

DE ASENTAMIENTOS INFORMALES A BARRIOS POPULARES. ¿HACIA LA INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA?

El caso La Rubita, Resistencia, Argentina (1997-
2023): El caso La Rubita, Resistencia, Argentina
(1997-2023)

Evelyn Abildgaard
Miguel Barreto
Universidad Nacional del
Nordeste

RESUMEN | El presente trabajo forma parte de una investigación realizada en el marco de una tesis doctoral en curso. El objetivo de la ponencia es conocer y comparar las políticas implementadas, el grado de articulación entre los niveles gubernamentales y el rol de las organizaciones sociales, tomando como caso de estudio La Rubita, uno de los barrios populares más paradigmáticos de la ciudad de Resistencia (Chaco, Argentina). La metodología es cuali-cuantitativa, basada en análisis de imágenes satelitales, legislación, información periodística y entrevistas en profundidad. Los resultados que se exponen surgen de analizar el proceso de expansión residencial ocurrido en La Rubita, desde sus inicios como asentamiento informal, luego su definición como barrio popular, hasta la implementación del Programa de Integración Sociourbana. Se pretende indagar si las políticas territoriales implementadas van más allá de un simple cambio de denominación: de asentamiento informal a barrio popular y si promueven realmente la integración social.

Palabras clave: Expansión residencial, políticas territoriales, modalidades de gestión, actores sociales

ABSTRACT | This work is part of a research carried out within the framework of an ongoing doctoral thesis. The objective is to know and compare the implemented policies, the degree of articulation between the different government levels and the role of social organizations, taking as a case study La Rubita, one of the most paradigmatic popular neighborhoods of the city of Resistencia (Chaco, Argentina). The methodology is qualitative-quantitative, based on analysis of satellite images, legislation, journalistic information and in-depth interviews. The results presented arise from analyzing the process of residential expansion that occurred in La Rubita, from its beginnings as an informal settlement, then as popular neighborhood, towards the implementation of the Socio-urban Integration Program. The aim is to investigate whether the territorial policies implemented go beyond a simple change of name: from informal settlement to popular neighborhood and if they really promote social integration.

Keywords: Residential expansion, territorial policies, management modalities, social actors

Introducción

Se parte de considerar el concepto de Derecho a la Ciudad como “una categoría que es simultáneamente de comprensión de una realidad urbana específica (analítica) y de reivindicación de lo que se aspira: un proyecto urbanístico distinto (utopía)” (Carrión y Dammert-Guardia, 2019 p.10). Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. (Harvery 2003, p.19) Desde una visión multidimensional, integrada e intersectorial de las políticas, Governa (2005) afirma que los procesos de transformación territorial y de desarrollo, necesitan tener como “ingredientes” básicos las especificidades territoriales y los actores locales. Barreto (2010) sostiene que, para alcanzar una meta de hábitat digno y equidad territorial en el conjunto urbano, un proyecto integral de intervención hace imprescindible que el abordaje al problema relacione todos los factores que afectan las condiciones de vida de los hogares de cada área, analizando cómo se inciden y retroalimentan en cada caso.

En 1997 en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, (Chaco) se produjo un acontecimiento que se constituyó en un caso paradigmático, una ocupación masiva y repentina de tierras de propiedad del estado nacional, las cuales, según el Código de Planeamiento Urbano Ambiental vigente en aquella época, estaban identificadas como distrito E6: “equipamiento determinado, terrenos de grandes dimensiones que están ocupados por un equipamiento específico” (Decreto Ley N°107). Se trataba de un terreno de grandes extensiones, del cual se habían extraído tierras para construir defensas luego de la gran inundación de la década de los 80. Las 500 familias fueron desalojadas compulsivamente. En el año 2002 se vuelve a producir una nueva toma, pero, a diferencia de la situación anterior, no se ordenan desalojos, sino que, tal como venía sucediendo en distintas ciudades de Latinoamérica a principios del siglo XXI, comienzan a gestarse proyectos de urbanización. Las expectativas por los anuncios realizados sobre el traspaso de tierras de la nación a la provincia para la constitución de un banco de tierras, generó nuevos asentamientos de población y un elevado incremento de viviendas autoconstruidas que, hasta la actualidad, continúa. Conocido como “La Rubita” (Chacra 284), el predio de 100 hectáreas, está localizado en el sudeste del ejido urbano de la ciudad de Resistencia, en el límite con el municipio de Barranqueras. (Figura 1)

En este marco, surgen interrogantes sobre las transformaciones territoriales originadas en áreas de expansión residencial recientes y el rol de las políticas implementadas, en relación a los actores intervinientes y la articulación entre las distintas escalas de gobierno. Con el objetivo general de conocer las dinámicas sociales del territorio que caracterizaron el proceso de urbanización del Gran Resistencia, Chaco, se tomó como caso de estudio La Rubita, en el período 1997-2023. El trabajo forma parte de una investigación en curso desarrollada en el marco del proyecto de tesis doctoral, (beca interna doctoral financiada por el CONICET, Argentina). Los objetivos específicos son a) caracterizar áreas de expansión residencial recientes; b) analizar las políticas territoriales implementadas en cada subperíodo, los actores intervinientes y la articulación entre las distintas escalas de gobierno c) indagar sobre equipamientos colectivos. La metodología es cuali-cuantitativa. Se utilizaron técnicas de análisis documental, fotointerpretación de imágenes satelitales y se realizaron entrevistas a funcionarios públicos e integrantes de equipos técnicos. En la actualidad el trabajo



Fig. 01 Localización de la chacra 284 en relación al área central del Gran Resistencia.

continúa con entrevistas a residentes del barrio. Los resultados que se exponen en este artículo se organizan en cinco apartados, según los subperíodos analizados.

1. Toma de tierras (1997-2002)

A fines de los años 90, en la ciudad de Resistencia, al igual que en otros centros urbanos de país, comenzaron a surgir numerosas movilizaciones sociales que consistían en marchas de protesta y ocupaciones de tierra realizadas por asociaciones de desocupados que solicitaban asistencia social al gobierno provincial. Estas protestas estaban encabezadas por líderes comunitarios y referentes de organizaciones barriales, que encararon la articulación entre estos sectores sociales y funcionarios públicos. En dicho contexto, en marzo de 1997 se produjo una ocupación masiva de la chacra 284 (La Rubita). A diferencia de otras ocupaciones que se venían realizando en la ciudad, de manera paulatina, en tierras de propiedad jurídica privada, en este caso fue repentina y en tierras del Estado Nacional. La toma duró una semana; las 500 familias fueron desalojadas por la Gendarmería tras el pedido del Ejército ante la Justicia Federal (Benítez 2002).

Por su parte, el gobierno provincial, mediante la firma de un Acta de Compromiso ofreció viviendas a los ocupantes en localizaciones más alejadas del centro de la ciudad. Un grupo de aproximadamente 100 familias aceptó la propuesta de ser futuros beneficiarios de un plan de viviendas en construcción (Plan AIPO), pero otra parte siguió reclamando las tierras de La Rubita por diferentes vías, con apoyo de un sector político, para obtener el permiso de construir un barrio en el predio (Barreto, Puntel, Abildgaard, 2018). A escala municipal, un año antes, en 1996, en el marco de un convenio de Cooperación Técnica entre el Programa Arraigo de la Nación y la Municipalidad de Resistencia, se elaboró un Proyecto de Ordenamiento Urbano Ambiental (POUA) para incorporar al uso urbano tierras vacantes de propiedad del Ejército Argentino (chacras 277 y 284). En 1999 el proyecto fue aprobado por Ordenanza N° 4206, pero no llegó

a concretarse. (Barreto et al, 2008)

En este primer período, en el cual el gobierno provincial y municipal eran de signos políticos diferentes, no se evidencia una articulación de políticas públicas entre ambas escalas jurisdiccionales. Por un lado, existía una ordenanza municipal que, mediante normativa particular, establecía usos del suelo predominantemente residenciales, de baja densidad, sub zonas rurales para la localización de pequeños productores y equipamientos; por el otro, un Acta de Compromiso que ofrecía viviendas en otras localizaciones, alejadas del centro de la ciudad, como los terrenos adquiridos en el municipio de Barranqueras en el cual el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) y otras reparticiones del gobierno provincial, iniciaron la construcción del barrio Ciudad de los Milagros, que según la propaganda oficial del gobierno provincial constituyó la respuesta a las familias desalojadas de La Rubita (Barreto et al 2004:16) La figura 02 muestra la delimitación de la chacra 284, con las cavas que se originaron por la extracción de tierra para las defensas contra inundaciones fluviales.



Fig. 02 Chacra 284, año 2002.
Fuente: Imagen satelital Google Earth.

2. Asentamiento informal (2003-2011)

En el año 2007 se produce la segunda toma masiva de La Rubita (600 familias), liderada por las mismas organizaciones que habían sido desalojadas en 1997. “El compromiso del gobierno entrante de gestionar el traspaso de la tierra y de realizar un proyecto de mejora habitacional generó gran expectativa entre los protagonistas de la toma y en otras organizaciones y movimientos”. (Benítez-Quintana; 2010:200). El tiempo transcurrido desde la formulación del POUA y las nuevas demandas originadas por el crecimiento poblacional, hicieron ne-

cesario adaptar el proyecto aprobado por la Ordenanza Municipal N° 4206 a los nuevos requerimientos y a la realidad del entorno del predio, revisando los criterios de zonificación originalmente considerados. (Barreto et al, 2008)

En el año 2008 el Estado Nacional inició el proceso de transferencia de los terrenos vacantes del Ejército a la provincia de Chaco y, mediante un acuerdo de cooperación entre el IPDUV y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial de la Provincia del Chaco se pone en marcha el Programa Territorio Urbano (PTU). El Programa, considerado, como “la herramienta pensada para coordinar, articular y dinamizar las actuaciones territoriales que operan desde las diferentes instancias jurisdiccionales: nacional, regional, provincial y municipal” (Barreto, 2008), tenía como objetivo general contribuir a desarrollar armónica y equilibradamente los territorios urbanos en los municipios de la provincia, a efectos de mejorar las condiciones del hábitat y consolidar asentamientos urbanos sustentables. En el año 2009 se firmó el acta de conformación de la Mesa de Gestión, integrada por equipos técnicos interdisciplinarios de diferentes organismos provinciales y organizaciones sociales, con el fin de elaborar un proyecto de urbanización integral y sustentable que incluyera además a otros demandantes de tierras y viviendas. A nivel de gestión interinstitucional los referentes acompañaron. El gobierno municipal no participó de la Mesa, pese a la necesidad de modificación de la normativa urbana.

Ese mismo año, el gobernador de la provincia anunció la construcción de 500 viviendas en La Rubita, con fondos nacionales del Programa Sueños Compartidos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. El complejo habitacional incluiría además jardín de infantes, escuelas y centros de salud. En principio, ambos equipos técnicos (nacional y provincial) trabajaron conjuntamente en la definición de la localización del conjunto habitacional, del proyecto de loteo y del sector donde comenzaría la primera etapa de construcción de 70 viviendas. Tras una serie de sucesos y conflictos entre los distintos sectores la obra quedó paralizada. La inspección de las obras fue asignada a la Unidad Ejecutora nacional y el equipo técnico provincial quedó desvinculado. Las organizaciones sociales comenzaron a trabajar activamente con la Fundación, desvinculándose también de la Mesa de Gestión.

Benítez y Quintana (op. cit) señalan que la inclusión de otros proyectos causó conflictos entre los ocupantes que se consideraban con “legítimos” derechos para establecerse definitivamente en el lugar y los nuevos ocupantes lo cual llevó a la división del predio en zonas identificadas con los diferentes movimientos y al debilitamiento de la Mesa de Gestión del PTU. En este período, mientras los debates académicos se centraban en diferenciar conceptualmente villas de asentamientos, en las escalas gubernamentales no se lograba definir operativamente a los denominados asentamientos irregulares. En la figura 03 se puede observar que la localización de las viviendas autoconstruidas era predominantemente en el perímetro de la chacra, mientras que, en el sector donde se comenzaron a construir las viviendas del programa Sueños Compartidos, se observa el relleno del terreno y las primeras fundaciones.

3. Beneficiarios del hábitat (2012-2015)

En el año 2012, la Cámara de Diputados de la provincia de Chaco sancionó la Ley N° 7.000 (actualmente Ley 2022-K) por medio de la cual se creó el Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH). El Registro tiene jurisdicción



Fig. 03 La Rubita, año 2010.
Fuente: Imagen satelital Google Earth.

en la totalidad de los ejidos municipales del territorio provincial. Se releva a los hogares asentados en tierras expropiadas y se expide un certificado -de tenencia precaria- que brinda a las familias el reconocimiento de ocupación, sin otorgarles derechos posesorios (Barreto et al, 2018). El proceso del RUBH se inicia con un relevamiento de los ocupantes de la tierra urbana y periurbana que no cuenten con el dominio a su nombre. La finalidad del Registro es brindar un instrumento unificado y fiable que provea información sobre la situación con relación al hábitat, sobre personas o familias inscriptas, a todos los organismos que implementen políticas habitacionales a efectos de evitar duplicaciones de beneficios.

Consultado sobre el funcionamiento del RUBH, el ministro de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de aquel momento lo definió como “una herramienta que parte de una política de Estado con la que cuenta el gobierno provincial, avalada por ley, a través de la cual el Estado reconoce como ocupantes fieles, a las familias residentes en tierras informales para iniciar un proceso de regularización futura con un grado de consolidación del lote de vivienda para una familia”. Según la Ley, la registración en cualquier circunstancia es sólo a los efectos administrativos y no genera derechos reales posesorios ni personales sobre los inmuebles de referencia. “El RUBH no regula nada, no está hecho para eso, sino para localizar a las familias y saber dónde el Estado debe asistir. Es útil para el registro de la propiedad informal”, expresó un ex diputado provincial entrevistado. Según integrantes del equipo técnico, en el año 2015 fueron identificados 280 asentamientos informales en el Gran Resistencia.

En este período se dio la continuidad de los modelos de gestión del período anterior, el gobierno provincial actuó de manera articulada con el gobierno na-

cional en el marco de la Política Federal de Vivienda (FPV). La articulación con el Estado Municipal siguió siendo escasa. En relación a los equipamientos, no se materializa ninguna edificación. Como se observa en la Figura 04, la expansión residencial se fue dando hacia el interior del predio, ocupando áreas de vulnerabilidad hídrica. En el año 2012 se inaugura el barrio Néstor Kirchner (sector de trama regular).



Fig. 04 La Rubita, año 2012
Fuente: Imagen satelital Google Earth.

4. Barrio Popular (2015-2019)

En el año 2017, mediante el Decreto 358, se creó el “Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en Proceso de Integración Urbana” y se definió operativamente a los barrios populares como: “aquellos que se encuentren integrados con un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos dos de los servicios básicos”. Al año siguiente se aprobó el Régimen de Regularización dominial para la Integración Socio-urbana (Ley N° 27453) que declaró de interés público el régimen de integración socio urbana de los barrios populares identificados en el RENABAP, incorporó la definición de Barrio Popular y designó a la Agencia de Administración de Bienes del Estado para actuar como sujeto expropiante, especificando que la declaración de utilidad pública aplica exclusivamente sobre bienes inmuebles en los que se encuentran asentados barrios populares debidamente relevados e identificados en el RENABAP a la fecha de entrada en vigencia de la ley y cuya propiedad no sea del Estado nacional.

También se facultaba al Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación a crear el Programa de Integración Socio-Urbana (PISU) para determinar con las jurisdicciones locales un Plan de Desarrollo Integral, necesario para cumplir los

objetivos de la ley. Además, establecía la implementación en forma conjunta con las provincias y los municipios en los que se encontraran los bienes inmuebles sujetos a expropiación y que, mediante convenios específicos, se elaboraran proyectos de integración socio-urbana que promuevan a su vez acciones coordinadas con los organismos y ministerios competentes, con el objeto de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos por parte de los habitantes de los barrios populares identificados en el RENABAP.

En este periodo el gobierno nacional era de signo político contrario al provincial y municipal. Se continúa con el RUBH y, a escala municipal, se firma un convenio de trabajo con organizaciones sociales, para la construcción de viviendas. Mientras tanto, en La Rubita, la expansión residencial continuaba acrecentándose, avanzando sobre áreas de riesgo hídrico, con loteos irregulares y discontinuidad de la trama urbana. (Fig. 05).



Fig. 05. La Rubita año 2020.
Fuente: Imagen satelital Google Earth.

5. Integración Socio Urbana (2020-2023)

Se define integración socio urbana al “conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la adquisición de tierras para la producción de nuevo suelo urbano, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.” (Art. 1° Ley 27694/2022).

En el año 2020, el gobierno nacional, provincial y municipal, presentaron de manera conjunta el Proyecto Integral Socio-Urbano “PISU La Rubita”, financiado, en su mayor parte a través del Fondo de Integración Socio Urbana, constituido por el aporte solidario de las grandes fortunas. El PISU proponía apertura de calles, desagües pluviales, iluminación y acceso a la red eléctrica, de agua y cloacas para 2.363 familias, de las cuales 170 serían beneficiarias de soluciones habitacionales. En julio de ese año, se creó la Mesa de Gestión Barrial, con el objetivo principal de promover la participación y la resolución de conflictos que pudieran presentarse, propiciando el fortalecimiento de la gestión y el desarrollo del proyecto. Dicha mesa se conformó por miembros del equipo técnico, social y territorial de la Subsecretaría de Ordenamiento provincial, un representante de la Secretaría de Integración Socio-Urbana (SISU), y dieciséis referentes barriales.

Al inicio de los nuevos mandatos (período 2020-2023) la expansión residencial continuaba hacia las áreas de riesgo hídrico, con lotes irregulares avanzando sobre los bordes de las cavas. En junio de 2021 el equipo técnico registró 2.184 viviendas (consolidadas, semi-consolidadas y precarias). En septiembre de 2022 el plenario de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Legislación General de la Nación reunió a funcionarios y referentes barriales para debatir sobre la actualización de la “Ley de Barrios Populares”. Al mes siguiente se sancionó la Ley 27694/2022 la cual, además de extender el plazo que disponía la anterior ley para iniciar acciones y medidas de desalojo (art. 15) declaró la emergencia socio urbana, sanitaria y ambiental (art. 14 bis). La figura 06 muestra el predio de La Rubita a fines de 2023. A la fecha, ningún equipamiento colectivo ha sido construido en la chacra 284.

Conclusiones

- Las dinámicas sociales del territorio en estas etapas fueron dando origen a distintos tipos de intervenciones, desde desalojos compulsivos hasta programas de integración socio urbana.
- La articulación entre las distintas escalas de gobierno resultó generalmente escasa.
- Las acciones de las organizaciones sociales pasaron de ocupaciones por reclamos de tierras a participaciones en mesas consultivas y de gestión.
- Los estudios y debates académicos del fenómeno de las tomas de tierras en reclamo por viviendas derivaron en enfoques más amplios e integrales como los del hábitat digno y la integración socio urbana.
- Si bien tanto el Plan Integral como el PISU contemplaban la creación de equipamientos colectivos, nunca llegaron a construirse. En los espacios destinados tal fin fueron construidas nuevas viviendas.
- La Rubita, al igual que muchos casos en Argentina y Latinoamérica pasó de ser un asentamiento informal a ser definida como un barrio popular, sin embargo, aún queda mucho por concretar para lograr una verdadera integración socio urbana.
- Nuevos interrogantes e incertidumbres se generan en el actual período de gobierno (2023-2027)



Fig. 06. La Rubita año 2023. Fuente: Imagen satelital Google Earth.

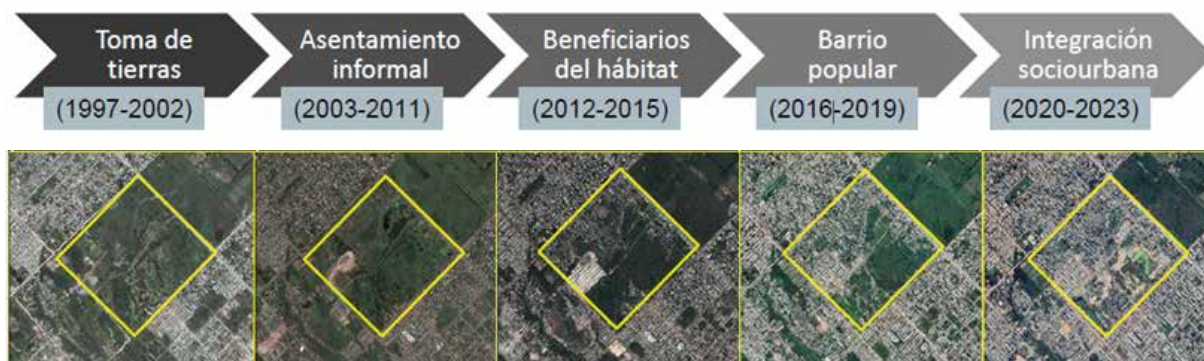


Fig. 07. Proceso de expansión residencial en La Rubita (2002-2023). Fuente: Imágenes satelitales Google Earth.

Bibliografía

BARRETO, M. (2008). Territorio urbano, programa provincial de planificación física. Manual operativo. Gobierno de la Provincia de Chaco.

BARRETO, M. (2010). El concepto de hábitat digno como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. Revista INVI, 69, 161-187. Santiago, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Chile.

BARRETO, M., ZABALA, J., GIRÓ, M., BENITEZ, A., & FERNANDEZ, M. (2004). Vivienda de interés social y ciudad. Estudio de su relación en las políticas habitacionales del Área Metropolitana del Gran Resistencia a partir de una concepción del espacio urbano público universal. II Congreso Nacional de Políticas Sociales.

BARRETO, M., PUNTEL, L., & ABILDGAARD, E. (2018). Asentamientos precarios del Gran Resistencia: La tolerancia como política, la precariedad como resultado. En R. Cena (Comp.), Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del siglo XXI. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

BENÍTEZ, M. A. (2002). Movimientos sociales y expansión urbana: Las ocupaciones de tierra en la ciudad de Resistencia, Chaco. Cuaderno Urbano: espacio, cultura, sociedad, 3(3), 1-12. ISSN 1666-6186.

BENÍTEZ, M. A., & QUINTANA, R. E. (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.

CARRION, F., & DAMMERT-GUARDIA, M. (2019). Derecho a la ciudad: Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina. CLACSO, Flacso Ecuador e IFEA.

DECRETO 358. (2017). Registro Nacional de Barrios Populares.

LEY 27.694. (2022). Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana.

LEY 27453. (2018). Regularización dominial e integración socio urbana de barrios populares.

XVI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo / Cristina Araujo Lima... [et al.] ; Contribuciones de Josefina Dámaris Gutiérrez ; Compilación de Mónica S. Martínez. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba ; Cataluña : Universitat Politècnica de Catalunya, 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8486-61-1

1. Urbanismo. I. Araujo Lima, Cristina II. Gutiérrez, Josefina Dámaris, colab. III. Martínez, Mónica S., comp.

CDD 711.007