

# artículos

## El suelo urbano y los Asentamientos informales en el Gran Resistencia ▶ 1. Chaco, Argentina

**Arq. María Cristina Magnano**

En el artículo se describe un creciente proceso de ocupaciones ilegales de terrenos por parte de familias sin hogar en Gran Resistencia del Chaco, Argentina. Luego la ocupación es seguida por gestiones legislativas que traspasan al Estado la responsabilidad de expropiar en beneficio de las familias ocupantes. La realidad demuestra que este último no ejecuta sus compromisos legales por carencia de recursos, con el agravante que los precarios presupuestos habitacionales locales no sólo son disminuidos, sino que en los últimos años se han suprimido varios, dejando sin atención necesidades urgentes de las familias sin casa. Los autores concluyen el artículo proponiendo un temario a debatir públicamente en torno las situaciones más críticas, urgentes y de interés local con la participación de todos los sectores vigentes de la institucionalidad.

The paper describes an increasing illegal settlement process carried out by families without houses in Gran Resistencia, Chaco, Argentina. Once the settlement takes place responsibility is laid in the state so as to expropriate the land to benefit the settlers. Reality proves that the state does not carry out this action because it lacks the resources to do so, besides the local housing budgets are not only meagre but some of them have been all together cancelled which leaves families in need unattended. The authors finish the article by proposing some questions about the most critical and urgent situations which are of local interest. Such questions are meant to be publicly discussed by all sectors.

1 ◀ Conurbación integrada por Resistencia (capital de la Provincia del Chaco) y otras 3 poblaciones de menor escala: Puerto Barranqueras, Fontana, Puerto Vilelas

**Palabras claves:** ocupaciones de tierras, políticas de suelo urbano, gestión pública de expropiaciones.

**Key words:** illegal land settlements, urban land policies, public expropriation management.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las ocupaciones de tierras que se producen en la Provincia del Chaco, ▶ 2 ubicada en la región Norte de Argentina, no son un componente nuevo en la dinámica de crecimiento de las principales ciudades de la provincia. Sin embargo, en los últimos años el fenómeno creció en magnitud, se aceleró y ha ido cambiando su modalidad, especialmente en el área más densamente poblada de la provincia, el Gran Resistencia (GR), zona que detenta el mayor porcentaje de población de la provincia, con los mayores índices de pobreza del país. ▶ 3 Así en el GR, 21.000 hogares vivían hace un año con menos de \$1/día. ▶ 4.

Este proceso de urbanización que forma parte de la realidad cotidiana, consecuencia de la terrible crisis socioeconómica y la recesión que vivió el país, demanda suelo urbano para albergar la migración de los sectores más pobres rurales hacia los centros poblados. A éstos se suman la re-inmigración de chaqueños que residían en otras ciudades argentinas y que ante una situación de desempleo, retoman a su provincia; y la natural demanda de familias recién constituidas que también requieren un lugar donde afincarse e iniciar su proyecto de vida y que no cuentan con recursos económicos para afrontar la compra de un lote estándar.

Especialmente en el GR, este sostenido crecimiento se concreta sobre un territorio con restricciones físico-ambientales importantes debido a la vulnerabilidad que presenta el territorio ante las inundaciones del río Paraná ▶ 5 (terrenos aptos limitados). Situación que se complica aún más con la vigencia de normas urbanas (Código de Ordenamiento

Urbano Ambiental de Resistencia), poco flexibles para afrontar esta realidad, que dan por resultado escasez de ofertas de terrenos accesibles para los sectores pobres y ausencia de programas oficiales que incorporen los recursos con que cuentan las familias de sectores populares.

La demanda insatisfecha de terrenos desemboca en ocupaciones informales de tierras públicas (reservas para escuelas, centros de salud, centros comunitarios o espacios verdes), tierras privadas, zonas bajas inundables, bordes de ríos y lagunas que se rellenan con basura. Con el tiempo, estas ocupaciones se consolidan formal o informalmente, convalidando en muchos casos situaciones urbanas de extrema precariedad, a un alto costo.

## 2. LA ACTITUD DEL ESTADO FRENTE AL PROBLEMA

El Estado lleva 40 años atendiendo la demanda de viviendas con una concepción desactualizada y, gobierno tras gobierno, repite el mismo esquema: empresas, clientelismo, utilización poco eficiente del presupuesto. Esta situación se agravó en la Provincia del Chaco a partir de una ley sancionada en 1999, que permitió en los posteriores ejercicios fiscales, legalizar el desvío de los fondos específicos ▶ 6 que recibe del gobierno nacional para ejecución de programas de viviendas y mejoramiento barrial, utilizándolos para disminuir el déficit fiscal que arrastra el gobierno provincial. El

2 4 Población Provincia del Chaco: 938.087 habitantes, según el censo de 2001 (INDEC).

3 4 Pobreza en el Gran Resistencia: En 1997 el 54,2%, según indicadores de NBI (necesidades Básicas Insatisfechas) y de LP (Línea de Pobreza) del Informe Argentino sobre Derechos Humanos (PNUD, 1997). En 2002 ascendió al 67,8% (INDEC, 2002), con el agravante de que el 36,2% corresponde a personas en la total...

4 4 Estimación realizada cuando aún se mantenía la paridad con el valor del U\$S (La Voz del Chaco, 11/10/01), situación que se deterioró en un 500% al salir el país de la convertibilidad.

5 4 El río Paraná es el más ancho y caudaloso de la región. Nace en la selva amazónica (Brasil), cuando recorre nuestra zona posee un caudal de 15.000m<sup>3</sup>/seg en épocas normales, que se duplica o triplica a causa de las copiosas lluvias en Brasil e inunda vastas zonas de nuestra provincia, donde el suelo es prácticamente plano, y un sector del GR.

6 4 FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda.

Chaco recortó en 2001 y 2002 el 50% del presupuesto disponible para atender los problemas habitacionales y fue habilitado a disponer hasta del 100% de esos recursos durante el 2003.

El Estado, sin política de tierras definida para los sectores más carenciados, corre tras los hechos que va produciendo la gente, con respuestas puntuales y coyunturales o estructuradas dentro del formato tradicional, sin asumir una lectura realista de la situación, ni formular una efectiva política de tierra y vivienda popular.

### 2.1. Las expropiaciones

En las condiciones actuales, sin oferta ni disponibilidad de suelo de dominio público, las familias ocupan terrenos privados e inmediatamente piden una ley de expropiación como solución mágica que les garantice la tenencia de la tierra, los proteja del accionar de la justicia y de los desalojos. Como resultado, existen muchas leyes de expropiación promulgadas desde varios años atrás, cuyos terrenos aún no fueron pagados por el Estado. Como la vigencia de estas leyes caduca a los dos años de dictadas, cada año numerosas delegaciones de pobladores -de barrios expropiados con ley pero sin cancelación del pago-, solicitan a la legislatura insistir con otra nueva ley de prórroga de la expropiación, angustiados ante la posibilidad de perder todas las inversiones que con terrible esfuerzo realizaron, al confiar en la aprobación de la respectiva ley.

Hasta 1999 el gobierno provincial disponía de \$1.000.000 para expropiaciones de todo tipo (viviendas, regularizaciones, equipamientos, trazas de caminos y

defensas contra inundaciones, etc.). En 2000 y 2001 la cifra disminuyó a \$700.000 y en el presupuesto del 2002 y 2003 el fondo específico no figuraba.

Bajo estas condiciones, las leyes de expropiación se han convertido en una solución fácil, "de fantasía", que son de rápida aprobación, creciendo como una bola de nieve, sin que se determinen lineamientos y se concreten soluciones que enfrenten efectivamente el problema. Como ejemplo, cabe señalar que en oportunidad de realizarse la Jornada Sobre Loteos Sociales en la Legislatura Provincial (abril, 2002), los propios técnicos del IPDUV (Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda) de la provincia, manifestaron que para dar respuestas a las expropiaciones ya efectuadas, con la dotación de personal y las metodologías que se aplican, necesitarían veinticinco años de trabajo ininterrumpido.

AÑO	PROYECTOS PRESENTADOS	LEYES SANCIONADAS
1999	22 proyectos de expropiación	22 leyes de expropiación
2000	31 proyectos de expropiación	18 leyes de expropiación
2001	41 proyectos de expropiación	32 leyes de expropiación

ELABORACIÓN: Arq. Magnano

FUENTE: Comisión De Tierras (Cámara Diputados de la Provincia del Chaco).

### 2.2. Las soluciones habitacionales

El IPDUV produce viviendas para sectores medios; son planes de viviendas que se realizan con el sistema de cofinanciación ▶ 7 y la gestión es realizada por organizaciones intermedias, gremios, con lo cual los desocupados o no sindicalizados quedan excluidos para acceder a viviendas económicas.

74 Este sistema supone que el beneficiario inicia el pago de la que será su vivienda mientras ésta se está construyendo, supone una capacidad de ahorro que los sectores de población del sector informal no pueden asumir.

En la implementación de respuestas para la población de los asentamientos informales, se superponen varios organismos provinciales, triplicando el gasto de funcionamiento en detrimento de los magros resultados que se muestran:

- Los Municipios,
- El IPDUV con el Plan AIPO y el Programa de Mejoramiento Barrial;
- La Secretaría de Obras y Servicios Públicos con dos Planes: Tierra y FOCO,
- La experiencia de autoconstrucción del PPI a través de la SUPCE ▶ 8.

CONCRECIONES DE 5 AÑOS EN EL GRAN RESISTENCIA

Plan	cantidad	características	costo unidad (*)
<b>AIPO</b>	2.006 viviendas	gratuitas, construcc. empresas calles, agua potable, alumbrado, desagües.	\$9.800
<b>Viviendas PPI:</b>	425 viviendas	gratuitas, empr /autoconstrucc. calles, agua potable, alumbrado, desagües.	\$6.000
<b>Mejoramiento barrial:</b>	4.918 familias	gratuitas, construcc. empresas calles, agua potable, alumbrado, desagües.	\$4.476
<b>Tierra</b>	1.457 soluciones	gratuitas 607 viv. e infraestructura. 850 lotes c/ servicios	\$9.733 \$2.550
<b>Municipios</b> (sólo Rcia 1996-2000)	623 viviendas	pago cuota accesible. Por administrac y ayuda mutua calles, agua potable, alumbrado, desagües.	\$6.000
<b>FOCO (nuevo)</b>	80 soluciones	gratuitas, construcc. empresas	

TOTAL EN 5 Años: Viviendas nuevas ..... 2.852 unidades  
 Núcleos húmedos ..... 80 unidades  
 Adjudicación de tierras ..... 1.457 familias  
 Mejoramiento barrial (viv. Existentes) ..... 4.918 familias

En estos casos, las diferentes reparticiones públicas, encargadas de la implementación de las políticas públicas, operan en los períodos preelectorales como verdaderas "máquinas electorales", en la que sus funcionarios buscan beneficiar con los recursos públicos que administran,

a quienes creen que le responderán positivamente en los actos eleccionarios."el AIPO últimamente no se entregaba regularmente: recibimos una bolsa navideña y otra antes de las elecciones de octubre, pero después nunca más" (Diario Norte, 02/02/02.

### 3. LOS MECANISMOS QUE DESARROLLAN LAS COMUNIDADES PARA RESOLVER SU DEMANDAS.

#### 3.1. Las ocupaciones:

El acceso de los sectores populares a la tierra urbana ha seguido dos patrones de conducta.

**a. Espontáneo:** Fue la modalidad habitual utilizada por individuos o grupos de familias necesitadas para los procesos de apropiación, sobre lotes vacíos en tierras fiscales, en zonas periféricas o físicamente vulnerables. Así se conformaron los asentamientos o "villas" en el GR, resultando una configuración espacial final irregular, con una gran diversidad de medidas y límites de los lotes.

**b. Inducido:** Surgen del apoyo de dirigentes políticos o vecinales. Inicialmente se realizaban en forma colectiva y los propios ocupantes, sobre la marcha, ordenan las parcelas, las calles. Esta forma de ocupación se ha modificado en estos últimos cinco años, ahora existe una planificación básica previa, con relación a medidas y delimitación de parcelas, apertura de calles y provisiones para la futura provisión de servicios esenciales (Canillas públicas, alumbrado, desagües, etc).

A partir de 1997, año en que se produjo la ocupación de La Rubita ▶ 9, un caso precursor de lo que hoy está ocurriendo, las ocupaciones se tornaron masivas y repentinas: Grupos muy numerosos de familias (cientos) se instalan en un terreno, en muy pocos días, en pocas horas. El fenómeno constituye una movilización importante de población: las familias que participan de la ocupación organizan el loteo y dividen

el predio en terrenos iguales, imitando el parcelamiento regular, propio de un barrio planificado.

#### 3.2. Las formas de organización que adoptan los pobladores en los asentamientos.

La organización que se dan los ocupantes no sólo sirve para la instalación en el terreno ocupado, sino fundamentalmente para afrontar los efectos y necesidades posteriores:

- Impedir el desalojo impulsado por los propietarios de los terrenos.
- Obtener algunos beneficios para el asentamiento, tales como la extensión de la red de agua potable (instalación de una canilla pública por parte de SAMEEP ▶ 10, la donación de chapas de cartón (Secretaría de Desarrollo Social de la Provincia o del Municipio).
- Obtener la ley de expropiación del terreno ocupado y con ello la posterior regularización dominial y consolidación del asentamiento;
- También en muchos casos se usa para demandar asistencia alimentaria y/o puestos de empleos en los programas sociales.

#### 3.3. El proceso de producción de asentamientos.

Si se analiza la participación de los actores en la provisión de los distintos componentes de un asentamiento en nuestra provincia, no se plantean muchas opciones, básicamente, en la actualidad se identifican 2 tipologías de producción: El modelo oficial y el modelo espontáneo.

9 ◀ En Resistencia, sobre tierras desocupadas, de propiedad del Ejército Argentino.

10 ◀ Empresa provincia, propiedad del Estado Provincial, proveedora del servicio de agua potable.

**a. El modelo oficial: Comienza a** Una vez que el Estado ha resuelto la tenencia de la tierra, en el modelo oficial, éste -per sé- o -por contratación de privados- interpreta las necesidades de la gente, decide y ejecuta todo: Loteo, infraestructura, tipología de vivienda, o de núcleo húmedo, m2, componentes tecnológicos, cronogramas, etc. Relega así las organizaciones y las familias interesadas a cumplir un rol totalmente pasivo (son sólo un dato) y desaprovecha los recursos que la comunidad es capaz de generar.

Actores	Estado	Sector Privado	comunidad	familia
Tierra	*	*		
Financiamiento	*			
Materiales	*			
Infraestructuras	*			
Equipamientos	*			
Diseño vivienda	*			
Mano de obra	*	*		
Conocimientos	*	*		
tecnología	*			

**b. Modelo espontáneo:** Donde los principales actores son la familia (diseñador, productor, consumidor) y la organización que juegan un rol eminentemente activo. Son los propios pobladores los que deciden su localización, consiguen los materiales, construyen sus viviendas.

Actores	Estado	Sector Privado	comunidad	familia
Tierra	*			
Financiamiento				*
Materiales				*
Infraestructuras	*		*	
Equipamientos	*		*	
Diseño vivienda				*
Mano de obra				*
Conocimientos				*
tecnología			*	*

Se necesitan políticas activas, contundentes para afrontar esta realidad, es necesario avanzar juntos: los sectores necesitados y el gobierno para encontrar una solución conjunta, porque hasta hoy la población es sólo objeto de las políticas de tierras o de las de vivienda que benefician prioritariamente a los empresarios de la construcción y limitan la cantidad de soluciones ante tan vasto problema. Los pobladores deben ser considerados sujetos activos, dando muestras de que son capaces de participar en el desarrollo de programas específicos.

#### 4. LAS PRINCIPALES CUESTIONES A DISCUTIR SOBRE EL TEMA:

**a.** Colocar efectivamente en la agenda de los gobiernos nacional, provinciales y locales la resolución del tema de los asentamientos. Se "declara" una posición y luego los organismos ejecutan otra;

**b.** El mensaje que recibe la población con esta modalidad, es la "solución fácil" que nunca llega, esto genera más caos a la convivencia social y al crecimiento de la ciudad.

**c.** El sinceramiento de la real situación sobre el crecimiento de la ciudad y el GR, con la participación de todos los actores y sectores: Los sin techo; los políticos y los técnicos de los organismos provinciales y locales; los inmobiliarios, los ambientalistas, los empresarios, los gremios, las ongs, y los vecinos que pagan sus impuestos.

**d.** Cómo combatir la segregación espacial y social, amparada por legislación nacional, provincial y

municipal que protege tierra vacante bien ubicada, permitiendo la especulación con las inversiones que realice el Estado, sin proyectos de inversión por parte del sector privado, con propiedades abandonadas protegidas y el mercado de tierras baratas en mano de las empresas constructoras para repetir las mismas soluciones de casa económicas.

**e.** Cómo incorporar una fuerte auditoria social en los programas que plantean buenos objetivos, que nacen como buenas herramientas para resolver problemas de tenencia o de mejoramiento barrial, pero que se desvirtúan en su implementación.

**f.** Qué estrategias han resultado, en experiencias concretas, más efectivas política, social y económicamente, para aprender de ellas y proponer nuevos enfoques a las soluciones.

##### 5. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA SOBRE EL TEMA

- \* "Asentamientos de Población de Escasos Recursos en el Gran Resistencia: Su Evolución y Grados de Consolidación", CIET (Centro Interdisciplinario de Estudios Territoriales), 1988.
- \* "Identificación y Caracterización de Asentamientos de Escasos Recursos en el Area Metropolitana del Gran Resistencia". CIET, 1989.
- \* "Contexto y Diagnóstico de la Ciudad de Resistencia" ; Hugo Martina, CIET, Cuaderno 9, H&D (Habitat et Développement), (UCLN) Université Catholique de Louvain le Neuve, Belgique, 1991.

- \* CIET. Acteur de développement au sein des la Société Civile du Chaco (Argentine), Hugo Martina (CIET), Cahier 10, H&D, UCLN, Belgique, 1991.
- \* Experiencia de gestión del habitat populr en Resistencia ", Magnano, M. C. (CIET), Cahier 19, H&D, UCLN, Belgique, 1992.
- \* Los Asentamientos Populares del Gran Resistencia, Magnano y otros (CIET), Cahier 28, H&D, UCLN, Belgique, 1992.
- \* Actividades Económicas en los asentamientos Humanos del Gran Resistencia, Magnano y otros (CIET), Cahier 29, H&D, UCLN, Belgique, 1992.
- \* "Loteo Social: Una necesaria respuesta para los Sin Tierra"; Magnano M.C.; artículo, diario Norte, 2001.
- \* "El problema de la tierra para familias de escasos recursos de la provincia del Chaco" SOy SP (Secr. Obras y Servicio Públicos de la Provincia), artículo periodístico, 2001.
- \* "EL problema de la tierra y la vivienda para familias de escasos recursos en el Area Metropolitana del Gran Resistencia", " SOy SP (Secretaría de Obras y Servicio Públicos de la Provincia), artículo periodístico, 2001.
- \* "Ocupaciones de Tierra y Movimientos Sociales"; Benítez, M. A., Grupo Investigación FORURBANO, Instituto de Planeamiento Urbano y Regional (IPUR), UNNE, 2001.
- \* "Algunos Aspectos de la Pobreza Urbana: Los Ocupantes ilegales de Tierra Urbana en Resistencia, Chaco" Benítez, María Andrea monografía, Cát. Antropología de la Pobreza Urbana". Univ de Misiones, 2002.

\* "Política Social, Pobreza, Identidad y Fragmentación Social", Attías, Barreto y Benítez, documento 1ª Congreso Políticas Sociales, AAPS (Asociación Argentina de Políticas Sociales), Argentina, 2002.

\* "La gestión asociada de Municipios como una estrategia de desarrollo local: el caso de las Microregiones en la Provincia del Chaco", Attías, Ana María, doc. 1ª Congr. Políticas Sociales., AAPS, Argentina, 2002.

\* "The Resettlement of low income communities affected by flood protection works in the Gran Resistencia", Magnano María Cristina, Proyecto final del 47th. Course in Housing, Planning and Technology, HIS, BIE, Rotterdam (Holanda), 1986.