

#### 4. Desarrollo Regional

### **Reflexiones sobre el impacto de los instrumentos normativos en la configuración del Área Urbana Deficitaria Crítica Golf Club**

Poelstra, Juan Nicolás; [jnpoelstra@gmail.com](mailto:jnpoelstra@gmail.com)

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Universidad Nacional del Nordeste

---

#### **Resumen**

La presente comunicación corresponde al producto final de la beca de Pregrado de SGCyT 2017 “Análisis de la configuración del territorio del Área Urbana Golf Club, desde las instituciones y sus instrumentos normativos”, en el marco del PICT 2014-0999. “Las Áreas Urbanas Deficitarias Críticas como unidades de planificación e intervención de una política integral del hábitat social”. Con lugar de trabajo en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

La investigación tiene la finalidad específica de relatar cómo fue conformándose el territorio del Área Urbana Golf Club en el transcurso del tiempo a través de los distintos instrumentos normativos que intervinieron en dicho espacio.

En su desarrollo se recopiló y se consolidó en un corpus todos los instrumentos normativos que incidieron directa o indirectamente en la configuración del territorio Golf Club, recopilándose leyes nacionales, leyes y decretos provinciales, resoluciones de la Administración Provincial del Agua (APA) y Ordenanzas municipales. Se confeccionó una línea de tiempo para reconstruir cronológicamente como incidieron en el proceso de poblamiento del área en cuestión.

Una vez concluida la consolidación, se realizaron verificaciones en campo en el área de estudio, se entrevistó a informantes clave y se plasmó en planos la información contenida en los instrumentos para lo cual fue un insumo invaluable los medios técnicos brindados por catastro provincial.

Asimismo, se realizó una recorrida por los barrios que se encuentran en las chacras 193, 196, 194, 197, 269 y 273. Por consiguiente, de dicha recorrida fue posible corroborar el desfase entre lo que pregonaba el Código de Planeamiento Urbano y las Resoluciones de la APA sobre uso del suelo y lo que operaba de hecho en la realidad.

Se evidenció, como la hipótesis indicaba, que la configuración del Área Golf Club, es producto de acciones individuales, colectivas e institucionales sobre el soporte físico, natural

y construido, a través de las cuales se expresan las prácticas ciudadanas, políticas e institucionales y los diversos intereses y disputas de poder, dentro del marco institucional y jurídico normativo vigente.

A modo de reflexión, en lo concerniente al acatamiento de las normas que regulan los derechos de los propietarios linderos a cuerpos lacustres dicho cumplimiento es casi nulo, como así también, las diferentes leyes de expropiación evidencian una ausencia de una política pública integral y de horizonte temporal extenso en lo relativo al problema habitacional del territorio objeto de estudio.

**Palabras clave:** Uso del Suelo, Fragmentación, Legislación Urbana, Políticas Públicas.

## Introducción

Este trabajo corresponde al producto final de la beca de Pregrado de SGCyT 2017 “Análisis de la configuración del territorio del Área Urbana Golf Club, desde las instituciones y sus instrumentos normativos”, en el marco del PICT 2014-0999. “Las Áreas Urbanas Deficitarias Críticas como unidades de planificación e intervención de una política integral del hábitat social”. Proyecto Tipo A de la ANPCYT (FONCYT) en el marco del Núcleo Estratégico Hábitat del Plan Argentina Innovadora 2020 (2015–2018). Periodo de Desarrollo: 30/10/2015–30/10/2018. Director Miguel Ángel Barreto. Con lugar de trabajo en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE.

Esta beca siguió la línea de investigación iniciada en el antecedente Proyecto de Investigación 12SC01: “Cuantificación y tipificación de Áreas Urbanas Deficitarias Críticas para la intervención integral del

hábitat social del Gran Resistencia”, en el que se abordó el estudio desde distintas dimensiones conceptuales: habitacional, urbano ambiental, económica socio cultural y jurídico-política, profundizando en la complejidad del problema.

Específicamente en la dimensión jurídica - política, se propuso identificar las relaciones existentes entre los instrumentos normativos y las prácticas políticas e institucionales de los distintos actores, las que, de acuerdo a la hipótesis que se sostiene, inciden en gran medida, en las características de fragmentación urbana que se observan en la configuración del territorio del AMGR. Partiendo de la premisa de que el abordaje hacia la problemática debe ser estudiada desde una perspectiva interdisciplinaria, este trabajo tiene como fin continuar la línea de sus predecesores en reconstruir históricamente la configuración del territorio del Área Urbana Golf Club (AGC), individualizada en las chacras catastrales n°193, 196,

194, 197, 269 y 273, de la ciudad de Resistencia, Provincia del Chaco, desde los instrumentos normativos

A los fines del presente se definirá fragmentación como un fenómeno reconocible también en los intersticios de una sociedad polarizada, bajo la forma de micro-estrategias de distinción y de negociación sobre un fondo de polarización social y de política urbana intermitente y contradictoria. (Prevot-Shapira, 2008: 73). Desde el PI UNNE 12SC01 se definió a las Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC) como una porción de territorio periurbano, característica de ciudades intermedias, que como consecuencia de los procesos de segregación y urbanización de las últimas décadas, configuran un espacio residencial altamente fragmentado, en el que conviven barrios internamente homogéneos o cohesionados, pero muy desiguales entre ellos, y que se distingue por ser un territorio desarticulado y carente de urbanidad. (Barreto y otros, 2015:117).

Entendido así, la fragmentación está íntimamente relacionada con la atormentada historia política y económica de país, y con las respuestas, tanto individuales como colectivas, de negociación, de adaptación y de instrumentalización de sus diferentes avatares. Ciertos comportamientos y estrategias, en un marco legislativo y variable en el tiempo, se revelan entonces

como productores de fragmentación urbana (PRÉVÔT-SCHAPIRA, 2008: 75)

En Argentina, a fines del siglo XX y sobre todo después de la reforma constitucional de 1994, se puso en práctica un proceso de descentralización que implicó la delegación de competencias hacia los gobiernos provinciales y municipales. Si bien este proceso de delegación de competencias resultó favorable para reforzar autonomías y acercar las políticas a las necesidades locales, la falta de un adecuado desarrollo de capacidades y de reparto de recursos y de responsabilidades implicó para el gobierno nacional negar obligaciones fundamentales y provocar el desmembramiento y la fragmentación territorial por falta de recursos y por la implementación de distintos tipos de políticas provinciales y locales (BARRETO y otros, 2015: 175)

## Objetivos

### Objetivo General

- Reconstruir históricamente la configuración del territorio del Área Urbana Golf Club (AGC), de la ciudad de Resistencia, Chaco, desde los instrumentos normativos

### Objetivos específicos

- Revisar y profundizar en los avances teórico – conceptuales alcanzados en trabajos de investigación precedentes, en relación a fragmentación urbana, instrumentos normativos de la

ciudad, prácticas políticas e institucionales que configuran el territorio.

- Identificar los distintos instrumentos normativos desde las primeras ocupaciones del Área.
- Relacionar los instrumentos normativos identificados con la configuración del territorio del AGC.

### **Materiales y Métodos**

Para abordar el objeto de estudio, se propuso una estrategia cualitativa que permitió la vinculación lógica y teórica con los objetivos (carácter exploratorio y de clarificación conceptual).

Se emplearon en el transcurso de la investigación tanto fuentes primarias como secundarias, en una primera etapa se recopiló y se consolidó en un corpus todos los instrumentos normativos que incidieron directa o indirectamente en la configuración del territorio Golf Club, recopilándose leyes nacionales, leyes y decretos provinciales, resoluciones de la Administración Provincial del Agua y Ordenanzas municipales. Se confeccionó una línea de tiempo para reconstruir cronológicamente como incidieron en el proceso de poblamiento del área en cuestión.

Una vez identificadas las disposiciones que operaban en el área de estudio se realizó una recorrida por los barrios que conforman las chacras 193, 196, 194, 197, 269 y 273. De este modo, se realizaron

verificaciones en campo, se entrevistó a informantes clave y se plasmaron en planos la información contenida en los instrumentos para lo cual fue un insumo invaluable los medios técnicos brindados por catastro provincial.

### **Resultados y Discusión**

De todas las normas analizadas se pueden desprender, que afectan el área de estudio, desde limitaciones administrativas al dominio estipuladas en el Código Civil y Comercial de la Nación, en las disposiciones del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Resistencia y en las resoluciones de la Administración Provincial del Agua hasta un nutrido número de leyes provinciales de expropiación que evidencian prácticas institucionales que dieron forma al territorio.

Mención aparte merece el Código de Planeamiento, sancionado en 1979 y con múltiples modificaciones a lo largo de los años, donde los objetivos perseguidos de orientación del crecimiento metropolitano hacia una estructuración urbana y ambiental no pudieron alcanzarse, entre otras cosas porque en los hechos no logró consolidarse un espacio operativo de decisión conjunta entre los cuatro municipios en lo relativo a la planificación y a la gestión del territorio. La regla imperante fue que cada municipio ejerció de manera autónoma un escaso poder de decisión sobre las principales modificaciones introducidas en el territorio

por el gobierno provincial, a través de sus distintos organismos, entre los que hay que contar especialmente aquí al Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En lo atinente a la importancia de la normativa emanada del ente autárquico provincial APA es menester destacar que al constituirse la Administración Provincial del Agua (APA) en el único organismo centralizado con incumbencia en todas las cuestiones hídricas de la provincia, incluyendo las del AMGR, ésta se transforma virtualmente en la máxima autoridad de planificación regional urbana del aglomerado metropolitano, pues posee incumbencia en la determinación y el control de gestión de las restricciones al uso del suelo. Teniendo en cuenta el sistema lacustre en donde se encuentra inserta nuestra Área de estudio tiene cabal injerencia en la conformación la Resolución 1111/98 donde los problemas derivados de la ocupación de los bordes de laguna le otorgan rasgos distintivos.

En lo que concierne a las leyes de expropiaciones provinciales, se identificaron en el plano donde ocurrieron, se clasificaron según su finalidad y se las ordenaron cronológicamente.

En concreto, de las recorridas en campo fue posible corroborar el desfasaje entre lo que pregonaba el Código de Planeamiento Urbano y las Resoluciones APA sobre uso del suelo y lo que operaba de hecho en la realidad, a modo de ejemplo el art. 6.2.2 del Código de

planeamiento es letra muerta en lo referido a las construcciones contiguas a los cuerpos de agua donde no se respeta la cantidad de metros libre de construcciones desde la línea de ribera y mucho menos se evidenció la existencia de una servidumbre que posibilite el acceso a la costa de la laguna.

### **Conclusiones**

Es evidente que hoy la “periferia” del Estado tiene más poder que antes, pero existen fenómenos preocupantes de fragmentación del sistema político-administrativo, con el resultado de mayor conflictividad entre intereses contrapuestos, de proliferación de vetos o acusaciones mutuas y, por tanto, de una mayor dificultad para la acción de los poderes. (SUBIRATS, 1992: 36)

Las leyes de expropiación evidenciaron la implementación de políticas urbanas carentes de visiones estructuradas y de horizontes temporales extensos, privilegiando las intervenciones focalizadas y sectoriales provocando fragmentación.

En la práctica, y pese a la profusión de planes y normas producidas, el AMGR no dispone de instrumentos normativos e instituciones capaces de administrar y gestionar el crecimiento urbano dentro de estrategias multidisciplinares y con horizontes espaciales y temporales amplios (PEREZ, 2013: 181)

## Bibliografía

1. BARRETO, M. A., Alcalá, L. I, Benitez, M. A., Fernandez, M. E., Giró, M., Pelli M. B., Romagnoli, V., Depettris, N. (2015). "Un encuadre teórico-metodológico para el análisis de la política habitacional" Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina (1a ed) . Buenos Aires: Café de las Ciudades. p. 143 – 211.
2. BARRETO, M. A.; Alcalá, Laura I.; Benítez, María A.; Fernández, María E.; Pelli, María B.; Giró, M.; Fernández, María. E y Romagnoli, Venettia. (2014) "La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones". Cantidad de páginas: 333. Ed. DISEÑO, Buenos Aires.
3. PELLI, M. B., Fernández, M. E. Relato sobre el Proceso de Conformación del Territorio, Área Urbana Deficitaria Crítica Golf Club. Documento de trabajo inédito (2014)
4. PEREZ, R. (2013) "Redes y centros urbanos bajo riesgo hídrico: prevención y mitigación de desastres naturales en planicies de inundación en la Argentina, 1ª ed, Buenos Aires: Eudeba.
5. PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie France y CATTANEO P. R. (2008) Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. Revista Eure. Está indicando: Vol. XXXIV, Nº 103. Pp. 73-92
6. SUBIRATS, J (1992) "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la

Administración", 1ª Reimpresión, 1ªed, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

## Agradecimientos

Esta comunicación científica no hubiera sido posible sin la supervisión de mi directora Mg. María Bernabela Pelli y tampoco sin el asesoramiento de mi co-directora Dra. Elizabeth Pace. Un enorme y sincero agradecimiento al Director de proyecto Dr. Miguel Ángel Barreto por su aval a mis participación y a todo el equipo integrante del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo que me acompañaron desde el día uno a aprender la labor del investigador.

## Financiamiento

El presente trabajo de investigación fue realizado en el marco de la beca interna de Investigación de Pregrado de la Secretaría General de Ciencia y Técnica otorgado por Resolución N° 1016/16 del Consejo Superior de la UNNE, de fecha 7 de diciembre de 2016 "Análisis de la configuración del territorio del Área Urbana Golf Club, desde las instituciones y sus instrumentos normativos", cuyos resultados se vinculan con el PICT 2014-0999. "Las Áreas Urbanas Deficitarias Críticas como unidades de planificación e intervención de una política integral del hábitat social"