

ACTAS DIGITALES DEL

XXXVIII ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL



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

CONICET



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL NOROESTE

I I G H I

Arnaiz, Juan Manuel

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

Libro digital, DXReader

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4450-07-4

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

Fecha de catalogación: 26/06/2019

Primera edición.

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

Compiladoras

Dra. María Laura Salinas

Dra. Fátima Valenzuela

Diseño y maquetación

DG. Cristian Toullieux

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

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

Correo electrónico: iighi.secretaria@gmail.com

ISBN 978-987-4450-07-4

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

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

La configuración del territorio, desde la perspectiva jurídica. Análisis del área urbana Golf Club

AUTORES

Juan N. Poelstra

IIDVI-FAU-UNNE

jnpoelstra@gmail.com

María B. Pelli

IIDVI-FAU-UNNE

mariabernabelapelli@hotmail.com

RESUMEN

La configuración del Área Golf Club, que presenta características propias de fragmentación urbana, entendida como “la coexistencia de barrios internamente homogéneos o cohesionados, pero muy desiguales entre sí, configurando un territorio desarticulado y carente de urbanidad” (Barreto y otros, 2015 – Barreto y otros, 2014), es producto de las acciones individuales, colectivas e institucionales sobre el soporte físico, natural y construido. Y es a través de ellas, que se expresan las prácticas ciudadanas, políticas e institucionales y los diversos intereses y disputas de poder, dentro del marco institucional y jurídico normativo, vigentes. Desde la perspectiva jurídica, nos propusimos identificar las relaciones existentes entre los instrumentos normativos y las prácticas políticas e institucionales de los distintos actores, las que, de acuerdo a 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. El presente trabajo tiene la finalidad específica de relatar cómo fue conformándose el territorio del Área Urbana Golf Club en el transcurso del tiempo, a través de los diferentes instrumentos de índole legislativa, la ausencia de una acción política integral traducida en normativa, la injerencia de la disposiciones de la Administración Provincial del Agua (APA) y sobre todo la incidencia de las leyes de expropiaciones provinciales en los terrenos y sus adyacencias. A tal efecto se realizaron entrevistas a informantes clave institucionales, una recorrida de verificación en campo de la implementación de la normativa y análisis de datos provenientes de encuestas y de bases de datos pública (catastro provincial).

Introducción

La configuración del Área Golf Club, que presenta características propias de fragmentación urbana, entendida como “la coexistencia de barrios internamente homogéneos o cohesionados, pero muy desiguales entre sí, configurando un territorio desarticulado y carente de urbanidad” (Barreto y otros, 2015; Barreto y otros, 2014), es producto de las acciones individuales, colectivas e institucionales sobre el soporte físico, natural y construido. Y es a través de ellas, que se expresan las prácticas ciudadanas, políticas e institucionales y los diversos intereses y disputas de poder, dentro del marco institucional y jurídico normativo, vigentes.

Desde la perspectiva jurídica, nos propusimos identificar las relaciones existentes entre los instrumentos normativos y las prácticas políticas e institucionales de los distintos actores, las que, de acuerdo a 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.

El presente trabajo¹ tiene la finalidad específica de relatar cómo fue conformándose el territorio del Área Urbana Golf Club en el transcurso del tiempo, a través de los diferentes instrumentos de índole legislativa, la ausencia de una acción política integral traducida en normativa, la injerencia de las disposiciones de la

Administración Provincial del Agua (APA) y particularmente la incidencia de las leyes de expropiaciones provinciales en los terrenos estudiados y sus adyacencias.

En el transcurso del período 2016-2018 se realizaron entrevistas a informantes clave institucionales, una recorrida de verificación en campo de la implementación de la normativa y el análisis de datos provenientes de encuestas y de bases de datos pública (catastro provincial).

Consideraciones sobre territorio y fragmentación

El territorio, entendido este como una construcción social, se conforma como una arena de disputa donde interactúan relaciones de poder. Un ámbito donde se disputan los recursos territoriales (agua, tierra, minerales, bosques, paisaje, patrimonio histórico, etc.), donde existen conflictos sociales explícitos o latentes (Manzanal, 2014).

Las ciudades Latinoamericanas, se han construido y configurado de esta

1 Corresponde al producto final de la beca de pregrado UNNE SGCyT 2017, “Análisis de la configuración del territorio del Área urbana Golf Club, desde las instituciones y sus instrumentos normativos” Directora: Mg. Arq. María Bernabela Pelli, Co Directora: Dra. Elizabeth Pace. El trabajo de investigación se enmarca dentro del PICT 2014-0999 “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). Periodo: 30/10/2015–30/10/2018. Director: Dr. Arq. Miguel Ángel Barreto.

manera, desde la disputa producto de las acciones individuales, colectivas e institucionales sobre el soporte físico, natural y construido. Ciudades que manifiestan un crecimiento urbano desarticulado, separado, atomizado, características predominantes de un territorio que presenta signos de fragmentación, uno de los fenómenos urbanos principales en la ciudad actual. Prevot-Shapira (2008), lo define 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” (2008: 73).

En similar línea de pensamiento, Barreto y otros (2015) definen el fenómeno desde la noción de Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC), como “una porción de territorio periurbano, característica de ciudades intermedias, que como consecuencia de los procesos de segregación y urbanización de las últimas décadas, configuran un espacio residencial altamente fragmentado, en el que conviven barrios internamente homogéneos o cohesionados, pero muy desiguales entre ellos, y que se distingue por ser un territorio desarticulado y carente de urbanidad” (2015: 117).

La fragmentación se manifiesta en varios órdenes de la vida urbana. Existe una fragmentación representativa (las comisiones vecinales atravesadas por descreimientos, colores políticos, clientelismo), dentro del Estado entre sus distintas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal), por áreas (de vivienda, de planeamiento, de ordenamiento territorial, de administración del agua), desarticulación en la gestión política, incluso cuando son de un mismo partido político. Cada actor social (sea individuo o institución) gestiona y actúa por su lado, prácticas ciudadanas, políticas e institucionales respondiendo a misiones propias específicas y a sus intereses, desconociendo en gran medida la acción del otro, situación que se im-

prime, que deja su huella y va configurando el territorio urbano, dentro de un marco institucional y jurídico normativo, vigentes.

En este sentido Prévôt-Schapira (2008) expresa que la fragmentación está íntimamente relacionada con la atormentada historia política y del país, y con las respuestas, tanto individuales como colectivas, de negociación, de adaptación y de instrumentalización de sus diferentes avatares. Ciertos comportamientos y estrategias, en un marco legislativo y variable en el tiempo, se revelan entonces como productores de fragmentación urbana (2008: 75).

Por lo tanto, dentro de las distintas dimensiones conceptuales que conforman la complejidad de la problemática, habitacional, urbano ambiental, económica socio cultural y jurídico política, en el presente trabajo nos interesa centrarnos en las relaciones existentes entre el marco institucional y jurídico, reconocido en los instrumentos normativos y en las prácticas políticas e institucionales de los distintos actores sociales, específicamente aquellos que inciden directamente en la configuración del territorio del Área Urbana Golf Club.

Perspectiva jurídica en la ciudad

Resulta necesario como punto de partida clarificar conceptos. En primer lugar, entendemos al ordenamiento jurídico como un conjunto de normas jurídicas sistematizadas que regulan la conducta humana de los individuos en un tiempo y lugar determinados de forma coactiva (Petorutti, 2005: 66).

Ahora bien cuando se están analizando las normas jurídicas que componen el discurso jurídico, éste se hace cargo de ser el discurso del poder, pero no porque tiene que vérselas con las normas que atribuyen los Poderes o con las menciones normativas de los hombres transformados en sujetos de derecho, sino porque es el discurso cuyo propio proceso de producción consiste en

la expresión de los lugares de la trama del poder establecido en y por las prácticas sociales, (Entelman, 1991).

Es decir las prácticas jurídicas, son una compleja operación social que dista de ser neutral, está impregnada de politicidad y adquiere dirección según las formas de la distribución efectiva del poder en la sociedad, (Cárcova, 2009:39).

En la realidad de las prácticas sociales de la ciudad Latinoamericana, “buena parte de lo que sucede en los territorios puede obviar las regulaciones y controles del Estado – Nación” (Sassen, 2007: 29 en Manzanal 2014:35). Con esta afirmación, resulta extraño el interés por estudiar la incidencia de las normas jurídicas en la conformación del territorio. Justamente pensamos que las normas, y la relación del hombre con estas, en un constante ejercicio de poder, generan y producen ciudad y a su vez también producen normas para regular y controlar el devenir del territorio urbano.

Coincidimos con Azuela (2016) que “la lógica misma de los procesos de apropiación, producción y disputa por la ciudad (incluyendo la lógica propiamente espacial de dichos procesos) da forma y contenido a las normas y a las prácticas jurídicas correspondientes” (p.14). Pero a su vez las normas jurídicas, una vez en funcionamiento, regulan y controlan la ocupación del territorio, por ejercicio o por omisión.

Desde esta base conceptual, nos planteamos la siguiente hipótesis de investigación: “La configuración del Área Golf Club, que presenta características propias de fragmentación urbana, es producto de las acciones individuales, colectivas e institucionales sobre el soporte físico, natural y construido, a través de las cuales se expresan las prácticas ciudadanas, políticas e institucionales y los diversos intereses y disputas de poder, dentro del marco institucional y jurídico normativo vigentes”.

Para su verificación centramos el estudio en el análisis de instrumentos normativos de las Institu-

ciones que regulan el territorio, con el propósito de entender las lógicas jurídicas que subyacen y que contribuyeron a la fragmentación del espacio urbano del Área Golf Club de la ciudad de Resistencia.

Aspectos metodológicos

La selección del caso de estudio, “Área Urbana Golf Club”, responde y es concordante con el área que se está estudiando en la investigación donde se enmarca el presente trabajo.

Este sector se ubica en las chacras catastrales n°193, 196, 194, 197, 269 y 273, localizado en el cuadrante noreste de la ciudad de Resistencia, en el límite con el municipio de Barranqueras, caracterizada por la presencia de lagunas, la línea de defensas del río Negro y el Chaco Golf Club. Este 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.

La investigación se organizó en tres etapas de trabajo:

Una primera de indagación teórica y de análisis de instrumentos normativos vigentes en la actualidad. Que permitió la reconstrucción histórica de la conformación del AGC, a partir de la normativa jurídica. Se realizaron actividades de lectura de bibliografía, búsqueda, recopilación y análisis de información secundaria, en las instituciones pertinentes a las unidades de análisis determinadas en la investigación. Se identificaron los organismos públicos que confeccionan las normas jurídicas (planificación del uso del suelo) o que emiten resoluciones con restricciones al uso del suelo (espacios protegidos, zonas de riesgo de inundación por lluvia y por desborde de ríos), que inciden directamente en la conformación del territorio urbano. A partir de ello se decidió profundizar en las normati-

vas formuladas por la Municipalidad de Resistencia, la Administración Provincial del Agua y el Poder Legislativo Provincial.

La segunda etapa fue de producción de información primaria, mediante entrevistas a informantes clave institucionales y de identificación de instrumentos normativos, específicamente en la Municipalidad de Resistencia y la Administración Provincial del Agua. Se complementó con datos empíricos obtenidos a partir de la observación directa realizada en una visita de campo, en las áreas representativas de cada zona del Área “Golf Club”, para observar cual era el grado de acatamiento de los instrumentos normativos y de qué manera afectaban dichas normas en los modos de ocupar el territorio.

La tercera etapa fue de análisis de la información construida en las etapas anteriores, para detectar la relación existente entre los instrumentos normativos y la configuración del AGC. Para ello se volcó la información en mapas que permitieran relacionar gráficamente la implementación de los instrumentos normativos con las ocupaciones habitacionales reales.

A partir de esta organización, nos propusimos realizar una reconstrucción histórica del proceso de conformación del territorio del Área Golf Club, desde los diferentes instrumentos de índole legislativa identificados. Para verificar la incidencia del Código Urbano en dicha conformación, la injerencia de las disposiciones de la Administración Provincial del Agua (APA) y particularmente la incidencia de las leyes de expropiaciones provinciales en los terrenos estudiados y sus adyacencias.

Perspectiva histórica de la configuración del área

El territorio del área estudiada comienza a poblarse en el año 1888, a partir de la inauguración de la fábrica perteneciente a la compañía General Fabril Financiera y con el paso de las vías del Ferrocarril Santa Fe hacia el puerto de Barranqueras

(cuya traza, posteriormente Ramal F del otrora Ferrocarril Belgrano, constituiría una barrera estigmatizante para los pobladores aledaños). La actividad productiva generó la residencial, viviendas para operarios de la fábrica y de capataces o gerentes, y en el año 1942 se crea el Chaco Golf Club, incorporándose al área las actividades de ocio o deportivas, y su correspondiente sector residencial. Posteriormente a eso, en el año 1951, se sanciona la ley de provincialización n°14.037. En el año 1972 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), implementándose definitivamente en el año 1976 y con ello se construyeron grandes conjuntos habitacionales, a pesar de las inclemencias de las inundaciones tan características 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. (Pelli y Fernández, 2014)

En la línea de tiempo están marcadas como hitos las leyes provinciales **200-A** del año 1973 (que crea el ente Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado Provincial), **318-K** del año 1977 (que materializa el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda) y la **383-A** del año 1980 (instrumento que arroga competencias de otrora OSN a la flamante “Servicios de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial) la provincialización de servicios públicos, que son indicadores de lo que Ziccardi (2016) denomina como:

“... Procesos de descentralización de funciones -no siempre de recursos- del gobierno central a los gobiernos locales, los cuales comienzan a asumir la provisión de las infraestructuras sociales pero que demuestran tener marca-

2 Se usa la nueva numeración establecida por el Digesto Jurídico de la Provincia del Chaco para facilitar al lector acceder a las fuentes primarias.

das limitaciones para ampliar la acción social de este ámbito de gobierno” (2016: 29).

En el año 1978 se sanciona la ley marco (332-A) que regula las expropiaciones en todo el territorio de la Provincia del Chaco. Se analizó también la puesta en vigencia del Código de planeamiento urbano de la Ciudad de Resistencia, primero por **Ordenanza N° 523/79** y ratificada a nivel provincial por ley **353-R** del año 1979 y el Código de Aguas de la Provincia del Chaco (Ley provincial **555-R** del año 1983). Ambos instrumentos tuvieron un papel protagónico en la configuración del área de estudio.

Se hizo evidente también la in-

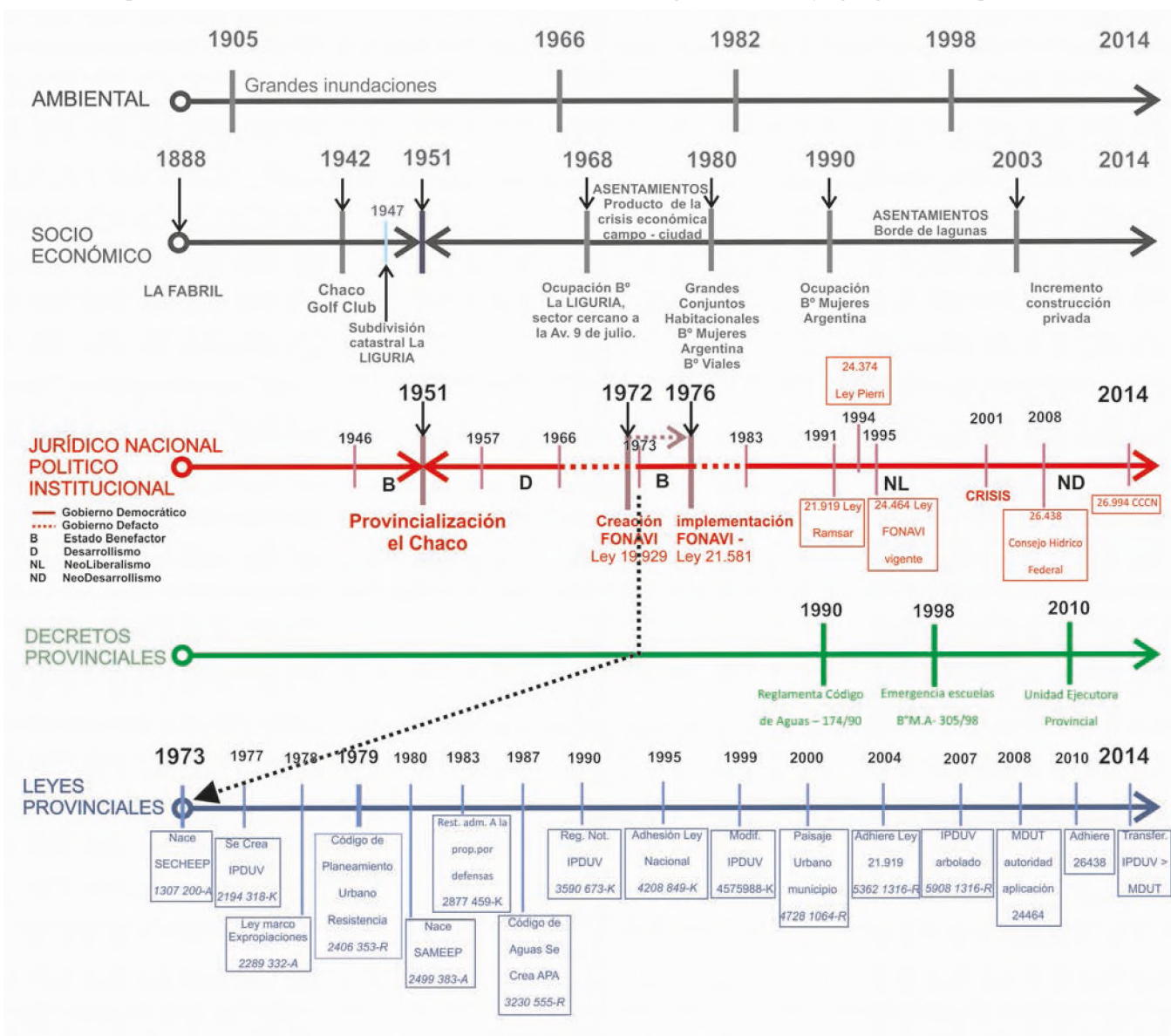
cidencia de la normativa ambiental que limitaba el derecho de dominio de los habitantes, la ley **459-K** es un ejemplo patente de ello, ya que en la misma condiciona los asentamientos urbanos a potenciales estudios o trabajos para la construcción de defensas en la ciudad de Resistencia.

Asimismo, el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), órgano de ejecución de la política de vivienda de financiamiento público, ha sufrido sucesivas transformaciones por vía legislativa, el análisis pormenorizado de todas estas reformas excede este trabajo por lo que solo se los marcará en la línea temporal.

Posteriormente a nivel nacional, se sancionan leyes de trascendencia para humedales, como ser la ratificación del convenio Ramsar por **Ley 21.919** en el año 1991 y se crea por **ley 26.438** el Consejo Hídrico Federal en el año 2008, la autoridad de aplicación en el territorio de la Provincia del Chaco de ambos instrumentos es la APA.

A nivel provincial en el año 2000 se sanciona la ley **1064-R** donde se le da impulso a la gestión ambiental para la preservación y mejoramiento del paisaje urbano, rural e industrial respecto del uso y usufructo del patrimonio natural.

Imagen 1. reconstrucción histórica síntesis de la sanción de leyes nacionales, leyes y decretos provinciales



Fuente: elaboración propia, tomando como base el gráfico en Pelli y Fernández (2014).

Detalle de Leyes Nacionales, Provinciales y Decretos Provinciales analizados:

- » 6 Leyes Nacionales
 - » Código Civil – Ley n° 340 (vigente entre 25/09/1869 y 31/07/2015)
 - » Ley de Preservación de Humedales y Convenio Ramsar - Ley Nacional 21.919 (1991)
 - » Régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años - Ley Nacional 24.374 (1994)
 - » Sistema Federal de Vivienda (FONAVI) - Ley Nacional 24.464(1995)
 - » Crea el Consejo Hídrico Federal³- Ley Nacional 26.438(2008)
 - » Código Civil y Comercial⁴ - Ley Nacional 26.994
- » 36 Leyes Provinciales (16 de expropiación)
- » 3 Resoluciones de la Administración Provincial del Agua
- » 3 Decretos Provinciales
- » 3 Ordenanzas Municipales (Código de planificación Urbana y sus modificatorias)
- » Carta Orgánica Municipal

Análisis de la incidencia de los instrumentos normativos en la configuración del territorio

1. La Municipalidad de Resistencia y el Código de Planeamiento Urbano (CPU)

En palabras de Petrelli (2017), los códigos de planeamiento urbano son instrumentos de derecho público encargados de regular y materializar las capacidades territoriales del Estado, y una de las herramientas que brindan los códigos de planea-

3 Agrupa a los organismos homólogos a APA de todo el país.

4 Se deroga la ley 340.

Imagen 2. Depósito de chacinados en una zona residencial de densidad baja. Según el CPU este uso está vedado, pero sirve para demostrar la obsolescencia de dicho cuerpo normativo



Fuente: Google Street View 2016.

miento es la potestad de determinar zonas de uso y edificabilidad.

Las zonificaciones contienen parámetros regulatorios de Uso y Edificabilidad, pero georreferenciados; o sea que los derechos, obligaciones y rentabilidades de la propiedad privada van cambiando, según la zona en que se ubique o se le asigne. (Petrelli, 2017:23)

El CPU de la Ciudad de Resistencia en el Área Golf Club posee las siguientes zonas de uso:

- » C3: Centro local: Área destinada a la localización del equipo institucional, comercial, administrativo y financiero a escala local en correspondencia con distritos residenciales de densidad media y baja que cuentan con la infraestructura de servicios completa.
- » R4: Residencial de densidad baja: Área destinada a alojar el uso residencial de baja densidad pudiendo coincidir con zonas que no cuentan con la infraestructura de servicios completa.
- » R5: Residencial Parque: Zona destinada a la vivienda unifamiliar con jardín en áreas de

uso residencial exclusivo y buen valor ambiental.

- » R6: Residencial 6 (agregado por Ordenanza N° 8231/06): Zona destinada al uso residencial predominante, de baja densidad, con alto porcentaje de espacios parquizados, sin infraestructura completa por su localización en área suburbana. Se permitirán usos complementarios de huertas, plantaciones frutales.
- » UR: Área de Urbanización Residencial: Corresponde a áreas que sufren un impacto importante por obras de infraestructura cuya envergadura hacen necesario efectuar un estudio especial de cada uno de los proyectos que se realicen en la misma, tratando de preservar un digno paisaje urbano. El uso predominante será residencial.
- » E2: Equipamiento local: Área en que se permite la localización de usos que presentan cierto grado de molestias y que sirven a la población local en diferentes sectores urbanos.

- » E6: Equipamiento determinado: Corresponden con terrenos de apreciables dimensiones, que están ocupados por un equipamiento específico.

Se pudo comprobar que en la tipología de usos establecida por el Código no solo no se acata su casuística y pormenorizada lista de actividades permitidas y prohibidas, sino que ha quedado obsoleto, debido a que barrios enteros que otrora eran para uso exclusivo residencial, como el barrio “Los Lirios”, han mutado a áreas urbanas con actividades mixtas muy lejanas a la intención del legislador de la década del '70.

Por otro lado, en el sector opuesto al barrio Mujeres Argentinas, cruzando la calle Viuda de Ros (Imagen 2) se encuentra una zona tipificada como Residencial 6 (Zona introducida en el Código por Ordenanza n° 8231/6), una franja especial contigua al Rio Negro cuyo riesgo hídrico hace que se constituya como una zona de restricción severa (Resol APA 1111/98) y esta porción de territorio el Código solo permite una vivienda individual por parcela, situación que no se corroboró en la realidad, donde se pudo observar un grupo de viviendas consolidadas y ninguna quinta o huertos de pequeña escala como lo establece el CPU.

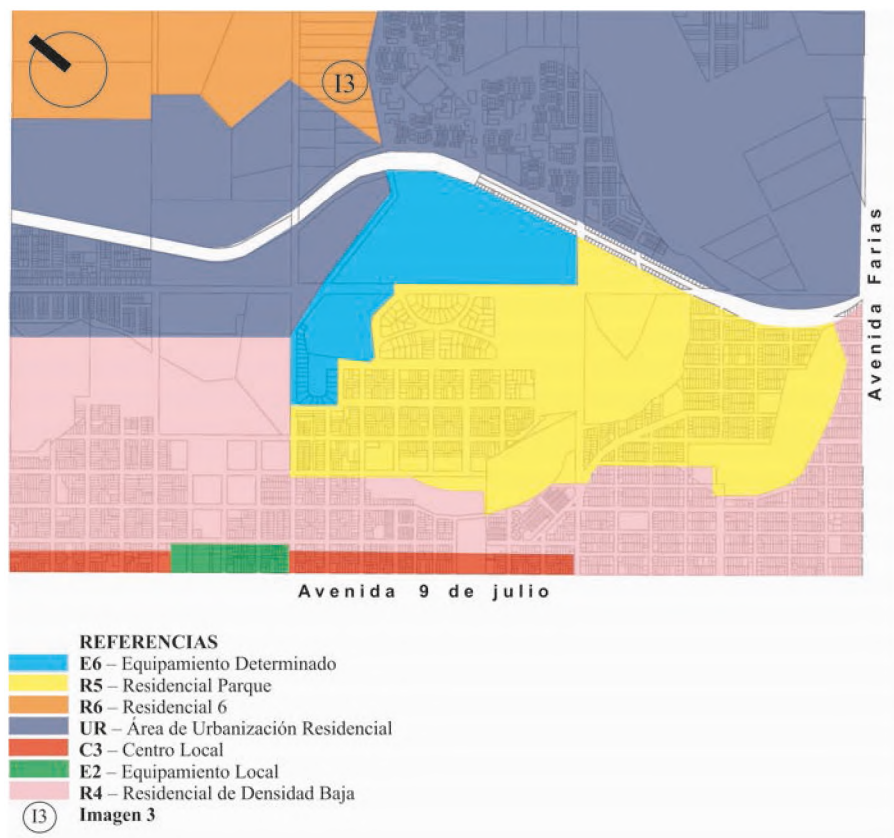
Otro rasgo sobresaliente en el AGC es que casi todos los barrios de financiación pública y muchos asentamientos se encuentran en zona UR, categoría demasiado vaga en el mencionado código por lo vasto del territorio que cubre y por la cantidad de habitantes que desarrollan actividades allí, ya que en el anexo de restricciones y permisiones no dice nada en cuanto a la zona UR y no posee ninguna estipulación en lo que respecta a FOS y a FOT. De manera de que opera virtualmente dos segmentos de barrios, los que tienen estipulados los usos, las restricciones, la edificabilidad y otro segmento de barrios que el código actual deja en la completa anomia en lo que respecta a dichas cuestiones.

Imagen 3 (I3). Este grupo de viviendas está violando tanto el Código como la normativa de APA



Fuente Google Street View 2016.

Imagen 4. zonificación según CPU Resistencia, del Área Golf Club



Fuente: elaboración propia en base al CPU de Resistencia.

En lo que atañe a la regulación del sistema lacustre dentro del código de planeamiento se tratará en el siguiente apartado.

2. Incidencia de las Resoluciones de la APA y el grado de acatamiento por parte los ciudadanos.

Al ser un territorio de relieve lacustre el Código de aguas y su autoridad de aplicación, la Autoridad Provincial del Agua (APA), establecen donde se pueden asentar los ciudadanos pues posee incumbencia en la determinación y el control de gestión de las restricciones al uso del suelo, trazando así en la Resolución del APA N° 1111/98 la clasificación en zonas prohibidas, de advertencia, de restricción leve y de restricción severa,

En el anexo IV de la resolución APA 1111/98 se encuentran las lagunas de dominio público, con su respectiva cota MOP, que en nuestra área de estudio son las que se detallan en el Cuadro 1. En todos los casos se trata de lagunas-reservorios (en concordancia con el anexo IV de la Resolución APA 1111/98 y según el art. 6.1.2 del Código de planificación Urbana de la Ciudad de Resistencia) lo que implica que se tratan de espejos de aguas imprescindibles para la recepción de aguas pluviales y que quedan definitivamente integradas al sistema de drenaje general del área, y al tener esa calificación jurídica su relleno está según el ordenamiento vigente completamente vedado.

La cota MOP es el parámetro que utiliza la APA para establecer el deslinde entre el dominio público y el dominio privado (art. 24 del Código de Aguas), pero como se tratan de lagunas-reservorios como se indica precedentemente el Código de Planificación estipula que se debe dejar un retiro de edificación no menor a 35 metros, circunstancia que en campo comprobamos que no se cumple quedando lo estipulado en las normas como letra muerta.

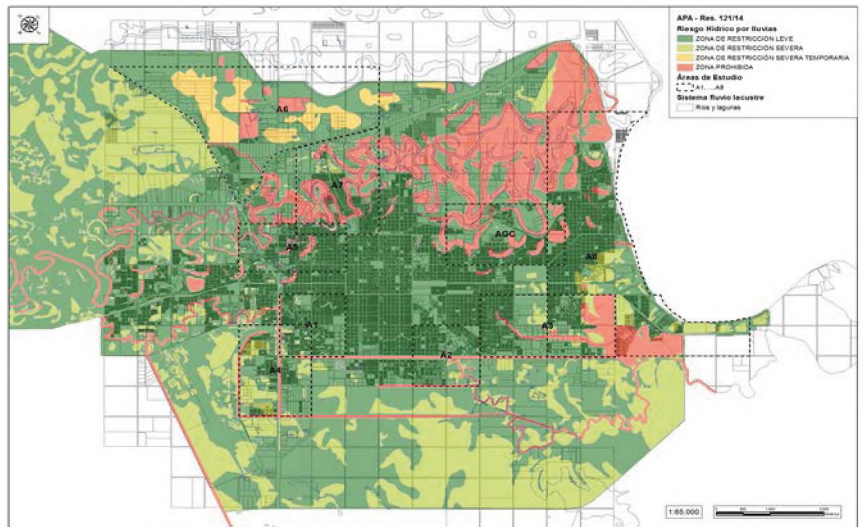
Además, en dicho código en el art. 6.1.2 inc. b) se establece que en ocasión de loteo para urbanización o subdivisión, dicha franja de 35 metros debe ser destinada a espacio vial y peatonal circulatorios, admitiéndose compensaciones de superficie

Cuadro 1. Lagunas de dominio público que se encuentran en el Área Urbana Deficitaria Crítica Golf Club

Laguna	Chacra catastral	Línea de Ribera
B° Mujeres Argentinas	194-269	48,11 m
Negra	197	48,12 m
Blanca	197-273	48,12 m
La Liguria	273	48,10 m
Los Lirios	196	48,15 m

Fuente: elaboración propia con datos de la Res. APA 1111/98.

Imagen 5. Zonificación del AGC con asentamientos localizados en zona prohibida



Fuente: Resol. APA 121/14.

para efectuar las regularizaciones de trazado que sean necesarias. El borde fluvial o lacustre que corresponda a tal vía sea obligatoriamente forestado para su cesión, en la forma que en cada caso establezca el Municipio.

Otra Resolución que afecta a nuestra área de estudio es la 121/14 que establece la zonificación del uso de tierra afectada por anegamientos por inundaciones y se establecen asimismo distintas tipologías de suelo según el riesgo de inundación. Esta resolución clasifica las zonas en **prohibida, restricción severa, restricción severa temporaria y restricción leve**.

En la Imagen 5, es posible constatar las zonas de restricción leve (verde claro) y las zonas prohibidas (rojo). En el mismo también se han señalado con círculos amarillos los asentamientos localizados en zona prohibida.

De manera que aquellas personas excluidas del mercado formal de suelo, resuelven su situación habita-

cional crítica, mediante estrategias de ocupación del territorio, en muchos casos ubicándose en aquellos terrenos que la APA clasifica como prohibidos o de restricción severa, generalmente en borde de lagunas. No porque estos ciudadanos estén conformes con ocupar un terreno potencialmente inundable sino porque tienen restringidas las posibilidades de acceder a una porción de suelo urbano por las vías formales existentes. Esta situación provoca una marcada segregación territorial donde los asentamientos tienden a ocupar las zonas prohibidas y los sectores de mayor poder adquisitivo se ubican en zonas de restricción leve o sin restricción.

3. Incidencia de las Leyes de expropiación en la conformación del territorio

La expropiación es el instituto de derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular,

siguiendo un determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única (Dromi, 2009:906)

En virtud de la expropiación el Estado extingue el derecho de la propiedad (art.17 de la Constitución Nacional) sobre un bien, mediante una previa indemnización, para destinarlo a la satisfacción de una utilidad pública, calificación esto último que compete únicamente a las legislaturas provinciales o al Congreso de la Nación. En la Provincia del Chaco la ley que regula este instituto es la Ley provincial n° 332-A.

En el Cuadro 2 se pueden observar las distintas leyes de expropiación que intervinieron en el área en estudio.

De las leyes de expropiación analizadas se puede corroborar dos etapas con rasgos distintivos, la primera que comprende el período 1978-1987, donde la causa de utilidad pública estaba fundada, según surge del instrumento legal, en razones de construcción de infraestructura y equipamiento urbano como son la colocación de una bomba de líquidos cloacales, la apertura de la calle denominada Avenida Leonardi o la construcción de un establecimiento educativo, así como también se contempló este instituto jurídico frente a las inclemencias climatológicas de fuertes inundaciones en el año 1982, reubicando a familias damnificadas de dicho anegamiento.

En un segundo período, que se encuentra comprendido entre los años 1987-2017, la causa de utilidad pública se orienta más en brindar soluciones habitacionales a familias carenciadas en contraste con los fines que hasta ese entonces se esgrimían, nótese que el año de quiebre 1987 coincide con la crisis del Estado de Bienestar a nivel nacional y el auge de políticas neoliberales del último cuarto del siglo XX. Aquí se observa lo que Prevot-Shapira denomina la “desestabilización de los estables” que se dio debido a la caída de todas las categorías ocupacionales y el aumento de las diferencias salariales en el interior de cada ca-

Cuadro 2. Leyes de Expropiaciones que incidieron sobre el Área Urbana Deficitaria Crítica Golf Club

Nº Ley vieja	Nº Ley nueva	Año	Chacra	Razón o motivo
2331	339-A	1978	196	Construcción Escuela Primaria n°45
2518	391-A	1980	196	Apertura Avenida Lonardi
2770	434-A	1982	193	Reubicación de familias afectadas por inundaciones
3063	509-A	1985	196	Bomba de Líquidos cloacales
3277	566-A	1987	196	Regularización Dominial
4434	931-A	1997	197	Ídem
4590	997-A	1998	196	Se adjudique en venta a sus actuales ocupantes por tratarse de familias carenciadas
4736	1068-A	2000	197	Ídem
4735	1067-A	2000	197	Ídem
5332	1304-A	2003	197	Ídem
5781	1486-A	2006	196	Ídem
6539	1818-A	2010	196	Ídem
7128	2065-A	2012	196	Ídem
7204	2106-A	2013	273	Ídem
7725	2410-A	2015	273	Ídem
N/A	2621-A	2017	197	Ídem

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de las leyes provinciales de la Provincia del Chaco.

Imagen 6. Terreno expropiado por la Ley 2106-A, en Barrio La Liguria



Fuente: Dirección Provincial de Catastro y Cartografía de la Provincia del Chaco.

tegoría ocupacional y una grave pauperización de la clase media, en un país donde ésta había sido constitutiva de la idea de Nación y de su modelo histórico-cultural (Prevot-Shapira, 2000:412)

En síntesis, del cuadro precedente es posible observar que 3 leyes fueron para obras de infraestructura, 1 en razón de fuertes inundaciones y el resto con fines de regularización dominial para vivienda.

Otro fenómeno que se pudo constatar es la discontinuidad de la

trama urbana en varios terrenos expropiados. En el barrio La Liguria un terreno expropiado, por ley 2106-A del año 2013 (Imagen 6), aún no se ha subdividido parcelariamente, ello significa en definitiva, que los actuales ocupantes no disponen del título de propiedad que les otorgue seguridad jurídica sobre su terreno y vivienda. A 6 años transcurridos desde la sanción de la ley de expropiación, se desconoce si existe siquiera un plan del municipio para urbanizar e incorporar esos terrenos a la trama

urbana. Esta situación de irregularidad jurídica, se repite en una cantidad importante de sectores urbanos del AMGR.

En relación a lo antes expuesto resulta legítimo preguntarse, **¿Todas estas leyes de expropiación responden a una política de regularización coherente y continuada en el tiempo, o más bien, se trata de soluciones ad hoc para salvar conflictos concretos del momento, sin un plan integral pensado para el AMGR?**

Reflexiones finales

Ziccardi (2016) asevera que “La cuestión social actual y la cuestión urbana están signadas por las condiciones de precariedad laboral y debilitamiento del modelo de Estado de bienestar, así como por la persistencia e incremento de la pobreza urbana que ha dado origen a procesos de urbanización de la pobreza y a la amplificación de las desigualdades económicas, sociales y territoriales. En este contexto, la cuestión urbana se expresa en las ciudades del siglo XXI como espacios fragmentados, divididos o segmentados, rasgos que si bien las ciudades en América Latina siempre han tenido, actualmente se han amplificado”, (p. 38).

Se mencionó que de acuerdo al CPU, existen zonas que tienen estipulados con gran precisión los usos, las restricciones, la edificabilidad mediante FOT y FOS, pero existe una zona que cubre una gran área del AUDC Golf Club (aquellos en zona UR) en la que solo estipula uso residencial y estudio de impacto ambiental para obras de infraestructura, sin dar mayores detalles. Esto evidencia claramente que el CPU regula al más mínimo detalle algunas áreas residenciales y en otras no sucede lo mismo. Es importante mencionar que la mayoría de los asentamientos se encuentran en zona UR, en franjas sin zonificación como es la traza de la Av. Leonardi y en bordes de laguna donde está vedada la ocupación.

Los asentamientos en zonas de restricción severa han convertido las

normas de la Administración Provincial del Agua en verdaderas ficciones jurídicas, operando presunciones legales que no se corresponden con la realidad. De modo que se van generando enclaves de pobreza en los únicos lugares donde los sectores de menores ingresos pueden acceder a una porción de tierra para asentarse.

Por consiguiente coincidimos con Pérez (2013) cuando afirma que “Las ocupaciones de suelo bajo riesgo hídrico, destinadas en particular a residencia de sectores poblacionales sin posibilidad de ingreso a los mercados formales de tierra, configuran una modalidad de segregación espacial que asocia vulnerabilidad social con fragilidad física, potenciando y realimentando sus respectivos efectos”, (p. 73).

En lo relativo a las expropiaciones, no coincide la trama urbana con el polígono de la expropiación, se refuerza la hipótesis acerca de que son acciones puntuales sin profun-

do conocimiento del territorio con una finalidad más bien clientelar de ciertos operadores políticos que a un plan de ordenamiento territorial congruente a largo plazo. Es decir, se han utilizado las leyes de expropiación provinciales, como un instrumento político para atender demandas puntuales generando una trama urbana desarticulada y atomizada.

En relación a nuestra hipótesis podemos constatar que determinadas prácticas, ya sean ciudadanas, políticas e institucionales, disputándose el territorio y utilizándolo como moneda de cambio en esa arena de disputas, generan territorios atomizados con grandes desigualdades socio espaciales y con un marco legislativo fluctuante que termina legitimando dichas prácticas, poniendo los instrumentos normativos al servicio del devenir de la ciudad por sobre su función reguladora.

Referencias bibliográficas

- Azuela, A. (coordinador), (2016). *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México.
- Barreto, M. A. y otros. (2014). “Áreas urbanas deficitarias críticas: definición operativa desde una perspectiva integral del hábitat social”. Publicación de las Jornadas de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas. FAU UNNE. Resistencia. Pp. 107 a 120.
- Barreto, M. A.; y otros (2014) *La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*. Ed. Diseño, Buenos Aires.
- Carcova, C. M. (2009) “Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho”. En: Courtis, C. (coord.) *Desde otra mirada*. 2ª Ed. Eudeba: Buenos Aires. Pp. 19-38.
- Dromi, R. (2009). “Derecho Administrativo”. Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires. 12ª ed. Pp. 906-907.
- Entelman, R. (1991). “Discurso normativo y organización del poder”, en AA.VV. *Materiales para una Teoría Crítica del Derecho*. Abeledo Perrot: Buenos Aires.
- Manzanal, M. (2014). “Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio”. *Realidad económica, revista de ciencias sociales editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)*. Pp. 17-48.
- Pelli, M. B., Fernández, M. E. (2014) “Relato sobre el Proceso de Conformación del Territorio, Área Urbana Deficitaria Crítica Golf Club, Resistencia Chaco”. Documento de trabajo inédito.

- Pérez, R. (2013) *Redes y centros urbanos bajo riesgo hídrico: prevención y mitigación de desastres naturales en planicies de inundación en la Argentina*. Eudeba, Buenos Aires. 1ª ed.
- Petrelli, H. (2017) “Introduciéndonos en el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires”. En: Scheibler, G. y otros (Coord.) “Cuestiones de Derecho Urbano”. Buenos Aires: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Pp. 9-32.
- Pettoruti, C. E. y Scatolini, J. C. (2005) *Elementos de Introducción al Derecho*. Buenos Aires: La Ley. 1ª Ed.
- Prévôt-Schapira, M. F. (2000). “Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires. Economía, Sociedad y Territorio”. Está indicando: vol. II, núm. 7, 2000, p. 412.
- Prévôt-Schapira M. F. y Cattaneo Pineda, R. (2008) “Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada”. Pp. 73-92. Revista Eure, Vol. XXXIV, Nº 103.
- Subirats, J.; Knoepfel, M.; Corinne Laue y F. Varonne (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. p.178. Barcelona.
- Ziccardi, A. (2016) “Cuestión social y el derecho a la Ciudad” en AA.VV. “El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política”. Pp. 23-40. 1ª Ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México.