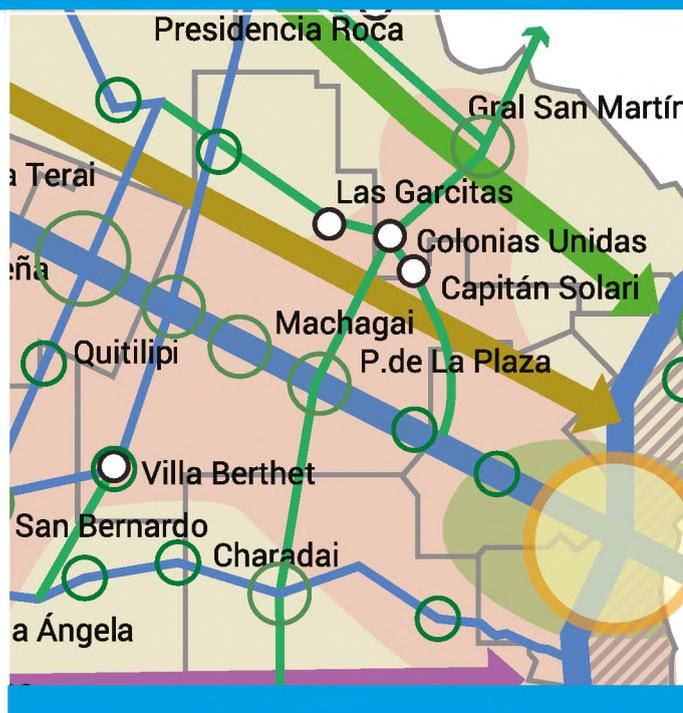


# Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales

2017

Docencia  
Investigación  
Extensión  
Gestión



DOCENCIA  
INVESTIGACIÓN  
EXTENSIÓN  
GESTIÓN



## Comisión evaluadora

### Dirección general

Decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo

### Dirección ejecutiva

Secretaría de Investigación

### Comité organizador

Herminia ALÍAS  
Andrea BENÍTEZ  
Anna LANCELLE  
Patricia MARIÑO

### Coordinación editorial y compilación

Secretaría de Investigación

### Diseño y diagramación

Marcelo BENÍTEZ

### Corrección de texto

María Cecilia VALENZUELA

### Impresión

BECOM S.I. - Obligado 311 -  
Resistencia - Chaco -  
becom-si@hotmail.com

### Colaboradora

Lucrecia SELUY

### 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 / Abel AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA / 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 / Elcira Claudia GUILLÉN / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Delia KLEES / Amalia LUCCA / Elena Silvia MAIDANA / Sonia Itatí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO / Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Carlos NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISÓN / 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.

Impreso en BECOM S.I., 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.



## LA FRAGMENTACIÓN EN EL ÁREA URBANA DEFICITARIA CRÍTICA "GOLF CLUB" Y SU DIMENSIÓN LEGAL MEDIANTE EL ANÁLISIS DEL CÓDIGO DE PLANEAMIENTO URBANO Y LA ZONIFICACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CIUDAD DE RESISTENCIA

POELSTRA, Juan N.<sup>1</sup>  
jnpaelstra@gmail.com

Becario de pregrado<sup>2</sup> del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda IIDVi, FAU-UNNE.

### INTRODUCCIÓN

La temática tiene origen en el antecedente proyecto de investigación T2SC01: "Cuantificación y tipificación de Áreas Urbanas Deficitarias Críticas para la intervención integral del hábitat social del Gran Resistencia", en el que se abordó el estudio desde distintas dimensiones conceptuales: habitacional, urbano-ambiental, económica, socio-cultural y jurídico-política, profundizando en la complejidad del problema. Específicamente la dimensión jurídico-política se propuso identificar las relaciones existentes entre los instrumentos normativos y las prácticas políticas e institucionales de los distintos actores, las que —de acuerdo con la hipótesis que se sostiene— inciden en gran medida en las características de fragmentación urbana que se observan en la configuración del territorio del AMGR. Partiendo de la premisa de que el abordaje hacia la problemática debe ser estudiado desde una perspectiva interdisciplinaria, este trabajo tiene como fin continuar la línea de sus predecesores en la tarea de reconstruir históricamente la configuración del territorio del Área Urbana Golf Club (AGC), de la ciudad de Resistencia, Chaco, desde los instrumentos normativos.

### RESUMEN

Esta comunicación corresponde a los avances realizados de la beca de pregrado denominada "Análisis de la configuración del territorio del Área Urbana Golf Club, desde las instituciones y sus instrumentos normativos", en el marco del PICT 2014-0999<sup>3</sup>. Sus resultados constituirán un aporte al PI de referencia, desde el conocimiento y análisis de las normativas vigentes de las instituciones que intervienen en el territorio.

### PALABRAS CLAVE

Fragmentación; zonificación; ordenamiento territorial; legislación.

El tema de estudio tiene como mayor antecedente el trabajo de investigación que se está desarrollando en el IIDVi en los últimos cinco años, desde la dimensión político-jurídica, en la que se avanzó específicamente en la determinación de la importancia de este aspecto en la configuración de las ciudades con características de fragmentación del territorio.

### DESARROLLO

Se abordó el objeto de estudio desde una estrategia cualitativa que permite la vinculación lógica y teórica con los objetivos mediante una lectura en

1. Estudiante de la carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas, UNNE.

2. Directora: Mg. Arq. María Bernabela Pelli.

3. "Las Áreas Urbanas Deficitarias Críticas como unidades de planificación e intervención de una política integral del hábitat social". Proyecto Tipo A de la ANPCYT (FONCYT). Director: Dr. Arq. Miguel Ángel Barreto. Período: 30/10/2015–30/10/2018.

profundidad de bibliografía relacionada con el fenómeno de la fragmentación. En una primera instancia, se realizó una indagación y análisis de instrumentos normativos, más precisamente de legislación que abordara la problemática, desde la Constitución Nacional y tratados de rango constitucional, pasando por instrumentos normativos de orden nacional, provincial y municipal, de manera que se pudiera agrupar de la siguiente manera el deslinde de competencias:

- En el nivel federal o nacional<sup>4</sup> (metaproceto o cuarto nivel) (Barreto y otros, 2015), están a cargo de organismos de gobierno federal los aspectos relacionados con lo siguiente:

elaborar la política de ordenamiento territorial nacional y establecer un régimen de asentamientos; elaborar

---

4. En este nivel también comprende la legislación de fondo en lo atinente a límites jurisdiccionales, límites administrativos de derecho público, derechos reales de dominio de los particulares y una vasta cantidad de límites al mismo, incluyendo derechos reales desmembrados (i. e. usufructo, servidumbre), cuyo análisis particularizado excede los límites del presente trabajo.

---

5. Art. 35 y 38, Constitución de la Provincia del Chaco.

---

6. Art. 42 y 48, Constitución de la Provincia del Chaco.

políticas y programas de vivienda (la Política Federal de Vivienda a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es la materialización de esta atribución); coordinar y fiscalizar las ejecuciones de las provincias y municipios en materia de planes de vivienda y planeamiento urbano, de conformidad con el régimen de asentamiento humano que establezca la política de ordenamiento territorial (RECA, 2002).

- En el nivel provincial (tercer nivel), las atribuciones son tanto en ordenamiento territorial como en desarrollo urbano<sup>5</sup>; siendo la regulación del uso del suelo materia provincial<sup>6</sup>, el órgano responsable de la aplicación de la Política Federal de Vivienda es el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) (Barreto y otros, 2015), y en cuanto al uso del suelo tiene competencia la Administración Provincial del Agua (APA).

- En el nivel municipal (segundo y primer niveles) descansa la responsabilidad primaria del desarrollo urbano. Esto significa asuntos de ornato, sanidad, seguridad, tránsito, zonificación y planes reguladores, servicios públicos y la reglamentación local. En este nivel los instrumentos normativos más importantes son la carta orgánica municipal, el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Resistencia y la normativa municipal que incida en el territorio.

Dejando claro el deslinde de competencias, este trabajo se limitará espacialmente en el Área Urbana Deficitaria Crítica "Golf Club". Esta área se

encuentra localizada en el cuadrante nordeste de la ciudad de Resistencia, en el límite con la de Barranqueras, y está caracterizada por la presencia de lagunas, la línea de defensas del río Negro y el Chaco Golf Club. Esta área incluye el barrio Parque Golf Club, el barrio Mujeres Argentinas, construido en los años 80, el barrio Don Bosco, recientemente construido por el Estado, el barrio La Liguria (de promoción público-privada) y una importante cantidad de asentamientos localizados a lo largo de algunas de las vías principales de comunicación, de las defensas y en los bordes de los espejos de agua (Barreto y otros, 2014).

Resulta necesario hacer una perspectiva histórica del área que estudiar, cuyo territorio empezó a poblarse con la inauguración en el año 1888 de la fábrica de la compañía General Fabril Financiera y el paso de las vías del Ferrocarril Santa Fe (cuya traza, posteriormente Ramal F del otrora Ferrocarril Belgrano, constituiría una barrera estigmatizante para los pobladores aledaños), hacia el puerto de Barranqueras. La actividad productiva generó la residencial, viviendas para operarios de la fábrica y de capataces o gerentes, y en el año 1942 se creó el Chaco Golf Club, con lo que se incorporaron al área las actividades de ocio o deportivas y su correspondiente sector residencial. Posteriormente, se sancionó la ley de provincialización N.º 14.037, se creó el FONAVI, y con ello grandes conjuntos habitacionales, siempre a pesar de las inclemencias de las inundaciones tan carac-



terísticas de los años 1966, 1982 y 1998, hasta nuestros días con la crisis del año 2001, que traería consigo un incremento notable de asentamientos informales en terrenos tanto públicos como privados (Barreto y otros, 2015).

Esta área de estudio, por sus características, resulta un territorio fragmentado, física y socialmente, donde coexisten barrios internamente homogéneos o cohesionados pero muy desiguales entre sí, que configuran un territorio desarticulado y carente de urbanidad donde se pueden observar ejemplos paradigmáticos del fenómeno conocido como fragmentación (Barreto y otros, 2014). Arribar a una aproximación conceptual de *fragmentación*, *prima facie*, aparenta ser harto complejo, pero resulta necesario definirla como “un fenómeno reconocible también en los intersticios de una sociedad polarizada, bajo la forma de micro-estrategias de distinción y de negociación sobre un fondo de polarización social y de política urbana intermitente y contradictoria” (Prevot-Shapira, 2008).

Resulta interesante el paralelismo que podemos trazar entre lo que Shapira (2001) analiza del conurbano bonaerense con la configuración del área Golf Club. Comienza citando a Adrian Gorelik, cuando menciona que en la década de los años 1880, el desarrollo de la ciudad como un todo era el resultado de un proyecto público, y que la cuadrícula (estatal) que permitía a la ciudad extenderse hacia el infinito constituía una matriz en la

cual se había inscrito el crecimiento urbano y el ascenso social. Continúa diciendo que

en muchos aspectos, la urbanización “extra muros” se parece a los chalets de entre guerras de la región parisina. Mezcla de *laisser-faire* y de intervención pública, entre el orden de la cuadrícula el bricolaje de la autoconstrucción y autourbanización, ese tipo de crecimiento urbano permitió el acceso masivo a la propiedad y a la casa propia. En ese movimiento de asociaciones de vecinos, en especial mediante sociedades de fomento, los barrios mercantil y ferroviario fueron creados, siendo ambos fruto de aquel fomentismo. Este pujante movimiento asociativo —fomentismo— fue esencial en la construcción de la ciudad y vehiculizó una cultura reformista e integradora basada en la idea de justicia social y progreso individual. Esta cultura fomentista por múltiples factores entra en crisis en las últimas décadas del siglo XX. (Prevot-Shapira, 2001).

El repliegue sobre los espacios “privados” de los empobrecidos, el ascenso de la violencia y el temor a la inseguridad contribuyen a este proceso de fragmentación, como si la sociedad debilitada no soportara más la vulnerabilidad de los espacios públicos. La presencia cada vez más visible de dispositivos que “cierran” (rejas, case-tas de vigilancia, cercos), así como el desarrollo de sistemas de seguridad más complejos en los barrios privados y en los fraccionamientos popula-

res son testigos de este nuevo arreglo entre las diferentes zonas de la ciudad (Prevot-Shapira, 2000).

Ahora bien, ¿es posible hallar una relación entre la zonificación planteada por el Código de Planeamiento Urbano Ambiental de la Ciudad de Resistencia y el fenómeno de la fragmentación? En cuanto al tema que nos atañe, se entiende por zonificación a

la ordenación que se realiza sobre un plano urbano con el fin de asignar a cada función y a cada individuo su lugar adecuado. Tiene como base la necesaria discriminación de las diversas actividades urbanas, que exige cada una su espacio particular, locales de vivienda, centros comerciales, industriales, solar o terrenos destinados a esparcimiento. (Martínez, 2000)

**A priori**, la zonificación tiene la finalidad de garantizar el derecho constitucional a un ambiente sano, derecho con rango constitucional (Art. 41<sup>7</sup> de la Constitución Nacional) y que se encuentra comprendido en la legislación de fondo en el Art. 1973 del Código

7. Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.







**Gráfico 2.** Fuente de financiación de la vivienda. Elaboración equipo IIDVI

Para terminar, estimo necesario destacar que este es un trabajo en curso, que comenzó en marzo de 2017 y actualmente se encuentra en la etapa de producción primaria, mediante entrevistas a informantes institucionales clave y de identificación de instrumentos normativos. Por ello, todavía no se pueden mencionar resultados conclusivos, pero sí los avances realizados en relación con la planificación propuesta inicial.

## BIBLIOGRAFÍA

**BARRETO, M. A.,** Alcalá, L. I, **BENÍTEZ, M. A., FERNÁNDEZ, M. E., GIRÓ, M., PELLI, M. B., ROMAGNOLI, V., DEPETTRIS, N.** (2015). *Un encuadre teórico-metodológico para el análisis de la política habitacional. Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*, (1ª ed.). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

**BARRETO, Miguel A.; ALCALÁ, Laura; BENÍTEZ, Ma. Andrea; FERNÁNDEZ, Ma. Emilia.; Giró, Marta; PELLI, Ma. Bernabela.; ROMAGNOLI, Venettia;** Becarias: **DEPETTRIS Noel, PUNTEL, Ma. Laura, LEDESMA, Ezequiel; CAZORLA Ma. Victoria.** Adscriptas: **ABILGAARD, Evelin; MORO, Camila** (2014). "Áreas urbanas deficitarias críticas: definición operativa desde una perspectiva integral del hábitat social" *Jornadas*

*de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas*, realizadas en Resistencia el 7-9-2014.

**MARTÍNEZ, Luis Alberto** (2000) *El urbanismo en el Derecho Público*. Salta: EUCASA.

**PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie France** (2000) "Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires. Economía, Sociedad y Territorio". Vol. II, núm. 7, 2000.

**PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie France** (2001). "Fragmentación espacial y social: Conceptos y realidades. Revista Perfiles Latinoamericanos". Vol. 9, núm. 19.

**PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie France y CATTANEO P. R.** (2008). "Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada". *Revista Eure*. Vol. XXXIV, N.º 103.

**RECA, Ricardo Pablo** (2002) *Derecho Urbanístico*. Vol. II. El ordenamiento territorial. Buenos Aires: Editorial La Ley.  
Constitucional Nacional.  
Constitución de la Provincia de Chaco.  
Código Civil y Comercial de la Nación.  
Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Resistencia.

