

COMUNICACIONES Científicas y Tecnológicas ANUALES 2023

Docencia
Investigación
Extensión
Gestión



DOCENCIA
INVESTIGACIÓN
EXTENSIÓN
GESTIÓN

DIRECCIÓN GENERAL

Decano de la Facultad de Arquitectura
y Urbanismo - UNNE
DR. ARQ. MIGUEL A. BARRETO

DIRECCIÓN EJECUTIVA FAU UNNE

Secretaria de Investigación,
DRA. ARQ. VENETTIA ROMAGNOLI

COMITÉ ORGANIZADOR

MG. ARQ. HERMINIA ALÍAS
DG CÉSAR AUGUSTO
ARQ. MARÍA VICTORIA CAZORLA
ESP. PROF. CECILIA DELUCCHI
MG. ARQ. ANNA LANCELLE SCOCCO
MG. ARQ. PATRICIA MARIÑO
DG ANÍBAL PAUTAZZO
LIC. LUCRECIA SELUY
DG LUDMILA STRYCEK

COORDINACIÓN EDITORIAL Y COMPILACIÓN

DRA. ARQ. VENETTIA ROMAGNOLI

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

LARA MEYER

CORRECCIÓN DE TEXTO

IRINA WANDELOW

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>

ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos.
Resistencia, Chaco, Argentina. Octubre 2024

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.

PLANIFICACIÓN URBANA Y EMERGENTES EN EL PLAN NUEVO SUR DE LA CIUDAD DE RESISTENCIA

RESUMEN

El trabajo pretende realizar un análisis de la formulación e implementación del Plan Nuevo Sur 2020 de la ciudad de Resistencia, específicamente sobre aspectos que impliquen la participación ciudadana, la dimensión comunicacional y el modo en que se vienen canalizando las demandas habitacionales de sectores vulnerables en la urbanización de la zona. Nos preguntamos inicialmente si instancias de participación y comunicación, categorías inherentes a toda práctica social, fueron consideradas, cómo y en qué medida, en pos de indagar en el nivel de involucramiento de la ciudadanía en dicha política pública.

PALABRAS CLAVE

Planificación urbana; actores sociales; participación.

ARTÍCULOS

INVESTIGACIÓN 006

Pelli, María B., D'Aveta, Ángeles; Depettris, María Noel.

*mariabernabelapelli
@hotmail.com*

Magíster y arquitecta.
Lic. en Comunicación Social.
Magíster y arquitecta.

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi), Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UNNE), Instituto de Investigación y Desarrollo del Territorio y el Hábitat Humano (IIDTHH-CONICET/UNNE) y Facultad de Humanidades (UNNE).

OBJETIVO

- Responder de modo exploratorio a la pregunta ¿Quiénes y cómo planificaron el proyecto Nuevo Sur, sector estratégico en el desarrollo de la ciudad de Resistencia?
- Releva documentos oficiales y notas de prensa, así como entrevistas a técnicos de distintas áreas que intervienen, a vecinos y referentes que viven en asentamientos de la zona.

INTRODUCCIÓN

La ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco, ha sido foco de planes urbanos desde su período fundacional¹. A partir de ellos se fue implantando una cuadrícula rígida a un territorio de llanura, pero con ríos de cauces sinuosos y cambiantes. El desarrollo de la infraestructura urbana, los cambios en la habitabilidad, la complejidad creciente de las reparticiones estatales, han concentrado un conjunto de bienes y servicios conformando una importante área de confluencia, con el consecuente incremento de la demanda de población y provocando un continuo e irreversible crecimiento demográfico que la planificación a escala urbana aún no ha podido abordar integralmente, sobre todo considerando las condiciones económicas de regiones periféricas como las del Norte Argentino.

En las últimas décadas, Resistencia se expandió mayormente hacia el Sur, luego de la realización de al-



Figura 1. Área Metropolitana del Gran Resistencia y sector correspondiente a las chacras del Ex Campo de Tiro de la zona sur de la ciudad. **Fuente.** elaboración propia con base en imagen satelital del programa Google Earth.

gunas obras de infraestructura de envergadura que no tuvieron mayor articulación. La ubicación de numerosos asentamientos precarios en los últimos 20 años incidió también en cambios en esa parte de la trama urbana. Así, en términos espaciales pero también culturales, se fueron marcando límites simbólicos entre ese sector y la ciudad consolidada. En ese contexto, en 2020 se concretó el traspaso a la administración provincial de 3.950 hectáreas ubicadas en dicha área de la ciudad. Se trata de tierras que pertenecieron históricamente al Ejército Nacional, conocidas como "Ex Campo de Tiro", cuyas gestiones para la cesión a la provincia habían comenzado una década atrás. Esto derivó en políticas públicas de injerencia en la planificación urbana que incluyeron la Ley N° 3331-A 2021 de creación

del Banco Provincial de Tierras de la Provincia del Chaco y el Plan Nuevo Sur 2020, que contempla los proyectos destinados a la problemática habitacional de sectores populares.

A la adecuación del plan para el predio de la zona sur se incorporó el cambio distrital que propuso el municipio para actualizar el Código de Planeamiento Urbano, lo que generó críticas en sectores académicos y organizaciones sociales vinculadas al hábitat. Si bien dichas opiniones hasta el momento tuvieron espacio de expresión en audiencias públicas, es poco lo que se conoce sobre la real incorporación de estas voces a mesas de trabajo concretas.

1. Trazados por Ley N° 686 de 1874, en Sudar Klappenbach (2004).

Con la premisa de que no pueden disociarse las instancias de participación con el modo en que se van desarrollando y transformando procesos de comunicación en los grupos humanos, es que hace varios años venimos observando las formas en que se dan esas relaciones en diversas experiencias de producción del hábitat. En trabajos anteriores relacionamos la participación con una necesidad subjetiva –no se participa efectivamente sin deseo puesto en ello– pero que paradójicamente sólo puede hacerse posible en relación con otros. Otra complejidad es que los procesos de participación para ser tales implican reconocimiento de las lógicas de poder (Estado, mercado, entre las principales), al mismo tiempo que ponen en tensión a las mismas. En ese marco, entendemos a la comunicación no como instrumento centrado en la producción discursiva, sino como dimensión de toda práctica social.

El Plan Nuevo Sur 2020 ha sido presentado en reuniones sectoriales con dirigentes sindicales, sociales, empresarios y académicos. Pero, así como con el Código de Planeamiento, no se hizo explícita de forma clara la incidencia de cada uno de esos sectores en su desarrollo. Sobre todo, si se dieron instancias de participación de los habitantes de actuales asentamientos de la zona en los procesos de regularización y en algunos casos de relocalización que se incluyen en el mismo.

Desde el relevamiento de documentos oficiales y notas de prensa, así como de entrevistas a técnicos de distintas áreas que intervienen y a vecinos y referentes que viven en algunos de los asentamientos, intentamos responder, al menos de modo introductorio: ¿Quiénes y cómo planificaron ese sector estratégico en el desarrollo de la ciudad? Uno de los supuestos que orienta esta pregunta es que, en distintas escalas, y salvo casos excepcionales, las políticas públicas en torno al hábitat que se aplicaron históricamente en Argentina, y sobre todo las enfocadas en vivienda, no consideran instancias de participación de sus destinatarios directos. Sumado a otras dimensiones y problemáticas, esto impacta de forma negativa en su desarrollo e implementación.

CONCEPTUALIZACIONES PREVIAS

“La planificación, es la aplicación del máximo de racionalidad posible al modelamiento de las acciones de intervención sobre la realidad en función de objetivos o políticas de cambio de dicha realidad” (ROBIROSA, 2014, P.17). Para el autor, ante la falta de uno de los tres componentes marcados, estaríamos frente a otro tipo de actividad, como voluntarismo intuitivo político, buena administración o investigación para el diseño de modelos ideales.

También, desde esa perspectiva, el modelo de planificación que predo-

mina en las políticas públicas habitacionales es el denominado tradicional, que se basa en un enfoque tecnocrático. Para Robirosa (2014), la planificación tradicional se concibe como una actividad exclusiva del Estado, en tres estamentos: los decisores políticos, los técnicos y los administrativos. Cuestiona este modelo desde lo que llama “falacias”, que se manifiestan principalmente en las diferencias y contraposiciones entre las distintas lógicas de funcionamiento, dentro de las dependencias del Estado, del sistema político, en el desempeño técnico y las instancias administrativas. Por un lado, las características de los objetivos que llegan desde el ámbito político al trabajo de planificación de los técnicos, generalmente de “forma muy acotada, predefinida y cerrada”; los técnicos, por su parte, ante la ausencia de directivas orientadoras, “han tendido a elaborar sus propios objetivos para producir un cambio deseado en aquel escenario de actuación”. Otro supuesto desestimado es que el decisor político indefectiblemente va a aceptar las decisiones recomendadas por equipos técnicos, mientras que los segundos esperan que sus recomendaciones sean aceptadas por el poder político, porque son racionales y basadas en un saber técnico/académico. Pero el político utiliza otra lógica de decisiones, esta es que la información y los argumentos que utilice parezcan verosímiles. En cuanto a la discontinuidad tem-

poral del interlocutor político-decisor, rara vez coinciden los períodos de elaboración e implementación de un mismo plan con una misma gestión política, lo que genera mayores posibilidades de no implementación de las recomendaciones hechas en el plan original, a lo que se suma la burocracia administrativa que dilata las gestiones esperando las nuevas órdenes de la siguiente gestión. Y, por último, la falacia del escenario ideal sobre el que trabajan los técnicos planificadores, donde aplican leyes generales desde los diversos enfoques disciplinarios, perdiendo de vista la particularidad de los territorios sobre los que se planifica.

Como contraparte, Robirosa (2014) propone un modelo de planificación participativa², social, territorial y organizacional como posibilidad de superación de aquellas falacias mencionadas sobre la planificación tradicional, que permite o da herramientas para repensar la planificación desde una perspectiva participativa social y de concertación de múltiples actores en pos de cambios sociopolíticos. Pero es consciente que esta propuesta "confronta con los intereses de actores que ejercen algún poder en mantener sin cambio la situación que les rinde" (ROBIROSA, 2014, p. 286) y que responde a sus intereses.

Aquí se plantea la interacción, saliendo de las esferas intra-Estado (políticos, técnicos, administra-

tivos), con los diferentes actores sociales, en una arena de intereses en constante disputa. Tanto en la formulación como en la implementación de planes y proyectos de acceso al suelo urbano es donde subyacen y están en permanente tensión las diferentes lógicas de funcionamiento de los actores. Abramo (2003) distingue tres lógicas: la del Estado, el mercado y la necesidad. La lógica del Estado, donde el poder público asume la responsabilidad de definir la selección que garantice el mayor grado de bienestar social. La lógica del mercado, según la cual el mercado sería el mecanismo social que posibilite el encuentro entre los que desean consumir suelo urbano y los que disponen de él. Plantea la distinción entre mercados formales e informales de suelo urbano, que se diferencian por su encuadre o no en los requisitos normativos urbanos y jurídicos. Y la lógica de la necesidad, según la cual existe una motivación condicionada por la pobreza, esto es, por la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado. El autor menciona que "en las grandes ciudades de América Latina una parte significativa del suelo urbano se ocupó según la lógica de la necesidad y de relaciones del mercado informal".

La identificación de los actores involucrados, como la clarificación de las diferentes lógicas de funciona-

miento tanto intra-Estado como la relación con las lógicas de los actores extra-Estado, y los procesos de comunicación que se generan entre ellos, resultan necesarios para tender hacia horizontes de consenso en la planificación de políticas públicas (tanto urbanas como en otras áreas) o que al menos permitan evidenciar las diferencias de posibilidades y capitales que se ponen en juego entre desiguales posiciones de actores, estrategias y recursos. Para Villamayor (2006), "diagnosticar y planificar procesos desde una perspectiva comunicacional no significa planificar la comunicación, significa crear condiciones para que las personas se comuniquen y sean ellas sujetos de derecho a la comunicación". En este sentido, tanto el derecho a la comunicación como el derecho a la ciudad, que podemos incluir entre los de cuarta generación, se relacionan intrínsecamente. Ambos pueden considerarse como un marco general al momento de analizar y tender hacia procesos que desde lo público vayan hacia una mayor igualdad en los accesos, usos y posibilidades, tanto del hábitat como de la posibilidad de que los distintos sectores de la ciudadanía –y no sólo los de mayor capital

2. Entiende a "la participación como la integración de tres aspectos: a) Formar parte, en el sentido de pertenecer, ser integrante; b) Tener parte, en el desempeño de acciones adaptativas; c) Tomar parte, entendido como influir a partir de la acción" (ROBIROSA, 2014, p. 287).

económico o simbólico— tengan para ser no solamente objeto de informes cuantitativos como censos o relevamientos catastrales, sino de poder incluirse con injerencia efectiva al momento de proyectar las transformaciones urbanas.

METODOLOGÍA

El estudio es principalmente descriptivo y explicativo, por lo que se trabajó en mayor medida con metodologías cualitativas. Se combinaron la observación y el registro fotográfico de la zona, el relevamiento de documentos oficiales y notas de prensa, así como entrevistas a técnicos³ de distintas áreas que intervienen y a vecinos y referentes que viven en algunos de los asentamientos del área⁴.

Si bien se tomó como eje el Plan Nuevo Sur en su totalidad, se enfocó en el área destinada al uso residencial, que contempla desarrollos urbanos para familias en situación de vulnerabilidad habitacional. El área comprende 1.000 hectáreas al sur de la ciudad de Resistencia.

La propuesta metodológica deriva de los trabajos de investigación que se vienen desarrollando con el equipo desde 2014, en una primera instancia en torno a la revisión y análisis de metodologías e instrumentos de intervención desde un enfoque integral y participativo, con especial interés en los sistemas de comunicación e información con el

que la población accede a los procesos de participación (PI13C001). Esto continuó con un cambio de escala de análisis para realizar un relevamiento y registro (mapeo) de dichas experiencias participativas en producción del hábitat desde la acción pública y desde las organizaciones sociales de la sociedad civil, y la incidencia de éstas en la configuración del territorio del AMGR (PI17C004). A partir de ese registro general, se volvió a seleccionar un caso puntual y actual, de gran escala, de intervención desde el Estado, pero planificado también en función de futuras articulaciones con el sector privado.

CONFIGURACIÓN DEL SITIO Y PLAN NUEVO SUR

El primer antecedente en términos de planificación para el área conocida como Ex Campo de Tiro⁵ fue el Plan de Ordenamiento presentado en 2015 por un equipo de trabajo conformado por profesionales vinculados al programa Territorio Urbano⁶. La base fue el relevamiento de ocupación del Ex Campo de Tiro realizado por agrimensores en 2013 e imágenes satelitales del área (ortofoto) obtenidas a través de vuelo de un vehículo aéreo no tripulado (dron) de la Universidad Tecnológica Nacional realizado en 2014. Se incorporaron relevamientos realizados por el Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUHB) en 2013 y de informantes clave del MDUyT (DEPETTRIS, 2021).

La propuesta surgió ante necesidades habitacionales, pero también de extensión urbana a partir del crecimiento y la densificación de la ciudad capitalina por ser centro político-administrativo y comercial de la provincia. También como parte de articulaciones no sistemáticas, pero sí continuadas en las últimas décadas para conformar un polo de atracción junto con la ciudad capital de la provincia de Corrientes⁷, en vías a la consolidación de ambas como punto estratégico de circulación en la región, con la proyección del segundo puente interprovincial entre ambas ciudades. El plan se enmarcó

3. Se representan los datos como informantes clave con roles técnicos 1 y 2, a fines de resguardar la confidencialidad de la fuente.

4. Verónica, integrante de una familia asentada históricamente en la zona y Andrea, una joven que se encontraba al resguardo de un terreno censado en el asentamiento 6 de Septiembre al momento de las observaciones de campo realizadas.

5. Antiguo campo de maniobras de artillería del Regimiento de Resistencia.

6. Equipo dirigido por Miguel Ángel Barreto durante la gestión del gobierno provincial de J. M. Capitanich (2011-2015), cuyo ministro de Desarrollo Urbano y Territorial fue el Ing. Gustavo Martínez. Dicho Ministerio fue creado en 2012, a partir de la experiencia del programa Territorio Urbano de 2008, para fomentar y fortalecer los procesos de planificación municipal en toda la provincia, ante el gran déficit existente en esta materia.

7. Por ubicación geográfica, pero también por vinculaciones históricas y de intercambios comerciales, Resistencia y Corrientes, capitales de las provincias de Chaco y Corrientes, respectivamente, conforman un aglomerado interurbano de múltiples y constantes articulaciones socioeconómicas y a la vez marcados contrastes culturales y simbólicos.

a su vez en acciones previas con el objetivo de profundizar políticas de ordenamiento y desarrollo urbano del Área Metropolitana del Gran Resistencia que viene realizando el Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial desde su creación en 2012⁸.

Asimismo, en algunas instancias se incluyó y en otras se superpuso con otros procesos de planeamientos territoriales. Por ejemplo, los impulsados por el gobierno nacional a partir de 2008, como el Plan Estratégico Territorial (PET) y la continuidad del proceso y su retroalimentación (AVANCE I, 2008; AVANCE II, 2011; AVANCE III, 2015; PET 2018). También con planes de desarrollo y ordenamiento provinciales como el PET CHACO 2018-2025, el Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco, publicado en 2019, y del mismo año el POT RES 2040, Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Resistencia de la Provincia del Chaco. Éstos últimos hacen referencia explícita al Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano del "Ex Campo de Tiro" 2015.

El Plan Nuevo Sur fue realizado por la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Ambiente, hoy con categoría de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible (marzo 2022), a cargo de la Lic. Marta Soneira, en la gestión de J. M. Capitanich (2019-2023). En la definición del plan se han involucrado sectores públicos y privados de la sociedad para propiciar la

participación de distintos actores en la implementación. Una vez lograda la cesión de tierras al Estado provincial y con la segunda etapa de formulación ya terminada, durante 2021 se realizaron una serie de encuentros personales entre la secretaría a cargo del plan y actores locales de interés: el Colegio de Agrimensores, Ingenieros y Arquitectos de la provincia; empresarios inmobiliarios y funcionarios de las Universidades Nacionales del Nordeste y del Chaco Austral, además de cámaras empresariales del sector de la construcción. Este proceso de definiciones y presentaciones se desarrolló en un corto lapso, entre agosto de 2021 y agosto de 2022, y luego inició su ejecución.

Según la memoria descriptiva del plan y a partir del Código de Planeamiento Urbano del Gran Resistencia, fueron establecidos los distintos distritos, con características específicas de actividades a desarrollar. Se estipularon así 5 Zonas Estratégicas de Desarrollo Sostenible (ZEDS) en las casi 4 mil hectáreas del Ex Campo de Tiro, de las cuales el 40% correspondía a la zona del parque urbano, mientras que el 60% restante se destinó inicialmente al desarrollo de zonas de residencias (30%), a reserva ambiental urbana (10%) y a un polo industrial y tecnológico (20%).

En la ZEDS 1, Área Residencial de Expansión Urbana, se diferenciaron dos sectores: el sector A, destina-

do a ordenamiento y regularización de las edificaciones existentes que fueron avanzando de manera desregulada y en algunos casos sin seguir la trama urbana. Y el sector B, destinado para el desarrollo de nuevos proyectos de urbanización.

Entre lo proyectado se contempló la vinculación del área por diferentes vías de circulación a la trama urbana existente. Sobre todo, a partir de la extensión de la actual avenida Alberdi, de fundamental importancia por ser una vía rápida y estratégica de circulación del flujo vehicular, pensada también en función de su articulación con la traza del futuro puente Chaco-Corrientes y con la actual Ruta Nacional N° 11. La avenida Alberdi es una de las cuatro avenidas que parten de la plaza central de la ciudad, conformando los ejes que dividen la trama cuadricular en cuatro cuadrantes.

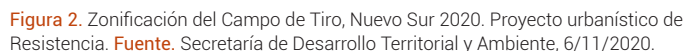
El 21 de diciembre de 2021, el Concejo de la Municipalidad de Resistencia⁹ aprobó una zonificación que había sido promovida como actualización del Código de Planeamiento Urbano y Ambiental de 1979¹⁰. Hasta la actualidad, en general las incompatibilidades se habían resuelto

8. Letra escrita del Plan de Ordenamiento (2015).

9. Intendente Gustavo Martínez (2019-2023).

10. Si bien el Código de Planeamiento Urbano y Ambiental (1979) tuvo modificaciones a lo largo de las últimas décadas, hasta la realizada en 2021 habían sido parciales.

La consolidación de grandes obras de infraestructura en el área, como la planta de tratamiento de líquidos cloacales, la suspensión de la descarga a las lagunas de oxidación (aunque no su reconversión para ocupación del suelo), la autovía de la Ruta Nacional N° 11, el ensanche



A pesar de las planificaciones, el sector sur del AMGR se ha ido con-

solidando con el uso residencial del suelo, densificando y, en ciertos casos, mejorando la urbanización en cuanto a calles y acceso al agua y la energía, no así en su equipamiento público de salud y cuidados integrales, maternidad, educación, movilidad y espacio público. Principalmente, siguen presentando un gran déficit las vías transversales a la avenida y el canal de desagüe a cielo abierto (Soberanía Nacional-Malvinas Argentinas NO a SE), que se materializan en puentes vehiculares que conectan avenidas

principales de la ciudad, alrededor de 11 a lo largo de los 10 km que tiene la avenida en la zona urbana (1 cada 800 m, aproximadamente), lo que repercute en la condicionalidad del transporte público.

Si bien el sector de chacras que se ocupa y parcela a partir de la avenida Soberanía Nacional y hasta el canal Quijano (1.000 metros) se inicia a fines de la década de 1980, consolidándose durante toda la década de 1990, es a fines de 2008

que se otorgan y construyen los primeros lotes y viviendas a continuación del canal Quijano, la segunda línea de chacras desde la avenida Soberanía Nacional y que pertenece al plan sectorial del sector sur.

De acuerdo con el historial de imágenes satelitales de Google Earth y notas de prensa, entre 2016 y 2017 se intensificó la cantidad de construcciones y parcelamientos (complejo informal Las Palmeras en chacra 137, consolidación y extensión del barrio

Emerenciano Sena y MTD San Martín en chacra 213 y 214). Luego, durante la pandemia por covid-19, en 2019 y 2020 se generó una ocupación masiva en la chacra 138, conformando un asentamiento que se dio a conocer como 6 de Septiembre, que se desarrolló a lo largo de toda la chacra, en un ancho de 250 metros. Estas dinámicas se fueron estableciendo en las chacras que unos años después se habilitaron definitivamente con la adjudicación de las tierras.

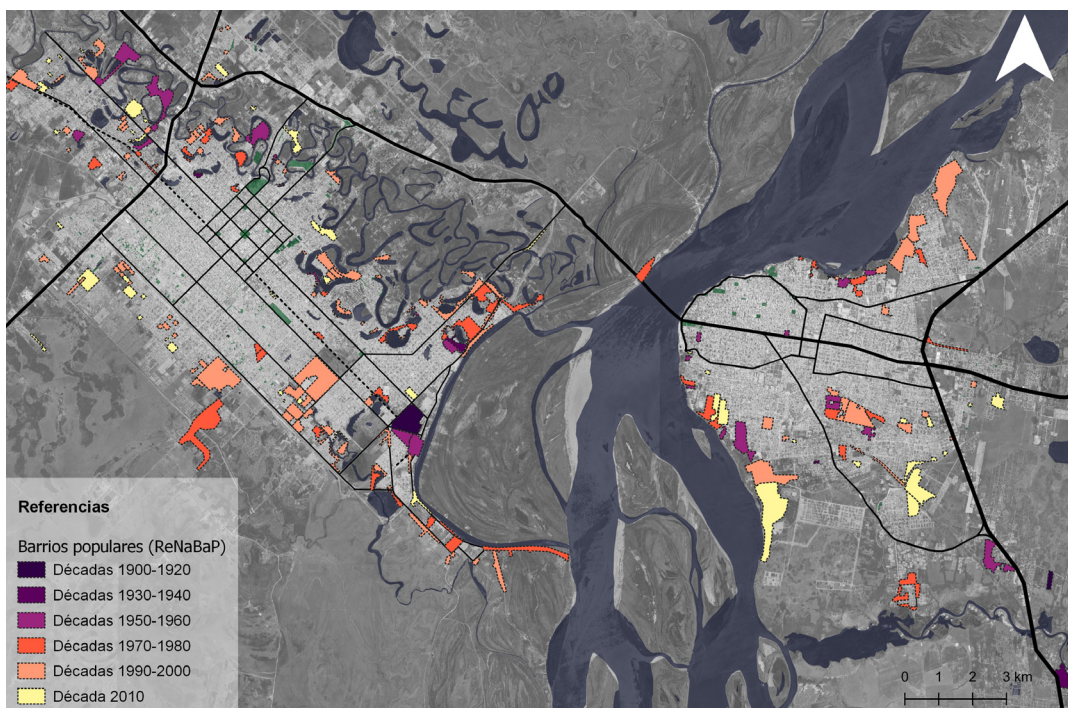


Figura 3. Mapa del Área Metropolitana de Resistencia y Corrientes, con los polígonos de barrios populares registrados en el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) creado por Decreto 358/17. **Fuente.** Elaboración del Arq. Olmedo para la asignatura Gestión y Producción del Hábitat Social con base en el ReNaBaP, actualización de 2022

Paralelamente al Plan Nuevo Sur, el 11 de febrero de 2021 se sancionó la Ley N° 3331-A de creación del Banco Provincial de Tierras de la Provincia del Chaco, que se venía gestionando desde 2009¹¹. En ese momento y con la apertura de la inscripción al Banco de Tierras, se transformó en una respuesta desde el Estado a la situación habitacional crítica de los sectores populares, que produjo una reducción transitoria de las ocupaciones de tierras y otros conflictos relativos al suelo urbano (PELLI ET AL., 2021).

Posteriormente, en 2021 se inició la construcción de viviendas por parte del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) en las chacras 137 y 214, en el marco de la propuesta del plan sectorial Nuevo Sur. En febrero de 2022 se informó oficialmente que consistiría en la construcción de 1.000 viviendas financiadas a través del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación en articulación con el IPDUV, como "parte del proceso de regularización de asentamientos que lleva adelante la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la provincia" (NOTICIAS DEL PARANÁ, 2022).

MAPA DE ACTORES

En la formulación del plan maestro se previó la transformación paulatina de la zona a partir de la siguiente organización: la conformación de una unidad administrativa y ejecu-

tora, regida por la figura jurídica de Sociedad Anónima Estatal, coordinada por un equipo conformado por presidente, vicepresidente, secretario general y un directorio constituido por tres integrantes del gobierno provincial y tres del gobierno municipal. A ello se preveía la suma de un consejo consultivo conformado por representantes de inmobiliarias, desarrolladores, ambientalistas, universidades nacionales (UNNE, UTN, UNCAUS), cámaras de comercio, constructoras y sectores de la sociedad civil.

Si bien sectores por fuera del Estado, el mercado y la academia aparecen mencionados en el plan en términos de ambientalistas y sociedad civil, no se los registra o incluye de modo preciso en la memoria sobre lo proyectado y que hasta el momento tampoco llegó a concretarse. En la narración de uno de los técnicos que participaron de la formulación del plan, la idea de conformación de dicha entidad aparece del siguiente modo: "que esté el Estado provincial y el Estado municipal incorporado ahí dentro de esa unidad de trabajo, de desarrollo. Que tenga una cabeza política, pero que tenga un consejo directivo que sea el que tome las decisiones. Y aparte un consejo asesor con todas las organizaciones... las inmobiliarias, las empresas, la Universidad, el Colegio..." (Informante clave con rol técnico N° 1, comunicación personal, jueves 20 de abril de 2023).

De las entrevistas y la documentación relevada hasta el momento, observamos que no sólo no se conformó la entidad de ejecución más allá de que toda el área se encuentre profundamente transformada (sobre todo en los últimos tres años), sino que tampoco la ejecución del plan se rige por una figura u estructura organizativa específica dentro del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial: "El Plan Nuevo Sur está en ejecución, pero muy a pulmón, con aportes de instituciones del medio sobre todo... Con Vialidad abriendo calles, con Sameep y Secheep tendiendo redes públicas de agua y luz, sobre todo están trabajando en las cinco primeras chacras, donde está asentada mucha gente" (Informante clave con rol técnico N° 2, comunicación personal, 6 de marzo de 2023).

Por otra parte, de un primer relevamiento de información periodística publicada entre 2016 y 2023, período que abarca la segunda etapa de formulación del plan y los inicios de la ejecución, seleccionamos las publicaciones que aluden explícitamente al plan para identificar la presencia y mención de distintos actores alrededor del proceso y ligados

11. "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" (PELLI ET AL., 2021, p. 431).

a qué situaciones o instancias de intervención aparecen vinculados.

Es preciso aclarar que las notas analizadas se corresponden con fuentes oficiales, en algunos casos publicadas en agencias públicas y en otras en medios privados, pero que reproducen informes producidos por áreas de comunicación del gobierno provincial. En un rastreo inicial no se encontraron registros que hagan referencia a la etapa de formulación del plan o al menos que se lo mencione de modo explícito. En cambio, notas periodísticas sobre el Plan Nuevo Sur comienzan a aparecer con mayor frecuencia en medios regionales a partir de 2021, es decir, con la etapa de formulación ya finalizada y en instancias de las primeras tareas en territorio para el proceso de ordenamiento ante ocupaciones que se realizaron entre 2019 y con mayor incidencia desde 2020.

Representantes del Ejecutivo provincial (gobernador, secretaria de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y luego ministra del mismo área), así como equipos técnicos de las subsecretarías de Ordenamiento Territorial, de Articulación Comunitaria y Gestión de Tierras, del Equipo Hábitat, del Banco de Tierras, abogados y agrimensores, aparecen aquí en primer lugar como ejecutantes de acciones que se orientan principalmente en dos direcciones: anuncios –construcción de vivien-

das, relocalización– y relevamiento del lugar en función de censos y contrastación de datos con los registrados en las inscripciones del Banco de Tierras.

En el reconocimiento de los actores sociales intervinientes es notoria la escasa presencia de la ciudadanía, más específicamente de los habitantes de la zona sur de la ciudad, sobre todo en la etapa de formulación del plan. Durante la implementación se registran diferentes tipos de acercamiento desde el equipo técnico territorial en tareas de relevamientos de la zona, provisión de infraestructura (apertura de calles) y provisión mínima de servicios hasta el momento en forma desarticulada entre las distintas reparticiones públicas y público-privadas.

Por fuera de los medios, en el relato de los vecinos, las acciones pasan del discurso oral a la mediación de los soportes burocráticos: “Se nos ríen en la cara, no podemos hablar. Nos muestran un papel con barras y nos dicen que consultemos ahí, que ahí está todo” (Andrea, trabajadora del sector informal que resguarda un lugar censado en el asentamiento 6 de Septiembre, comunicación personal, 10 de marzo de 2023). “Me enteré cuando estaban abriendo las calles, nos mostraban un papel sin sellos” (Verónica, empleada pública, integrante de una familia (Lavia) que habita la zona sur desde hace más de 30 años según su relato. Actual-

mente en proceso de judicialización con el Estado por la situación domini-
nial, comunicación personal, sábado 10 de marzo de 2023).

Pero también dan cuenta de acciones intempestivas: corte de alambrados, delimitación de áreas sin explicación previa. “Ellos ya tienen su proyecto armado (...) Entiendo que la ciudad está saturadísima, también Barranqueras, Vilelas y que vamos a extendernos hacia la zona sur, pero que nos respeten, que nos expliquen” (Verónica, empleada pública, integrante de una familia (Lavia) que habita la zona sur desde hace más de 30 años según su relato. Actualmente en proceso de judicialización con el Estado por la situación domini-
nial, comunicación personal, sábado 10 de marzo de 2023).

Por otra parte, más allá de las instancias formales de articulación y de modo no explícito en los discursos públicos, en los grandes cambios en la configuración del área (proliferación de asentamientos con ocupaciones sumamente precarias por un lado, pero también grandes avances de construcciones consolidadas) emergen preguntas en relación con cómo se sostiene, distribuye y consolida la renta del suelo y también cómo se relacionan en ese plano los diferentes actores intervinientes en un área estratégica para el desarrollo urbano.

Sobre lo impresionante que es el mercado informal de tierras, cómo

venden y compran esos terrenos entre ellos, varias veces... (Informante clave con rol técnico N° 2, comunicación personal, 6 de marzo de 2023).

Consiguen por su lado cada uno, quienes tienen acceso a los políticos, y van arreglando. (Verónica, empleada pública, integrante de una familia (Lavia) que habita la zona sur desde hace más de 30 años según su relato. Actualmente en proceso de judicialización con el Estado por la situación dominial, comunicación personal, sábado 10 de marzo de 2023).

Estoy preocupada, con la presión alta. Estamos haciendo guardia con mi hija porque quieren reubicarla conmigo a una de mis hijas y ella ya es grande, está embarazada y va a tener su propia familia. (Andrea, trabajadora del sector informal que resguarda un lugar censado en el asentamiento 6 de Septiembre, comunicación personal, 10 de marzo de 2023)

Tanto los actores, las posiciones, roles y estrategias son muy diferentes, como también son distintas las situaciones. Funcionarios, técnicos de distintas dependencias encargados de la planificación, ejecución o provisión de infraestructuras propician o en algunos casos sostienen a su pesar la lógica de la planificación tradicional, que señalamos antes desde los trabajos de Robirosa (2014).

Por otro lado, hay diversidad de posiciones entre quienes ya vivían en

esa zona (hace apenas una década casi totalmente desconectada de la trama urbana) y actualmente acuerdan o se oponen al ordenamiento, tal el caso de las distintas posiciones entre una misma familia, por mencionar un ejemplo. A este escenario se agrega el de las ocupaciones y su trama compleja, hasta el momento no abordada en profundidad desde investigaciones locales, al menos no sobre el área estudiada. Si bien hacen falta trabajos específicos al respecto, podemos ver a priori que en las tomas se conjuga un entramado de interacciones explícitas o implícitas entre la especulación sobre la tierra desde diversos operadores que es preciso ir especificando, dilucidando y quienes desposeídos¹² no sólo de bienes materiales, sino también de mínimas posibilidades que permitan una cierta previsión y organización de cuestiones vitales (acceso a salud, educación, tránsito por la ciudad más allá de los lugares ya establecidos, trabajo) ponen en juego hasta la propia vida ante las expectativas del lugar para sí y los suyos.

ALGUNOS EMERGENTES, DESAFÍOS Y PREGUNTAS A MODO DE REFLEXIONES

Nos preguntamos inicialmente si instancias de participación y comunicación, categorías inherentes a toda práctica social, fueron consideradas, cómo y en qué medida, en pos

de indagar en el nivel de involucramiento de la ciudadanía en dicha política pública y de responder en cierta medida a la pregunta: ¿Quiénes y cómo planificaron ese sector estratégico en el desarrollo de la ciudad?

La diversidad de situaciones y de interrelaciones actorales pone en evidencia la complejidad manifiesta en el territorio. Los actores, que llevaron adelante la planificación del sector, desde un enfoque tradicional, principalmente representantes estatales (técnicos, políticos y administrativos), no son los habitantes. Además, lo planificado inicialmente fue variando de forma desordenada y abrupta a partir de la emergencia de desarrollos inmobiliarios formales e informales en la zona y también de al menos dos grandes emplazamientos de asentamientos precarios. Se observan ahí las lógicas que señalamos antes, la ciudadanía que persigue resolver su situación habitacional que se tensiona o articula en forma desigual y a veces hasta violenta con la lógica del mercado encarada por desarrolladores inmobiliarios (ya sea por la venta informal de terrenos como por la construcción de obras).

12. A los fines de simplificar la redacción, usamos el genérico, pero no es un dato menor señalar que los testimonios tanto de una antigua vecina como de una joven que hace poco tiempo se encuentran en la zona, son mujeres, madres y cabezas de familia.

A partir de la aprobación del Plan Nuevo Sur y la sanción de la Ley del Banco Provincial de Tierras, dos instrumentos urbanísticos y jurídicos que se concretaron, entre otras cosas, para ordenar el crecimiento de la ciudad, se generó una situación contraria, se aceleraron las ocupaciones informales de tierras (asentamiento 6 de Septiembre y otros menores) que se adelantaron a la implementación del plan y por ende a la urbanización del sector, lo que implicó que el Estado, mediante la consolidación de estas situaciones, termine modificando tanto la zonificación como los plazos de obra y también posibles articulaciones con otros entes (por ejemplo, programas nacionales de vivienda).

No es menor la existencia de un proceso de planificación y de un estamento del Estado involucrado en el proceso de implementación, y si bien se ha dado cuenta del intercambio con entes locales, las acciones desarrolladas por otros agentes en el territorio vinculados al mercado del suelo informal da cuenta de que aún dista de haberse contemplado todo el abanico de actores locales.

En cuanto al marco normativo, el uso de mecanismos e instrumentos para la implementación de planes sectoriales en figuras como son los convenios urbanísticos saltea procesos de debate y aprobación por consejos locales y carecen de

la normativa legal que obligue y responsabilice su cumplimiento.

En la modalidad administrativa, no se explicita una estrategia de financiamiento precisa que permita concebir un capital para sustentar el desarrollo, con instrumentos como los fideicomisos con inversión público-privada que han sido abordados en otras experiencias en la región, pero también con la posibilidad del acceso más amplio y organizado para que sectores vulnerables puedan acceder a vivienda y que se garantice la distribución para ese uso con algún tipo de relación entre prioridades socioeconómicas y tiempos de otorgamiento.

En este sentido, la constitución de un elemento de administración del suelo como es el Banco de Tierras, que sólo se constituyó en dos provincias del país, CABA en 2008 y La Pampa en 2019, vinculado al plan sectorial del Nuevo Sur, no explicita hasta el momento los márgenes de regulación y transparencia en su gestión. Como tampoco una orientación precisa respecto a necesidades latentes de la población, por ejemplo, en dinámicas para su inscripción, objeto y destino de este, superficies disponibles y articulaciones con programas de vivienda de interés social, entendiendo que se ha anunciado y comunicado que su uso se abocaría a resolver la problemática habitacional del AMGR.

El crecimiento de la zona sur de la ciudad a partir de la Av. Soberanía Nacional presenta todavía condicionantes importantes en su accesibilidad y movilidad; sin embargo, la población se ha asentado y consolidado progresivamente. Las ocupaciones han procurado mantener la matriz tradicional del sector consolidado de la ciudad, en ese devenir que la población ha ido asimilando para concebirse como barrio. Estos procesos han sido producto de un importante número de trabajos de investigación desde distintas disciplinas y de distintos grupos e investigadores independientes, constituyendo un aporte teórico-práctico que debe por lo menos incorporarse como antecedente al abordar la complejidad del territorio local.

Siguiendo a Robirosa (2014), entendemos al proyecto social como un ámbito de aprendizaje para todos los actores, en el que, si bien se pierden algunos elementos de control como el "tiempo político-partidario", entendido como los ciclos de cambio que se dan en los procesos eleccionarios, se permite la apertura al debate, en el que lo político se complejiza. Los métodos participativos en la planificación, o de escucha y de intercambio, de construcción colectiva, cambiaron radicalmente la manera de concebir el territorio. La articulación de saberes muy distintos contribuye a una recuperación sociopolítica de

nuestras sociedades, pero requiere de estrategias apropiadas y sujetos comprometidos y adecuadamente formados para esta tarea.

Finalmente, en su ejecución, durante la comunicación del plan, se mencionó el hecho de la incorporación de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas del sector residencial, articulando con una política social que se viene implementando de forma masiva en el país y que aporta a un importante sector popular vinculado a la construcción, aunque no se conocen cuáles son los mecanismos de acceso, lo que también ocurre en relación con las empresas constructoras que operan en el área.

A partir de lo analizado y teniendo en cuenta que la formulación del plan se vio atravesada por cambios de gestión municipal y de gobierno nacional pero también por la pandemia de covid-19 y que su ejecución aún es incipiente, nos parece pertinente volver sobre las líneas anteriores para abrir la siguiente pregunta: ¿Es posible planificar la ciudad desde una gestión participativa, que tenga en cuenta la diversidad de actores, sus intereses particulares, los entramados jurídicos, políticos y urbanísticos, que supere las formas tradicionales de planificar y de relacionarse entre los distintos actores, ya sea intra-Estado (políticos, técnicos, administrativos) o con los demás actores del merca-

do y comunitarios, que contemple la complejidad de situaciones del territorio, para en definitiva, llegar a ciudades más justas e inclusivas?

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Revista Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, XXXV(136-137).

Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco (2021). Ley N° 3331-A 2021 de creación del Banco Provincial de Tierras de la Provincia del Chaco. *Boletín Oficial*.

Depettris, N. (2021). Una mirada crítica al Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano del "Ex Campo de Tiro" 2015. *Ciclo de Formación Específica del Doctorado de Arq. y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste*.

MDUyT (2015). Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano del "Ex Campo de Tiro" Resistencia, Chaco. Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial, Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco.

Pelli, M. B., Pace, E. y Campos, M. (2021). La gestión del suelo urbano en pandemia. *Acción pública y estrategias de la población en el Área Metropolitana Gran Resistencia* [Actas]. II ENRAP (pp. 421-440). FAU-UNNE.

Robirosa, M. (2014). *Turbulencias y gestión planificada. Principios de planificación participativa social, territorial y organizacional*. Eudeba.

Sudar Klappenbach, L. (2004). La colonia Resistencia como modelo de fundación republicana. *Procedimientos fundacionales y características urbanas*. Cuaderno Urbano, (4), 117-143.

Villamayor, C. (2006). La comunicación como perspectiva y como dimensión de los procesos sociales. Una experiencia de participación en las políticas públicas. *PSA, Formosa*. UNirevista, 1(3).

NOTAS PERIODÍSTICAS

"Asentamiento 6 de septiembre: sus habitantes serán reubicados" (2021). *Alerta Urbana*. <https://alertaurbana.com.ar/nota/22098/asentamiento-6-de-septiembre-sus-habitantes-seran-reubicados>

"Tierra, techo y trabajo. El gobierno presentó el plan para el desarrollo de viviendas en la zona sur de resistencia" (2022). *Chaco.gov.ar*. <https://comunicacion.chaco.gov.ar/gobernacion/noticia/70018/terra-techo-y-trabajo-el-gobierno-presento-el-plan-para-el-desarrollo-de-viviendas-en-la-zona-sur-de-resistencia>

"Chaco: Nuevo Sur Resistencia: Capitanich supervisó la construcción de 1.000 viviendas que

estarán terminadas este año"

(2022). Noticias del Paraná. <http://www.noticiasdelparana.com.ar/NuevaEdicion/2022/02/12/chaco-nuevo-sur-resistencia-capitanich-superviso-la-construccion-de-1-000-viviendas-que-estaran-terminadas-este-ano/>

"Nuevo Sur Resistencia, inician proceso de urbanización en el asentamiento 6 de Septiembre" (2023).

Chaco día por día. <https://www.chacodiapordia.com/2023/02/07/nuevo-sur-resistencia-inician-proceso-de-urbanizacion-en-el-asentamiento-6-de-septiembre/>