
Artículos

La intervención estatal a partir del Registro Nacional de Barrios Populares en Puerto Madryn, Chubut



State intervention through the National Register of Popular Neighborhoods in Puerto Madryn, Chubut

 Sergio Andrés Kaminker

Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas “María Florencia del Castillo Bernal” (CENPAT-CONICET) / Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Puerto Madryn, Argentina
sakaminker@gmail.com

 María Paula Ferrari

Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas “María Florencia del Castillo Bernal” (CENPAT-CONICET) / Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Puerto Madryn, Argentina
mapaulaferrari@yahoo.com.ar

Geograficando

vol. 21, núm. 1, e178, 2025

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN: 1850-1885

ISSN-E: 2346-898X

Periodicidad: Semestral

geograficando@fahce.unlp.edu.ar

Recepción: 17 septiembre 2024

Aprobación: 15 marzo 2025

Publicación: 01 mayo 2025

DOI: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe178>

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/112/1125270007/>

Resumen: En este trabajo analizamos las prácticas estatales vinculadas a la intervención sobre la informalidad urbana en Puerto Madryn, prestando especial atención a las formas y consecuencias que adquirió en la escala local el Registro Nacional de Barrio Populares -RENABAP-, creado mediante el decreto nacional N° 358 en el año 2017. Se trabajó a partir de entrevistas en profundidad a informantes clave, vinculados a los relevamientos y las intervenciones sobre la informalidad, información secundaria sobre la temática y análisis documental de la normativa, manuales y cartografía del relevamiento. Los resultados dan cuenta del modo en que se llevó adelante el registro, su primera aparición en 2017 y la actualización posterior. A partir de la comparación de los datos y la reconstrucción del proceso y sus intervenciones posteriores, pudimos observar dificultades en la implementación, derivadas especialmente de una desarticulación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno vinculada a una problemática, cuya naturaleza específica precisa de intervención municipal.

Palabras clave: Informalidad Urbana, RENABAP, Política Pública, Puerto Madryn.

Abstract: In this paper we analyze state practices regarding the intervention on urban informality in Puerto Madryn, paying special attention to the practices and consequences locally developed by the National Register of Popular Neighborhoods -RENABAP-, created in 2017 by the National Decree 358. The methodology included in depth interviews to key Register informants related to surveying and interventions on informality, secondary information, analysis of laws, manuals and cartography. The results show how the RENABAP was deployed, its first appearance in 2017 and its later update. Through data comparison and reconstruction of the process and its subsequent interventions, it was possible to observe difficulties in the implementation, due to the lack of interinstitutional articulation between different government levels, in issues that require specific municipal intervention.

Keywords: Urban informality, RENABAP, Public Policy, Puerto Madryn.

Introducción

La informalidad es una de las características principales de los procesos de expansión urbana en América Latina (Clichevsky, 2009; Fernandes, 2007) y alude a dos dimensiones de acceso al hábitat, una normativa y la otra, a la precariedad en materia de servicios y saneamiento ambiental. Las políticas de acceso al suelo y la vivienda no estuvieron a la altura del proceso de crecimiento de las ciudades (Di Virgilio, Guevara y Arqueros, 2014) en un contexto de condiciones restrictivas de acceso para la población. En Argentina, la informalidad se evidencia con el surgimiento de las villas y los asentamientos informales (Cravino, 2009) a comienzos del siglo XX. Se suele ubicar la aparición de las primeras asociadas a las áreas centrales de Buenos Aires y extendiéndose en áreas no centrales a la par de los procesos de urbanización propios de las migraciones internas rural-urbanas. La aparición de los asentamientos informales, a su vez, suele comprenderse como parte de nuevas condiciones de acceso a la ciudad más restrictivas, desde fines de la década de 1970. Sin embargo, esta periodización responde más a grandes áreas metropolitanas del país, antes que a ciudades pequeñas y/o intermedias en procesos de expansión (Kaminker, Ferrari y Velásquez, 2019; Finck, 2024, Vázquez, 2022).

Las políticas públicas habitacionales y de atención a la informalidad a nivel nacional hasta los años 1980 estuvieron predominadas por un enfoque desarrollista, entendiendo que el crecimiento económico sostenido y la producción industrial masiva y subsidiada de viviendas sociales erradicarían definitivamente el problema. En la década de 1990, el enfoque en la política habitacional “cambió drásticamente y comenzaron a aplicarse políticas específicas de aceptación e integración de estas áreas a las ciudades” (Barreto, 2010, p. 169), como radicación in situ. De hecho, a fines de la década comienza a implementarse el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Estado nacional, cuyo objetivo central era modificar las condiciones de vida de la población asentada previamente en espacios con necesidades básicas insatisfechas (Romagnoli y Barreto, 2006; Marengo y Elorza, 2009; Kaminker y Velásquez, 2015).

Entre 2003 y 2015, aparecen nuevos programas de atención, en los cuales se financiaba la construcción masiva de viviendas sociales, propios de la Política Federal de Vivienda (PFV), para los sectores de bajos ingresos (Barreto, 2018) en estos espacios, a la vez que se sostenía el PROMEBA y se desplegaban otras iniciativas como el Programa Mejor Vivir para intervenir, no sólo sobre la infraestructura general de los barrios, sino también sobre las conexiones y la mejora de los hogares (Kaminker y Velásquez, 2015).

Posteriormente, la política pública urbana en nuestro país fue diseñada a partir de una multiplicidad de programas que buscaban atender las distintas dimensiones de la informalidad, de la regularización dominial al acceso a servicios básicos; sin embargo, resulta difícil dar cuenta de la implementación efectiva de la gran mayoría de ellos (el Plan Mejor Hogar y los programas de Acciones para la Mejora y Desarrollo de la Infraestructura Municipal, de Techo Digno, de Promoción de la Vivienda Social, el Regulariza Tu Casa, de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica -PROMHIB). En cambio, no sucedió lo mismo con el PROMEBA, que sí continuó siendo uno de los principales programas de atención e intervención sobre la informalidad urbana por estos años. Cabe aclarar que, después del año 2015, irrumpe el proceso que dio origen al Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), cambiando la forma de ordenar la demanda y el registro para la intervención.

La formulación de una política pública de integración sociourbana, que luego se materializaría en el registro de todos aquellos barrios y asentamientos populares del país con déficit socio-habitacional y urbano, fue gestada en el marco de los primeros años de un gobierno de corte neoliberal asumido hacia fines del 2015, a partir de la demanda de un conjunto amplio de organizaciones y movimientos sociales¹ unidos en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (Miño y Carrara, 2023) quienes exigían derecho a la tierra, al techo y al trabajo. En este marco, se crea la Subsecretaría de Integración Socio Urbana (SISU), en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con diversas iniciativas, entre las cuales estaban el propio registro, el Programa Argentina Unida por la integración de Barrios Populares, con sus proyectos ejecutivos y planes de obra para los territorios; el Registro Nacional de Organizaciones y Cooperativas para la Integración de los Barrios Populares (<https://oppepss.ungs.edu.ar/programa/registro-nacional-de-organizaciones-y-cooperativas-para-la-integracion-de-los-barrios-populares-renocibp/>), articulando obras con organizaciones sociales y cooperativas de trabajo; el Programa Mi Pieza, brindando asistencia económica para refacciones, mejoras y/o ampliaciones de viviendas de barrios populares inscriptos en RENABAP y el Programa ARCA (Acción para el Repoblamiento Comunitario de la Argentina).

Como sostiene Cravino (2021), el avance de la primera ley y la constitución del RENABAP pueden ser vistos como un primer paso en la seguridad de la tenencia en estos barrios ante la posibilidad del desalojo, pero también da cuenta de que nacieron sin capacidad de acción, “casi como letra muerta al momento de nacer” (p. 83), por ello cabe mencionar qué sucedió respecto al financiamiento. Recién con la ley N° 27.453 que declaró de interés público al registro, se autorizó al Poder ejecutivo nacional a crear un fideicomiso de administración y financiero, el Fondo de Integración Socio-urbana (FISU), con el objetivo de financiar la totalidad de las actividades necesarias para la concreción del relevamiento y las obras. Si bien inicialmente no se contaba con financiamiento, luego el FISU comenzó a nutrirse principalmente de recursos proporcionados por dos grandes vías: del impuesto a las grandes fortunas, conocido como impuesto a la riqueza; y de los ingresos provenientes del impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS), llegando a reunir un importante porcentaje de recaudación (30%).²

En el año 2016 comenzaron los primeros relevamientos de barrios populares en diversas provincias del país, la organización de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y el asesoramiento operativo de la organización no gubernamental Un Techo para mi País, que venía realizando relevamientos similares desde el año 2012. En paralelo a la obtención de los primeros resultados de estos relevamientos, a mediados del año 2017 se sanciona el Decreto nacional N° 358/2017 que crea el RENABAP (Guevara, Marigo y Wallace, 2018). Este decreto se constituyó en una política pública que incorporó una concepción integral de la pobreza urbana y postuló procesos de integración sociourbana como herramienta para atender la problemática habitacional de familias de barrios populares. El objetivo fue avanzar hacia la integración urbana de estos barrios, al concebirla como condición necesaria para superar la segregación e incluir a las personas, garantizando sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Ferrari, 2021).

Lo anterior inició un proceso novedoso a nivel nacional, dado que daba forma a una normativa que generaba un registro de barrios, evitaba el desalojo de los mismos y los volvía objetivo de una política pública nacional de integración y regularización. El RENABAP reúne toda la información que se obtuvo a través del relevamiento nacional de Barrios Populares, realizado por primera vez en nuestro país, en un trabajo conjunto del Gobierno Nacional y organizaciones sociales, otorgando un Certificado de Vivienda Familiar a quienes fueron relevados.³ Como sostienen Guevara, Marigo y Wallace (2018) desde un enfoque de derechos humanos, la función de registrar los inmuebles implicó el comienzo de un largo recorrido para brindar seguridad jurídica en la tenencia y uso de la tierra a las familias, a través de la regularización dominial, sabiendo que ello implicaría una posible planificación de desarrollo integral a mediano y largo plazo, y un proceso efectivo de integración urbana.

Conviene recuperar una serie de cuestiones que hacen al lugar del relevamiento o censo. En primer lugar, éste se da en un contexto de negociación para resolver demandas sociales como es la cuestión habitacional. Como refieren Manzano y Moreno (2011), estos registros “suelen transformarse en pruebas que legitiman demandas y favorecen la apertura de espacios sociales de disputa y negociación en torno a la creación y el alcance poblacional de diferentes políticas estatales” (p. 134). A su vez, debemos comprender que “la política estatal opera validando distinciones entre los pobladores y, al hacerlo, define no sólo sujetos merecedores de sus acciones, sino también un estándar acerca de cuáles son las pautas para acceder a este merecimiento” (Olejarczyk, 2015, p. 202). Acá nos encontramos con una arista problemática de estas políticas que es la articulación entre los distintos niveles de gobierno, cuestión poco abordada en estos estudios, pero que en la Argentina determina la capacidad de acción sobre los territorios en términos de ordenar la demanda, en especial en materia de financiamiento de las obras para la intervención. Esto nos devuelve a un aspecto del análisis conflictivo en materia de quién censa, quién conoce y quién decide. Como sostiene Olejarczyk (2015), en estos procesos no hay una mera producción de datos “sino que también, y principalmente, es un proceso que se sustenta y nutre del universo de interrelaciones que se suscitan entre los actores implicados” (p. 202). En virtud de esto, en segundo lugar, el RENABAP se pensó en forma participativa, lo que indica que había un interés por no subregistrar, más allá de sus efectos presupuestarios posteriores. Como afirman Palumbo, Toscani, Rosa y Martínez Araujo (2022) “El trabajo se coordinó desde un equipo central con las organizaciones sociales mencionadas, todas ellas con anclaje territorial a lo largo y ancho del país” (p. 49). Uno de los aspectos vinculados a la participación, era justamente que el relevamiento fue llevado a cabo “por relevadores/as pertenecientes a organizaciones sociales y comunitarias por convenio con el Estado Nacional” (Palumbo et al., 2022, p. 49).

Metodología

Este trabajo se inserta en la discusión regional sobre la intervención estatal en relación a la informalidad urbana, situada en Puerto Madryn, una ciudad intermedia en expansión de la Patagonia central. Prestamos especial atención en las formas y consecuencias que adquirió el RENABAP desde el año 2017. Nos proponemos caracterizar al RENABAP en su escala y operativización local, las intervenciones posteriores de la SISU y el FISU. Esto permitirá poner en discusión las formas, efectos y perspectivas de las intervenciones, que se dirimen entre una escala nacional en su diseño y una escala local, territorial, en su implementación.

Para ello se trabajó con entrevistas en profundidad a informantes clave, vinculados a los relevamientos y las intervenciones sobre la informalidad en la ciudad, coordinadores locales, responsables del relevamiento de la SISU en la provincia, así como funcionarios y referentes de diversas organizaciones estatales, a saber: la Dirección Municipal de Hábitat, el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano, la Subsecretaría de Producción Municipal, la Delegación Provincial de la SISU.

Las entrevistas se diseñaron en función de una serie de interrogantes que apuntaron a indagar sobre el RENABAP propiamente dicho (rol de la institución u organismo participante, modo de operativización y dificultades del relevamiento en territorio, políticas públicas surgidas a partir del relevamiento). Así mismo, se indagó y analizó información secundaria sobre la temática y análisis documental de la normativa, manuales, documentación oficial de proyectos y cartografía del relevamiento surgido y derivado en el marco del RENABAP público y/o proveído por los y las informantes claves entrevistados. Las entrevistas fueron concretadas durante los meses de mayo y junio del 2024, y el tratamiento de la formación obtenida se realizó mediante el análisis de contenido.

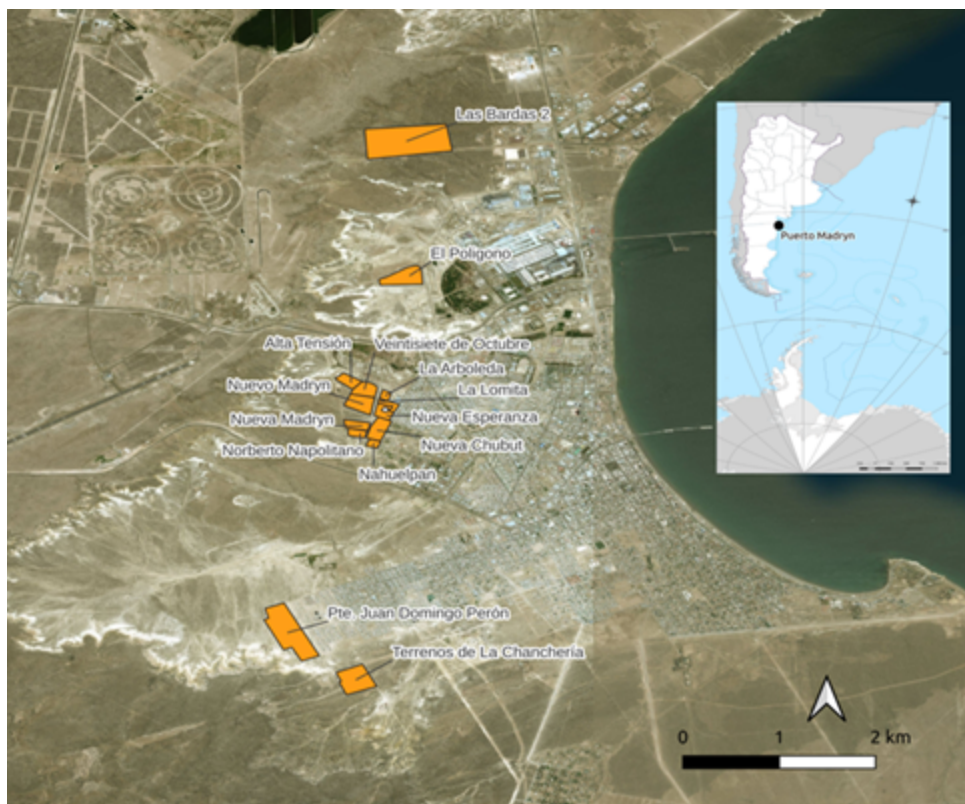
El Registro en Puerto Madryn

En el caso de Puerto Madryn, hemos podido reconstruir que una parte del relevamiento original fue llevado adelante por la organización Barrios de Pie, en coordinación con Techo. En simultáneo, esta forma de trabajo no contempló los relevamientos o mapas previamente construidos por otras áreas del Estado. En virtud de ello, cabe recuperar el lugar del “saber técnico” en esta dinámica. Aquí sostenemos, como afirma Olejarczyk (2015), que “entre el conflicto por adquirir una vivienda y su resolución, media el conocimiento técnico” (p. 205). Sin embargo, esto no puede ser visto en forma lineal o uniforme. No es una mera decisión de burócratas, quién “merece” y quién es excluido.

Creemos central recuperar el análisis en clave territorial, es decir, analizar los datos construidos en su expresión local. Hay pocos trabajos que dan cuenta del impacto del RENABAP en espacios geográficos determinados (Báez, 2024; Elorza, Alvarado Rodríguez y Monayar, 2019; Schejter, 2022). La lectura de los datos en clave local nos permite recuperar una mirada sobre lo que efectivamente quedó cartografiado, representado, porque este es el punto de partida que, como dijimos previamente, evita desalijos, pero, además acerca la demanda al financiamiento necesario para su resolución. Entonces, el relevamiento se constituye en un doble sentido de ordenar demanda y legitimar formas de intervención ante el Estado. Además, da cuenta de un saber técnico, que suele estar en espacios del Estado, pero que, en este caso, se estructuró como un relevamiento nacional realizado por organizaciones sociales y organizaciones de la sociedad civil (por ello participativo), cristalizado y legitimado por el Estado nacional en la normativa. Esto cobra centralidad para pensar sus efectos en nuestra ciudad, analizar qué sucedió, sus datos, su expresión cartográfica y estadística.

En primer lugar, en el mapa 1 mostramos la situación del primer relevamiento, tal cual se publicó con la creación del RENABAP. En este se pueden vislumbrar 14 barrios populares: entre los cuales están Las Bardas 2 en el extremo norte, El Polígono al norte de la Ruta A010, al oeste de la planta de Aluar, 10 barrios distintos hacia el noroeste de la ciudad, entre los cuales el relevamiento da cuenta de La Arboleda, Alta Tensión, La Lomita, 27 de Octubre, Nueva Madryn, Nueva Chubut, Nueva Esperanza, Nahuelpan y Norberto Napolitano, y, por último, al centro oeste de la ciudad los barrios Terrenos de la Chanchería y Pte. Juan Domingo Perón.

Mapa 1
Barrios populares del RENABAP en Puerto Madryn, 2017

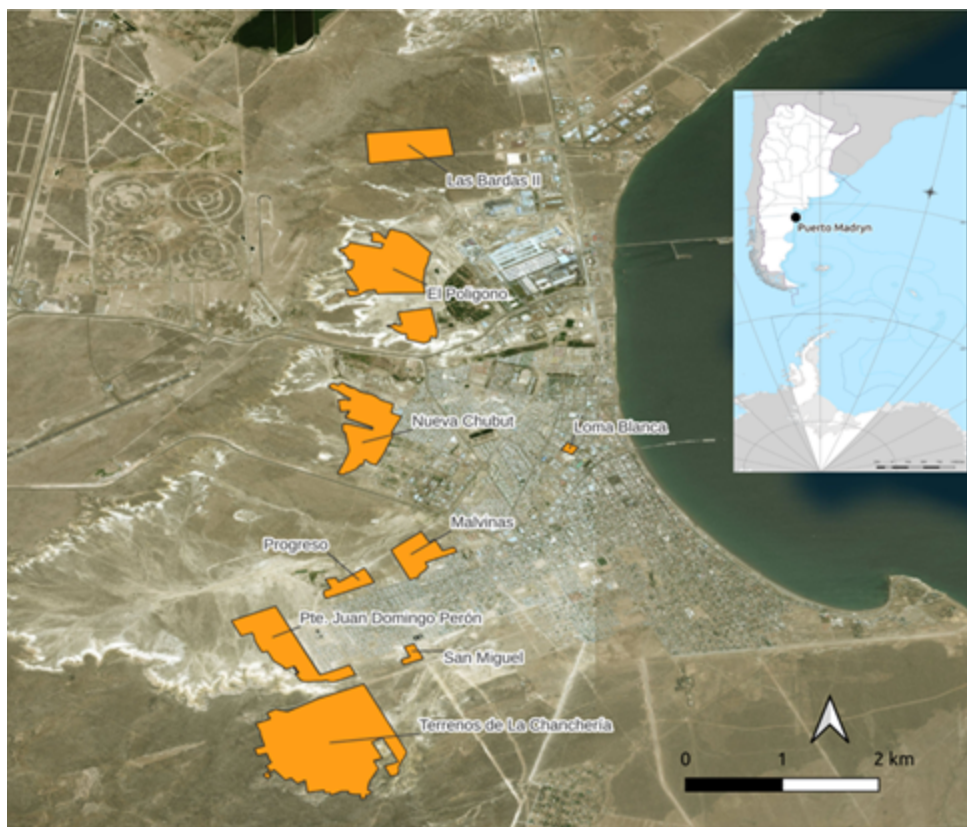


Fuente: Elaboración del Lic. Lucas Bandieri a partir de datos de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana, acceso en 2018.

De los datos de ese primer relevamiento se desprende que, entre los 14 barrios, sumaban 1.231 familias, repartidas en barrios que tenían entre 16 y 300 familias (ver cuadro 1). Entre todos, concentraban, a su vez, 1.116.166 metros cuadrados, es decir más de 110 hectáreas. La mayoría estaban sobre tierras fiscales (7 provinciales y 4 municipales), aunque tres de ellos figuran como tierras mayoritariamente privadas, Nueva Chubut, El Polígono y los Terrenos de la Chanchería. Los últimos 2 tampoco tenían electricidad, conexión de agua ni gas. Las Bardas 2 tampoco tenían conexión a electricidad. Ninguno de los 14 contaba con conexión a cloacas, aunque la mayoría contaba con conexión irregular al agua y la electricidad. Asimismo, podemos aseverar que, al hacer una proyección de la población objeto del relevamiento y de la población de Puerto Madryn al 2017, no menos del 5% de la misma vivía en estos espacios de la ciudad.⁴

En segundo lugar, en el mapa 2 podemos ver la actualización del relevamiento hecha en 2023, donde constan 9 barrios. Da cuenta de Las Bardas 2 en el extremo norte, El Polígono al norte de la Ruta A010, al oeste de la planta de Aluar, Nueva Chubut hacia el noroeste de la ciudad, Loma Blanca, al centro este, y, por último, al centro oeste de la ciudad los barrios Malvinas, Progreso, San Miguel, Terrenos de la Chanchería y Pte. Juan Domingo Perón.

Mapa 2
Barrios Populares del RENABAP en Puerto Madryn, 2023



Fuente: Elaboración del Lic. Lucas Bandieri a partir de datos de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana, acceso 2024.

De los datos del relevamiento actualizado se desprende que, entre los 9 barrios, sumaban 2.442 familias, repartidas en barrios que tenían entre 33 y 660 familias (ver cuadro 1). Entre todos, concentraban, a su vez, 4.094.533 metros cuadrados, es decir más de 400 hectáreas. No surgen del relevamiento datos sobre el tipo de tierras donde están asentados estos barrios, pero podemos aseverar que la mayoría se encontraba sobre tierras fiscales, no sólo aquellos que se repiten del relevamiento anterior, sino también el Progreso y San Miguel. Cabe aclarar que el barrio Malvinas, el segundo más grande en cantidad de familias con 605, está sobre tierras privadas, de la firma San Miguel.⁵ Además, según el propio relevamiento, el único barrio nuevo en relación a la temporalidad del relevamiento anterior es el Progreso, que figura con 2018 como año de creación.

Cuadro 1

Barrios populares en Puerto Madryn según RENABAP 2017 y 2023, con cantidad de familias y superficies.

Barrios	2017		2023	
	Familias	Superficies	Familias	Superficies
Nueva Madryn	20	29.569	No aparece registrado como tal, sino subsumido al barrio Nueva Chubut	
El Polígono	20	88.346	242	794.639
La Arboleda	70	12.679	No aparece registrado como tal, sino subsumido al barrio Nueva Chubut	
Alta Tensión	160	32.393	No aparece registrado como tal, sino subsumido al barrio Nueva Chubut	
La Lomita	50	16.614	No aparece registrado como tal, sino subsumido al barrio Nueva Chubut	
Pte. Juan Domingo Perón	300	227.435	660	460.733
Veintisiete de Octubre	130	43.764	No aparece registrado como tal, sino subsumido al barrio Nueva Chubut	
Las Bardas 2	30	372.576	33	371.058
Nuevo Madryn	120	61.890	No aparece registrado como tal, sino subsumido al barrio Nueva Chubut	
Nueva Esperanza	120	29.254	No aparece registrado como tal, sino subsumido al barrio Nueva Chubut	
Nueva Chubut	150	53.539	253	502.014
Norberto Napolitano	24	19.940	No aparece registrado como tal, sino subsumido al barrio Nueva Chubut	
Nahuelpan	21	19.940	No aparece registrado como tal, sino subsumido al barrio Nueva Chubut	
Terrenos de la Chanchería	16	114.657	220	1.597.544
Malvinas	No aparece registrado en 2018		605	212.660
Loma Blanca	No aparece registrado en 2018		88	16.243
Progreso	No aparece registrado en 2018		253	103.916
San Miguel	No aparece registrado en 2018		88	35.726
<i>Totales</i>	<i>1.231</i>	<i>1.116.166</i>	<i>2.442</i>	<i>4.094.533</i>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SISU, accesos en 2018 y 2024.

En relación al acceso a servicios, en esta actualización, sólo El Polígono y Las Bardas II continúan sin acceso a conexión de electricidad (ni siquiera irregular), y sólo el primero de ellos figura aún con agua vía camión cisterna, el resto cuenta con conexión irregular de agua. En relación al tema cocina, en El Progreso y los Terrenos de la Chanchería predomina leña o carbón, mientras que en el resto se explicita el uso de garrafas. En relación a la población, al hacer una proyección al año 2022, casi el 10% de la misma vivía en estos espacios de la ciudad.⁵

Luego de describir los datos del relevamiento, tal cual fuera publicado en 2017 y los datos actualizados en 2023, hay una serie de cuestiones a comparar que conviene recuperar y explicar a partir de la lectura de los datos (cuadro 2) y la cartografía (mapa 3), por la gran diferencia que surge. Primero, la cantidad de familias es casi el doble en el segundo relevamiento. Segundo, la superficie aparece más que triplicada. Por el contrario, la cantidad de barrios populares identificados es menor, son 5 menos, aún en un escenario donde aparecen 4 barrios que no estaban en el primer relevamiento. Nuevamente, para poder explicar esto, podemos hacer uso de la cartografía, pero también de los datos del relevamiento y del trabajo de campo realizado.

Cuadro 2

Diferencias del RENABAP 2017 y 2023 en Puerto Madryn, en cantidad de familias y superficies.

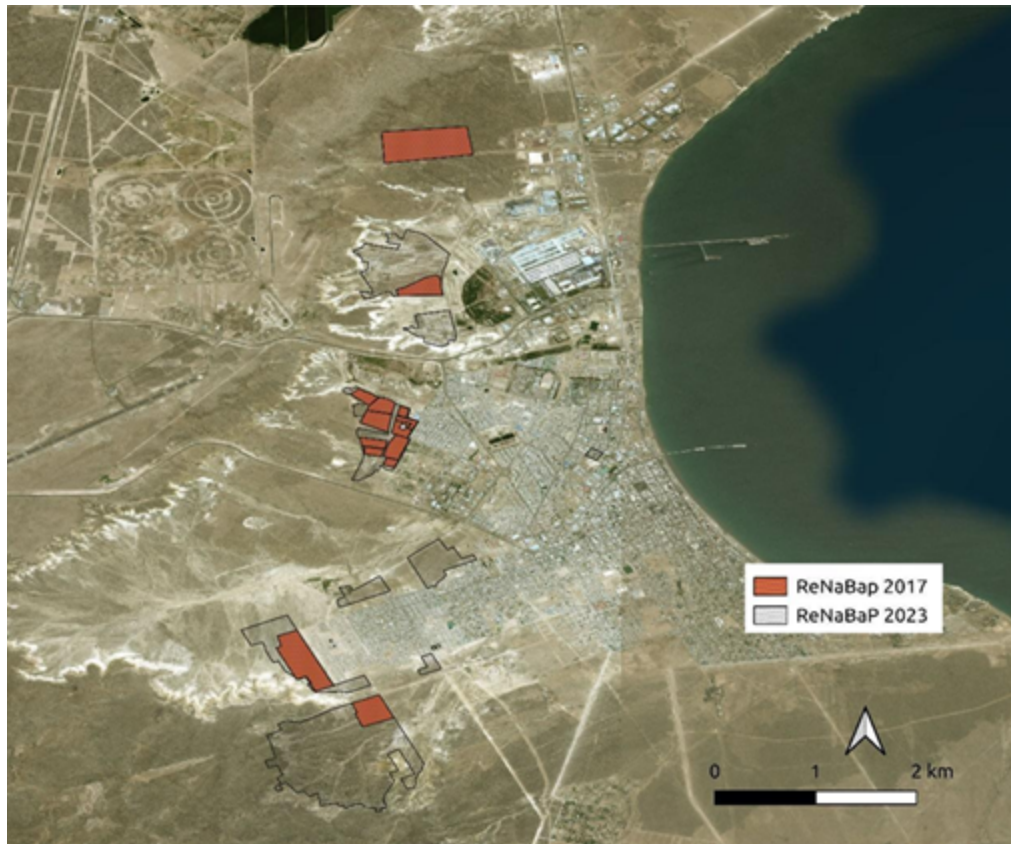
Diferencias entre ambos relevamientos: 2017 y 2023		
Barrios	Familias	Superficies en mts. ²
5 barrios menos en 2023 4 barrios no registrados en 2017	1.211 más	2.978.367 más

Fuente: elaboración propia a partir de datos de SISU, accesos en 2018 y 2024.

Como cuestión inicial, parte de esta diferencia aparece vinculada al proceso que se dio en torno al Nueva Chubut, un barrio que originalmente concentraba, en su creación y en el relevamiento, 10 barrios distintos, cada uno con su nombre, entre los cuales estaban, según el relevamiento, Nueva Madryn, La Arboleda, Alta Tensión, La Lomita, Veintisiete de Octubre, Nuevo Madryn, Nueva Esperanza, Nueva Chubut, Norberto Napolitano y Nahuelpan. Resulta confuso que las 865 familias, luego queden como 253 acorde a los datos del segundo relevamiento, cuando claramente en términos cartográficos se refiere a los mismos espacios. De hecho, estos 10 barrios suman 313.152 mts² en el primer relevamiento, lo que resulta menos que los 502.014 mts² que ocupa Nueva Chubut en el segundo. Esto estaría explicado por la intervención oficial municipal y del PROMEBA, según la cual todo este conjunto de barrios comprende hoy uno solo, el Nueva Chubut. Sin embargo, surge la inquietud de por qué todo ese polígono de intervención sigue siendo caracterizado como un área sin servicios, acorde a la definición del RENABAP de barrio popular, cuando en términos reales quedaron solo algunas manzanas y áreas de expansión nuevas sin los mismos.

Mapa 3

Comparación de polígonos de Barrios Populares RENABAP 2017 y 2023 en Puerto Madryn



Fuente: Elaboración del Lic. Lucas Bandieri a partir de datos de la SISU, accesos en 2018 y 2024.

En segundo término, existen 3 barrios que no fueron relevados inicialmente, que aparecen en 2023, la Loma Blanca, barrio histórico de la ciudad, el barrio Malvinas, el segundo más poblado de los relevados según el propio relevamiento y el San Miguel, que en realidad es un fragmento al sur de este barrio histórico de la ciudad. En tercer término, hay barrios que aparecen con mucha más superficie y más familias. El caso más emblemático es el del Barrio Presidente Perón que pasa a 660 familias, cuando tenía 300 en el relevamiento original y la superficie se duplica de igual manera de más de 227 mil mts² a más de 460 mil. Aún más llamativo es el caso de El Polígono, que pasa de 20 a 242 familias y de 88 mil mts² a 794 mil. Cabe aclarar que este último es, en realidad, el espacio conocido en la ciudad como Parque Agroforestal, cuyas entregas de tierras en su gran mayoría datan de hace más de 30 años. Con los Terrenos de la Chanchería sucede algo similar, de 16 pasa a 220 familias y su superficie crece también, aunque no en la misma proporción. Por último, también aparece el caso del barrio El Progreso, que acorde al relevamiento es del 2018, es decir que es nuevo en relación al primer relevamiento, lo que permite dar cuenta del crecimiento de la problemática, antes que de errores en el mismo.

Sin embargo, ¿a qué se deben tantas diferencias si no hubo cambios en la definición conceptual? En la explicación metodológica de los relevamientos, D'Attoli y García Monticelli (2023) afirmaban que se recolectó información preexistente solicitada a gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Luego, en una etapa posterior, se debía “censar a las familias de los barrios populares para relevar su situación dominial, laboral y familiar” (Miño y Carrara, 2023, p. 56).

Cabe aclarar que entre el primer relevamiento y lo publicado en 2023 sólo pasaron entre 5 y 6 años, lo cual no permite explicar la duplicación de la cantidad de familias, ni la triplicación de la superficie. Tampoco hay documentadas grandes tomas, aunque sí la extensión y crecimiento de diversos espacios informales de la ciudad, muchos de ellos a partir de la entrega de lotes sin servicios por parte de la municipalidad. El propio relevamiento, en su segunda publicación y actualización da cuenta de omisiones previas, por las fechas de creación de los barrios. Además, de las entrevistas se observa que existieron errores u omisiones de espacios que ya se encontraban ocupados en 2016 y 2017, pero que sin embargo no fueron relevados. Todo ello permite visualizar una serie de fallas respecto al procedimiento operativo del relevamiento original y lo sucedáneo. De hecho, de las entrevistas realizadas surge que los coordinadores del relevamiento provincial solicitaron información a la municipalidad, quien mandó toda la documentación georreferenciada, pero no fue tenida en cuenta en el registro inicial.

En las entrevistas realizadas, dos actores con miradas disímiles que actuaron sobre ese proceso explicaron que el RENABAP no reflejó la situación real de Puerto Madryn, en especial en esos sectores, lo que derivó que la propia municipalidad armara nuevamente esos polígonos con datos básicos y se los pasara a la SISU. Marcela Foa, exfuncionaria municipal, señaló al respecto:

Pudimos actualizar los perímetros de los barrios con el nombre...Estos sistemas tienen que ir articulados desde lo técnico y político...si no van de la mano...No le pasó a Madryn únicamente...Mandaron todo un programa para que volviéramos a delimitar con los nombres cómo iban los barrios populares...

Víctor González, coordinador a cargo del RENABAP en la provincia de Chubut durante los años 2021 y 2022, sostiene que el trabajo de campo se articuló con algunas organizaciones como el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), Un Techo para mi País, Barrios de Pie, Movimiento Evita, las áreas de obras públicas y planeamiento urbano de los gobiernos municipales de Trelew, Rawson, Puerto Madryn, Comodoro Rivadavia y la comarca de Lago Puelo. La tarea de identificación de barrios populares en el territorio presentó diversas dificultades técnicas y operativas, principalmente en el cotejo de los polígonos que se cargaron en las planillas virtuales con la información del campo. Las planillas las completaron las organizaciones que intervinieron y, luego, la coordinación provincial tenía que chequear esa información en territorio. Esa tarea presentó dificultades, principalmente en la ubicación de los polígonos que estaban registrados y no coincidían con lo observado in situ y en el reconocimiento de otros barrios populares que no estaban cargados en el sistema.

En relación a lo anterior, es interesante explicitar cómo, a pesar de constituirse el registro en una política pensada desde organizaciones sociales en articulación con áreas del Estado nacional y organizaciones de la sociedad civil, en el caso de Puerto Madryn, subestimaban la demanda y situación real de las familias en el territorio. En este sentido, una de las entrevistadas refiere:

Dios sabe cómo lo hicieron. Estaban muy mal mapeados. El barrio Perón cortado en diagonal. Nombres de barrios que no eran. Cuando vimos eso, no lo podíamos creer...había sectores que no estaban identificados...Cuando no está articulado lo político, con lo técnico, con el campo, los que trabajamos...Los perjudicados es la gente que vive en los barrios, como siempre.

El responsable provincial del relevamiento en Chubut relató que la labor se desplegó sin una organización y seguimiento coordinado, ni con la escala nacional ni con las locales. El registro de barrios se fue llevando adelante sin una orientación establecida y las articulaciones se iban gestando en el andar del relevamiento, además de abordar las salidas al territorio de manera autónoma, con recursos y equipamiento propio, sin un equipo de trabajo consolidado. Otra dificultad que señaló el entrevistado, fue el modo de operativizar el relevamiento, las salidas a veces consistían en relevar y cotejar la existencia de barrios populares en distintas ciudades del valle inferior provincial, y eso demandaba mucho tiempo en la logística. A su vez, el registro fue diseñado desde Buenos Aires, sin fijar pautas de trabajo en las escalas provinciales, sin seguimiento y alejado de las problemáticas y realidades propias de cada territorio. No obstante, las críticas y deficiencias que puedan hacerse al relevamiento, el entrevistado señaló que existió voluntad política de llevar mejoras para estos sectores sociales.

Ahora bien, a partir de los datos del RENABAP se iniciaron acciones de integración socio urbana, con fondos del FISU, en tres barrios de la ciudad de Puerto Madryn. La primera de ellas, efectivamente ideada y finalizada, fue la construcción del Centro Barrial Bartolomeo Poggio, que consistió en la creación de un espacio de contención de familias en situación de vulnerabilidad en el Barrio Presidente Perón, donde un equipo de trabajo tiene presencia cotidiana y brinda asistencias de diverso tipo, organizados por grupos ligados a Cáritas y la Iglesia Católica. La segunda fue un plan de obras tempranas para el barrio Agroforestal, identificado en el RENABAP como el Polígono. Este se articuló a partir del trabajo de la cooperativa de servicios públicos de Puerto Madryn, SERVICOOOP, y avanzó con obras de electricidad en dicho espacio de la ciudad. Sin embargo, el proceso que había avanzado inicialmente con la construcción de los postes de luz, hoy se encuentra frenado por problemas administrativos relativos a los fondos.

La tercera, y última, un proyecto de gran impacto pensado para intervenir sobre el área del Barrio Presidente Perón y el Barrio El Progreso, con cerca de mil cuatrocientas familias beneficiarias y varias etapas, en las cuales estaban contemplados todos los servicios básicos, cordón cuneta, saneamiento ambiental de un cañadón, equipamiento comunitario y plazas. No se llegó a ejecutar ninguna obra. Este avanzó hasta la firma del convenio, pero no se transfirieron efectivamente los fondos a la municipalidad, garante del proceso, por lo que nunca iniciaron las obras, que ya contaban con una licitación adjudicada a una empresa constructora local. Una de las entrevistadas señaló que “había puntos oscuros. Todo era tema legal”, en especial refiriéndose a diferencias en el convenio en relación a la forma de determinación de precios. Otro de los entrevistados que participó del diseño sostenía que el problema estuvo en las capacidades técnicas del municipio, los tiempos que tardó la intendencia en cada respuesta, en especial en la etapa de formulación del proyecto y firma del convenio, que retrasó todo al punto de estar encima de las elecciones y que eso implicó que nunca llegarán los fondos comprometidos, ante el cambio de gobierno nacional. Independientemente de qué fue lo más problemático, que es distinto según las miradas de quienes entrevistamos, es posible concluir que existió un inconveniente en la articulación interinstitucional que hizo que el proyecto más ambicioso que tuvo la SISU en la ciudad, no se pudiera ejecutar. En 2024 ese proyecto, según varios entrevistados y entrevistadas, era la base de la presentación de PROMEBA que la Municipalidad e IPVyDU de Chubut diseñaron para presentar al Estado Nacional. De las entrevistas realizadas al momento, surge claramente que una de las principales dificultades en la planificación inicial de los proyectos de obra era que la falta de información sobre barrios enteros, o fragmentos de estos en el RENABAP, generaba dificultades para justificar dónde iban parte de las obras, porque los espacios que se encontraban fuera del registro no eran pasibles de ser intervenidos. Una de las entrevistadas relató que “Nos trajo una serie de complicaciones, ya vivía gente, no sé por qué lo hicieron así (..) Lo mostramos en el primer proyecto. Una manzana cortada...otra colgada”, todo parte del área de intervención en el Barrio Perón que no estaba registrada.

Conclusiones

Al reconstruir las prácticas estatales vinculadas a la intervención sobre la informalidad urbana en Puerto Madryn, observamos que los intentos de respuesta a esta problemática tienen una historia larga, pero que en las últimas tres décadas el PROMEBA se transformó en la principal herramienta de regularización e integración de distintos barrios de la ciudad.

En 2017, con la aparición del RENABAP, se renuevan expectativas de mejorar la situación habitacional en los barrios sin servicios a nivel nacional, por la articulación entre organizaciones sociales, de la sociedad civil y el Estado en su escala nacional. Aquí analizamos cómo este registro impactó en Puerto Madryn y pudimos encontrar una serie de dificultades en el mismo que generaron, en su primera aparición, un subregistro de la problemática con diferentes implicancias.

En primer lugar, pudimos concluir que existió falta de articulación interinstitucional y entre distintos niveles de gobierno, que no estuvo debidamente planificada. En este punto, creemos que una dimensión ineludible de la problemática habitacional es la necesidad de diseñar políticas que contemplen la articulación interinstitucional entre distintos niveles del Estado (nacional, provincial y local), por la naturaleza misma de la problemática, cuyo ordenador último son los propios municipios.

En segundo lugar, la necesidad de comprender que la participación de las organizaciones sociales no siempre garantiza *per se* un adecuado dimensionamiento de las necesidades del territorio, lo cual identificamos claramente en este contexto específico. Es decir que la participación social, sea de la naturaleza que sea, no garantiza en sí misma que el relevamiento sea exhaustivo. Este debe estar articulado con los distintos niveles de gobierno y distintas instancias de generación y producción de conocimiento sobre el territorio.

Por último, por ser el censo o registro, en este caso el RENABAP, el ordenador mismo de la demanda legítima hacia el Estado nacional, sus falencias dificultaron, como sucedió en el caso de Puerto Madryn, la efectividad de las soluciones que los objetivos de la política de regularización perseguían. Ahora bien, cabe dar cuenta de la comprensión que los distintos actores tienen y tenían de la problemática y sus soluciones. Había conciencia, en las organizaciones sociales y en los entrevistados y entrevistadas de los organismos públicos, que la problemática habitacional, el acceso digno a la tierra y la vivienda, no pueden ser resueltos meramente con políticas de regularización en los barrios populares, sino que debe estar enmarcado en una política urbana general que garantice el acceso, el mejoramiento y la regularización a futuro para distintos sectores sociales.

Fuentes documentales utilizadas

Foa, M. (10-05-2024), responsable principal de la Coordinación del PROMEBA en el Municipio de Puerto Madryn. entrevista realizada en Puerto Madryn, Chubut.

Roles de colaboración

Administración del proyecto	Sergio Andrés Kaminker
Administración del proyecto	María Paula Ferrari
Conceptualización	Sergio Andrés Kaminker
Conceptualización	María Paula Ferrari
Escritura - revisión y edición	Sergio Andrés Kaminker
Escritura - revisión y edición	María Paula Ferrari
Investigación	Sergio Andrés Kaminker
Investigación	María Paula Ferrari
Redacción - borrador final	Sergio Andrés Kaminker
Redacción - borrador final	María Paula Ferrari

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos especialmente el trabajo del Lic. Lucas Bandieri, Profesional de Apoyo a la Investigación del Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas (IPCSH) “Dra. María Florencia del Castillo Bernal” por la confección de la cartografía presentada en este artículo.

Referencias bibliográficas

- Báez, S. (2024). Política pública y hábitat popular. Análisis de intervenciones en barrios populares del Partido de La Plata, Argentina. *Geograficando*, 20(1), e157. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe157>
- Barreto, M.A. (2010). El concepto de Hábitat Digno como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI*, 25(69), 161-187.
- Barreto, M. A. (2018). El futuro (deseado) de los asentamientos precarios en América Latina. *Revista OCULUM*, 15(3), 399. <http://periodicos.puc.campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/issue/view/367>
- Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, 14(1). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508/>
- Cravino, M. C. (2021). Activismo legislativo en contexto neoliberal: la sanción de la Ley de Regularización de Asentamientos Populares en Argentina en el año 2018. En *Propriedades em transformação: expandindo a agenda de pesquisa* (pp. 81-100). Sao Paulo: Blucher.
- Cravino, M. C. (2009). Metamorfosis de la ciudad informal en el área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Líder*, 11(15), 31-55. <https://revistaliderchile.com/index.php/liderchile/article/view/184>
- D’Attoli, J. M. y García Monticelli, F. (2023). Cómo materializamos nuestros sueños. En F. García Monticelli y V. Pastoriza (comps.), *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares: de la organización popular a una política de Estado* (pp. 95-111). Bernal: UNQ.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T. y Arqueros, M. S. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista INVI*, 29(80), 17-51.
- Elorza, A., Alvarado Rodríguez, 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. Espacio, Cultura, Sociedad*, 26(26), 49-68.
- Fernandes, E. (2007). Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas. En *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Instituto of Land Policy. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200002
- Ferrari, M. P. (2021). Integración sociourbana en Patagonia argentina: producción material y experiencias. *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales*, 25(70), 171-191. FLACSO, Ecuador.
- Finck, N. (2024). Periodización de dinámicas expansivas de ciudades intermedias. El caso de Río Grande (Argentina) entre los siglos XIX-XXI. *Estudios Socio-territoriales. Revista de Geografía*, 35(1), 33-58.
- Guevara, T., Marigo, P. y Wallance, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas. El caso del registro nacional de barrios populares: Decreto N° 358/201”. *OCULUM*, 15(3), 455-473.

- Kaminker, S. A. y Velásquez, R. (2015). Programa de Mejoramiento de Barrios en la Patagonia central: regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 18(18), 89-109.
- Kaminker, S. A., Ferrari, M. P. y Velásquez, R. (2019). Asentamientos informales de cara al Censo 2020. Discusiones desde Puerto Madryn, Chubut, Argentina. *Revista Faro*, 2(30), 163-182. <http://www.revistafaro.cl>
- Manzano, V. y Moreno, L. (2011). Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires. *Revista Pilquen*, 13(14), 1-11.
- 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. Espacio, Cultura, Sociedad*, 8(8), 7-33.
- Miño, F. y Carrara, G. (2023). Una política desde y para los barrios populares. En F. García Monticelli y V. Pastoriza (comps.), *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares. De la organización popular a una política de Estado* (pp. 40-70). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Olejarczyk, R. (2015). El censo como productor de adjudicatarios en las políticas habitacionales / The census as a producer of successful tenderers in housing policies. *Revista De Direito Da Cidade*, 7(1), 181-205. <https://doi.org/10.12957/rdc.2015.15204>
- Palumbo, J., M. P., Toscani, P., Rosa, C. y Martínez Araujo, Z. (2022). Políticas de hábitat, ¿en transición? Una mirada sobre dos políticas permeadas por la dimensión participativa. *Revista Pensum*, 8(8), 39-54.
- Romagnoli, V. y Barreto, M. A. (2006). Programas Mejoramiento Barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (provincia del Chaco). *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 5, 151-176.
- Schejter, M. (2022). No me ignores. La lucha por la vivienda digna: el caso del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Entre la participación y la construcción de base. *Papeles de Trabajo*, 43. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural, Rosario. <https://doi.org/10.35305/revista.vi43.207>
- Vázquez, L. (2022). *De la extensión al barrio: prácticas de organización barrial y políticas estatales en la re-urbanización del barrio Las Américas de Comodoro Rivadavia (2003-2009)* (Tesis de Doctorado en Estudios Urbanos). Programa de Estudios Urbanos, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

NOTAS

- 1 Cáritas, ONG TECHO, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa (CCC).
- 2 En el año 2024 la administración mileísta resolvió desfinanciar y reducir el aporte que recibe del impuesto PAIS al 1%.
- 3 Documento expedido por la ANSES que permite acreditar el domicilio ante cualquier autoridad pública y solicitar servicios, como la conexión a la red de agua corriente, cloacas, energía eléctrica, gas natural o transporte.
- 4 El Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares contó 82.883 personas en 2010 y 103.173 en 2022, por lo que podemos proyectar que la ciudad contaba con una población apenas por debajo de los 100 mil habitantes a 2017. A su vez, las 1231 familias contabilizadas en el primer relevamiento suponen alrededor de 5 mil personas, si pensamos en familias de al menos 4 personas.

5 El Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares contó 103.173 en 2022. A su vez, las 2.442 familias contabilizadas en el primer relevamiento suponen casi 10 mil personas, si pensamos en familias de al menos 4 personas.

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/112/1125270007/1125270007.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Sergio Andrés Kaminker, María Paula Ferrari

La intervención estatal a partir del Registro Nacional de Barrios Populares en Puerto Madryn, Chubut

State intervention through the National Register of Popular Neighborhoods in Puerto Madryn, Chubut

Geograficando

vol. 21, núm. 1, e178, 2025

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

geograficando@fahce.unlp.edu.ar

ISSN: 1850-1885

ISSN-E: 2346-898X

DOI: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe178>



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.