

# Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2020

Docencia  
Investigación  
Extensión  
Gestión



DOCENCIA  
INVESTIGACIÓN  
EXTENSIÓN  
GESTIÓN

## Comisión evaluadora

### Dirección General

Decano de la Facultad  
de Arquitectura y Urbanismo  
Dr. Arq. Miguel A. BARRETO

### Dirección Ejecutiva

Secretaria de Investigación  
Dra. Arq. Venettia ROMAGNOLI

### Comité Organizador

Herminia ALÍAS  
Andrea BENÍTEZ  
Anna LANCELLE  
Patricia MARIÑO  
Lucrecia SELUY  
Cecilia DE LUCCHI

### Asistentes - Colaboradores:

Carlos Ariel AYALA CHABAN  
César AUGUSTO

### Coordinación editorial y compilación

Secretaria de Investigación  
Dra. Arq. Venettia ROMAGNOLI

### Diseño y Diagramación

Marcelo BENÍTEZ

### Corrección de texto

Cecilia VALENZUELA

### 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>

María Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa ALCALÁ / Gisela ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ / Abel AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA / Milena María BALBI / Indiana BASTERRA / Claudia Virginia BENEYTO / Gladys Susana BLAZICH / Bárbara Celeste BREA / Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI / René CANESE / Sylvina CASCO / Mónica Inés CESANA BERNASCONI / Daniel CHAO / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA / Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia DELGADO / Patricia Belén DEMUTH MERCADO / Juan Carlos ETULAIN / Claudia FINKELSTEIN / María del Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela Cecilia GAYETZKY de KUNA / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Elcira Claudia GUILLÉN / David KULLOCK / Amalia LUCCA / Sonia Itatí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO / Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Claudio NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISÓN / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO BÁEZ / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑÓNEZ / Liliana RAMIREZ / María Ester RESOAGLI / Laura Liliana ROSSO / Mario SABUGO / Lorena SÁNCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER / Luciana SUDAR KLAPPENBACH / César VALLERJOS TRESSSENS / Luis VERA

---

### ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos. Impreso en Vía Net, Resistencia, Chaco, Argentina. Septiembre de 2017.

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.



## ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN EL AMGR: EL CASO NUEVO LAVALLE, FONTANA, ARGENTINA

**Victoria N. DONNER** (1)  
vndonner@gmail.com

Estudiante avanzada de arquitectura, becaria de pregrado de la SGCyT1 y adscripta en la cátedra Teoría del Diseño y la Gestión Urbana, del IIDVÍ, FAU-UNNE.

### RESUMEN

En el presente artículo se presenta el caso del barrio Nuevo Lavalle (Fontana, Argentina), elaborado como subproducto de una beca de investigación en desarrollo, bajo la hipótesis de que a pesar de presentar similitudes con otros asentamientos informales del AMGR, cuenta con especificidades que lo vuelven un caso atípico. El trabajo se desarrolla estableciendo dichas similitudes y especificidades, a la luz de algunos conceptos que orientaron el análisis.

### PALABRAS CLAVE

Asentamientos precarios; hábitat; relocalización.

### OBJETIVO

Presentar el caso de estudio y reflexiones que recuperan las características que lo hacen un caso atípico, desarrolladas a la luz de conceptos teóricos vinculados con las desigualdades presentes en los asentamientos precarios.

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo trata sobre un barrio de conformación reciente, que constituye un caso de consolidación de un asentamiento informal con algunas particularidades. El barrio en cuestión es Nuevo Lavalle, ubicado en la zona norte de la localidad de Fontana, una de las cuatro integrantes del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), cuyo centro es

Resistencia, capital de la provincia. Fontana actualmente cuenta con más de 32.027 habitantes<sup>2</sup>, y se convirtió durante el último período intercensal en la localidad del AMGR con mayor incremento de la población; así mismo, es la localidad que concentra proporcionalmente una mayor cantidad de población indígena.

La ciudad de Fontana ha experimentado en los últimos años —por su relación simbiótica con Resistencia— un crecimiento exponencial, en el cual los

1. "Hábitat Informal y Programas Habitacionales en AMGR. Análisis de una intervención en un Asentamiento de Fontana, Chaco". Resol N° 1011-19. Directora: María Andrea Benítez.

2. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010).

asentamientos informales o precarios han jugado un papel fundamental, ya que llegaron a comprender, entre 2000-2010, el 30 % de la población de todo el AMGR. La mancha urbana del conglomerado fue expandiéndose hacia la periferia de manera desordenada, sin una planificación urbana preparada para afrontar tal crecimiento, mediante la creación de barrios de viviendas estatales. A la par de estos, fueron creciendo —en número y tamaño— los asentamientos precarios, formados a partir de la imposibilidad de acceder al suelo urbano en la que se vieron grupos de personas y familias, quienes adoptaron la ocupación ilegal de suelos vacantes como estrategia de resolución de su hábitat en la búsqueda de satisfacer necesidades básicas.

Como todo el AMGR, Fontana se caracteriza por su estrecha relación con el río Negro, ubicado sobre el límite ejidal norte, y el complejo sistema de lagunas y humedales (formados a partir de meandros desprendidos del río), que ocupan una superficie equivalente al 24 % de la superficie urbanizada. Sin embargo, al ubicarse al noroeste de Resistencia, comparte con esta la denominada segunda terraza de inundación del río Paraná, cuyas cotas más elevadas reducen los riesgos de inundación por crecida de ríos. Es en este entorno lacustre donde se implanta el B.° Nuevo Lavalle. Se trata de un área fuertemente deficitaria, ubicada en la periferia de la localidad, ocupada bajo "formas jurídicas ilegales" producto de la re-

localización de un grupo de familias que ocuparon un predio en la zona céntrica para satisfacer sus necesidades. El barrio toma forma de enclave por diferencias físicas, sociales y culturales con el resto de la ciudad. El caso fue abordado y estudiado en profundidad en el marco de la elaboración del Trabajo Final de Carrera de la autora, como caso de estudio en el tema de Propuesta de Consolidación del Espacio Público en los Asentamientos Precarios. Como resultado de dicho trabajo, se elaboró de forma participativa una propuesta de intervención para el barrio con centro en el espacio verde público.

El artículo se organiza introduciendo en primera instancia los conceptos tomados como marco de referencia, y luego se presenta la caracterización del caso de estudio, de acuerdo con las distintas dimensiones que lo atraviesan, enlazadas con reflexiones teóricas.

## **DESARROLLO MARCO TEÓRICO**

El análisis está enfocado a partir de la concepción de que las ciudades condensan tres lógicas (la de acumulación del capital, del poder político y de la reproducción humana) que modelan la configuración del espacio urbano y el sistema de diferencias en la disposición espacial de las actividades urbanas. (Benítez, 2014, p. 101). Tal como describe Benítez, una de las expresiones más visibles es la segregación socioespacial, es decir, la identificación de

áreas homogéneas en su interior y heterogéneas entre sí, por concentración espacial de grupos sociales específicos, que se configura en torno a cuestiones estructurales vinculadas con la pobreza, geográficas, étnicas, de seguridad y simbólicas, visibles en la exclusión social procedente de la estigmatización. "Los procesos de segregación generan fragmentación entre las áreas, y en la medida que la exclusión social se cristaliza en procesos de aislamiento de los sectores de menores ingresos, los efectos de territorialización de la desigualdad se recrudecen" (Benítez, 2014). En esos procesos, es fundamental el rol del Estado que, por acción o por omisión, incide en la construcción de estas porciones de territorio, donde la desarticulación en la planificación es moneda corriente. "En muchas ocasiones son las mismas instituciones estatales las que vulneran con sus prácticas el ejercicio de la ciudadanía de colectivos sociales específicos, pero numerosos —mujeres, ancianos, originarios, etc.— es decir, el mismo Estado es un obstáculo a la integración social que la noción de ciudadanía implica".

En el seno de la dinámica interacción de esas tres lógicas en la ciudad, los asentamientos precarios o informales constituyen una de las diferentes estrategias de resolución del hábitat desplegadas por los estratos sociales más pobres en la ciudad que no pueden acceder a la resolución de sus condiciones de hábitat a través del mercado, y se movilizan para



construir una interlocución con el Estado, y otros agentes del campo urbano, para resolver sus condiciones de hábitat y supervivencia (Benítez, 2018). Su principal rasgo es la organización de los colectivos sociales que producen la ocupación de tierra. Las condiciones de estos hogares son una de las expresiones más críticas de la pobreza y la marginación urbanas, por supuesto junto a la de aquellos hogares que, también siendo pobres, directamente no disponen de vivienda alguna y viven allegados con otros hogares o, peor aún, habitan directamente en la calle (Barreto, 2010). Si bien es cierto que los "asentamientos" son configuraciones socio-espaciales generalmente bien definidas, por los límites de los terrenos y porque en ellos convergen los peores indicadores de exclusión social, se ha podido observar que en muchos casos — como los del Gran Resistencia— no existen límites contundentes entre estos enclaves marginados y las condiciones de vida de los hogares que viven en el entorno circundante de estas áreas, en la medida en que ellos también en muchos casos son afectados por procesos de desinversión pública y privada, de desvalorización y de exclusión económica, social y cultural, que dan como resultado la conformación de áreas urbanas más amplias, que presentan grados variables de precariedad del hábitat y de condiciones de vida, que requieren ser observadas con detenimiento a la hora de definir una intervención integral y no "focalizada". Por ello, y dado el nivel de desarticulación y

sectorialidad que pueden alcanzar las intervenciones llevadas a cabo en asentamientos precarios, Barreto y otros (2014) proponen la definición de "áreas urbanas deficitarias críticas" como unidades territoriales de interpretación e intervención integral mediante acciones multidimensionales de distintas escalas, para el logro de situaciones básicas, permanentes y progresivas.

Se introduce también el concepto de Hábitat Digno como meta de intervención de una política integral de estas áreas para lograr la integración social. Según describe Barreto (2010), este concepto incluye la vivienda digna, pero la engloba junto a otros factores que en conjunto hacen un mínimo deseable nivel de calidad de vida de los hogares. Esto incluye las condiciones habitacionales, condiciones para el ámbito barrial, su relación con la ciudad y los diversos factores que hacen a la integración de estos hogares a la sociedad: la tenencia segura de la vivienda, el acceso al trabajo decente y los recursos económicos necesarios para la reproducción adecuada de la vida, las protecciones sociales para acceder a la salud, la educación, la participación en la vida social y política, la identidad social positiva y las posibilidades de disfrutar del ocio y la cultura, etc., que es necesario que queden lo más específicamente posible como metas para el diseño de las soluciones de los proyectos integrales que se elaboren para la intervención de dichas áreas.

Desde la perspectiva que busca destacar el artículo, el hábitat comprende un abanico de aspectos que exceden el objeto "casa", y para su comprensión integral es clave considerar las múltiples dimensiones que condensa.

## **DIMENSIÓN JURÍDICO-POLÍTICA**

El caso de estudio aborda un barrio de conformación reciente, Nuevo Lavalle, que constituye un caso de consolidación de un asentamiento informal con algunas particularidades. Se ubica en la zona norte del ejido municipal de Fontana. Se sitúa dentro del sistema lacustre del río Negro, en un sector de gran presencia de lagunas y humedales rodeado casi completamente por la laguna Boquita, por lo que se encuentra comprendido en la zona de Riesgo hídrico de Restricción Severa (APA).

Se trata de un asentamiento informal, un área fuertemente deficitaria, existente en la periferia de la ciudad de Fontana, ocupada bajo "formas jurídicas ilegales" (producto de la relocalización de familias de hogares de bajos recursos que ocuparon un predio en el centro de Fontana) con la finalidad de satisfacer sus necesidades habitacionales básicas mediante la construcción o autoconstrucción de viviendas precarias, y conformaron un barrio con forma de enclave "por diferencias físicas, sociales o culturales del resto de la ciudad" (Barreto, 2010, p. 166). El "Nuevo Lavalle" se constituye en dicho emplazamiento como resultado de un proceso de

relocalización, llevado a cabo por el municipio en junio de 2018, enmarcado en la dinámica de regularización de asentamientos informales en tierras privadas y públicas que se produjo en nuestro país a partir del año 2003, con el comienzo de la etapa neodesarrollista nacional (Barreto, y otros, 2014). Sin embargo, la intervención se orientó a no consolidar el asentamiento en su lugar original, una parcela céntrica (Ch. 44, Mz 105, B.° Banderas Argentinas, destinada a la construcción de una plaza barrial), sino a su reubicación en un predio distinto donde pudieran vivir en condiciones menos precarias<sup>3</sup>.

La empresa DICON SRL, como propietaria original de la parcela 22, ofrece en donación al municipio en febrero de 2018 una porción de esta (de casi 30.000 m<sup>2</sup>) como reserva urbana, "a los efectos del mejoramiento urbano de la zona del inmueble, para posteriormente estudiar la posibilidad de realizar alguna inversión"; que el municipio acepta en junio de 2018 con la manifiesta intención del intendente de dotar la zona de redes de infraestructura. Disponiendo de dicha tierra como reserva urbana, la tratativa con las familias que relocalizar permite que ellos "elijan" trasladarse a esa ubicación y descarten la opción de

asentarse más lejos del centro, en el B.° San Pablo.

La exigencia de los pobladores relocalizados consiguió establecer acuerdos para atender las diversas dimensiones del problema mediante la intervención de otros organismos, estableciendo estos como condiciones para aceptar la relocalización. Como parte de dicho acuerdo, y para lograr que el traslado fuera de manera ordenada, el municipio se encargó de la apertura de calles, mensura, el pase sobre la laguna, la conexión de agua y luz y viviendas, para lo cual se efectuaron las siguientes acciones:

- La Dirección de Arquitectura y Urbanismo de la Municipalidad de Fontana elaboró un proyecto de ordenamiento territorial "Relocalización familias Mz105 Ch44 B.° Banderas Argentinas" en 2018;
- Se acordó con Vialidad Provincial el proyecto y construcción de un terraplén en la proyección de la Av. Lavalle (de ahí el nombre del barrio);
- Se acordó con el CeViPoH (Centro de la Vivienda Popular y el Hábitat) la provisión de viviendas mediante la ejecución de un Plan Piloto de Servicios de Techo, que benefició en primera instancia a cuatro de las familias relocalizadas.

Frecuentemente, los asentamientos informales se caracterizan por iniciar con la ocupación de terrenos privados en desuso realizada mediante la subdivisión de los terrenos ocupados con tendencia a una organización territorial regular (Benítez, 2018). En el caso de estudio, sin embargo, aunque el ba-

rrio presenta dichas características, los procesos ocurrieron de manera distinta. En una primera instancia, los pobladores se asentaron en un terreno municipal "ocioso", destinado como espacio verde del B.° Banderas Argentinas. Posteriormente, con la relocalización, nuevamente ocuparon un terreno ocioso de previo dominio privado donado al municipio, donde la subdivisión existe, pero no "rudimentariamente" por la organización de los ocupantes, sino por la ejecución del proyecto de ordenamiento realizado por el municipio. Al "crearse" el asentamiento a partir de una intervención estatal, están presentes desde el principio características de ordenamiento territorial, como manzanas y parcelas demarcadas con dimensiones similares, lo que aunado con el deseo de los pobladores de diferenciarse de la imagen tradicional de "villa miseria" y quitarse los estigmas vinculados con la informalidad (Benítez, 2018) facilitan realizar posteriormente otras intervenciones de regularización física.

Por otro lado, y de acuerdo con Barreto (2018), es frecuente la reducción del problema habitacional a la dimensión jurídica del suelo, a resolver la ilegalidad de la ocupación —cuyo motor reside en diversos motivos—. El problema de dicho proceder reside en que, por un lado, se prioriza la resolución de casos en los cuales el conflicto del suelo adquiere relevancia y, por otro, la resolución transitoria del conflicto jurídico mediante interminables procesos atenúa el problema del hábitat y deja desatendidas y sin resolver otras dimensiones que lo

3. En entrevista con el director del área de Arquitectura de la municipalidad de Fontana, explicó que lo ideal hubiera sido llevar primero "la infraestructura, la condición vial, la apertura de calles y demás" como mejoras sustanciales para la calidad de vida.



componen (de igual o mayor gravedad). Dado que el asentamiento estudiado surge de la relocalización de las familias, la dimensión jurídica del problema recibe una respuesta temprana (previa a la conformación del barrio), porque al ser donado el predio se transfiere de propiedad privada a municipal sin procesos de expropiación. Al efectuarse el traslado de las familias, el trámite de regularización dominial había sido iniciado, aunque aún no resuelto. Las circunstancias permiten suponer que fue positiva la dedicación del gobierno local en resolver el aspecto jurídico en un primer momento, aunque sería erróneo reducir la precariedad habitacional del caso a esta única dimensión.

Así mismo, cuando el problema no es reducido al aspecto jurídico, es frecuente que las intervenciones en asentamientos informales por parte de programas habitacionales se ciñan al polígono definido por la situación irregular del dominio de las tierras ocupadas (Barreto, y otros, 2014), lo que en el caso de estudio se refleja en que las intervenciones de mayor envergadura se realizaron dentro del predio donado para la creación del barrio (los servicios de techo realizados por el CeViPoH en materia de viviendas). Aun así, se realizaron intervenciones de regularización urbanística por fuera de este polígono (por ejemplo, el terraplén construido por vialidad provincial, el proyecto y conexión de energía eléctrica y alumbrado público por parte de Secheep). Otros aspectos como el mejoramiento básico de espacios urbanos, aspec-

tos sociales relacionados con capacitaciones, entre otros, no han sido abordados hasta el día de la fecha.

Las combinaciones posibles de actores y factores relacionados entre sí tornan muy específica tanto la situación problemática como su reversión, porque al estar relacionados entre ellos de diferentes maneras, requieren siempre ser abordados lo más integralmente posible, dado que se inciden mutuamente. Por el contrario, cuanto más sectorial sea el abordaje, más probabilidad existe de que la intervención resulte ineficaz para modificar el problema en su conjunto y, por ende, contribuya a la reproducción de estas condiciones (Barreto M. Á., 2010). En ese sentido, se puede suponer que la intervención realizada en el B.° Nuevo no es eficaz: el conjunto de características a las que respondía la situación original (en la Mz. 105 del B.° Banderas Argentinas), tanto en lo ilegal de la ocupación como en la precariedad de las viviendas y la imposibilidad de acceder a las infraestructuras básicas, se reitera al ser trasladados. Todo esto, agravado por la "pérdida" del aspecto positivo que tenía para los habitantes "residir" en una zona céntrica: la cercanía y el acceso a equipamientos urbanos. La relocalización sin garantizar las condiciones necesarias para un hábitat más digno contribuye a reproducir las condiciones de precariedad habitacional. De la misma manera, la relocalización por parte del municipio y el acuerdo con el CeViPoH para la dotación de viviendas no soluciona el problema habitacional ni

garantiza un retroceso en los procesos de exclusión y marginación social y urbana. Además, no hay respuestas para cuestiones urbanas.

Es positivo que al intervenir la situación habitacional de los asentamientos se resuelvan aspectos más allá de lo jurídico (relacionados con la tenencia del suelo). Aun así, en el caso de estudio las intervenciones realizadas "no implicaron una transformación sustancial en la calidad del hábitat precario (...) debido a la sectorialidad de las políticas implementadas" (Barreto, Abilgaard, Cazorla, Cerno, & Puntel, 2018, p. 252).

## **DIMENSIÓN SOCIAL**

La población del B.° Nuevo Lavalle fue variando con el correr del tiempo. En junio de 2018, en una primera instancia, el barrio estaba integrado por las 40 familias originalmente relocalizadas; menos de un año después la población del barrio había crecido en un 75 %: para abril de 2019 la totalidad de la población comprendía 70 familias, y según los relevamientos realizados, de los 180 habitantes del B.° Nuevo Lavalle, el grupo originalmente relocalizado solo representa el 54 %. El porcentaje restante afirmó provenir de otros barrios, entre los que se destaca el Cacique Pelayo, y otras provincias. En agosto de 2019 se produjo un incremento repentino y masivo al incorporarse treinta familias nuevas, aunque se asentaron perimetralmente al barrio consolidado según el proyecto de ordenamiento, en condiciones todavía más precarias y sin ningún ordenamiento.

La población del barrio constituye una comunidad de etnia qom, que se autopercebe como tal en el 90 % de los casos; mayoritariamente masculina, siendo hombres el 52 % de los pobladores, y predominantemente joven, comprendiéndose en un rango etario que va desde los 0 a los 59 años. Del análisis comparativo de las pirámides poblacionales de Fontana y del B.º Nuevo Lavalle surge que ambas son regresivas; sin embargo, existen diferencias en determinados grupos etarios. Mientras que, en la primera, el mayor grupo corresponde al rango de 10 a 19 años, en el caso de estudio existe una cantidad significativa de niños de entre los 0 y 9 años. El otro grupo etario más numeroso corresponde a los 20-24 años —contrariamente a la tendencia de la localidad donde el grupo es reducido en comparación—, quienes conforman las jóvenes familias en período de construcción. Tal como describe Benítez (2010), estas en general están conformadas por parejas jóvenes, padres y hasta cinco hijos, aunque se ha registrado en este caso un elevado número de madres solteras. Las uniones son de hecho, es decir, no formalizadas ante la ley civil o religiosa.

Respecto de la educación formal, entre los jefes de hogar predomina la instrucción primaria, mientras que los hijos asisten a instituciones educativas públicas más "cercanas" (Barreto, y otros, 2014), principal-

mente al Jardín de Infantes N.º 202, la Escuela Primaria EEP N.º 1076 y la Escuela Secundaria EES N.º 176. Benítez (2010) sostiene que lo que se observa con mayor frecuencia en asentamientos, incluido el caso de estudio, es la escasa mención de la escolaridad obtenida. "Ante la pregunta sobre el grado de educación formal alcanzada —primario, secundario o terciario—, la mayoría refiere no haber terminado la secundaria, aunque desearía continuarla si pudiera obtener un apoyo económico". En efecto, de la población encuestada en edad escolar (o que la haya superado), el 37 % afirma no haber terminado la primaria, mientras que otro 22 % abandonó los estudios durante la secundaria. Esto evidencia un nivel de abandono de escolaridad que alcanza a más de la mitad de la población del barrio.

De todas formas, todo aquello que los capacita para "desarrollar alguna actividad que les permita sobrevivir" es entendido como educación (Benítez & Quintana, 2010), y en ese sentido se recibieron las capacitaciones realizadas por el CeViPoH durante la construcción de los distintos servicios de techo.

El lunes que viene estamos por empezar la capacitación, en principio, con el quebracho colorado, pero vamos a hacer una de eucalipto y otra de palma de espinillo con techo de chapa y con techo de tejas (...). Vienen uno de cada una de las localidades del interior [oficiales] para capacitarse, porque después tenemos un acuerdo que se van a hacer en distintos puntos del interior.<sup>4</sup>

La relación entre actividad productiva y residencia se da de forma particular en el caso: no son las industrias las que promueven la localización de viviendas para los trabajadores (Barreto, y otros, 2014), sino que la producción de las viviendas (mediante los servicios de techo) es la que reactiva la producción y activa la economía local.

Respecto al perfil socioeconómico, de acuerdo con Barreto (2014) y Benítez (2018), los asentamientos informales (incluido el caso de estudio) están habitados por familias constituidas por asalariados de baja calificación, cuentapropistas de oficios pocos calificados, de trabajos esporádicos y changas, y también jubilados, pensionados y destinatarios de planes sociales, que tienen ingresos bajos y que en muchos casos también los complementan con actividades comerciales de pequeña escala y de servicios informales. Tal es el caso en el B.º Nuevo Lavalle, donde se comprobó que más de la mitad de la población (alrededor del 60 %) realizan habitualmente trabajos informales, esporádicos, changas; se destaca la construcción como actividad ejercida casi exclusivamente por hombres, mientras que en la cooperativa (la principal actividad del barrio) las mujeres juegan un papel central.

De la población restante, autodefinida como "desocupados", se destaca el rol de las amas de casa, que desempeñan el 36 %, y dado que las familias se conforman a una edad temprana, la inserción laboral femenina

---

4. Según describió un integrante del CeViPoH en entrevista con el equipo, respecto de la intervención con el Servicio de Techo.





se encuentra supeditada a las tareas de reproducción doméstica (Benítez & Quintana, 2010). Esto afecta el capital social que las mujeres tienen, la posibilidad de construir, el cual queda circunscripto a lo que pueden obtener en el asentamiento y alrededores.

En otros aspectos, es un caso "típico" (Barreto, y otros, 2014): no tienen muchos problemas de seguridad, como no tienen alto recambio de población, los vecinos tienen mucho reconocimiento y solidaridad. La relación público-privada está muy interpenetrada y los usos se mezclan. Tienen circulación fluida de peatones, bicicletas y motos, niños jugando y personas reunidas, música a alto volumen, etc. Una mala calidad ambiental por múltiples basurales, falta de limpieza y de desagües adecuados.

## DIMENSIÓN FÍSICA

A partir del estudio de múltiples definiciones de asentamientos precarios es posible reconocer aquellos atributos comúnmente identificados en estos (Barreto, Abilgaard, Cazorla, Cerno, & Puntel, 2018), que también se presentan en el caso de estudio, entre los cuales se cuentan:

1. "Falta de servicios básicos (saneamiento y de fuentes de agua potable, recolección de residuos, suministro de electricidad, vías de circulación adecuadas, alumbrado público y drenaje pluvial)". Particularmente en referencia a las vías de circulación, es común la mala conexión con la ciudad por disponer pocas vías de articulación con la estructura vial urbana, en

malas condiciones de circulación y con insuficiente equipamiento (Barreto y otros, 2014). Tal es el caso de la Av. San Martín, la única vía de articulación directa del barrio con la estructura urbana, aunque no la única: existe una senda que rodea el barrio Querini y se encuentra todavía en peores condiciones de circulación. Dicha "avenida" se encuentra en malas condiciones de circulación debido a que el enripiado no recibe mantenimiento suficiente, sus dimensiones no son regulares ni su superficie es continua o plana, no tiene elementos de accesibilidad ni seguridad: veredas, cruces, rampas, señalética, iluminación, y coincide con el trazado del electroducto, cuyos pilares obligan a desviar el recorrido en reiteradas oportunidades.

A su vez, al confluir con la proyección de la Av. Lavalle, esta vía se bifurca conformando el acceso al B.º Nuevo Lavalle, que cruza la laguna Boquita en forma de terraplén. Su materialización (tierra compactada, pero sin contención y con enripiado) constituye uno de los principales factores de precariedad: por acción de los agentes atmosféricos y el mismo uso, tanto la tierra como el ripio se van "lavando", perdiendo la forma y ancho útil progresivamente, lo que sin un mantenimiento periódico se vuelve peligroso<sup>5</sup>. De los 6 m de ancho útil establecidos por proyecto, al paso de un año se constató una reducción a 4,40 m, situación que empeora con abundantes precipitaciones, según afirman los pobladores. Previamente a la construcción del terraplén, el único acceso al barrio

lo constituía un angosto sendero de tierra, con escasa intervención urbana y rodeado de abundante vegetación, que bordea la laguna Querini y se extiende por 2,3 km hasta empalmar con la Av. 25 de Mayo (al 3000 aproximadamente), donde recibe el nombre de La Pampa Norte. El recorrido del acceso original triplica la longitud del acceso por Av. San Martín.

La infraestructura del barrio es en general precaria: todas las vías son de tierra, y en algunos sectores son apenas caminos; el desagüe pluvial se materializa en zanjas irregulares y discontinuas, que por falta de mantenimiento también pierden la profundidad necesaria para funcionar, o, por el contrario, sus dimensiones son tales que interrumpen la continuidad de las vías; el acceso peato-vehicular a cada lote se realiza por puentes precarios hechos con tablas, chapas y similares dispuestos para trasponer dichas zanjas.

La provisión de agua potable es informal, materializada con mangueras apenas enterradas; las conexiones eléctricas son precarias e insuficientes, a pesar de que Secheep proyectó y ejecutó la conexión para el barrio y el alumbrado público. No cuentan con red cloacal, utilizan pozos negros autoconstruidos donde no siempre se consigue la hermeticidad (no garantizan condiciones sanitarias).

---

5. Múltiples testimonios de los pobladores dan cuenta del riesgo que representa para ellos la precariedad material del terraplén.

2. "Viviendas precarias e ilegales (no cumplen con los requisitos mínimos de las normas de construcción, construidas con materiales precarios)". De acuerdo con Barreto (2010), es característica común de los asentamientos que las familias se asienten con construcciones muy precarias de rápida ejecución, pero con una planificación tal que tome en cuenta la situación del dominio de la parcela (para contrarrestar desalojos) y con una subdivisión de terrenos más similar al resto de la ciudad, con vistas a su futura regularización.

En el caso de estudio, la precariedad de las viviendas es la regla general. El análisis a partir de la determinación de tres categorías de acuerdo con la materialidad de cada vivienda evidenció un claro predominio de viviendas nivel 2: el 51,4 % se materializan con chapas, cartones y tablas de madera. El nivel 1 comprende las viviendas más precarias, materializadas con palos, cartón y lona, mientras que el nivel 3 agrupa las más consolidadas, construidas (aunque sea parcialmente) con mampostería; a estas categorías corresponden el 31,4 % y el 14,2 % de las viviendas, respectivamente.

Hasta fines de los 60, la construcción de viviendas estuvo promovida principalmente por el Estado, mediante un sistema de créditos individuales para la construcción de viviendas con prototipos preestablecidos, principalmente destinados a gremios de trabajadores (Barreto y otros, 2014). Sin embargo, el caso presenta la par-

ticularidad de que, aunque la construcción de viviendas también fue promovida por el Estado (municipio de Fontana), no se realizó a través de créditos (que tienden a estar dirigidos a sectores sociales con determinado nivel de ingresos), sino con la implementación del plan piloto del servicio de techo (destinado específicamente a pobladores del barrio).

El servicio de techo es un programa orientado a dar una respuesta alternativa al problema habitacional; un sistema modular que, a partir de la construcción rápida y económica de la estructura de fundación a cubierta, permite un crecimiento en superficie y un completamiento en el tiempo. Recupera tecnologías y técnicas constructivas tradicionales de la zona (haciendo una analogía de las construcciones originarias), orientado a la utilización de materiales autóctonos. La facilidad en la transferencia de conocimiento que lo caracteriza posibilita la aplicación del sistema en diversos lugares (barrios, municipios, áreas rurales), siendo los habitantes los propios constructores apuntando a la reactivación de las microeconomías locales.

El plan piloto consistió en la construcción de cuatro servicios de techo (que beneficiaron a cuatro de las familias) con tres tecnologías distintas (como estructura de quebracho colorado y cubierta de tejuelas), elaboradas conceptualmente a partir de la recuperación de pautas tipológicas de los pueblos originarios, con estructura

puntual y techo primero, permitiendo que los beneficiarios realicen el completamiento progresivamente, sujeto a la disponibilidad de recursos. Si bien dicha intervención constituye un primer paso para revertir las condiciones de precariedad relacionadas con la vivienda, al ser un plan piloto logró alcanzar únicamente al 6 % de la población.

3. "Hacinamiento y alta densidad (disponibilidad de poco espacio por habitante, cohabitación de hogares en una misma vivienda o número alto de personas por habitación)". Un análisis de las dimensiones estimativas de cada vivienda en el caso de estudio permitió conocer que el 53 % (31 viviendas) cuentan con una superficie de entre 6 a 10 m<sup>2</sup>. Así mismo, el 63 % de las viviendas que conforman el barrio "consolidado" albergan familias en condiciones de hacinamiento, siendo el peor de los casos una familia de ocho personas, entre adultos y niños de distintas edades, que conviven en un espacio de 10 m<sup>2</sup> (1,25 m<sup>2</sup> por persona).

4. "Condiciones de vidas insalubres y peligrosas (originadas por desagües abiertos, falta de vías de circulación, estructuras precarias, vertidos incontrolados de residuos, ambientes contaminados, viviendas construidas en lugares peligrosos o en terrenos no aptos)". Tanto en el caso de estudio como en el área circundante no existe tendido de redes cloacales; en su lugar la eliminación de aguas domésticas se realiza mediante el vertido en zanjas a cielo abierto o en pozos



negros, mayormente autoconstruidos sin el cierre hermético necesario. Al respecto, uno de los vecinos comenta: "Muchos no tienen nada arriba del pozo, hacen sus necesidades ahí no más y eso va hasta abajo, dense una idea de cuando llueve rebalsa todo y vuelan las moscas y se te ponen arriba del plato o el pan". Si bien las letrinas son externas a las viviendas, particularmente en el B.º Nuevo Lavalle, se constató el uso compartido por varias familias, razón por la que en general se ubican sobre o cerca de la línea medianera entre parcelas.

El acceso al sector se limita a una única vía (Av. San Martín), una calle de ripio de dimensiones variables y no reglamentarias, que se desarrolla por debajo del tendido del electroducto cuyos postes obstaculizan el recorrido en determinados sectores, pero que carece de alumbrado en sus 2 km de extensión. El terraplén de acceso al barrio va progresivamente reducido su ancho útil tanto por efecto de los agentes atmosféricos como del escaso mantenimiento, lo que, sumado a las características del suelo, se torna peligroso. Múltiples testimonios de los pobladores dan cuenta del riesgo que representa para ellos la precariedad material del terraplén: "Una vez me caí ahí y me quebré el brazo. La primera semana que nos cambiaron acá porque era imposible salir por ahí", afirmaba la referente barrial, en entrevista con el equipo. Además de la precariedad de las viviendas ya mencionada, las estructuras que permiten el acceso peatonal a ellas

desde la calle se constituyen en pasos peatonales precarios, muchas veces materializados con pallets, maderas sueltas, chapas oxidadas y otros similares que permitan traspasar las zanjas, sin mucha seguridad.

A escasos metros de donde se ubican las viviendas se extiende el tendido del electroducto que conecta los centros de distribución N.º 5 y N.º 17. Su proximidad a zonas residenciales sin respetar las restricciones mínimas es un factor de riesgo para la salud de los pobladores. A su vez, la gran cantidad de basurales dentro del barrio y en los alrededores es una gran fuente de contaminación del suelo y del agua, además de visual.

5. "Tenencia insegura e ilegalidad (falta de documentación formal que otorgue derecho de tenencia de las viviendas a los ocupantes, incumplimiento con los planes de uso del suelo)". De acuerdo con el plano de zonificación de distritos de uso, la zona donde se ubica el barrio está destinada a áreas residenciales RQ – Residencial quinta.

6. "Pobreza y exclusión social (bajos ingresos o como falta de capacidades, limita el desarrollo humano y social. Son áreas de exclusión social, a menudo percibidas como peligrosas por el resto de la sociedad, con altos niveles de delincuencia y otros factores de fragmentación social asociados a ciertos grupos vulnerables de población, inmigrantes recientes, desplazados internos o minorías étni-

cas)". El análisis realizado demuestra que el barrio, debido a la lejanía a los distintos equipamientos desperdigados por el municipio, se encuentra por fuera del área de influencia de estos. Tal como sucede con el general de los asentamientos, cuentan con una pequeña cancha tipo potrero. Así mismo, se encuentra excluido del área de servida de los tendidos urbanos formales (red cloacal, red de agua, red eléctrica, alumbrado público, red de transportes).

## REFLEXIONES FINALES

A través de las distintas variables analizadas se puede observar que el caso de estudio presenta características que son comunes a los asentamientos precarios en general; sin embargo, son aquellos atributos particulares los que motivan la investigación focalizada en el presente caso.

La conformación de los asentamientos, entendida a la luz de los conceptos adoptados, parte de la ocupación de tierras ociosas de manera masiva y organizada por grupos de familias, y dado que ante tales situaciones la respuesta menos acuñada desde el órgano estatal es la relocalización, resulta interesante el análisis de un asentamiento "creado" a partir de una intervención estatal. Así, están presentes desde el principio características de ordenamiento territorial como manzanas y parcelas demarcadas con dimensiones similares, lo que aunado con el deseo de los pobladores de diferenciarse de la

imagen tradicional de "villa miseria" y quitarse los estigmas vinculados con la informalidad (Benítez, 2018), facilita realizar posteriormente otras intervenciones de regularización física.

Como objeto de análisis, resulta interesante también observar la interacción entre las distintas lógicas de producción del suelo (mercado-estado) en el "intercambio de favores" constituido en la donación al municipio de una porción de terreno privado como reserva urbana "a cambio" de que este dote al sector de infraestructuras y servicios. Esto permite suponer una eventual elevación del valor del suelo, lo que haría más atractivo el sector para futuras intervenciones por otros agentes, pero que podría implicar mayores desigualdades a los actuales (y futuros) residentes de asentamientos en la zona. Disponiendo de dicha tierra como reserva urbana, otra particularidad surgida de la relocalización radica en la posibilidad dada a las familias trasladadas de "elegir" el lugar de destino y descartar la primera opción ofrecida a ellos (el B.º San Pablo), cuya ubicación aún más distante del área céntrica que el B.º Nuevo Lavalle permite suponer dificultades añadidas a la precariedad en la que actualmente viven respecto del acceso a equipamientos, infraestructuras y servicios varios.

---

6. Para el análisis se considera como "adultos" a todo poblador mayor de veinte años.

En este caso, tal como sucede en los asentamientos precarios en general, la inserción educativa y la inserción laboral constituyen un ámbito de tensión que realimenta la frustración: al no formarse les es más difícil conseguir un empleo, por lo que la mayoría de quienes trabajan lo hacen en un ámbito informal; pero al mismo tiempo, no tienen garantizadas las condiciones básicas para estudiar, por lo que es tan alto el grado de deserción (Benítez & Quintana, 2010). De la población adulta<sup>6</sup> relevada se perfila que un 14 % dejó incompleta la primaria y un 22 %, la secundaria, reiteradas veces a causa de la necesidad de empezar a trabajar, lo que se traduce en que el 60 % realiza trabajos de manera informal (construcción, cooperativa y changas (Benítez & Quintana, 2010), mientras que el 40 % restante se encuentra "desocupado" (principalmente mujeres, que se dedican al servicio doméstico y otras actividades de reproducción social por las que no reciben una remuneración). Las changas y trabajos esporádicos representan la ocupación del 24 % de los pobladores del barrio, mientras que el 36 % se autopercibe como "ama de casa". Las condiciones de estos hogares son una de las expresiones más críticas de la pobreza y marginación urbana (Barreto, 2010).

Resulta positivo que al intervenir la situación habitacional de los asentamientos se resuelvan aspectos más allá de lo jurídico (relacionado con la tenencia del suelo). Aun así, en el caso de estudio las intervenciones

realizadas "no implicaron una transformación sustancial en la calidad del hábitat precario (...) debido a la sectorialidad de las políticas implementadas" (Barreto, Abilgaard, Cazorla, Cerno, & Puntel, 2018). Aunque desde el inicio de la intervención se lograron acuerdos que permitieron actuar sobre distintas dimensiones, ello no implica resultados eficaces. La relocalización sin garantizar las condiciones necesarias para un hábitat más digno contribuye a reproducir las condiciones de precariedad habitacional. De la misma manera, el acuerdo con el CeViPoH para la dotación de viviendas no soluciona el problema habitacional ni garantiza un retroceso en los procesos de exclusión y marginación social y urbana. Además, no hay respuestas para cuestiones urbanas. El caso es significativo, sus especificidades ameritan que siga siendo estudiado para aportar a su integración física y social plena.

## REFERENCIAS

- APA (s. f.). Resol. 121/14 y 303/17.
- BARRETO, M. Á. (2010). El "Hábitat Digno" como meta de una política integral de Áreas Urbanas Deficitarias Críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI*, 25(69).
- BARRETO, M. Á.; ABILGAARD, E. R.; CAZORLA, M. V.; CERNO, L. & PUNTEL, M. L. (2018). Capítulo 7: Villas y asentamientos del Gran Resistencia. En M. C. Cravino, *La ciudad re-negada: aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve*



*ciudades argentinas* (págs. 227-270).

Los Polvorines, Argentina: Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento.

**BARRETO, M. Á.; ALCALÁ, L.; BENÍTEZ, M. A.; FERNÁNDEZ, M. E.; GIRÓ, M., PELLI, M. B. & ROMAGNOLI, V.**

(2014). Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos. En K. y. otros, *Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura* (págs. 1211-12233). Universidad Nacional de La Plata: La Plata. Obtenido de [http://www.upe11.org/libro\\_digital](http://www.upe11.org/libro_digital)

**BENÍTEZ, M. A.** (2014). Territorios de desigualdad. Avances sobre las formas de abordaje desde la perspectiva cualitativa. *Revista Theomai N.º 30, Estudios críticos sobre sociedad y desarrollo*, 97-105.

**BENÍTEZ, M. A.** (2018). Territorios de Reivindicación: Asentamientos informales en Resistencia, Argentina. *Oculum Ensaíos: Revista de arquitectura e urbanismo*. Campinas, 15(3), 537-556.

**BENÍTEZ, M. A., & QUINTANA, R. E.** (diciembre de 2010). Trayectorias laborales y habitacionales en hogares de un asentamiento en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), Chaco - Argentina. *Revista de estudios regionales y Mercado de trabajo* (6), 195-216.

**INDEC** (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. ■

