el fin de observar de qué manera se ha intervenido en la problemática y bajo qué paradigmas. Para ello se realizó un análisis bibliográfico del objeto de estudio.

PALABRAS CLAVE

Hábitat informal; necesidades; políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

Las villas y asentamientos emergen en parte porque la planificación de la ciudad no pudo absorber la demanda habitacional de un sector de la población, ya sea por políticas habitacionales insuficientes o focalizadas que no incluyen a este sector, que en una sociedad inequitativa no tiene forma de acceder de manera formal a un derecho fundamental como lo es el de la vivienda adecuada —que poseemos todos los ciudadanos por el solo hecho de serlo, y se encuentra contemplado en la Constitución Nacional en el art. 14 bis como en Pactos Internacionales¹—, por lo que se ve en la necesidad de buscar medios alternativos para acceder a una vivienda, como lo es la informalidad.

La ocupación informal de terrenos, representada en las villas y asentamientos, es una problemática persistente no solo en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, donde se da desde los comienzos, sino que es un modelo típico de conformación de la ciudad latinoamericana, llevada a cabo por familias en situación de exclusión que buscan ser incluidos a la “ciudad

formal”, y no tienen los recursos suficientes para acceder por ningún medio dentro del mercado a una solución habitacional ni a la oferta del Estado.

El presente trabajo se realiza en el marco de una beca de investigación que estudia el origen y evolución de las ocupaciones informales, en relación con las políticas implementadas en estas y su incidencia en el mercado de suelo. Además es producto del estudio de una Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social.

El objetivo del presente trabajo es reflexionar sobre las políticas habitacionales implementadas desde el inicio de las ocupaciones informales de tierras, ocurridas en la ciudad de Resistencia, hasta la actualidad, con

1. La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, entre otros.

el fin de observar en qué medida se ha intervenido en la problemática y bajo qué paradigma. Nos resulta menester para cumplir con el objetivo entender cómo surgió y evolucionó la problemática hasta la actualidad, por lo cual se realizó un análisis bibliográfico del objeto de estudio, incorporando además información secundaria de organismos estatales vinculados con la temática.

Surgimiento de las ocupaciones informales en la ciudad

Determinadas ciudades argentinas como Resistencia fueron fundadas con posterioridad a la colonización española, como parte de una política de ocupación de los territorios aun no colonizados. Como explica Cerno (2013), "La ocupación efectiva de los territorios del interior se llevó a cabo mediante la instrumentación de políticas *ad hoc*, fomentando a su vez la inmigración europea y generando nuevas unidades productivas y estructuras urbanas que fueron llamadas colonias agrícolas". La instrumentación de esta política de ocupación y poblamiento fue llevada a cabo a partir de la llamada "ley Avellaneda". Se impuso para las colonias agrícolas un criterio de traza ortogonal, nacida de la subdivisión regular de una macro-cuadrícula aplicada en la ordenación territorial. Se trata de un sistema en el que los núcleos urbanos son una modulación de menor escala respecto de las dimensiones más amplias de las parcelas destinadas a la producción agrícola-ganadera, denominadas "chacras".

La trama urbana quedaba definida a priori por una plaza central y dos grandes avenidas que se cruzan perpendicularmente en el centro. A partir de ello se ordena el amanzanamiento y la parcelación que constituirán la malla y el tejido respectivamente, en el marco de una progresión modular que acaba facilitando la ulterior expansión del núcleo urbano siguiendo la misma disposición en damero. Esta superposición que se dio sobre el territorio fue ignorando los accidentes naturales, en un momento histórico de máxima confianza en la capacidad humana de sometimiento de la naturaleza al progreso urbanizador y civilizador.

Schneider (2007) afirma que la ciudad de Resistencia comienza a expandirse de forma continua prácticamente desde 1920, y en 1947 rebasa los límites propuestos en la mensura para la primera colonia y se ocupan terrenos vacantes de la periferia urbana ubicados en el valle del río Negro. Se realizan los primeros rellenos de sus lagunas y se impacta sobre su entorno natural.

En cuanto a los asentamientos informales, es muy difícil establecer algún origen del problema, ya que estos prácticamente acompañaron desde los inicios el crecimiento de este conglomerado urbano, ya que desde que comenzó como cabecera de puente para ingresar al interior chaqueño a fines del siglo XIX (1878) (Bruniard y Bolsi, 1975), esta población ha estado signada por la precariedad habitacional. Sin embargo, la conformación

de las primeras villas miseria data de mediados del siglo pasado, más específicamente a comienzos de la década del 60, cuando comenzó a aclararse el proceso de urbanización regional y se produce un "estallido" de Resistencia (Bolsi, 1985).

Con el abandono de la actividad ferroviaria en 1960 el corredor del ferrocarril Santa Fe se convierte de manera incidental en uno de los ejes rectores del crecimiento de la ciudad, y absorbe a lo largo de los años sucesivas ocupaciones de diverso carácter. El corredor va tejiendo situaciones diversas: asentamientos informales con espacios culturales, recreativos y turísticos, como el parque de las esculturas o el barrio Toba. Algunos de estos barrios tienen procesos de consolidación espontáneos de más de 40 años de antigüedad, otros han tenido intervenciones más planificadas. Sin embargo, la característica subyacente más marcada es que las acciones de mejoramiento en los barrios se dieron en forma aislada y descoordinada, tanto por parte de organismos del Estado como de ONG y Organizaciones de Base Comunitaria (Coccato, 2006).

Los asentamientos precarios continuaron en aumento, especialmente con la inundación de 1982, y provocaron la expansión de la ciudad hacia el norte y fundamentalmente al sur. En el año 83, por ejemplo, la municipalidad de Resistencia relocalizó en el sur de la ciudad a un importante grupo de asentados, instalándolos en viviendas precarias, estipuladas inicialmente



como transitorias, para luego transformarse en asilos permanentes. Rodeando el casco central, se conforma un anillo envolvente donde la pobreza comienza a incrementarse y se aprecian dificultades en el acceso a los servicios básicos. Aquí se pueden encontrar barrios que "históricamente" han tenido condiciones de precariedad, como "Villa Papelito", "Villa Odorico", "Santa Clara". Por último, se identifica otro anillo que coincide con la periferia urbana y concentra los casos de extrema pobreza. Comprende el área de crecimiento y expansión de los cuatro ejidos urbanos, especialmente sobre los cuadrantes norte, nordeste y en el sur-suroeste, donde se configuraron grandes áreas urbanas con población de bajo nivel socioeconómico (Mignone, 2015).

Asimismo, el sector norte y nordeste de Resistencia son resultado de los barrios marginales que surgieron después de la segunda mitad de la década de 1990 ocupando espacios intersticiales en terrenos que se encontraban vacíos, pero sobre las lagunas del lugar o próximos al río Negro. Se destacan en la periferia norte barrios como Don Santiago, Parque Autódromo, villa Inmaculada, villa Oro, entre otros lugares caracterizados por viviendas construidas con materiales precarios, provisión de agua por canillas públicas o fuera de las viviendas y deficiencias sanitarias.

El despoblamiento del campo se aceleró especialmente a partir de la década del 90, como consecuencia de

las transformaciones de la estructura rural que produjeron las políticas neoliberales con el avance del cultivo de la soja y de la mecanización agrícola (Barreto, [2005] 2011). Esta década quedó signada no solo por el acelerado crecimiento de los asentamientos informales, sino particularmente porque cambiaron en sus formas de generación. Es que a partir de mediados de esa década comenzaron a surgir las primeras ocupaciones organizadas de tierras.

La toma masiva de las tierras del ejército argentino, conocida como "La Rubita", ubicada al sur de Resistencia, en el límite con el municipio de Barranqueras, ocurrida en 1997, que fue reprimida y culminó con un desalojo parcial de los ocupantes, significó para algunos autores como Benítez (2008) un punto de inflexión en el proceso, dado que fue realizada por un grupo social que se organizó previamente para ocupar esta porción de tierra, que se encontraba vacante y en desuso dentro de la ciudad, para dar origen a uno de los asentamientos informales actuales más grandes del AMGR, con 64 hectáreas. El asentamiento tuvo un primer origen frustrado el 16 de marzo de 1997, producto de una ocupación masiva y organizada por parte de unas 500 familias, que en pocas horas ingresaron al predio, demarcaron y armaron viviendas precarias, pero que solo pudieron permanecer en el lugar una semana. Una segunda ocupación organizada se dio en octubre de 2007, realizada por un grupo de familias jóvenes "oprimidas

por la situación de no tener donde vivir", según sus propias palabras. En 2016 residían allí unas 1600 familias, de acuerdo con la ONG TECHO.

Sobre la base de lo expuesto se puede deducir, tal como lo hace Schneider (2007), que entre 1940 —cuando la población supera los límites de la ciudad— y 1960 —cuando aparecen los primeros asentamientos informales— la ciudad pudo absorber las demandas habitacionales de la población. Luego de 1960, el problema se vuelve más "complejo", y la población resuelve sus necesidades de otra manera, ubicándose espontáneamente en terrenos baldíos que resultaron ser, en su mayoría, inundables y fiscales, y cambiando la manera de producción de su hábitat como respuesta al contexto económico y político al cual se deben ir adaptando.

Políticas habitacionales implementadas en el AMGR

Hasta antes de las crisis agrarias, la demanda residencial de la población era cubierta a través del mercado inmobiliario local, mediante la articulación de los municipios con un sector de la burguesía vinculada con el 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 será posible, debido a que los niveles económicos de los nuevos migrantes estaban muy por debajo de los del período anterior.



En 1972 con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) 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 se refiere a la planificación como al financiamiento, la crisis que se inició a mediados de los 70 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", o según Barreto (2017) "la crisis del modelo de sustitución de importaciones", 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, rasgo característico de la ciudad neoliberal, en contraste con el papel del mercado en la producción fuertemente mediado por el Estado a través de la definición de las reglas de uso del suelo, como de las características de las urbanizaciones.

Rodolfo (2017) divide la política habitacional en tres grandes etapas: la primera (1972/1992) caracterizada por políticas centralizadas; la segunda (1992/2002), por políticas descentralizadas y la tercera (2003 / 2015) por la recentralización de políticas. La primera etapa se puede dividir en períodos diferentes, como lo hace Barreto (2017). El período de la última dic-

tadura militar (1976-1982), en el cual se llevó a cabo la implementación de un violento Plan de Erradicación de Villas Miseria, 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 traslados compulsivos de villeros desde la Capital Federal al conurbano bonaerense. En la primera etapa democrática (1983 y 1989), se impulsaron algunas políticas no convencionales para la población en villas miseria (consolidación y vivienda progresiva) y se 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.

La reforma neoliberal del Estado, como la 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 período 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 se 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 con el 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.), 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 domini- nial, etc.). Se implementaron también varios programas nuevos fuera de la



estructura del FONAVI, financiados por los organismos internacionales de crédito al desarrollo, focalizados en la exclusión creciente. El Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBA (1997), de alcance nacional (aún vigente) y el Programa Integral de

Recuperación de Asentamientos Irregulares de la ciudad de Rosario, ROSARIO HÁBITAT (2001), financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fueron los más emblemáticos. Respecto de la informalidad, promovieron la legalización

dominial individual del suelo, bajo el supuesto formulado por De Soto (1986) de que el otorgamiento de la propiedad privada del suelo representa para los pobres una oportunidad de capitalización inicial para salir de esa situación.

Cuadro 1 Programas habitacionales de carácter social de los años 90		
PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA ARRAIGO	Regularización de tierras	Beneficiarios de la Ley 23.697, todas las familias asentadas en forma pacífica e ininterrumpida en tierras fiscales nacionales.
PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA Y MEJORAMIENTO AMBIENTAL PARA COMUNIDADES ABORÍGENES "J. PERÓN"		Comunidades aborígenes.
PROGRAMA FEDERAL DE SOLIDARIDAD (PROSOL)	Desarrollo comunitario integral para la radicación de villas de emergencia, asentamientos y núcleos habitacionales, mejora de la infraestructura básica y reconversión de localidades afectadas por desastres naturales.	Asentamientos o villas de 500 a 700 familias. Doce proyectos de radicación de villas nuevas; nueve proyectos de radicación de villas iniciadas y tres proyectos de recuperación de localidades afectadas (tener en cuenta que es un plan operativo para Gran Buenos Aires y Rosario).
UNIÓN NACIONAL PARA LA EMERGENCIA UNE "PLAN PILOTO SOLIDARIO"	Ejecución de soluciones habitacionales evolutivas de emergencia a través de entidades intermedias.	Familias u hogares de menores recursos agrupados por entidades intermedias actuantes como solicitantes.

Cuadro 1 Programas habitacionales de carácter social de los años 90

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL E INFRAESTRUCTURA BÁSICA: 17,27 Y 37 (EJERCICIOS PRESUPUESTARIOS)	Mejoramiento del hábitat de grupos vulnerables.	Población aborigen urbana y rural. Población con NBI por cuya condición socioeconómica no pueden incluirse en los programas públicos tradicionales de vivienda.
PROGRAMA DE REHABILITACIÓN PARA LA EMERGENCIA DE LAS INUNDACIONES (PREI)	Vivienda por autoconstrucción. Refugios.	Familias carenciadas afectadas por la emergencia hídrica, asentadas sobre ríos o en zonas bajas y en condiciones precarias, afectadas por inundación de origen fluvial.
PROGRAMA PROTECCIÓN CONTRA INUNDACIONES (PPI)	Vivienda por autoconstrucción.	Familias con NBI, afectadas por las inundaciones fluviales y pluviales o residentes en zonas vulnerables.
MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PROMEBA)		Familias con NBI e ingresos mínimos asentados en barrios con 1) dos o más años de antigüedad en sus asentamiento (con población de más de 20.000 habitantes); 2) una población mínima de 50 familias; 3) organización comunitaria al menos incipiente.
PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL EN ÁREAS FRONTERIZAS DEL NOA Y NEA PROSOFA	Provisión de instalaciones de saneamiento básico, educación y salud.	Está focalizado territorialmente en los departamentos fronterizos con los países firmantes del tratado de la Cuenca del Plata, y tiene como objetivo la población con un alto índice de NBI 1) Jujuy, 2) Salta, 3) Formosa, 4) Chaco, 5) Corrientes, 6) Misiones, 7) Entre Ríos.
PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LAS INUNDACIONES PROGRAMA 90	Reparación y reconstrucción de viviendas.	Zonas de emergencia declaradas por el gobierno nacional de acuerdo con las disposiciones legales vigentes respecto de los territorios afectados por la emergencia hídrica ocasionada por el fenómeno meteorológico "El Niño" producido entre abril y julio del año 1998. Provincias: Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Chubut y La Pampa.



Cuadro 1 Programas habitacionales de carácter social de los años 90

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES (PAGV)	Viabilización del acceso a los servicios sociales.	Mujeres jefas de hogar con hijos menores a cargo, jóvenes de 14 a 24 años en riesgo, adultos mayores de 60 años y discapacitados.
PROVISIÓN DE AGUA POTABLE, AYUDA SOCIAL Y SANEAMIENTO BÁSICO (PROPASA)	Provisión de Agua potable y saneamiento básico.	Población con NBI (que no son alcanzados por las redes de las empresas prestadoras de servicios) de hasta 500 habitantes, radicada en parajes, asentamientos o localidades rurales o subrurales. Ámbitos dispersos del medio rural, barrios o áreas periféricas de pueblos o ciudades no cubiertos por sistemas institucionales, escuelas y zonas de influencia.
PROVISIÓN DE AGUA POTABLE PARA PEQUEÑAS LOCALIDADES		Poblaciones pequeñas en localidades aisladas carenciadas.
PASPAYS, PROGRAMA DE AYUDA SOCIAL PARA PROVISIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO		Habitantes de pequeñas localidades, menos de 500 habitantes sin agua potable.
FONDO PARTICIPATIVO DE INVERSIÓN SOCIAL (FOPAR)	Infraestructura y equipamiento.	Población con NBI.
PLAN TIERRA		Familias con NBI asentadas en terrenos públicos o privados.
FORTALECIMIENTO COMUNITARIO (FOCO)	FOCO I, FOCO II	Población carenciada del Gran Resistencia.
PLAN DE ACCIÓN COMUNITARIA		Comunidades barriales organizadas.
AIPO - MI TECHO		Población vulnerable en situación de emergencia habitacional.
AIPO - MICROCRÉDITO		Personas con bajos ingresos que no pueden acceder a créditos hipotecarios.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Barreto y otros (2004) y Attias (2009) *Movilidad de la población y configuración del espacio: estudio del caso del Gran Resistencia*

El período neodesarrollista o neokei-nesiano, como lo denominan diferen-tes autores, que se dio entre 2003 y 2015 abarcó los tres gobiernos del Frente para la Victoria. Este gobierno que asumió en 2003, como explica Barreto (2011) abandonó los linea-mientos del modelo neoliberal de los años 90 y adoptó una línea diferente de intervención del Estado en la eco-nomía 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 pro-ducción masiva de viviendas socia-les para los sectores de menores ingresos. Sus objetivos expresaron claramente el enfoque desarrollis-ta, distributivo y anticíclico que se propuso el gobierno para reactivar la economía.

La Política Federal de Vivienda conti-nuó la modalidad de intervención por programas focalizados introducida en los años 90. Al comienzo reactivó los proyectos del FONAVI paraliza-dos y lanzó dos programas para las regiones más pobres del país con el objetivo de generar empleo a los be-neficiarios de planes sociales, uno a través de empresas constructoras y el otro por cooperativas de trabajo. En 2004 implementó programas más masivos, destinados a viviendas nue-vas 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 de 2006 promovió una mayor diversificación, con programas de mejoramiento de villas y asenta-mientos y de infraestructura básica.

Barreto y otros (2011) afirman que en el Área Metropolitana del Gran

Resistencia se implementaron en-tre 2003 y 2007 gran parte de los programas de la Política Federal de Vivienda, que efectivamente fueron aplicados en la provincia del Cha-co por el IPDUV. Se aplicaron tanto aquellos que estuvieron dirigidos al mejoramiento urbano, y de amplia-ción y refacción del parque habita-cional existente, orientados al pri-mer quintil inferior de ingreso (Mejor Vivir y PROMEBA), como aquellos dirigidos al déficit cuantitativo, dedi-cados a la construcción de viviendas nuevas, orientados al primer quintil inferior de ingreso, tales como los programas federales Solidaridad Habitacional y Emergencia Habita-cional, y los orientados al segundo y tercer quintil de ingresos, tales como los programas federales de Reacti-vación de Obras del FONAVI I y II, Construcciones y Construcciones Plurianual de Viviendas.

Cuadro 2 Programas de carácter social que se implementaron entre 2003 y 2007

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia Hídrica, Emergencia Climática	Dirigido a atender las situaciones más apremiantes de necesidades habitacionales y de empleo por cooperativas.
PROGRAMA FEDERAL DE SOLIDARIDAD HABITACIONAL	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional	Dirigido a jurisdicciones que habían sufrido emergencias climáticas para la reparación de viviendas dañadas.
	Viviendas con Aborígenes, Viviendas Rurales	Dirigido a jurisdicciones con necesidades habitacionales apremiantes de poblaciones rurales y aborígenes



Cuadro 2 Programas de carácter social que se implementaron entre 2003 y 2007

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA MEJOR VIVIR	PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir	Dirigido al mejoramiento o completamiento de viviendas deficitarias recuperables
	Programa de mejoramiento de Vivienda por Cooperativas Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas con Municipios	Dirigido al mejoramiento o completamiento de viviendas deficitarias recuperables por cooperativas existentes provenientes de los CIC y del programa Emergencia Habitacional
	Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	Dirigido a la ejecución de obras de terminación, ampliación/refacción de viviendas, que se realizan mediante convenios con los respectivos municipios.
PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA. ETAPAS I Y II	Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	Financiamiento para la urbanización integral de villas y asentamientos precarios.
PROGRAMA DE VIVIENDAS CARITAS ARGENTINA		Asiste técnica y financiera a proyectos de infraestructura y vivienda de Caritas
PROMHIB. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL E INFRAESTRUCTURA BÁSICA		Dirigido a la construcción de equipamientos complementarios, infraestructura básica y al mejoramiento de viviendas deficitarias o viviendas nuevas en pequeñas poblaciones, parajes, áreas rurales o comunidades aborígenes.
PROPASA. PROGRAMA DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE, AYUDA SOCIAL Y SANEAMIENTO BÁSICO		Provee a los parajes rurales de todos los municipios del país asistencia técnica y financiera para el abastecimiento de agua potable, desagües cloacales y otras contribuciones sociales para mejorar el nivel sanitario general.

Cuadro 2 Programas habitacionales de carácter social de los años 90

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DESTINATARIOS
PROMEBA. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS		Destinado a mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de la población residente en villas y asentamientos irregulares, mediante proyectos barriales integrales que buscan consolidar a la población beneficiaria en el lugar que habitan, proveyendo propiedad de la tierra, infraestructura urbana, equipamiento comunitario, saneamiento ambiental y fortalecimiento del capital humano y social.
PROSOFA. PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL EN ÁREAS FRONTERIZAS DEL NO Y NE ARGENTINOS		Su objetivo es brindar acceso a servicios básicos a la población de pequeñas comunidades fronterizas del NOA y NEA en situación de pobreza extrema, a través de asistencia técnica y financiamiento de proyectos de servicios de agua potable, saneamiento básico, salud, educación y pequeñas obras comunitarias.

FUENTE: Barreto y otros (2011)

Como señala Rodolfo (2014), en los últimos cuarenta años el Estado a través las políticas y programas habitacionales mostró distintas lógicas, ya que estas han ido cambiando de acuerdo con la ideología y momento histórico de cada gobierno de turno. En su trabajo muestra la evolución de la producción habitacional desde 1977 a 2011, demostrando que desde 1977 a 1993 la producción habitacional se basaba principalmente en viviendas nuevas, y a partir de ese momento y hasta 2004 empezó a compartir espa-

cio con una nueva forma de producción de vivienda, el "mejoramiento". No obstante, las viviendas nuevas superaban ampliamente el valor de la segunda. A partir del año 2005 los mejoramientos superaron en número a las viviendas nuevas. 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.

En la Argentina el déficit habitacional reconocido por el Estado Nacional se ha proyectado sin cambios significativos en los últimos cuarenta años, y excluyó a más de un tercio de los hogares argentinos de las condiciones de habitabilidad apropiadas a comienzos del siglo XXI. Su persistencia muestra que a pesar de los esfuerzos realizados, las políticas habitacionales y los sistemas de provisión habitacional



presentan claras deficiencias en la solución de la problemática, lo que hace necesaria una revisión de su evolución.

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 los social y en lo ambiental signando la vida de por lo menos tres generaciones de hogares. Rodolfo (2009)

Actualmente nos encontramos en una etapa diferente de la explicada anteriormente. Como lo afirma Barreto (2017), el gobierno que asumió

en diciembre de 2015 realizó importantes cambios en la orientación de las políticas en una dirección hacia un modelo que en muchos aspectos retomó la agenda de los años 90, de ajuste, apertura y liberalización de la economía. En la política habitacional el gobierno también comenzó a avanzar en la misma dirección. En primer lugar, detuvo los proyectos en marcha de la PFV, a la par que modificó su organización administrativa e impulsó cambios en el marco normativo. Por otro lado, consiguió mayor apoyo financiero de los organismos internacionales de desarrollo y la participación del sector financiero privado, y le dio un nuevo enfoque a la política habitacional diversificando nuevamente el abanico de destinatarios y soluciones.

Cabe mencionar que el organismo estatal que se encargará tanto de las obras públicas como de las viviendas a partir de la nueva gestión mencionada es el Ministerio del Interior, Obras

Públicas y Viviendas, el cual a su vez se subdivide en secretarías, como Secretaría de Interior, Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, Secretaría de Provincias y Municipios, Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública, Secretaría de Vivienda, Secretaría de Infraestructura Urbana y Secretaría de Coordinación, las que a su vez se subdividen en subsecretarías. Además posee organismos vinculados, como Migraciones, Registro Nacional de Personas, etc.

La actual gestión busca implementar cuatro planes de importancia: el Plan de Vivienda, el Plan de Agua, el Plan de Hábitat y el Plan de Renovación Urbana. De ellos incorporaremos al cuadro siguiente, a modo de síntesis, los vinculados con la población más vulnerable, además de los programas de financiamiento internacional que siguen en vigencia.

Cuadro 3 Programas de carácter social implementados a partir de 2015

PROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PROMEBA)	Apunta a mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en villas y asentamientos irregulares a través de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales.
PROGRAMA INTEGRAL DE HÁBITAT Y SUBSIDIO A LA VIVIENDA	Incrementar el acceso a infraestructura y servicios básicos en algunos asentamientos urbanos precarios seleccionados e incrementar el acceso a la vivienda para hogares de ingresos bajos y medios.
PROGRAMA DE TRATAMIENTO DE CUENCAS Y LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS	Destinado al saneamiento de cuencas y relocalización de familias de sectores urbanos de alto riesgo ambiental.

Cuadro 3 Programas de carácter social implementados a partir de 2015

PROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA MEJORAR HOGAR	Financia relevamientos territoriales o censos; confección y gestión de aprobación de planos de mensura y sub división; aprobación de planos; estudio, gestión y confección de títulos para garantizar la regularización dominial de tu casa
LEGALIZACIÓN DOMINIAL PLAN DE HÁBITAT Y VIVIENDA	Financiará acceso a agua potable y cloacas, calles y veredas iluminadas, espacio públicos y comunitarios de calidad, legalización dominial y desarrollo comunitario. se realizarán en las zonas más pobres del país, ubicados en zonas fronterizas, rurales y de pueblos originarios con no más de 10.000 habitantes.

Cabe destacar que aún no se cuenta con información suficiente que dé cuenta de qué tratan con exactitud los programas mencionados; no obstante, por el momento, podemos deducir de la observación de las tablas de los programas en distintos gobiernos que la actual gestión es la que menos programas presentó para la población más vulnerable, y que no se exponen con suficiente claridad, o por lo menos la información detallada resulta poco accesible.

CONCLUSIÓN

La ciudad de Resistencia se conformó de acuerdo con un plan de ordenamiento de la ciudad; no obstante, los habitantes no se fueron asentando de manera planificada, y en muchos casos lo hicieron sobre superficie "ganada" al río, lo cual traería aparejados graves problemas en el futuro. Si bien es difícil dilucidar cuándo surgieron las primeras villas, se puede determinar que nacieron aproximadamente

entre los 50 y 60, en la época de la sustitución de importaciones, cuando la población del campo migraba a la ciudad y utilizaba equipamientos en desuso, como las vías del ferrocarril, para asentarse por un tiempo hasta poder conseguir una vivienda adecuada, lo cual no siempre sucedió. Algunas villas fueron consolidándose, transformándose en el imaginario colectivo en algo definitivo. Otro factor que influyó en el florecimiento de las villas fueron las inundaciones que se dieron a lo largo de los años en la ciudad, en general por el crecimiento de los ríos, tanto el río Negro como el Paraná, lo cual fue disminuido gracias a las defensas construidas al norte de Resistencia.

Las primeras villas de la ciudad, como del resto de país, se originaron como un paso hacia una vivienda propia y digna de aquellas familias que por necesidad migraban a la ciudad. Sin embargo, se fueron convirtiendo a medida que cambiaban las direccio-

nes políticas y económicas en algo más definitivo, y fueron cambiando su forma de producción transformándose en lo que conocemos hoy en día como asentamientos, con una trama más regular y planificada.

Si bien las políticas habitacionales implementadas desde el comienzo de las ocupaciones informales de tierras ocurridas en la ciudad de Resistencia hasta la actualidad han ido cambiando de acuerdo con el paradigma y la lógica de cada gobierno de turno, lo cual implica que se desarrollaron diferentes acciones en relación con las ocupaciones informales, desde la erradicación de villas y asentamientos hasta su consolidación y urbanización, no modificaron estructuralmente el déficit habitacional, rondando siempre por los mismos números, y definitivamente no lograron que se dejaran de producir, problemática que si bien fue ampliamente estudiada por numerosos autores, nunca dejó de estar presente en la agenda pública,



debido a su constante dinamismo y adaptación al contexto tanto político como económico.

BIBLIOGRAFÍA

ATTIAS, Ana M. (2009). "Movilidad de la población y configuración del espacio. Migración Metropolitana: el caso del Gran Resistencia". *Área Digital* 8. <http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/areadigital/area8/documentos/attias.htm>.

BARRETO, Miguel; BENÍTEZ, Andrea; FERNÁNDEZ, María; GIRÓ, Marta; ZABALA, José (2004). "Vivienda de interés social y ciudad. Estudio de su relación en las políticas habitacionales del Área Metropolitana del Gran Resistencia a partir de una concepción del espacio urbano público universal". *II Congreso Nacional de Políticas Sociales* (Mendoza, septiembre de 2004).

BARRETO, Miguel (2011). "Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)". *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Vol. 5, No. 9, enero-junio de 2012: 12-30.

BARRETO, M. (2017). "Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con períodos recientes". *Revista PENSUM*, volumen III, diciembre de 2017.

BENÍTEZ, María A. (2008). "Interven-

ciones estatales en materia habitacional en asentamientos en Resistencia, Chaco". *Revista ÁREA digital*, núm. 10, mayo de 2008. Ed. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, Chaco, Argentina.

BOLSI, Alfredo (1985). "Apuntes para la geografía del nordeste argentino. Un ejemplo de regresión regional". *Cuadernos de Geohistoria Regional*. Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET-Fundanord.

BRUNIARD, E. y BOLSI, Alfredo (1975). "El proceso histórico y los caracteres demográficos y socio-económicos de la ciudad de Resistencia". *Folia Histórica del Nordeste* N.º 1. Instituto de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste.

CERNO, L. (2013). "Ciudad real vs. Ciudad planeada. Evolución del Área Metropolitana del Gran Resistencia (Argentina) en relación al ordenamiento y planificación territorial aplicados desde sus inicios". / The real vs. the planned city. Evolution of the Greater Resistencia. Núm. 5 (2013). <http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion/article/view/2076>.

COCCATO, Marcelo (2006). "Dinámicas de transformación urbana: vacíos

estructurantes y asentamientos informales en el Gran Resistencia". *Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas*, SGCyT, UNNE [En línea], [Consulta: 18 de agosto de 2015].

MIGNONE, Aníbal (2015). "Caracterización socio-geográfica de los asentamientos informales en el aglomerado Gran Resistencia". *Revista Geográfica Digital*. IGUNNE. Año 12, N.º 24, julio-diciembre de 2015. Resistencia, Chaco.

RODULFO, Ma. Beatriz (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.

RODULFO, Ma. Beatriz (2014). "Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos". *Cuadernos de vivienda y urbanismo*. ISSN 2027-2103. Vol. 7, No. 14, julio-diciembre de 2014.

SCHNEIDER, Valeria (2007) *Mercado de suelos urbanos. Estudio de caso: Área Metropolitana del Gran Resistencia (Argentina)*. <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/cga/article/view/1745>. ■

