

II ENCUENTRO
RED DE ASENTAMIENTOS POPULARES
ENRAP

**Pandemia, crisis y oportunidades
para el hábitat popular**

17, 18 y 19 de junio de 2021
Resistencia, Chaco, Argentina



ORGANIZACIÓN

PATROCINIO

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE
 II Encuentro Red de Asentamientos Populares-ENRAP : pandemia, crisis
 y oportunidades para el hábitat popular ; compilación de Miguel Ángel Barreto ;
 Evelyn Roxana Abildgaard. - 1a ed - Corrientes : Editorial FAU-UNNE, 2021.
 Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
 ISBN 978-987-47567-8-7

1. Asentamientos Humanos. 2. Investigación Cualitativa. 3. Políticas Públicas. I.
 Barreto, Miguel Ángel, comp. II. Abildgaard, Evelyn Roxana, comp.
 CDD 320.6

ORGANIZACIÓN

Facultad de Arquitectura
 y Urbanismo

Instituto de Investigación
 para el Desarrollo
 del Territorio y
 el Hábitat Humano

Instituto de Investigación
 y Desarrollo en Vivienda

COMISIÓN ORGANIZADORA

Miguel Ángel Barreto (responsable)
 María Cristina Cravino
 María Cecilia Marengo
 María Andrea Benítez
 Marta Giró
 María Bernabela Pelli
 Evelyn Roxana Abildgaard
 María Laura Puntel
 María Victoria Cazorla

Editorial FAU UNNE

Dirección General

Decano Facultad de Arquitectura y
 Urbanismo Dr. Arq. Miguel Á. Barreto

Dirección Editorial

Secretaría de Investigación
 Dra. Arq. Venettia Romagnoli

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>

Corrección de estilo

Cecilia Valenzuela

Diseño y diagramación

Marcelo Benítez

COMITÉ ACADÉMICO

Laura Alcalá
 Santiago Bachiller
 Myriam Barone
 Walter Brites
 Paula Boldrini
 Fernando Cacopardo
 Mercedes Di Virgilio
 Ana Falú
 Daniela Gargantini
 Claudia Gómez López
 Jorge Karol
 Mercedes Lentini
 Fernando Murillo
 Ana Núñez
 Marcela Rodríguez
 Venettia Romagnoli
 Ramiro Segura

PATROCINIO

Fondo para la Investigación
 Científica y Tecnológica (FONCyT)
 Agencia Nacional de Promoción
 Científica y Tecnológica (ANPCyT)

La reproducción total o parcial
 de este libro en forma textual o
 modificada sin la mención de la
 fuente viola derechos reservados,
 es ilegal y constituye un delito.

Fuente de las fotos de tapa:
<https://chaco.gov.ar/noticia/60064/contention-estatal-por-covid19-el-gobierno-desplego-operativos-casa-por-casa-en-barrios-de-fontana-y>

La gestión del suelo urbano en pandemia. Acción pública y estrategias de la población en el Área Metropolitana Gran Resistencia

María B. PELLI
Elizabeth PACE
Mariana CAMPOS

Cargos o filiaciones

Docente investigadora IIDVi FAU-UNNE, IIDTHH-CONICET-UNNE. Profesora libre cátedra Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular FAU-UNNE. Docente cátedra Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular FAU-UNNE.

Lugar de trabajo

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda; cátedra Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular FAU-UNNE.

Eje temático 2

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

Resumen

Una crisis de gran magnitud, como la que originó y profundiza hasta hoy en día la pandemia por *COVID-19*, se constituyó en una gran visualizadora de los problemas estructurales no resueltos ni abordados en tiempos de "normalidad", relativos a la gestión social del suelo urbano. En el AMGR, como en otras ciudades del país, la población recurrió con renovadas fuerzas y necesidades a la histórica estrategia: las ocupaciones de tierras, para resolver transitoria y precariamente la situación habitacional.

La pandemia visibilizó la ineficaz gestión del Estado en la solución del déficit habitacional relativo a las personas de escasos recursos, la que en las últimas décadas estuvo basada, principalmente, en la sanción de leyes de expropiación como marco legislativo que opera sobre la coyuntura, con una necesaria convalidación de los hechos. La difícil realidad que aún se vive evidencia que el tratamiento de la cuestión debería ser estructural y no coyuntural.

La ponencia profundiza lo ocurrido durante la pandemia, en materia de gestión del suelo urbano en el AMGR. Con ello nos proponemos demostrar que la gestión del suelo no debería responder a las coyunturas, siendo por el contrario indispensable el diseño de políticas públicas que además consideren las situaciones excepcionales.

Palabras clave: Gestión del suelo; asentamientos populares; pandemia; Estado; hábitat residencial.

Introducción

El eje problemático que se pretende abordar en este estudio gira en torno a la gestión del suelo urbano en condiciones críticas. En particular, aquel inherente a la necesidad de las personas de escasos recursos en tiempos de pandemia, en función de determinar la importancia de resolverlas en situaciones normales o regulares con políticas públicas que se anticipen a los hechos.

El interés depositado en el abordaje de este tipo de problemática radica en que lo que ha sido una cuestión estructural, no resuelta adecuadamente, se tornó insoslayable por la aparición de una anomalía que cambió toda la constelación de circunstancias vinculadas con la necesidad de obtener suelo urbano: la pandemia. El hábitat residencial y en particular el de los asentamientos populares fue uno de los sectores más afectados, no solo por la llegada del virus al barrio o la familia, sino —y previamente— por las medidas sanitarias de protección emitidas por el gobierno. Estas fueron pensadas y diseñadas para otros sectores sociales con mayor poder adquisitivo, para familias con una vivienda adecuada que les permitió cumplir con el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y desarrollar sus actividades, ya sean laborales, educativas o de ocio.

En los sectores populares, frente a la medida de “quedarse en casa”, la situación fue otra; aquellos que alquilaban ya no pudieron seguir pagando el alquiler, producto de la pérdida de trabajo; los que estaban hacinados no podían cumplir con el distanciamiento social, los que estaban en asentamientos precarios sin infraestructura y sin agua no podían cumplir con las medidas de higiene básicas, y así una infinidad de situaciones que remarcaron e incrementaron las desigualdades en los distintos aspectos que hacen a la vida urbana, no solo el habitacional.

En el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), como en otras ciudades del país, la población recurrió, con renovadas fuerzas y necesidades, a la histórica estrategia: las ocupaciones de tierras públicas o privadas, edificios en desuso y otros para resolver transitoria y precariamente la situación habitacional de sobrevivencia y protección frente a la amenaza del virus.

Por otra parte, esta crisis visibilizó fuertemente la deficitaria gestión del suelo urbano que venía desarrollando el Estado en función de resolver el déficit habitacional, basada principalmente en la solución resignificada como “corriendo tras los hechos”, que implicaron las leyes de expropiación que se sancionaron en el AMGR en las últimas décadas. Este marco legislativo que operó sobre la coyuntura implicó una necesaria convalidación de los hechos (Pelli et al., 2019), lo que se tornó más visible por la

pandemia y dejó lecciones que se deberían capitalizar para el trabajo a futuro. Claro está que la improvisación no es el camino, porque la difícil realidad que aún se vive evidencia que el tratamiento de la cuestión debería ser estructural y no coyuntural.

Durante este mismo año, a nivel nacional, se creó el Plan Nacional de Suelo Urbano, que hoy significa una esperanza en materia de acción preventiva en relación con la gestión del suelo urbano (Cravino, 2020). Decisión política que evidenció una clara intencionalidad de abordar la problemática de manera estructural.

El objetivo de este estudio se centra en poner de manifiesto, en sus determinaciones, la gestión social del suelo urbano en situación de pandemia. La razón deriva de que esta para los sectores de escasos recursos constituye un problema estructural y de larga data no resuelto aún, que en esta situación coyuntural exhibe causas y características singulares que ameritan una consideración especial. Asimismo, demostrar que la gestión del suelo urbano no debería responder a las coyunturas, siendo por el contrario indispensable el diseño de políticas públicas, que, además, consideren las situaciones excepcionales.

Poder lograr una buena descripción del fenómeno, por lo menos en sus dimensiones relevantes, será de gran utilidad para operar con eficacia en estos contextos, hasta ahora desconocidos. Prevenir para casos similares las acciones límites y desordenadas de las personas necesitadas, anticipándose a los hechos, que luego se vuelven irreversibles y de difícil articulación en términos urbanos.

El estudio se estructurará en dos ejes de análisis, las estrategias de la población en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) y la gestión pública del problema desde el sistema jurídico político. A su vez, la ponencia se organiza en tres partes, una primera que identifica y describe la situación en relación con el acceso al suelo precedente a la pandemia; luego una segunda que presenta las consecuencias derivadas de la pandemia, específicamente en relación con la población y sus estrategias de sobrevivencia a una pandemia que vino a agravar la situación de criticidad estructural previa, y una tercera que plantea las respuestas del sistema jurídico-político a la coyuntura.

Metodología

La investigación es de tipo descriptiva con una etapa exploratoria. El objeto de estudio se identifica en la gestión del suelo urbano desde los sectores afectados por la situación de pobreza agravada por la pandemia y en la acción del sector estatal legislativo-político-ejecutivo y su capacidad de respuesta a lo coyuntural.

Se analiza el fenómeno desde una perspectiva multidimensional. Se correlacionaron los conocimientos previos sobre la temática y los construidos a partir de técnicas de recolección y análisis de datos en esta investigación, con el sentido y pretensión de arribar a reflexiones que aporten a la comprensión del fenómeno y, en el otro, al diseño de políticas públicas, que, además, consideren las situaciones excepcionales.

El área de estudio se circunscribe al Área Metropolitana del Gran Resistencia, conformada por cuatro municipios, Puerto Barranqueras, Puerto Vilelas, Fontana y Resistencia, capital de la provincia. El período de análisis comprende el tiempo transcurrido durante la pandemia, desde marzo de 2020 a marzo de 2021, en el que se manifestaron situaciones con cierta excepcionalidad, con respecto al hábitat social.

Para llevar adelante el estudio se recurrió a las técnicas cualitativas de análisis y de recolección de datos. Se realizaron entrevistas a informantes clave pertenecientes al ámbito estatal legislativo y ejecutivo. Se entrevistó a dos diputados provinciales, uno de ellos involucrado directamente con la creación del proyecto de ley de Banco de Tierras de la Provincia y la otra con la reciente sanción de la misma ley. La tercera entrevista fue realizada a una funcionaria, profesional de la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Ambiente de la Provincia, vinculada con la planificación urbana y ejecución de las políticas de gestión del suelo. Así también se buscó, recopiló y analizó información periodística y entrevistas en internet, todas ellas vinculadas con el objeto de estudio.

Además se analizaron documentos jurídicos locales (Ley N.º 3331 Banco de Tierras de la Provincia del Chaco, Despacho aprobatorio con modificaciones del Banco de Tierras y ANÁLISIS PL 2115/20 -Banco Provincial de Tierras-) y nacionales (Resolución Nacional 44/2021 de creación del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial presentado por el MDTYH, Resolución Nacional N.º 2/2021), con técnicas de análisis de contenido del corpus normativo, correlación con los contenidos de las entrevistas e interpretación estadística organizada en gráficos tipo línea de tiempo y otros.

Desarrollo / resultados / discusión

Situación del acceso al suelo precedente a la pandemia

El déficit habitacional está directamente relacionado con la disponibilidad del suelo. En América Latina el acceso al suelo como vehículo hacia un hábitat digno, históricamente, ha sido problemático y conflictivo, particularmente para los sectores populares. Un acceso que se caracteriza principalmente por la informalidad, la que "se puede atribuir a muchas causas, tales como un bajo nivel de ingresos, un planeamiento urbano poco realista, carencia de suelos con acceso a servicios públicos y/o viviendas de interés social, y un sistema legal disfuncional" (Fernandes, 2011, p. 2).

La necesidad de un gran porcentaje de la población, aumentada también por el crecimiento desmedido de las ciudades, se enfrentó a la débil e insuficiente respuesta de los gobiernos locales, lo que ha generado acciones límites que facilitaron el acceso de manera informal a una porción de tierra donde habitar. Una de estas acciones se ha caracterizado por la ocupación de suelo vacante y ajeno (público o privado), sin disponibilidad de infraestructura ni servicios básicos (agua y energía eléctrica), seguida de la materialización de delimitaciones de los predios y la construcción de viviendas precarias con materiales desechables, y con la obtención del agua y la electricidad que se terminan concretando de forma irregular, la mayoría de las veces por la solidaridad de otros vecinos.

Las ocupaciones, generalmente denominadas "tomas de tierras", suelen criminalizarse, y como consecuencia directa se producen desalojos en algunos casos violentos. En otras ocasiones, al desalojo consensuado le siguen reubicaciones en lugares alejados al asentamiento de origen. Estas prácticas se extendieron a lo largo del continente latinoamericano desde mediados del siglo pasado, ya sea en favelas, villas, barriadas u otras formas de ocupación irregular (Fernandes, 2008). Esta situación afecta altamente a las poblaciones de escasos ingresos, que padecen de falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos (Fernandes, 2011, p. 2).

Por su parte, la respuesta del Estado —y se incluyen tanto el Nacional como el Provincial y Municipal o local— no se ha caracterizado por anticipar la satisfacción de la necesidad de hábitat a momentos temporalmente anteriores a su surgimiento. Por el contrario, han sido funcionales a las estrategias referidas en párrafos anteriores, al no garantizar que el mercado de suelo funcione y no proveer una solución satisfactoria y estable con políticas públicas que se mantengan en el tiempo y confieran seguridad a estos sectores.

¿Por qué funcionales?, porque han respondido a una necesaria convalidación de lo fáctico. Grandes sectores de la población comprendieron primero que el Estado no se anticipa a ofrecer una solución real y total y, segundo, que este responde a la coyuntura de la toma de tierras, con una acción previsible: la expropiación, el desalojo o la reubicación. Como así se ha presentado la situación en la mayoría de los casos, las personas de escasos recursos han adaptado sus acciones a estas estrategias, que, de alguna forma, les resultaban relativamente eficaces, por lo menos para mantenerse en el suelo al cual habían accedido, con la característica de la informalidad.

Esto también afecta enormemente a los gobiernos provinciales y/o locales, que se ven forzados a adoptar medidas provisorias (que muchas veces se transforman en

definitivas) para responder a la coyuntura, "además de una cantidad sustancial de costos indirectos que surgen del impacto de la informalidad en el ámbito de la salud pública, de la violencia criminal y de otros problemas sociales asociados" (Fernandes, 2011, p. 2).

La situación se ha tornado estructural, pues se mantuvo constante en el tiempo como estrategia de los sectores marginados para satisfacer sus necesidades habitacionales básicas, como así también la respuesta reiterada desde el Estado. Ha sido una modalidad fuertemente arraigada de acceso al suelo y de crecimiento urbano desarticulado, informal, no planificado, con los mismos condicionamientos, generalizada, funcionalmente homogénea y culturalmente establecida.

"Sin el control público de la tierra urbana no hay solución a la situación urbana actual, mucho menos a la futura", expresaba Enrique Hardoy en los años 70 (citado en Cuenya, 2017), quien planteaba una necesaria Reforma Urbana, que incluyera la función social de la propiedad¹. Unos cuantos años después, en 2005, la Red Habitar Argentina² lanza una Declaración por la Reforma Urbana, desde una nueva perspectiva: la de los derechos humanos y la democratización en el acceso al suelo y vivienda. Estas declaraciones han tenido un cierto impacto en el sistema político y jurídico de la Argentina, en la aprobación de determinadas iniciativas, como la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley 14.449) de la provincia de Buenos Aires, entre otras (Cuenya, 2017). Sin embargo, las prácticas tanto políticas como jurídicas siguen sin incorporar real y definitivamente aquellos principios que garanticen los derechos a un hábitat digno a las poblaciones de escasos ingresos que, indefectiblemente, siguen recurriendo a diferentes estrategias informales para satisfacer sus necesidades básicas.

La ley se constituye en un factor importante de la ampliación de la ilegalidad en la región Latinoamericana, sobre todo porque todavía prevalece muy fuerte, dominante y hegemónica, una visión conservadora, individualista, civilista y patrimonialista de los derechos individuales de propiedad. Visión esta que sigue orientando gran parte de la acción de los tribunales e incluso de la opinión pública (Fernandes, 2008, p. 30).

Identificación de la situación precedente a la pandemia en el AMGR

Como se mencionó anteriormente, una de las respuestas del Estado ante las ocupaciones de tierras han sido las leyes de expropiación. En el año 2018, se contabilizaron 200 leyes de expropiación sancionadas solo en el AMGR.

1. Su aplicación supone la supremacía del interés público sobre el interés particular, junto con la aplicación efectiva de las limitaciones administrativas a la propiedad y el ejercicio de un planeamiento urbano más inductor que regulador (Cuenya, 2017).

2. HABITAR Argentina es un colectivo multisectorial conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales urbanos y campesinos y legisladores/as, que trabajan con el objeto de generar políticas públicas y un marco normativo para garantizar el derecho a la vivienda, la tierra y el hábitat digno para todos. <http://www.habitarargentina.org.ar/>

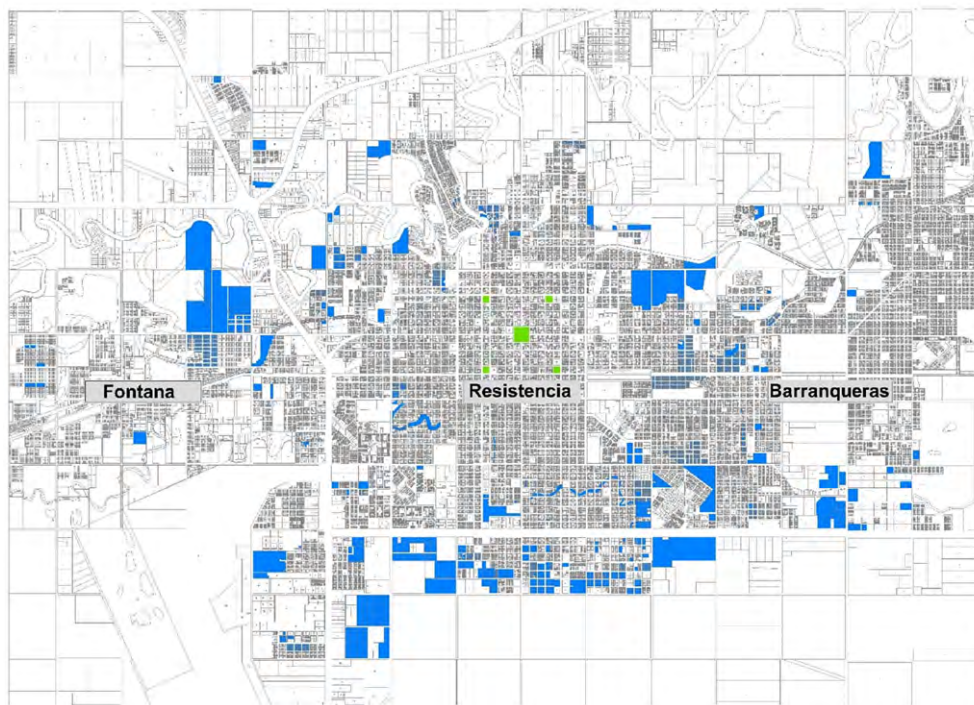


Figura 1. Localización de asentamientos precarios con leyes de expropiación en el AMGR
Fuente: Pelli et al. (2019)

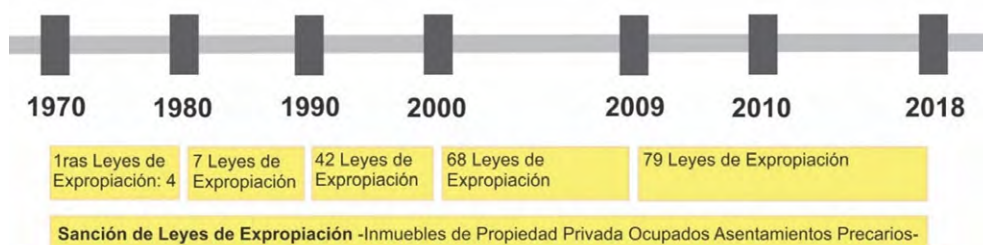


Figura 2. Línea de tiempo de la sanción de leyes de expropiación de inmuebles ocupados por asentamientos precarios en el AMGR. Fuente: Pelli et al. (2019)

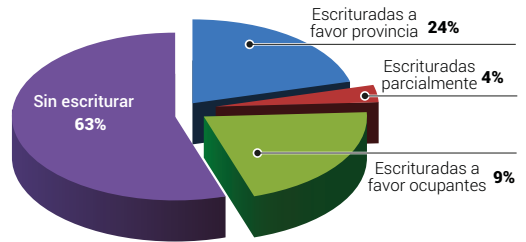
De una muestra de 75 leyes, correspondientes a la zona sur del AMGR, se verificó la heterogeneidad en cuanto al estado de gestión de cada una de ellas. Solo un 9 % se encontraba con un trámite avanzado, es decir, con los predios escriturados a favor de los ocupantes; un 24 % escriturados a favor de la provincia y el porcentaje más alto (63 %) aún a nombre de los propietarios originales (Pelli et al., 2019).



Figura 3. Estado de gestión de leyes de expropiación de inmuebles ocupados por asentamientos precarios en la zona Sur del AMGR. Fuente: Pelli et al. (2019)

LEYES SANCIONADAS	
18 Leyes de expropiación	Escrituradas a favor de la provincia Inmuebles expropiados que ya se registraron como propiedad del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda y/o Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
3 Leyes de expropiación	En proceso de escrituración Inmuebles en proceso de transferencia, del propietario expropiados la provincia
7 Leyes de expropiación	Escrituradas a favor de los ocupantes Inmuebles transferidos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial a las familias censadas en el Registro único de Beneficiarios RUBH()
47 Leyes de expropiación	Sin escriturar Inmuebles que a la fecha aún se registran a nombre de los propietarios expropiados
75 LEYES DE EXPROPIACIÓN	
Muestra analizada sobre la zona Sur de la ciudad de Resistencia	

Figuras 4 y 5. Análisis del estado de gestión de las leyes de expropiación de la zona Sur del AMGR
Fuente: Pelli et al. (2019)



En una palabra, si el objetivo de este tipo de estrategia consistía en concluir con el predio asignado en propiedad a quienes lo necesitaban, en general no se cumplió. El porcentaje de leyes que ya habían culminado el trámite, es decir, la escrituración en manos de los ocupantes, fue muy bajo; por tanto, irrelevante desde el punto de vista de la solución de la problemática bajo análisis.

Que el trámite de la expropiación se demore no revestiría gravedad si no fuera que este proceso tiene un tiempo límite de caducidad, que en este caso es de dos años;

transcurrido ese tiempo, las leyes pierden vigencia, caducan. Esta circunstancia genera situaciones problemáticas para las familias ocupantes, ya que en función de permanecer en los predios y asegurar su hábitat, se ven obligadas a solicitar una prórroga al Estado, muchas veces sin éxito.

Sin embargo, esta, que pareció ser una solución por bastante tiempo en la provincia, se modificó durante el año 2020, ya que no se sancionaron nuevas leyes de expropiación; por el contrario, lo que se hizo al respecto fue prorrogar las ya vigentes que estaban superando los dos años. Así lo mencionó claramente el diputado Rodolfo Schwartz, presidente de la Comisión de Tierra y Vivienda de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, en la entrevista realizada. Esta circunstancia lleva a conjeturar que el Estado Provincial ya no disponía de recursos para sostener a la expropiación como una solución de coyuntura.

Identificación de la situación de coyuntura (pandemia) y consecuencias específicas en el acceso al suelo

El aislamiento, la pérdida o falta de empleo, la crisis económica y en general todas las restricciones a las que se vio sometida la población, además de los contagios, internaciones, defunciones y familias fuertemente lastimadas, tanto psicológica como físicamente, se constituyeron en situaciones que generaron una crisis habitacional sin precedentes. Personas desalojadas por no poder abonar el alquiler porque no generaban ingresos o que no podían afrontar los gastos corrientes de una vivienda, como los servicios. Todo esto se manifestó tanto en la pérdida de una vivienda como en la imposibilidad absoluta de obtener alguna.

Lo que siempre fue estructural, el acceso al suelo por la vía de la toma de tierras, persistió en su dinámica. Es así que todas estas familias, en función de satisfacer su necesidad, ocuparon tierras del mismo modo en que lo venían haciendo, salvo que ahora la necesidad se había tornado extrema. La crisis producida por la pandemia exacerbó el accionar, pues la necesidad —por lo explicado en el párrafo anterior— se agudizó y se manifestó en una generalizada ocupación de tierras, en condiciones mucho más gravosas para las familias que en tiempos normales.

Lo referido marca una secuencia causal evidente. La crisis producida por la pandemia no solo mantuvo las prácticas de acceso al suelo, sino que las tornó más agónicas. El surgimiento de una situación profundamente crítica, generalizada y coyuntural como la descrita manifestada en la pandemia produjo esa serie de consecuencias que se encadenaron de modo tal que la necesidad de acceso al suelo se agudizó, y las acciones para obtenerlo de cualquier modo no solo se multiplicaron, sino que se caracterizaron por la desesperación.



Figuras 6 y 7. Conflictos urbanos, relacionados al acceso al suelo en el AMGR durante la pandemia.
Fuente: diario Norte, 20 de agosto de 2020 y diario Chaco Día por Día, 23 de septiembre de 2020

De la entrevista a la arquitecta Daniela Petrucci, funcionaria de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la Provincia, se desprende con claridad no solo el incremento de demanda de suelo, sino las acciones que las personas necesitadas desplegaron para satisfacerla. Particularmente la ocupación, seguida de una fuerte tensión por permanecer en el lugar y defender el espacio obtenido. En este sentido, el Arq. Schwartz mencionó que se registraron aproximadamente 415 conflictos³ (intento de ocupaciones, ocupaciones concretas, desalojos y otros), por tierras urbanas y rurales, en todo el territorio provincial, durante el año 2020 (ver figuras 6 y 7).

Hay que considerar no solo el contexto en que estas se llevaron a cabo, sino los condicionamientos propios de un esquema consolidado y encarnado culturalmente que se tradujo en la ocupación del suelo, que por momentos fue muy conflictiva y generó situaciones críticas con serios riesgos para las personas. Se ha puntualizado en que en el imaginario la acción de la toma de tierras tenía el correlato de la expropiación como consecuencia necesaria, por lo menos así se interpretaba, por la cual se regularizaban esas ocupaciones. Esto exhibe un *modus operandi* que no fue, hasta el momento de la pandemia, desincentivado por el Estado.

Como queda visto, las estrategias de la población no se han modificado en lo que las caracterizó hasta la aparición de la pandemia. Sin embargo, las circunstancias descritas en párrafos anteriores evidencian lo inevitable de un incremento en la

3. Registro digital de la Comisión de Tierra y Vivienda de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, durante el año 2020.

demanda de suelo. Hay que recordar que muchas personas fueron excluidas de sus hogares, sin ingresos económicos para proveerse de un hábitat, lo que condicionó su búsqueda de suelo urbano para habitar, de cualquier modo.

Las respuestas del sistema jurídico-político a la coyuntura

Sin duda el sistema político no estaba preparado para esta situación; hay que considerar que la complejidad del cuadro sanitario, sumado a las necesidades insatisfechas estructurales, excedía superlativamente la capacidad de dar respuestas inmediatas; por lo menos, de generar ciertas expectativas relativas a una posible solución.

Sin embargo, y en razón de que desde el año 2009 se venía trabajando en diversos proyectos para proveer de suelo urbano a sectores de escasos recursos, particularmente banco de tierras, tanto en el Poder Ejecutivo Provincial como en el Legislativo, recién en el año 2020 se concretaron acciones político-jurídicas en ese sentido. Es razonable afirmar que la extrema necesidad manifestada en la exacerbada demanda de tierras generada por la situación de pandemia, y la transferencia de terrenos del ex Campo de Tiro desde Nación al dominio de la Provincia el 1/09/2020 (3960 ha divididas en 40 chacras en la ciudad de Resistencia) produjeron la sanción el 11 de febrero de 2021 de la ley N.º 3331-A de creación del Banco Provincial de Tierras. Es de destacar lo relevante del acto, pues dicho corpus normativo integró diversos proyectos ya aludidos, y su contenido se logró por consenso de los diversos sectores políticos de la legislatura provincial.

1/02/15/chaco-es-la-primera-provincia-del-nea-en-contar-con-una-ley-para-administrar-el-suelo-urb



Chaco es la primera provincia del NEA en contar con una ley para administrar el suelo urbano fiscal

La Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente efectuará un relevamiento dominiar, catastral y registral de los bienes inmuebles que formarán parte del Banco Provincial de Tierras Urbanas. El Gobierno suma así una nueva herramienta para generar soluciones habitacionales.

Lunes, 15 febrero 2021



Figura 8. Difusión periodística. Fuente: diario Chaco Día por Día. 15 de febrero de 2021

En esta misma línea de respuestas al problema, desde el Estado, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, el 5 de mayo de 2020, crea el **Plan Nacional de Suelo Urbano** (PNASU) por RESOL-2020-19-APN-MDTYH. El mismo ministerio el 18 de febrero de 2021 creó el "**Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial**" por resolución nacional N.º 44/2021, que viabiliza la ejecución de varios componentes del PNASU. El día 12 de marzo de 2021, se presenta el programa mencionado en la Universidad Nacional Arturo Jauretche, en el que se sustancia un convenio para su implementación con varios gobernadores y rectores de universidades del país, entre ellos el gobierno de la provincia del Chaco.

Ahora bien, no obstante lo descrito, es posible resignificar todo lo acontecido como positivo. La fuerte presión por el acceso al suelo, la demanda formalizada tanto individual como colectivamente impactó en la dirigencia política, que no solo respondió con los instrumentos legales referidos, sino modificando el cuadro de situación en el sentido de que se adoptaron estrategias diversas para controlar la toma de tierras. Una de estas estrategias se concretó en julio de 2020 con la conformación de la **Mesa de trabajo para casos de usurpación ilegal de terrenos**, integrada por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la Provincia del Chaco, el intendente de la Municipalidad de Resistencia, el procurador General y la ministra de Seguridad de la Provincia del Chaco, cuyo fin es el de desactivar de forma inmediata cualquier intento de ocupación ilegal de terrenos.

La secretaria de Desarrollo Territorial y Ambiente, Lic. Marta Soneira, en una entrevista realizada por el medio de comunicación "Chaco Día por Día", el 20 de julio de 2020, mencionó la presentación en el asentamiento "La Rubita" del plan de trabajo de la mesa conformada para evitar las usurpaciones. "Esto se da en el marco del proyecto de mejoramiento de hábitat de la Rubita que estamos trabajando con Nación", explicó. La funcionaria indicó que la decisión se tomó tras encuentros con distintos sectores, ya que a medida que se fue avanzando en la propuesta del desarrollo integral de La Rubita, se generaron alertas porque algunos vecinos tomaron espacios comunes.

La respuesta implicó primero asumir el problema desde una perspectiva diferente, gestionar la ocupación de tierras para evitar el esquema instalado modificándolo con una solución diversa. De todo lo que se infiere es que el poder político hizo una lectura realista de lo grave de la situación y asumió su rol y generó instrumentos, que si bien en lo inmediato no resolverían el acceso al suelo, por lo menos lo organizaban y abrían una esperanza que calmara la agonía.

La singularidad radica en que, de la coyuntura generada por la pandemia, emergió un esquema de solución demorado por diversas razones. Esta circunstancia se aprecia en la figura 8.

Es importante destacar que la sanción de la Ley del Banco Provincial de tierras urbanas y su implementación a partir de la apertura de la inscripción no solo significó una respuesta del Estado a la situación habitacional crítica de los sectores populares, sino que produjo una clara consecuencia: se redujeron las ocupaciones de tierras y otros conflictos relativos al suelo urbano (figura 9).

Análisis de la Ley Banco Provincial de Tierras

Es interesante analizar el debate y los fundamentos de la ley. Todos los proyectos tuvieron como eje central el acceso a la tierra, y como fundamento la necesidad insatisfecha. Coincidieron en que el derecho al hábitat, del cual el suelo es una condición necesaria, constituye un derecho humano fundamental. Asimilaron las limitaciones económicas de las personas en situación de pobreza y la consideraron, e instrumentaron diversos modos de obtener la tierra, aun sin disponer de ingresos. Los fundamentos que los distintos legisladores expusieron para justificar el corpus normativo que produjeron fueron muy sólidos.

La diputada Liliana Spoljaric, en una entrevista que le realizó la prensa local en relación con la ley N.º 3331, expresa:

Decidimos acompañar debido a que forma parte de una planificación estructural para lograr un mayor beneficio para todos los chaqueños en una materia tan importante como el acceso a la vivienda, cuestión que en los *últimos* años ha tomado aún más relevancia con el tema de las usurpaciones por ejemplo, ya que permitirá diseñar y ejecutar planes socioeconómicos de organización que faciliten una mayor organización y un mejor destino de los bienes inmuebles.

Pone énfasis en que el problema de la disponibilidad del suelo es estructural; que este condiciona el acceso a la vivienda, lo que relaciona con el incremento de las usurpaciones. En las expresiones de la diputada, se advierte con claridad la situación dilemática en la que están situadas las personas de escasos recursos respecto de su necesidad de obtener un hábitat digno. Lo legislado viene a resolver el dilema en la medida en que se provee de suelo, y de ese modo se evita la ocupación, toma o usurpación.

El diputado Rodolfo Schwartz dio mayores precisiones acerca de dos cuestiones; la primera relativa a la necesidad de tierra y la falta de una solución estructural; la segunda vinculada con la incidencia de la pandemia sobre la dinámica política. Afirmó que desde su espacio político —pero también desde otros sectores, incluido el oficialismo— venían trabajando en distintos proyectos motivados por la problemática del acceso al suelo de los sectores de escasos recursos. Pero la incorporación al patrimonio provincial de un predio el ex Campo de Tiro, de una superficie de gran relevancia (duplica las dimensiones actuales de la ciudad de Resistencia), y, en otro orden la pandemia, que

excluyó a muchas personas de sus viviendas, de recursos económicos, etc., así como los desalojos generalizados a personas que habían ocupado predios constituyeron los factores que precipitaron el debate sobre los distintos proyectos. Obligaron a las distintas bancadas a acordar un texto, que, si bien a juicio del legislador no satisfacía plenamente sus expectativas, sobre todo en lo relativo al control del suelo para evitar la especulación, finalmente se consensuó, y se logró sancionar la Ley 3331-A, por la cual se crea el Banco Provincial de Tierras Urbanas.

Las otras personas entrevistadas (la arquitecta Daniela Petrucci, la diputada Gladis Cristaldo, 2021) también ponen de manifiesto —además de lo expresado por el diputado Schwartz— que, al comenzar los trabajos en las tierras del ex campo de tiro, se generó una profusa demanda de tierras, así como la búsqueda de espacios institucionales donde inscribirse en el Banco de Tierras.

De lo reconstruido a partir de estos relatos y de las argumentaciones vertidas en el debate parlamentario se puede resumir que el problema estructural no abordado en su momento tuvo un tratamiento fuertemente condicionado por la realidad adversa para las personas de escasos recursos, acuciadas por la necesidad de tierra para vivienda durante la emergencia sanitaria provocada por la pandemia. Queda evidenciado cómo la acción pública se gestó y en qué hechos políticos concretos se expresó. Asimismo, que esta llegó a posteriori de la generación de la necesidad, cuando lo relevante hubiese sido anticiparse a la crisis. Como quiera que fuere, la ley constituye un elemento fundamental para la solución de fondo. Los objetivos quedan explicitados en el artículo 1.º:

Créase el Banco Provincial de Tierras Urbanas, consistente en un inventario y reserva de suelo urbano, periurbano y/o urbanizable; constituido por todos los bienes inmuebles incorporados o a incorporarse al dominio de la propiedad provincial que se encuentren vacantes de uso o de uso ocioso reconvertible; con el objetivo de fortalecer y potenciar el rol del Estado Provincial como ordenador, regulador y promotor del ordenamiento territorial en todos los Departamentos de la Provincia del Chaco.

Se regulan, además, los modos de adquirir suelo por el Estado provincial, los recursos para financiar la adquisición de tierra por parte de las personas demandantes, los esquemas de regulación dominial y en general todos los extremos pertinentes para operacionalizar el acceso a la tierra. La solución que aborda contempla todas aquellas circunstancias y contingencias que puedan surgir en la operatoria.

A este corpus normativo hay que agregar, como contexto de política nacional del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, la Resolución 44/2021. La relevancia de esta resolución es superlativa, pues aborda en particular dos cuestiones. La primera relativa a la relevancia de los bancos de tierras y la segunda, a la cooperación

tanto tecnológica como de gestión del suelo urbano. Dispone un registro sobre suelo apto para programas habitacionales y proyectos urbanos; mantendrá actualizada una base de datos sobre suelo disponible para el desarrollo de programas habitacionales y proyectos urbanos (Art. 6).

Hubo antecedentes también del Ministerio Nacional; por ejemplo, la Resolución 2/2021, en la cual se regulan muchas cuestiones que luego fueron integradas en la Resolución 44/21. Esta resolución, también se adopta en situación crítica, la pandemia, y todos los fenómenos asociados, como toma de tierras o viviendas o la demanda desbordada de suelo para habitar. Nuevamente, se observa la acción política a posteriori de los hechos, lo cual no descalifica la decisión, pues constituye un instrumento jurídico sumamente importante para abordar el problema del hábitat de las personas de escasos ingresos y da una perspectiva interesante para proveer de suelo en función de resolver esa problemática.

Conclusiones

El estudio se centró en describir y analizar la gestión del suelo urbano en el AMGR, desde las estrategias de los sectores en situación de pobreza, agravada por la pandemia, y desde la acción del sector estatal legislativo-político-ejecutivo, en busca de dar respuestas a lo coyuntural. En ese sentido, se hizo primero una revisión contextual de manera general en Latinoamérica y en particular sobre el Área Metropolitana del Gran Resistencia de la situación precedente a la pandemia, en la cual se reconoció la acción de supervivencia ya histórica para resolver el problema habitacional de grandes sectores de la población mediante las ocupaciones de tierras y la consiguiente respuesta del Estado atendiendo a la coyuntura con acciones previsibles, como la expropiación, el desalojo o la reubicación desventajosa; es decir, respondiendo a una necesaria convalidación de lo fáctico. Como así se ha presentado la situación en la mayoría de los casos, las personas de escasos ingresos adaptaron sus acciones a estas estrategias, que, de alguna forma, les resultaban relativamente eficaces, por lo menos para mantenerse en el suelo al cual habían accedido, con la característica de la informalidad.

En segundo lugar, se identificó la situación de coyuntura (pandemia) y las consecuencias derivadas en relación con el acceso al suelo urbano. La crisis producida por la pandemia no solo mantuvo las prácticas de acceso al suelo, sino que las tornó en una situación profundamente crítica y generalizada que produjo la agudización de la necesidad de acceso al suelo y también las acciones para obtenerlo de cualquier modo, intento de ocupación de tierras, ocupaciones riesgosas y otras situaciones que

no solo se multiplicaron, sino que se tornaron agónicas, registrándose una cantidad importante (415) de conflictos por tierras rurales y urbanas.

Al tratamiento de la situación de coyuntura (pandemia) continuó una descripción y análisis de las respuestas del Estado desde su sistema jurídico-político, que se concretó en la sanción de la Ley Provincial N.º 3331-A, más convenios con organismos nacionales complementarios en este sentido. Es importante destacar que, si bien estas acciones políticas parecieron presentarse como respuestas a la coyuntura, en realidad se identificó que sobre todo el Banco Provincial de Tierras Urbanas tiene una larga trayectoria de proyectos tramitados en la Legislatura, que finalmente en el año 2020 se pudieron concretar en una ley. Esta aceleración del trámite legislativo estuvo estimulada por el traspaso de una gran cantidad de tierras de Nación a Provincia y la emergencia sanitaria y habitacional en la que estábamos sumergidos. Esta secuencia jurídica acompañó la problemática de acceso al suelo de los sectores de escasos ingresos, también con una larga historia en nuestro territorio. El Estado frente a la problemática descrita, durante el año 2020, logró concretar instrumentos jurídicos y políticos tanto desde Nación como desde Provincia, que prometen ser el comienzo de una respuesta de fondo a este problema estructural de tan larga data; comienzo al que sería imprescindible que, en el corto plazo, que se articule con el Municipio o gobierno local.

Esto fue viable por una conjunción de circunstancias excepcionales; pero cabe reflexionar que lo deseable hubiese sido que este tipo de problemas, que se han tornado estructurales sin vías de solución en tiempos normales, no esperen a una situación tan severamente crítica, como la pandemia, para articular una salida que satisfaga a los ciudadanos necesitados. Además, considerando que el derecho al hábitat es un derecho fundamental (CN Derechos y Garantías), la solución debe ser permanente y una garantía del derecho a un hábitat digno para toda la población en situación de pobreza urbana. Las acciones político-jurídicas que operan en la crisis se caracterizan por una respuesta de emergencia, que de ninguna forma satisfacen lo que el principio enunciado "hábitat digno" requiere. Hemos afirmado que el acceso al suelo es una condición necesaria pero no suficiente para que esa garantía se realice; con las respuestas que se analizaron, tanto del orden nacional como provincial, se ha concretado un primer paso para volver operativo el derecho.

Es necesario, sin embargo, que todo el proceso que implica el acceso al hábitat digno de las personas de escasos recursos se encuentre garantizado. Se ha comenzado con el suelo, pero aún no se puede concluir que su efectiva disposición se haya concretado; sí se han creado las condiciones de posibilidad, lo que sin duda es muy relevante, pero el proceso no puede detenerse allí.

La preocupación genuina por la persistencia en el desarrollo de estas políticas públicas está justificada a poco que se considere no solo el contexto, sino la historia de esta problemática. Se ha visto que el intervalo en el que se discutieron diversos proyectos ha sido considerablemente largo, cuando la necesidad plenamente justificada por la relevancia del derecho en juego ameritaba una acción política rápida y eficaz. Es menester que la continuidad del proceso de concreción de la satisfacción de la necesidad se mantenga en el tiempo, se consolide y organice con continuidad política al margen de los distintos gobiernos.

Referencias bibliográficas

- Cravino, Cristina** (2020). ¿Las ocupaciones de suelo como política de vivienda? El conflicto por la tierra urbana. *Revista digital Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/359/las-ocupaciones-de-suelo-como-politica-de-vivienda.html>
- Cuenya, Beatriz** (2017). Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. *Revista digital Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/41/nuevos-enfoques-y-herramientas-para-la-regulacion-del-suelo-en-argentina.html>
- Fernandes, Edésio** (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. *Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo*. Copyright © 2011Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, Edésio** (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N.º 102, pp. 25-38, agosto de 2008.
- Pelli, M. B.; Pace, E.; Giró, M. & Campos, M.** (2019). La función de la expropiación de tierras en la solución de los problemas habitacionales. Área Metropolitana del Gran Resistencia, Chaco. Págs. 2216 – 2235. En *Libro de Actas y Comunicaciones del 4to. Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Fuentes de datos

Información legislativa. Infoleg. DNU nacional de declaración de la emergencia. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335423>

- Adhesión de la Provincia al Decreto Nacional. <http://escribania.chaco.gov.ar/wp-content/uploads/2016/10/430-20.pdf>
- Observatorio de Conflictos Sociales del NEA y TURBA Colectivo de Hábitat (2020) "Mapa colaborativo de registro de tomas, desalojos y movilizaciones por tierra", plataforma digital. <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1eM-wNv3wpUdV52VLEPTEVnEPMMFBz173&ll=-26.813175240972537%2C-60.313919250913&z=6>
- Poder Legislativo de la Provincia del Chaco. ANÁLISIS PL 2115/20 (Banco Provincial de Tierras).
- Poder Legislativo del Chaco. Comisión de Tierras, Regularización y Desarrollo del Hábitat y Rural. "Despacho aprobatorio de la creación de la Ley del Banco Provincial de Tierras Urbanas". 29 de diciembre de 2020.
- Poder Legislativo del Chaco. Comisión de Tierras, Regularización y Desarrollo del Hábitat y Rural. "Despacho aprobatorio con Modificaciones de la creación de la Ley del Banco Provincial de Tierras Urbanas". 29 de diciembre de 2020.
- Poder Legislativo del Chaco. Comisión de Tierras, Regularización y Desarrollo del Hábitat y Rural. Proyecto Banco Provincial de Tierras Urbanas. "Debate parlamentario. Versión taquigráfica". 29 de diciembre de 2020.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (8/05/2020) Plan Nacional de Suelo Urbano. RESOL-2020-19-APN-MDTYH.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (18/02/2021) Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial. RESOL-2021-44-APN-MDTYH.

Páginas web

- Entrevista a la Diputada Spoljaric, realizada por la prensa local el 11 de febrero de 2021 en relación con la ley 3331. http://www.legislaturachaco.gov.ar/sitio/noticia.php?not_id=8258#.YEDe11VKjX4 consultado 4/3/2021 10.30 hs.
- Chaco día por día. 15 de febrero de 2021. Chaco es la primera provincia del NEA en contar con una ley para administrar el suelo urbano fiscal. <https://www.chacodiapordia.com/2021/02/15/chaco-es-la-primera-provincia-del-nea-en-contar-con-una-ley-para-administrar-el-suelo-urbano-fiscal/>
- Diario NORTE. 20 de agosto de 2020. Usurpaciones descontroladas: toman predio de una fábrica de bicicletas. <https://www.diarionorte.com/195409-usurpaciones-descontroladas-toman-predio-de-una-fabrica-de-bicicletas>

- Chaco día por día. 23 de septiembre de 2020. Desalojan a alrededor de 150 familias que ocuparon un predio cerca del Barrio Cristo Rey. <https://www.chacodiapordia.com/2020/09/23/desalojan-a-alrededor-de-150-familias-que-ocuparon-un-predio-cerca-del-barrio-cristo-rey/>
- Diario NORTE. 1 de septiembre de 2020. La Nación cedió tierras del ex campo de tiro para la urbanización del sur de Resistencia. <https://www.diarionorte.com/195838-la-nacion-cedio-tierras-del-excampo-de-tiro-para-la-urbanizacion-del-sur-de-resistencia>
- Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la Prov. del Chaco. Noticias. 14 de julio de 2020. El Gobierno, el Municipio de Resistencia y la Procuración General conformaron una mesa para casos de usurpación ilegal de terrenos. <https://chaco.gov.ar/noticia/60654/el-gobierno-el-municipio-de-resistencia-y-la-procuracion-general-conformaron-una-mesa-para-casos-de->
- Chaco día por día. 20 de julio de 2020. La Rubita: Ambiente presentó plan de trabajo para tratar las usurpaciones. <https://www.chacodiapordia.com/2020/07/20/la-rubita-ambiente-presento-plan-de-trabajo-para-tratar-las-usurpaciones/> 