

REVISIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES, PARA LOS SECTORES DE BAJOS RECURSOS, IMPLEMENTADAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN RESISTENCIA.

CAZORLA, María V.
v_cz@hotmail.com

Becaria de Investigación de S.G.C.yT. de la UNNE, con lugar de trabajo en el IIDVi y auxiliar de primera (interina) en la cátedra Teoría del Diseño y la Gestión Urbana.

DIMENSIÓN: Investigación

RESUMEN

Las políticas habitacionales representan la materialización de la voluntad de un Estado frente a las necesidades que poseen sus habitantes, deberían en principio cumplir con disminuir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de sus destinatarios, pero ¿qué sucede con el Hábitat Informal?. El presente trabajo tiene como objetivo principal reflexionar acerca de las políticas habitacionales destinadas al hábitat informal, ocurridas en la ciudad de Resistencia, desde el origen del mismo a la actualidad, con el fin de observar de qué manera se ha intervenido en la problemática y bajo que paradigmas; para lo cual se realizó un análisis bibliográfico del objeto de estudio.

INTRODUCCIÓN

Las villas y asentamientos emergen en parte porque la planificación de la ciudad no pudo absorber la demanda habitacional de un sector de la población, ya sea por políticas habitacionales insuficientes o focalizadas que no incluyen a este sector, que en una sociedad inequitativa no tiene forma de acceder de manera formal a un derecho fundamental como lo es el de la vivienda adecuada, que poseemos todos los ciudadanos por el solo hecho de serlo, y se encuentra contemplado en la Constitución Nacional en el art. 14 bis. como en Pactos Internacionales¹, viéndose en la necesidad de buscar medios alternativos para acceder a una vivienda, como lo es la informalidad.

La ocupación informal de terrenos, representada en las villas y asentamientos, es una problemática persistente, no solo en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, en la que se da desde su inicio, sino que es un modelo típico de conformación de la ciudad latinoamericana, llevada a cabo por familias en situación de exclusión que buscan ser incluidos a la "ciudad formal", y no tienen los recursos suficientes para acceder por ningún medio dentro del mercado a una solución habitacional ni a la oferta del estado.

El presente trabajo se realiza en el marco de una Beca de Investigación, la cual estudia el origen y evolución de las ocupaciones informales, en relación con las políticas implementadas en estas y su incidencia en el mercado de suelo, además es producto del estudio de una Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social.

El objetivo del presente trabajo es reflexionar sobre las políticas habitacionales implementadas desde el inicio de las ocupaciones informales de tierras, ocurridas en la ciudad de Resistencia, a la actualidad, con el fin de observar en qué medida se ha intervenido en la problemática y bajo que paradigma. Nos resulta menester para cumplir con el objetivo, entender cómo surgió y evolucionó la problemática hasta la actualidad, por lo cual se realizó un análisis bibliográfico del objeto de estudio, incorporando además información secundaria de organismos estatales vinculados a la temática.

SURGIMIENTO DE LAS OCUPACIONES INFORMALES EN LA CIUDAD

Determinadas ciudades Argentinas como Resistencia fueron fundadas con posterioridad a la colonización española, como parte de una política de ocupación de los territorios aun no colonizados. Como explica CERNO (2013) "La ocupación efectiva de los territorios del interior se llevó a cabo mediante la instrumentación de políticas ad-hoc, fomentando a su vez la inmigración europea y generando nuevas unidades productivas y estructuras urbanas que fueron llamadas colonias agrícolas". La instrumentación de esta política de ocupación y poblamiento fue llevada a cabo a partir de la llamada "ley Avellaneda". Se impuso para las colonias agrícolas un criterio de traza ortogonal, nacida ésta de la subdivisión regular de una macro-cuadrícula aplicada en la ordenación territorial. Se

¹ La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, entre otros.

trata de un sistema en el que los núcleos urbanos son una modulación de menor escala, respecto de las dimensiones más amplias de las parcelas destinadas a la producción agrícola-ganadera, denominadas “chacras”.

La trama urbana quedaba definida a priori por una plaza central y dos grandes avenidas que se cruzan perpendicularmente en el centro de la misma. A partir de ello se ordena el amanzanamiento y la parcelación que constituirán la malla y el tejido respectivamente, en el marco de una progresión modular que acaba facilitando la ulterior expansión del núcleo urbano siguiendo la misma disposición en damero. Esta superposición que se dio sobre el territorio fue ignorando los accidentes naturales, en un momento histórico de máxima confianza en la capacidad humana de sometimiento de la naturaleza al progreso urbanizador y civilizador.

SCHNEIDER (2007) afirma que La ciudad de Resistencia comienza a expandirse de forma continua prácticamente desde 1920, y en 1947 rebasa los límites propuestos en la mensura para la primera colonia y se ocupan terrenos vacantes de la periferia urbana ubicados en el valle del río Negro, realizándose los primeros rellenos de sus lagunas e impactando sobre su entorno natural.

En cuanto a los asentamientos informales es muy difícil establecer algún origen del problema, ya que estos prácticamente acompañaron desde los inicios el crecimiento de este conglomerado urbano, ya que desde que comenzó como cabecera de puente para ingresar al interior chaqueño a fines del siglo XIX (1878) (BRUNIARD y BOLSI, 1975), esta población ha estado signada por la precariedad habitacional.

Sin embargo, la conformación de las primeras villas miserias, tal como se ha conceptualizado al inicio, datan de mediados del siglo pasado, más específicamente a inicios de la década del 60 cuando comenzó a aclararse el proceso de urbanización regional y se produce un “estallido” de Resistencia (BOLSI, 1985).

Con el abandono de la actividad ferroviaria hacia 1960 el corredor del FFCC Santa Fé se convierte de manera incidental en uno de los ejes rectores del crecimiento de la ciudad, absorbiendo a lo largo de los años sucesivas ocupaciones de diverso carácter. El corredor va tejiendo situaciones diversas: asentamientos informales con espacios culturales, recreativos y turísticos como el parque de las esculturas o el barrio Toba. Algunos de estos barrios tienen procesos de consolidación espontáneos de más de 40 años de antigüedad, otros han tenido intervenciones más planificadas. Sin embargo, la característica subyacente más marcada es que las acciones de mejoramiento en los barrios se han dado en forma aislada y descoordinada, tanto por parte de organismos del estado como de ONG y Organizaciones de Base Comunitaria. (COCCATO; 2006)

Los asentamientos precarios continuaron en aumento, especialmente con la inundación de 1982, provocando la expansión de la ciudad hacia el norte y fundamentalmente al sur. En el año '83, por ejemplo, la municipalidad de Resistencia relocalizó en el sur de la ciudad a un importante grupo de asentados, instalándolos en viviendas precarias, estipuladas inicialmente como transitorias, para luego transformarlas en asilos permanentes. Rodeando al casco central, se conforma un anillo envolvente donde la pobreza comienza a incrementarse y se aprecian dificultades en el acceso a los servicios básicos. Aquí, se puede encontrar barrios que “históricamente” han tenido condiciones de precariedad, como “Villa Papelito”, “Villa Odorico”, “Santa Clara”. Por último, se identifica otro anillo que coincide con la periferia urbana y concentra los casos de extrema pobreza. Comprende el área de crecimiento y expansión de los cuatro ejidos urbanos, especialmente sobre los cuadrantes norte, noreste y en el sur- suroeste, donde se han configurado grandes áreas urbanas con población de bajo nivel socioeconómico. (MIGNONE, 2015)

Asimismo, por el sector norte y noreste de Resistencia, es resultado de los barrios marginales que surgieron después de la segunda mitad de la década de 1990, ocupando espacios intersticiales en terrenos que se encontraban vacíos, pero sobre las lagunas del lugar o próximos al río Negro. Se destacan en la periferia norte, barrios como “Don Santiago”, “Parque Autódromo”, “Villa Inmaculada”, “Villa Oro”, entre otros lugares caracterizados por viviendas construidas con materiales precarios, provisión de agua por canillas públicas o fuera de las viviendas y deficiencias sanitarias.

El despoblamiento del campo se aceleró especialmente a partir de la década del 90, como consecuencia de las transformaciones de la estructura rural que produjeron las políticas neoliberales con el avance del cultivo de la soja y de la mecanización agrícola (BARRETO, [2005] 2011). Esta década quedó signada no solo por el acelerado crecimiento de los asentamientos informales, sino particularmente porque cambiaron en sus formas de generación, es que a partir de mediados de esa década comenzaron a surgir las primeras ocupaciones organizadas de tierras. La toma masiva de las tierras del Ejército argentino, conocida como “La Rubita”, ubicada al sur de Resistencia, en el límite con el municipio de Barranqueras, ocurrida en 1997, que fue reprimida y culminó con un desalojo parcial de los ocupantes, significó para algunos autores como BENITEZ (2008), un punto de inflexión en el proceso, dado que fue realizada por un grupo social que se organizó previamente para ocupar esta porción de tierra, que se encontraba vacante y en desuso dentro de la ciudad, para dar origen a uno de los asentamientos informales actuales más grandes del AMGR el cual se trató de 64 has. El asentamiento tuvo un primer origen frustrado el 16 de marzo del 1997, producto de una ocupación

masiva y organizada por parte de unas 500 familias, que en pocas horas ingresaron al predio, demarcaron y armaron viviendas precarias, pero que solo pudieron permanecer en el lugar una semana. Una segunda ocupación organizada se dió en octubre del 2007, realizada por un grupo de familias jóvenes "oprimidas por la situación de no tener donde vivir", según sus propias palabras. en 2016 residían allí unas 1600 familias, de acuerdo a la ONG TECHO.

En base a lo expuesto se puede deducir, tal como lo hace SCHNEIDER (2007) que entre 1940, cuando la población supera los límites de la ciudad, y 1960, cuando aparecen los primeros asentamientos informales, la ciudad pudo absorber las demandas habitacionales de la población. Luego de 1960, el problema se vuelve más "complejo" y la población resuelve sus necesidades de otra manera, ubicándose espontáneamente, en terrenos baldíos que resultaron ser, en su mayoría, inundables y fiscales, cambiando la manera de producción de su hábitat como respuesta al contexto económico y político al cual se deben ir adaptando.

POLITICAS HABITACIONALES IMPLEMENTADAS EN EL AMGR

Hasta antes de las crisis agrarias, la demanda residencial de la población era cubierta a través del mercado inmobiliario local, mediante la articulación de los municipios con un sector de la burguesía vinculada al mercado del suelo, que tenía a su cargo la transformación de la tierra rural en "tierra urbanizada" a partir del loteo con provisión mínima de servicios y relativa accesibilidad. Pero en el marco del impacto y la duración de la crisis rural ello ya no será posible, debido a que los niveles económicos de los nuevos migrantes estaba muy por debajo de los del periodo anterior.

En 1972 con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) se instrumentó una política de producción estatal de vivienda masiva en el Gran Resistencia; hasta la década de 1990 las actuaciones del FONAVI estuvieron centralizadas en el Estado nacional, en lo que refiere a la planificación como al financiamiento, la crisis que se inició a mediados de los setenta en los países centrales motivó las primeras reformas del Estado desde orientaciones liberales, lo que se denominó según ABRAMO (2012) la crisis del "fordismo urbano", o según BARRETO (2017) "la crisis del modelo de sustitución de importaciones", un proceso que junto con el surgimiento de la "nueva política urbana", puede ser considerado como el marco formal de institucionalización de la ciudad neoliberal, en donde predomina el mercado como mecanismo de coordinación de las decisiones de uso del suelo, rasgo característico de la ciudad neoliberal, en contraste al papel del mercado en la producción fuertemente mediado por el Estado a través de la definición de las reglas de uso del suelo, como de las características de las urbanizaciones.

RODULFO (2017) Divide la Política Habitacional en tres grandes etapas, la Primer Etapa (1972 / 1992) caracterizada por políticas centralizadas, la Segunda Etapa (1992/2002) por políticas descentralizadas, y la Tercer Etapa (2003 / 2015) por la Recentralización de Políticas.

La primer etapa se puede dividir en periodos diferentes, como lo hace BARRETO (2017), el periodo de la última dictadura militar (1976-1982), en el cual se llevo a cabo la implementación de un violento Plan de Erradicación de Villas Miserias, que no solucionó el problema habitacional de estos sectores sociales, sino que fue utilizado para la persecución política, la desorganización de los sectores populares y para trasladados compulsivos de villeros desde la Capital Federal al conurbano bonaerense.

Y la primer etapa democrática (1983 y 1989), en la cual se impulsaron algunas políticas no convencionales para población en villas miserias (consolidación y vivienda progresiva) y dio participación a algunas entidades intermedias, pero sin demasiado impacto y a pesar de que en el Plan se había estudiado el déficit de vivienda rural, no se implementaron soluciones.

La reforma neoliberal del estado como lo denomina BARRETO (2017) abarcó tres mandatos democráticos, dos del peronismo (1989-1999) y uno de la Alianza, conducida por la UCR, que quedó inconcluso (1999-2001) por la crisis y se caracterizó por predominio de las políticas promovidas por el Consenso de Washington. En este periodo se aplicó un amplio paquete de medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), para privatizar gran parte de los bienes, servicios y funciones del Estado y abrió el camino a la apertura, el ajuste y la desregulación de la economía, que trajo aparejada la eliminación de empleos formales y de derechos sociales vinculados al salario. con la profundización de la crisis del Estado keynesiano, en el marco de la Reforma del Estado, del ajuste estructural y de las políticas sociales de "contención" de la crisis por el incremento estructural de la pobreza y la desocupación, este enfoque cambió drásticamente y comenzaron a aplicarse políticas específicas de aceptación e integración de estas áreas a las ciudades, que consideraron tanto la construcción de viviendas nuevas para relocalizar situaciones ambientalmente críticas (áreas inundables, altamente contaminadas, etc.), como acciones de consolidación y mejoramiento habitacional y urbano de áreas deficitarias críticas existentes, factibles de ser urbanizadas, que incluyeron acciones sociales destinadas a contrarrestar la exclusión. Estas políticas combinaron los aportes alternativos de promoción social implementados en los años 70 por diferentes centros académicos y de cooperación en distintos países del Tercer Mundo, con la noción del "desarrollo

social”, impulsada por los organismos financieros internacionales que promovieron la Reforma del Estado y el Ajuste Estructural, consistente en la capacitación de los sectores sociales excluidos, para su reinserción en la nueva economía de mercado promovida por este paradigma. Se implementó la atención subsidiada de los excluidos (lotes con servicio, casas partes, materiales de construcción, mejoramiento de villas y asentamientos: legalización dominial, etc. Se implementaron también varios programas nuevos fuera de la estructura del FONAVI, financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo, focalizados en la exclusión creciente. El Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBA (1997), de alcance nacional (aún vigente) y el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares de la ciudad de Rosario, ROSARIO HABITAT (2001), financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fueron los más emblemáticos. Respecto a la informalidad, promovieron la legalización dominial individual del suelo, bajo el supuesto formulado por De Soto (1986), que el otorgamiento de la propiedad privada del suelo, representa para los pobres una oportunidad de capitalización inicial para salir de esa situación.

Cuadro 1

Programas habitacionales de carácter social de los años '90.

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA ARRAIGO	Regularización de Tierras	Beneficiarios de la ley 23697, todas las familias asentadas en forma pacífica e ininterrumpida en Tierras Fiscales Nacionales
PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA Y MEJORAMIENTO AMBIENTAL PARA COMUNIDADES ABORIGENES "J. PERON"		Comunidades aborígenes
PROGRAMA FEDERAL DE SOLIDARIDAD (PROSOL)	Desarrollo Comunitario Integral para la Radicación de Villas de Emergencia, Asentamientos y Núcleos Habitacionales, Mejora de la Infraestructura Básica y Reconversión de Localidades Afectadas por Desastres Naturales.	Asentamientos o villas de 500 a 700 familias. 12 proyectos de radicación de villas nuevas. 9 proyectos de radicación de villas iniciadas. 3 proyectos de recuperación de localidades afectadas (tener en cuenta que es un plan operativo para Gran Buenos Aires y Rosario)
UNION NACIONAL PARA LA EMERGENCIA UNE "PLAN PILOTO SOLIDARIO	Ejecución de Soluciones Habitacionales Evolutivas de Emergencia A Través de Entidades Intermedias	Familias u hogares de menores recursos agrupadas por entidades intermedias actuantes como solicitante.
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL E INFRAESTRUCTURA BASICA: 17,27 Y 37 (EJERCICIOS PRESUPUESTARIOS)	Mejoramiento del Hábitat de Grupos Vulnerables	Población aborígen urbana y rural Población NBI que por su condición socioeconómica no pueden incluirse en los programas públicos tradicionales de vivienda
PROGRAMA DE REHABILITACIÓN PARA LA EMERGENCIA DE LAS INUNDACIONES PREI	Vivienda por Autoconstrucción Refugios	Familias carenciadas afectadas por la emergencia hídrica asentadas sobre ríos o en zonas bajas y en condiciones precarias, afectadas por inundación de origen fluvial
PROGRAMA PROTECCION CONTRA INUNDACIONES PPI	Vivienda por Autoconstrucción	Familias con NBI, afectadas por las inundaciones fluviales y pluviales o residentes en zonas vulnerables

MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PROMEBA)		Familias con NBI e ingresos mínimos asentados en barrios con 1) 2 o más años de antigüedad en sus asentamiento (con población de más de 20000 habitantes). 2) Una población mínima de 50 familias. 3) Organización comunitaria al menos incipiente
PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL EN AREAS FRONTERIZAS DEL NOA Y NEA PROSOFA	Provisión de instalaciones de saneamiento básico, educación y salud	Esta focalizado territorialmente en los departamentos fronterizos con los países firmantes del tratado de la Cuenca del Plata teniendo como objetivo la población con un alto índice de NBI 1) Jujuy. 2) Salta. 3) Formosa. 4) Chaco. 5) Corrientes. 6) Misiones. 7) Entre Ríos.
PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA RECUPERACION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LAS INUNDACIONES PROGRAMA 90	Reparación y Reconstrucción de Viviendas	Zonas de emergencia declaradas por el Gobierno Nacional de acuerdo a las disposiciones legales vigentes respecto de los territorios afectados por la emergencia hídrica ocasionada por el fenómeno meteorológico "EL NIÑO" producido entre abril y julio del año 1998. Provincias. : Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Chubut y la Pampa
PROGRAMA DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES PAGV	Viabilización del Acceso a los Servicios Sociales	Mujeres jefas de hogar con hijos menores a cargo, jóvenes de 14 a 24 años en riesgo, adultos mayores de 60 años y discapacitados
PROVISION DE AGUA POTABLE, AYUDA SOCIAL Y SANEAMIENTO BASICO (PROPASA)	Provisión de Agua Potable Saneamiento básico	Población con NBI (que no son alcanzados por las redes de las empresas prestadoras de servicios) de hasta 500 habitantes radicada en parajes, asentamientos o localidades rurales o subrurales. Ámbitos dispersos del medio rural, barrios o áreas periféricas de pueblos o ciudades no cubiertos por sistemas institucionales Escuelas y zonas de influencia
PROVISIÓN DE AGUA POTABLE PARA PEQUEÑAS LOCALIDADES PASPAYS PROGRAMA DE AYUDA SOCIAL PARA PROVISION DE AGUA Y SANEAMIENTO		Poblaciones pequeñas en localidades aisladas carenciadas
FONDO PARTICIPATIVO DE INVERSION SOCIAL (FOPAR)	Infraestructura y Equipamiento	Habitantes de pequeñas localidades, menos de 500 habitantes sin agua potable
PLAN TIERRA		Población NBI
FORTALECIMIENTO COMUNITARIO (FO.CO)	FOCO I, FOCO II	Familias NBI asentadas en terrenos públicos o privados
PLAN DE ACCIÓN COMUNITARIA		Población carenciadas del Gran Resistencia
AIPO - MI TECHO		Comunidades barriales organizadas
AIPO - MICROREDITO		Población vulnerable en situación de emergencia habitacional
		Personas con bajos ingresos que no pueden acceder a créditos hipotecarios

FUENTE: Elaboración propia en base a Barreto y otros (2004) y Attias (2009) "Movilidad de la población y configuración del espacio: Estudio del caso del Gran Resistencia"

El periodo neodesarrollista o neokeinesiano, como lo denominan diferentes autores, que se dio entre 2003 y 2015, abarcó a los tres gobiernos del Frente para la Victoria; este gobierno que asumió en el 2003, como explica BARRETO (2011) abandonó los lineamientos del modelo neoliberal de los años noventa y adoptó una línea diferente de intervención del Estado en la economía y la sociedad. En ese marco, propuso como uno de sus ejes de acciones importantes realizar una fuerte inversión en obras públicas, a modo de estrategia de reactivación económica y generación de empleos, volvió al modelo de subsidiar la producción masiva de viviendas sociales para los sectores de menores ingresos. Sus objetivos expresaron claramente el enfoque desarrollista, distributivo y anti cíclico que se propuso el gobierno para reactivar la economía.

La Política Federal de Vivienda continuó la modalidad de intervención por programas focalizados introducida en los años noventa. Al inicio reactivó los proyectos del FONAVI paralizados y lanzó dos programas para las regiones más pobres del país, con el objetivo de generar empleo a los beneficiarios de planes sociales, uno a través de empresas constructoras y el otro por cooperativas de trabajo. En 2004 implementó programas más masivos, destinado a viviendas nuevas y a mejoramiento habitacional, ambos por empresas, pero luego el de mejoramiento dio participación a los municipios en la ejecución de las obras y a partir del 2006 promovió una mayor diversificación, con programas de mejoramiento de villas y asentamientos y de infraestructura básica.

BARRETO Y OTROS (2011) afirman que en el Área Metropolitana del Gran Resistencia se implementaron entre 2003 y 2007 gran parte de los programas de la Política Federal de Vivienda, que efectivamente fueron aplicados en la provincia del Chaco por el IPDUV. Se aplicaron tanto aquellos que estuvieron dirigidos al mejoramiento urbano, y de ampliación y refacción del parque habitacional existente, orientados al primer quintil inferior de ingreso (Mejor Vivir y PROMEBA), como aquellos dirigidos al déficit cuantitativo, dedicados a la construcción de viviendas nuevas, orientados al primer quintil inferior de ingreso, tales como los programas federales Solidaridad Habitacional y Emergencia Habitacional y los orientados al segundo y tercer quintil de ingresos, tales como los programas federales de Reactivación de Obras del FONAVI I y II, Construcciones y Construcciones Plurianual de Viviendas.

Cuadro 2

Programas de carácter social que se implementaron entre 2003 y 2007

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL		Dirigido a atender las situaciones más apremiantes de necesidades habitacionales y de empleo por cooperativas.
PROGRAMA FEDERAL DE SOLIDARIDAD HABITACIONAL	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia Hídrica, Emergencia Climática	Dirigido a jurisdicciones que habían sufrido emergencias climáticas para la reparación de viviendas dañadas.
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes, Viviendas Rurales	Dirigido a jurisdicciones con necesidades habitacionales apremiantes de poblaciones rurales y aborígenes
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA MEJOR VIVIR	PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir	Dirigido al mejoramiento o completamiento de viviendas deficitarias recuperables
	Programa de mejoramiento de Vivienda por Cooperativas	Dirigido al mejoramiento o completamiento de viviendas deficitarias recuperables por cooperativas existentes provenientes de los CIC y del programa Emergencia Habitacional
	Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas con Municipios	Dirigido a la ejecución de obras de terminación, ampliación/refacción de viviendas, que se realizan mediante convenios con los respectivos municipios.

PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA. ETAPAS I Y II	Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	Financiamiento para la urbanización integral de villas y asentamientos precarios.
PROGRAMA DE VIVIENDAS CARITAS ARGENTINA		Asiste técnica y financiera a proyectos de infraestructura y vivienda de Caritas
PROMHIB. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL E INFRAESTRUCTURA BÁSICA		Dirigido a la construcción de equipamientos complementarios, infraestructura básica y al mejoramiento de viviendas deficitarias o viviendas nuevas en pequeñas poblaciones, parajes, áreas rurales o comunidades aborígenes.
PROPASA. PROGRAMA DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE, AYUDA SOCIAL Y SANEAMIENTO BÁSICO		Provee a los parajes rurales de todos los municipios del país asistencia técnica y financiera para el abastecimiento de agua potable, desagües cloacales y otras contribuciones sociales para mejorar el nivel sanitario general.
PROMEBA. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS		Destinado a mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de la población residente en villas y asentamientos irregulares, mediante proyectos barriales integrales que buscan consolidar a la población beneficiaria en el lugar que habitan, proveyendo propiedad de la tierra, infraestructura urbana, equipamiento comunitario, saneamiento ambiental y fortalecimiento del capital humano y social.
PROSOFA. PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL EN ÁREAS FRONTERIZAS DEL NO Y NE ARGENTINOS		Su objetivo es brindar acceso a servicios básicos a la población de pequeñas comunidades fronterizas del NOA y NEA en situación de pobreza extrema, a través de asistencia técnica y financiamiento de proyectos de servicios de agua potable, saneamiento básico, salud, educación y pequeñas obras comunitarias.

FUENTE: Barreto y otros (2011)

Como señala RODULFO (2014) En los últimos 40 años el Estado a través las políticas y programas habitacionales ha mostrado distintas lógicas en cuanto a políticas habitacionales, ya que estas han ido cambiando de acuerdo a la ideología y momento histórico de cada gobierno de turno. En su trabajo muestra la evolución de la producción habitacional desde 1977 a 2011, demostrando que desde 1977 a 1993 la producción habitacional se basaba principalmente en viviendas nuevas, a partir de allí, y hasta 2004 empezó a compartir espacio con una nueva forma de producción de vivienda, el "mejoramiento", no obstante las viviendas nuevas superaban ampliamente el valor de la segunda. A partir del año 2005 los mejoramientos superaron en número a las viviendas nuevas. Pese a la leve mejora de la situación habitacional (reducción de 0,83% del déficit en la última década), las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 denotan la persistencia del déficit estructural y de los desequilibrios regionales que se mantienen a pesar del incremento sostenido de las metas sociales alcanzadas.

En la Argentina el déficit habitacional reconocido por el Estado Nacional se ha proyectado sin cambios significativos en los últimos 40 años excluyendo a más de un tercio de los hogares argentinos de las condiciones de habitabilidad apropiadas a los comienzos del Siglo XXI. Su persistencia muestra que a pesar de los esfuerzos realizados, las políticas habitacionales y los sistemas de provisión habitacional presentan claras deficiencias en la solución de la problemática, lo que hace necesario una revisión de su evolución.

"Más de un tercio de la población no ha logrado insertarse en los sistemas formales de la economía y el trabajo generados en la ciudad quedando librada a resolver sus necesidades de habitación y de vida urbana por su propio esfuerzo, muchas veces resueltos en forma irregular y en condiciones de emergencia, insalubridad e inseguridad. Las estrategias de inserción urbana tuvieron al principio un carácter transitorio, precario el que fue consolidándose en el tiempo, configurando situaciones permanentes críticas en los social y en lo ambiental signando la vida de por lo menos tres generaciones de hogares". RODULFO (2009)

Actualmente nos encontramos en una etapa diferente a la explicada anteriormente, como lo afirma BARRETO (2017) el gobierno que asumió en diciembre de 2015, realizó importantes cambios en la orientación de las políticas en una dirección hacia un modelo que en muchos aspectos retomó la agenda de los años 90, de ajuste, apertura y liberalización de la economía. En la política habitacional el gobierno también comenzó a avanzar en la misma dirección. En primer lugar, detuvo los proyectos en marcha de la PFV, a la par que, cambió su organización administrativa e impulsó cambios en el marco normativo. Por otro lado, consiguió mayor apoyo financiero de los organismos internacionales de desarrollo y la participación del sector financiero privado, dándole un nuevo enfoque a la política habitacional y diversificando nuevamente el abanico de destinatarios y soluciones.

Cabe mencionar que el organismo estatal que se encargará de las obras publicas como de las viviendas a partir de la nueva gestión mencionada, es el Ministerio del Interior, Obras Publicas y Viviendas, el cual a su vez se subdivide en Secretarías, como: Secretaría de Interior, Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, Secretaría de Provincias y Municipios, Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública, Secretaría de Vivienda, Secretaría de Infraestructura Urbana y Secretaría de Coordinación; las que a su vez se subdividen en subsecretarías y además posee organismos vinculados, como Migraciones, Registro Nacional de Personas, etc. En si la actual gestión busca implementar cuatro planes de importancia: el Plan de Vivienda, el Plan de Agua, el Plan de Hábitat y el Plan de Renovación Urbana, de los Planes mencionados incorporaremos al cuadro siguiente, a modo de síntesis, los vinculados a la población más vulnerable, además de los Programas de financiamiento Internacional que siguen en vigencia.

Cuadro 3

Programas de carácter social implementados a partir del 2015

PROGRAMA	DESTINATARIOS
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PROMEBA)	apunta a mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en villas y asentamientos irregulares a través de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales
PROGRAMA INTEGRAL DE HÁBITAT Y SUBSIDIO A LA VIVIENDA	incrementar el acceso a infraestructura y servicios básicos en algunos asentamientos urbanos precarios seleccionados e incrementar el acceso a la vivienda para hogares de ingresos bajos y medios
PROGRAMA DE TRATAMIENTO DE CUENCAS Y LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS	destinado al saneamiento de cuencas y relocalización de familias de sectores urbanos de alto riesgo ambiental
PROGRAMA MEJORAR HOGAR	Destinado a otorgar microcréditos para mejorar la calidad de las viviendas existentes. Apunta al sector de más bajos ingresos, del sector formal o informal, que perciba menos de tres Salarios Mínimos Vital y Móvil, que no sea sujeto de crédito en la banca formal
LEGALIZACIÓN DOMINIAL	Financia relevamientos territoriales o censos; confección y gestión de aprobación de planos de mensura y sub división; aprobación de planos; estudio, gestión y confección de títulos para garantizar la regularización dominial de tu casa
PLAN DE HÁBITAT Y VIVIENDA	Financiará acceso a agua potable y cloacas, calles y veredas iluminadas, espacio públicos y comunitarios de calidad, legalización dominial y desarrollo comunitario. se realizarán en las zonas más pobres del país, ubicados en zonas fronterizas, rurales y de pueblos originarios con no más de 10.000 habitantes.

FUENTE: Elaboración propia en base a Barreto (2017) y el Ministerio del Interior, obras públicas y vivienda.

Cabe destacar que aun no se cuenta con información suficiente que dé cuenta de que tratan con exactitud los programas mencionados, no obstante, por el momento, podemos deducir de la observación de las tablas de los Programas en distintos gobiernos, que la actual gestión es la que menos Programas ha presentado para la población más vulnerable, y no se presentan con suficiente claridad, o por lo menos la información detallada resulta poco accesible.

CONCLUSION

La ciudad de Resistencia se conformó de acuerdo a un plan de ordenamiento de la ciudad, no obstante los habitantes no se fueron asentando de manera planificada, y en muchos casos lo fueron haciendo sobre superficie "ganada" al río, lo cual traería aparejado graves problemas en el futuro.

Si bien es difícil dilucidar cuando surgieron las primeras villas, se puede determinar que estas nacieron aproximadamente entre los '50 y '60, en la época de la sustitución de importaciones, cuando la población del campo migraba a la ciudad, utilizando equipamientos en desuso, como las vías del Ferrocarril, para asentarse por un periodo de tiempo hasta poder conseguir una vivienda adecuada, lo cual no siempre sucedió y algunas villas fueron consolidándose, transformándose en el imaginario colectivo en algo definitivo. Otro factor que influyó en el florecimiento de las villas son las inundaciones que se dieron a lo largo de los años en la ciudad, en general por el crecimiento de los ríos, tanto el Río Negro como el Paraná, lo cual fue disminuido gracias a las defensas construidas al norte de Resistencia.

Las primeras villas de la ciudad, como del resto de país, se originaron como un paso hacia una vivienda propia y digna de aquellas familias que por necesidad migraban a la ciudad. Sin embargo se fueron transformando a medida que cambiaban las direcciones políticas y económicas, a algo más definitivo, y fueron cambiando su forma de producción, transformándose en lo que conocemos hoy en día como asentamientos, con una trama más regular y planificada.

Si bien las políticas habitacionales implementadas desde el inicio de las ocupaciones informales de tierras, ocurridas en la ciudad de Resistencia, a la actualidad han ido cambiando de acuerdo al paradigma y la lógica de cada gobierno de turno, lo cual implica que se han desarrollado diferentes acciones en relación a las ocupaciones informales, desde la erradicación de villas y asentamientos hasta su consolidación y urbanización, no han modificado estructuralmente el déficit habitacional, rondando siempre por los mismos números, y definitivamente no han logrado que se dejen de producir, problemática que si bien ha sido ampliamente estudiada por numerosos autores, nunca ha dejado de estar presente en la agenda pública, debido a su constante dinamismo y adaptación al contexto político como económico.

BIBLIOGRAFÍA

- ATTIAS, Ana M. (2009). Movilidad de la población y configuración del espacio. Migración Metropolitana: el caso del Gran Resistencia. Área Digital 8. <http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/areadigital/area8/documentos/attias.htm>
- BARRETO, Miguel; BENÍTEZ, Andrea; FERNÁNDEZ, María; GIRO, Marta; ZABALA, José. (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 (Mendoza, septiembre 2004).
- BARRETO, Miguel (2011) Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 5, No. 9, enero-junio 2012: 12-30. ISSN 2027-2103.
- BARRETO (2017) Retorno de la mercantilización de la vivienda social en argentina. mirada comparada con periodos recientes. Revista PENSUM, Volumen III, Diciembre 2017
- BENITEZ, María A. (2008) "Intervenciones estatales en materia habitacional en asentamientos en Resistencia, Chaco". Revista ÁREA digital núm. 10, mayo 2008. Ed. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, Chaco, Argentina.
- BOLSI, Alfredo (1985). Apuntes para la geografía del nordeste argentino. Un ejemplo de regresión regional. Cuadernos de Geohistoria Regional, 1985. Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET-Fundanord, 116 p. ISSN 0325-8246.
- BRUNIARD y BOLSI, Alfredo (1975). El proceso histórico y los caracteres demográficos y socio-económicos de la ciudad de Resistencia. Folia Histórica del Nordeste N° 1, 1975. Instituto de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste. Pp. 7-31. ISSN 0325-8238.
- CERNO (2013) Ciudad real vs. Ciudad planeada. Evolución del Área Metropolitana del Gran Resistencia (Argentina) en relación al ordenamiento y planificación territorial aplicados desde sus inicios / The real vs. the planned city. Evolution of the Greater Resistencia. Núm. 5 (2013). <http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion/article/view/2076>
- COCCATO, Marcelo (2006). "Dinámicas de transformación urbana: vacíos estructurantes y asentamientos informales en el Gran Resistencia". Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCyT, UNNE [En línea], [Consulta: 18 de agosto de 2015].

MIGNONE, Anibal (2015). Caracterización socio-geográfica de los asentamientos informales en el aglomerado gran resistencia. Revista Geográfica Digital. IGUNNE. Año 12. N° 24. Julio - Diciembre 2015. Resistencia, Chaco. ISSN 1668-5180

RODULFO, Ma. Beatriz (2009) "Política Federal de vivienda nuevos o viejos dilemas" en Peyloubeth P. y De salvo L. (comp.) Ciencia y Tecnología para el hábitat popular. Articulación de políticas Intersectoriales: científico tecnológicas y de Inclusión Social. Bs. As. Ed. Nobuko.pp93-102

RODULFO, Ma. Beatriz (2014) Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos. CUADERNOS DE VIVIENDA Y URBANISMO. ISSN 2027-2103. Vol. 7, No. 14, julio-diciembre 2014: 218-241.

SCHNEIDER, Valeria (2007) Mercado de suelos urbanos. Estudio de caso: Área Metropolitana del Gran Resistencia (Argentina). <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/cga/article/view/1745>