

El Plan Angelelli en La Rioja: propuestas y desafíos hacia la integración socio-urbana de los barrios populares

The Angelelli Plan in La Rioja: proposals and challenges towards the socio-urban integration of popular neighborhoods

Mariel Ávila

Instituto de Investigación de la Vivienda y el Hábitat

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño

Universidad Nacional de Córdoba – CONICET

ORCID: 0009-0003-9447-8135

mariel.avila@mi.unc.edu.ar

Ana Laura Elorza

Instituto de Investigación de la Vivienda y el Hábitat

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño

Universidad Nacional de Córdoba – CONICET

ORCID:0000-0001-7099-6307

anLauraElorza@unc.edu.ar

Resumen

El proceso de urbanización de América Latina se caracteriza por marcadas desigualdades en el acceso a la tierra y vivienda, lo que provoca que los sectores populares desplieguen diversas estrategias de autoproducción del hábitat de manera informal. En este marco, a lo largo de las últimas décadas, el hábitat informal se ha configurado como un problema social en la región y se han desarrollado diferentes enfoques de intervención desde las políticas públicas estatales: el desalojo definitivo, la relocalización a nuevos conjuntos habitacionales o la urbanización in situ. Cada una de estas alternativas da cuenta de las formas en que ha sido definido el problema del acceso al suelo y vivienda en tiempos y espacios determinados. En Argentina, consideramos que a partir de la creación del Registro Nacional de Barrios Populares y de la Ley de Integración Socio Urbana de Barrios Populares, se

constituyó una orientación para la definición, diseño y ejecución de programas impulsados por gobiernos de distintos niveles jurisdiccionales, a partir del reconocimiento de las configuraciones socio-territoriales y políticas de cada ciudad. En este contexto, nos interesa analizar la política de integración socio urbana impulsada por el gobierno de la provincia de La Rioja desde el año 2020. En dicho año, atravesado por la crisis socio-sanitaria, se desarrolló el Plan Angelelli de Desarrollo e Integración Socio-urbana. En este artículo analizamos los fundamentos y la implementación de esta política de integración socio urbana de barrios populares y sus alcances en la ciudad capital de La Rioja para dar respuesta al problema del hábitat informal. Los resultados del trabajo permiten reconocer continuidades, rupturas y aportes de esta política provincial para contribuir a repensar la política de integración socio-urbana nacional.

Palabras claves: integración sociourbana; barrios populares; políticas públicas.

Abstract

The urbanization process in Latin America is characterized by marked inequalities in access to land and housing, which causes the popular sectors to deploy various strategies for self-production of habitat in an informal manner. In this framework, over the last decades, informal habitat has been configured as a social problem in the region and different intervention approaches have been developed from state public policies: definitive eviction, relocation to new housing complexes or on-site urbanization. Each of these alternatives accounts for the ways in which the problem of access to land and housing has been defined in specific times and spaces. In Argentina, we consider that since the creation of the National Registry of Popular Neighborhoods and the Law of Socio-Urban Integration of Popular Neighborhoods, a guide was established for the definition, design and execution of programs promoted by governments of different jurisdictional levels, based on the recognition of the socio-territorial and political configurations of each city. In this context, we are interested in analyzing the socio-urban integration policy promoted by the government of the province of La Rioja from 2020. In that year, crossed by the socio-health crisis, the Angelelli Plan for Socio-urban Development and Integration was developed. In this article we analyze the foundations and implementation of this policy of socio-urban integration of popular neighborhoods and its scope in the capital

city of La Rioja to respond to the problem of informal habitat. The results of the work allow us to recognize continuities, ruptures and contributions of this provincial policy to contribute to rethinking the national socio-urban integration policy.

Keywords: socio-urban integration; popular neighbourhoods; public politics.

Introducción

Si bien se reconoce que los procesos de producción de hábitat informal datan de inicios del siglo XX, con la consolidación de la hegemonía neoliberal desde la década del 90, se agrava dicha situación, a partir de las políticas públicas de facilitación al mercado lo cual implicó un proceso de mercantilización del suelo y vivienda (Abramo, 2008, Del Rio, 2015).

El hábitat informal como un problema social ha sido abordado desde diferentes enfoques o paradigmas (Fernández Wagner, 2018; Cravino 2023). A partir de los principios establecidos en la conferencia Hábitat I (1976) y II (1996), comienzan a desarrollarse políticas y programas de urbanización in situ de asentamientos informales (Duhau, 2002; Davis, 2006; Marengo y Elorza, 2009). Este enfoque de intervención se refuerza también en la Nueva Agenda Urbana de 2015, en la que se reconoce la persistencia de múltiples formas de pobreza, las desigualdades crecientes y la degradación ambiental es una realidad irrefutable en las ciudades y los asentamientos humanos, por lo que es necesaria la definición de políticas promovidas desde diferentes niveles de gobierno (nacionales, subnacionales y locales) orientadas a la inclusión social en las ciudades desde un enfoque que reconozca las necesidades y particularidades de los colectivos según edad, género, cultura, entre otros (Naciones Unidas, 2015).

A nivel nacional, se retoman los acuerdos establecidos en la Nueva Agenda Urbana y, a partir de acuerdos con organizaciones y movimientos sociales, en el 2016 se crea el Registro Nacional de Barrios Populares¹ (RENABAP), con el objetivo de relevar e identificar los bienes inmuebles de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellos. Posteriormente, en el 2018 se promulga la Ley N° 27.453 de Integración socio urbana de

¹ Por Decreto presidencial N° 358/2017.

barrios populares (ISU) y se avanza en su reglamentación en 2020, con la definición y desarrollo de políticas de mejoramiento y urbanización por la Secretaría de Integración Sociourbana.

A partir de la pandemia de COVID 19 y las políticas sanitarias, el problema de acceso a la vivienda, las condiciones habitacionales precarias y la calidad deficiente de los servicios (en especial, el acceso al agua y la conectividad) en los barrios populares cobró mayor visibilidad en la agenda pública (Maneiro, et al., 2020; Benza y Assusa, 2021; Marengo, Elorza y Avalos, 2023). Esto representó la necesidad de la construcción de una agenda política e intervenciones estatales orientadas a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de estos barrios.

En este contexto, nos interesa analizar la política de mejoramiento y urbanización de asentamientos informales impulsada por el gobierno de la provincia de La Rioja desde el año 2020. En dicho año, atravesado por la crisis socio-sanitaria, se desarrollaron una serie de programas orientados a acompañar a los hogares en situación de pobreza en el acceso a recursos y servicios necesarios para la reproducción de la vida, entre los cuales se identifica el Plan Angelelli de Desarrollo e Integración socio-urbana. Este plan tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las familias residentes de barrios populares a través de la dotación de infraestructura barrial y acceso a servicios públicos.

En los fundamentos y principios que guían este plan se reconoce cierta alineación con lo establecido en la Ley ISU en relación a cómo se entiende la integración socio-urbana de los barrios populares. A la vez, se destacan aspectos diferenciadores en las acciones e intervenciones en estos barrios, a partir de la cual se ha generado una estrategia de difusión como una política de viviendas modelo en los medios de comunicación locales y nacionales. Consideramos que la institucionalización de la política urbanización e integración socio-urbana a nivel nacional, se constituyó en una orientación para la definición, diseño y ejecución de programas impulsados por gobiernos de distintos niveles jurisdiccionales (provinciales o municipales), a partir del reconocimiento de las configuraciones socio-territoriales y políticas de cada ciudad.

En este artículo analizamos la implementación de esta política de integración socio-urbana de barrios populares en la ciudad de La Rioja y sus alcances para dar respuesta al problema del hábitat informal. Los interrogantes que han guiado este trabajo son ¿desde qué paradigma de intervención sobre el hábitat informal se posiciona esta política? ¿Qué aspectos

novedosos y continuidades con las demás políticas se identifican? ¿Qué aportes representa para repensar la política de integración socio-urbana de los barrios populares?

La metodología desarrollada es de tipo cualitativa, a partir de la cual recurrimos a fuentes de información secundarias y primarias. Para el análisis de la política se recurre a fuentes documentales (normativas, documentos oficiales, notas periodísticas, entre otros) y también a entrevistas a informantes claves vinculados a la gestión del Plan Angelelli. Los resultados de este trabajo se constituyen en aportes para el análisis de las políticas públicas de abordaje al hábitat informal y al diseño de acciones y propuestas de intervención con horizontes hacia ciudades más justas e inclusivas.

Hábitat informal y Políticas públicas estatales: paradigmas y modalidades de abordaje

En el contexto latinoamericano, Argentina es uno de los países con mayor tasa de urbanización, con una población urbana que arriba al 92% del total (Jordan, Riffo y Pardo 2017). Sin embargo, este proceso se caracteriza por marcadas desigualdades urbanas en relación al acceso a la tierra y vivienda. Para responder a la necesidad de una vivienda, los sectores populares despliegan diversas estrategias de autoproducción del hábitat de manera informal (Clichevsky, 2009; Fernández Wagner, 2018).

Según Clichevsky (2009) el hábitat informal es una categoría difícil de delimitar, ya que es residual, sin embargo, sostiene que este tipo de autoproducción del hábitat implica dos formas de transgresiones: una referida a los aspectos dominiales (falta de títulos de propiedad o contrato de alquiler) y la otra al proceso de urbanización (el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad). Además de los problemas referidos al incumplimiento de los órdenes urbano y legal vigentes, la ilegitimidad de los asentamientos también se presenta generalmente asociada con el alejamiento material respecto de los estándares considerados aceptables respecto de la vivienda y la disponibilidad y calidad de los bienes colectivo asociados a la vida urbana (Duhau, 2002). Es frecuente que éstos se encuentren en zonas no residenciales: sectores ambientalmente degradados, inundables, sin servicios e infraestructura, alejados de fuentes laborales, etc., y que las viviendas sean precarias, con condiciones sanitarias deficientes, etcétera.

A lo largo de las últimas décadas, en la región el hábitat informal se ha configurado como un problema social, a partir del que se han desarrollado diferentes enfoques o paradigmas de intervención desde las políticas públicas estatales: el desalojo definitivo sin una

solución a la necesidad de vivienda, la relocalización de las ocupaciones trasladando a su población a nuevos conjuntos habitacionales o la urbanización in situ a través de la ejecución de obras de conexión de servicios, mejoramientos habitacionales y regularización dominial. Cada una de estas alternativas da cuenta de las formas en que ha sido definido el problema del acceso al suelo y vivienda en tiempos y espacios determinados, de las propuestas programáticas para resolverlo y de los sujetos destinatarios (Elorza, Alvarado y Monayar, 2018).

En relación al enfoque relativo a la regularización y urbanización in situ, ha cobrado consenso a nivel internacional, a partir de debates teóricos, definiciones políticas y las Conferencias Internacionales de Hábitat I (1976), II (1996) y III (2015), como camino hacia la garantía de mejores condiciones de vida para las poblaciones de estos asentamientos y ciudades más inclusivas. Con matices diferenciadores, Cravino (2023) analiza ciertas particularidades que han asumido estas políticas en las últimas décadas, que manifiestan ciertas tensiones en relación al derecho a la ciudad y a la vivienda frente a la propiedad privada, a las concepciones de urbanidad dominantes y al poder político de diferentes actores (organismos públicos, organizaciones y movimientos sociales, profesionales técnicos, academia, etc.).

Las primeras políticas se desarrollaron con orientaciones vinculadas al reconocimiento de los procesos de autoproducción de las familias y comunidades de los asentamientos como hacedores de hábitat y de la ciudad, desde las propuestas de John Turner en los años setenta. Desde una comprensión del hábitat como desarrollo progresivo, se generaron acciones de lotes con servicios o proyectos de radicación, sin embargo, tuvo poco desarrollo y la escala de intervención, en términos cuantitativos, fue limitada para abordar el problema del hábitat informal.

En la década del 90 con el avance de las políticas neoliberales, y la injerencia de los organismos internacionales de crédito para “combatir la pobreza”, se fomentan diferentes líneas de programas dirigidos a los asentamientos informales. Por un lado, a partir de la influencia de Hernando De Soto² se promueven políticas de regularización dominial masiva,

² Es un economista peruano. El desarrollo de sus ideas y planteos se desarrollan principalmente en dos libros de su autoría: *El otro sendero* (1986) y *El misterio del capital* (2000). Como ejemplo paradigmático de la aplicación de estas propuestas en políticas de regularización dominial masiva se puede mencionar a Perú donde en 1888 se creó el Registro Predial Urbano (RPU) y en 1992, con financiamiento del Banco Mundial, se constituyó la Comisión Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

con el otorgamiento de los títulos de propiedad a las familias residentes. Estas acciones iban a permitir movilizar el “capital muerto”, invertido en la vivienda por las familias para el acceso a créditos personales. Sin embargo, desde esta perspectiva no se abordan otras necesidades y demandas de las poblaciones, las que quedaban bajo responsabilidad exclusiva de las familias. Asimismo, implicaba desconocer la dimensión colectiva de los procesos de hábitat (Cravino, 2023).

Por otro lado, se desarrollan políticas de urbanismo social orientadas al embellecimiento³ y la mejora de la accesibilidad a estos asentamientos, como forma de mejorar la calidad vida de las personas que allí habitan y como herramienta de integración de estos barrios a la ciudad, a partir de acciones desplegadas por el gobierno local sobre territorios pobres y violentos para lograr la valorización del espacio público. Las acciones concretas que impulsan las intervenciones enmarcadas en este paradigma van desde mejoras en fachadas, la construcción de equipamientos con alta calidad arquitectónica (bibliotecas, parques, escuelas, viviendas, etc.) hasta mejoras en la conectividad con el resto de la ciudad (ciclo vías, corredores, metrocable, subte, etc.).

Y, por último, políticas con abordaje integral del hábitat, que proponen intervenciones que articulan la regularización dominial y urbanística con procesos que favorezcan la organización y el desarrollo económico (Clichevsky, 2009). Para Cravino (2023) las operatorias que se enmarcan dentro de esta perspectiva se orientan a mejorar la calidad de vida de las personas a través de inversión en infraestructura, regularización dominial, en algunos casos vivienda, pero con procesos participativos y con impacto en toda la población barrial.

Actualmente, si bien es posible advertir acciones e intervenciones superpuestas (procesos de urbanización in situ, desalojos), se reconoce un consenso en torno a que las intervenciones en los asentamientos informales deben orientarse al mejoramiento barrial, la regularización dominial y la participación comunitaria. Como mencionamos anteriormente, en nuestro país esta perspectiva ha cobrado legitimidad a partir de la Ley de Integración Socio Urbana de barrios populares y las políticas orientadas a su ejecución, desde la Secretaría de Integración Sociourbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de las acciones

³ Otros autores reconocen a este tipo de políticas para asentamientos como “maquillaje urbano” (Guevara, Maringo y Wallace, 2018). Cravino (2023) plantea que estas políticas se encuadran en las ideas del marketing urbano y el modelo Medellín. Al respecto indica que las intervenciones desarrolladas en algunas villas de CABA donde se construyeron edificios emblemáticos para ministerios corresponden a este paradigma. En el caso de Brasil, la autora identifica al programa Morar Carioca (2000) que construyó mejoras de conectividad mediante metrocable.

impulsadas por gobiernos subnacionales en diferentes provincias y municipios del país, con particularidades en las propuestas, acciones y modalidades de gestión.

Transformaciones urbanas y hábitat informal en la ciudad de La Rioja

La ciudad de La Rioja es la capital de la provincia homónima, según datos del último Censo de Población 2022 tiene 212.225 habitantes (INDEC, 2023). A pesar de contar con poca población en relación a otras ciudades capital, puede considerarse una ciudad intermedia debido a su rol regional, como asiento del poder político local y por concentrar la mayor oferta de bienes y servicios.

Desde comienzos del siglo XXI la ciudad de La Rioja viene atravesando diversos procesos que han provocado profundas transformaciones del espacio urbano. A partir de la recuperación económica del país después de la crisis de 2001 y el contexto de un fuerte impulso de la obra pública como herramienta contra cíclica y de dinamización económica, se reactivaron las políticas habitacionales gracias a la disponibilidad de recursos nacionales. Los programas del Plan Federal de Vivienda tuvieron un importante impacto, especialmente al sur de la ciudad, donde se construyeron 7109 viviendas entre 2003-2015 provocando una importante expansión de la mancha urbana (Avila, 2021).

Paralelamente, se aceleró un proceso de renovación urbana en el microcentro, que fue promovido a partir de proyectos de obra pública, con la renovación de todas las plazas del casco histórico, la construcción de peatonales, la re-funcionalización comercial del principal edificio patrimonial de la ciudad, entre otras. Asimismo, hubo una importante inversión y desarrollo inmobiliario, que se reflejó en la construcción de torres, la instalación de cadenas comerciales, el emplazamiento de tres malls en la zona pericentral, el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios abiertos y cerrados en el sector oeste de la ciudad, entre otros.

Si bien la política habitacional ha sido muy importante, para el año 2010 el déficit habitacional cualitativo alcanzaba a 22.743 hogares mientras el déficit habitacional cuantitativo representaba 6.604 hogares (Di Virgilio y Serrati, 2019). El contexto descrito explica -en parte- el despliegue de diversas formas de hábitat informal en la ciudad y el crecimiento de barrios populares desde la primera década del siglo XXI.

Según los datos del Registro Nacional de Barrios Populares, en el año 2016 la ciudad contaba con 14 barrios populares (681 familias), número que aumentó en el año 2022 a 21 barrios populares (1.167 familias registradas). Todos los barrios se localizan en la periferia

urbana y revisten diferentes niveles de precariedad respecto de las condiciones habitacionales y el acceso a servicios.

En la actualidad, se advierten acciones superpuestas para abordar el hábitat informal en la ciudad, por un lado, en el marco de la política nacional, y por otro lado a partir de una política provincial: el Plan Angelelli. Con recursos de la Secretaría de Integración Socio Urbana de la Nación se encuentran en ejecución tres proyectos⁴ en barrios populares de la capital, sin embargo, estas obras no se articulan con las intervenciones de la política provincial.

La integración sociourbana desde el Plan Angelelli

Frente al contexto de la pandemia COVID-19 y ante las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) las condiciones de precariedad socio-habitacional de los sectores populares de La Rioja se volvieron más evidentes, provocando un paulatino ingreso de las demandas de estos grupos en la agenda pública. El gobierno provincial desarrolló una serie de acciones para asistir a los sectores más vulnerables durante la pandemia, como: el programa *Ahora gas*⁵, acciones para adultos mayores⁶, los Kits *Pequeños Mimos*⁷ y el *Plan de conectividad pedagógica Rosario Vera Peñaloza*⁸. En este marco, el 19 de octubre de 2020 el ejecutivo provincial presentó el *Plan Angelelli de Desarrollo e Integración Urbana*, incorporando el abordaje del hábitat informal del territorio provincial en su agenda política. El plan se planteó con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias residentes de barrios y asentamientos populares a través de la dotación de infraestructura barrial y acceso a servicios públicos.

⁴ Información disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana/obras/obras-en-barrios-populares>.

⁵ Este programa permitía el acceso gratuito a gas envasado para las familias en situación de vulnerabilidad en los diversos barrios de la ciudad capital (Secretaría de Comunicación y Planificación Pública, 2020).

⁶ En articulación con el Ministerio de Desarrollo, Igualdad e Integración Social y el Ministerio de Salud provincial se entregaron a domicilio módulos alimentarios a personas en situación de vulnerabilidad (Secretaría de Comunicación y Planificación Pública, 2020).

⁷ Se entregaron kits de 13 artículos de higiene para recién nacidos en los lugares vulnerables de la provincia de La Rioja (Secretaría de Comunicación y Planificación Pública, 2020).

⁸ Este plan entregó computadoras portátiles y tablets priorizando niños, niñas y adolescentes de escuelas rurales dispersas, con mayor vulnerabilidad social y económica en la provincia (Secretaría de Comunicación y Planificación Pública, 2020).

Con el fin de caracterizar la política se analizan a continuación, por un lado, los fundamentos y la estructura institucional del Plan Angelelli. Por otro lado, se reconstruye la definición de los territorios y los destinatarios del plan, y resultados alcanzados en la ciudad capital.

Fundamentos de la política

El Plan Angelelli se diseñó desde el Ministerio de Desarrollo, Igualdad e Integración Social del gobierno de la provincia de La Rioja y fue institucionalizado a partir del Decreto FEP N° 1330/20. Los fundamentos de la creación del plan se enmarcan: en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que establece el derecho a una vivienda digna y en la Ley provincial de Emergencia Social N° 10.243⁹. La ley concede al ejecutivo provincial la facultad de tomar medidas de excepción para garantizar, entre otros objetivos, el acceso a una vivienda digna. Para ello faculta al ejecutivo a generar planes o programas especiales y a realizar reasignaciones y readecuaciones del presupuesto provincial que permitan su ejecución.

Si bien en el decreto de creación del plan no se hace una mención específica a la Ley Nacional 27.453, la *integración socio urbana* es definida de forma idéntica a la propuesta en la normativa nacional, como un:

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 seguridad en la tenencia y la regularización dominial, estableciendo que tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad. (Decreto FEP N° 1330/20).

La letra escrita del Plan Angelelli pone el acento en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los barrios populares a partir de incrementar el acceso a la infraestructura. Así el objeto del mismo se define como:

el desarrollo y ampliación de la infraestructura en distintos asentamientos y barrios populares de todo el territorio provincial en situaciones de vulnerabilidad, con el fin de mejorar la calidad de vida de las familias a través del acceso efectivo a la red de agua potable y al servicio de

⁹ La emergencia declarada por esta ley es social, alimentaria, sanitaria, económico-financiera, laboral, productiva, hídrica, administrativa, de seguridad y de servicios públicos en toda la provincia. La misma fue extendida hasta el 31 de diciembre de 2021 por la ley N° 10.328 y luego hasta el 31 de diciembre de 2022 por la ley N° 10.465.

saneamiento, como así también garantizar la seguridad eléctrica de sus viviendas, a través de la conexión segura a la red eléctrica y la accesibilidad peatonal a las viviendas, generando mejores condiciones ambientales y una transitabilidad adecuada. (Decreto FEP N° 1330/20).

Sin embargo, basándonos en las entrevistas realizadas a informantes claves del equipo de gestión y en el análisis de notas periodísticas, se pudo reconocer que las intervenciones realizadas en estos barrios incorporan también acciones dirigidas al mejoramiento de las viviendas y el espacio público, más allá de las obras de infraestructura, que se definen como objeto de dicho plan. Es decir, esta política se configura a través de diferentes líneas de acción¹⁰ para alcanzar la integración urbana.

Un aspecto con fuerte valor simbólico a destacar es su denominación, que expresa un posicionamiento respecto a los objetivos, prioridad y definiciones políticas orientadas a la población de los barrios populares. En la prensa escrita se enfatiza la recuperación de la figura del Obispo Enrique Angelelli para dar cuenta de un compromiso hacia las personas más vulnerables:

El Plan se inspira en la vocación transformadora del beato mártir Enrique Angelelli (...) recordado por su compromiso con los más humildes (...) Angelelli exhortaba a transformar la realidad de pobreza y postergación de muchos y muchas ciudadanas desde el amor al pueblo; no como una cuestión utópica, sino en función de acciones comprometidas, activas y de entrega permanente. (Resumen de Actualidad, 2020).

En palabras del gobernador, esta responsabilidad asumida por el Estado se traduce en acciones que permitan transformar las condiciones materiales de vida de los sectores más postergados como condición para alcanzar una mejor calidad de vida:

Este Plan tiene un alto contenido humanista, es un legado que nos dejó Enrique Angelelli, abrazar a los más vulnerables (...) cuando iniciamos empezamos a hacer funcionar las empresas del Estado en un barrio muy marginal porque no tenía ningún servicio (...) que ningún riojano pierda las esperanzas, estamos tratando de erradicar la mayor cantidad de ranchitos (...) si les falta cama se les da cama, mesa, sillas o heladera, para que cada persona pueda tener las condiciones adecuadas para vivir, lo indispensable. (Medios Rioja, 2023).

¹⁰ Las líneas de acción del plan son: La línea *Federal* que constituye un fondo rotativo destinado a la celebración de convenios específicos para el trabajo con los barrios populares de los 17 municipios del interior provincial; la línea *Angelelli en casa*, no se encuentra activa por restricciones presupuestarias pero, fue pensada como una línea para ofrecer financiamiento destinado a la compra de materiales de construcción para la realización de mejoramientos habitacionales; la línea *Obras* que desarrolla los proyectos de urbanización y mejoramiento habitacional en los barrios populares de la ciudad capital y la línea de *Dispositivo Comunitario* que se propone el acompañamiento para el fortalecimiento comunitario de las familias cuando se hayan finalizado los proyectos de urbanización y mejoramiento barrial.

Como contracara, en los enunciados se puede advertir que se asume un imaginario de las personas y comunidades de los barrios populares desde nociones de pobreza y carencia, sin reconocimiento de procesos colectivos y organizativos, que trascienden posiciones de beneficiarios y receptores de la política.

Estructura institucional

En términos institucionales, el Plan Angelelli fue originalmente gestionado por la Secretaría de Desarrollo Territorial para la Inclusión Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo, Igualdad e Integración Social de la provincia en articulación con la Jefatura de Gabinete del gobierno de La Rioja. Sin embargo, mediante el Decreto N° 1.003/22, la gestión quedó a cargo de una Unidad Ejecutora específica, creada dentro de la estructura de la Jefatura de Gabinete. Esta unidad funciona bajo una Autoridad Superior, encargada de coordinar de forma general los aspectos institucionales, técnicos y operativos del plan. Además, la unidad cuenta con cinco Unidades Orgánicas¹¹ que conforman un equipo interdisciplinario que se ocupa de la gestión del plan a nivel provincial.

La estructura institucional que se advierte, mediante una unidad de gestión en relación directa al ejecutivo y el financiamiento a partir de aportes del presupuesto provincial, hacen del plan una *política de gobierno*, lo cual es también señalado por actores de la gestión:

este plan, es un plan de desarrollo e integración urbana que se maneja en toda la provincia, que su plan del gobierno, no es su plan del ministerio, ni de nada, es un plan del gobierno... Ideado a la medida de nuestro gobernador que sabe que hay mucha gente que no puede esperar una un plan de vivienda que llega y que hay que buscar la solución (...) hoy por hoy el programa se financia 100% con el gobierno de la provincia de La Rioja (...) no hay duda que se necesita un financiamiento para que este proyecto quede en el tiempo ¿no? qué decimos nosotros, que este plan va a durar lo que dure la gobernación del gobernador Ricardo Quintela... va a seguir teniendo vigencia (Gabriela P.).

Así planteada la estructura institucional del plan deja en claro una *voluntad política* de mejorar las condiciones habitacionales de los sectores con mayor vulnerabilidad, lo que resulta fundamental para avanzar desde una perspectiva de derechos en la integración sociourbana de los barrios populares. Sin embargo, también representa ciertos riesgos y limitaciones para la continuidad a largo plazo de esta operatoria, siendo necesario una mayor institucionalización

¹¹ Una Coordinación de Comunicación y Marketing Digital; una Coordinación de Gestión Operativa; una Dirección General de Gestión Socio-comunitaria; una Dirección General de Desarrollo Territorial; y una Dirección General de Gestión Administrativa.

en términos normativos (por ejemplo, avanzar en reconocimientos jurídico-legal más allá del decreto) que permita configurar una estructura administrativa y de ejecución de gestión, y también la búsqueda de recursos y presupuestos que permitan fondos económicos que habiliten construir una política sostenible.

Territorios a intervenir y destinatarios en la ciudad capital

Las intervenciones impulsadas desde el Plan Angelleli se orientan por criterios de focalización territorial, en áreas identificadas con problemas de precariedad urbana y habitacional. La definición de los territorios se basó en la construcción de un registro propio, a partir de la creación del *Registro Provincial de Barrios y Asentamientos Populares* (Decreto FEP Nº 1330/20). El registro expresa la necesidad de actualizar y contar con información precisa sobre los barrios y sus hogares, reconociendo el dinamismo que tienen los territorios y asumiendo el gobierno provincial la tarea de construir información que permitiera delimitar los barrios dónde intervenir.

En el registro provincial, sólo se identificaron los barrios populares de la ciudad capital, en base a un reconocimiento previo de estos territorios por parte del Estado provincial y el RENABAP. El trabajo de relevamientos y encuestas fue desarrollado por el Consejo Profesional de Trabajo Social en diciembre de 2020, en el marco de un convenio celebrado entre esta entidad y el Ministerio de Desarrollo, Igualdad e Integración Social de la provincia. Como se muestra en la Figura 1, la identificación de los barrios populares y sus polígonos presentan diferencias. Mientras el registro local reconoce 14 barrios y 3000 familias, en el RENABAP se registran 21 barrios y 1167 familias.

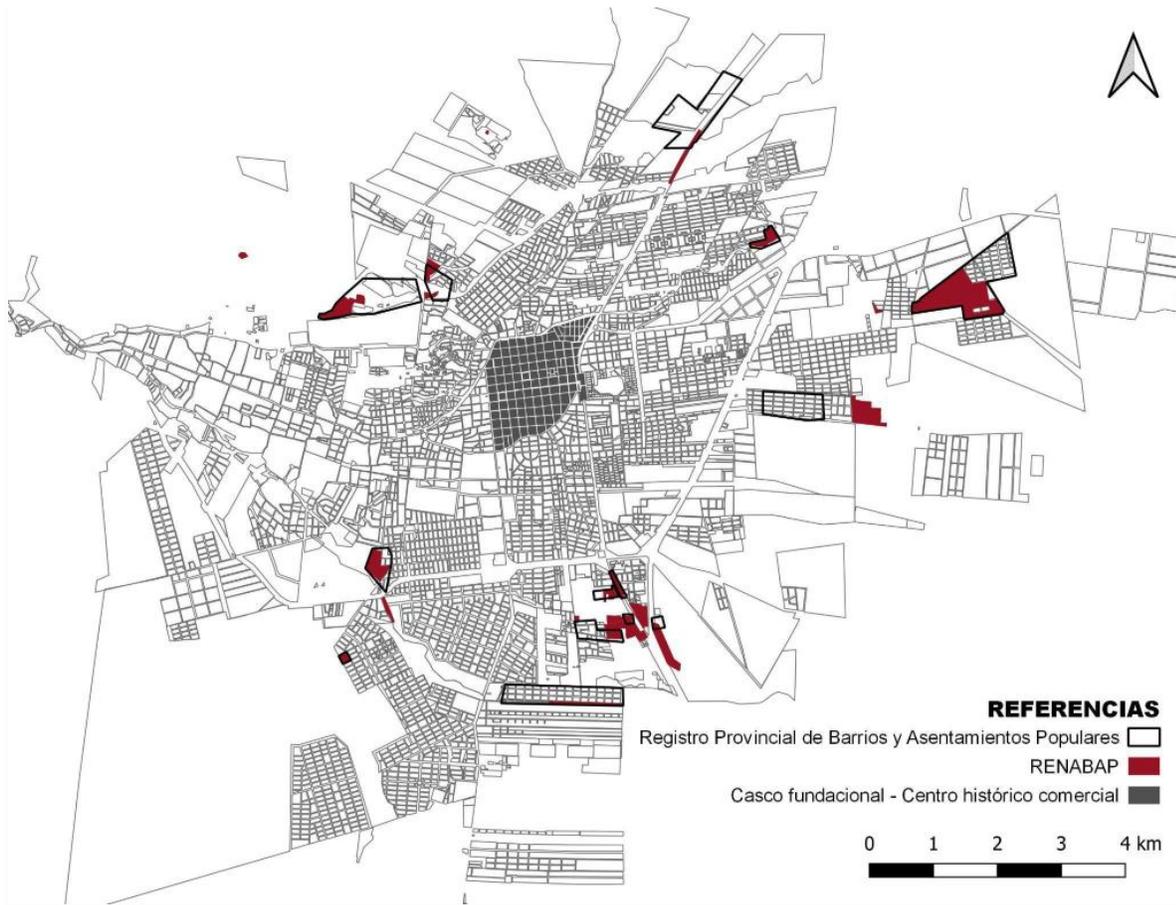


Figura 1: Barrios Populares en la ciudad de La Rioja según el registro provincial y nacional.
Elaboración propia. Fuente: RENABAP (2023). Unidad Ejecutora del Plan Angelelli.

Esta discrepancia es reconocida desde la gestión del plan como una diferencia de criterios en la delimitación de los barrios y polígonos:

Antes de meternos en esto, hicimos un relevamiento (...) Tenemos alrededor de 3000 familias relevadas en estos asentamientos, que son alrededor de 14 (...) Nosotros, cuando estuvimos en el Ministerio [de Desarrollo Social provincial] hicimos el aporte al RENABAP de una ampliación de los polígonos de los asentamientos que habían sido tomados en el 2016 (...) También pasa en eso de los 14 a los 21 que algunos pertenecen a un mismo asentamiento. (...) Por ejemplo hay tres o cuatro que están todos en el Francisco. Nosotros lo relevamos como Francisco nada más (Gabriela P.).

Desde la gestión del plan se expresa que la focalización en la precariedad urbana y habitacional es el principal criterio de delimitación de los destinatarios del Plan Angelelli: “Nosotros ponemos el foco en el que vive con los pies en la tierra, con el plástico, con el sol, con el frío y con el calor de todos estos días... Esa es nuestra vocación” (Gabriela P.).

Implementación

En los fundamentos del Plan Angelelli queda claro que se sigue la propuesta nacional respecto de poner el foco en el mejoramiento in situ a escala barrial. La línea de acción denominada *Obras* concentra los proyectos de integración socio-urbana de los barrios populares de la ciudad de La Rioja. Los proyectos son gestionados por un equipo interdisciplinario (profesionales de arquitectura, trabajo social, abogados, entre otros) que, a partir de un proceso de diagnóstico y diseño, desarrollan proyectos de urbanización y mejoramiento habitacional según las características de cada territorio y las necesidades de los hogares que allí habitan y también con el abordaje de la regularización dominial. Es destacable que en la elaboración de los proyectos se priorizan los criterios y saberes técnicos de los profesionales involucrados en los equipos de la unidad de gestión, con escaso desarrollo de dispositivos y estrategias de participación de las personas que residen en dichos barrios y tampoco se trabaja en articulación con organizaciones sociales o de la economía popular.

En la escala barrial se desarrollan obras de infraestructura para la dotación de servicios urbanos: extensión de la red de agua corriente, extensión de la red de desagüe cloacal, extensión del tendido de electricidad, alumbrado público, apertura y nivelación de calles, cordón cuneta, veredas y en algunos casos espacios verdes públicos. Por su parte, en la escala habitacional se realiza la regularización dominial de los terrenos y hay un abordaje de las demandas de viviendas nuevas, ampliaciones y mejoramientos, para los casos en que las unidades habitacionales son de materiales resistentes (como, por ejemplo, nuevos dormitorios, núcleos húmedos, terminaciones, etc.). También, en ocasiones, se incorpora la dotación de mobiliario doméstico (muebles, colchones y electrodomésticos) para equipar las viviendas con los bienes necesarios para mejorar la calidad de vida de las familias.

Cabe destacar, el criterio de flexibilidad y adecuación de los proyectos de las viviendas según las características constructivas de las unidades habitacionales y también por la conformación de los hogares, por cantidad de miembros y género. Es decir, tanto los mejoramientos como las viviendas nuevas, se diseñan con tipologías de dos o tres dormitorios, de acuerdo a la composición de cada grupo familiar. Además, los mejoramientos se definen a partir de un relevamiento de las necesarias adecuaciones para cada vivienda, incorporando

obras de construcción de dormitorios, núcleos húmedos y todas las terminaciones¹² para consolidar por completo las viviendas.

La tecnología de construcción y materiales de estas intervenciones habitacionales varía según el producto realizado. Los mejoramientos se realizan mediante construcción tradicional y en las viviendas nuevas se emplea *Cassaforma*, una tecnología que utiliza paneles de telgopor, metal desplegado y hormigón proyectado.

Durante el periodo 2020- 2023, se ha avanzado en el desarrollo de cuatro proyectos de integración sociourbana, que se encuentran en distintos momentos de gestión, algunos ya se han finalizado, otros se encuentran en ejecución (Figura 2). En estos proyectos se reconocen diferentes obras a nivel barrial y habitacional, según las características de los territorios y hogares. Además de las obras de infraestructura y servicios, las intervenciones en relación a la respuesta de viviendas han variado. Por ejemplo, en barrio Emelí Bestani se construyeron en total 39 unidades, 24 mejoramientos y 15 viviendas nuevas (tienen entre 67 y 92 m²), desarrolladas mediante construcción tradicional. En el barrio Francisco I y II se construyeron y asignaron 80 unidades, en bloques de vivienda colectiva de tres plantas. En este caso los departamentos tienen entre 110 y 115 m². En el barrio Susana Quintela, se prevé la construcción de 180 unidades entre mejoramientos y viviendas nuevas, de las cuales 94 soluciones habitacionales ya fueron entregadas (tienen entre 68,30 y 85,50 m²). Así mismo, en el barrio Santa Bárbara se encuentran en ejecución 12 nuevas viviendas.



Figura 2: Intervenciones del Plan Angelelli en la ciudad de La Rioja. Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Comunicación y Planificación del gobierno de La Rioja; Relevamientos propios.

¹² Revestimientos como pinturas, revoque, cielloraso; carpinterías; aislaciones; sanitarios y griferías; instalaciones domiciliarias de agua, luz y cloaca; entre otras.

En términos cuantitativos, estos proyectos representan avances en el abordaje del hábitat en 28,5% de los barrios populares de la ciudad, y mejoras condiciones habitacionales para aproximadamente 300 hogares.

En términos operativos, la ejecución de los proyectos y obras a escala barrial, se centraliza con la participación de las empresas estatales. Si bien en el decreto de conformación de esta política se expresa la necesidad de trabajar “conjuntamente con organizaciones de la sociedad” (Decreto FEP N° 1330/20), esta incorporación en la gestión no se ha hecho efectiva. De acuerdo a las entrevistas realizadas con informantes clave de la gestión, la ejecución de las obras se define por convenios específicos con empresas estatales para el desarrollo de las obras a escala barrial.

Particularmente, Rioja Vial desarrolla obras civiles de apertura de calles, y construcción de cordones cuneta. Aguas Riojanas efectúa la extensión de la red de desagüe cloacal y agua corriente. La Empresa Distribuidora de Electricidad de La Rioja (EDELAR) trabaja la extensión de la red eléctrica y el alumbrado público, mientras que en las intervenciones en la escala habitacional se trabajan conjuntamente con una empresa del Estado (Riodeco) y una privada (Eco Construcciones SRL).

Como se ha expresado en los medios de comunicación, esta política también se ha constituido como una *herramienta de activación económica y de creación de empleo*:

Desde el Gobierno destacaron que [el Plan Angelelli] generó una importante inyección al circuito de la economía local y trabajo directo, al emplear a 80 trabajadores en forma permanente y directa en la obra por el término de 20 meses (Página 12, 2023).

En la implementación de la política se pueden reconocer, por un lado, importantes avances en la materialización de obras de infraestructura y vivienda centrales para mejorar la calidad de vida en los barrios populares. En este sentido, es destacable la flexibilidad de la estrategia de abordaje habitacional y el esfuerzo técnico de relevamiento que reviste. Sin embargo, por otro lado, se debe reconocer que las definiciones en la gestión de la política, expresan una invisibilización y desconocimiento de las organizaciones sociales y de la economía popular, al no incorporarlas como actores centrales en la producción de los mejoramientos del hábitat. El importante rol que se otorga a empresas estatales y también privadas en la implementación de la política y la falta de procesos participativos refuerzan la concepción de los sectores populares como beneficiarios pasivos de la política.

Conclusiones

En el contexto actual el acceso al suelo y la vivienda continúa siendo restrictivo para importantes sectores de la población en toda la región. En Argentina, a pesar de todos los desafíos pendientes en la materia, el Registro Nacional de Barrios Populares y la Ley de Integración Socio Urbana significan un avance en tanto institucionalización de una política a escala nacional que pone en la agenda pública el abordaje al hábitat informal.

Consideramos que, en el caso de La Rioja, el diseño y la implementación del Plan Angelelli no es ajena a ese contexto y a la influencia de la política nacional. Ante esto, interesa reflexionar cómo desde la concepción del problema del hábitat informal y el abordaje de la integración sociourbana que se plantea desde esta política provincial, se pueden identificar, continuidades, rupturas y aportes para seguir pensando en una agenda nacional de políticas de integración.

Desde un análisis de la letra escrita y los avances en la gestión de la política provincial, reconocemos que el abordaje de la integración sociourbana puede enmarcarse en la perspectiva *integral del hábitat informal*. El Plan Angelelli pone el foco en regularizar la situación de tenencia y de las condiciones urbanísticas y habitacionales de ocupación de los barrios populares. Para lograrlo, se plantea la urbanización in situ mediante mejoramientos en la escala barrial -con la extensión de infraestructura y la formalización del espacio público- y mejoramientos en la escala habitacional -a partir de la regularización dominial y la construcción de viviendas nuevas y mejoramientos- con criterios flexibles para dar respuestas a las demandas habitacionales según las características de los hogares.

Sin embargo, la perspectiva integral de urbanización in situ se distingue por incorporar procesos participativos que puedan aportar al fortalecimiento organizativo y socioeconómico de los sectores populares. En este sentido se advierten limitaciones en la política provincial analizada. A pesar de que la letra escrita señala la necesidad de trabajar con organizaciones de la sociedad en la implementación no se han incorporado instancias y dispositivos de participación orientados al diseño de las transformaciones barriales o el desarrollo de las obras. Podríamos decir que la concepción de los sujetos que habitan estos barrios, se basan en nociones de “beneficiarios”, desde una designación que no los reconoce como sujetos de derechos e invisibiliza las experiencias y saberes construidos por los/as pobladores en la producción del hábitat popular. Consideramos que la falta de participación de vecinos u organizaciones de la economía popular restringe la incidencia de la política en la promoción

socioeconómica y en el fortalecimiento organizativo de grupos con alta vulnerabilidad. Así mismo, en el importante rol que se da a empresas estatales y en la concepción del plan como una política de gobierno desde su estructura de gestión y financiamiento, es posible reconocer cierto rasgo *sectorial-productivista* característico de las políticas tradicionales de vivienda llave en mano.

Consideramos que la existencia de políticas en el ámbito nacional y provincial destinadas a los barrios populares permiten avanzar -al menos parcial y paulatinamente- en el mejoramiento del acceso a infraestructura, servicios públicos y seguridad de tenencia en territorios con alta vulnerabilidad. Sin embargo, un aspecto en común en ambas políticas es que no se articulan con otros instrumentos que permitan atender las causas que subyacen al fenómeno del hábitat informal en el largo plazo.

En el caso del Plan Angelelli, si bien es altamente positivo que la provincia comprometa recursos propios en atender a los barrios populares, la articulación de este plan con otras políticas es indispensable para abordar la *reproducción* del hábitat informal en el futuro. El funcionamiento del mercado de suelo expulsa a los sectores no solventes de la sociedad a la informalidad mientras el Estado interviene a posteriori con altos costos, lo que incide nuevamente en el mercado de suelo generando un círculo vicioso. Es por esto que se considera que tanto la iniciativa nacional como provincial no resultan suficientes para desarticular la contradicción entre el derecho a la ciudad y la mercantilización como modalidad predominante de acceso al suelo y la vivienda. La articulación de estas políticas con mecanismo de gestión de suelo para aumentar la oferta de suelo bien servido y asequible y también la construcción de otras modalidades de tenencia alternativas a la propiedad privada individual, resultan una deuda pendiente tanto a nivel nacional como provincial.

Finalmente, un aporte que se reconoce desde el Plan Angelelli para ampliar el debate respecto de la integración urbana en Argentina es la flexibilidad de la estrategia de intervención habitacional. Esta reviste de una adaptabilidad destacable que permite dar una respuesta más ajustada a las necesidades reales de los hogares, en comparación con otro tipo de intervenciones completamente estandarizadas y/o puntuales. Por un lado, si bien la tipología de las viviendas nuevas es un prototipo, la designación de la cantidad de dormitorios en función de la composición familiar permite desarmar las condiciones de hacinamiento de partida de los hogares. Por otro lado, la adaptabilidad de las acciones de mejoramiento a las necesidades

de cada caso pone en valor las acciones previas desarrolladas por los pobladores y permite consolidarlas.

Bibliografía

- Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, (18-19), 55-73.
- Avila, M. (2021). La incidencia de la Política Federal de Vivienda en el desarrollo urbano reciente de la ciudad de La Rioja. En M. C. Marengo (Ed.), *Transformaciones urbanas y políticas públicas: reflexiones para una agenda de investigación en hábitat* (pp.195-215). Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Benza, G. y Kessler, G. (2021) El impacto de la pandemia en América Latina: retrocesos sociales e incremento de las desigualdades. *Revista Laboratorio*, (31): 12-33.
- Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14(1), 63-88.
- Cravino, M. C. (2023). Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020). *Cuaderno Urbano*, 34 (34), 187-209.
- Del Río, J. P. (2015). La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat. *Estudios de Hábitat*, 13; (1), 76-92
- Di Virgilio, M. M., y Serrati, P. S. (2019). Déficit habitacional [data set]. Publicado en <https://mapa.poblaciones.org/map/9801>.
- Duhau, E. (2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares.
- Elorza, A. L., Rodríguez Alvarado, M., y Monayar, V. (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuaderno Urbano*, 26 (26), 49-68.
- Guevara, T. A., Marigo, P., y Wallace, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas: el caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: decreto n 358/2017. *Oculum Ensaio*, 15 (3), 455-473.

- Jordan, R., Riffo, L., y Prado, A. (2017) Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural. Naciones Unidas, Santiago.
- Maneiro, M.; Farías, A.; Olivera, H. (2020) Espacialidades y temporalidades como lentes para entender la propagación del COVID-19 en el sur del conurbano. Revista Ensamblés, 7 (13): 43-71.
- Marengo, C. y Elorza, A. L. (2009). Globalización y políticas urbanas: La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes. Cuaderno Urbano, 8(8), 0-0.
http://arg.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_8/archivos/marengo_elorza.pdf
- Marengo, M., Elorza, A., & Avalos, P. (2023). Desigualdad e injusticia espacial en contexto de pandemia. El caso de dos barrios de vivienda social en Córdoba, Argentina. Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy, 0(63), 133-158.
<http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/926/pdf>
- Wagner, R. F. (2018). Los asentamientos informales como cuestión: revisión y perspectivas| Informal settlements as a question: Review and perspectives. Oculum Ensaíos, 15(3), 399-411.

Fuentes documentales

- Decreto 1330 de 2020 [Función Ejecutiva Provincial]. Creación del Plan Angelelli de Desarrollo e Integración Urbana. 19 de octubre de 2020.
- Decreto 1.003 de 2022 [Función Ejecutiva Provincial]. Creación de la Unidad Ejecutora Plan Angelelli de Desarrollo e Integración Urbana. 21 de junio de 2022.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) 2023. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados provisionales. Consultado el 2 de febrero de 2023.

S/d (20 octubre 2020) Lanzaron el Plan Angelelli de Desarrollo e Integración Urbana. *Resumen de Actualidad*.

<https://resumendeactualidad.com.ar/nota/4058/buscar.php?busqueda=Politica&Submit=Buscar>

S/d (22 abril 2023) La transformación de asentamientos en viviendas modelos. *Página 12*.

<https://www.pagina12.com.ar/542803-la-transformacion-de-asentamientos-en-viviendas-modelos>

S/d (25 julio 2023) Quintela entregó más viviendas: “Este Plan tiene un alto contenido humanista, es un legado que nos dejó Enrique Angelelli, abrazar a los más vulnerables”. Medios Rioja.

<https://mediosrioja.com.ar/quintela-entrego-mas-viviendas-este-plan-tiene-un-alto-contenido-humanista-es-un-legado-que-nos-dejo-enrique-angelelli-abrazar-a-los-mas-vulnerables/>

Naciones Unidas (2015) Nueva Agenda Urbana. Quito, Ecuador. Disponible en:

<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Secretaría de Comunicación y Planificación Pública (2020). Medidas implementadas por el gobierno de la provincia de La Rioja. Dengue y Coronavirus. Disponible en:

https://larioja.gob.ar/pdf/medidas_dengue_covid_2.pdf

Fecha de recepción: 11 de octubre de 2023

Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2023

Licencia  **Atribución
– No Comercial – Compartir Igual
(by-nc-sa)**: No se permite un uso
comercial de la obra original ni de
las posibles obras derivadas, la
distribución de las cuales se debe
hacer con una licencia igual a la
que regula la obra original. Esta
licencia no es una licencia libre.

