La ciudad (re)negada

Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas



María Cristina Cravino
(organizadora)

EDICIONES UNGS
Universidad Nacional de General Sarmiento

Colección Cuestiones Metropolitanas

La ciudad (re)negada
Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas

María Cristina Cravino
(organizadora)

La ciudad (re)negada

Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas

Evelyn Roxana Abildgaard, Cristina Astesano, Santiago Bachiller, Cintia Barenboim, Miguel Barreto, Paula Boldrini, Daniela Mulatero Bruno, María Victoria Cazorla, Leandro Cerno, María Cristina Cravino, Juan Pablo del Río, Aurelio Ferrero, Pablo González, Tomás Alejandro Guevara, Matilde Malizia, María Alejandra Nussbaum, Jorge Paolinelli, María Laura Puntel y Gustavo Rebord

EDICIONES UNGS
Universidad Nacional de General Sarmiento

La ciudad renegada : aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas / Evelyn Abildgaard ... [et al.] ; compilado por María Cristina Cravino. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.
320 p. ; 21 x 15 cm. - (Cuestiones metropolitanas ; 26)

ISBN 978-987-630-374-3

1. Asentamiento Precario. 2. Argentina. 3. Urbanización. I. Abildgaard , Evelyn II. Cravino, María Cristina, comp.
CDD 301

EDICIONES **UNGS**
© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)
Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7507
ediciones@ungs.edu.ar
www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa
Diagramación: Eleonora Silva
Corrección: Edit Marinozzi



Licencia Creative Commons 4.0
Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción
María Cristina Cravino 9

Capítulo 1. Hábitat informal en San Carlos de Bariloche
Historia reciente y evolución actual
Tomás Alejandro Guevara, María Alejandra Nussbaum y Jorge Paolinelli 19

Capítulo 2. Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas
de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires
(1980-2015)
María Cristina Cravino 67

Capítulo 3. Reflexiones sobre la centralidad de las ocupaciones
de tierra en la historia del entramado urbano de una ciudad petrolera
(Comodoro Rivadavia)
Santiago Bachiller 103

Capítulo 4. Mercado informal del suelo urbano en Córdoba
Gustavo Rebord, Daniela Mulatero Bruno,
Aurelio Ferrero y Cristina Astesano 123

Capítulo 5. El desarrollo de la urbanización informal en el aglomerado
Gran Salvador de Jujuy
Paula Boldrini y Matilde Malizia 161

Capítulo 6. Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata
Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia
Juan Pablo del Río y Pablo González 195

Capítulo 7. Villas y asentamientos del Gran Resistencia
Miguel Barreto, Evelyn Roxana Abildgaard, María Victoria Cazorla,
Leandro Cerno y María Laura Puntel 227

Capítulo 8. Asentamientos irregulares y políticas de vivienda pública
El caso de la ciudad de Rosario
Cintia Ariana Barenboim 271

Capítulo 9. Informalidad en el Gran San Miguel de Tucumán
Paula Boldrini 291

Introducción

María Cristina Cravino

El objetivo de este libro es presentar una serie de estudios sobre asentamientos populares (también llamados "villas", "asentamientos" "tomas", "asentamientos informales", "asentamientos irregulares" en los diferentes capítulos de este libro) en nueve ciudades argentinas. El fin es iniciar un diálogo comparativo entre los diferentes procesos urbanos en ciudades intermedias (de diferentes rangos) y áreas metropolitanas. Es un ejercicio pendiente comprender los puntos de convergencia y divergencia de las modalidades de ocupación de suelo de los sectores populares en las urbes argentinas e intentar hipotetizar acerca de ellas.

Todas las aglomeraciones urbanas analizadas aquí responden a lo que se suele conocer como "ciudad capitalista latinoamericana". Es decir, comparten un tipo de ciudad donde el mercado es el que genera la división social del espacio (Pradilla Cobos, 2014), lo que de ningún modo significa procesos homogéneos, con límites. Vamos a encontrar que las particularidades locales se vinculan a su historia, ubicación geográfica, topografía, economía regional que allí se desarrolla, tamaño, crecimiento demográfico, composición social o incluso a su condición fronteriza, en algunos casos. Si bien el mercado fue y es el organizador del espacio urbano, en algunas ciudades la producción de viviendas públicas tuvo un peso relevante, mientras en otras esta incidencia fue muy menor. En algunas, los procesos de erradicación o relocalización (con diferentes motivaciones) alteraron fuertemente la ubicación de estos asentamientos populares, mientras en otras pudieron permanecer en áreas de mayor centralidad. En todos los casos, estos barrios fueron (y en gran medida lo siguen siendo) considerados objeto de conflicto.

La idea de este libro surge de diferentes diálogos con muchos de los colegas de distintos lugares del país que aquí escriben y con otros que no han

podido participar. En esos encuentros debatimos los problemas que existen para homogeneizar términos y categorías, tanto desde diferentes organismos públicos de los niveles municipal, provincial y nacional, así como por el uso de distintas denominaciones en ONG o espacios académicos. Como este libro recopila diferentes líneas de trabajo de grupos de investigadores de distintas ciudades argentinas, merece resaltarse que incluso nuestra forma de nombrarlas difiere, respetando el uso que se venía haciendo en cada ámbito. Elegimos esta opción porque no conformamos un equipo de investigación articulado, sino que este constituye un primer espacio para el intercambio con el fin de profundizar los análisis compartidos y generar un debate a nivel federal.[1] A su vez, en esas reflexiones conjuntas se subrayaba que era habitual la utilización de categorías teórico-operativas acuñadas para el Área Metropolitana de Buenos Aires, pero que cuando se expandía su uso a otras ciudades argentinas generaba dinámicas simbólicas de demarcamiento, confusiones o proceso de generación de estereotipos. Estas nociones no pueden funcionar como tipos ideales de los asentamientos populares del país y lo mismo hay que considerar en relación con las temporalidades del proceso, que implica ser sensibles a los cambios sociales, urbanos y simbólicos de estos barrios en su relación con la ciudad. Es relevante también hacer un seguimiento de su tratamiento por la prensa, y fundamentalmente, analizar los cambios y consecuencias de las políticas públicas desarrolladas en ellos por parte del Estado. Algunas de estas cuestiones están esbozadas en los diferentes capítulos de este libro.

La visibilidad que tiene el Área Metropolitana de Buenos Aires para el resto del país por su condición de centro geográfico, político y económico, en muchas ocasiones opaca la mirada necesaria sobre situaciones y prácticas que se repiten (con sus diferencias) en todos los espacios urbanos del país y que muestran que no es solo el proceso de sustitución de importaciones de mitad del siglo XX, junto con la mecanización del campo, lo que dio origen a los asentamientos. Así, tenemos que indagar sobre qué cuestiones generaron (y ahora generan) su crecimiento, tanto en momentos de expansión como de crisis económica. Esto significa que existen por detrás procesos estructurales que empujan a sectores populares (de diferente composición) a resolver su acceso a la ciudad por medio de formas "ilegales", que a veces juegan de forma contradictoria, y otras, aliadas a legitimidades construidas socialmente por fuera de las normas.

[1] Creamos una red virtual horizontal, a la que denominamos Red argentina de asentamientos informales, abierta a todos los interesados. Les pedimos a quienes se quieren sumar que escriban a carla.fainstein.gmail.com (administradora de la red).

También podemos hablar de una institucionalización de esta forma de acceso a la ciudad en cuanto a reglas conocidas por diferentes actores (Cravino, 2006). No obstante, produce relaciones territoriales tensionadas porque nunca hay garantía completa para permanecer allí, aunque haya transcurrido mucho tiempo, ya que la amenaza de desalojo está latente, y recientemente de forma más presente, violenta y salvaje.

Si bien, como explicamos, esta compilación no corresponde a un proyecto de investigación conjunto, sí se buscó intencionadamente que todos los trabajos presentaran en primer lugar un abordaje global al fenómeno en cada ciudad, complementado con una mirada más focalizada en cuestiones diferentes, la que respondía a las pesquisas realizadas en cada uno de los centros académicos de pertenencia de los autores. Pudimos realizar un intercambio presencial, luego de los escritos, en el que logramos contar con la presencia de la mayoría de los autores y en él comenzaron a surgir múltiples interrogantes comparativos y de búsqueda de comprensión de particularidades locales. Sin duda, nos fuimos con nuevos saberes e interrogantes.

En todos los casos fue central comprender la dinámica urbana de la ciudad para advertir los procesos de conformación, crecimiento y transformación de los asentamientos populares. Estos barrios no pueden ser conocidos sin interrogarse por el lugar que ocupan en el orden urbano (Duhau y Giglia, 2004; Bourdieu, 1991), y a su vez, las urbes no logran ser entendidas sin indagar sobre las relaciones entre los asentamientos y el resto de la ciudad. En fin, la dinámica urbana es única, aun cuando haya condiciones urbanas diferenciadas (en algunos casos, cada vez más marcadas), con particularidades en zonas o tipologías habitacionales.

Una segunda pregunta que surgió es la diferencia entre lo que sucede en las ciudades intermedias y las grandes metrópolis. Este interrogante queda abierto a futuras investigaciones, pero creemos, sin duda, que pueden encontrarse situaciones diferentes. También es un desafío entender las ocupaciones de bordes en zonas periurbanas, rurales o en lugares áridos o montañosos (con protección ambiental o sin ella). En ambos casos, queda pendiente la pregunta sobre si hubo cambios en el patrón de localización y las condiciones sociourbanas de los asentamientos populares, aun cuando en todos los capítulos se analizan preliminarmente estos aspectos. Nos resta profundizar acerca de si se produjeron cambios en las condiciones ambientales. Nos preguntamos también si se mantienen las condiciones políticas de permanencia en el lugar por parte de los ocupantes. ¿Qué sucede con las condiciones de seguridad y los mercados de ilícitos? ¿Qué tratamiento sobre el tema realizan los medios de comunicación?

Más recientemente surgen nuevos interrogantes: ¿Qué está sucediendo en estos barrios en un contexto de un gobierno neoliberal-conservador elegido por el voto a finales de 2015, con crecimiento de pobreza e indigencia?

Está claro en todos los trabajos que los asentamientos populares no pueden ser comprendidos sin relacionarlos con las políticas urbanas y sociales. Desde hace décadas el Estado (en sus diferentes niveles y a veces de forma contradictoria) interviene en estos espacios, buscándolos transformar. Su ingreso puede darse de diversas maneras: mediante políticas de regularización dominial, de provisión de servicios, de mejoramiento de las viviendas o del espacio público, y con programas de contención de la pobreza. Es posible encontrar experiencias en las que se busca un abordaje integral. Cualquiera de las acciones de las que se trate, requiere de evaluaciones críticas (como muchas de las que se pueden encontrar en este libro). Si bien la temática de las ocupaciones de suelo está presente en la agenda pública, no siempre la intervención del Estado es para proponer acciones de mejoramiento, sino que en algunos casos se trata de desalojos o relocalizaciones (casi siempre compulsivas). La invisibilidad de estos barrios es parte de las estrategias de los habitantes para poder permanecer mientras se consolida su espacio y así conjurar el peligro del desalojo, pero esta situación se relaciona con la negación de su presencia por parte de municipios, provincias o gobiernos nacionales. La perseverancia de la gente los coloca como una modalidad de acceso a suelo urbano recurrente, persistente. Por eso, en nuestra reunión de debate de los trabajos preliminares, propusimos nombres para el libro, y allí surgió la idea de *ciudad negada*. Es negada porque para muchos funcionarios (e incluso para académicos) la ciudad popular es considerada un "mal urbano", pero en el diálogo entre nosotros surgió la imagen de que es al mismo tiempo una *ciudad renegada*, la que resiste a sus estigmas, a los intentos de desalojos y propone autoorganizarse, autourbanizarse, sin pensar que con ello que constituye una sociedad utópica. Lo que se hace son "fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad" (Cravino, 2006).

Pasemos revista a los aportes:

Tomás Alejandro Guevara, María Alejandra Nussbaum y Jorge Paolinelli analizan la ciudad de San Carlos de Bariloche. Para ello, realizan un recorrido histórico reciente y de la evolución de los asentamientos informales de esa ciudad como modalidad de hábitat popular. Indagan con mucho detalle las políticas encaradas desde el municipio, precisando en su marco normativo, que tiende a ser particularista. También, abordan programas que se vinculan a iniciativas nacionales, las que aportaron relevantes financiamientos. Esta ciudad rionegrina se caracteriza por su impronta turística, en la que son una constante

las dificultades de los sectores populares para encontrar un lugar donde vivir, aún más que en otras urbes capitalistas. Esto implica fuertes conflictos por la apropiación y el uso del espacio urbano, dado su carácter de "ciudad-mercancía". Contribuyen con una clasificación de estos barrios y, sin duda, su capítulo es un material riguroso para comprender el Bariloche actual. El aporte de la perspectiva histórica y contextual muestra la conformación de un conglomerado disperso, motivado por el turismo y por la explotación de un entorno paisajístico privilegiado. Las organizaciones sociales que se desarrollaron en estos barrios son centrales, según los autores, para comprender los procesos de consolidación e integración a la trama urbana, sin que esto se haya completado aún.

Seguidamente, María Cristina Cravino presenta una sistematización de la situación de los asentamientos populares en el Área Metropolitana de Buenos Aries. Para eso, analiza todas las fuentes disponibles en torno a datos cuantitativos para tentar una mirada sobre su crecimiento, pero alertando sobre los alcances y los límites de los datos numéricos, los que exponen una distribución desigual en los distintos distritos de la región. En segundo lugar, se dedica a listar y reseñar transformaciones de tipo cualitativo, que significan modificaciones a los modos de habitar estos barrios en relación con el pasado, en particular en cuanto a la densificación, la mercantilización y la inquilinización. Agrega a esto dos procesos que presentan fuertes relaciones: estigmatización y dificultades en los servicios de seguridad en estas zonas relegadas de la ciudad metropolitana. Se repasan también las políticas públicas abocadas a asentamientos populares, las que son caracterizadas como contradictorias.

Por su parte, Santiago Bachiller parte de un estudio etnográfico para buscar comprender la dinámica urbana de Comodoro Rivadavia. Esta ciudad petrolera, ubicada en la provincia de Chubut, es analizada en su dimensión histórica, y se apunta que la conformación de tomas de tierras solo puede descifrarse en relación con su sistema monoproductivo. Dirige su mirada a cómo la producción de petróleo condicionó la clasificación material y simbólica del espacio local, determinando que las dificultades de acceso "legal" al suelo y a la vivienda han sido una constante a lo largo de las décadas. Al igual que en los otros capítulos, se busca describir e indagar las políticas urbanas en materia de acceso al suelo urbano, el accionar del mercado constructor/inmobiliario y las tomas de tierras. En un suelo árido y de clima inhóspito se desarrollan procesos de urbanización que las empresas que atraen mano de obra en momentos de ciclo expansivo del petróleo no aportan. Esto tiene consecuencias ambientales graves, que no se encuentran presentes en la agenda sociourbana. En una ciudad

de fuerte crecimiento de población, las organizaciones barriales pugnan por ser legitimadas como actores centrales para el acceso a mejores condiciones de vida.

La ciudad de Córdoba alberga asentamientos populares desde larga data. Sobre ellos y su dinámica reciente aportan Gustavo Rebord, Daniela Mulatero Bruno, Aurelio Ferrero y Cristina Astesano. Caracterizan los procesos económicos, legales, urbanos y sociales que se llevaron adelante en este municipio, así como los productos que se obtuvieron a partir de la acción de los sujetos en lo que denominan "el mercado informal de suelo urbano". Para esto, recurren a una revisión histórica de la informalidad urbana cordobesa, un reconocimiento de las principales líneas teóricas sobre la temática; la identificación de las distintas formas que adquiere la informalidad en la ciudad, y su localización. El aporte original del trabajo se centra en el análisis de los actores sociales que intervienen en los procesos. Indagan sobre las razones que llevan a los pobladores a habitar en la informalidad, utilizando como fuente de información los propios relatos de los habitantes, sus trayectorias habitacionales y las tipologías resultantes. Las políticas públicas provinciales de intervención en asentamientos populares tuvieron características atípicas en el país por la escala de las relocalizaciones de población asentada en zonas periféricas, que afectaron el centro de vida de los habitantes de las villas de las áreas centrales. Este trabajo abre importantes interrogantes para investigaciones futuras, así como sugestivas respuestas provisorias a procesos contemporáneos de la ciudad mediterránea.

Paula Boldrini y Matilde Malizia realizan un análisis de los asentamientos populares en la capital de la provincia de Jujuy, San Salvador, y su aglomerado periférico, urbe de la que casi no hay investigaciones sobre el tema. Las autoras resaltan el fuerte protagonismo que han tenido y tienen en la configuración de la ciudad. Explican que la ampliación de la brecha que separa a los grupos de mayores y menores ingresos se ha profundizado en las últimas décadas, dando lugar a diferentes dinámicas que modifican las fronteras/barreras internas de la ciudad y con ello los distintos usos que de ella se hacen. No obstante, la puesta en práctica de diferentes patrones autoorganizativos les permitió acceder a cupos de viviendas públicas, e incluso a construirlas a través de cooperativas de trabajo, que las autoras analizan. La Tupac[2] había logrado ser gestora de

[2] Es conocida nacional e internacionalmente la organización barrial Tupac Amaru. Cabe señalar que desde diciembre de 2015 esta organización es hostigada por el gobierno provincial y el nacional. Le fue quitada su personería jurídica y su principal dirigente es en el 2016 presa política. El capítulo no analiza esta etapa, y en la actualidad se abren interrogantes sobre el futuro de los conflictos urbanos en dicha ciudad.

una importante cantidad de viviendas para sectores populares que no fueron alcanzados por las políticas habitacionales anteriores. Su participación en la conformación de asentamientos es más confusa y objeto de controversias. También fue muy relevante el rol de la Corriente Clasista y Combativa en la construcción de viviendas por cooperativas, llegando a sectores sociales similares a los de la Tupac. Por lo tanto, la particularidad de esta ciudad, en una provincia fronteriza y con indicadores sociales por debajo de la media nacional y con organizaciones sociales combativas vinculados a la vivienda, genera en las autoras diversas preguntas, entre ellas: ¿cómo fue el proceso histórico de conformación y consolidación de los asentamientos informales en el aglomerado Gran Salvador de Jujuy?, ¿cuál ha sido el carácter estructural del procesos de urbanización informal en el aglomerado?, ¿qué particularidades adquirió este fenómeno en la última década?, ¿cuál es la situación actual de estos asentamientos? En su caracterización, las autoras, además de recurrir a estudios previos, acuden a los datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de los años 2001 y 2010 (INDEC) para reconstruir el contexto provincial y aproximarse al estudio de las condiciones de vida de sus habitantes. Asimismo, utilizaron imágenes satelitales Landsat TM (correspondientes a los años 1981, 1993 y 2014) para detectar la distribución y localización de las tipologías representativas del crecimiento residencial (urbanización privada, urbanización informal y urbanización pública) y reforzar, de esta manera, la caracterización de las distintas áreas de expansión de la ciudad. Esta información, además, se actualizó y verificó mediante trabajo de campo y entrevistas a autoridades gubernamentales. Todo esto lleva a que se haya logrado un estudio muy completo y abarcativo, que da pie a futuras indagaciones.

La capital de la provincia de Buenos Aires, La Plata, fue estudiada por Juan Pablo del Río y Pablo González en su aglomeración, que incluye además del citado distrito, los municipios de Berisso y Ensenada. Los autores destacan que su base productiva se encuentra ligada al polo petroquímico, la metalmecánica y los servicios. Se destaca en este último sector la administración pública provincial y la educación superior. En el sector primario la agricultura intensiva cobra notoriedad, dada la importancia de la horticultura y la floricultura. Este tejido configura un mercado de trabajo con una base salarial no despreciable, bajos niveles relativos de pobreza y desempleo, en comparación con el resto de los aglomerados urbanos del país. Desde su fundación, la ciudad de La Plata se constituyó en el centro regional por excelencia. Según los autores, en línea con el proceso que se observó en el resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en el contexto urbano antes presentado los asentamientos populares

informales cobraron visibilidad a partir de la década de 1980. Sin embargo, fue en los años noventa cuando estas formas de urbanización ganaron notoriedad para constituirse en núcleo duro y persistente de la problemática urbana local. En este marco, el objetivo del capítulo fue describir las condiciones de surgimiento de asentamientos informales en el Gran La Plata y dar cuenta de algunas claves explicativas para interpretar los cambios en su distribución territorial. Estos autores también recuperan los debates teóricos sobre la urbanización en los países periféricos y la heterogeneidad de las formas de producción del espacio habitacional latinoamericano, incluyendo a la Argentina. Luego se centran en el Gran La Plata y plantean principales tendencias de crecimiento de los asentamientos populares. Sostienen que se dio un el patrón histórico de la geografía de este tipo de barrios, en un contexto de mayores restricciones en las condiciones urbanas y ambientales de los emplazamientos de los barrios.

Miguel Ángel Barreto, Evelyn Roxana Abildgaard, María Victoria Cazorla, Leandro Cerno y María Laura Puntel analizan el caso del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), que incluye además a los municipios de Fontana, Barranqueras y Puerto Vilelas. Inician su trabajo explicando los problemas conceptuales y operacionales que se registran en relación con los términos utilizados para abordar la temática. A su vez, alertan sobre la falta de información estadística para analizarlo y la ausencia de una mirada metropolitana del problema. Los autores proponen definiciones sobre las diferentes tipologías de los asentamientos populares. En el capítulo se presenta un diagnóstico elaborado por ellos, adoptando una perspectiva de cierta integralidad del problema, basado en la utilización de diferentes fuentes (datos de los censos nacionales de población y vivienda). Luego incorporaron datos del registro de expropiaciones actualizado, realizado por el gobierno provincial a partir de su intervención y se completó la información mediante un método indirecto, basado en la interpretación del territorio por medio de fotos satelitales. Seguidamente, procedieron a realizar un cálculo de densidad promedio, con el objetivo de dimensionar aproximadamente los hogares y la población afectada. Sus análisis incluyen un estudio de la evolución del crecimiento de población en asentamientos populares, junto a sus transformaciones cualitativas y las políticas públicas de intervención en ellos: regularización dominial, mejoramiento de barrios y vivienda y desalojos o relocalizaciones. Presentan una postura crítica, concluyendo que el enfoque adoptado por los diferentes niveles del Estado fue resolviendo aspectos parciales de la problemática, e incluso en muchos casos de manera precaria, lo que generó que aun con políticas públicas el resultado sea un hábitat precario.

Cintia Barenboim estudia los asentamientos informales de Rosario y las características urbanas de la ciudad. El trabajo se articula en tres partes. En primer lugar, se describe el origen y evolución de estos en relación con el crecimiento de la ciudad y los distintos modelos ("momentos") de desarrollo económicos del país. En segundo término, se explican las políticas habitacionales implementadas a través de organismos públicos que actúan en Rosario de carácter provincial (Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo –DPVyU–) de alcance municipal (el Servicio Público de la Vivienda –SPV–), en algunos casos con financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) o de organismos nacionales. Este municipio, a su vez, desarrolló un programa relevante a nivel nacional y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Rosario Hábitat, que constituyó una experiencia específica de intervención en estos barrios, que merece ser analizada con detenimiento. Por último, la autora, relata la situación actual de los asentamientos, y realiza un diagnóstico que incluye su cantidad, ubicación, calidad habitacional, infraestructura, servicios, equipamientos y situación ambiental, entre otras variables.

El Gran San Miguel de Tucumán es abordado por Paula Boldrini. En su trabajo presenta los antecedentes más significativos de la dinámica urbana y de los asentamientos populares, y focaliza la última década en particular. Dicho proceso es analizado en el contexto sociopolítico nacional y del aglomerado en estudio. Se trata de una ciudad ubicada en la región Noroeste de la Argentina, que como bien señala la autora, alcanza los peores índices sociales y de calidad de vida. Esta urbe, además, ejerce la función de centralidad regional; por su dotación de infraestructura y servicios articula con la red de ciudades del país. Al igual que otros autores de esta compilación, apela a una indagación en la que se triangulan datos y técnicas de investigación; en este caso, recurre particularmente a sistemas de información geográfica, informes pertenecientes al Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), registros de los dispositivos de salud pertenecientes a la Secretaría de Estado de Prevención y Asistencia de las Adicciones, así como trabajos previos de investigación propios o de colegas de la ciudad. También se recurrió a la técnica de entrevistas, incorporando las voces de referentes de movimientos sociales, como el Frente Popular Darío Santillán y la Corriente Clasista y Combativa, y a un corpus de noticias sistematizadas, tanto del diario de mayor tirada provincial, *La Gaceta*, como de la Agencia de Prensa Alternativa APA!.

Sin duda, este libro no agota el tema, pero queremos invitar a pensar qué sucede en las diferentes ciudades del país. Esperamos que sea un puntapié

para pensar de forma federal cuestiones urbanas, en particular, aquellas que constituyen una deuda social relevante.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1991). "Efecto de lugar". En Bourdieu, Pierre. *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.

Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2004). "Conflictos por el espacio y orden urbano". *Estudios Demográficos y Urbanos,* mayo-agosto, nº 56, pp. 257-288.

Pradilla Cobos, Emilio (2014). "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina". *Cadernos Metropole,* vol. 16, nº 31, junio, pp. 37-60.

Capítulo 1
Hábitat informal en San Carlos de Bariloche
Historia reciente y evolución actual

Tomás Alejandro Guevara,
María Alejandra Nussbaum y Jorge Paolinelli

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo realizar un recorrido histórico reciente y la evolución actual de los asentamientos informales como modalidad de hábitat popular en San Carlos de Bariloche y de las principales políticas e intervenciones públicas que se han realizado desde el municipio hacia dichos barrios.

Para ello, en el segundo apartado se desarrolla brevemente la problemática de los asentamientos en ciudades turísticas, que muestran algunas particularidades en relación con la centralidad que adquieren los conflictos por la apropiación y el uso del espacio urbano, dado su carácter de "ciudad-mercancía".

En el tercer apartado se reseña la evolución reciente de los principales asentamientos informales y las más relevantes políticas desplegadas hacia estos barrios en el período posdevaluación del año 2002, muchas de las cuales tienen que ver con la llegada de financiamiento extrapresupuestario desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

En el cuarto apartado se describe la situación actual y algunas de las particularidades locales, enfatizando las dinámicas y actores sociales más apreciables y algunos de los puntos más conflictivos.

Para la realización de este trabajo nos basamos en análisis de fuentes documentales, fuentes periodísticas y entrevistas en profundidad que los autores hemos realizado en diferentes proyectos de investigación durante los años 2013-2015.

Origen y evolución de los asentamientos en ciudades turísticas

Las ciudades turísticas, si bien comparten en términos generales las características y contradicciones inherentes de la ciudad capitalista (Topalov, 1982), tienen algunas particularidades que merecen ser destacadas.

A partir de las décadas del cincuenta y del sesenta, la masificación del turismo entre los sectores medios y buena parte de los trabajadores registrados produjo un auge en el crecimiento urbano de algunos centros vinculados a la actividad. Entre los casos más resonantes se encuentran los que están localizados en la Costa Atlántica de la provincia de Buenos Aires, fundamentalmente Mar del Plata, Villa Gesell, Pinamar, para los sectores de mayores ingresos, y la zona de lo que actualmente es el Partido de la Costa para los sectores de ingresos medios (Mar del Tuyú, Santa Teresita, Mar de Ajó, San Bernardo, etcétera). Este fenómeno también alcanzó a localidades ubicadas en las sierras cordobesas –como la localidad de Unquillo– y también en la cordillera de los Andes, como es el caso de San Carlos de Bariloche.

La movilidad social ascendente y el crecimiento de una pujante clase media durante el peronismo y las décadas subsiguientes, permitió que muchas familias emprendieran la adquisición de lotes en estos centros urbanos con la finalidad de, en algún momento, construir una casa de fin de semana o de veraneo. Es la época de emergencia del turismo masivo que tiene su auge en las décadas del sesenta y del setenta, y que reemplaza al turismo de élite que primaba desde fines del siglo XIX (Bertoncello, 2006). El turismo masivo es inescindible de la incorporación, como derechos laborales, de conquistas como las vacaciones pagas y el sueldo anual complementario.

En este marco, entre 1930 y 1940 se fundan una serie de balnearios en la provincia de Buenos Aires, que se basan en la extensión de la segunda residen-

cia por parte de los sectores medios en todo su espectro. Bertoncello (2006) señala que el origen de estos estuvo muy vinculado a la lógica de los negocios inmobiliarios. Se organizaron en torno a la urbanización de tierras rurales de escaso valor agropecuario. Como afirma Benseny (2011a: 87):

> ... se consolida un sistema de asentamientos sobre el territorio litoral, originando urbanizaciones turísticas localizadas sobre tierras poco productivas para la actividad agrícola-ganadera y conformando nuevos territorios para desarrolladores donde el turismo encuentra su potencialidad [...]. La comunidad crece merced al ímpetu y decisión de los pioneros, que construyen los primeros hoteles y los incipientes comercios, contribuyendo a fortalecer el ideal mercantilista del gestor inmobiliario.

En el caso de Villa Gesell, por ejemplo, que encuentra similitudes con otras localidades de la costa atlántica, Benseny (2011b) reconstruye cómo el crecimiento urbano extendido hacia el sur determinó una excesiva subdivisión parcelaria, que ya hacia 1960 dificultaba la provisión de servicios básicos de infraestructura y equipamiento urbano. La expansión del automotor fue otro de los factores que hizo posible la extensión del veraneo y la diversificación de los centros turísticos de la costa atlántica, al tiempo que el tren perdía su hegemonía como transporte masivo.

La magnitud del proceso, que no siempre se dio de manera articulada con las instancias de planificación urbana en dichas localidades turísticas, las vicisitudes familiares y, fundamentalmente, las cambiantes coyunturas económicas del país, determinaron que en muchos casos el desarrollo ulterior del predio adquirido en el marco de masivos loteos comerciales no fuera posible, quedando en estado baldío durante años, hasta ser efectivamente abandonado en no pocos casos (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014). Como resultante de estos procesos de urbanización muy acelerados y con un alto componente especulativo, las ciudades con predominio de las actividades turísticas suelen caracterizarse por una gran restricción en materia de acceso al suelo urbano para sectores populares y medios, que suele redundar en ciclos de conflictividad recurrentes, expansión de las tomas de tierras y los asentamientos informales.

El proceso de urbanización de la ciudad de San Carlos de Bariloche comparte algunos rasgos con muchas otras ciudades de perfil turístico en nuestro país. En el caso de San Carlos de Bariloche, la llegada del tren en la década de 1930 y el turismo social vinculado a los sindicatos durante el peronismo fue determinante para la masificación de la localidad como destino turístico

por excelencia. En 2005 y 2007 el producto bruto interno –PBI– local de la actividad turística y conexas se ubicaba en torno del 44% (Andersen, 2010).

Algunos de los loteos más viejos datan de la década de 1930, cuando la gestión de la Dirección de Parques Nacionales, creada en 1934 por la Ley 12103, impulsó la conformación de villas turísticas para financiar obras de infraestructura que modernizarían la aldea de montaña, como la paradigmática Villa Llao Llao. La llegada del ferrocarril en 1934, la conectividad por ruta asfaltada en 1964 y la inauguración del aeropuerto en 1967 fueron condiciones estructurales fundamentales de esta masificación. Durante esta etapa, se produjo un proceso acelerado de loteo de las tierras adjudicadas en el período previo, sin tener en cuenta la dotación de infraestructura, la demanda habitacional local o criterios mínimos de planificación urbana. Esto fue posible por la vigencia de normativa urbana que promovía la subdivisión especulativa del suelo. Abaleron (2001) estima más de 3900 hectáreas loteadas, principalmente en áreas boscosas. Esta política de *laissez faire* determinó una expansión acelerada del ejido urbano, de bajas densidades y bajo nivel de consolidación.

Así, tempranamente se subdividió una gran parte de las tierras disponibles para la expansión urbana. La regulación era muy laxa en esa época, habilitaba la subdivisión sin otros requisitos que la agrimensura y la presentación de los planos. Completamente desligada de las necesidades de desarrollo local, no se requerían la provisión de servicios, apertura de calles, o ninguna otra previsión de tipo urbanístico. Este tipo de loteo significó enormes beneficios para los propietarios originales y para las sociedades comerciales que fueron surgiendo para la subdivisión y comercialización de esta tierra. De hecho, la inversión requerida era tan baja que en muchos casos la sociedad comercial se liquidaba antes de terminar de vender la totalidad de los lotes, porque el costo de mantener funcionando la sociedad era mayor que el beneficio marginal de terminar de vender los lotes remanentes (Paolinelli, Guevara, Oglietti y Nussbaum, 2017).

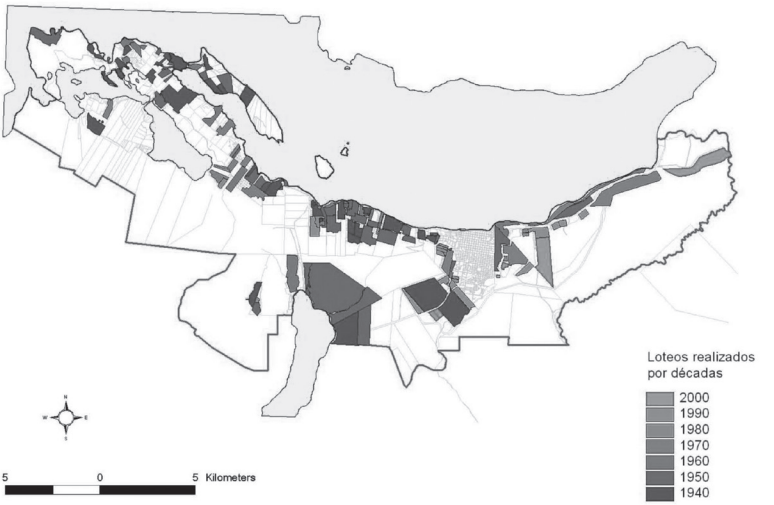
Por otro lado, la comercialización se hacía muchas veces en los grandes centros urbanos donde estaban los potenciales compradores de lotes en ciudades turísticas, los cuales ni siquiera viajaban para conocer la ubicación, lo que solo se explica por un contexto en el que todavía la tierra tenía valores relativamente bajos en relación con los ingresos medios de la población y existía la posibilidad de pagar a plazos. En muchos casos, los títulos de propiedad no estaban del todo saneados, y existían situaciones en las que se vendía dos veces lo mismo por diferentes promotores o se vendían propiedades con títulos imperfectos, incompletos, etcétera.

En el marco de estos loteos, pasaron muchos años antes de que los propietarios fueran a tomar efectiva posesión del lote, a veces no lo hicieron nunca, o al menos nunca invirtieron en su desarrollo. Como consecuencia de este proceso caótico y especulativo, en pocos años se lotearon miles de hectáreas de suelo de expansión, especialmente en la zona oeste del ejido urbano, pero también hacia el eje sur.

Entre 1960 y 1980 se produce un crecimiento demográfico acelerado de la ciudad, en gran medida explicado por la migración de personas que era atraída por el desarrollo turístico: en 1980, la población alcanzó la cifra de 51.268, convirtiéndose en la ciudad más poblada de Río Negro. Si bien la tasa de crecimiento demográfico se fue reduciendo progresivamente, en 2010 registró algo más de 112.000 habitantes, lo que implicó casi multiplicar por cuatro la población al cabo de cuatro décadas, convirtiéndose en la tercera ciudad más poblada de la región patagónica detrás de Neuquén y Comodoro Rivadavia. Gran parte de esta población se fue localizando en el eje de expansión sur, donde se localizaron los barrios populares. Durante las décadas del ochenta y del noventa una parte importante de este crecimiento demográfico se explica por las migraciones desde las zonas rurales aledañas –la denominada Línea Sur– que atraviesa desde hace décadas un progresivo deterioro de la actividad ganadera ovina, su principal fuente de sustento.

Esta expansión tan acelerada y con un gran componente especulativo en el mercado de suelo determinó muchos problemas en términos de la consolidación de la trama urbana. El primero de ellos, la dotación de servicios públicos. El ejido urbano fue aumentado en forma progresiva por diferentes normativas, desde las 400 hectáreas originales de la colonia agrícola ganadera hasta convertirse en uno de los ejidos urbanos más grandes del país, con más de 27 mil hectáreas. Es sabido que el costo de las infraestructuras de red aumenta de manera exponencial con la distancia a cubrir. Asimismo, cuando la densidad es muy baja, esta expansión se vuelve económicamente inviable. Bariloche tiene una densidad bajísima: según el Primer Esquema del Plan Estratégico e Integral de Desarrollo de Bariloche de 2015, si tomamos el área que, según criterios catastrales y dotación mínima de infraestructuras, puede considerarse urbanizada, alcanza las 8050 hectáreas (de las 27.000 hectáreas totales del ejido), con 172,5 kilómetros de perímetro, esto nos da una densidad media de 16,14 hab./ha, concentrándose el mayor índice en el casco urbano y el menor en la zona Oeste.

Mapa 1. Ejido urbano de San Carlos de Bariloche



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial año 2011, Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Pese a esto, la existencia de grandes emprendimientos turísticos a lo largo del eje oeste, en la costa del Lago Nahuel Huapi –especialmente el Hotel Llao Llao en el Km 24,5 de la Avenida Bustillo construido a fines de la década del treinta y Puerto Pañuelo– determinó que fuera del interés del Estado la expansión de los servicios, consolidando de manera progresiva la trama urbana.

Como resultado de esta expansión acelerada, la municipalidad de San Carlos de Bariloche tiene una limitación estructural para atender de forma cabal la totalidad del ejido urbano bajo su jurisdicción y generar políticas propias (Andersen, 2010). En algunas situaciones, los propietarios ni siquiera se hicieron cargo de sus obligaciones fiscales, generando un problema presupuestario importante para el gobierno local: la expansión urbana descontrolada encarece la prestación de servicios sin que siquiera aumente de manera correspondiente la base fiscal. Esto fue paliado parcialmente por medio de la organización autogestiva de los vecinos de los barrios que fueron generando soluciones para la dotación de agua potable –tanques comunitarios, empresas de potabilización vecinales–, tendido de cloacas y otras obras de infraestructura. Estos procesos organizativos fueron el germen de la institucionalización, a finales de la década del ochenta, de las actuales juntas vecinales –una figura prevista en la constitución provincial de

1988–, que ya son más de cien en toda la ciudad, y que habían sido reconocidas por la Ordenanza 194-CM-86, que les otorga personería jurídica municipal.

Uno de los principales problemas que generó el proceso de urbanización descripto tiene que ver con la existencia durante años, incluso décadas, de lotes baldíos que no eran construidos por sus dueños. Incluso, una parte no poco significativa de estos lotes estaban en notorio estado de abandono, sin cerco, sin desmalezar (Paolinelli, Guevara, Oglietti y Nussbaum, 2017). Estos lotes abandonados fueron objeto de ocupaciones en muchos casos, antes o después de ser loteados, dando origen a barrios enteros a lo largo del ejido de Bariloche.

Algunos de estos barrios emprendieron procesos de regularización dominial y urbanística, en general, por iniciativa de la población local y de sus organizaciones de base. El Estado municipal no tuvo un accionar relevante en esta materia durante muchos años. En el mejor de los casos, optó por la omisión. En el peor de los casos, cuando los barrios se localizaban en zonas que eran consideradas "no apropiadas" para la imagen de ciudad turística que se quería promover, o porque se encontraban en zonas de riesgo, se buscó la relocalización.

Solo a partir del proceso que culminó con la sanción de la Ley Provincial 3396 en 2000, se empezó a discutir una política de regularización dominial sistemática en la provincia, independientemente de lo que pudieran haber hecho algunos gobiernos locales por su cuenta. Uno de los principales interesados en la implementación de esta operatoria era la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB), donde se calculaba que había más de 10 mil lotes en condiciones irregulares que podrían ser regularizados en ese marco. No obstante, la Ley Provincial 3396 nunca fue reglamentada, por lo que su implementación no avanzó durante más de 13 años. Si bien la Ordenanza 1283-CM-2003 adhirió a las leyes 24374 y 3396 y facultaba al intendente de San Carlos de Bariloche a suscribir convenios para su implementación, nada sucedía en ese sentido. Recién a finales de 2013, la autoridad de aplicación, el Instituto de Planeamiento y Promoción de la Vivienda (IPPV) firmó un convenio con la MSCB, que delegaba la aplicación de la normativa en el ejido en el Instituto Municipal de Tierras y Vivienda para el Hábitat Social (IMTVHS) para la aplicación de la operatoria en la ciudad, que se puso en marcha en 2014 en algunos barrios: Virgen Misionera, Nahuel Hue, Villa Llanquihue, El Progreso, Lera, Mutisias, entre otros. Al día de hoy todavía no existe un solo caso resuelto en el marco de la Ley 24374 por diferentes demoras del proceso de inscripción registral y por conflictos que aparecen entre los niveles municipales y provinciales de gobierno en el marco de un año atravesado por elecciones de los tres niveles de gobierno y por las presiones corporativas del Colegio de Escribanos de Río Negro que, a

diferencia de la experiencia bonaerense, por ejemplo, ve a la implementación de la ley como una amenaza a sus intereses en lugar de una oportunidad de expansión de sus incumbencias.

Según un informe del diario *Río Negro* publicado el 26 de julio de 2015,[1] y ante la falta de datos oficiales, se puede estimar a través de diversas fuentes que en la provincia de Río Negro viven alrededor de 76 mil personas en asentamientos informales, de las cuales 3934 corresponden a Bariloche.

A continuación reseñamos la historia de conformación de algunos de los principales asentamientos de la ciudad, diferenciadas entre las tomas antiguas, previas a 2000, y las tomas recientes, posteriores a dicho año. En general, las ocupaciones antiguas se ubicaron en loteos preexistentes abandonados por diferentes motivos, mientras que en las tomas más recientes es más común la localización en espacios no definidos *a priori* como aptos para su urbanización (reservas fiscales, espacios verdes, bardas, etcétera). Asimismo, suelen estar identificados con situaciones de mayor precariedad y vulnerabilidad social.

Tomas antiguas

Consignamos para este trabajo como tomas antiguas a aquellas que se produjeron con anterioridad al año 2000. Existen muchos barrios que datan de esta época, a saber: INTA, Valle Gas, San Cayetanito, San Francisco, etcétera. Por una cuestión de espacio, vamos a centrarnos en tres que son paradigmáticos: Villa Llanquihue, Virgen Misionera y 10 de Diciembre.

a. Barrio Parque Villa Llanquihue

El Barrio Parque Villa Llanquihue se encuentra ubicado en el Km 23 de la Avenida Bustillo, en la zona oeste de la ciudad de San Carlos de Bariloche. Como lo indica su nombre –"lugar escondido"– está oculto detrás del bosque. Al igual que Virgen Misionera y Don Bosco, es uno de los pocos barrios populares que rompen el patrón de segregación socioeconómica que marca la geografía de la ciudad.

Es un loteo realizado alrededor de los años cuarenta. Quienes adquirieron los lotes no tomaron nunca posesión de ellos. En su origen, se asentaron en el

[1] http://www.rionegro.com.ar/region/mas-de-75-700-personas-viven-en-tomas-en-rio-GBRN_7833811

lugar familias que trabajaban en los hoteles cercanos, como Llao Llao del Km 25 de Av. Bustillo y Panamericano del Km 23. El barrio fue incrementando su población de forma paulatina. Fue recién a partir de los años noventa y en el 2000 que se vislumbra en el barrio un proceso migratorio intenso de personas que provenían en su mayoría desde otras provincias de nuestro país. Eran jóvenes profesionales, artesanos en busca de un estilo de vida diferente y un entorno natural donde asentarse y desarrollarse. Actualmente viven alrededor de 200 familias.

Desde el año 1997, la municipalidad ha ido desarrollando acciones tendientes a explorar diversas posibilidades para el logro de la regularización de la tierra a favor de los ocupantes. Los vecinos se dieron una forma organizativa, la "Asociación Civil Villa Llanquihue", ante la imposibilidad de conformarse como Junta Vecinal por ser ocupantes. Esta organización llevó adelante, junto con el gobierno local, la instalación de la red de agua y de gas. En el año 2006, finalmente, se conformó la junta vecinal del barrio.

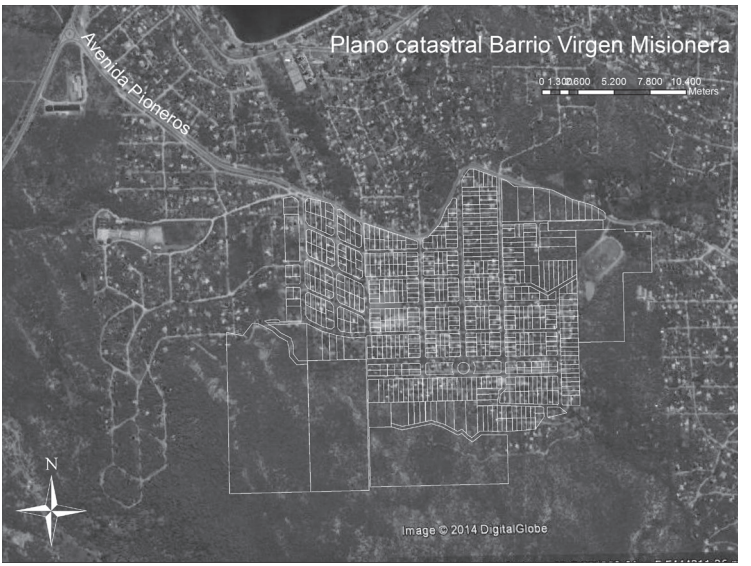
En la actualidad, el objetivo comunitario prioritario es la regularización dominial de la tierra. Se fue logrando en forma parcial en algunos lotes puntuales. Este fue el caso en 1997 de los 12 lotes pertenecientes a la familia Canale, que accede a vender al municipio a un valor menor, negociando también la deuda impositiva que poseían los titulares. Cuando se consigue realizar con éxito esta operación, se formula otra ordenanza que prevé la opción de regularizar 79 lotes de la sucesión Sigmaringo, a través de la compra de una parte y el canje de otra parte por unos lotes ubicados en la zona del Llao-Llao. Esta ordenanza se sanciona en el año 1998, pero nunca llegó a implementarse. Su ejecución hubiera significado que una gran parte de los lotes del barrio fueran saneados dominialmente.

En junio de 2006 y con el efectivo apoyo de lo que en ese entonces era la Dirección Municipal de Tierras y el acompañamiento de otros actores externos, se firmó el Acta Marco-Acuerdo entre la municipalidad y vecinos del barrio, para trabajar en alternativas posibles de regularización dominial. Este trabajo mancomunado resultó en la elaboración de la ordenanza 1704-CM-07, que fue sancionada en abril de 2007 por el Concejo Municipal. Asimismo, en septiembre del mismo año fue aprobada en 1ª vuelta y sancionada el 8/11/2007 la Ley Provincial 4237, en la Legislatura de Río Negro (ver siguiente apartado).

b. Virgen Misionera

Las tierras en las que se asienta eran parte de la herencia de Francisco Pascasio Moreno, perito de la Argentina en el conflicto limítrofe entre esta y Chile, que siguió a la firma del tratado en 1881. Por los servicios prestados a la Nación, Moreno recibió grandes cantidades de tierras en la región. Una parte importante de esa herencia fue donada para constituir lo que hoy es el Parque Nacional Nahuel Huapi; el resto quedó como parte de su acervo particular, incluyendo estas tierras donde se localiza el barrio.

Mapa 2. Plano catastral Barrio Virgen Misionera



Fuente: elaboración de Tomás Guevara (2015).

Los primeros pobladores datan al menos de la década de 1940, es decir, previo al proceso de subdivisión de gran parte de la tierra periférica a Bariloche. La población allí asentada vivía en condiciones semirurales, prácticamente sin ningún tipo de delimitación de las propiedades (cercos, alambrados), combinando la vivienda con usos productivos destinados al autoabastecimiento (ganado de pastoreo, animales de corral, etcétera). Esta situación de origen tiene implicancias importantes para entender los reclamos de la población allí asentada para mantener su residencia en el lugar. Concretamente, una parte de

esta población ya vivía en la zona antes de que el loteo en cuestión se realizara, es decir, antes de que los lotes urbanos existieran legalmente como tales. De hecho, en muchos casos, ha sido posible reconstruir a partir de testimonios que la subdivisión y venta de los predios se hizo obviando que ya había población radicada en ellos, cuestión que el propietario adquiriente del lote nunca conoció al momento de comprar la propiedad. Esto fue caracterizado por un entrevistado como "ocupaciones negativas", donde "se les superpone una plantilla urbana" a la población preexistente. Este caso no fue privativo de Virgen Misionera, sino que situaciones similares se vivieron en Villa Don Bosco, Alto Campanario, Villa Llanquihue e incluso Melipal.

Las características del barrio, vinculadas al origen popular de sus habitantes y a la localización, cuestionaba el patrón vigente de segregación socioeconómica que establecía que la zona oeste estuviera destinada a sectores medios-altos y a las actividades vinculadas al turismo, lo que generó rápidamente situaciones conflictivas. La población del barrio era estigmatizada en los discursos y las referencias de la población, en especial por parte de los habitantes de barrios lindantes, como Pinar del Lago o Pinar de Festa. Pese a estas representaciones negativas, son innegables y numerosos los vínculos funcionales –sobre todo en materia de mercado de trabajo para cubrir actividades de servicios, mantenimiento y reparaciones– que se fueron estableciendo a lo largo de los años entre estos barrios de origen popular ubicados en el eje oeste que colindan con barrios de sectores socioeconómicos medios y altos. Esta interdependencia lo diferencia de situaciones más conflictivas, de menor interrelación, que pueden ser interpretadas más cabalmente en clave de "resistencia", como el caso del Barrio 10 de Diciembre, analizadas en otras oportunidades (Núñez y Guevara, 2015). Lo cual no quita que no existiera un conflicto explícito en términos de apropiación y uso del espacio urbano en la ciudad. La situación de no legitimación de la permanencia de los ocupantes en ese lugar, en un contexto de gobiernos autoritarios –dictaduras entre 1966-1973 y 1976-1983–, generaron presiones en pos del desalojo del barrio en virtud de su condición de ocupantes. Como consecuencia, rápidamente empezó a surgir algún tipo de organización barrial que buscaba dar respuesta a las demandas de los habitantes del barrio en pos de la seguridad de tenencia de sus viviendas. Pero la no legitimación también persistió en el contexto de recuperación democrática y tuvo que ser objeto de disputa y construcción paciente y sistemática por parte de los habitantes del barrio y sus organizaciones de base.

La organización comunitaria en el barrio tiene uno de sus hitos en la llegada del cura Juvenal Curulef a San Carlos de Bariloche en la década del ochenta.

Comenzó su trabajo pastoral en la Parroquia Nuestra Señora de las Nieves en 1981, pero al poco tiempo fue trasladado a la recientemente creada Parroquia de Virgen Misionera, donde concentraría su actividad pastoral hasta su fallecimiento en 2014. En torno al cura párroco se comenzó a congregar un grupo de vecinos de Bariloche, algunos que vivían por la zona, otros que trabajaban en el Centro Atómico Bariloche, que comenzaron a desarrollar tareas comunitarias de base, en línea con las posturas al interior de la Iglesia resultantes del Concilio Vaticano II, la Teología de la Liberación, la proliferación de las Comunidades Eclesiales de Base, etcétera.

En el caso de Río Negro, gran parte de esta actividad está ligada a la figura de Miguel Hesayne, obispo de la diócesis de Viedma desde 1975, y con el impulso a la realización del Primer Sínodo Pastoral de la diócesis de Viedma en los años 1983 y 1984. Este grupo pastoral comenzó a desarrollar tareas comunitarias de diversa índole, entre las que se destacaron las educativas, que con el correr de los años dieron origen a varias escuelas de gestión social y a la conformación en 1989 de la Fundación Gente Nueva, una organización no gubernamental que trabaja con diferentes problemáticas sociales. La acción de este grupo estaba claramente orientada a la inserción territorial en un entorno barrial específico como forma de encarar el trabajo pastoral.

Rápidamente, la labor educativa hizo emerger también demandas vinculadas a las necesidades habitacionales de las familias ahí asentadas y de familias que empezaban a llegar a la zona. En la década del setenta, por ejemplo, fue importante la migración de origen chilena, especialmente después del golpe militar que derrocó a Salvador Allende en 1973. También fue importante la llegada de población de comunidades rurales aledañas, expulsadas por la crisis sostenida que atravesaba, y sigue atravesando, la que era la principal actividad económica, la ganadería ovina. Al calor de este proceso de poblamiento se fueron conformando asambleas en las escuelas como lugar de reunión, en las que la problemática del acceso al suelo era una cuestión acuciante. Conceptualizaban su trabajo en términos de propiciar el paso de "lo legítimo a lo legal", apostando a las ventajas positivas de encuadrar legalmente la tenencia de la tierra de los habitantes del barrio. En el documento "La tierra, un bien de todos. Encuadre eclesial" de Curulef (c. 1992), el párroco identifica como una de las causas estructurales de la pobreza en América Latina la falta de acceso a la tierra rural y urbana, heredada del modelo de explotación colonial. De hecho, se plantea cabalmente que el acceso a la tierra es "signo de liberación". En el mismo sentido, señala como camino a transitar el desarrollo de intervenciones territoriales concretas por parte de los grupos pastorales, a través de

las comunidades eclesiales de base, planteando una Iglesia "al servicio de las organizaciones populares", alineándose con la Doctrina Social de la Iglesia y con las orientaciones derivadas del Concilio Vaticano II (1962-1965) y de las reuniones de Medellín (1968) y Puebla (1979).

A raíz de esta creciente demanda ligada a la problemática de la tierra terminó conformándose un Equipo Pastoral de Tierras (EPT), que jugó un rol muy relevante en la ocupación concertada del barrio y en el impulso a los procesos de regularización que se iniciaron desde la década del ochenta. Posteriormente, cuando se conforma en dicha decada de la Fundación Gente Nueva, el EPT pasó a formar parte de ella como uno de sus principales ejes de acción, si bien mantuvo una relación estrecha con la Parroquia Virgen Misionera.

Desde la creación de la Fundación Gente Nueva, el proceso de urbanización del barrio siguió el derrotero habitual de los barrios populares: a. expansión, en la medida que se iban ocupando los lotes vacantes; b. consolidación, con el mejoramiento progresivo de las viviendas por parte de las familias, la concreción de las redes de servicios y equipamiento colectivo; y c. densificación, con la temprana aparición de segundas, terceras y más viviendas en algunos lotes; con ello, por un lado, respondían a la demanda habitacional de la propia familia, y por otro, como estrategia para la obtención de una renta a través del alquiler informal (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011). Asimismo, la dotación de servicios e infraestructura del barrio fue extendiéndose y completándose a lo largo de los años, con un fuerte componente de organización comunitaria, como sucedió en gran parte de la ciudad. En la actualidad (2016) el barrio no cuenta todavía con la red de cloacas. En 2011, según un relevamiento realizado por el EPT, casi el 37% de los hogares identificaba como la primera necesidad del barrio la extensión de la red de cloacas, seguida de las tareas de mantenimiento y pavimentación de las arterias viales (30%).

En sus comienzos, el rol del EPT se limitó a organizar y viabilizar las ocupaciones de lotes baldíos, privilegiando aquellos que se encontraran en condiciones de abandono, especialmente aquellos lotes que tenían deuda acumulada de impuestos y tasas con la provincia y el municipio. Para ello, fue central el desarrollo de diferentes estrategias para ir "limpiando" los terrenos que podían ser ocupados o no. Sin embargo, como aclaran los entrevistados, la ocupación siempre fue una decisión individual del ocupante *"por su cuenta y cargo"*, según la expresión de un miembro del equipo. El EPT se limitaba a asesorarlo en esa decisión para tratar de evitar la mayor cantidad de problemas que pudieran surgir de esta situación y a servir de mediador frente a los propietarios en los casos en que estos podían ser encontrados. Pese a ello, toda la labor realizada

en torno al grupo pastoral liderado por el cura Curulef en el barrio le valió la oposición de muchos sectores sociales del barrio y de la ciudad, que lo vinculaban estrechamente a los sectores populares como una forma de estigmatizarlo, mientras que el sacerdote hacía de esto una bandera y su principal virtud. Lo que se planteaba era un conflicto social en torno de la apropiación y el uso del espacio urbano por parte de diferentes sectores sociales y la legitimidad de cada uno para localizarse en determinados puntos de la ciudad (Herzer y Gil y de Anso, 2012).

Es difícil estimar exactamente la cantidad de lotes ocupados en el barrio, porque no todos tuvieron intervención por parte del EPT, pero los registros de este equipo hablan de más de 180 lotes, a los que fácilmente podrían agregarse algunas decenas más, dentro de un universo total de alrededor de 570 lotes en el barrio, según la nomenclatura y plano catastrales.

Durante las décadas del ochenta y del noventa comenzó el trabajo orientado a regularizar las situaciones de ocupaciones de hecho. En primer lugar, porque empezaron a aparecer propietarios registrales de los lotes ocupados que querían recuperar la posesión de los lotes. Desde la visión de uno de los entrevistados, referente de la Fundación Gente Nueva, la junta vecinal, con apoyo del municipio en algunas contextos –hacia finales de la década del noventa y principios del 2000, por ejemplo– fungió durante años como unos de los principales actores que promovía la actuación de los propietarios en pos del desalojo de ocupantes. Incluso llegaba al extremo de ocuparse de contactarlos cuando vivían en otras localidades y ofrecerse a ser custodio de los lotes en su ausencia. No obstante, el accionar del Estado local no fue homogéneo: en otras gestiones, como la de César Miguel, se realizaron trámites con un propietario del barrio, Vinelli, poseedor de muchos lotes para realizar un canje de estos por deuda. En esa misma época se realizaron compras de predios en otros barrios informales, como el caso de los terrenos propiedad de Canale en Villa Llanquihue.

En segundo lugar, porque la aparición de estos propietarios comenzó a generar la inquietud del resto de familias en situación de ocupación irregular sobre la necesidad de regularizar de alguna forma la tenencia. Es necesario aclarar que si bien desde que se conforma el EPT el precio de los lotes no cesó de aumentar, todavía durante la década del ochenta e incluso durante la década del noventa los precios del mercado inmobiliario guardaban cierta proporción con el ingreso medio de los habitantes de la ciudad, lo que no los volvía inaccesibles. De hecho, en gran medida el problema era de financiamiento, por lo que el EPT funcionó muchas veces como un intermediario que viabilizó las compras por parte de los ocupantes a los propietarios. Incluso, el EPT adquirió lotes que no

estaban ocupados y los fue adjudicando en procesos asamblearios en función de una lista de espera que se iba conformando. Pero la devaluación de 2002 y la consecuente aceleración de los precios del mercado inmobiliario generó un completo desfasaje en estas variables, que explica en gran medida el renovado interés de los propietarios en años recientes por recuperar sus propiedades y la casi total imposibilidad por parte de los ocupantes de negociar condiciones de compraventa accesibles económicamente en función de sus ingresos.

El EPT se dio varias estrategias para propiciar la regularización dominial de los lotes ocupados durante las primeras dos décadas de su funcionamiento. En general, su rol se limitó al de intermediador y organizador de las demandas. Básicamente, se planteaba intermediar en una negociación directa con el dueño, en pos de habilitar la compra del lote por parte de los ocupantes. Es necesario tener en cuenta que dado el perfil social del EPT, con gran cantidad de profesionales, tenía mayor capacidad para movilizar redes y recursos (Di Virgilio, 2012) que facilitaran la relación con las diferentes instancias del Poder Ejecutivo, como también del Poder Judicial, y acceso a escribanos, abogados, etcétera.

La respuesta por parte de los propietarios fue muy variable. Insistimos en que el valor de la tierra no se hallaba tan desfasado en los inicios del funcionamiento del EPT como lo está hoy en día. La tierra en Bariloche todavía era abundante, y se podía acceder a un terreno incluso pagando en cuotas. En algún caso, el EPT llegó a conseguir la cesión sin cargo del lote por parte del propietario, cuando este percibía que la recuperación era inviable. En otros casos, el EPT compraba lotes que después eran revendidos con facilidades a los ocupantes, oficiando de intermediador. A veces, se limitaba a servir de mediador en las negociaciones que se hacían entre privados.

También fue variable la respuesta de los vecinos del barrio. Fue marcada la crítica y oposición de los vecinos "legales", es decir, aquellos que contaban con los títulos de propiedad en regla. Este sector estuvo durante mucho tiempo nucleado alrededor de la Junta Vecinal Virgen Misionera y fue un activo opositor a la política de regularización impulsada por el EPT.

En los últimos años, no obstante, ante un cambio en la conducción de la entidad, la junta vecinal jugó un rol más positivo y favorable al proceso, que permitió fortalecer la legitimidad en el barrio. Lo mismo sucedió con muchas otras organizaciones que fueron naciendo al calor del proceso de organización comunitaria que tenía como una de sus referencias fuertes a la parroquia, como el Club Social y Deportivo Arco Iris o la radio comunitaria. La misma heterogeneidad puede encontrarse entre las diferentes generaciones de ocupantes, llegando al extremo de que el EPT, según testimonios de sus miembros, reciba

en la actualidad críticas de algunos habitantes de larga data por no haber "reservado" tierra para sus hijos y nietos y haberla cedido a gente de afuera del barrio, con una mención particular para con los migrantes chilenos recientes, mostrando algunos de los clivajes conflictivos dentro del grupo social que conforma el barrio.

A pesar de este rol de mediador y organizador, la labor del EPT nunca descuidó la interpelación a los diferentes niveles del Estado, y en numerosas oportunidades cuestionó la orientación de las políticas públicas que no daban cuenta de manera cabal de la problemática acuciante del acceso al suelo. Tampoco partían de un diagnóstico inocente de la problemática, sino que no dudaban en señalar el carácter estructural del problema habitacional en la sociedad barilochense y que afectaba de manera predominante a los sectores más vulnerables.

Dentro del universo de lotes ocupados, había un conjunto de alrededor de 50 lotes que eran propiedad de la firma El Sol S.A., cuyo principal accionista era Vinelli, un conocido loteador y agente inmobiliario del país, con gran actuación en la ciudad de Bariloche y en la costa atlántica de Buenos Aires. Este conjunto de lotes requirió de una negociación especial por la concentración de la propiedad en un solo propietario, lo que permitía solucionar el problema de decenas de familias de una sola vez. Esto permitió ordenar la negociación, pero no por ello la hizo más fácil, porque se trataba de un experimentado agente inmobiliario. La Ordenanza 1120-CM-2001 finalmente aprobó un convenio de compensación de deudas municipales con la firma El Sol S.A. Por este convenio, el municipio adquirió la propiedad de 51 lotes que fueron posteriormente vendidos en cuotas a los ocupantes mediante boleto de compra-venta aprobado en la misma ordenanza.[2]

[2] Algunos de estos lotes ya fueron completamente pagados y están pendientes de escrituración (8 lotes), otros tienen cuotas pendientes (18 lotes), otros tienen problemas de mensura y/o subdivisión, pero muy pocos han logrado escriturar definitivamente el lote (4 lotes). La operatoria, a su vez, era incorporada en la Ley Provincial 3370 que establece una escrituración de bajo costo para este tipo de situaciones. En la actualidad, de un total de alrededor de 570 lotes identificados catastralmente en el barrio, casi la mitad de los lotes (42%) ha recibido algún tipo de intervención por parte del EPT (ver tabla 1). De este total, solo 25 han sido finalmente escriturados a nombre de sus actuales ocupantes. Este porcentaje tan reducido de regularización dominial definitiva, después de más de 25 años de intervención por parte de la organización, es un primer indicador que nos habla de la complejidad y los obstáculos jurídico-institucionales con los que se enfrenta este tipo proceso. Existe un total de 125 lotes que han iniciado o podrían iniciar el trámite de regularización previsto por la Ley la Ley 24.374 –conocida como "Ley Pierri" de regularización de ocupaciones informales– (mientras no se encuentren incompatibilidades adicionales), lo que

Tabla 1. Universo de actuación del Equipo Pastoral de Tierras, estado de situación y proyección de trabajo

	Nº	%
Cantidad de lotes en catastro	569	100,0%
Cantidad de lotes con intervención EPT	239	42,0%
Lotes que podrían iniciar trámite Pierri	87	15,3%
Lotes para escriturar Ordenanza 1120-CM-01	39	6,9%
Lotes que iniciaron trámite Pierri	38	6,7%
Lotes escriturados	25	4,4%
Lotes ocupados recientemente (excluidos Pierri)	24	4,2%
Lotes en condiciones de escriturar	13	2,3%
Lotes para prescripción administrativa	6	1,1%
Lotes con reclamos de comunidades originarias	4	0,7%

Fuente: Guevara (2011).

Es importante destacar que en la actualidad, debido a la mejora del sector en cuanto a dotación de servicios por ejemplo, y a que aún los lotes tienen un valor menor que los de los barrios aledaños, se observa un proceso de recambio poblacional, que va sectorizando el barrio y expulsando a sus ocupantes originales. Sectores de clase media han visto como oportunidad adquirir parcelas en el barrio a un menor valor que en otros puntos de la ciudad.

c. 10 de Diciembre

El proceso de conformación del Barrio 10 de Diciembre estuvo atravesado por las dinámicas territoriales y del mercado de suelo analizadas en el apartado anterior. Las tierras en las que se asienta el barrio tuvieron muchos destinos sucesivos, que nunca terminaron de consolidar un uso que estuviera legitimado socialmente, dando origen a una situación conflictiva que se desarrolló durante décadas. Esta situación plantea la necesidad de reflexionar acercas las

representa un universo de 180 hogares; mientras que 24 están excluidos de la misma de entrada porque su ocupación data de una fecha posterior a 2006, una de las restricciones que fija la Ley 3396. Algo más de 50 lotes están en condiciones de ser escriturados, ya sea por tener boleto de compra venta o por estar enmarcados en la operatoria prevista por la Ordenanza 1120-CM-2001.

políticas urbanas en función del papel que juegan a partir de y junto con las condiciones de producción y acceso al suelo urbano, en la producción social de la ciudad. Es decir, como parte de la pugna entre diferentes clases, sectores y actores sociopolíticos por su apropiación (Rodríguez, 2006).

Originalmente, las tierras habían sido destinadas a la construcción de un conjunto habitacional de la Comisión Nacional de Casas Baratas (ver mapa 3) para los sectores trabajadores de la ciudad turística que se empezó a planificar en 1934. Este proyecto habitacional se formalizó a través de un acuerdo entre la comisión y la Dirección de Parques Nacionales en 1938, que desde la creación del Parque Nacional Nahuel Huapi controló buena parte del crecimiento y desarrollo urbano de la localidad inmersa en el área protegida. Los documentos de catastro registran a la mencionada comisión como la propietaria del espacio recién a partir de 1940.

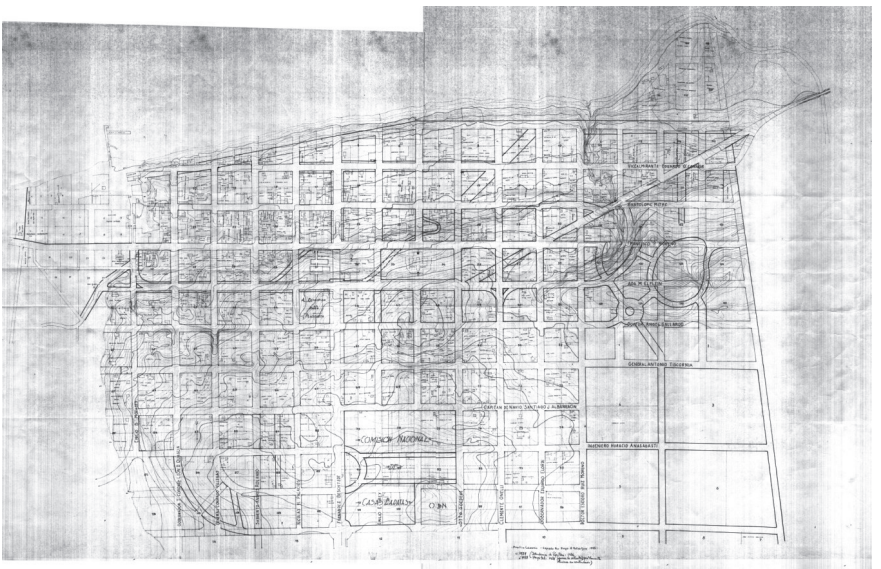
No obstante, el proyecto del conjunto habitacional nunca se materializó. Por ello, no sorprende que desde la década del cuarenta empezaran a producirse los primeros asentamientos informales en el espacio, que tenía en esa época una inserción completamente periférica en la estructura urbana. Era conocido como "el barrio del tanque de agua", por la proximidad de dicho equipamiento.

La Comisión Nacional de Casas Baratas se desarma en 1945, cuando se crea bajo la gestión de Juan Domingo Perón la Administración Nacional de la Vivienda, que afirmaba que el "organismo […] tendrá a su cargo la enorme, pero nobilísima tarea de proporcionar a miles de hogares techo sano, decoroso y agradable". Este nuevo organismo tampoco introduce avances en la concreción del conjunto habitacional en las tierras en cuestión, que a esta altura contienen nuevos vecinos y nuevos asentamientos informales, en muchos casos en condiciones precarias.

En 1947 esta administración pasa a depender del Banco Hipotecario Nacional (BHN), uno de los organismos más importantes en materia de políticas habitacionales por sus diferentes operatorias de créditos hipotecarios. El reconocimiento del banco como nuevo propietario recién se va a reflejar en las ordenanzas municipales a partir de 1968, y en los documentos de catastro desde 1971. Sin embargo, durante estos años el municipio va a tener un accionar contradictorio y errático, propiciando la instalación de nueva población en esas tierras, siempre con un carácter de tenencia precaria. Los testimonios orales recolectados dan cuenta de un gran nivel de informalidad y de discrecionalidad en el asentamiento de nuevas familias, contexto en el que las redes sociales conformadas por contactos personales y familiares jugaban un rol central (Di Virgilio, 2012).

Esta situación cambia en la década del setenta, cuando se produce un cambio radical en la orientación del municipio, que decide propiciar la llegada del primer supermercado a la ciudad (Ordenanza 11-C-1968) y su localización en este lugar. La instalación del supermercado generó un fuerte impacto en la población que habitaba el predio. Los testimonios recolectados dan cuenta de la fuerte presión por parte del supermercado para remover la población asentada informalmente.

Mapa 3. Plano ubicación barrio 10 de Diciembre



Fuente: elaboración Paula Núñez y Tomás Guevara (2015).

Vale mencionar que el supermercado que se plantea para el sector estudiado fue el primero en la ciudad. De allí que modificó radicalmente la zona, al tiempo que impactó en la forma de comercialización local hasta entonces centrada en el Mercado Municipal. La irrupción de un proyecto alternativo para las tierras, vinculado no ya al hábitat social, sino a la modernización del sector de comercialización y a la posibilidad de "gentrificar" un área próxima al centro de la ciudad, da cuenta de la pluralidad de sentidos que se proyectan en el espacio y de las disputas por la apropiación de un determinado sector urbano. Es, asimismo, uno de los ejemplos más claros de las tensiones de crecimiento

que pueden reconocerse en el devenir de la ciudad de San Carlos de Bariloche. El derecho al hábitat y la vivienda digna para los sectores populares se contraponía –y era relegado– al interés del municipio de generar una importante inversión económica, que modernizara el sistema de comercialización local y promoviera el crecimiento.

Si bien existía todavía un remanente de tierras que podría ser utilizado para el proyecto habitacional, este se va desdibujando en el marco de autoritarismo del gobierno de facto que se mantiene en el poder hasta 1973. En esta época se puede constatar la conformación de un clima de creciente xenofobia y clasismo, impulsado denodadamente por el gobierno dictatorial (Núñez, 2003). Los vecinos que ocupaban el espacio desde hacía casi 30 años, se descubren como "intrusos", al tiempo que el área que habitan empieza a perder de manera progresiva su carácter periférico por la expansión del área central.

Así, el interés económico se cubre de supuestos ideológicos, y la idea de "intruso" se arraiga, como dijimos, en consideraciones nacionalistas y xenófobas. No es menor que desde mediados de los 60 se comenzara la edición de textos emblemáticos para comprender el territorio patagónico como parte de la Nación (Ygobone, 1964; Bustillo, 1968; Biedma, 1967). Núñez (2003) reconoce que con el golpe de Estado de 1966, la retórica "antichilena" aparece en forma recurrente en la localidad y se asocia las ocupaciones a ellos.

El actual Barrio 10 de Diciembre, que en ese entonces también se conocía como "Barrio Lahusen" –por el nombre del supermercado– es cubierto por este estigma, sobre todo, en la década del setenta. A partir de 1973, año en que se produce el golpe de Estado en Chile que derroca al presidente Salvador Allende, comienza la llegada de un alto número de inmigrantes chilenos a Bariloche (Matossian, 2010). Algunos de estos migrantes se ubican en el barrio, entre otros espacios de la ciudad. Recientes estudios muestran cómo los sectores que nuclearon población chilena, diseñaron estrategias sociales de reconocimiento propias, con mayor o menor éxito, para otorgar legitimidad a la presencia de los nuevos habitantes. Pero en el caso del barrio que nos ocupa, los nuevos inmigrantes fueron el argumento para que todo el poblamiento se ubicara en el sitio del "usurpador" y el "delincuente".

Es destacable que ante una coyuntura de fuertes presiones en pos del desalojo, los vecinos apelaran a la mediación del comandante del Regimiento 34 de Gendarmería Nacional, ubicado en las inmediaciones del barrio. Las memorias recuerdan que el comandante fue a la intendencia a interceder en favor de ellos, porque eran "gente trabajadora". Esta mediación, más la incipiente organización vecinal, ayudaron a debilitar la concepción más dura que respecto a los poblado-

res se intentaba instalar desde cierto sentido común xenófobo y clasista. Con base en estos testimonios es posible reflexionar sobre la profunda imbricación entre la categoría nativa de "gente trabajadora" y el derecho al acceso y tenencia de la tierra en Bariloche. Solo aquellos que fueran identificados como pertenecientes a dicha categoría por alguna institución mediadora, como la Iglesia (Núñez y Barelli, 2013), o en este caso la Gendarmería Nacional, tenían un legítimo acceso a la tierra, con mayores o menores facilidades. El resto, los "intrusos", se constituyen en los agentes que obstaculizaban ese desarrollo armonioso.

El barrio quedó en una situación intermedia, no se desalojó pero tampoco se ordenó la tenencia definitiva de la tierra, ya sea en forma de propiedad, alquiler, comodato o cualquier otra forma de tenencia. Por el contrario, la entrega de tierras no se detuvo nunca. Una serie de iniciativas institucionales comenzaron a localizase en el lugar, como el Colegio María Auxiliadora de la orden salesiana.

Las memorias barriales reconocen, a partir del golpe de 1976, una creciente presión en pos del desalojo de la población del barrio, con un punto crítico en 1982, cuando enfrentaron el intento material de erradicación forzosa (Núñez y Guevara, 2015). Parecía que con el devenir del gobierno dictatorial se recrudecía la presión en pos de la relocalización compulsiva de aquellas situaciones de tenencia precaria. *"Vivíamos el día, sabíamos que era el barrio de paso, la tierra prestada"* recuerda Norma, una de nuestras entrevistadas, quien llegara a la localidad a mediados de los años setenta.

Tampoco emergía una formulación clara de proyecto alternativo para la zona, sino un conjunto de iniciativas dispersas. Después del breve interregno democrático entre 1973-1976, la última dictadura retomó con fuerza el reconocimiento diferenciado de la población a partir de consideraciones clasistas y xenófobas. Por ejemplo, los chilenos aparecían como los grandes responsables de las limitaciones del servicio público de salud del Hospital Zonal de Bariloche (Núñez, 2003), una crítica que los vecinos recuerdan como parte de los argumentos para erradicarlos. La voluntad de desalojo se vinculaba, entonces, más a los prejuicios que a una planificación alternativa para la zona. Las presiones evidenciaron que el gobierno municipal se encontraba, en esos años de dictadura, claramente alineado con los intereses económicos más importantes de la ciudad, entre ellos el sector inmobiliario y el turismo. La estética del paisaje y el destino turístico se tomaban como fundamento para el reordenamiento urbanístico y poblacional. Así, desde 1981, y en consonancia con lo que se vivenció en muchas otras ciudades del país, se impulsaron una serie de iniciativas en pos de erradicar "villas de emergencias". El Barrio 10 de Diciembre, a los ojos del gobierno municipal, se incluía en este universo. Algunos barrios

fueron tomados como ejemplos de mejora, como el caso del Mallín, donde se otorgan créditos y tenencias oficiales (Núñez y Barelli, 2013), pero otros son atacados; se desarrollan estrategias para empeorar la calidad de vida, como el caso de Pilar 1 (Núñez, 2008).

En el barrio que nos ocupa se gestó una organización barrial "desde abajo" (Di Virgilio, 2012), que se ocupó especialmente de mostrar al resto de los vecinos, y sobre todo a los gobernantes, que estaban dispuestos a resistir el desalojo, porque eran sectores trabajadores que no se negaban en principio a trasladarse, sino a ser echados sin una alternativa habitacional que cumpliera con ciertos estándares mínimos. La alternativa que se va formando, en esa suerte de reconocimiento intermedio, fue un plan de viviendas en el sector sur de la ciudad, que se diseña durante la dictadura, pero que se comienza a implementar ya en democracia, a partir de 1983.

Es tal la confianza que los vecinos depositaron en el proceso democrático que se inaugura con las elecciones de 1983, que el 10 de diciembre de ese año, en ocasión de la designación presidencial de Raúl Alfonsín, bautizan al espacio que ocupan con esta fecha, que expresa sus expectativas en el período que se iniciaba. Pero la democracia estaba lejos de poder superar las contradicciones inherentes al modelo de desarrollo local que se consolidaba en Bariloche. La gestión municipal de esos años heredó la decisión de asignar a ese territorio un nuevo rol en la dinámica de la ciudad.

Entre las soluciones ideadas estuvo el armar un nuevo Centro Administrativo en las tierras del barrio. Este plan se vinculaba con la disputa que enfrentaba la gestión municipal con la Administración de Parques Nacionales (APN) por el uso del Centro Cívico. El plan contemplaba que se destinara una parte a la construcción de viviendas sociales en cabeza del Instituto de Planeamiento y Promoción de la Vivienda (IPPV), pero como esta solo era una parte minoritaria, igualmente se planteaba la relocalización de casi la totalidad de la población asentada en el lugar. Dentro del barrio, los boletines comunitarios que se publican en la época son una muestra del trabajo conjunto que se llevaba adelante y del compromiso de participación de los vecinos, que siguen permanentemente las obras de la Quinta 58, espacio acordado para el traslado de la mayor parte de la población.

De acuerdo con las fuentes legales, el Municipio de San Carlos de Bariloche adquiere las tierras en julio de 1981 al BHN. En 1983, por medio de una ordenanza[3] dona a título gratuito y otorga a título de propiedad al IPPV los lotes

[3] Ordenanza 5-I-83.

que pertenecen al espacio original del barrio para la construcción de setenta viviendas. El IPPV construyó solo treinta unidades funcionales; el resto de las tierras, en lugar de disponer su urbanización o la construcción de viviendas sociales nuevas, como era el proyecto original, se buscó destinarlas para la construcción del mencionado Centro Administrativo, a través de la una ordenanza[4] para lo cual declara de dominio público a las parcelas restantes.

El cambio de destino para las tierras en cuestión contaba con numerosos antecedentes previos. El Plan Hardoy (1964) había propuesto la posibilidad de que las parcelas del BHN fueran canjeadas para llevar los proyectos de vivienda social más hacia el este, como forma de promocionar un área de viviendas económicas, y que esas parcelas fueran destinadas a otros usos, conforme la característica de centro secundario del área.

Asimismo, el estudio de Suárez (1977) planteaba que, dada la elevada centralidad del Centro Cívico y la escasa desconcentración de las actividades, era necesario mejorar las condiciones de acceso e infraestructura sobre la "plataforma" en la meseta, favoreciendo a su vez la incorporación de la zona este de la ciudad. Esto ayudaría, según se afirmaba, a consolidar un centro secundario para la población de residencia permanente.

La localización del Centro Administrativo en las tierras donde se ubica el Barrio 10 de Diciembre es consonante con este esquema prospectivo del estudio de Suárez. También se preveía la construcción de una Ciudad Judicial en la zona, para alojar a los diferentes juzgados y cámaras que se encontraban dispersos en la ciudad. Las concepciones sobre qué lugar debían ocupar los sectores populares en la estructura urbana se expresaban de esta forma con claridad en los instrumentos urbanos que, como toda política pública, enuncian el estado de correlación de fuerzas entre los diferentes sectores sociales en pugna (Oszlak, 1991). Prácticamente nada de esta planificación termina materializándose en el espacio barrial, a excepción de treinta viviendas del IPPV que todavía hoy permanecen.

Recapitulando sobre los documentos municipales, podemos encontrar claves para entender los vaivenes en torno al modo de definir la ocupación del predio. La ordenanza de 1983 declara la utilidad pública el predio en disputa, en el contexto de conflicto con la APN sobre el uso del Centro Cívico.

[4] Ordenanza 167-I-83.

Desde el municipio, ya en 1984[5] se ratifica el Acta Intención suscripta con la APN por el traspaso del Centro Cívico hacia el municipio, abriendo una vía de solución al conflicto por las dependencias de gobierno local.

En este escenario de recuperación de la democracia, se afianza el trabajo con los vecinos para lograr un traslado de común acuerdo. En 1983 otra ordenanza[6] afectó para el realojamiento habitacional de familias del barrio una parcela cuya superficie abarcaba más de 4 hectáreas, donde se construyó el 28 de Abril. Pero una parte de la población estaba decidida a resistir. En 1987 se constituyó formalmente la Junta Vecinal Barrio 10 de Diciembre, y en 1987 se le otorga personería jurídica municipal,[7] lo que implicó un aval político importante para la consolidación de la organización barrial y la permanencia en el lugar.

Se pueden identificar al menos dos factores que explican el "fracaso" del municipio para impulsar la transformación del área. En primer lugar, el complejo acuerdo entre vecinos y municipio y la distancia entre las expectativas de la organización barrial y los funcionarios municipales. En los sucesivos boletines se observa claramente que la confianza se va debilitando con el correr del tiempo, generando que varias familias abandonen la idea del traslado y empiecen a manifestar voluntad de quedarse en el lugar (Boletín 6, 1987: 1), lo que terminarían expresándose en el reconocimiento de la junta. Al mismo tiempo, los dirigentes barriales se ven obligados a clarificar los rumores esparcidos por funcionarios municipales y comunicar lo que efectivamente se estaba sancionando (Boletín 9, 1990: 1-2). En segundo lugar, la dificultad de parte del gobierno local para dar forma acabada a un plan alternativo para el territorio en disputa, que sirviera para legitimar y fortalecer la idea de desalojo. El hecho de que una parte buscara propiciar el traslado, mientras que otras áreas del municipio daban reconocimiento legal a la forma de organización comunitaria, habla de las diferentes visiones e intereses contrapuestos que había en el seno del gobierno local sobre el destino del barrio.

La relocalización se hizo efectiva en forma gradual y parcial, en el marco del Conjunto Habitacional 28 de Abril, pero no se trasladó a la totalidad de la población del barrio porque algunos vecinos se negaron. La posición oficial era tan ambigua que, de hecho, algunos vecinos tardaron más de un año en mudarse al nuevo conjunto, pese a tener la nueva vivienda asignada. Paralelamente, el conflicto entre la APN y el municipio se resolvía dejando las oficinas de gobierno

[5] Ordenanza 56-C-84.
[6] Ordenanza 159-C-86.
[7] Ordenanza 57-C87.

en el espacio original, lo que descomprimió la necesidad del gobierno local de contar con oficinas alternativas y desactivó en consecuencia el proyecto del Centro Administrativo. Una ordenanza[8] en 1987 ratifica el convenio suscrito entre la APN y la municipalidad por el traspaso del dominio del Centro Cívico.

Un año antes encontramos todavía la intención de materializar la también planificada Ciudad Judicial: una ordenanza[9] de 1986 faculta al presidente del Concejo a suscribir un convenio con el Poder Judicial de la provincia de Río Negro, para establecer las pautas de cesión de tierras por parte de la municipalidad para la construcción de un edificio que nuclee el funcionamiento del Poder Judicial en el espacio que no terminaba de ser desocupado.

El espacio, que, como hemos dicho, nunca se terminaba de despoblar completamente, se llenaba de proyectos alternativos en disputa, que expresaban intereses económicos, políticos y corporativos diversos (Guevara, 2015). Como una normativa local de 1991,[10] que declaró espacio verde con destino a plaza pública algunas manzanas del barrio, o una ordenanza,[11] que cede lotes en forma gratuita para la construcción de un colegio (el Centro de Educación Media 36). Lo que todos estos proyectos tenían en común era la decisión de excluir a los sectores populares de un área que empezaba a ser cada vez más céntrica y relocalizarlos hacia el sur, una de las áreas definidas para esos sectores.

En general, los avances que debían realizarse en el nuevo conjunto 28 de Abril fueron lentos y problemáticos. Esto se refleja en las denuncias publicadas por el boletín comunitario, por ejemplo en relación a la molestia por el tipo de viviendas, que eran muy chicas (Boletín 6, 1987: 1-3).

La relocalización parcial determinó que las tierras nunca terminaran de ser liberadas, imposibilitando que se afirmara cualquier uso alternativo. Por el contrario, la población remanente fue el anclaje de un nuevo proceso poblacional, que ya comenzaba a observarse aun cuando no se habían terminado los traslados. Durante la década del noventa se genera una fuerte corriente migratoria proveniente sobre todo de las localidades rurales cercanas a Bariloche. Este proceso de repoblamiento empezó a saldar la disputa entre los proyectos para las tierras donde se asentada el barrio, por la imposibilidad de su traslado definitivo.

---

[8] Ordenanza 84-C-87.

[9] Ordenanza 118-C-86.

[10] Ordenanza 561-CM-91.

[11] Ordenanza 893-CM-98 y ampliatoria Ordenanza 1091-CM-00.

Este repoblamiento puso en evidencia la falta de decisión por parte del municipio en torno a la concreción de los proyectos alternativos para el área, que fueron progresivamente dejados de lado. No obstante, la definición de urbanizar y consolidar a la población allí asentaba tampoco se tomaba, generando con esta omisión condiciones habitacionales muy precarias en el barrio.

Se llega así al crítico escenario de 2001, que marca entre otros factores la emergencia y protagonismo de los espacios de organización de base en todo el país. En el Barrio 10 de Diciembre este proceso se expresa en la conformación de la Comisión de Tierras (CT) en el año 2003, como una organización de base que toma como único objetivo el trabajar en pos de la regularización dominial de los lotes. Se afirma como un espacio alternativo al de la Junta Vecinal, dado que se plantea la necesidad de una mayor autonomía para negociar frente al municipio, al tiempo que busca alejarse de las obligaciones vinculadas al área de Acción Social municipal, como el reparto de leña, que en muchos casos introducían quiebres en la organización a causa de las respuestas incompletas del gobierno municipal.

La CT, además, se caracterizó por no tener roles fijos y poseer un funcionamiento asambleario. Los vecinos que la formaban recuerdan en sus testimonios las dificultades para lograr instituirse como representantes del resto de los pobladores, así como los permanentes desafíos para sostener la acción vecinal. Una de las estrategias iniciales fue la realización de un censo poblacional que pusiera en evidencia la situación que se buscaba resolver. Esto se hizo con el acompañamiento de los referentes territoriales de la oficina de Acción Social del municipio. En octubre del año 2003, se relevaron ciento diecinueve familias, algunas de las cuales se mudaron en los años siguientes, pero que permitió reconocer una problemática habitacional que afectaba a cuatrocientas cuarenta personas.

El censo puso de relieve, a su vez, que el problema habitacional no solo se vinculaba a la falta de reconocimiento de la tenencia, sino también a la precariedad de las construcciones. Las viviendas se caracterizaban por su escasa superficie (superficie promedio de 20 m^2), falta de espacios diferenciados, pérdida excesiva de calor, elevada posibilidad de incendios (el 80% era completamente de madera y la única forma de calefacción era la leña), ambientes oscuros y escasa ventilación. En general, tenían pisos de tierra o cemento, chapas de cartón en el techo y letrinas en el exterior. El plan para llevar adelante el tendido de la red cloacal es una de las iniciativas de mayor impacto que impulsa la CT, que se materializa finalmente en 2005. El recuerdo y el miedo a los incendios acompañaban todas las reflexiones de los miembros de la actual CT.

A mediados de la década de 2000, la gestión vecinal logra la aprobación de dos ordenanzas centrales para la organización del territorio. En el año 2006, una norma[12] que toma como antecedente el censo 2003, estableció la regularización dominial de los ocupantes del Barrio 10 de Diciembre. En ese momento, de 96 lotes adquiridos por compra con destino al Centro Administrativo, restaban 47 lotes, de extensiones variables entre 100 y 500 m^2, repartidos en dos manzanas y media. Se encontraban ocupados por alrededor de 119 familias. En agosto de 2006 la Subsecretaría de Planeamiento elaboró de un proyecto de urbanización y de un prototipo de vivienda social en conformidad con la Comisión de vecinos.[13]

En marzo de 2007 se conformó una "Comisión Mixta" entre representantes de las áreas municipales mencionadas y la CT, que estableció una mesa de trabajo que ha permitido afianzar un complejo proceso de urbanización, aún en desarrollo.

El modo de gestión de la organización barrial y su delicada vinculación con los actores institucionales responsables de llevar adelante el plan de obras determinó la lógica de la lucha en una estrategia de bajo perfil, limitada salida a la prensa y los medios, diálogo interinstitucional cuidado, exacerbando el carácter particular de la iniciativa –es decir, de difícil réplica en otras áreas de la ciudad–. En este sentido, se plantea una suerte de híbrido entre los tipos de organización social de base planteado por Herzer (2004): prestación de servicio y autoorganización, porque la CT conjugaba la horizontalidad y la rotación de roles del segundo tipo con un manejo muy particular de los tiempos para "activar" a la población del barrio, más compatible con el verticalismo del primer tipo. Esto se ve muy claro en los relatos de cómo los miembros de la CT elegían los momentos adecuados para hacer asambleas y mostrar actividad, y aquellos en los que lo que se necesitaba era trabajar "hacia adentro".

Estas particularidades de la organización barrial y sus indudables logros en términos de conquista de derechos nos llevan a preguntarnos por la dinámica política y social de una ciudad que, lejos de dar lugar a movimientos comunitarios extendidos y con articulaciones horizontales, parece reunir dinámicas

[12] Ordenanza 1586-CM-2006.

[13] Parcelas resultantes de la unificación de los inmuebles indicados en el artículo segundo de la Ordenanza 1586-CM-06. Para la materialización del proyecto se afectó la parcela identificada catastralmente como 19-2-E-187-26 que, una vez subdividida, permitiría obtener un total de 123 lotes cubriendo casi la totalidad de las familias que habitan el barrio. La Ordenanza 1785-CM-2007 aprobó la afectación de dicha parcela y el proyecto de urbanización del barrio.

barriales con diferencias mayores que las similitudes, dando lugar a procesos fragmentados.

De allí que, incluso observando un proceso exitoso de mejora habitacional resultante de la autogestión comunitaria, nos interroguemos acerca de la efectiva integración social, económica y urbana del barrio en cuestión.

Tomas recientes

Las tomas de suelo urbano recientes, posteriores al 2000, se dan en un contexto socioeconómico diferente. La devaluación de 2002 marcó un desfasaje importante en términos de los ingresos medios de la población y el precio de las propiedades inmobiliarias (Guevara, 2015). Esto se notó con el correr de la década del 2000, y si bien no hay datos oficiales al respecto, existen numerosos indicios que permiten dar cuenta de esta situación. De ahí que desde mediados de la década la conflictividad relacionada con la temática del hábitat fuera creciente, generando la emergencia de masivas tomas. Paradójicamente, o no tanto, el contexto de recuperación económica, del empleo y de los ingresos de la población tanto a nivel nacional como en Bariloche, no garantizó un acceso adecuado al hábitat en nuestras ciudades.

Esta situación conflictiva del hábitat en Bariloche también puede verse expresada en la sanción de ordenanzas relativas a la problemática:

- Ordenanza 1594 de 2006 de creación del Banco de Tierras Municipal, que hace referencia entre sus fundamentos a lo acuciante de la problemática habitacional en Bariloche.
- Ordenanza 1595 de 2006 de creación del Consejo Social de Tierras y Viviendas, como espacio de articulación entre las organizaciones y el municipio.
- Ordenanza 1815 de 2008 de creación del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social, donde se reconoce la crisis habitacional que afectaba a la ciudad.
- Ordenanza 1825 de 2008 que declara la emergencia habitacional en el ejido municipal. En los fundamentos hace referencia a la falta de planificación y ordenamiento territorial, la carencia de una adecuada política habitacional y el desmedido incremento de los valores de los terrenos y alquileres. Menciona que según cálculos de la entonces Comisión Nacional de Tierras de Nación el déficit de Bariloche se ubicaba dentro de los más elevados del país, mientras que la cantidad de inscriptos en el registro de demandantes

de lotes sociales ascendía a 8000. Asimismo, daba cuenta del contexto de emergencia de tomas colectivas, donde menciona Nahuel Hue, Cerro Ventana, Parque Lago Moreno, entre otras.

- Ordenanza 1834 de 2008, que declara de interés social un proyecto habitacional, que en los fundamentos de la mencionada normativa, se proyectaba al año 2006 un déficit habitacional de 9300 hogares.
- Ordenanza 1971 de 2009 que prorroga la declaración de emergencia habitacional de la Ordenanza 1825 de 2008.
- Ordenanza 2165 de 2011 que declara la emergencia habitacional.
- Ordenanza 2273 de 2011 que declara la emergencia habitacional.

En este marco, los procesos de tomas de tierra y autoproducción de barrios se multiplicaron, especialmente a mediados de la década de 2000, adquiriendo carácter masivo. A continuación reseñamos brevemente dos de estos casos.

a. Asentamiento informal Nahuel Hue I y II y Malvinas Argentinas

Nahuel Hue es un loteo ubicado en la zona sur de la ciudad, conocida como "El Alto", donde se concentran la mayor parte de los barrios populares de la ciudad, aproximadamente a 4 km del centro, entre la Ruta 40 Sur y el arroyo Ñireco; incluye a los barrios Malvinas y Nahuel Hue. Es la última gran toma que se produjo de forma masiva, durante 2006-2007. Los terrenos eran parte de un loteo nunca terminado por parte de las empresas Nahuel Hue S.R.L, Dalino S.R.L, Lagos del Sur Argentino S.R.L. (entre otras), que habían dejado alrededor de 2200 lotes abandonados después de la virtual desaparición de las sociedades propietarias. La ocupación se dio en el marco de un recrudecimiento de la situación habitacional en Bariloche que determina la existencia de una gran demanda de lotes y viviendas insatisfecha.

Debe tenerse en cuenta, para comprender cabalmente el extraordinario crecimiento de los valores relativos de los inmuebles en la ciudad, el fenómeno de la salida de la convertibilidad, que produjo de manera casi instantánea un resurgimiento inusitado de la actividad turística, y con ello un incremento de los valores inmobiliarios.

La toma contó además con la apoyatura de organizaciones sociales, como la Federación de Tierra y Vivienda –entre otras–, que permitieron que tuviera algún nivel de organización y planificación.

De hecho, se respetaron los anchos de calles y se ocuparon los lotes acatando los tamaños correspondientes y ubicación catastrales, lo que facilitaría su futura regularización. El barrio se fue desarrollando básicamente por el impulso de los habitantes. Los que a medida que se asentaban autoconstruyeron sus casas y además gestionaron la extensión de las redes de electricidad, agua y gas, que en algunos casos financiaron con recursos propios.

Recientemente, se aprobó la implementación de un Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) en toda el área de Pampa de Huenuleo que incluye a Nahuel Hue. Este programa contempla la regularización dominial, que se realizará en el marco de la Ley 24374, además del mejoramiento de la infraestructura y de las viviendas.

En el año 2006 el nivel de ocupación era alrededor de un 30%, hoy la consolidación de la ocupación asciende a un 80%, los lotes vacíos son los que se encuentran muy alejados de las redes de infraestructura de servicios básicos. Esta realidad ha obligado a los distintos estamentos del Estado (provincial, municipal y nacional) a realizar obras no previstas, por lo menos en el mediano plazo, como ser instalación de escuelas primarias y secundarias, centros de salud y ampliación de redes de infraestructuras de servicios.

b. La toma de "Mocciola", La Habana, Mary Mary

Son ocupaciones de suelo urbano intersticiales en los terrenos de lo que se fue constituyendo a lo largo de las décadas, como los barrios San Francisco I, II, III y IV.

El Barrio San Francisco I data de la década del setenta. Una ordenanza de 1975[14] declara de interés público el loteo, presentado por Irma Lera en nombre de la empresa Dely S.A. desde 1973. Se mencionan en dicha normativa 183 propietarios interesados.

Los barrios San Francisco están ubicados al este del ejido municipal, sobre la margen del arroyo Ñireco.

Sánchez, Sassone y Matossian (2007) en su propuesta de clasificación de barrios y áreas de la ciudad definen a los barrios San Francisco de la siguiente manera:

[14] Ordenanza 9-C-75.

- San Francisco I: un barrio de Clase C, antiguos núcleos aislados, con identidad y tradición definida y con situaciones demográficas y socioeconómicas medias, aunque con un alto porcentaje de población anciana.
- San Francisco II y III: barrios de Clase B, presentan características socioeconómicas entre regulares y desfavorables, aunque con viviendas dignas. Son barrios de trabajadores ocupados durante los años ochenta por corrientes migratorias internas e internacionales. En ese momento representaban a los sectores más excluidos, pero hoy muestran bastante consolidación. Cuentan con servicios de electricidad, gas natural y agua potable.
- San Francisco IV: barrio Clase H, barrios relativamente nuevos, loteados a partir de los años noventa, con predominio de población joven. Muestra elevados niveles de hacinamiento.

La situación socioeconómica de sus habitantes, la mayoría de ellos de clase media trabajadora, motivó que solo pudieran adquirir en cuotas partes indivisas de los inmuebles incluidos, y consecuentemente, muchas de las edificaciones existentes fueron levantadas sin el correspondiente permiso municipal, con lo cual se encuentran en condiciones antirreglamentarias, situación que impide la subdivisión en propiedad horizontal.

Las normas municipales vigentes no permiten la subdivisión simple de las parcelas involucradas, haciéndose necesario declarar de interés social el fraccionamiento, el que resultará de acuerdo a las partes indivisas que cada uno de los vecinos adquiera, ello a fin de colaborar desde esta administración con la regularización dominial tan anhelada por los vecinos, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades que le correspondan al titular registral.

La ejecución de las mensuras respectivas permitirá la disolución de los condominios que actualmente existen en forma obligatoria, y convertirá a cada uno de los actuales propietarios en únicos responsables del cumplimiento de las obligaciones que de las futuras parcelas se originen y de toda mejora que pudieran introducir.

El Barrio San Francisco IV está ubicado en el sector este de la ciudad; se trata de un asentamiento mixto, que combina actividades de servicios, semiindustriales, con población residente. El Código de Planeamiento de 1980 establece para el sector que comprende hoy los barrios San Francisco II, III y IV, Ñireco Sur y Lomas de Monteverde un Área de Planeamiento GE/C1, Área de Desarrollo Industrial, que ha tenido un crecimiento insignificante en este aspecto, producto de situaciones ajenas al municipio, y además por la falta de una política en favor de la instalación de estos establecimientos en el área y

la imposibilidad de reconversión del área Ñireco Norte. La realidad demostró que este último sector se consolidó como área semiindustrial y de servicios y que la proyectada zona industrial de Bariloche al sur de esta área trata hoy de convivir con sectores residenciales. La superficie mínima de las parcelas para este sector era de 1000 m^2, lo que permitía que en ella se desarrollaran las actividades industriales proyectadas.

El crecimiento poblacional en la década del ochenta, la cercanía de estas tierras al casco urbano, la falta de suelo urbano para sectores de escasos recursos, a lo que se suma la tibia instalación de emprendimientos industriales, hace que Bariloche resigne un sector para actividades industriales y de servicios producto del asentamiento de residentes que no encontraban en otra área de la ciudad un lugar en dónde vivir. Los vecinos, teniendo en cuenta las facilidades de pago, adquirieron las parcelas en algunos casos en el orden del 50% y en otros el 33% de un lote indiviso, como figuran en los respectivos boletos de compra–venta, recomendando a los adquirentes la escrituración bajo el régimen de propiedad horizontal. Esta alternativa es muy onerosa, siendo imposible realizarla por parte de los adquirentes, dada su condición social. En consecuencia, las tasas municipales e impuestos provinciales figuran a nombre de solo uno de los condóminos, ya que se trata de una sola parcela. El Código Urbano no permite la subdivisión simple de las parcelas existentes en las manzanas del Barrio San Francisco IV, pero sí le da un carácter diferente al Código de Planeamiento de la década del ochenta, al reconocer la existencia de sectores residenciales en el área e introducir el concepto de "parque industrial y de servicios abierto" en el ejido municipal. Ante esta realidad, los vecinos adquirentes de las parcelas descritas, han solicitado la intervención del Estado municipal para regularizar su situación, sin perjuicio de eventuales responsabilidades que le correspondan al propietario registral.

La característica social del barrio es de familias de clase media pauperizada o clase trabajadora en su mayoría con empleos temporales, con ingresos inferiores a los que estima la canasta familiar. La subdivisión consolidaría de manera ordenada y racional el tipo de ocupación generada de hecho, otorgando a cada uno de los adquirentes el carácter de contribuyentes, con los derechos y obligaciones que de esa condición provienen.

La toma de Mocciola se produce sobre tierras de propiedad de una empresa constructora que lleva ese nombre y que habían quedado sin ocupar sobre la calle La Habana. Esta empresa es una tradicional contratista del Estado para obras civiles y habitacionales. Se escucharon rumores reiterados de se trató de una ocupación "inducida" por el propietario, ante la imposibilidad de utilizar

ese lote para con la densidad habitacional pretendida por el propietario. Fuentes de la municipalidad de Bariloche estiman en 740 personas y 200 familias la población del barrio en la actualidad.

Situación actual, políticas hacia los asentamientos y particularidades de San Carlos de Bariloche

Clichevsky (2003) distingue tres tipos de políticas de regularización: i. las que tienen por objetivo sanear la situación dominial; ii. aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental y iii. las integrales, que articulan i. y ii. Según esta investigadora, las experiencias de políticas de regularización integral han sido escasas. Generalmente, las políticas de regularización se implementaron de manera desarticulada, siendo mucho más extendidas las políticas de tipo i. Ello se debió a que este tipo de intervenciones es menos costoso, tiene mayor visibilidad en términos políticos y ha recibido una fuerte promoción de parte de algunos organismos internacionales por sus supuestos efectos multiplicadores.

Las políticas de regularización surgieron en la década del sesenta especialmente en aquellos países donde la normativa urbana muy rígida había generado situaciones de informalidad. Esta regularización era tanto dominial como urbana, pero la falta de presupuesto la dejó limitada a lo dominial. México y Perú son dos de los países pioneros en la materia, ya en las décadas del sesenta y del setenta. Sin embargo, la dinamización de estas políticas se produce durante la década del noventa, impulsadas por organismos internacionales que, influidos por la tesis de Hernando de Soto (De Soto, 1986), entendieron que la regularización dominial tendría por sí misma efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población, al promover su inserción social, movilizar capitales y facilitar la integración en otras esferas, tales como la laboral, la educativa, etcétera. Pero los procesos no necesariamente han llegado a buen puerto y tampoco han provocado los efectos previstos. En las numerosas situaciones que lograron ser regularizadas se desarrollaron nuevos procesos de informalización asociados a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y/o alquiler en el mercado inmobiliario informal (Ward *et al*., 2011).

En la década del noventa la situación de la pobreza urbana con respecto al acceso al suelo se agrava de manera notable. En este contexto, los procesos de reforma del Estado y de reestructuración económica que caracterizaron a esta

década impactaron fuertemente en el funcionamiento del mercado de suelo urbano y generan cambios en las políticas de regularización implementadas. Desde entonces, el paradigma de políticas habitacionales se traslada de las políticas de vivienda tradicional, a los lotes con servicio y luego a la legalización y mejoramiento de barrios. Las políticas de regularización dominial han avanzado mucho más sobre tierras públicas que sobre tierras privadas, donde el Estado debe primero expropiar o ser mediador en una negociación.

En la Argentina la regularización es un proceso reciente, aunque algunos municipios la han implementado desde la década de 1970, como por ejemplo en Lomas de Zamora con la ley de expropiación que dio origen a la localidad de Ingeniero Budge, que abarcaba 159 manzanas totalmente urbanizadas por sus habitantes.

La reforma constitucional de 1994 no significó un avance en términos de acceso al suelo, a diferencia de las últimas enmiendas en otros países de la región, con excepción de algunos derechos vinculados a las problemáticas de los pueblos originarios y ambientales. La Constitución de la República Argentina (CA) no establece la función social de la propiedad, sino que en su artículo 17 establece la inviolabilidad de la propiedad privada. No obstante, el artículo 14 bis establece el derecho a una vivienda digna y el artículo 41 establece el derecho a un ambiente sano. Esta conjunción de derechos, que muchas veces colisionan en la realidad, debe ser resuelta políticamente por las autoridades competentes (tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo) o en última instancia por el Poder Judicial. El Código Civil regula todo lo atinente a la propiedad de la tierra y de la vivienda, pero lo hace enmarcándose en los principios constitucionales de la inviolabilidad de la propiedad. Esto genera grandes obstáculos en materia de regularización dominial, porque en general tiende a primar el derecho de propiedad irrestricto por sobre otras consideraciones, como la función social de la propiedad, que permitiría problematizar por qué un terreno apto para urbanizar está siendo retenido por su dueño, por poner solo un ejemplo.

En este marco, es notoria la ausencia de una política de regularización unívoca a nivel nacional. Los pocos intentos de articular una política integral y universal fracasaron y se recayó una y otra vez en la sanción de normativa específica para cada caso, segmentando las soluciones y vulnerando el principio de igualdad ante la ley de los habitantes de las diferentes urbanizaciones informales. Esta situación expresa, en parte, un cierto consenso del sistema político acerca de no cuestionar las relaciones de propiedad y el acceso a la tierra y a la vivienda, que pone a la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos y no reconoce

que existe una pugna entre dos derechos legítimos que debe ser procesada por instituciones adecuadas.

En el marco de la reforma del Estado y de la aplicación de las medidas de corte neoliberal durante la década de 1990, se sancionaron algunas normativas que habilitaron mecanismos de transferencia y regularización de tierras para el hábitat de sectores populares:

- En 1989, la Ley de Emergencia Económica N° 23697 habilitó la posibilidad de que el Estado Nacional transfiera a privados la propiedad de tierras fiscales que previamente fueran declaradas innecesarias para la gestión.
- De manera similar, el Decreto 1001 de 1990, habilitó la transferencia de las tierras fiscales sobre las que se asentaban las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires. El Decreto 2411 de 1990 extiende este mismo criterio para todas las villas del Gran Buenos Aires.
- Asimismo, la Ley 23967 de 1991 transfiere tierras en propiedad del Estado Nacional que se hallen ocupadas por viviendas permanentes y que sean innecesarias para el cumplimiento de su gestión, a las provincias y municipios para su posterior venta o incorporación a planes sociales de vivienda social.
- La Ley 24374 de 1994, conocida como "Ley Pierri" habilitó la transferencia de tierras privadas a sus ocupantes reales. El objetivo era acortar los plazos administrativos del instituto jurídico de la posesión veinteañal o usucapión del Código Civil. Establece la regularización dominial de inmuebles en favor de que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/92, que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Posteriormente, la fecha de corte se prorrogando de manera sucesiva; en la actualidad, la última prórroga la determinó la Ley 26493, que estableció la fecha de corte tres años con anterioridad al 1º de enero de 2009.
- Otra de las normativas relevantes en términos de regularización es el instituto de la expropiación, que si bien fue originalmente concebida para contar con suelo para la construcción de infraestructura y equipamiento colectivo, fue adaptándose también para su implementación en urbanizaciones informales. La expropiación garantiza la ocupación y elimina el riesgo de desalojo, sin contemplar necesariamente acciones tendientes a la regularización de la urbanización ni a la transferencia del dominio.

Estas políticas no fueron aplicadas en Río Negro de forma sostenida, más allá del avance puntual del algún municipio. En este marco, en Bariloche, una ciudad donde la informalidad urbana está muy extendida, existieron tempranamente reclamos en pos de la implementación de políticas de regularización.

Un caso particular comporta el proceso de regularización de Villa Llanquihue, cuya reseña histórica hicimos antes. Dos normativas fueron sancionadas para dar curso al proceso de regularización del barrio: la Ley Provincial 4237 de 2007 y la Ordenanza municipal 1704-CM-07 "Programa de Regularización dominial Villa Llanquihue". Ambas normativas constituyen un "paraguas de seguridad jurídica" en relación con la situación dominial del barrio, que busca frenar cualquier amenaza de desalojo y brindar seguridad en la tenencia a las familias ocupantes. Para ello, contemplan la suspensión de los desalojos, la declaración de interés social de los trámites administrativos y el impulso a los procesos de prescripción adquisitiva. En casos excepcionales, prevé la expropiación efectiva de los lotes ante las posibles demandas de titulares registrales, para lo cual se sancionó como de utilidad pública y sujeto a expropiación al conjunto del barrio.

La operatoria incluye los siguientes elementos:

1° La suspensión de desalojos cualesquiera sean los motivos.

2° Ejecutar en caso de ser posible la Ley 24374 "Ley Pierri".

3º Declaración de interés social de los lotes del barrio.

3° Implementar la usucapión, pero contemplando que la notificación al titular registral de la propiedad se realice solo al último domicilio registral y luego se publique en edicto por tres días, reduciendo mucho los costos de la operatoria.

4º Establecer la gratuidad del trámite para los vecinos de Llanquihue.

5° Generar una cuenta especial donde se depositen los fondos que los vecinos puedan reunir con vistas a solventar el proceso expropiatorio en caso de ser necesario y como última salida.

6° Contemplar el mecanismo de compra directa de los lotes, a través de una garantía tripartita en la que se compromete al comprador, al vendedor y al Estado.

Más recientemente, el 29 de noviembre de 2013, se firma un convenio con el IPPV que habilitaba la implementación descentralizada de la operatoria por parte

de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche. La Resolución municipal 743 de 2014 dispuso la implementación de la operatoria en función del convenio firmado, designando como autoridad de aplicación al Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social. Asimismo, afectó a la operatoria a la Escribanía General de Gobierno Municipal, que se encarga de todo el trabajo notarial involucrado.[15]

Lo central para la implementación de la operatoria es lo que se denomina documentación probatoria. Es decir, es necesario aportar pruebas que certifiquen la ocupación con anterioridad al 1 de enero de 2006. Esta documentación puede ser muy diversa: boleto de compraventa, cesión de derechos, recibo de compra de lote, cesión de derechos posesorios, certificados médicos, certificados de registro escolar, certificados de vacunación, etcétera. Lo central es que tiene que figurar nombre del titular, fecha de emisión del documento y domicilio en el lote que se busca regularizar.

En 2014, finalmente, se puso en marcha la operatoria de regularización dominial de ocupaciones, enmarcada en las leyes 24374 y 3396 y la Ordenanza 1283-CM-2003. Al momento de escribir este trabajo se estaban finalizando los primeros expedientes para llevar adelante la confección de las primeras actas-escrituras a ser registradas. Si bien existe una gran expectativa en términos de que la Ley 24374 permita saldar de una vez por todas gran parte de la problemática habitacional del barrio, incluso los cálculos más optimistas dan cuenta de que una proporción elevada de los casos no podrán acogerse a este régimen, sea porque algún propietario o derechohabiente se oponga, sea porque por algún motivo no cumpla con los requisitos establecidos por la ley –como la fecha de ocupación, la existencia de documentación que pruebe de manera fehaciente dicha fecha, el tamaño de los lotes, su valuación, etcétera–. De ahí que la problemática habitacional será persistente en este y otros barrios populares en tanto no se rediscuta de manera profunda el contenido y la función del derecho de propiedad.

Otra de las iniciativas relevantes de los últimos años es la puesta en marcha del Promeba en la zona de Pampa de Huenuleo. El Promeba es un programa financiado con fondos del BID que se implementa a través del Ministerio de

[15] La resolución fijó un rango de inmuebles a ser alcanzado por la operatoria de hasta $350.000 (U$s 41.133, según tipo de cambio de noviembre de 2014) de valor fiscal y hasta 1500 m² de superficie. Para garantizar el financiamiento de la operatoria, se crea un Fondo Específico Afectado a la Regularización Dominial "Ley Pierri" y se establece que para el cómputo de la contribución se tomará un valor fiscal mínimo de $150.000 (U$s 17.628, según tipo de cambio de noviembre de 2014) para aquellos inmuebles con valuaciones menores.

Planificación de la Nación.[16] Consiste en financiamiento para el mejoramiento de infraestructuras, vivienda, espacios públicos y regularización dominial en asentamientos informales. En Bariloche se han realizado dos experiencias previas de este programa, la primera entre los años 2003 y 2005 en Barrio Vivero, que era un asentamiento informal a la orilla del arroyo Ñireco. A través del programa se realizó el loteo, construcción de viviendas, centro comunitario, redes de infraestructura. El segundo caso se realizó en los barrios 2 de Abril y Unión (las 34 hectáreas) al sur de la ciudad, también con acciones de infraestructura y mejoramiento de viviendas. En la actualidad se está desarrollando el Promeba III que incluye los barrios El Frutillar, Nahuel Hue, Malvinas, Pilar I y II, Omega, El Maitén, Cooperativa 258, también en el sector sur. Los ejes de intervención del Promeba son: infraestructura, equipamiento urbano/nuevas centralidades/atractores socioeconómicos, movilidad, espacios verdes, regularización dominial. El programa se desarrolla con un alto nivel de participación de las organizaciones sociales de base (juntas vecinales) y las instituciones que desarrollan las tareas en el territorio (áreas de Salud, Educación, Centros de Atención y Articulación Territorial del municipio). El desarrollo del programa apunta a la consolidación y puesta en valor del sector, apuntando a una nueva centralidad de la ciudad, con atractores urbanos de escala suprabarrial.

Reflexiones finales

Este capítulo tuvo como objetivo hacer un recorrido por la historia reciente y la evolución actual del hábitat informal en San Carlos de Bariloche. Para ello, comenzamos por argumentar cuáles son algunas de las particularidades que tiene la problemática habitacional en ciudades turísticas, donde el componente especulativo está muy presente en el mercado inmobiliario, expresando intereses que no tienen necesariamente sede en la localidad, y donde existe una gran contradicción entre al avance descontrolado de la urbanización y la sustentabilidad del recurso natural que permite el desarrollo de la actividad turística.

En el caso de Bariloche, su acelerado proceso de incorporación de tierras al ejido municipal y su subdivisión formal, sin garantizar la dotación de servicios públicos e infraestructura necesaria, pero materializando la extensión del ejido a una enorme porción de su territorio a través de las arterias principales, generó una gran cantidad de suelo urbano vacante que fueron objeto de to-

[16] Al 2016, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

mas, ocupaciones, compras irregulares, loteos clandestinos y que actualmente todavía siguen vigente. Asimismo, se observa que el proceso de parcelamiento y generación de loteos configuró una ciudad dispersa, extensa, y con serios problemas de conectividad y articulación.

El carácter de ciudad extendida y heterogénea de Bariloche está en parte vinculado con su historia de distintas corrientes inmigratorias y de subdivisión y fraccionamiento del suelo desde la creación de la Colonia Agrícola Nahuel Huapi. Por Decreto Nacional, en 1902, las márgenes del lago Nahuel Huapi se subdividen en 133 lotes pastoriles de 625 ha. Estos lotes originales y los posteriores lotes agrícolas o chacras, de dimensiones variables (entre 100 y 40 ha), dibujaron líneas en el territorio que sirvieron de base para los numerosos fraccionamientos realizados desde mediados de 1940. De esta manera, loteo y modelo económico agrícolo-forestal marcaron la impronta de la subdivisión del suelo que permaneció omnipresente y guió el desarrollo urbano del municipio en las décadas siguientes.

En este contexto, sobre las trazas del parcelario agrícola, se dio inicio a un crecimiento discontinuo impulsado por la aprobación de numerosos loteos durante las décadas del cuarenta y del cincuenta. Entre estos primeros loteos, que tardarán décadas en consolidarse desde el punto de vista edilicio, pero cuyos trazados responden al parcelamiento original, encontramos: hacia el este: Lera, San Francisco; hacia el sur: El Frutillar, El Maitén, Islas Malvinas; hacia el sur-oeste: Arelauquen, Villa Lago Gutiérrez, Reina Mora, Entre Cerros; y hacia el oeste: Melipal, Los Maitenes, Los Retamos, Parque El Faldeo y Virgen Misionera. En 1958, con la llamada Ley Luelmo, se incorporaron al ejido municipal amplias porciones de tierras del Parque Nacional, convirtiendo a la ciudad en uno de los municipios más extensos del país (22.000 ha, lo que significa un 90% del ejido actual). Podríamos decir que para 1960 ya estaba definida en gran medida la "mancha" actual de ocupación del suelo.

En las décadas del sesenta y del setenta la población se triplica (pasando de 16.000 a más de 48.000 habitantes) y se duplica la afluencia de turistas, acompañada por la aparición de asentamientos populares y la ocupación de los barrios del oeste, entre el Km 8 y el centro.

Estos últimos surgen con la lógica de un mercado que apuntaba a la vivienda unifamiliar, con terreno propio, en contacto con los atributos naturales del área; es decir, a un modelo de baja densidad y un alto consumo de suelo. Así, el crecimiento urbano discontinuo, acentuado por las barreras topográficas, resulta una variante en la configuración histórica de Bariloche hasta la actualidad.

Dentro de los procesos de autoproducción del hábitat en la ciudad hicimos una periodización entre aquellos más antiguos, previos al año 2000, y los más recientes, posteriores a ese año. El primer período está marcado por un gran dinamismo demográfico de la ciudad en el marco del auge de la actividad turística. El segundo período, posterior a la crisis que azotó al sector en la década de 1990 y a la crisis en zonas rurales aledañas como la Línea Sur, planteó la migración de población que no lograba insertarse cabalmente en términos laborales, aumentando las condiciones de precariedad. A esto se suma que el desfasaje entre los ingresos de la población y los precios inmobiliarios fue muy profundo, en especial después de la devaluación de 2002, con lo cual hoy es prácticamente imposible para gran parte de la población acceder a un lote a través del mercado inmobiliario formal.

De todas formas, la informalidad no puede ser acotada en Bariloche ni a los procesos de acceso al suelo, ni a las edificaciones autoproducidas ni a los sectores populares, ya que es una pauta de comportamiento muy extendida que nos permite hablar de una informalidad generalizada, que comprende todas las dimensiones del entorno urbano. Asimismo, no puede dejarse de lado la informalidad generalizada vinculada a las construcciones que se asientan sobre dicho suelo. Y, por último, no puede pensarse de ninguna manera como una problemática exclusiva de los sectores populares, pese a que en este trabajo nos hayamos concentrado en dicha población.

En otros trabajos (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014; Paolinelli, Guevara, Oglietti y Nussbaum, 2017) planteábamos en referencia a la informalidad dominial que el centro del problema tiene que ver con la concepción patrimonialista que nutre nuestro ordenamiento jurídico, que interpreta al derecho de propiedad como un derecho inviolable y perpetuo, sin importar la conducta del titular del dominio. Pero esta concepción desconoce de manera flagrante la renuncia o el descuido por parte de muchos propietarios con respeto a su propiedad urbana, lo que genera múltiples inconvenientes de tipo urbanístico, económico y social. Esto configura un acto de abandono por parte del propietario que debe ser tomado como causal de extinción de dominio, para permitir la recuperación de estos terrenos abandonados para el patrimonio del Estado. Se afirma en este trabajo que dicho cambio de paradigma podría ser una buena herramienta para comenzar a solucionar los problemas extendidos de informalidad en relación con el suelo urbano.

Este criterio y no otro está en la base de la utilización de la prescripción administrativa, establecida por la Ley 24320 en la provincia de Buenos Aires para la regularización de asentamientos informales (Scattolini, 2011). Para ello,

se procedió a disponer la cesión de los derechos posesorios de los ocupantes en favor del Estado, que posteriormente inscribe los inmuebles y los vuelve a transferir hacia sus ocupantes.

Tanto la extinción del dominio por abandono como la prescripción administrativa son instrumentos que no están originalmente pensados para la regularización de la tenencia en barrios populares de origen informal. Sin embargo, la falta de instrumentos adecuados para esta regularización, que fijan plazos demasiado largos y costos superiores a los que puede afrontar en general un hogar de ingresos bajos, hacen que las alternativas disponibles no sean aplicables en la mayoría de los casos y los procesos de regularización terminen naufragando.

Pero existen otras formas de solución de esta problemática que se han intentado en países de la región. En Brasil, por ejemplo, se creó una figura para tratar de resolver este tipo de situaciones que es denominada usucapión especial urbana. Este instrumento establecido en la Constitución de 1988, fue incorporado en la Ley 10257, conocida como "Estatuto de la Ciudad", promulgada en 2001.

Además de pautas de acceso, uso y apropiación del suelo y de los recursos más en general, que pueden tener que ver con cuestiones regionales y culturales (por ejemplo, la fantasía sobre una disponibilidad casi ilimitada de tierras en la inmensidad de la Patagonia), esta informalidad generalizada está estrechamente relacionada con la falta de poder de policía y de fiscalización que tiene la municipalidad de Bariloche. Podría afirmarse que el municipio tiene una incapacidad estructural para hacerse cargo de manera eficiente de un territorio tan extenso como el ejido municipal de la ciudad. A esto hay que sumarle además, claras decisiones y/u omisiones de tipo político, como puede ser la tolerancia en algunas coyunturas a las tomas de tierra o la tolerancia hacia la apropiación indebida de espacios públicos. A continuación nos ocupamos de cada uno de estos componentes:

a. Informalidad del suelo

Cuando decimos informalidad generalizada nos estamos refiriendo a una pauta extendida de comportamiento que ha determinado que la aplicación de las normas de planeamiento urbano, referidas a usos, densidades, dotación de servicios e infraestructura, restricciones, etcétera, se aplican en San Carlos de Bariloche de una manera muy sesgada, con una importante proporción del *stock* de suelo urbano incumpliendo dicha normativa.

Los tempranos loteos de las décadas de 1930 a 1970 proyectaron una cuadrícula urbana sin atender a las particularidades topográficas de la localidad. El tipo de comercialización y el alto componente especulativo hizo que mucha de esta tierra quedara vacante y no fuera desarrollada por los propietarios adquirientes, o directamente abandonada. En otros casos, gran parte de estos loteos se realizó con anterioridad a la extensión de normas y regulaciones de carácter conservacionista, referido a los bosques y el entorno natural.

De la misma manera, esta informalidad no se termina en la primera generación de adquirientes de la tierra. Allí donde los títulos quedaron imperfectos o aunque este no fuera el caso, existe una gran cantidad de cesiones, ventas y subdivisiones que están realizadas por fuera de cualquier normativa. Solo hace falta conocer los casos de barrios como Villa Lago Gutiérrez o Barrio Parque Lago Moreno, que nada tienen que ver con un asentamiento informal popular para dar cuenta de esta realidad. O casos como el de Pilar I, donde tampoco se trata de una ocupación, sino que es algo similar a lo que en otros países denominan "loteos clandestinos" o "loteos piratas" y que no es tan frecuente en la literatura sobre las ciudades de Argentina. Obviamente, la circulación informal de lotes también existe en asentamientos informales, más parecido a lo que habitualmente la literatura denomina "mercado informal" (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2012).

b. Informalidad de las construcciones

La informalidad generalizada no se agota en la tenencia o la localización de los asentamientos. También alcanza de manera muy extensiva a las construcciones. Esta situación trae innumerables trastornos. Si bien las tasas municipales tienen una penalidad y son más caras para los terrenos baldíos, esta penalidad es económicamente insignificante, por lo que no alcanza a ser un incentivo para esta regularización.

Esta informalidad en las construcciones o su no registro, el primer problema que trae a la administración local es no contar con datos ciertos sobre el nivel de ocupación de los sectores, es un escollo para la planificación de los servicios que debe prestar, como de las infraestructura y demás aspectos de la planificación urbana.

A su vez, cuando se registran construcciones no declaradas o fuera de norma, lo que se aplica es la de sanción y pago de multas. En estos casos se intima al propietario registral y no al que habitante o poseedor. Al mismo tiempo, la municipalidad no contempla la autorización de obras nuevas a aquellas personas

que no cuentan con el título de dominio, razón por la cual es aún mayor el número de viviendas no registradas. Esto implica una confusión por parte de la municipalidad, que pareciera arrogarse el poder de policía sobre el dominio en tierra privada, lo que es un error jurídico grave y responde a un prejuicio contra los ocupantes de hecho.

Recientemente, atendiendo a esta situación, la municipalidad de Bariloche realizó una moratoria de construcciones sin declarar para tratar de normalizar el padrón de construcciones y como una forma adicional de recaudación. Para ello, la Ordenanza 2494-CM-2013 aprobó un régimen especial y excepcional de empadronamiento para edificaciones sin licencia para construir. En sus considerandos, la norma daba cuenta del alto porcentaje de edificaciones no registradas existente en la ciudad, aunque parecía acotarlo a un problema de sectores socioeconómicos vulnerables y no, como es el caso, un fenómeno extendido en muchos barrios de sectores medios y altos que realizan modificaciones o ampliaciones de sus edificaciones sin la correspondiente autorización.

Si bien es cierto que la ordenanza permitió el empadronamiento de una cantidad importante de obras sin regularizar, se pueden observar dos grandes inconvenientes: la misma norma exige la presentación del título de dominio para realizar la presentación, por lo cual se perdió la oportunidad de registrar la totalidad de las viviendas y así contar con información fehaciente y dimensionar la cantidad de viviendas en esta condición. Otro aspecto no previsto fue el acompañamiento del Estado (ya sea en gestiones con los colegios profesionales o con el aporte de técnicos municipales) para con aquellas familias que no cuentan con recursos económicos para solventar los honorarios del profesional para la confección de los planos. De esta manera, la norma no logra cumplir el objetivo de empadronar la totalidad de las viviendas del ejido.

c. Informalidad como una problemática de todos los sectores sociales

Para cerrar, es necesario dejar asentado que la informalidad generalizada no es un problema que pueda ser acotado a los sectores sociales de menores ingresos. Sin negar que sea una problemática muy presente en dichos sectores, solo hace falta recorrer un poco el ejido municipal para ver hoteles, hosterías, restaurantes que no respetan las líneas municipales y por ello la distancia a las avenidas principales; emprendimientos turísticos de todo tipo y residencias que privatizan indebidamente los accesos a las costas de lago; entre muchos otros ejemplos de esta informalidad. Nuevamente, esto solo es posible ante la connivencia e incapacidad de fiscalización de un municipio que no tiene control acabado

sobre su territorio, y la desfavorable correlación de fuerzas que presenta contra intereses económicos-corporativos que operan en el ámbito local.

Bibliografía

Abramo, Pedro (2009). "Introducción". En Abramo, Pedro (coord). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas ciudades brasileiras.* Porto Alegre: Coelcao Habitare/Finep.

Abaleron, Carlos Alberto (2001). "The Pros and Cons of Peri-Urban Management in a Tourist City". *DPU International Conference: Rural-Urban Encounters: Managing the Environment of the Peri-Urban Interface*, Londres, 9 y 10 de noviembre.

—— (2007). *Documento de la base territorial de San Carlos de Bariloche*. Bariloche: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Andersen, María Agueda (2010). "Análisis del Perfil Municipal su Posible Ampliación o Replanteo. Caso San Carlos de Bariloche". Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional de Cuyo.

Avila, Paulo (2013). "Regularización de la tenencia del suelo urbano en Brasil: Avances recientes y desafíos". *Journal de Ciencias Sociales*, año 1, nº 1, diciembre, pp. 89-109.

Benseny, Graciela (2011a). "La zona costera como escenario turístico. Transformaciones territoriales en la Costa Atlántica bonaerense. Villa Gesell (Argentina)". Tesis de doctorado en Geografía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

—— (2011b). "La valorización turística de la costa Atlántica bonaerense. El surgimiento de Villa Gesell (Argentina)". *Encuentro Internacional de Turismo*, 21-23 de septiembre, Mar del Plata.

Bertoncelo, Rodolfo (2006). "Turismo, territorio y sociedad. El 'mapa turístico de la Argentina'". En Geraiges de Lemos, Amalia; Arroyo, Mónica y Silveira, María Laura (2006). *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: clacso.

Caram, Mariana y Pérez, Soledad (2004). "Entre la ocupación ilegal y la seguridad. Tensiones en la construcción de la identidad barrial". *Mundo Urbano*, nº 22.

Clichevsky, Nora (2003). "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina". *Medio Ambiente y Desarrollo*, nº 75.

De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: Editorial El Barranco.

De Souza, Flavio y Zetter, Roger (2004). "Urban Land Tenure in Brazil: from Centralized State Intervention to Market Processes of Housing Land Delivery", pp. 163-184. En Hamza, Mohamed y Zetter, Roger (eds). *Market Economy and Urban Change: Impacts in the Developing World*. Londres: Earthscan.

Di Virgilio, María Mercedes (2012). "Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires". *Revista SAAP*, vol. 6, nº 1.

Di Virgilio, María Mercedes; Arqueros, Soledad y Guevara, Tomás (2011). "Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983-2011)". *Urban*, nº 4, septiembre, pp. 43-60.

Ferman, Laura (2009). "El proceso de regularización dominial del barrio Villa Llanquihue, como experiencia de práctica comunitaria en la resolución del Hábitat". Tesis de Licenciatura en Servicio Social, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires.

Guevara, Tomás (2016). "¿Y el título para cuándo? El proceso de regularización del barrio Virgen Misionera". *Cadernos Metrópole*, vol. 18, nº 35, abril, pp. 116-144.

Guevara, Tomás y Núñez, Paula (2015). "La ciudad en disputa. Economía y territorio en San Carlos de Bariloche". *Diálogo Andino*, nº 45, diciembre, pp. 153-167.

Hardoy, Jorge (dir.) (1964). "Plan físico para San Carlos de Bariloche". Manuscrito inédito.

Herzer, Hilda y Gil y De Anso, Laura (2012). Introducción. En Herzer, Hilda (ed.). *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Matossian, Brenda (2010). "Expansión urbana y migración. El caso de los migrantes chilenos en San Carlos de Bariloche como actores destacados en la conformación de barrios populares". *Scripta Nova*, vol. XIV, pp. 1-24.

Méndez, Laura (2010). *Estado, frontera y turismo. Historia de San Carlos de Bariloche*. Buenos Aires: Prometeo.

Monasterio, Hugo (2006). "Medición de la economía formal de San Carlos de Bariloche. Estimación del PBI 2006". Universidad FASTA, inédito.

Núñez, Paula (2003). "Un municipio alejado, una actividad tangencial y los efectos de un profundo cambio institucional. San Carlos de Bariloche, 1950-1970". Tesis de Licenciatura inédita, Licenciatura en Historia, Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

—— (2008). "Historia del presente en Pilar 1". En Núñez, Paula y Fuentes, Ricardo (comps.) *Robles – Pilar 1: Identidad y lucha por la tierra en San Carlos de Bariloche*. Bariloche: Núcleo Patagónico.

Núñez, Paula y Barelli, Ana (2013). "Marcas urbanas y sentidos sociales en disputa. Bariloche (1966-1983)". *HISTOReLo. Revista de Historia Regional y Local,* vol. 5, nº 10, pp. 164-196.

Núñez, Paula y Guevara, Tomás (2015). "La frontera argentino-chilena y la integración social. San Carlos de Bariloche, 1996-1983". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, nº 28, pp. 137-162.

Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano.* Buenos Aires. CEDES/ Hvmanitas.

Paolinellli, Jorge; Guevara, Tomás y Oglietti, Guillermo (2014). *Impuesto a los bienes urbanos ociosos. Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*. San Carlos de Bariloche: Universidad Nacional de Río Negro.

Paolinelli, Jorge; Guevara, Tomás; Oglietti, Guillermo y Nussbaum, Alejandro

(2017). *Lotes sin dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano*. Viedma: Editorial Universidad Nacional de Río Negro.

Pérez, Soledad (2004). "Identidades urbanas y relocalización de la pobreza". *Intersecciones en Antropología*, nº 5, pp. 177-186.

Sánchez, Darío; Sassone, Susana y Matossian, Brenda (2007). "Barrios y áreas sociales de San Carlos de Bariloche: Análisis geográfico de una ciudad fragmentada". *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba, 31 de octubre-2 de noviembre.

Scatolini, Juan Luciano (2011). "La prescripción administrativa: hacia la función social de la propiedad". *RAP Digital*, nº100-102.

Suárez, Odilia (1977). *Plan de ordenamiento urbano San Carlos de Bariloche*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Río Negro y Municipalidad de Bariloche.

Topalov, Christian (1982). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

Ward, Peter; Jiménez Huerta, Edith; Grajeda, Erika y Ubaldo Velázquez, Claudia (2011). "Self-Help Housing Policies for Second Generation Inheritance and Succession of 'The House that Mum & Dad Built'". *Hábitat International*, nº 35, pp. 467-485.

Capítulo 2
Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015)

María Cristina Cravino

Introducción

Los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aries han sido estudiados desde hace más de cinco décadas por las Ciencias Sociales, que desde diferentes perspectivas teóricas dan cuenta de procesos geográficos, sociales, políticos y culturales. Se encuentra más estudiada la ciudad capital y algo menos el Conurbano bonaerense; restan aún indagaciones que profundicen sobre los procesos históricos desde sus orígenes. Este capítulo busca presentar una mirada sobre lo que está ocurriendo internamente en los barrios de ocupación de la región, así como la relevancia estadística en relación con su crecimiento demográfico. Significa abordar aspectos que serán expuestos de modo sintético para poder llegar a exponer un panorama global, abriendo preguntas a futuro y alertando sobre problemas que deben ser atendidos por las políticas públicas.

El aglomerado urbano que se denomina Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), está compuesto por 24 municipios (Conurbano Bonaerense –CB–) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), capital de la república, la que se encuentra en el centro geográfico de la región. Este alberga, según el Censo

Nacional de Población y Vivienda de 2010, a 12.896.866 personas, conteniendo la CABA a 2.980.151 y el CB a 9.916.715. Desde el punto de vista político-administrativo, la ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un estatus similar al de una provincia, mientras que los municipios del Conurbano bonaerense pertenecen a la provincia de Buenos Aires, que cuenta con 134 municipios urbanos y rurales. No existe aún una autoridad metropolitana.

Los asentamientos populares o "informales" en el AMBA se expresan básicamente en dos formas que condensan tanto aspectos físico-urbanos como procesos sociales distintos:[1] las villas, que se encuentran ubicadas en el área central, es decir, la CABA y principalmente en su primera conurbación. Los llamados "asentamientos"[2] o "tomas de tierra" se encuentran ubicados más hacia la periferia, en zonas de menor densidad poblacional. Las primeras tienen larga data, desde comienzos del siglo XX, y su configuración urbana se caracteriza por calles irregulares y pasillos angostos, mientras que los segundos surgieron a partir de 1980 en respuesta a las nuevas condiciones de acceso a la ciudad (más restrictivas) e imitaron las urbanizaciones de loteo en cuanto a dimensiones de los lotes y a la cuadrícula urbana. Algunos hicieron reservas de espacios verdes y para equipamiento comunitario, educativos y de salud. Esta trama urbana, similar a la producida por los loteos ofrecidos por el mercado (también denominada "formal" porque corresponde a la normativa vigente), desde el punto de vista de los pobladores, permitiría la integración con el resto de la ciudad, ya que podría no ser identificada como una "villa" y, por lo tanto, escapar a las estigmatizaciones de las que son objeto los habitantes de estas últimas. Sin embargo, este proceso en la mayoría de los casos no sucedió y fueron objeto de categorizaciones discriminatorias por parte de los habitantes del resto de la ciudad y de los medios de comunicación (Cravino, 2006).

En primer lugar, presentaremos un panorama del alcance del fenómeno en el área metropolitana y su evolución cuantitativa, debatiendo sobre los modos de su registro y las lecturas erróneas acerca de su crecimiento. En segundo lugar, nos interesa marcar el lugar que ocupan en la ciudad metropolitana de Buenos Aires y su significado simbólico. A continuación, analizaremos sintéticamente algunas de las transformaciones cualitativas de las últimas décadas. El énfasis está puesto en señalar ciertas generalidades, focalizando aspectos que tienen que ver con las condiciones de vida, tanto sociales como urbanas, y otros vinculados

[1] Para más detalles, ver Cravino (2006).

[2] Utilizaremos la palabra "asentamiento" sin el adjetivo "popular" para referimos a esta tipología particular.

a las políticas sociourbanas. Dejaremos de lado, en este caso, los cambios en las formas organizativas, procesos migratorios, prácticas políticas y religiosas, entre otros, que merecen futuras investigaciones. Por último, presentaremos algunas conclusiones preliminares.

Evolución cuantitativa

Es muy difícil establecer una secuencia cuantitativa del fenómeno por dos razones: por un lado, es un fenómeno de difícil registro, ya que una parte de los vecinos de estos barrios busca pasar desapercibida a la mirada de los habitantes cercanos y también del Estado. Por otro lado, por las variaciones en la forma de registrarlo y algunas deficiencias de los relevamientos (que tuvieron fines y alcances diferentes). Ya en otros trabajos hicimos referencia a estos problemas al momento de cuantificar el fenómeno (Cravino, 2008b), situación que aún persiste. También es una deuda la unificación de criterios en cuanto a términos y variables a considerar, tanto en el ámbito académico como de los organismos estatales de estadística, a fin de poder generar estudios comparativos sincrónicos, diacrónicos y espaciales. A su vez, siempre hay casos que escapan a las tipologías señaladas en la introducción, lo que genera repensar las tipologías. Por otra parte, los datos numéricos sobre estos barrios son objeto de debate público y político, en particular el análisis de su crecimiento. Esto obliga, todavía más, a ser cuidadosos en su elaboración y presentación.

Existen diferentes fuentes de datos cuantitativos, cada una con sus alcances y limitaciones: en primer lugar, los censos nacionales de Población, Hogares y Viviendas que desarrolla el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) cada 10 años, que no diferencia villas y asentamientos, utilizando el primer término para ambos y que tiende al subregistro, como podremos mostrarlo seguidamente, y además careciendo de datos con relación al año 2010 para el Conurbano bonaerense. A su vez, existen censos vinculados a políticas públicas locales (o en la CABA también a elecciones de representantes barriales), estudios académicos (entre ellos, INFOHABITAT de la UNGS y el Observatorio de la deuda social de la UCA) y los de ONG como TECHO, aunque esta última está buscando registrar un fenómeno más amplio que ocupaciones de suelo. A esto se suma un relevamiento provincial reciente (Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios de la Provincia de Buenos Aires –REVYAPBA–), que creemos puede ser una fuente relativamente confiable en el futuro y dar una perspectiva diacrónica del fenómeno.

Como se indicó, no se pudo acceder a los datos del Censo Nacional de Población 2010, con excepción de la CABA. No obstante, se ha contado con lo relevado en el marco del Registro Público de Villas y Asentamientos de la Provincia de Buenos Aries con datos del año 2015, del que hemos colaborado para su conformación.[3]

Un estudio realizado desde la UNGS en 2005/2006 llegó al número de 819 asentamientos populares en el AMBA (Cravino, 2008a), de los cuales 23 correspondían a la CABA y 796 al Conurbano bonaerense. Se estimaba un piso mínimo de 1.200.000 habitantes.

Por su parte, el relevamiento del año 2015 arrojaba 978 barrios en el Conurbano bonaerense. En paralelo, en la CABA, al año 2015, en cuanto a asentamientos populares se consignan de acuerdo con los documentos consultados de la Dirección de Estadísticas y Censos: en algunos casos, 38, en otros, 37 (de los cuales 14 eran villas, más 2 núcleos habitacionales transitorios –NHT– y 21 asentamientos) y en algunos 42.[4] Esto incluye nuevas pequeñas villas. También registran "asentamientos", que en el caso de la Capital Federal se traduciría en villas de más reciente conformación (menos de dos décadas) (Rodríguez, 2012). Tomaremos el dato de 42, porque sería el más exhaustivo y el último publicado. Es decir, que si adoptamos estas cuatro fuentes, el crecimiento de casos fue de 22,8% en el CB y 82,6% en la CABA. Dadas las limitaciones de los datos, no podemos hacer el mismo ejercicio en cuanto a los habitantes. Esto sin duda marca dos ritmos de crecimiento distintos para las dos zonas del AMBA.

En suma, se ubican 1020 asentamientos populares para el AMBA (ver tabla 2). Si tomamos los datos población del año 2010 de la CABA (163.587) más un cálculo estimativo que adopta como hipótesis 4 personas por hogar en el CB (1.312.224), arrojaría 1.475.811 habitantes en asentamientos para el AMBA, con la importante aclaración de que se están tomando datos de dos períodos distintos. Eso significa más del 10% de la población de la región, lo que permite afirmar que existe al mínimo un millón y medio de personas viviendo en asentamientos populares en el AMBA.

Esta evolución se explica por dos fenómenos paralelos: la densificación y la extensión.

---

[3] El equipo INFOHABITAT estuvo a cargo de la consultoría que desarrolló la estructura y primera carga de la base de datos de este registro.

[4] Pueden consultarse en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=45322; http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/anuario_estadistico_2014.pdf, y www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/05/ir_2015_856.pdf

a) *la densificación* de los barrios, que es más acelerada en el distrito capitalino y los asentamientos populares del primer cordón del conurbano, pero también se encuentra presente en los alejados del centro del AMBA (se ampliará *infra*).

b) La *extensión en casos y en superficie*: cada año se conforman nuevos asentamientos, en particular en el segundo cordón del CB, aun cuando es notable el número de casos de desalojos de las ocupaciones al poco tiempo de instaladas. Esta situación conflictiva no parece frenar del todo el nacimiento de nuevos barrios, lo que implica sumar más hectáreas de autourbanizaciones.

En el caso de la CABA, el crecimiento poblacional en asentamientos populares entre el año 2001 y 2010 (ver tabla 1), vía densificación mayoritariamente, es muy relevante. De acuerdo con los censos nacionales de población y vivienda se pasó de albergar a 107.422 a 163.587 personas en dichos años, es decir un 52,3% más en menos de 10 años. No obstante, puede considerarse que en la última fecha existe un mayor subregistro que en el año 2001 a raíz de que aumentó notoriamente el porcentaje de inquilinos, los que no suelen estar declarados en los censos en la misma proporción que los posesores, a los que se los llama comúnmente "propietarios". No existe una certeza sobre porcentaje de locadores, pero podemos estimar que se pasó de un 10-15% a mediados de los 2000 a alrededor de un 50% en la actualidad (2016).

En el CB, como se indicó, no se cuenta con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, pero se puede recurrir al Registro Público de asentamientos y villas de la provincia de Buenos Aires, que toma los datos con base en fuentes municipales (y complementariamente otras fuentes previas) del año 2015, con una metodología similar a la utilizada en el año 2006 por el Equipo de investigación INFOHABITAT de la UNGS, ya que este fue el que estuvo a cargo de diseñarlo. En ese caso se pasó de una cifra aproximada de 936.855 habitantes para 2005/2006 a 1.312.224 en el año 2015, es decir, un 71,3% más. Repetimos que se trata de un ejercicio de aproximación, por todo lo explicado anteriormente; sin duda, el último registro fue mucho más exhaustivo y preciso que el 2005/2006.

Presentamos en dos cuadros separados los datos provenientes de censos nacionales de población y vivienda, de lo que corresponden otras fuentes, a fin de evitar cierta confusión en una lectura evolutiva de datos.

Tabla 1. Habitantes en villas y asentamientos en el AMBA entre 1981 y 2001

Distrito	Población 1981		Población 1991		Población 2001	
	Total	VyA	Total	VyA	Total	VyA
Ciudad de Buenos Aires	2.922.829	37.010	2.965.403	52.608	2.776.138	107.805
Almirante Brown	331.913	1.916	450.698	13.885	515.556	36.524
Avellaneda	334.145	23.796	344.991	33.480	328.980	39.178
Berazategui	201.862	2.940	244.929	6.897	287.913	6.639
Esteban Echeverría [1]	188.923	3.006	275.793	4.484	243.974	4.696
Ezeiza [1]					118.807	18.331
General San Martín	365.625	26.070	406.809	45.843	403.107	73.289
Hurlingham [2]	598.420	7.899	643.553	9.022	172.245	5.903
Morón [2]					309.380	5.704
Ituzaingó [2]					158.121	4.409
José C. Paz [3]	502.926	15.902	652.969	19.028	230.208	8.963
Malvinas Argentinas [3]					290.691	13.255
San Miguel [3]					253.086	21.937
La Matanza	949.566	36.238	1.121.298	22.655	1.255.288	69.157
Lanús	466.960	45.209	468.561	62.589	453.082	49.000
Lomas de Zamora	510.130	28.198	574.330	40.972	591.345	92.597
Merlo	292.587	4743	390.858	3.244	469.985	1.751
Moreno	194.440	2.690	287.715	2.275	380.503	368
Quilmes	446.587	35.727	511.234	65.368	518.788	45.991
San Fernando	133.624	8.206	144.763	14.528	151.131	9.341
San Isidro	289.170	15.742	299.023	17.761	291.505	20.421
Tres de Febrero	345.424	10.874	349.376	12.316	336.467	28.859
Tigre	206.349	9.131	257.922	18.804	301.223	25.747
Vicente López	291.072	10.550	289.505	9.016	274.082	12.721
Florencio Varela	173.452	2.083	254.997	8.312	348.970	Sin datos
Conurbano Bonaerense	6.823.175	290.920	7.969.324	410.479	8.684.437	594.781
AMBA	9.746.004	327.930	10.934.727	463.087	11.460.575	702.586

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos de población y vivienda 1991 y 2001 del Instituto de estadística de la Provincia de Buenos Aires. Para el año 1981, los datos de villas corresponden al Censo socioeconómico de Villas de Emergencia de la Provincia de Buenos Aires, mientras que el dato total de población corresponde al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1980.

Nota: 1: Esteban Echeverría hasta 1995 constituían un solo municipio con nombre Esteban Echeverría; 2: Morón, Ituzaingó y Hurlingham constituían hasta 1995 un solo municipio que tenía por nombre Morón; 3: José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel constituían hasta 1995 un solo municipio que tenía por nombre General Sarmiento.

Referencia VyA: villas y asentamientos.

Tabla 2. Asentamientos populares del AMBA entre los años 2006 y 2015

Distrito	2005-2006		2015	
	Población total	Población en V y A	Población total 2010	Población en A y V
Ciudad de Buenos Aires	s/d	129.029***	2.890.151	163.587 (2010)
Almirante Brown	555.589	51.749	555.731	66.332
Avellaneda	342.859	46.059	340.985	50.120
Berazategui	311.288	9.312	320.224	8.316
Esteban Echeverría[1]	264.072	5.340	298.814	69.904
Ezeiza[1]	136.124	59.571	160.219	2.420
Florencio Varela	390.163	27.134	423.992	52.848
General San Martín	421.419	81.109	422.830	78.196
Hurlingham[2]	176.144	9.373	178.505	5.928
Morón[2]	328.301	19.636	319.954	5.572
Ituzaingó[2]	165.569	4.582	168.419	3.812
José C. Paz [3]	250.941	22.857	269.094	37.044
Malvinas Argentinas[3]	315.675	12.896	321.833	16.452
San Miguel[3]	273.255	24.457	281.120	47.676
La Matanza	1.338.386	139.871	1.772.130	213.016
Lanús	463.564	68.344	453.500	86.252
Lomas de Zamora	616.921	74.471	613.192	204.152
Merlo	512.875	11.157	524.207	35.340
Moreno	426.065	15.647	462.242	57.932
Quilmes	541.972	120.097	580.828	167.596
San Fernando	160.069	13.906	163.462	14.808
San Isidro	306.695	42.783	291.608	25.444
Tres de Febrero	345.880	14.608	343.774	7028
Tigre	328.760	51.641	380.709	44.512
Vicente López	285.121	10.255	270.929	7324
Conurbano Bonaerense	9.257.707	936.855	9.910.282	1.312.224
AMBA	-	1.065.884	12.801364	1.475.811

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cravino, 2008 y Registro Público de Villas y Asentamientos de la Provincia de Buenos Aires (2015).

Como muestra de las dificultades de registro, si observamos los datos de INFOHABITAT levantados entre los años 2005 y 2006 y los del REVYAPBA recabados

en el año 2015 (ver tabla 2), encontramos algunas inconsistencias y algunos interrogantes. Por ejemplo, si tomamos los datos de la primera fuente y la relacionamos con la segunda, en el caso del Municipio de Esteban Echeverría nos encontramos que entre el 2005 y 2006 no había casi relevados datos de población en asentamientos populares (5340), mientras en el 2015 se llega a 69.904 si proyectamos la cantidad de habitantes de acuerdo con los hogares registrados. Esto muestra mayor eficiencia en su relevamiento, además de algún crecimiento. En cambio, el Municipio de Ezeiza expresa el fenómeno contrario, se pasa de 49.571 a solo 2420 habitantes, ya que el gobierno local no fue colaborativo en sumar sus datos. Lo mismo puede decirse sobre los municipios de Lomas de Zamora y Merlo, siendo las cifras del registro público más certeros que aquellos obtenidos por INFOHABITAT. En otros distritos, la diferencia importante de las cifras puede deberse a un crecimiento de población en asentamientos populares vía nuevos casos y densificación de los existentes, tal como se observa en Florencio Varela, La Matanza o Lanús. Generan algunas dudas la baja en cantidad de San Martín, Hurlingham o Ituzaingó. Puede deberse, en parte, a la presencia de programas de urbanización. En cambio, es sabido que otros municipios han desplegados políticas de erradicación, como Vicente López, San Isidro o Tigre, aun cuando en paralelo han implementado programas de urbanización. Todas estas observaciones son señaladas para invitar a la prudencia en el análisis cuantitativo. Sin duda, hay mejores datos en la actualidad, pero vemos que no todos los distritos están dispuestos a aportarlos y esto genera problemas para analizar la evolución cuantitativa del CB en su totalidad, además de los casos señalados como dificultosos. De todos modos, encontramos en la década a comparar, 2005-2015, un aumento en la cantidad de asentamientos populares y un aumento en la cantidad de población, como se señaló en apartados anteriores.

Tabla 3. Villas y asentamientos según cantidad de barrios, superficie y hogares en los 24 partidos del Gran Buenos Aires (2015)

Partidos	Villas	Asentamientos	Otros*	Total Barrios	Hectáreas	Hogares
Almirante Brown	14	50	13	77	602	16.583
Avellaneda	24	7	12	43	299	12.530
Berazategui	5	11	1	17	57	2.079
Esteban Echeverría	8	22	8	38	492	17.476
Ezeiza **	0	2	2	4	54	605
Florencio Varela	8	55	3	66	515	13.212
General San Martín	31	9	15	55	272	19.549
Hurlingham	9	18	5	32	35	1.482
Ituzaingó	1	6	11	18	32	953
José C. Paz	0	37	3	40	387	9.261
La Matanza	36	61	18	115	1.702	53.254
Lanús	27	0	4	31	276	21.563
Lomas de Zamora	20	24	20	64	1.021	51.038
Malvinas Argentinas	21	26	2	49	77	4.113
Merlo	4	21	15	40	633	8.835
Moreno	3	50	8	61	834	14.483
Morón	6	1	8	15	24	1.443
Quilmes	18	35	12	65	896	41.899
San Fernando	14	4	3	21	63	3.702
San Isidro	11	2	3	16	59	6.361
San Miguel	3	8	7	18	247	11.919
Tigre	21	17	12	50	312	11.128
Tres de Febrero	14	0	3	17	19	1.757
Vicente López	19	4	3	26	14	2.831
Total	**317**	**470**	**191**	**978**	**8.922**	**328.056**

Fuente: elaboración propia según Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, Provincia de Buenos Aires. 2015.

Nota:* Otros: incluye casos de barrios históricos consolidados y/o regularizados, conjuntos habitacionales "tomados" u ocupados sin final de obra, loteos clandestinos y situaciones de informalidad dispersa. ** Municipio con subregistro por restricciones en el acceso a la información municipal.

Mapa 1. Villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. 2015



Fuente: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios de la Provincia de Buenos Aires (2015) y Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015).

Nota: 1- Comuna 1, 2- Comuna 2, 3- Comuna 3, 4- Comuna 4, 5- Comuna 5, 6- Comuna 6, 7- Comuna 7, 8- Comuna 8, 9- Comuna 9, 10- Comuna 10, 11- Comuna 11, 12- Comuna 12, 13- Comuna 13, 14- Comuna 14, 15- Comuna 15, 16- Almirante Brown, 17- Avellaneda, 18- Berazatégui, 19- Esteban Echeverría, 20- Ezeiza, 21- Florencio Varela, 22- San Martín, 23- Hurlingham, 24- Ituzaingó, 25- José C. Paz , 26- La Matanza, 27- Lanús, 28- Lomas de Zamora, 29- Malvinas Argentinas, 30- Merlo, 31- Moreno, 32- Morón, 33- Quilmes, 34- San Fernando, 35- San Isidro, 36- San Miguel, 37- Tigre, 38- Tres de Febrero, 39- Vicente López.

Como puede observarse en la tabla 3 y el mapa 1, la distribución de casos y población no es homogénea en el CB, ni tampoco en la CABA. En ambos casos se concentran en la zona sur, en particular, si tomamos los datos de población.

Los gobiernos de los distritos de la zona norte son menos tolerantes a las nuevas ocupaciones y en algunos casos es menor la cantidad de suelo vacante en desuso. En la CABA, solo se encuentran fuera de la zona sur la villa 31-31bis de Retiro, la Rodrigo Bueno, el Playón de Chacarita y la cercana Villa Fraga, además de unos pequeños asentamientos como La Carbonilla. En el CB ocupan casi 9000 ha (REVYAPBA) y en la CABA 263,8 ha (Censo 2010).

Tabla 4. Población residente en villas de emergencia, asentamientos, y núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Años 1962 – 2010

Villa o asentamiento	1962	1976	1980	1991	2001	2010
Total	**42.462**	**213.823**	**37.010**	**52.608**	**107.422**	**163.587**
1-11 -14	4.467	36.515	3.114	4.894	21.693	25.973
2	5.538	-	-	-	-	-
3	846	48.737	2.097	3.503	7.090	10.144
4	116	-	-	-	-	-
5	789	-	-	-	-	-
6	3.405	13.775	1.982	5.604	7.993	9.511
7	203	-	-	-	-	-
8	255	370	169	-	-	-
9	80	-	-	-	-	-
10	36	375	184	-	-	-
12	1.355	1.600	1.436	1.943	-	-
13-13bis	112	355	319	266	621	482
15	1.946	14.579	7.137	5.167	9.776	15.568
16	150	200	180	110	118	162
17	775	1.750	714	554	784	471
18	647	-	-	-	-	-
19	1.258	9.000	2.438	2.006	3343	4.010
20	4.322	21.305	4.144	7.460	16323	19.195
21-24	334	12.120	6.525	10.822	16108	29.782
22	68	-	-	-	-	-
23	43	-	-	-	-	-
25	768	-	-	-	-	-

Villa o asentamiento	1962	1976	1980	1991	2001	2010
Total	**42.462**	**213.823**	**37.010**	**52.608**	**107.422**	**163.587**
26	52	125	117	220	456	636
27	185	-	-	-	-	-
28	407	1.250	-	-	-	-
29	4.598	9.105	-	-	-	-
30	2.872	12.264	-	-	-	-
31-31 bis	6.731	24.324	796	5.668	12.204	26.492
32	37	75	67	-	-	-
33	67	120	108	-	-	-
35	-	75	-	-	-	-
36	-	180	157	-	-	-
37	-	75	67	-	-	-
38	-	75	67	-	-	-
39	-	105	108	-	-	-
40	-	95	-	-	-	-
42	-	81	72	-	-	-
43	-	153	153	-	-	-
NHT Av. del Trabajo	-	1.558	1.525	1.645	1.735	1.836
NHT Zavaleta	-	2.367	2.110	2.572	4.814	2.906
NHT O. Cruz	-	1.115	1.224	-		
Bº Calaza	-	-	-	174	-	-
Piletones	-	-	-	-	2328	5.218
Calacita	-	-	-	-	640	499
Reserva Ecológica	-	-	-	-	356	1.795
Saldías	-	-	-	-	-	482
Otros asentamientos						8.425

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (GCBA) sobre la base de datos censales. Disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=24206

Si nos concentramos en las dos últimas dos décadas y analizamos los datos de la CABA, además de las inconsistencias señaladas se observa un importante

proceso de densificación de las villas de mayor tamaño, tales como 1-11-14, 21-24, 15, 20 o 31, la desaparición de algunas y la conformación de otras. El cuadro presentado agrupa la población de las villas más recientes en "otros asentamientos", que es en realidad donde se producen las mayores transformaciones en casos: desalojos de algunos y aparición de nuevos barrios, que en cambio, el mapa consigna.

Este panorama nos obliga a ser cuidadosos frente a la falta de datos consistentes y comparativos, pero no quita que pueda verse cierto crecimiento de casos y población, en términos relativos, mayores que el crecimiento del resto de la ciudad metropolitana. Este crecimiento cuantitativo impacta sobre el cualitativo y viceversa.

Transformaciones en las condiciones sociourbanas de los asentamientos populares

Apartados anteriores mostraron cómo el fenómeno se fue extendiendo con altibajos en número de casos y habitantes desde sus orígenes, producto de las políticas estatales. Ahora deseamos centrarnos en las características cualitativas, que también fueron modificándose en las últimas décadas.

Desde sus orígenes hasta la actualidad, los asentamientos populares cambiaron en muchos sentidos. En primer lugar, en la significación sociourbana que tenían y tienen para sus habitantes. Si las villas hasta la década del setenta eran consideradas como un hábitat transitorio, es decir, como la "puerta de entrada a la ciudad" por parte de migrantes del interior del país (y luego también de países limítrofes); desde ese momento tendió a ser considerado como el lugar donde habitar la ciudad con cierta permanencia o definitivo. En la actualidad, las villas albergan a personas que nacieron allí y desean permanecer, otras en iguales condiciones que desean irse, otras lo viven como un lugar de paso, pero permanecen décadas o toda la vida, algunas van cambiando en diferentes formas de habitar y otros llegaron, pero quieren transformarlas en barrios en condiciones similares al resto de la ciudad. Los asentamientos o "tomas de tierra" del CB nacieron y nacen con la idea de ser barrios con títulos de propiedad en el futuro y todas las infraestructuras, ya sea con organización barrial en los inicios o conformada luego.

La mayoría de los barrios, con el esfuerzo de sus vecinos o las intervenciones estatales, o en menor medida por el trabajo de ONG, tendió a ir mejorando sus

condiciones. Sin embargo, pueden observarse tendencias contradictorias a esta gran afirmación. Así, en la CABA se deterioraron las condiciones de los servicios urbanos, fundamentalmente por los procesos de densificación. Estas tendencias negativas se pueden detectar, a su vez, en las condiciones de seguridad, y la estigmatización.

Desarrollaremos aquí algunas de las que consideramos más relevantes:

a) *Densificación*: en todos los barrios, ya sean villas o asentamientos, se produce un crecimiento de la población habitando en ellos. Esto va acompañado de la *precarización de los servicios públicos.*

b) *Inquilinización*: en la mayoría de los asentamientos se da una tendencia al crecimiento de la población en condición de alquiler, siendo mucho mayor el ritmo en las villas de la CABA y más lento en el conurbano bonaerense.

c) *Paradigmas contradictorios de intervención pública*: algunos barrios reciben programas de urbanización e integración urbana, otros sufren desalojos y otros políticas de desatención.

d) *Inseguridad*: no es homogéneo, pero *grosso modo* en un grupo importante barrios aumentó la violencia por diversas causas.

e) *Estigmatización*: asociado a modificaciones en la seguridad barrial, al tratamiento que hacen los medios de comunicación sobre estos barrios y a ciertos discursos gubernamentales discriminadores, cada vez tiene para los habitantes de los asentamientos populares mayores costos sociales el habitar este tipo de barrios.

A esto hay que agregarle una tendencia, que merece mayor análisis a futuro: la *mercantilización.* Esto no se vincula solo a la inquilinización, sino también a que acceder a un lote en asentamientos (tanto en la CABA como en el CB) mientras se conforma está cada vez más mediado por el pago. Es decir, las relaciones de solidaridad que primaban al momento del reparto de los lotes es cada vez menor (Cravino, 2006). Veamos con mayor profundidad estas transformaciones cualitativas.

Densificación y mayor precarización de los servicios públicos

El crecimiento sostenido de la informalidad urbana desde 1980[5] trae como consecuencias la densificación, sobre todo de las villas en áreas centrales, pero también con menor ritmo en las del CB y en especial en los asentamientos de la periferia. A su vez, esto implica una caída en la calidad de los ya precarios servicios públicos (electricidad, agua y cloaca en particular). En las villas la densificación se explica por vía de la inquilinización (que seguidamente desarrollaremos) y esto implica un empeoramiento de las condiciones habitaciones (por hacinamiento). En las villas los servicios tienen conexiones informales (Pírez, 2009) pensadas para una cantidad de personas que luego creció, lo que provoca constantes cortes de electricidad, mala calidad del agua y colapso de cloacas. En los asentamientos del Conurbano el servicio eléctrico es prestado por empresas privadas y cuentan con medidores y en algunos casos también tienen provisión de agua y cloaca por empresas privadas o públicas. En otros casos, el agua se obtiene por perforaciones y bomba (no siempre a una profundidad que garantice calidad) y en vez de cloaca se colocan pozos sépticos. En todas las tipologías, y tanto en la ciudad capital como en los municipios del CB, el gas que se utiliza es envasado (salvo alguna excepción), lo que significa un costo mayor en gasto de energía para calefaccionarse o cocinar.

Debido a la densificación se apeló a la construcción en altura (verticalización), que se explica en buena medida por el desarrollo de cuarto en alquiler o edificaciones llamadas inquilinatos (edificios enteros dedicados al alquiler por medio de cuartos con baño compartido), y las condiciones de ventilación o iluminación se vieron disminuidas. A esto hay que agregarle que a muchos de ellos se accede por medio de una escalera "caracol" externa, que provoca accidentes cotidianos por caídas. Esto es lo que nos lleva a afirmar acerca de la "tugurización temprana" de los barrios, fenómeno observado en las barriadas limeñas por parte de Gustavo Riofrío (1991).

El proceso de densificación tiene un ritmo más acelerado en la CABA que en el CB. Esto se explica porque en la ciudad capital de la Argentina prácticamente no se encuentra más suelo vacante para ocupar y, en cambio, en los municipios de la segunda corona del CB todavía pueden encontrarse predios vacíos abandonados donde es posible asentarse. No obstante, estas nuevas

[5] Con la excepción del período de la dictadura militar (1976-1983) cuando fueron erradicadas prácticamente todas las villas de la ciudad de Buenos Aires, donde vivían aproximadamente 200.000 personas.

ocupaciones conllevan situaciones de conflictividad mayores en las dos últimas décadas por dos razones: en primer lugar, existe una competencia por el suelo de la periferia. Muchas de estas fracciones son utilizadas por emprendimientos para clase media o media alta. Incluso desde la década de 1990 se comenzó a utilizar tecnología que permite modificar la cota de inundación a partir del movimiento de suelo. El ejemplo más relevante es el barrio polderizado llamado Nordelta (Pintos y Narodowski, 2008). Estas acciones implican que zonas de asentamientos informales que no se inundaban en los últimos años comiencen a hacerlo, como por ejemplo el Barrio Las Tunas, en el municipio de Tigre. En segundo lugar, las ocupaciones de suelo adquieren mayor visibilidad porque se encuentran dentro de la agenda pública como un problema de alta conflictividad y por el incremento del precio del suelo. De esta forma, actualmente existen respuestas más rápidas ante estos hechos, y algunos municipios implementan prácticas para evitar que se consoliden. Por ejemplo, el municipio de Merlo (por lo menos hasta 2016), apenas se intentaba ocupar un predio, enviaba topadoras y "fuerzas de choque" (personas que no eran miembros de las fuerzas policiales pero desplegaban violencia) o fuerzas de seguridad, que obligaban a las personas a abandonar el lugar. El municipio de Malvinas Argentinas (hasta diciembre 2015) alentaba a los vecinos a que denunciaran las ocupaciones apenas se produjeran para acudir al lugar y evitar que se conformara un barrio o se ocupara un lote vacío. Un caso paradigmático es el de San Isidro, que debido a que cuenta con ingresos municipales más altos que otros distritos, desde hace años busca expulsar a aquellos que viven en asentamientos, pero con el pago de compensaciones a modo de un subsidio. Esta política la desarrolla incluso en el barrio de La Cava, en proceso de integración urbana, construyendo casas en otros municipios para algunas personas que lo acepten, con mecanismos que no dejan de ser coercitivos (Cravino y González Carvajal, 2012).

En los asentamientos populares de la tipología "toma de tierra", donde los lotes cuentan con un tamaño que lo permite, lo que sucede es que se construyen nuevas viviendas dentro del predio. Por lo general, estas construcciones son de nuevas generaciones o parientes de quienes son los ocupantes originarios o los posteriores compradores del inmueble. En algunos casos se construyen cuartos o viviendas para alquilar. De este modo, ya en el año 2007 (Cravino, 2008) encontrábamos que uno de cada cuatro lotes en asentamientos albergaba a más de una vivienda. A esto hay que agregar que en algunos casos habitan una vivienda más de un hogar.

De este modo, junto al crecimiento de nuevas ocupaciones, se produce un proceso de densificación por medio de la construcción en altura y de la construcción de nuevas viviendas en un mismo lote.

Inquilinización

La inquilinización de las villas y los asentamientos es un aspecto central para entender las condiciones sociourbanas de estos barrios. Como se explicó en el anterior apartado, está asociado a la densificación-verticalización de los barrios en áreas centrales y ocupación más intensivas de los lotes en la periferia. Es un proceso que se inició como forma relevante a mediados de los años noventa y que nunca dejó de aumentar (Cravino, 2006). Es decir, cada vez es mayor el peso demográfico de aquellos que se encuentran en esa condición en relación con el total de habitantes de los asentamientos populares. De esta forma, desde hace 15 años aproximadamente, las posibilidades de vivir en un asentamiento ubicado cerca de una centralidad se vinculaban cada vez más a la condición de inquilino de un cuarto con baño compartido, donde viviría toda la familia, sin importar la cantidad de miembros. Suelen ser habitaciones de menos de 10 m^2, muchas sin ventilación y donde se cocina con una garrafa de gas dentro del monoambiente. En la ciudad de Buenos Aires, incluso se restringió el acceso al alquiler en los últimos años, en cuanto algunos "propietarios" locadores rechazan a las familias con hijos y prefieren parejas solas.[6]

[6] Debemos distinguir dos tipos de alquiler: algunos vecinos alquilan uno o dos cuartos de su vivienda como forma de obtener un ingreso. Se mueven por la lógica de la sobrevivencia, ya que no tienen trabajo o posibilidades. Los locadores son por lo general mujeres solas con chicos, ancianos, discapacitados, que tienen enfermedades crónicas o son desocupados de larga data. Por otro lado, se encuentran edificaciones donde pueden existir 20 o 30 cuartos con baños que se comparten. Estos edificios se suelen llamar inquilinatos. Sus dueños, por lo general, viven en la planta baja. Esta práctica no es bien ponderada por los vecinos, más bien, por el contrario, son vistos como personas que obtienen ingresos muy por arriba de la inmensa mayoría de los habitantes de las villas a costa de sus vecinos. Estos "propietarios" no permiten que un inquilino permanezca en el lugar por varios años, debido al miedo de que los inquilinos se sientan "dueños". A su vez, cuando un locatario no puede pagar, inmediatamente debe dejar la pieza, sin ningún tipo de contemplación de la necesidad de un alojamiento. Esto hace que los inquilinos vivan con el miedo de quedarse en cualquier momento sin casa: o porque el "dueño" decide no tenerlo más o porque no se tiene dinero para pagar el cuarto, y por lo tanto, la única situación posible es quedarse "en la calle". Se accede al alquiler por la información que circula de boca en boca en los barrios. Las redes sociales previas son centrales para la circulación de la información (Cravino, 2006).

En la CABA se da un proceso particular, que si no se generan formas de acceso al suelo urbano para los sectores populares es posible que se repita en el CB. Hasta hace poco tiempo (alrededor de mitad de la década del 2000) el alquiler era la "puerta de entrada" a la villa porque los inquilinos con el tiempo ahorraban suficiente dinero para comprar una vivienda en el barrio y cambiaban su condición de arrendatario a la de "propietario" (es decir, dueño de la construcción de la vivienda, pero no del suelo) (Cravino, 2006). Mientras tanto, la villa había pasado a ser una forma más o menos estable de vivir en la ciudad (aunque sin opciones de salida), ya que no hubo grandes desalojos en los barrios más grandes, con algunas excepciones (Villa 31 de Retiro y Rodrigo Bueno en la Reserva Ecológica). Sin embargo, podemos decir que este ciclo comienza a agotarse, ya que la proporción de inquilinos es tan grande que nunca encuentra la posibilidad de pasar a la condición de "propietario" (Cravino, 2014). En paralelo, los servicios de infraestructura urbana, construidos mayoritariamente por los mismos vecinos, desde ya hace varios años muestran signos de colapso: constante cortes de electricidad, cloacas desbordadas, agua escasa y de dudosa calidad, falta de iluminación y de servicios de recolección de residuos y menos aún servicios de seguridad suficientes. Responden a la idea de "tugurización temprana" citada en el apartado anterior. De acuerdo con una encuesta reciente realizada por el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2016: 16):

> Los inquilinos son en su mayoría jóvenes (entre 20 y 30 años), en buena medida con permanencia extendida en la villa, pero que al independizarse de la familia y/o formar su propio hogar deciden seguir viviendo allí alquilando un lugar. El 82.2% de la población inquilina relevada tiene por conformación de su hogar a una sola familia. Pero los niveles de cohabitación son elevados, siendo la comuna 4 donde se observa el mayor porcentaje de inquilinos (24%) con más de una familia por hogar, siguiéndole la comuna 8 (con el 19%) y la 1 (con el 10.6%), respectivamente.

En el caso de los asentamientos del CB, la densificación no siempre implicó inquilinización, ya que los lotes amplios, en su mayoría de 300 m^2, permitían que allí se ubicaran varias casas, que por lo general eran para segundas generaciones o parientes desplazados de otras formas de habitar la ciudad. No obstante, una parte de ese proceso también responde al similar de la CABA. Tiene mayor presencia también el alquiler de departamentos, es decir, viviendas de dos o tres ambientes, con baño y cocina propios, casi inexistentes en la ciudad capital.

Este mercado inmobiliario "informal", tanto el de alquiler como el secundario de vivienda, se da por dentro de la sociabilidad barrial de las villas y solo puede comprenderse por ella, ya que los que alquilan frecuentemente conocen a los "propietarios" y lo mismo sucede entre los compradores y vendedores (Cravino, 2006). Esta sociabilidad involucra la presencia de parientes o amigos entre los residentes de las villas. Por su parte, estas redes sociales implican, tal como lo han estudiado investigaciones clásicas de la antropología (Lomnitz, 1975), formas de contención social para préstamo de dinero o alimentos, cuidado de niños o ayuda en la construcción o arreglos en las viviendas, situación que encontramos hasta la actualidad (Cravino, 2006).

Esta fuerte presión en el alquiler, en particular desde aproximadamente 8 años atrás (cuando comienza a incrementarse el precio del arriendo en proporciones más altas que la inflación), y su imposibilidad de sostenerlo para miles de familias hace que se multipliquen las ocupaciones en los lugares intersticiales de las ciudades y de las villas inclusive. En todos los casos, la mayoría de los que ocupan son inquilinos que no pueden acceder a la compra de una vivienda en la villa o no pueden pagar el creciente aumento del costo del alquiler.[7]

Paradigmas contradictorios de intervención pública

El paradigma de intervención en los asentamientos informales fue cambiando a lo largo de los últimos 50 años. Luego de ser abordado solamente como una consecuencia de la pobreza, que debía ser resuelta por medio de la incorporación de los trabajadores precarios al mercado formal de empleo, a mediados de la década del cincuenta se pasó a construir en la agenda del Estado como un tema específico a abordar, adquiriendo entonces una problematización desde lo urbano, aunque muy vinculado a la construcción de un sujeto social que debía ser modificado. Esta forma de abordar la "cuestión social" era consensuada en América Latina en diferentes encuentros panamericanos de vivienda. Massida (s/f) hacía referencia a que cuando se realizó la Séptima Conferencia Panamericana en Montevideo se solicitó la celebración del Primer Congreso

[7] Así, hubo sucesivas ocupaciones en espacios contiguos a las villas 31 bis, 31 (Retiro), 1-11-14 (Bajo Flores), 21-24 (Barracas) y 20 (Lugano), 15 (Mataderos) y en otros espacios libres, particularmente en tierras ferroviarias, tal como sucedió en los barrios de Barracas, Palermo, Paternal, Chacarita, Caballito y otros. Con lo cual vemos que la ocupación del Parque Iberoamericano es una más en una serie sucesiva de ocupaciones, lo que la diferencia es su magnitud y salida y que se tratara de un parque aunque, como sostuvimos, por su estado la gente lo percibía como un espacio vacante más.

Panamericano de Vivienda Popular (PCPVP). Este último fue realizado en Buenos Aires en 1939 y allí se planteaba la necesidad de la intervención del Estado en el "tugurio" (habitación popular insalubre). Como en otros lugares del mundo, la vivienda popular era considerada el *locus* del vicio y la falta de moralidad de sus habitantes. Este debate técnico-académico continuó y en 1956 se presentaron las conclusiones del informe de la Comisión *ad hoc* para el Estudio de la Vivienda de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y se centraban en propuestas de estímulo a la iniciativa privada por medio de la industria de la prefabricación de viviendas para solucionar el problema. Cada país desarrolló experiencias distintas y en Argentina fueron variando en cada uno de los gobiernos que se sucedieron desde finales de la década del cincuenta.

Así, los procesos de erradicación entre finales de la década del cincuenta y hasta la dictadura militar que gobernó Argentina entre 1976 y 1983 fueron pensados por etapas, comenzando por un mecanismo de "adaptación" a la ciudad de los habitantes de las villas por medio de los núcleos habitacionales transitorios, desconociendo entonces el carácter de ciudad de estos barrios. Finalmente, estos proyectos de erradicación fueron llevados mayormente por medios violentos y de forma masiva en la ciudad de Buenos Aires (y en parte en su periferia) durante la última dictadura militar (Oszlak, 1991) y sin otorgar vivienda a cambio. Desde comienzos de la década de 1980 la población en asentamientos "informales" no hizo más que crecer. En el período posdictadura (1983-1989) el paradigma de la radicación fue introducido como concepción de las políticas a partir del consenso internacional establecido en la primera reunión de Naciones Unidas-Hábitat en Vancouver en 1976. Incluso, fue plasmado en normativas en la ciudad capital, pero sin que se llegaran a mecanismos de implementación relevantes. Dos hechos simbólicos se destacan en el gobierno de Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical): a) el inicio de la regularización dominial de los primeros asentamientos surgidos en el 1981 en la zona sur del CB; b) programas de provisión de servicios públicos, como el Pro-agua, el que comenzó a abastecer a algunas villas o asentamientos del AMBA.

La década de 1990 fue más contradictoria, mientras se privatizaban todos los servicios urbanos y comenzaba una intervención en megaproyectos público-privados en el AMBA, al mismo tiempo que se vio el auge de las urbanizaciones cerradas en la periferia del CB, comenzaron los primeros programas efectivos en cuanto a intervención en asentamientos informales tendientes a su radicación. El programa de radicación de villas de la ciudad de Buenos Aires buscaba mejorar sobre todo la accesibilidad vial, la construcción de equipamiento urbano y centros de salud y escuelas y se construían viviendas para los relocalizados.

La Comisión Nacional de Tierras Fiscales (llamada comúnmente Programa Arraigo) a nivel nacional, comenzó a intervenir en los asentamientos ubicados en tierras fiscales de la administración federal, aunque solo se ocupaba de la regularización. Este programa comenzó entregando boletos de compra-venta a organizaciones barriales sobre el total del predio, generando así grandes conflictos acerca de cómo llevar la subdivisión interna. Incluso el pago se había en bloque, pero luego, ante sucesivas defraudaciones por parte de algunos dirigentes inescrupulosos se implementó el pago por familia. Al final de esta década comenzó uno de los programas más integrales en cuanto a aspectos a abordar en asentamientos: el Programa Mejoramiento de Barrios (Promeba), pero con una escala de bajísima incidencia en el territorio. Recién en los años 2000, con la implementación del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, la escala de intervención fue más relevante, aunque fue perdiendo fuerza en su implementación desde el año 2011 (Bettatis, 2012; Cravino y González Carvajal, 2012). Este se centraba el CB y en algunas otras ciudades de la provincia de Buenos Aires. En la CABA las políticas de radicación e integración urbana comenzaron un derrotero zigzagueante y claramente diferenciados de acuerdo con qué barrio se trataba. Se vieron momentos de hostilidad abierta respecto a la presencia las villas, acompañadas de amenazas de desalojo. Luego se sucedieron acciones contradictorias y cambiantes en su discurso: para algunas villas se desplegaron políticas de maquillaje urbano (mejoramiento de fachada y espacio público sin atender infraestructura o déficit habitacional); para otras, desalojo, regularización acotada para algunos sectores de algunas villas y políticas de omisión para otras. Aun cuando se sancionaron leyes especiales para avanzar en proceso de regularización con mejoramiento e integración urbana, que comenzó a denominarse "urbanización" en lugar de radicación, esto no implicó que se plasmara en un cambio concreto de las acciones de gobierno. A partir del año 2016 comienza una nueva etapa, que aún no se puede evaluar, que implican proyectos de integración urbana en el marco de grandes proyectos urbanos (como Villa Olímpica en la zona sur) de mixtura social en la zona de Chacarita y articulación con el entorno en la Rodrigo Bueno (con una zona de oferta gastronómica por su cercanía a la costanera sur). Mientras tanto, para el resto, relocalizaciones en el marco de causas judiciales y mejoramiento. Veamos con más detalle lo sucedido en la última década.

El subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios intervino entre el año 2004 y el año 2011 en 35 barrios (no contamos con registros posteriores), que en su mayoría responden a la tipología de "villas" y sólo unos pocos "asentamientos" ubicados en distintos municipios del CB. Cada municipio

desarrolló "proyectos integrales" en cada uno de los barrios (Bettatis, 2012). Esto incluye viviendas nuevas para toda la población, pero también obras de provisión de infraestructura básica, como pavimentación, que implican un reordenamiento urbano del barrio. A esa fecha se han construido cerca de 23.000 viviendas. Sin embargo, a diferencia del Prometa, no contemplaba aspectos de capacitación comunitaria, ni infraestructura social, como locales para las organizaciones barriales, los que en algunos casos fueron provistos por otros programas.

El Estado actuó como propietario del suelo y, por lo tanto, la tenencia se resolvió por medio de la entrega de una escritura (con hipoteca) de forma casi inmediata. Esto los diferencia de la mayoría de los programas de vivienda anteriores con políticas "llave en mano", donde la propiedad se otorgaba al final del pago de las cuotas. Sin embargo, se observaron demoras en la entrega de las chequeras, lo que generó ciertas confusiones entre los habitantes. El monto fue definido como una "cuota social", es decir, acorde a la capacidad de pago de los vecinos. Al igual que los otros programas del Plan Federal de Viviendas tuvo como objetivos la reactivación de la economía junto con la cobertura de déficit habitacional. En la mayoría de los proyectos se recurrió a unidades unifamiliares, con lo que se abandonaba el paradigma de tipología de conjuntos habitacionales en altura, fuertemente criticados a nivel internacional y nacional (dados sus altos costos, baja calidad y alto mantenimiento). En algunos casos se recurrió a tiras de tres plantas. Esto implicó que las intervenciones en asentamientos informales en el CB tomaran un lugar central en la agenda estatal, constituyéndose este programa en las acciones más relevantes desde los orígenes de los asentamientos populares, ya que las anteriores habían sido más acotadas e interrumpidas al poco tiempo. No obstante, desde el año 2010 fueron perdiendo ritmo muchas de las obras por tensiones en la determinación de precios con las empresas constructoras.

Mientras tanto, los "asentamientos" que se encontraban en tierras privadas sin regularizar debían proseguir la demanda de leyes de expropiación, que por lo general se obtienen, pero en muchos casos el gobierno provincial no acompaña con los aportes financieros para efectuarla.

El Programa Arraigo pasó a conformarse en el año 2005 en la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social y continuó las intervenciones que ya tenía iniciadas, sumando nuevos barrios, y comenzó a ejercer procesos del acompañamiento en conflictos en tierra privada. El Prometa pasó a intervenciones de mayor escala y solo centradas en mejoramiento del espacio público, infraestruc-

tura, mejoramiento ambiental y acompañamiento a las organizaciones barriales. Las viviendas serán intervenidas por otros programas.

En la CABA, el gobierno de Mauricio Macri, tanto en su primera gestión (2007-2011) como en su segunda (2011-2015) implicó una ruptura de lo que se venía desarrollando en cuestión de villas desde comienzo de la década del noventa, como ya se indicó. La política efectivizada tuvo una importante distancia entre los objetivos inicialmente propuestos y los resultados producidos. La propuesta de campaña que buscaba combinar urbanización de las villas en el sur de la ciudad con erradicación en el norte a través de un nuevo entramado institucional diseñado con ese objeto, se deshizo en una serie de distintas combinaciones de intervenciones *ad hoc* para cada barrio (Cravino, Ricciardi y Sehtman, 2013). Por ejemplo, frente a los anuncios de erradicar una de las más grandes y conocidas villas en la zona norte, lo que se hizo fue sancionar una ley para la urbanización de la Villa 31 a finales de 2009, aun cuando en la práctica las acciones que siguieron fueron mínimas. En cambio, se mantuvieron las intenciones de erradicar otros barrios, ubicados contiguos a un emprendimiento para sectores de mediana y alta renta.

La creación de una unidad de gestión de intervención en la emergencia (UGIS) no atendió las situaciones para las que supuestamente se había creado. Así, por ejemplo no se ocupó de auxiliar a familias cuyas viviendas se incendiaron o sufrieron problemas estructurales. En cambio, intervino en el mantenimiento de las infraestructuras, que se encontraban en un nivel de déficit muy importante en cuanto a funcionamiento y calidad, en particular electricidad, ya que gas por red no existe y agua y cloaca casi no fueron mejorados. Por último, merece destacarse, luego de diferentes instancias intermedias, la creación de un programa específico para villas en la zona sur: Prosur Hábitat. Este programa, inspirado en otros conocidos en América Latina, tales como Favela Barrio o las acciones en asentamientos populares en Medellín, generó planes específicos para algunas de las villas. En dos villas implicó incluso el inicio de un proceso de regularización dominial que ninguna gestión anterior había podido encarar. No obstante, esta acción fue muy acotada, a pesar de que fue ampliamente publicitada. Como síntesis puede decirse que la política de Mauricio Macri fue: a) desalojo de una importante cantidad de villas "nuevas" y poco organizadas, b) el intento de desalojo que no se pudo concretar por procesos de judicialización de algunas villas, como la Rodrigo Bueno; b) intervención en espacio público en varias villas de la ciudad; d) el inicio de regularización en una villa y el anuncio en otra, e) la política de omisión en algunas villas antiguas y muy pobladas o en otras nuevas. Todo esto en el marco de una desarticulación institucional: el

Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires ocupó un lugar totalmente secundario y el presupuesto sufrió una importante subejecución (lo mismo que otros programas de área de vivienda).

La resolución *caso a caso* no responde a las necesidades en la implementación de una política macro a las realidades microlocales, sino todo lo contrario, se vincula a presiones políticas coyunturales o a las demandas de los vecinos de clase media o media alta y en última instancia a la judicialización de los conflictos, en los que el Poder Judicial por lo general fallaba a favor de los habitantes de estos barrios (Cravino y Palombi, 2015).

Inseguridad

Auyero y Berti (2013), que nos alertaron sobre la violencia en los barrios, caracterizándola como un problema endémico y sistémico, sin embargo, parecieran contribuir a naturalizarlo como algo propio de estos espacios. En paralelo, aunque unos años antes, Kessler (2009) planteaba la inseguridad como un problema social, construido, vivenciado y territorializado en nuestro país, que permite ponderarlo de modo más equilibrado y releva la importancia del contexto, tipo de lugar e incluso del género.

Analizando rupturas y continuidades en las transformaciones sociales y territoriales del AMBA surge la cuestión de la conflictiva relación entre seguridad y asentamientos informales. Aunque el tema no es nuevo, sí adquirió en la última década connotaciones diferentes. Luego de recuperada la democracia se sucedieron recurrentemente hechos que en el lenguaje coloquial se conocieron y conocen como "gatillo fácil", en alusión a asesinatos de jóvenes de barrios populares en manos de la policía. Sin duda, más allá de sus resoluciones judiciales, lo que implican estos hechos es que la institución que debería garantizar la seguridad en estos territorios y sus habitantes, la genera. Algunas ONG, tales como la Coordinadora contra la represión policial e institucional (Correpi), ayudaron a visibilizar un problema por medio de denuncias y estadísticas propias. Desde el Estado Nacional, durante la primera década y media del siglo XXI, se impulsaron políticas públicas que subieron los estándares de derechos humanos, los que debían ser respetados por las fuerzas de seguridad. No obstante, esto no significó que se resolviera el tema. Más recientemente se observaron retrocesos en ese sentido. Como afirma Tiscornia (2008) no son casos, sino rutinas policiales. En ese sentido, como sostuvimos en un artículo reciente (Cravino, 2016: 68):

> No existe una supresión total de las normas sociales o una "ley de la selva", sino una capacidad diferencial de agencia de los habitantes cuando el Estado no hace ejercer las normas de forma similar a otras zonas de la ciudad (o el monopolio de la violencia), sino por el contrario existe la suspensión de muchas de ellas temporal y espacialmente, con la idea de "estado de excepción" (Tiscornia, 2008).[8]

Buena parte de la violencia que se halla en estos barrios se debe a una situación estructural entre las instituciones de seguridad (policía y Poder Judicial principalmente) y la población que los habita. Sostenemos que desde el origen de estos barrios se generó una situación particular, distinta a lo que sucede en otros espacios de la ciudad (Cravino, 2016), la que puede sintetizarse en cuatro cuestiones:

a) La policía y el sistema judicial no les permiten a los habitantes ser sujetos de la seguridad, con lo cual la regla que instauraron es que el conflicto se resuelva con los recursos que tienen sus habitantes. No reciben, en la mayoría de los casos, sus reclamos y les recuerdan que por vivir en ese espacio urbano "no tienen derecho al reclamo".

b) La policía es un actor central en la organización del delito. Esto no es algo novedoso ni exclusivo de los asentamientos, pero tiene particularidades en estos espacios: por un lado, amenaza a la población y, por otro lado, chantajea principalmente a los jóvenes para ser reclutados para el delito.

c) Los habitantes de estos barrios son crecientemente culpabilizados de los delitos que se cometen en la ciudad. En esto intervienen tanto los discursos de funcionarios públicos, como los medios de comunicación masivos.

d) La tasa de homicidios es más alta en estos barrios que en el resto de la ciudad. Esto lo demuestran estudios de la Corte Suprema de Justicia (2012) en relación con las villas de la ciudad y algunos municipios del Conurbano Bonaerense. Esto expresa en datos numéricos lo que se planteaba en el punto a. También por la presencia de grupos de narcotraficantes en estos barrios, en particular a lo que hace a la producción de drogas duras, aunque esto no sucede exclusivamente allí.

Estas cuatros cuestiones no son estáticas; por el contrario, adquirieron características diferentes en las últimas décadas, y tampoco es igual en términos geográ-

[8] La autora hace referencia a todo el accionar policial, pero prefiero en este caso ampliarlo a todas las agencias estatales.

ficos, ya que existen barrios donde la inseguridad interna es muy problemática y en cambio en otros no. Por otra parte, hay asentamientos populares que son más estigmatizados que otros como fuente de inseguridad.

Retomamos en esta sección cuestiones planteadas en un artículo reciente (Cravino, 2016). Allí se afirmaba que la sociogénesis de la violencia en los asentamientos no se vincula a una forma de vida particular de los sectores populares, sino a un modo de relación del Estado con estos grupos (y la coconstrucción de la vida sociopolítica). Esta gubernamentalidad (Foucault, 1978), sin pretender caer en posturas deterministas, fue modelando la vida cotidiana allí, reforzando su lugar de subordinación en la sociedad. Es decir:

> Tiene dos caras complementarias, relacionadas y a veces en conflicto: por un lado son objeto de sospecha permanente y se despliega sobre ellos un control constante por medio de fuerzas de seguridad y, por otro lado, no son sujetos de derechos en cuanto al acceso a la seguridad. Este derecho negado tiene consecuencia, además, en el acceso a la vivienda, a la educación o la salud, así como a la ciudad y al ambiente. No es neutro, conlleva estar expuestos a situaciones de violencia sin resguardo del Estado. De esta forma, la imagen que circula en la sociedad de estas zonas "especiales" deslegitima la iniciativa de políticas públicas que se ocupan de las condiciones urbanas de estos habitantes de la urbe. Veremos cómo el Estado en los márgenes (Das y Poole, 2008) se construye y reconstruye permanentemente y en estos espacios se muestra con gran visibilidad su ubicuidad, reforzando modos diferentes de "estatalidad" (Ferraudi Curto, 2014), lábiles. Esta presencia diferenciada del Estado puede ser tomada como hipótesis para explicar la topografía de menudeo de los traficantes de drogas, no su geografía compleja. La situación de sujetos vulnerados de sus habitantes puede ser pensada como una fértil condición para que grupos que viven del delito o de comercios ilegales tengan la tranquilidad de no ser expulsados de esos lugares y ejercer la violencia con impunidad.
>
> En segundo lugar, creo que tenemos que tener cuidado con generalizar o analizar unidireccionalmente la violencia en estos barrios. Coincido con Terra y Fabres de Carvalho (2015) cuando afirman, tomando en caso las favelas cariocas, que no hay un "patrón favela" para toda la ciudad en términos de justicia paralela vinculada al crimen. Discuten con la idea de una "ley de la selva" vinculada al comercio de drogas, porque esta idea lleva a homogeneizar las relaciones intersubjetivas y, por el contrario, los autores contemplan la génesis social y urbana de cada favela y las relaciones vecinales que allí se establecen. Este es nuestro punto de partida, porque a lo largo del recorrido en diferentes barrios, constamos fuertes diferencias

> en la situación de seguridad, zonas dentro de los asentamientos y cambios durante el tiempo. Tengo presente que en algunos barrios caminaba sin ningún tipo de cuidado, incluso hasta altas horas de la noche y otros donde era imposible seguir los innumerables consejos de cuidado personal que debía procurar de acuerdo tanto a los mismos habitantes de los barrios como a los conocedores externos de ellos. Creo muy peligroso extrapolar esta condición de inseguridad como homogénea por dos razones: primero porque nos puede llevar a pensar soluciones equivocadas y segundo porque no hace más que cristalizar el estigma de zonas violentas, perjudicando aún más la vida cotidiana de sus habitantes y negando cualquier capacidad de agencia de los habitantes (Cravino, 2016: 59-60).

En síntesis, encontramos la negación del derecho a la seguridad en los asentamientos y al Estado que redefine sus reglas y sus modos de violencia: las fuerzas de seguridad, los operadores jurídicos y otros agentes estatales mueven con ductilidad las fronteras de lo permitido y lo no permitido, mientras los vecinos se encuentran con poca capacidad de agencia, y despliegan estrategias defensivas o elusivas frente a esta situación. La vida cotidiana continúa, pero con todas las alteraciones propias de medidas preventivas o evasivas frente a la violencia interna o a las rutinas policiales abusivas. Esta problemática requerirá que las Ciencias Sociales le dediquen futuras investigaciones, en particular, para analizar las relaciones entre la sociabilidad barrial, las organizaciones delictivas, las violencias y el Estado (en sus diferentes instituciones).

Estigmatización y subjetividad de los habitantes de asentamientos populares

Sin duda, los procesos de estigmatización de los asentamientos populares del AMBA son cada vez más relevantes en los medios de comunicación. Esto pudo verse en diferentes conflictos suscitados por ocupaciones, en particular, la ocupación del Parque Indoamericano en el año 2010, en la CABA. A su vez, vienen acompañados de discursos xenófobos de algunos funcionarios públicos, como el entonces jefe de Gobierno, que asoció las ocupaciones a la "inmigración descontrolada", que según sus dichos tenía por objeto la "mafia" y la "delincuencia" (Fava, 2014). Esto tiene efectos en la vida cotidiana y en la subjetividad de quienes habitan asentamientos populares en el AMBA.

Las Ciencias Sociales abordaron desde dos vertientes las identidades: una centrada en los sujetos (asociada a la sociología) y otra en grupos sociales (asociada a la antropología). Aun cuando la perspectiva constructivista desplazó a

la esencialista, continúan circulando muchos usos de las "identidades villeras", ancladas en la primera corriente en el campo académico, pero sobre todo en los medios de comunicación. Así se le atribuyen ciertos modos de comportamiento social a quienes habitan asentamientos populares. Brubaker y Cooper (2001) explican los procesos de identificación, que son centrales para el análisis de estos barrios, es decir, las atribuciones de un grupo en relación con otro. No obstante, el adjetivo "villero" atribuido a un grupo o a una persona tiene un uso más extensivo que la referencia a quienes habitan villas, ya que se usa con aquellos que viven en los asentamientos e incluso en otras formas de hábitat precario. También es utilizado recurrentemente como insulto más allá de la pertenencia territorial, lo que denota la desvalorización social de personas por habitar un espacio determinado. Y aunque es contradictorio, esto coexiste con usos de sentido inverso, cuando el adjetivo de "villero" se asocia a las organizaciones barriales, ya que estos actores colectivos buscan una conversión de adscripciones negativas a positivas.

En los procesos de reurbanización de las villas se movilizan las autoidentificaciones y las alteridentificaciones de sus habitantes. Es decir, en la construcción del "nuevo barrio" encontramos que están quienes se sienten distintos, quienes ya no se identifican con la villa, quienes piensan que siguen siendo los mismos, pero con casa nueva, los que con más fuerza aún se afirman en una identidad "villera" de acuerdo a sus palabras, y quienes sienten que están en una "transición". Así encontramos el caso de una entrevistada: *"... todo esto es muy reciente, yo siento que todavía no puedo decir que dejé de ser de la villa y que soy de un barrio 'nuevo'… de alguna manera yo era la que estaba en mi casa* (por la casa de la villa)*, por ahora todo esto es una transición"* (Cravino y González Carvajal, 2012).

En otro sentido, algunos entrevistados sostenían que sus vecinos "siguen siendo villeros" y, por lo tanto, se apropiaron del discurso de que son sujetos que "quieren progresar" y dejar las "pautas de la villa". En ocasiones, la estigmatización sobre los habitantes de las villas se aplica a vecinos de otros barrios así como al propio (Cravino, 2016). De esta forma, algunos se referían a que ya no visitaban más el antiguo barrio, les parecía una etapa superada en sus vidas. Incluso no querían que niños de otras familias que quedaban en la villa fueran a jugar a los espacios comunes de los conjuntos habitacionales del proceso de reurbanización. Algo similar sucedía con aquellos que se dedicaban a trabajar como recicladores urbanos. Algunos vecinos ya no toleraban que continuaran con esa actividad (Cravino y González Carvajal, 2012).

Una entrevistada en el año 2008, mudada a una vivienda nueva, exponía la complejidad de la construcción de la subjetividad espacial y espacializada de estos barrios:

> *Cada uno queremos tener su espacio y tenemos derecho a mejorar. Por más que seamos villeros, tenemos derecho a mejorar. Pienso que es así la vida. Vivimos tantos años en una villa... No, no porque estemos en los departamentos vamos a dejar de ser villeros porque la villa la llevamos en el alma. El que nació villero va a morir villero...*

Y para que no queden dudas de esta subjetividad como construcción identitaria relacional, nos explicaba que significaban sus palabras acerca de "villero":

> *Para mí ser villero es una clase que es menos que el otro, nosotros siempre somos menos porque somos villeros, eso es lo que representamos nosotros de acá para allá. Eso es lo que se ve de afuera. Pero hay buenos y malos como en todos lados. La manzana podrida está en todos lados y en los ricos son los primeros, pero acá, como tenemos menos somos peor...*

También los pobladores hacían referencia a que los padres de clase media que compartían las escuelas con sus hijos *"a nosotros nos tienen marginados"*. Porque: "*Vos decís, vivo en la villa de Martelli, en la villa las Ranas ah, no, bueno, la voy a pensar.... ¿Qué tengo que ver yo si hay una manzana podrida? Yo sé lo que soy y lo que valgo..."*. Esta idea es recurrente en todos los barrios. Se presenta como una queja frente a las generalizaciones, donde no se desconoce que hay gente que vive en su barrio que comete delitos, pero rechazan las generalizaciones, las estigmatizaciones. Esto implica también serios problemas a la hora de obtener empleo, ya que son rechazados aquellos que habitan un asentamiento popular.

De esta manera, en casi todas las villas y asentamientos, la discriminación está presente de manera activa y notable en la representación simbólica que los vecinos construyen de ellos mismos y de alguna manera los sobredetermina. Ya sea compartiéndola, pero asignándosela a determinados grupos del barrio o defendiéndose de ella intentando demostrar su falsedad, los vecinos construyen su discurso "hacia afuera" en una relación permanente con el discurso que los estigmatiza. Esta acusación generalizada genera también sentimientos de solidaridad con sus vecinos. Esto se evidencia en múltiples entrevistas realizadas a lo largo de diferentes proyectos de investigación en las que se resaltan las relaciones de reciprocidad que configuran las prácticas cotidianas de los vecinos de estos barrios en la organización de sus vidas. También, en muchas ocasiones,

se pondera positivamente las redes de organizaciones barriales, comunitarias, religiosas, étnicas, deportivas, etcétera.

Muchos programas estatales de intervención en los asentamientos populares acentúan la idea de la transformación de "villa" a "barrio" como un proceso de conversión integral de la vida en los barrios. Esta idea, sin embargo, no hace más que afirmar la noción estigmatizadora del término villa, negando su condición de barrio. Las políticas de intervención del Estado en los barrios son un elemento central para definir o redefinir esta imagen positiva (que los vecinos también intentan construir como alternativa). Los programas de radicación pueden contribuir a una imagen positiva de los habitantes de los asentamientos populares por la "oportunidad" de constituirse en "vecinos" (y no "usurpadores" "ocupantes", "villeros" o "asentados") semejantes a los de la ciudad "formal", pero si esto viene acompañado de discursos legitimadores sobre sus habitantes. Sino, por el contrario, gran parte de la sociedad y de los medios de comunicación deslizan la idea de que no son "merecedores" del gasto público en vivienda y el estigma se reproduce.

Conclusiones

Si queremos responder sobre las transformaciones recientes en los asentamientos populares del AMBA no podemos establecer afirmaciones simplificadoras porque la situación actual implica una mayor complejización del fenómeno. Podemos sostener que se están produciendo cambios cualitativos de relevancia y un mayor debate público sobre ellos. No hay dudas de que este tipo de barrios crece en cantidad y en densificación, aunque no podamos tener un marco preciso. La conformación de nuevas ocupaciones descomprime la presión por la densificación en las existentes. Esta última se expresa en los barrios ubicados en áreas centrales y se dan mediante un doble proceso de verticalización e inquilinización, que implican un empeoramiento de las condiciones de vida, antes de que pueda cerrarse un ciclo de consolidación. Los barrios ubicados en la periferia, con lotes más amplios, también muestran un proceso de densificación pero más lento, con una mayor ocupación de suelo que en el origen, por lo general sin mediar pago, porque pasa a ser el lugar de albergue de parientes (en particular segundas o terceras generaciones).

El porqué crece la población habitando estos barrios es objeto de disputas académicas, pero en el ámbito local y nacional genera acusaciones políticas. Este incremento se entiende por procesos paradójicos: se vincula a situaciones

de falta de ingresos de los hogares con menos recursos, pero en realidad hay que entenderlo en relación con los ingresos necesarios para acceder a suelo urbano o vivienda en el AMBA. En contextos de crisis los ingresos se constriñen y alejan a las familias de bajos recursos del acceso a la vivienda, y en contextos de crecimiento económico con mayores ingresos, ya sea por salarios o políticas sociales, para las clases trabajadoras se produce un encarecimiento de los precios de los inmuebles (por efecto de la macroeconomía y ser los inmuebles un nicho de refugio de excedentes). A su vez, los desalojos emergen como un fenómeno creciente, ordenado tanto por el Estado (en sus distintos niveles) como por los propietarios privados, dejando recurrentemente en la calle a muchas familias que tienen que volver a buscar un lugar en la ciudad. Es decir, a diferencia de otros bienes, el problema de acceso al hábitat es una constante desde finales de la década del setenta. Desde ese momento, también impactaron el encarecimiento de los servicios públicos, mejorando en la década de 1980 una vez recuperada la democracia, pero volvieron a ser muy relevantes con su privatización en la década de 1990 y bajó su impacto en los gastos de los sectores populares en la década del 2000 y ahora vuelve a tener un consecuencia negativas desde comienzos de 2016, lo que implicará investigar las consecuencias concretas y las estrategias de estos grupos sociales para afrontarlo.

Las formas de habitar los asentamientos populares fueron mutando en las últimas décadas, evidenciándose una tendencia a la mercantilización por dos vías: la modalidad del alquiler (cada vez más extendida) y la venta de lotes de barrios recién conformados o predios con vivienda en los consolidados. Esto implica mayores gastos en las familias, que solían acceder a suelo urbano por medio de ocupaciones generadas por redes sociales y, en menor medida, por organizaciones sociopolíticas. En el caso de los alquileres implica un gasto constante, que a veces se hace imposible de pagar (y motiva nuevas ocupaciones) y, en el segundo caso, en tomas recientes de tierras, puede implicar entregar un monto importante de ahorros a quien vende, pero que luego puede ser perdido si se produce un desalojo.

Los dispositivos de estigmatización son desplegados con más virulencia en los medios de comunicación masiva, generando una mayor polarización entre la ciudad popular y la ciudad llamada "formal", o lo que es lo mismo, los barrios de ocupantes y los barrios de propietarios (e inquilinos en inmuebles con títulos). Si se suma a esto las transformaciones en el mercado de ilícitos (particularmente estupefacientes), que se instalan en algunos de estos barrios, amparados o en sociedad por las fuerzas de seguridad y los poderes gubernamentales, genera una doble injusticia: los vecinos no pueden reclamar servicios de seguridad como

el resto de la ciudad, mientras son culpabilizados de los delitos que se cometen por fuera de sus barrios. Este es un fenómeno que sucede desde sus orígenes, pero va cristalizando (y adquiriendo tonos más acentuados) como relación social intraurbana, un modo de gubernamentalidad y un orden urbano legitimado.

Las políticas públicas de intervención en estos barrios se expresaron en las últimas décadas en modalidades contradictorias, cambiantes, no constantes en el tiempo. No se consolida aún la política de radicación *in situ* como forma de resolver el acceso a suelo urbano de los pobladores y se ensayan modos de regularización que cristalizan modos precarios y de hacinamiento de suelo urbano en las villas, en paralelo a que existen casos en los que los procesos de regularización permiten el acceso a un lote. En muchos barrios, el Estado no mejora las condiciones urbanas; en otros, parcialmente con algunos servicios públicos, y en otros se centra en el espacio público y en las fachadas de las viviendas, sin mejorar las condiciones de habitabilidad y hacinamiento. Solo en la década del 2000 se dieron algunas transformaciones integrales en asentamientos del CB, no exentas en algunos casos de procesos expulsivos (según el municipio), con acceso a una vivienda de calidad, pero la escala no abarcó a porcentajes mayoritarios de barrios, al tiempo que se iban conformando nuevas tomas y frecuentes desalojos. Este último dispositivo también se está instalando como una de las políticas vigentes, que cuenta con alta cuota de discrecionalidad. Por último, se comienzan a ensayar nuevas modalidades asociadas al paradigma de grandes proyectos urbanos. Se requerirá que adquieran mayor desarrollo para evaluarlas.

Bibliografía

Auyero, Javier y Berti, María Fernanda (2013). La *violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense.* Buenos Aires: Katz.

Azuela, Antonio (1989). *La ciudad, propiedad privada y derecho*. México: El Colegio de México.

—— (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: IISUNAM-Fontamara.

Bellardi, Marta y De Paula, Aldo (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: CEAL.

Bettatis, Clarisa (2012). "De villa a 'barrio'. La (re)urbanización de villas y asentamientos". En Cravino, María Cristina (org.). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires: CICCUS-UNGS.

Brubaker, Roger y Cooper, Frederick (2001). "Más allá de 'identidad'". *Apuntes de Investigación*, nº 7, pp. 30-67.

Carman, María (2006). *Las trampas de la cultura. Los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel.* Buenos Aires: Paidós.

—— (2011). *Trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-CLACSO.

Corte Suprema de Justicia (2014). *Homicidios dolosos 2013 Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones-CSJN.

Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.

—— (2008a). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: UNGS.

—— (2008b). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.

—— (2012). "Derecho a la ciudad y procesos de legitimación-deslegitimación de asentamientos informales". Congreso Internacional LASA, San Francisco, 23-26 de mayo.

—— (2013)."La rebelión de los inquilinos. Procesos migratorios y ciudad informal". En Caggiano, Sergio *et al. Racismo, violencia y política. Pensar el indoamericano*, *dos años después*. Los Polvorines: UNGS.

—— (2014). "Causas y azares: La ocupación del Parque Indoamericano". En Cravino, María Cristina (org.). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: UNGS.

—— (2016). "Desigualdad urbana, inseguridad y vida cotidiana en asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires". *Etnografías Contemporáneas*, vol 2, nº 3. Disponible en http://www.unsam.edu.ar/ojs/index.php/etnocontemp/article/view/169

Cravino, María Cristina y González Carvajal, María Lara (2012). "El barrio son los vecinos. La (re)urbanización de villas y la perspectiva de sus habitantes". En Cravino, María Cristina (org.). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*". Buenos Aires: CICCUS-UNGS.

Cravino, María Cristina; Ricciardi, Victoria y Sehtman, Alejandro (2013). "De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: avatares de la(s) política(s) de villas del macrismo (2007-2011)". En Maurino, Gustavo y Bercovich, Luciana (coords.). *Los derechos sociales en el AMBA. Una aproximación desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.

Cravino, María Cristina y Palombi, Ariel (2015). "El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 8, nº 15.

Dirección General de Estadística y Censos-Ministerio de Hacienda de GCBA (2015). *Anuario Estadístico Ciudad de Buenos Aires 2014*. Buenos Aires: DGEyC.

De Sousa Santos, Boaventura (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*. Madrid: Trotta.

Fava, Ricardo (2014). "La clase media, entre la historia y la cultura. Representaciones sociales sobre los 'vecinos' en el conflicto con los 'ocupantes' durante la toma del Parque Indoamericano". En Cravino, María Cristina (org.). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*, pp. 85-112. Los Polvorines: UNGS.

Foucault, Michel (1978). "La gubernamentalidad". Curso del *College de France,* año 1977-1978. "Seguridad, territorio y población", 4° lección, 1 de febrero de 1978. *Aut-Aut,* n° 167-168, septiembre-diciembre, pp. 12-29.

Kessler, Gabriel (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Lomnitz, Larissa (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.

Massidda, Adriana (2013). "Villas miseria, residentes villeros y planes oficiales de vivienda: revisando repercusiones del Plan de Emergencia durante

el período 1958-74". *Seminario Interno del Centro de Estudios Urbanos y Regionales* (CEUR/Conicet), Buenos Aires.

Merklen, Denis (1991). *Asentamientos de La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.

Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad*. Buenos Aires: Humanitas.

Pintos, Patricia y Narodowski, Patricio (coords.) (2012). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Pírez, Pedro (2009). *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.

Riofrío, Gustavo (1991). *Producir la ciudad (popular) de los 90*. Lima: Desco.

Rodríguez, Florencia (2012). "Entre la omisión y la expulsión. Un análisis sobre las modalidades de intervención estatal en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU)". En Herzer, Hilda (comp.). *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Rodríguez, María Carla; Arqueros Mejica, Soledad; Gómez Schettini, Mariana *et al.* (2012). "Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO. Continuidades y cambios en contextos de renovación". En Herzer, Hilda (comp.). *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Thompson, Edward (1995). *Costumbres en común.* Barcelona: Crítica.

Tiscornia, Sofía (2008). *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso de Walter Bulacio*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto-CELS.

Vommaro, Gabriel y Cremonte, Juan Pablo (2013). "¿Vecinos contra 'okupas'? La política popular en la construcción mediática de las tomas del Parque Indoamericano". En Caggiano, Sergio *et al. Racismo, violencia y política. Pensar el Indoamericano, dos años después*. Los Polvorines: UNGS.

Wacquant, Loic (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Capítulo 3
Reflexiones sobre la centralidad de las ocupaciones de tierra en la historia del entramado urbano de una ciudad petrolera (Comodoro Rivadavia)

Santiago Bachiller

Introducción

El texto que a continuación presento es fruto de un estudio etnográfico focalizado en asentamientos surgidos mediante ocupaciones de tierras en Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut, Argentina). En este capítulo propongo una reflexión sobre la centralidad de las tomas de tierras en la conformación histórica del entramado urbano comodorense. Asimismo, voy a dirigir mi análisis en cómo la producción de petróleo condicionó la clasificación material y simbólica del espacio local, determinando que las dificultades de acceso "legal" al suelo y a la vivienda hayan sido una constante a lo largo de las décadas. Según el último censo nacional de 2010, Argentina padece un déficit habitacional que alcanza unas 3.5 millones de viviendas, lo que equivale al 28% de los hogares (*Infobae*, 5 de junio de 2015). Entiendo a las ocupaciones de tierras como una modalidad específica de un fenómeno más amplio (el déficit habitacional); asimismo, en este trabajo pretendo vincular los orígenes de las tomas con la especificidad

comodorense, es decir, con un modelo de desarrollo monoproductivo basado en la extracción de hidrocarburos.

Siguiendo a Abramo (2009), es posible afirmar que existen tres modalidades principales de coordinación social de acceso al suelo urbano. Las formas convencionales de apropiación del espacio urbano tienen al Estado y al mercado como actores centrales; ambas se apoyan en un marco normativo que regula los modos de apropiación y uso del suelo. La tercera modalidad suele ser definida como la "lógica de la necesidad": millones de personas en el mundo deben apelar a la informalidad (la ocupación irregular de tierras es solo una de sus tantas versiones), pues sus posibilidades de acceso formal al suelo son nulas. Consecuentemente, el capítulo se articula en torno a tres apartados: las políticas urbanas en materia de acceso al suelo urbano, el accionar del mercado constructor/inmobiliario y las tomas de tierras. El análisis de la gestión gubernamental en materia de tierras urbanas a lo largo de la historia comodorense, junto con las estrategias empresariales del mercado constructor e inmobiliario, nos permitirán una primera explicación de las tomas de tierras como consecuencia de las limitaciones en el acceso formal al suelo urbano que afectan a los sectores populares de la ciudad. Por último, el tercer eje gira en torno a la "lógica de la necesidad"; su epicentro son las dinámicas de apropiación colectiva de ciertas zonas de la ciudad, protagonizadas por quienes deben apelar a las ocupaciones de tierras como forma de "resolver" sus problemas habitacionales.

¿Una tradición local? Las ocupaciones de tierras en la historia comodorense

Comodoro Rivadavia es una ciudad patagónica que posee unos 200.000 habitantes, y que se ubica en el corazón de una de las mayores cuencas hidrocarburíferas del país. El petróleo no solo sobredetermina la economía local, sino que también incide en el conjunto de la vida social comodorense. La producción de petróleo es sinónimo de una fuente de riqueza que, de hecho, se manifiesta en tasas muy positivas respecto del empleo y la pobreza.[1] No obstante, quienes se dedicaron a investigar sobre las particularidades de las sociedades petroleras

[1] En 2011 Comodoro Rivadavia fue la tercera ciudad del país con más empleo (45,3%), mientras que solo otras tres urbes tuvieron mejores resultados en materia de pobreza (*El Patagónico*, 24 de febrero de 2012).

argumentan que en ellas la abundancia convive con una feroz desigualdad, con el desmoronamiento de la cohesión social (Gledhill, 2008; Reyna y Behrends, 2001); es "la maldición del petróleo" que, como intentaré demostrar, también alcanza a Comodoro Rivadavia. En este capítulo voy a priorizar una dimensión específica de dicha desigualdad: las dificultades de acceso al suelo urbano que afectan a los sectores populares.

Intentado comprender cómo la desigualdad propia de un modelo de desarrollo basado en la extracción de hidrocarburos se traduce en el espacio urbano, en otro trabajo recuperé la noción de "espacio de los flujos" propuesta por Manuel Castells (Bachiller *et al.*, 2015). En un contexto de intensificación del proceso de globalización, este concepto destaca la organización de la sociedad contemporánea en torno a una serie de redes de producción que, mediante las telecomunicaciones, conectan en una escala planetaria al capital, a las informaciones estratégicas, y a los miembros de una élite cosmopolita. Las ciudades serían nodos que se posicionan jerárquicamente al interior de una red específica de producción, mientras que cada nodo posee sus respectivos territorios subordinados. La red que aquí me interesa destacar se encuentra determinada por la producción mundial de petróleo, e inscribe a Comodoro Rivadavia como uno de sus múltiples nodos. La noción de "espacio de los flujos" permite comprender que los procesos de tomas de tierras se encuentran condicionados por los vaivenes de una actividad que responde a lógicas que exceden el ámbito local, e incluso en ocasiones también al nivel nacional. Como veremos en este trabajo, en Comodoro existe una correlación entre los "*booms* petroleros" (es decir, los momentos donde el precio internacional del barril de petróleo se dispara), la llegada de cientos de migrantes atraídos por las oportunidades laborales, el encarecimiento del precio del suelo urbano (que afecta al conjunto de los sectores populares, más allá de su lugar de procedencia), y las tomas de tierras.

El descubrimiento de petróleo en 1907 condicionó el perfil productivo y la evolución del entramado urbano comodorense. Durante las primeras décadas, la ciudad se expandió hacia la zona norte, en función de la proliferación de campamentos (por lo general petroleros). Entonces, el principal modo de acceso "legal" al suelo urbano se limitó a la inserción laboral en tales campamentos construidos por empresas que no solo proporcionaban un puesto laboral, sino que también facilitaban la vivienda a sus empleados. Por otra parte, tras solicitar el permiso correspondiente, dichos campamentos se afincaron en tierras fiscales. Las respuestas por parte de un gobierno central con sede en Buenos Aires, y por consiguiente, con escasa capacidad de controlar una zona tan remota, frecuentemente se hicieron esperar durante años; es un primer dato que ilustra

cómo la ocupación de tierras es una práctica extendida que no se limita a los sectores populares, y que además remite a las épocas fundacionales de la ciudad.

La mayor transformación que experimentó la espacialidad urbana comodorense se produjo con la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), quien facilitó la explotación petrolera a empresas privadas. En Comodoro se suele recordar a dicha época como el primer "*boom* petrolero". Entonces, en la zona norte surgieron nuevos campamentos que hoy se conocen como los barrios Castelli, Laprida, etcétera. Por sobre todas las cosas, la llegada de migrantes procedentes del sur de Chile y del noroeste argentino condujo a la ocupación de tierras en la zona sur y oeste; sobre las laderas del cerro comenzaron a surgir lo que actualmente conocemos como los "barrios altos" (San Martín, Pietrobelli, La Floresta, etcétera). Fue en tales años que las ocupaciones se tornaron masivas. A su vez, esos migrantes eran quienes no accedían a empresas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) o Shell, por lo que sus posibilidades de acceso "legal" al suelo urbano y a la vivienda se veían muy reducidas. El peso de dichas tomas en la espacialidad urbana ha sido enorme: la mayor parte de los actuales barrios populares, en especial en la zona sur y oeste, crecieron mediante las dinámicas de tomas de tierras y autopromoción de la vivienda. Tan es así, que hoy en día el 75% de la población reside en dicha área (Bachiller *et al*., 2015).

En la segunda mitad del siglo XX, la desigualdad ya se expresaba en el espacio urbano a través de una fuerte diferencia en los canales de acceso al suelo y a la vivienda entre las distintas unidades territoriales. Así, los campamentos/barrios de la zona norte, sobre todo aquellos ligados con la empresa estatal YPF, tuvieron claras ventajas en materia de recursos e infraestructura, y beneficios habitacionales para sus trabajadores. Al mismo tiempo, la desigualdad histórica también se expresó al interior de las unidades territoriales. En los campamentos empresariales la desigualdad urbana supuso reproducir en el espacio barrial las jerarquías laborales. Es decir, las empresas delimitaron claramente el espacio, alojando en las mejores zonas y viviendas al personal jerárquico, y relegando a los operarios a las áreas más desfavorables. Por otra parte, a lo largo de las décadas surgieron nuevos barrios, tanto por iniciativa estatal como del mercado constructor. Un porcentaje significativo de tales barrios fueron creados en función de un criterio corporativo, por el que el ser empleado de alguna institución estatal (policía, personal sanitario, de la educación, etcétera), el ser afiliado a ciertos gremios (camioneros, petroleros, etcétera), o la inscripción en determinadas cooperativas, fueron la llave de acceso a la vivienda. Para la masa de los sectores populares que no contó con tales privilegios de pertenencia, la

ocupación de tierras continuó siendo el único medio disponible para cumplir con el sueño de una vivienda "propia".

En las desigualdades ligadas con un modelo de desarrollo monolítico basado en el petróleo, la brecha salarial ocupa un lugar central. En 2013, los salarios medios de las remuneraciones en el sector petrolero de Comodoro Rivadavia duplicaron el salario promedio del total de los sectores en la ciudad. Así, Usach y Freddo (en Bachiller *et al.*, 2015) calculaban que en dicha época el 10% más rico de la población ocupada percibía un ingreso 30 veces superior al del 10% de los trabajadores más pobres (es de notar que no estamos incluyendo en estas cifras a quienes no poseen un empleo). Por otra parte, en una ciudad cuyos precios se encuentran moldeados por el mundo del petróleo, el costo de vida en la ciudad patagónica es uno de los más altos del país. En 2013, en Chubut una familia tipo precisaba 5.787,98 pesos para no ser pobre; en Comodoro, dicha canasta familiar (que no calcula los precios relacionados con la vivienda) se disparaba a los 9.330,85 pesos (*El Patagónico,* 3 de enero de 2013). Desde ya que estas diferencias afectan en especial a la mayor parte de la población que, de hecho, no goza de un salario propio del mundo del petróleo.[2]

Las desigualdades se intensifican en lo que respecta al acceso al suelo y la vivienda. En Comodoro, los precios del mercado inmobiliario corren en sintonía con la renta petrolera, mientras que para la mayoría de la población los ingresos evolucionan a un ritmo mucho más lento. Así, el alquiler de los departamentos de uno o dos ambientes en enero de 2015 oscilaba entre los $3000 y $8000, representando uno de los valores más altos del país (*El Patagónico*, 18 de enero de 2015). A su vez, la influencia de la producción de petróleo en el precio de los alquileres es especialmente significativa, pues es en dicha condición que se encuentra gran parte de los sectores populares que termina decantándose por la toma de tierras como forma de lidiar con un mercado del suelo expulsor. En Comodoro Rivadavia, los alquileres bailan al ritmo del petróleo, y ello es así pues el 70% de las propiedades del mercado en alquiler son cooptadas por las operadoras petroleras de la zona (*El Patagónico*, 29 de noviembre de 2009). De modo similar, en una nota periodística de 2012, se calculaba que el metro cuadrado en el centro de la ciudad llegaba a los US$ 3.000, una cifra que se aproximaba a los precios de Puerto Madero (la zona más opulenta del país) (*El Patagónico*, 6 de diciembre de 2012). Las dificultades se incrementan si sumamos otros obstáculos como, por ejemplo, el lugar mínimo que ocupa el

[2] El sector petrolero y sus servicios relacionados emplea en torno al 19% de los ocupados de la ciudad (Bachiller *et al.*, 2015).

sistema de créditos hipotecarios en el país. En definitiva, los precios prohibitivos de un mercado inmobiliario sobredeterminado por la industria petrolera representan el primer factor a la hora de explicar las recurrentes tomas de tierras en la historia local.

La ausencia de políticas estatales en materia de regulación del precio urbano (tema que profundizaremos luego), desencadenó un proceso de fuerte segregación espacial. La segregación se expresa en la proliferación de emprendimientos inmobiliarios bajo un formato de barrios cerrados, y más aún en el crecimiento de Rada Tilly, municipio autónomo que se localiza a 12 kilómetros de distancia de Comodoro y que funciona como un barrio residencial de la ciudad. Comparando entre los censos del 2001 y 2010, Rada Tilly fue el municipio que más creció en la provincia de Chubut (un 45%). Ahora bien, en Rada Tilly no se han verificado ni tomas de tierras ni construcción de planes de viviendas por parte del Estado. Por el contrario, tal incremento poblacional desmedido en tan corto tiempo refleja un intenso proceso de segregación socioresidencial, mediante el cual las clases con mayor capacidad adquisitiva de Comodoro (mayormente vinculadas al mundo del petróleo) se han trasladado a dicha villa balnearia.

Con la recuperación de los indicadores socioeconómicos nacionales y, por sobre todas las cosas, coincidiendo con un nuevo "*boom* petrolero" (en junio del 2008 el barril de petróleo trepó a los US$ 133,9), entre el 2005 y el 2010 la ciudad patagónica vivió un nuevo crecimiento vertiginoso. Entonces, las tomas se masificaron incluso en el norte de la ciudad, alterando el patrón tradicional de ocupación diferenciada del espacio, donde la predominancia de las ocupaciones y la autoconstrucción de viviendas se concentraron en la zona sur-oeste. Si comparamos la evolución poblacional entre los censos nacionales del 2001 y del 2010, observamos que la ciudad incrementó su población un 29% (se trata de un porcentaje muy superior al crecimiento del país y de la provincia, que fueron del 10% y del 23% respectivamente). Dicho crecimiento no se correspondió con una densificación de los barrios preexistentes y consolidados de la trama urbana, sino principalmente a una expansión hacia los espacios periféricos mediante ocupaciones de tierras y la autopromoción en la construcción de las viviendas (Bachiller *et al.*, 2015).

Una de las particularidades de Comodoro respecto de otras ciudades parece consistir en la fuerte diferenciación en el tipo de construcción de las viviendas que se observa al interior de los barrios que nacieron mediante ocupaciones masivas de tierras. Cuando pasaron los años y las construcciones se consolidaron, estas áreas dejaron de ser homogéneas, y hoy las viviendas tipo rancho se intercalan con auténticas mansiones. Al respecto, vale la pena recordar la distinción

entre desigualdades estructurales y dinámicas (Fitoussi y Rosanvallon, 1997). Las primeras constituyen las formas más tradicionales de desigualdad, marcadas por la jerarquía de los ingresos entre categorías sociales (básicamente entre obreros y ejecutivos). En cambio, las "nuevas formas de desigualdad" son más dinámicas, implican recalificaciones de diferencias dentro de categorías que antes eran homogéneas. Muy vinculadas con accidentes en las trayectorias, refieren a cómo personas que provienen de un mismo sector social y poseen cualificaciones idénticas se distancian socioeconómicamente en función de ciertos "golpes de suerte". En Comodoro, las desigualdades dinámicas se canalizan a partir del ingreso al mundo del petróleo. Los vecinos asistieron a una misma escuela, compartieron los mismos espacios barriales y una trayectoria vital similar; sin embargo, muchos de quienes consiguieron empleos en el petróleo construyen viviendas fastuosas sin mudarse de barrio.

¿Un vínculo fallido? Suelo urbano y gestión gubernamental en la historia comodorense

Es evidente que el Estado (ya sea en el nivel municipal, provincial o nacional) es un actor clave en la producción y reproducción de las desigualdades urbanas. En este sentido, el primer factor a considerar es el siguiente: si algo caracteriza a la historia de la gestión gubernamental comodorense en materia de acceso al suelo, es la ausencia de planificación. En las primeras décadas de existencia de la ciudad, la dependencia encargada de fiscalizar el acceso al suelo se localizaba en Buenos Aires, es decir, a casi 2000 kilómetros de distancia; en aquellos tiempos se instauró una tradición local, de acuerdo con la cual primero la población ocupaba el suelo y después llegaba el Estado (que a lo largo de la historia alternó políticas de regularización, desalojos, una actitud de total apatía frente a los asentamientos que surgieron de tomas de tierras, etcétera).

La lectura de las tomas como una "usurpación ilegal" ha sido fomentada por las últimas gestiones municipales. Si las primeras intervenciones estatales en la zona visualizaron a la ocupación del territorio como una forma de "hacer patria", con el transcurso de las décadas, y a medida que la competencia por el espacio urbano aumentaba, el fenómeno se fue redefiniendo en términos de "usurpación". A partir de entonces, el derecho de propiedad establece una frontera que separa y coloca a quienes son tildados como "legales" en un campo social de no ciudadanía; estas definiciones normativas obstaculizan las

posibilidades de urbanizar las decenas de asentamientos que se desparraman por todo Comodoro Rivadavia.

Una manera de caracterizar la evolución de las intervenciones estatales en materia de acceso al suelo urbano consiste en analizar el derrotero de las ordenanzas municipales. El sentido común local afirma que el Estado privilegia a los migrantes respecto de los comodorenses a la hora de entregar lotes y/o viviendas; no obstante, un denominador común detectado en el trabajo de campo y que se repite en la historia local, consiste en la organización de las sucesivas ordenanzas municipales de acuerdo con un sistema de puntaje que otorga prioridades a los argentinos sobre los extranjeros, y que luego discrimina entre los argentinos según el tiempo de residencia. En la ciudad hay un consenso generalizado sobre la justicia de este criterio basado en el tiempo de residencia. Lo que dicho sentido común silencia es que, ante un alza del precio internacional del barril de petróleo, Comodoro indefectiblemente atrae a miles de migrantes que deben esperar muchos años para convertirse en posibles compradores de un lote a precio fiscal. Este tipo de legislación, junto con los precios prohibitivos del mercado inmobiliario, condena a dichas poblaciones a iniciar un proceso de toma de tierras.

El principal constructor de viviendas estatales en la ciudad es el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV). Entre finales de 2011 y mediados de 2014, el IPV entregó 422 viviendas en Comodoro Rivadavia (*La Petrolera*, 2014). Sin duda, se trata de una cifra insignificante respecto de las dimensiones del problema habitacional. No contamos con una estadística certera sobre la población que reside en asentamientos; sin embargo, a principios del 2014 el intendente declaró que existen unas 4800 "usurpaciones" en la ciudad (*El Patagónico*, 23 de enero de 2014). Calculando que una familia tipo se compone de 4 integrantes, llegaríamos a la siguiente conclusión: Comodoro contaría con unos 20.000 "usurpadores". En otro artículo periodístico, esta vez de septiembre de 2015, el secretario de Tierras afirmaba que la demanda de lotes se incrementa año tras año; en aquel entonces, más de 8000 solicitudes coexistían con una preocupante escasez de lotes fiscales disponibles (*El Patagónico*, 26 de septiembre de 2015). El mismo secretario fue quien sostuvo que prácticamente todos los solicitantes eran comodorenses; para comprender la magnitud del fenómeno debemos recordar que los migrantes, es decir, un porcentaje muy significativo de la población, no fue incluida en estas cifras. A su vez, a lo largo del trabajo de campo quienes protagonizaron tomas de tierras justificaron de manera recurrente su decisión recordando que habían iniciado un expediente solicitando tierras, y que la ocupación se produjo tras años de espera y de padecimientos

habitacionales sin obtener una respuesta estatal. Finalmente, entre el 2012 y el 2014 la Subsecretaría de Tierras y Hábitat entregó 4700 lotes (no viviendas, y no necesariamente con servicios). Vale la pena considerar que miles de personas, entre las cuales se incluyen las familias que recibieron dichos lotes, escapan al mote de "usurpadores", ya que gozan de reconocimiento oficial (como un documento de derecho ocupante o el título de propiedad) en lo que respecta a la tenencia de su vivienda; no obstante, esta población también suele residir en asentamientos que carecen de servicios básicos y de infraestructura urbana.

La potestad de entregar lotes, construir viviendas y urbanizar barrios, permite acumular un enorme poder tanto en lo que respecta a la gestión de recursos económicos como a la generación de lealtades políticas, motivo por el cual dependencias encargadas de definir los modos de acceso al suelo urbano tradicionalmente fueron percibidas como la posibilidad de controlar una codiciada "caja política". No es de extrañar entonces que a lo largo de la historia de la ciudad decenas de denuncias por corrupción hayan involucrado a dichas dependencias. Los escándalos más recientes se produjeron en el 2015: como consecuencia de múltiples denuncias de asignación y ventas ilegales de tierras y/o viviendas, la Justicia ordenó una serie de allanamientos en la Secretaría de Tierras y en el IPV. Más aún: el capital relacional jugó un papel central en la selección de destinatarios de las escasas políticas de vivienda para Comodoro Rivadavia. Las clases medias, que de hecho poseen una cierta capacidad de ahorro, aprovechan sus contactos personales y terminan convirtiéndose en los beneficiarios de las entregas discrecionales. Así, cuando muchos "Nacidos y Criados"[3] demonizan a los sectores populares como "ilegales" responsables de la proliferación de asentamientos, silencian cómo estas modalidades de corrupción desvían recursos que deberían tener a los sectores subalternos como destinatarios. Por otra parte, las denominadas "tomas VIP", protagonizadas por empresarios locales, nos recuerdan que las ocupaciones de tierras no son una prerrogativa de los sectores populares.

Históricamente, la política local de tierras, cuando la hubo, fue errática. Se producen bruscos cambios cuando el director de una dependencia es reemplazado, más aún cuando asume un nuevo intendente que, de manera indefectible, incorpora a "su gente" en los distintos cargos. Las decisiones políticas se rigen

[3] La categoría de "Nacidos y Criados" es central en la vida social local. Se trata de una categoría nativa que presupone que quienes "son del lugar" (quienes llevan más tiempo residiendo en la ciudad, quienes realizaron una serie de "sacrificios" soportando la hostilidad del clima y construyeron un sitio anteriormente despoblado) deberían gozar de ciertos privilegios.

por una temporalidad marcada por el calendario electoral, atentando contra toda posibilidad de planificación. En el mismo sentido podemos señalar la falta de coordinación de las distintas dependencias municipales. Cada delegación funciona como una isla, como un compartimiento estanco, con lo cual el trabajo implementado por una dependencia puede ser contrarrestado por otras unidades. De modo similar se observa una ausencia de criterios de urbanización; en el mejor de los casos la lógica predominante ha sido la de construir vivienda, no así barrios ni instituciones. Asimismo, la falta de planificación es sinónimo de irracionalidad económica, pues es mucho más costoso reubicar que planificar el asentamiento de la población.

Un párrafo aparte merece el Poder Judicial y su capacidad de condicionar las dinámicas de ocupación de tierras. La municipalidad y el Poder Judicial reproducen los criterios hegemónicos locales de espacialidad urbana, en función del cual las tomas son más condenadas si se producen en un terreno privado que en uno público. La gente está al tanto de dichos criterios, y por esa razón privilegia los terrenos fiscales a la hora de afincarse.

En los últimos años no se produjeron nuevas ocupaciones masivas de tierras en Comodoro. La caída del precio internacional del barril del petróleo por debajo de los 30 dólares es el primer factor que explica por qué se frenaron las tomas. El segundo eje a considerar son los avances logrados por la Secretaría de Tierras en su capacidad por controlar el terreno respecto de épocas pasadas. Hoy en día no se verifican tomas masivas sino ocupaciones puntuales de individuos o familias que, en caso de ser detectados y si no logran consolidar rápidamente su residencia, son desalojados. De tal modo, los esfuerzos de la Secretaría de Tierras se concentran en impedir nuevas ocupaciones, mostrando una desidia absoluta frente a la mayoría de los asentamientos que surgieron a partir de tomas. No se producen desalojos masivos, pero se abandona a miles de personas en una situación de precariedad condenatoria.

Un actor más que relevante en las posibilidades de acceso al suelo urbano de los sectores populares: el mercado constructor e inmobiliario

A lo largo de la historia de la ciudad patagónica, la ausencia de planificación convivió con una nula regulación estatal respecto al control de los usos del suelo urbano, elemento que favoreció la total libertad de acción del mercado

constructor. Como se sostuvo previamente, la falta de regulación estatal, junto con un modelo productivo monopolizado por la extracción de hidrocarburos, conlleva a que Comodoro sea una de las ciudades más costosas del país en materia de compra o alquiler de lotes/viviendas. En una entrevista realizada en el 2013, quien entonces ocupaba la presidencia de la Cámara Inmobiliaria local confirmó nuestro parecer:

> *Comodoro depende del tema del petróleo, es un poco más caro porque esto se acostumbra a esos salarios. En Comodoro Rivadavia no hay entidades públicas… Nosotros guiamos un poco al propietario, nosotros conocemos y tratamos de imponer los valores de plaza (…). Hubo una época de gran demanda de propiedades y venían y alquilaban lo que había.*

Por consiguiente, sostienen Usach y Freddo (en Bachiller *et al.*, 2015: 115-116) que "para la adquisición de un terreno en el mercado inmobiliario se requiere 150 veces el salario medio de un trabajador, 245 salarios medios para la compra de un departamento y 141 para la obtención de una casa".

La regulación mínima del espacio urbano conllevó a que el diseño de la ciudad haya quedado libre para la acción de una serie de empresas constructoras e inmobiliarias que despliegan estrategias inversoras y ofrecen productos inmobiliarios que no apuntan a lidiar con el déficit habitacional, sino a obtener la mayor tasa de ganancia (Ruiz *et al.*, 2014). Dichas empresas inmobiliarias no cubren la totalidad del territorio, sino que se han focalizado en las áreas que les garantiza una mayor rentabilidad, despreocupándose por la edificación en los barrios populares. Así, con frecuencia, las necesidades habitacionales de los sectores populares no se resuelven a través del Estado, pero tampoco mediante las empresas constructoras. Por otra parte, la ausencia de regulación estatal también dio pie a numerosos casos de especulación inmobiliaria, procesos que recrudecen la situación de emergencia habitacional. Especialmente grave ha sido el surgimiento de asentamientos en antiguos campos que, con el crecimiento urbano, quedaron dentro del ejido municipal. Infringiendo los códigos urbanísticos, los propietarios obtienen enormes ganancias al lotear y vender, o al fomentar las tomas para luego negociar con la municipalidad la cesión a los ocupantes; en uno y otro caso, el precio de venta ya no se rige por los valores suburbanos, sino por los precios del mercado urbano.

La municipalidad local ha promovido la naturalización del mercado. En tal sentido, la Secretaría de Tierras vende lotes aproximadamente a un 50% del valor de mercado; el punto a resaltar es que el precio se encuentra zonificado en función de la espacialidad urbana impulsada por el mercado inmobiliario.

Es decir, la municipalidad no interviene buscando disminuir las desigualdades que el mercado genera, sino que establece el precio del lote fiscal dando por válidos los criterios territoriales del propio mercado, a los cuales luego les resta un 50% de su valor. Por sobre todas las cosas, la naturalización del mercado se liga con la no intervención estatal ante la sobreevaluación del precio del suelo urbano disponible en el mercado respecto del valor fiscal. Es en los terrenos, y no en la vivienda, donde el precio de venta del mercado excede de forma exponencial al valor de venta fiscal (Freddo y Usach en Bachiller *et al.*, 2015). Las principales empresas constructoras e inmobiliarias adquieren suelo a precios módicos para luego incrementar desorbitadamante el precio de venta de cada unidad habitacional.

Desde la municipalidad se suele asociar a las dificultades de acceso a la vivienda con la escasez de tierras urbanizables disponibles en la ciudad. Dicha escasez se liga con decisiones políticas tomadas a lo largo de la historia de Comodoro. Efectivamente, la topografía irregular marcada por cerros y zanjones, junto con el suelo arcilloso, atentan contra la expansión urbana. Pero los mayores límites que condicionan el desarrollo de la ciudad remiten a la extracción histórica de petróleo. Dentro del ejido municipal de Comodoro se calcula que habría unos 2800 pozos de petróleo abandonados. Según normativas municipales y siguiendo un criterio de seguridad, está prohibido edificar en un perímetro de 100 metros a la redonda de cada pozo de petróleo (*El Patagónico*, 13 de diciembre de 2013). Si agregamos los perímetros de seguridad de pozos de petróleo en uso, de oleoductos y gasoductos, comprenderemos la reducción de áreas urbanizables. Por si fuera poco, la mayoría de los antiguos pozos petroleros se construyeron sobre las escasas planicies de la zona, donde era más sencilla su instalación, lo que determinó que muchas de las áreas vacantes para la urbanización sean laderas o quebradas.

En definitiva, "cuando prima la lógica del mercado, la capacidad adquisitiva de la población se convierte en pauta estructurante de sus condiciones de acceso a la ciudad. Los sectores excluidos del mercado obtienen las peores localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad (físicas y socioculturales)" (Rodríguez *et al.*, 2007: 11). Cuando prima la lógica de mercado, miles de personas deben apelar a la toma de tierras y a la autopromoción en la construcción de la vivienda como una forma de lidiar con las necesidades habitacionales. Las dificultades habitacionales son tan acuciantes en esta ciudad petrolera, que no por casualidad el tema de la vivienda ha sido el reclamo

más recurrente ante el gobernador durante los encuentros denominados "Casa Abierta" (*El Patagónico*, 11 mayo de 2014).[4]

La "lógica de la necesidad": la ocupación de tierras como modalidad informal de acceso al suelo urbano

En apartados anteriores mencionamos que, no casualmente, las últimas tomas masivas de tierras tuvieron su epicentro durante el último "*boom* petrolero" de 2005-2010. Al respecto, y de nuevo no casualmente, un funcionario de la Subsecretaría de Tierras y Hábitat al ser entrevistado opinaba:

> *... de repente explotó todo… en el 2008 por ejemplo, porque el 2008 fue un año especialmente conflictivo. Hay un momento que parece que estalla todo. Si, cada 7, 8 años se da ese fenómeno, yo creo que porque se activó todo. O sea, todo lo que es petróleo se activa, cada 7, 8 años, con nuevas perforaciones, nuevos contratos* (4 de agosto de 2012).

En 2005 al menos 600 familias se asentaron en el barrio San Cayetano (en 2001 el barrio ya había experimentado ocupaciones, que se recrudecieron a finales de 2008), 450 se instalaron en el barrio 30 de Octubre. Luego, en 2007, alrededor de 110 familias ocuparon terrenos en el barrio Stella Maris, otras 26 en el barrio Moure. Por otra parte, y como expresó irónicamente un dirigente barrial, entre finales de 2008 y principios de 2009 *"hasta las macetas se tomaban en Comodoro"*. En una entrevista realizada a la antigua directora de la Subsecretaría de Tierras y Hábitat (14 de octubre de 2011), calculaba que solo en los kilómetros 17 y 18 habría unas 800 familias asentadas en un radio de unas 400 hectáreas. También de aquella época data la conformación del mayor asentamiento localizado en el barrio Standar Sur, donde más de 400 familias conviven con pozos y ductos por los que circula el petróleo. En el Abel Amaya, barrio que fuera el epicentro de nuestro estudio, entre 2005 y 2010 surgieron tres asentamientos en los cuales se instalaron más de 900 familias. Finalmente, en el período 2009-2010 hubo desalojos, pero las ocupaciones se

[4] El programa provincial "Casa Abierta" fue implementado durante la gestión del gobernador Martín Buzzi (2011-2015). Se articulaba en torno a encuentros semanales con los vecinos de distintas localidades, en los que el gobernador escuchaba los reclamos y problemas, con la intención de agilizar la tramitación de posibles soluciones.

tornaron tan masivas que desbordaron la capacidad represiva estatal. Entonces, los referentes de los distintos asentamientos organizaron juntos el corte de rutas provinciales y nacionales. A su vez, a finales de 2008 más de 1500 personas que se encontraban "tomando tierras" se movilizaron por las calles de Comodoro reclamando su "derecho a la ciudad" (una cifra multitudinaria, tanto en términos relativos como considerando la escasa tradición de movilización local) (Bachiller *et al*., 2015).

Uno de los tópicos más recurrentes en la ciudad señala a los extranjeros como culpables de las tomas. La presencia de personas oriundas de otros países (o provincias) es, en efecto, significativa. Lo que estos estereotipos silencian es, en primer lugar, cómo la legislación restrictiva, combinada con los precios del mercado del suelo, expulsan a quienes llegan a la ciudad atraídos por las posibilidades laborales que ofrece el mundo del petróleo. En segunda instancia, al sobredimensionar la presencia de extranjeros, este tipo de discursos de sentido común olvida cómo las dificultades de acceso al suelo urbano también afectan a la población local. Un ejemplo etnográfico: en el principal asentamiento del barrio Abel Amaya, solo el 25% de la población es extranjera; del 75% restante, un 37% de los ocupantes nació en Comodoro Rivadavia. No casualmente, uno de los grupos más relevantes en la investigación fueron las familias compuestas por jóvenes con hijos pequeños (en muchos casos comodorenses); estas parejas suelen percibir a la ocupación como la única posibilidad de emanciparse del hogar paterno, donde las condiciones de hacinamiento suelen desencadenar conflictos familiares. Otro patrón recurrente en las biografías residenciales, ya sea de comodorenses o de migrantes, es la experiencia prolongada de alquilar viviendas o habitaciones en condiciones de gran precariedad y a un precio que representaba un porcentaje muy importante de sus salarios. Quizá otra característica a mencionar sea que la enorme mayoría de quienes tomaron tierras cuenta con un empleo formal. De tal modo, y a comparación con lo que sostiene una literatura académica que se focalizó en el conurbano bonaerense, en Comodoro no fueron pobres urbanos desempleados quienes protagonizaron las tomas. Esta particularidad lleva a que frecuentemente se descalifique a dichos grupos señalando que no fue la "necesidad" la que los impulsó a ocupar tierras. Lo cierto es que, con sus salarios, esta gente es capaz de iniciar un proceso gradual de (auto)construcción de sus viviendas, no así de comprar un lote (mucho menos edificado).

Rotular a un espacio urbano como "ilegal" genera una esfera de ambigüedad que justifica la inacción estatal. En consecuencia, decenas de asentamientos continúan sin ser regularizados, en zonas ambientalmente degradadas, sin un

título que reconozca la tenencia del suelo y la vivienda, sin infraestructura ni servicios urbanos. Como sostiene Cravino (2009), son fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad. A su vez, etiquetar a un espacio urbano como "ilegal" permite resignificar a los derechos de ciudadanía en términos de asistencialismo y subordinación. Así, la urbanización de los asentamientos depende de la capacidad de organización y de negociaciones de los vecinos con determinadas figuras político-partidarias (que exigen una serie de lealtades electorales), antes que del derecho a la vivienda promulgado por la constitución nacional.

Reflexiones finales sobre posibles políticas urbanas alternativas para Comodoro Rivadavia

En los momentos en que concluyo con la redacción del texto, Comodoro padece una nueva crisis asociada con la caída del precio internacional del petróleo (si durante las últimas tomas el barril superó los US$ 133, hoy en día el valor se desplomó a menos de US$ 30). En esta coyuntura, las ocupaciones de tierras se han detenido (sin que por ellos los valores del suelo y de la vivienda hayan descendido); pero ante una recuperación del precio internacional del barril de petróleo, seguramente la llegada masiva de migrantes, junto con un nuevo encarecimiento del costo del suelo urbano, determinará nuevas tomas. Por consiguiente, las reflexiones finales del capítulo parten de una voluntad por imaginar políticas urbanas que trasciendan la mera resolución de emergencias habitacionales, aprovechando la coyuntura de crisis para reflexionar sobre equívocos recurrentes del pasado.

En primer lugar, sería un error desligar a las políticas sobre suelo urbano y construcción de viviendas de las políticas focalizadas en el trabajo. No olvidemos que las dificultades que los sectores populares padecen en materia de acceso al suelo urbano tienen su origen en las desigualdades inherentes a la producción de hidrocarburos (ya sea en términos de brecha salarial, en cómo las operadoras de petróleo acaparan el mercado de alquiler, etcétera). Asimismo, la nacionalización de YPF debería ser un elemento a favor de la planificación estatal. En zonas como Comodoro Rivadavia, YPF debería dejar de ser pensada solo en términos productivos, para comenzar a saldar deudas históricas en materia de pasivo ambiental, fragmentación urbana y cohesión social. Como plantea Gledhill (2008), en muchos países latinoamericanos el petróleo ha sido el centro de una serie de imaginarios populares fundamentales de cara a crear un

país donde la riqueza sea compartida. Una forma de revertir las desigualdades consistiría, entonces, en aprovechar la performatividad política que despierta dicha mitología. Lamentablemente, programas como la reactivación de pozos en zonas residenciales parecen dirigirse en sentido contrario.[5] En definitiva, los esfuerzos por disminuir las desigualdades no pueden delimitarse en la espacialidad urbana, sino que deben incluir una mayor intervención en el mercado de producción de petróleo.

Delimitar el fenómeno de las ocupaciones en un aspecto jurídico nada aporta a la solución del tremendo problema habitacional que padece la ciudad. Los asentamientos existen, y no desaparecerán por ser definidos como "ilegales"; mediante tales calificaciones, lo único que se logra es condenar a miles de personas a vivir cotidianamente en una situación de gran precariedad. La legislación local organiza el acceso al suelo urbano con base en un criterio de antigüedad en la residencia; es la normativa municipal la que condena a la ilegalidad a miles de personas que, ante cada "*boom* petrolero", continuarán llegando a la ciudad de modo indefectible. Por el contrario, y siguiendo los planteos de Reese (entrevista realizada por Pastoriza, *Página/12*, 13 de octubre de 2014), las respuestas estatales deben fundarse en tres principios: la regulación estatal del acceso y uso del suelo, la generación de políticas integrales articuladas en torno a la noción de hábitat, y un reparto más equitativo de los beneficios del proceso de urbanización.

Comodoro Rivadavia recibe ingresos derivados de la extracción de hidrocarburos que cualquier otra ciudad del país envidiaría, con lo cual posee condiciones propicias para la intervención estatal. Resulta llamativo que una ciudad capaz de producir tal magnitud de riquezas tenga tantos déficits en lo que respecta a la construcción de viviendas, generación de servicios e infraestructura urbana. Más llamativo aún es constatar la carencia de tierras urbanizables de propiedad fiscal en una provincia que posee una densidad poblacional de 1,8 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo, la falta de tierras es otro supuesto asociado con una lógica de mercado que, para enfrentar con éxito la emergencia habitacional, debe ser desnaturalizada. Si el Estado forzase a las empresas a cumplir con las normas que indican sellar correctamente los pozos abandonados, se ampliarían de modo considerable los metros disponibles para la urbanización. A su vez, las llanuras y superficies más sencillas de urbanizar

[5] Entre 2013 y 2014, YPF presentó 63 expedientes solicitando la reactivación de pozos en desuso o la explotación de nuevos pozos en barrios como Restinga Alí o Bella Vista (*El Patagónico*, 29 de septiembre de 2014).

deberían ser reservadas a la promoción de vivienda social, mientras que la oferta de suelo y vivienda mediante el mercado debería restringirse a las pendientes y zonas que suponen costos económicos más elevados de construcción.

La mayor parte de las tierras "disponibles" pertenecen a privados y consisten en campos deshabitados e improductivos; sus propietarios pagan un impuesto a la tierra bajísimo, y se limitan a especular con una futura subdivisión y venta de lotes a precio urbano. Como sostiene Reese en la citada entrevista:

> ... a diferencia de aquellos que construyen e invierten, los especuladores compran y retienen suelos o inmuebles que sacan del mercado a la espera de que se valoricen por la acción del Estado, son grupos directamente parasitarios, que no producen y contribuyen a generar una escasez artificial que eleva los precios.

En Comodoro lo que faltan no son tierras, sino una decisión política que defina al suelo urbano como un valor social a priorizar en un contexto de emergencia habitacional. En estos casos, se impone la necesidad de una sanción judicial: ante la escasez de tierra disponible, y anticipándose a futuras tomas, se debería meditar sobre la necesidad de expropiar tierras en las extensas áreas privadas que continúan vacías. Claro que la expropiación solo tendría sentido si el Estado comprara suelo al precio que realmente vale la tierra: es decir, según los valores propios del suelo rural. Otras formas de recuperación de plusvalía consistiría en gravar con impuestos a los innumerables terrenos baldíos e inmuebles especulativos vacantes que abundan en la ciudad, y sancionar a los propietarios que llevan años sin aprovechar un lote cuando miles de personas carecen de un lugar digno donde residir. Que la punición económica por disponer de tierra (o vivienda) ociosa sea lo suficientemente elevada como para incentivar al dueño a vender el lote o a construir una vivienda para luego alquilarla, o que al menos el dinero percibido mediante la multa sea destinado a la urbanización de los barrios populares.

El Estado debería disponer de una cantidad de lotes a urbanizar. A su vez, lo más oportuno quizá no sea entregarlo en propiedad a un individuo o familia, sino destinar estas áreas a un alquiler social accesible para los sectores populares. Contar con una masa crítica de lotes urbanizados permitiría dar respuesta a las necesidades de relocalizar a familias asentadas en áreas con entorno ambiental degradado, mientras que preservar la propiedad fiscal supondría un esfuerzo por regular el precio general de la vivienda en la ciudad. Esta medida sería especialmente pertinente en una ciudad donde muchas personas llegan a la ciudad en contextos de bonanza, y la abandonan ante una crisis del mundo

del petróleo. Lo que el Estado debe garantizar no es que cada individuo sea propietario, sino el derecho a un sitio digno donde vivir.

Finalmente, pensar en términos de construcción de viviendas, en vez de pensar en políticas de hábitat, ha conducido a la generación de nuevos conflictos asociados con la conformación de barrios desconectados de la trama urbana. De modo similar, planificar equivale a que el Estado determine la dirección del futuro desarrollo urbano. La municipalidad tiene enormes dificultades económicas para extender los servicios y crear infraestructura urbana en áreas alejadas que surgieron por tomas de tierras. Hacia dónde y de qué modo crecerá la ciudad es una cuestión clave, que no puede quedar en manos del mercado de la construcción e inmobiliario.

Bibliografía

Abramo, Pedro (2009). "Introducción". En Abramo, Pedro (coord.). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas ciudades brasileiras.* Porto Alegre: Coelcao Habitare-FINEP.

Bachiller, Santiago; Baeza, Brígida; Vázquez, Letizia; Freddo, Bianca y Usach, Natalia (2015). "Hay una ciudad informal… o la atendés o no la atendés. Revisando el papel que tuvieron las ocupaciones de tierras en la conformación del entramado urbano comodorense". En Bachiller, Santiago (ed.). *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central.* Buenos Aires: Miño y Dávila-UNPAedita.

Cravino, María Cristina (2009). "El nuevo horizonte de la informalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En Abramo, Pedro (coord). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas ciudades brasileiras.* Porto Alegre: Coelcao Habitare-FINEP.

El Patagónico (29 de noviembre de 2009). "Los vaivenes del petróleo también resienten la actividad inmobiliaria". Disponible en http://www.elpatagonico.net/nota/62681/

—— (24 de febrero de 2012). "Comodoro es la tercera ciudad del país con más empleo". Disponible en http://www.elpatagonico.net/nota/116524/

—— (6 de diciembre de 2012). "Comodoro es la ciudad más cara para alquilar vivienda". Disponible en http://www.elpatagonico.net/nota/177515/

—— (3 de enero de 2013). "Para no ser pobre, una familia chubutense debe reunir $5.788". Disponible en http://www.elpatagonico.net/nota/180304/

—— (13 de diciembre de 2013). "Pozos abandonados: un viejo debate de permanente discusión". Disponible en http://www.elpatagonico.net/nota/223973/

—— (23 de enero de 2014) "La usurpación de tierras en el ejido de esta ciudad llega a 4800 lotes". Disponible en https://www.elpatagonico.com/la-usurpacion-tierras-el-ejido-esta-ciudad-llega-4800-lotes-n727590

—— (11 de mayo de 2014). "Vivienda el tema más presente en *casa abierta*". Disponible en http://www.elpatagonico.net/nota/239617/

—— (23 de setiembre de 2014). "La Municipalidad intensifica controles a las petroleras con pozos en el ejido". Disponible en http://www.elpatagonico.net/nota/256386-la-municipalidad-intensifica-controles-a-las-petroleras-con-pozos-en-el-ejido/

—— (18 de enero de 2015). "Alquilar una casa o departamento puede costar de $3.000 a $30.000". Disponible en http://www.elpatagonico.net/nota/268259-alquilar-una-casa-o-departamento-puede-costar-de-3-000-a-30-000/

—— (26 de setiembre de 2015). "En Comodoro hay una demanda de 8000 lotes". Disponible en http://www.elpatagonico.com/en-comodoro-hay-una-demanda-8000-lotes-n1293452

Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre (1997). *La nueva era de las desigualdades.* Buenos Aries: Manantial.

Gledhill, John (2008). "'The people's oil': Nationalism, Globalization, and the Possibility of Another Country in Brazil, Mexico, and Venezuela". *Focaal. European Journal of Anthropology*, nº 52.

Infobae (5 de junio de 2015). "Informe: Déficit habitacional en Argentina". Disponible en http://www.infobae.com/2015/06/05/1733496-informe-deficit-habitacional-la-argentina

La Petrolera (2014). "Se quintuplicó la cantidad de viviendas entregadas por el IPV". Disponible en http://fmlapetrolera.com/se-quintuplico-la-cantidad-de-viviendas-entregadas-por-el-ipv/

Pastoriza, Lila (13 de octubre de 2014). "La informalidad agrava la pobreza". Entrevista a Eduardo Reese. *Página/12.* Disponible en http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-257407-2014-10-13.html

Reyna, Stephen y Behrends, Andrea (2001)."The Crazy Curse and Crude Domination: Towards and Anthropology of Oil". En Behrends, Andrea; Reyna Stephen y Shelee, Günther (eds.). *Crude Domination: An Anthropology of Oil.* Oxford y Nueva York: Berghahn Books.

Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes; Procupez, Valeria; Vio, Marcela; Ostuni Fernando; Mendoza, Mariana y Morales, Betsy (2007). "Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros". *Documentos de Trabajo. Instituto de Investigaciones Gino Germani,* n° 49*,* febrero. Disponible en http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt49.pdf

Ruiz, Sonia; Baeza, Fabricio y Arce, Adriana (2014)."Avances en la caracterización de la estructura urbana comodorense". Disponible en http://prealas2014.unpa.edu.ar/sites/prealas2014.unpa.edu.ar/files/ckeditor/46/AVANCES%20EN%20LA%20CARACTERIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20ESTRUCTURA%20URBANA%20COMODORENSE.pdf

Capítulo 4
Mercado informal del suelo urbano en Córdoba

Gustavo Rebord, Daniela Mulatero Bruno, Aurelio Ferrero y Cristina Astesano

Introducción

El presente artículo se basa en los primeros resultados del proyecto de investigación: "La producción del suelo urbano en los sectores pobres de Córdoba, su reconocimiento y potencialidad". La intención de este trabajo es caracterizar los procesos económicos, legales, urbanos y sociales que se llevan adelante, así como los productos que se obtienen a partir de la acción de los sujetos en el mercado informal de suelo urbano de la ciudad de Córdoba.

Las bases principales que conforman el cimiento de esta investigación son: una revisión histórica de la informalidad urbana cordobesa; un reconocimiento de las principales líneas teóricas sobre la temática; la identificación de las distintas formas que adquiere la informalidad en la ciudad, y su localización. A partir de esto, se procede a trabajar en conocer las razones que llevan a los sujetos a habitar en la informalidad, utilizando como fuente de información sus propios relatos. Las trayectorias habitacionales, los procesos y los productos, conforman el núcleo del ciclo vital de la vida en la informalidad de las personas y son, por ende, los principales ejes de indagación.

Principales conceptos en torno a la temática

Al hacer referencia a la vivienda adecuada[1] y sus atributos, es imposible dejar de lado lo que significa hoy el acceso a la ciudad y, en consecuencia, a la tierra urbana. Debido a su escasez e imposibilidad de reproducirse, se constituye en el principal componente al que se debe prestar atención.

El suelo urbano actúa como soporte de las distintas actividades que se dan en la ciudad, conformando una compleja interacción en la que el juego de poderes e intereses se materializa de manera contundente. En el mercado formal, el acceso a suelo urbanizado por parte de sectores medios y pobres se ha vuelto cada vez más difícil, lo que obedece a varios factores, tales como la mercantilización de la vida en la ciudad o la insuficiente capacidad adquisitiva de un gran sector de la sociedad. De igual forma inciden las políticas de planificación de los gobiernos locales, que plantean "requisitos técnicos no compatibles con las realidades socioeconómicas de producción de suelo y de la vivienda" (Fernandes, 2003: 7). Otro factor que influye sobre la escasez de suelo urbano es la progresiva elitización de la periferia mediante urbanizaciones cerradas de distinto tipo, que suscitan la segregación social y territorial. Las normas vigentes permiten que toda el área rural del ejido –que comprende aproximadamente el 40% de la superficie de la ciudad– pueda albergar desarrollos urbanísticos con parcelas de hasta 5000 metros cuadrados. El mercado de suelo urbano se convierte así en un mecanismo regulador de las posibilidades de acceso de cada persona en el territorio.

Frente a esto, los sujetos desarrollan estrategias de autoproducción de lotes y viviendas, ante las cuales el Estado local suele mostrarse tolerante. Esto se hace visible en el inicio de dichas estrategias, permitiendo el incremento de villas y asentamientos nuevos en tierras fiscales y privadas, sin ningún tipo de acciones prohibitivas o de control. Del mismo modo, sucede en su consolidación, materializando conexiones –no siempre regulares– a los servicios esenciales de agua y energía eléctrica, por ejemplo. De esta manera, la ocupación informal de tierra es la forma por la cual las familias resuelven su acceso al hábitat, viviendo en condiciones de precariedad habitacional.

Ante la documentación revisada durante el proceso investigativo, es posible decir que aún no se ha estudiado suficientemente el mercado de suelo,

[1] De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, el concepto de vivienda adecuada comprende: a) seguridad en la tenencia, b) disponibilidad de servicios, c) gastos de vivienda soportables, d) vivienda habitable, e) vivienda asequible, f) lugar, g) adecuación cultural de la vivienda.

y en particular, el que se produce por fuera de la formalidad en la ciudad de Córdoba. Las condiciones de producción informal del suelo urbano local han ido adquiriendo características particulares con el paso del tiempo. Entre ellas, pueden citarse: la gran escala alcanzada;[2] su producción al margen de la normativa urbanística vigente; el acceso –precario, pero no ilegal– a infraestructuras urbanas y servicios, generado de manera acordada entre los entes prestadores y las comunidades, lo que, a su vez, sucede de manera paulatina y posterior a la ocupación.

Históricamente, se ha planteado que el problema principal de la población de menores ingresos es la falta de vivienda, pero esta es una visión que debe ser superada. El problema es de índole urbana, y afecta al hábitat humano desde la complejidad de todos sus atributos, siendo el suelo un componente esencial.[3] La tierra donde asentarse es un factor restrictivo para la producción de vivienda, sin el cual no es posible plantear ninguna política habitacional. Hoy, considerando que la mayoría de la población está en las ciudades, el acceso al suelo representa un factor de inclusión o exclusión al derecho a la ciudad por parte de sus propios habitantes.

Para el desarrollo de este trabajo se ha estudiado a diferentes autores, que desde la década del setenta producen información sobre la temática de la urbanización informal a nivel internacional, nacional y local. Por ejemplo, el arquitecto inglés John Turner, quien en 1974 miraba a los asentamientos como una solución lograda por la gente ante la necesidad de hábitat, mientras el mundo intelectual y político veía un problema urbano. Este mismo autor brinda un modo de análisis innovador del concepto de vivienda, al manifestar que "debería emplearse más en su acepción de 'proceso' que como unidad habitación. Los verdaderos valores son aquellos basados en las relaciones entre los elementos que intervienen en la vivienda: los actores, sus necesidades y sus logros" (en Fernández Wagner, 1997: 36).

---

[2] Según la organización no gubernamental TECHO (2013: 90), en la ciudad de Córdoba, en el año 2007, el 4,7% de la población vivía en asentamientos informales. Luego, en el año 2013, esta cifra ascendió a 7,3%. Esta información es equiparable al período de mayor crecimiento registrado por el 62% de estos asentamientos, que se ubica, según Datolli *et al*. (2013: 82) entre los años 2001 y 2011.

[3] El hábitat, entendido en este caso como una configuración de servicios destinados a satisfacer necesidades humanas esenciales, cuenta con los siguientes atributos o componentes: a) suelo, b) servicios públicos, c) vivienda, d) equipamientos, e) movilidad y f) espacio público físico. Estos, a su vez, se encuentran atravesados por las dimensiones: política, económica, social, estético-urbanista y ambiental (Giraldo Isaza, 2012: 7).

A partir de algunas entrevistas realizadas en el marco del proyecto de investigación que da origen a este artículo, se devela que ocupar tierra urbana no es una acción individual ni espontánea. Se trata de un proceso social en el que participa una heterogeneidad de actores; unos en función de satisfacer una necesidad de hábitat, y otros de obtener beneficio político o económico. La escala urbana de los asentamientos articula procesos políticos, económicos y sociales de diversa complejidad, que implican un aprendizaje de gestión de lo colectivo para los pobladores.

Esta forma de producción del hábitat del sector informal sucede de manera progresiva, tanto en la urbanización como en la vivienda, diferenciándose de las formas de producción estatal y comercial. En estas, lo que se obtiene es un bien terminado que ingresa al mercado como un producto listo para ser usado, como una casa o un edificio. De forma complementaria, el arquitecto Enrique Ortiz Flores (2008: 31) expone que:

> En los países del Sur entre un 50% y un 75% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat son producidos y distribuidos al margen de los sistemas de mercado controlados por el sector privado y de los programas financieros estatales. Con diferentes nombres y características, este fenómeno se produce en todos los países pobres e incluso, aunque en mucho menor escala, en zonas urbanas y rurales de los países industrializados. En América Latina a este fenómeno se lo designa como Producción Social del Hábitat.

Este autor entiende la producción social del hábitat como "todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos" (2008: 31). También destaca al hábitat como proceso y no como producto terminado, como consecuencia social y cultural y no como mercancía, como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio.

René Coulomb, en su estudio sobre los loteos populares autogestionarios de la ciudad de México[4] aporta diversos puntos de vista sobre el fenómeno de la irregularidad. Estos abarcan desde la consideración de cuáles son los grupos sociales involucrados, qué características tienen, cómo se financian y cuáles son sus estrategias. Su investigación brinda cifras para la ciudad de México, donde expresa que entre un 50% y un 65% de la población resuelve sus necesidades

[4] Estudio realizado sobre cinco urbanizaciones informales de la ciudad de México, que contó con 232 entrevistados.

habitacionales por fuera del mercado formal de suelo y de vivienda. Esta lo hace a través de dos procesos: la ocupación irregular del suelo urbanizado y la autoproducción de su vivienda. Otro aporte de este autor, desde lo empírico, son las conclusiones a las que arriba sobre el significado de la vivienda propia y de la propiedad para las clases populares:

> Se podría decir que la familia se reproduce en cualquier vivienda sea cual fuere su tenencia y esto es verdad: no se requiere de la propiedad para que se reproduzca la fuerza de trabajo y se satisfaga esta necesidad históricamente determinada […]. En pocas palabras representa una estrategia para poder sobrevivir (Coulomb, 1992: 49).

Desde el aspecto jurídico y sociológico, Antonio Azuela de la Cueva aporta consideraciones sobre el mercado informal y las múltiples interpretaciones sobre lo que está permitido y lo que no en distintos contextos políticos:

> Nada es ilegal en sí mismo, sino que la ilegalidad es una cualidad que se define desde fuera, en particular desde el Estado. Lo que en un país está prohibido en otro puede estar autorizado. Y lo que en un momento está permitido, con solo modificar una regla de derecho al día siguiente puede quedar prohibido […]. Pensar en la ilegalidad como un atributo de los asentamientos, cuando solo la acción humana puede ser calificada como ilegal o legal (1990: 25).

Sin dudas, este autor contribuye a definir el concepto de propiedad privada como una relación social dinámica, y no como algo inmutable y homogéneo. A su vez, complejiza el análisis al decir que se debe prestar atención a tres aspectos: los actores sociales, el objeto producido y los procesos en cuestión (Azuela de la Cueva, 1990: 17). También sostiene que las historias de vida permiten relacionar aspectos subjetivos que mueven a las familias a vivir en el mercado informal, sin dejar de lado otras categorías de análisis, como las jurídicas, urbanas, etcétera.

A nivel nacional, Nora Clichevsky estudia el mercado informal en América Latina y en Argentina. Su contribución parte de un estudio realizado sobre la situación de la informalidad urbana, en el cual considera que esta se explica por "las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población; y el funcionamiento de los mercados de tierra urbana y vivienda así como las políticas del estado hacia ellos" (2003: 7). Otro aporte sustancial está en su aseveración sobre que el mercado formal es responsable de producir informalidad, lo que llevaría a revisar los marcos legales urbanos y su impacto sobre los sectores más pobres.

La antropóloga María Cristina Cravino (2006) estudia el desarrollo del mercado inmobiliario informal en las villas de Buenos Aires. Investiga las relaciones que se producen en el interior de los asentamientos, los sujetos participantes, y el impacto a partir de la intervención del Estado, cuando comienza con el proceso de regularización. Esta autora manifiesta que:

> El mercado informal se desenvuelve en el espacio barrial de las villas de forma diferente (aunque con algunas semejanzas) a las reglas del mercado formal. Este último surge y se desarrolla para el intercambio, mientras que el mercado inmobiliario en las villas se inicia y se mantiene en el marco de modalidades de autourbanización y autoconstrucción que surgieron como no mercantilizadas (como valor de uso) pero que luego pueden adquirir valor monetario (adquirir valor de cambio) (ibíd.: 257).

El estudio del mercado informal de suelo y vivienda abarca una gran diversidad de aspectos. Como ya se mencionó, existen a nivel nacional e internacional muchos autores destacados que abordan cuestiones como las trayectorias habitacionales de los sujetos productores, los movimientos sociales y su participación en la generación de asentamientos, las disputas por políticas de regularización. Sin embargo, aquí solo es posible presentar una breve reseña de los referentes más significativos en la temática.

La informalidad urbana en la ciudad de Córdoba a través de los años

La informalidad urbana es un fenómeno que acompaña a la ciudad de Córdoba desde su fundación, cuando peones y sirvientes vivían por fuera del casco urbano, en territorios aún no alcanzados por la ciudad. Urbanísticamente, comienza a ser parte de esta a comienzos del siglo pasado. Según Zilocchi (1987: 54), "algunos de esos asentamientos datan de la década del treinta y aún anteriores, que han visto reproducirse en ellas a varias generaciones de pobladores". Verifica esta afirmación el estudio realizado por la Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de Córdoba (2000: 20), al exponer que:

> Los primeros asentamientos con características de villas miseria existen en Córdoba desde principios de siglo. Pero los registros estadísticos relativos al fenómeno datan de mediados de la década del '60, fecha desde la cual

> el peso relativo de las villas ha registrado un crecimiento permanente en la población total de la ciudad.

Según datos relevados por la organización no gubernamental local, Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS, 1994), la villa más antigua data de fines de 1800. A su vez, 28 villas de las 107 existentes al momento de realizado el trabajo tenían una antigüedad entre 40 y 75 años. Esto significa que, entre las décadas del cuarenta y del cincuenta, se dio un fuerte crecimiento de la cantidad de villas, tendencia que se mantiene constante hasta nuestros días.

Cronológicamente, el nacimiento de las villas se relaciona con momentos de gran industrialización, de crisis económica nacional, y de endurecimiento de las normativas urbanas para la producción de loteos. Ejemplo de lo dicho es el proceso migratorio campo-ciudad, que produjo una tasa de crecimiento medio anual de la población de la ciudad de Córdoba del 32,5%, entre 1947 y 1960 (Zilocchi, 1987: 50). Este incremento poblacional no estuvo acompañado por una oferta habitacional accesible, lo que llevó a las familias a ocupar de hecho terrenos en precarias condiciones de infraestructura. De esta manera, la autoproducción de alojamiento por fuera de la normativa urbana y de los modos de producción instalados pasó a formar parte visible de la ciudad moderna.

Mucho se ha dicho acerca de que la informalidad es un proceso coyuntural, que frente al crecimiento económico y su posterior derrame, desaparecería. Pero hoy, con más de cien años de villas siendo parte de la ciudad, claramente es uno de los problemas sociales y urbanos de tipo estructural que sigue sin resolverse. Desde entonces, ha sido una estrategia de ingreso y ubicación de los sectores populares en la ciudad, contraponiéndose al orden jurídico basado en el acceso mediante la propiedad privada. Dicha estrategia no ha permanecido invariable, sino que fue transformándose como consecuencia del impacto de los procesos económicos y políticos en la población. A partir de esto, se describen a continuación tres grandes momentos en la constitución del mercado informal de la ciudad de Córdoba: desarrollo de la industrialización, surgimiento e impacto del neoliberalismo, y crisis del Estado y neodesarrollismo.

Primer momento: Desarrollo de la industrialización (1940-1970)

La intensa industrialización en las principales ciudades, sumada a la crisis del sector agropecuario, arrastró tras de sí una importante masa de fuerza de trabajo

inmigrante. De manera simultánea, la falta de planificación de las ciudades generó numerosos problemas, como la aparición de asentamientos marginales y la ausencia de normas que regularan el crecimiento urbano (Municipalidad de Córdoba, 1999: 5). En este contexto, las familias que ya traían consigo una particular trayectoria de autoproducción del hábitat, propia del medio rural, se encontraron frente a un mercado en el que la vivienda era una mercancía escasa, que respondía a criterios de oferta y demanda. Ante la propia incapacidad económica para enfrentar los costos de habitar la ciudad formal, comenzaron a producir ocupaciones por fuera del régimen legal de propiedad. De esa manera, surgieron las primeramente denominadas villas o barrios de emergencia, que luego tomaron la denominación de villas de emergencia o villas miseria. Según Zilocchi (2007: 65), "sus propios ocupantes les pusieron nombres irónicos o basados en algún elemento particular que los identificaba. De allí el nombre de villa Desocupación, villa Piolín, villa Insuperable". En el caso de Córdoba, villa Las Chunchulas, villa El Infiernillo, villa La Vaquita Echada.

La denominación *de emergencia* reflejaba el carácter transitorio que el habitante le daba; pero pronto se transformó en villa miseria, expresando las condiciones de vida de esta nueva población y su forma de hacer ciudad por fuera de los mecanismos del mercado y de los cánones de lo socialmente aceptable. Si bien no puede aseverarse que las villas hayan surgido como producto de la industrialización, sí puede verificarse un crecimiento demográfico de la ciudad, que no fue acompañado con un incremento de la superficie urbanizada formal.

La ubicación que fueron tomando las villas en la ciudad obedeció a distintas variables. En primer lugar, la cercanía de la fuente laboral o de ingresos, ya que la mayoría subsistía mediante actividades por cuenta propia. En segundo lugar, la disponibilidad de tierra vacante en el casco urbano, sin un propietario presente que pudiese generar conflictos por la ocupación. De la misma manera, la presencia de tierras públicas, como riberas de cursos de agua y de canales de riego que, por razones inherentes a su topografía o calidad ambiental, no eran formalmente urbanizables. Finalmente, la indiferencia de Estado y de la sociedad, propia de dicho momento político.

Las características más destacables de estas incipientes formas de ocupación, pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Modalidad de ocupación espontánea, sobre terrenos públicos y privados, que legalmente no pertenecen a los ocupantes
- Diversidad en tamaño y distribución de lotes, según la disponibilidad de espacio

- Definición de los espacios públicos como lo que no se ocupa con viviendas
- Escasez de servicios básicos y acceso informal a las infraestructuras que pudiesen existir
- Precariedad material de las viviendas, construidas mayormente con materiales de desecho o reciclado
- Población migrante del interior
- Predominación de familias extensas, presentando cierta homogeneidad social

Segundo momento: Surgimiento e impacto del neoliberalismo (1970-1990)

El modelo desarrollista, impulsado desde 1945, llegó a su fin con la apertura de importaciones, importantes reformas económicas y financieras, más un creciente desempleo y pauperización social. El Estado en manos del gobierno de facto se posicionó así desde el neoliberalismo, cambiando el rol de impulsor del desarrollo a regulador y facilitador del mercado.

En cuanto a las políticas de vivienda a nivel nacional, se producen importantes cambios para el sector villero en dos líneas contrapuestas. Por un lado, se impulsa la erradicación a nuevas localizaciones, y por otro, se promueve la radicación con la implementación de obras de infraestructura y equipamiento comunitario. En Córdoba, para llevar adelante la primera de las estrategias, el gobierno militar del contralmirante H. Guozden formuló la Ley Provincial 5288/71, más conocida como Ley de Villas, la que:

> Adquiere el compromiso de aunar los esfuerzos y medios públicos de orden nacional, provincial, municipal y de entidades públicas y privadas para atacar un mal que afecta a un elevado número de familias argentinas marginadas. Tiende a posibilitar la integración de estos grupos a la comunidad, mediante la superación de los desajustes sociales que los afectan y con su participación activa y responsable.

Para cumplir con el objetivo de esta ley, se creó un Plan de Promoción Integral, conformado por siete programas. El mismo preveía, en un lapso tentativo de cuatro a cinco años, la promoción integral y el traslado de cuatro mil familias en la ciudad capital, más otras dos mil en los principales centros urbanos del interior

de la provincia. Esto implicaba otorgar alojamiento definitivo, que posibilitara condiciones de vida digna a los sectores de limitados recursos económicos. El impacto de esta ley no fue importante, pero sirvió como marco legal para la expropiación de tierras con carácter de urgencia, y para el financiamiento de la construcción de vivienda colectiva.

Dentro de la segunda de las líneas implementadas, se trató de contrarrestar el impacto de los movimientos de izquierda en las villas, trabajando en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida. Se utilizaron recursos humanos y maquinarias de las Fuerzas Armadas, para dotar a estas comunidades de infraestructura básica y de uso comunitario.

Desde 1971 a 1980, según un relevamiento del año 2011 de la organización no gubernamental TECHO (en ese momento llamada Un Techo Para Mi País), se produce un pico de crecimiento de las villas de un 18,1%. Entre los factores determinantes se destacan: el proceso de desindustrialización, la caída del ingreso per cápita y la derogación de la ley de congelamiento del precio de los alquileres sancionada en 1976.

Luciano (en Azuela de la Cueva y Tomas, 1997: 9-10), analiza datos censales de la Municipalidad de Córdoba, destacando los resultados referidos a la procedencia de los pobladores. Hacia la década del ochenta, más de tres cuartas partes de la comunidad villera procedían de otros barrios o villas de esta misma ciudad, particularmente familias empobrecidas que no podían pagar alquiler. Por otro lado, el 72% de los censados había llegado a las villas entre 1978 y 1987, lo que confirma una transformación en su composición original. Una de las principales causas fueron los desplazamientos intraurbanos, derivados de la caída de los ingresos ocurrida luego de 1976. Es decir, la mayor parte de los villeros de este período ya había nacido bajo esta condición, o bien eran locatarios empobrecidos. Esta población también se caracterizó por compartir hábitos, aspiraciones y nivel educativo con sus vecinos de los barrios formales, ya que muchos de ellos provenían de allí.

Con la llegada de la democracia, el gobierno de la ciudad de Córdoba –entre 1983 y 1991– impulsó una serie de medidas de acción directa, como la reestructuración urbana, por ejemplo. También aplicó otras de impacto indirecto, mediante la formulación de un nuevo marco normativo urbano. Por su parte, la reestructuración urbana tuvo como eje la obra pública y la dotación de espacios verdes. Esto tuvo un efecto positivo sobre el sector inmobiliario, al habilitarse nuevas áreas antes relegadas, y valorizar el suelo urbano privado. De la mano del lema *De la periferia al centro*, la administración llevó adelante un programa de construcción de áreas deportivas, escuelas y centros de salud,

persiguiendo la meta del mejoramiento de la calidad de vida de la población en los barrios. Complementariamente, se implementó el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia y Promoción Humana, que relocalizó las ocupaciones informales, sobre todo en áreas periféricas de la ciudad. Según lo expresa Iros (1991: 87) –quien fuera oportunamente secretario de Desarrollo Urbano:

> El proyecto de realojamiento de habitantes de villas de emergencia se enmarca en la política general de desarrollo urbano, orientada a posibilitar condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de los habitantes de la ciudad, puesto que es un problema que no solamente afecta a los villeros, sino a los vecinos, por cuanto compromete las condiciones ambientales de los lugares donde se asientan.

En ese momento, en Córdoba existían 83 asentamientos con una población de 57 mil habitantes (Iros, 1991: 91). Con diversas formas de producción y financiación, se construyeron 2325 viviendas para alojar a las familias desplazadas de sus asentamientos. En cuanto a los mecanismos de intervención, Iros expresa:

> Hay una prioridad permanente que es la de realojar, por una razón de operatividad, a las villas asentadas en terrenos destinados a la construcción de obra pública, la cual responde al interés colectivo de la ciudad y no puede verse entorpecida por la localización de los asentamientos marginales (ibíd.).

Dentro de las acciones indirectas, la nueva normativa urbana formulada reguló el uso, fraccionamiento y ocupación del suelo.[5] Este marco legal configuró un modelo de ciudad que contempla como forma de producción preeminente al mercado, y en el que la producción popular no tiene lugar.

La gestión municipal siguiente (1991-1999), actuando bajo otro paradigma de desarrollo, priorizó tres campos: reducción de la pobreza y equidad social, modernización e integración, y preservación de medio ambiente. El documento de informe de gestión manifiesta:

> El creciente aumento de la marginalidad social provocado por circunstancias de reestructuración macro económicas, ha derivado en problemáticas que afectan al conjunto de la vida urbana. Ante esta situación se torna prioritaria una acción desde el Estado municipal destinada a paliar los déficits sociales acuciantes y de promover mecanismos de desarrollo de las comunidades más desprotegidas de vecinos de la ciudad, que se ven

[5] Ejemplo de esto son las Ordenanzas 8060/85 y 8256/86.

> eliminados de los nuevos procesos de integración económica y productiva (Municipalidad de Córdoba, 1999: 83).

Esto derivó en la creación de la Dirección Municipal de Vivienda, con dos líneas de acción: el reasentamiento de población afectada por obra pública y la puesta en práctica de experiencias de radicación *in situ*. Con posterioridad a esas experiencias, el municipio concluyó que "básicamente, se ha detectado el fortalecimiento de la trama social y sus instituciones, con impacto positivo en la consolidación de vínculos y relaciones preexistentes" (1999: 83). Es decir, que la integración de las villas al contexto urbano con acción estatal era considerada una política posible frente a las otras políticas de erradicación llevadas adelante, hasta ese momento, por el resto de las gestiones gubernamentales.

Desde 1989 hasta 1995 se sucedieron momentos críticos en el país. En lo económico, la crisis provocada a partir de la hiperinflación llevó a la pobreza a miles de familias. En lo político, los intentos desestabilizadores por parte de las fuerzas militares. En cuanto a lo social, la crisis produjo una masiva respuesta de organización colectiva; Cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, asumieron responsabilidades de alimentación, vestimenta, educación, salud y vivienda, para atender a la población de asentamientos y villas. Según Luciano (1997: 11), el informe de la Municipalidad de Córdoba, basado en el censo de villas de 1987 –ya mencionado–, indica "un movimiento positivo en cuanto a la faz organizativa: tres cuartas partes de las villas tenían o estaban formando algún tipo de organización comunitaria: cooperativa, mutual, comisión vecinal, etcétera".

En el contexto de la ciudad informal suceden dos fenómenos: el crecimiento vegetativo de su población, y la incorporación de nuevos habitantes: los llamados *nuevos pobres*. Como estrategias de alojamiento se produjeron densificación, subdivisión de lotes y nuevas ocupaciones de espacios vacantes, mucho de ellos públicos. Con estos procesos en marcha, se confirma que la villa no era un estadio circunstancial previo al acceso formal a la ciudad, sino que se convirtió en el hábitat definitivo de la población urbana empobrecida.

Esta variación sustancial implicó una declinación de la calidad física y jurídica en el modo de habitar para el sector social recientemente incorporado. Pero su nuevo estatus no solo involucra aspectos materiales y urbanos, sino también culturales, sociales, simbólicos y psicológicos; es decir, sufren un descenso en la calidad de vida. Al no encontrar manera de conservar sus niveles de vida anteriores, engrosan el sector social que ha apelado a esta manera de vivir, generando heterogeneidad social en los territorios ocupados.

En paralelo, las organizaciones de la sociedad civil –tanto de base como sectoriales– emergen fuertemente, asumiendo las responsabilidades que el Estado

va dejando de lado. Las distintas comunidades populares fueron organizándose en ámbitos participativos, nucleadas en torno a distintas ONG que apoyaban y promovían estos espacios.[6] Así, se conformaron colectivos como Coordinadora de Loteos Indexados, Encuentro de Comunidades en Marcha, Coordinadora de Villas y Barrios de Córdoba, Comisión de Hábitat. Con estos aprendizajes organizativos surgieron también otras nuevas formas de articulación de demandas e intereses, como los movimientos sociales, que demandaban, presionaban y negociaban soluciones.

En este marco, se considera importante hacer mención a un caso en particular, la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS). Esta organización de segundo grado integró a más de cien cooperativas villeras y de barrios carenciados. En conjunto con las ONG de desarrollo comenzó a tejer fuertes redes de articulación sectorial, llegando a generar la Mesa de Concertación de Políticas Sociales. Esta mesa de trabajo incluyó a los gobiernos provincial y municipal, y funcionó entre 1992 y 1999. Su carácter de espacio multiactoral logró posicionar como actores sociales a los habitantes de la ciudad informal, posibilitando la gestión, planificación y ejecución de proyectos habitacionales y sociales. Un claro ejemplo de articulación multiactoral hacia finales de la década del noventa, producto de la Mesa de Concertación, fue la implementación del Programa Nacional de Reordenamiento Urbanístico y Mejoramiento Habitacional de Asentamientos Irregulares, llamado Programa 17. En él confluyeron los tres niveles de gobierno, el movimiento social, las organizaciones comunitarias y las ONG, beneficiando a 1048 familias de villas de la ciudad de Córdoba.

Siguiendo a Cravino (2001: 14), en los noventa se produjeron fuertes transformaciones en el mercado de la tierra urbana, provocadas en gran parte por el aumento de los costos del transporte, la privatización de los servicios y la aparición de nuevas modalidades residenciales destinadas a las clases altas. En Córdoba, el cierre de las empresas estatales ferroviarias incorporó tierras a la ciudad, con buena ubicación y tamaño considerable. El abandono y la inacción por parte del Estado permitieron que fueran ocupadas, dando lugar a más villas y asentamientos. Esta última tipología comienza a ser la forma primordial de

[6] Algunas de las ONG cordobesas más importantes en ese momento eran: Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS); Servicio en Promoción Humana (Serviproh); Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (Cecopal); Mutual Carlos Mugica. Junto con estas, cabe mencionar también al Centro Experimental de la Vivienda Económica, dependiente de Conicet, junto con la Asociación de la Vivienda Económica (CEVE-AVE). Todas estas organizaciones continúan trabajando en la actualidad.

ocupar la ciudad por parte de los nuevos contingentes humanos desplazados, que intentan diferenciarse de las villas desde su génesis. Como ya se mencionó, al quedar excluidos de los mecanismos tradicionales de producción y reproducción de la vida, optan por convertirse en autoproductores de su hábitat. Crean por fuera del sistema lo que, muchos años después y con mucho esfuerzo, se convertirá en ciudad formal.

Los asentamientos se caracterizan por ser urbanizaciones autoproducidas por los mismos ocupantes, en forma organizada, en tierra urbana vacante. La infraestructura al inicio es clandestina, autogestionada, y va regularizándose progresivamente, hasta incorporarse a la red de servicios. La vivienda presenta momentos que están ligados a la consolidación del asentamiento o a la amenaza del desalojo. La trama urbana posee continuidad con el entorno, con espacios públicos y para equipamientos planificados; estos aspectos están contemplados desde su nacimiento, para que luego de la regularización, se convierta en barrio.

Hacia 1995, con diez años de implementación de las ordenanzas de urbanización descritas que elevaron los requisitos para lotear, comenzó a diversificarse el mercado inmobiliario informal, dando lugar a una nueva modalidad que, a los fines de este trabajo, se denominará *loteo ilegal o fraudulento.*[7] Quienes actúan a título de dueño, o bien los loteadores responsables, generan y venden lotes con condiciones que no cumplen las exigencias normativas, en contextos ambientales inadecuados y con títulos viciados de irregularidades. Su éxito se basa en que la necesidad habitacional lleva a las personas a no priorizar la existencia de comprobantes legales ni urbanos al momento de adquirir un terreno o vivienda. También se caracteriza por ser económicamente accesible, pues los montos de las primeras entregas son bajos, y los planes de pago son a largo plazo, aunque luego deben extenderse para la obtención de infraestructura. El acceso a infraestructura y servicios básicos no es obtenido con facilidad, y queda pendiente en el tiempo, junto con la regularización dominial, hasta lograr la intervención del Estado. Ante la urgencia, las cláusulas de los contratos no se verifican, y suelen imponer –por fuera del derecho– desalojo, multas e intereses usurarios ante incumplimientos. Debido a esto, los lotes comienzan a ser revendidos de manera iterativa y mecánica, complejizando aún más la situación. En el escenario de desidia estatal actual, los loteos ilegales han ampliado

[7] Esta modalidad de loteo no es abordada en el proyecto de investigación, sino que se ha focalizado en villas y asentamientos.

su rango de acción a todas las clases sociales, llegando incluso a comercializar barrios cerrados.[8]

Tercer momento: Crisis de Estado y neodesarrollismo (2000 hasta 2015)

En el año 2001 se desarrolló en el país una crisis sin precedentes, que repercutió inmediatamente en el acceso al hábitat por parte de los sectores populares. La sociedad civil volvió a organizarse para enfrentar la crisis, buscando sostener la participación, ante el descreimiento en la política y las instituciones. Así, surgieron formas organizativas novedosas, como asambleas barriales, clubes del trueque, colectivos temáticos, empresas recuperadas, organizaciones de desocupados, de piqueteros, entre otras. Sumándose al conjunto existente, comenzaron a demandar alimentación y empleo, quedando de lado las cuestiones del hábitat, superadas por necesidades más urgentes. Al interior de los barrios se produjo una multiplicación de agrupaciones, ya no tanto de representación territorial, sino ligadas a movimientos partidarios y a nuevas propuestas de organización social y política. A diferencia del período anterior, hay dispersión de acciones, diversificación de agentes barriales y externos que, ante los nuevos emergentes, dejan en segundo plano lo concerniente a la regularización urbana de los asentamientos.

Este tercer momento se caracteriza por tres acontecimientos: la multiplicación de villas y asentamientos; la llegada de nuevas corrientes migratorias de países limítrofes y la aplicación de nuevos paradigmas de políticas sociohabitacionales desde los distintos niveles de gobierno. Considerando las publicaciones existentes relativas al primer acontecimiento mencionado, es posible establecer el siguiente cuadro comparativo:[9]

[8] Al momento de la elaboración del presente artículo (agosto de 2016), esta situación afecta unas 170 hectáreas aproximadamente, dentro el ejido urbano cordobés, comprendiendo unos 21 emprendimientos.

[9] Al desconocerse cómo se han considerado las categorías villa y asentamiento por cada fuente de información, las cifras pueden presentar alguna inexactitud.

Cantidad de asentamientos y habitantes en asentamientos en la ciudad de Córdoba, de 1980 a 2013

Año	Cantidad de asentamientos	Cantidad de habitantes	Fuente
1980	47	22.929	*Censo Nacional
1991	74	35.793	*Censo Nacional
1992	83	49.530	*Censo de la organización SEHAS
1994	99	64.592	Censo de la Municipalidad de Córdoba
1998	98	69.333	Censo de la Municipalidad de Córdoba
2001	158	103.650	*Censo de la organización SEHAS
2007	118	63.778	*Censo de la organización SEHAS
2011	119	96.250	Organización Un Techo Para Mi País
2013	134	117.150	Organización TECHO

*Publicado por Buthet, C. *et al.* (2010: 44).

El estudio realizado por Buthet, C. *et al*. (2010: 44) expone las causas del gran aumento en el número de asentamientos entre 1980 y 2001:

> Este cambio, o aceleración del crecimiento porcentual de la población de villas, se corresponde claramente con el periodo histórico en que se manifiestan las consecuencias en términos de pauperización de la "década del '90"; es decir, del modelo de ajuste, reforma del Estado y privatizaciones, convertibilidad, etc., del proceso neoliberal en Argentina en ese periodo y que concluiría con la crisis social, política y económica del año 2001.

De la misma manera, cabe destacar el descenso observable en las cifras en el período 2001-2007. El descenso está relacionado con la implementación del programa de erradicación de villas Mi casa, Mi vida, iniciado en el año 2003, con el que se construyeron doce mil viviendas. Más allá de estas aclaraciones, el cuadro expone, de manera contundente, el crecimiento constante de la población urbana cordobesa que vive en la informalidad.

En cuanto al segundo acontecimiento, la ciudad de Córdoba es un gran receptor de migrantes, que provienen mayormente de Perú y Bolivia, y en menor medida, de Uruguay, Chile y Paraguay. En este sector de la población es posible

observar una modalidad de ocupación particular. Quien primero llega al lugar de futura residencia es el jefe o sostén del hogar; una vez instalado, convoca al resto del grupo familiar, generándose paulatinamente un proceso de consolidación y densificación habitacional. De esa manera, construyen en forma progresiva sus viviendas con materiales definitivos y buena calidad constructiva, complejizando aún más la realidad del territorio y del mercado informal, y poniendo en acción aprendizajes propios de su trayectoria habitacional foránea. También instalan otras formas organizativas de trabajo, de urbanización, de vivienda y de reproducción de la vida cotidiana. Es decir, este fenómeno ha modificado las formas tradicionales de producción de los asentamientos informales, tanto en lo material, como en lo no material. Según SEHAS, en el año 2007, el 1% de los habitantes de la ciudad era extranjero, mientras que para el censo del año 2011 de la organización TECHO, la cantidad de población migrante se eleva al 34%. En consecuencia, el mercado informal también se diversifica hacia el interior de los asentamientos y villas, en comparación con la modalidad de ocupación tradicional. Hoy, es posible encontrar diversas estrategias para responder a la necesidad habitacional, que son además, una forma de generación de ingreso. Ejemplos de esto son: venta de porciones del lote ocupado; venta de losa para la construcción de una nueva vivienda en primera planta; alquiler de locales, de piezas o departamentos a fondo de lote; además de la incesante densificación.[10]

> *Cuando estaban recién usurpando, nosotros, se enteró no sé cómo mi pareja, y vinimos un sábado en la tarde. Ahí hemos caminado, todo así, lleno de yuyos. Había un caballero que decía "si a mí me pagan un asado yo les consigo un lote". Y hemos pagado el asado y no nos consiguió el lote. Después, doce de medianoche creo, nos fuimos de aquí y volvimos otra vuelta a escuchar la reunión a ver si hay un lote o alguien que quiera vender. Uno de los amigos dijo "te vendo el lote"* (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2013).

> *Vivía en alquiler. Otros llegaban recién, como tienen familia le han dicho "bueno mira hay un lotecito, hay lugar". Entonces le avisaron y de esa manera, llegó una familia y bueno… Hay un lugar agárrense… Hay que tomar, porque había lugar libre y bueno, yo agarro y me acomodo con mi carpita* (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2013).

[10] La densificación en los asentamientos cordobeses está comenzando a ganar altura. Es destacable el caso de un inmueble en la zona sur de la ciudad, originado para renta de habitaciones, que ya cuenta con tres plantas.

> *Acá también hay nuevos, porque hay casas en venta. No sé si usted ha visto, casa en venta hay bastante ahorita acá, piden arriba de 100 mil, arriba de 200 mil… Son casas de materiales, son departamentitos, por ahí tienen dos dormitorios, algunos tienen de otra planta arriba, el costo será eso, o más en realidad los materiales, más la mano de obra* (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2013).

Como puede notarse, la vivienda ha pasado a ser considerada una fuente de ingreso complementario al trabajo o incluso un ingreso principal, hecho que no era comúnmente observable en las villas y asentamientos de la ciudad. Esta modificación en el uso de la vivienda tiene relación con la capacidad constructiva, de ahorro y de cooperación, propias de estas familias migrantes. También se ha detectado la presencia cada vez más notoria de actividades comerciales e industriales, como corralón de materiales de construcción, ferretería, taller textil, reciclado de material de empaque industrial; incluso se detectó un caso de hotel alojamiento.

Asimismo, estas acciones, sumadas a otras previas también llevadas adelante por los propios sujetos –limpieza de lotes y espacios públicos, instalación de servicios precarios de agua y luz, tareas en función de la urbanización, etcétera–, producen una progresiva revalorización del costo de la tierra. Dicho incremento se hace visible en las constantes ventas que se suceden, con precios cada vez más altos respecto del inicial. El mercado informal utiliza sus propias redes de comunicación para la venta y el alquiler, como revistas barriales, radios comunitarias, afiches en almacenes y en lugares públicos o de circulación común. También se ofrecen en inmobiliarias del sector.

Ante la diversidad de modalidades y relaciones que se producen en el mercado informal, cabe hacer una mención particular a algunas figuras que se han encontrado. El *cuidador*, que habría comenzado a encontrarse en los asentamientos a partir del incremento de la inseguridad. Sin embargo, indagando más profundamente, su presencia responde también a cierta especulación por parte de los ocupantes. Esto se debe a dos razones: porque muchas organizaciones loteadoras condicionan la ocupación del lote para residencia, y no para la obtención de renta; y porque implica una forma de alquiler encubierto, aunque se trate de una acción solidaria o de ayuda mutua. En ciertos casos, el cuidador vive en el terreno mientras se proveen los servicios básicos, pues es la etapa más difícil que requiere mayor tiempo y esfuerzo para residir.

> *Hay pocas personas que alquilan. Mayormente lo ponen para que cuide la casa... Puede vivir aquí y la otra persona adelante. El dueño vive adelante,*

> *el otro ahí atrás. O sea para que se acompañen* (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2014).

El *ocupante por préstamo,* quien ocupa la parcela en condiciones precarias. La familia asignada comienza a ocupar luego de que mejoran las condiciones de vida, con la llegada de las infraestructuras.

Otra modalidad que adquiere el mercado informal, pero que implica a otros sectores sociales de mayor poder adquisitivo, es la de los *movimientos de ocupas, o de propuestas habitacionales utópicas.*[11] Esta es llevada a cabo por sujetos sociales provenientes de clases medias y altas, que buscan alternativas para la adquisición de bienes. Como estrategia, invaden inmuebles en las ciudades o tierras en zonas rurales, como sucede en el interior de la provincia de Córdoba. Para ello, hacen uso de la Ley de Usucapión –pero no con el espíritu con que fue creada–, o bien hay apropiación mediante maniobras dolosas. También dentro de esta modalidad se encuentran quienes buscan otro estilo de vida, proponiendo la comunidad como forma de convivencia social y la ocupación de tierras como una opción de vida amigable con el ambiente. Hay casos en que el fenómeno tiene otra raíz: es una forma de manifestar su oposición a los sistemas formales de habitación, desde una perspectiva ideológica radical.

Una variable fundamental desde la que es posible observar al mercado informal de suelo es la perspectiva económica, o del costo de las diversas estrategias de las familias para enfrentarlo. Si se realiza una comparación de precios entre el mercado formal y el informal surgiría que el segundo presenta un costo económico inicial menor. Sin embargo, es necesario poner el foco en otras exigencias no monetarias, tales como el tiempo requerido para recolectar y transportar agua, la pérdida de electrodomésticos por la baja tensión eléctrica, las horas de trabajo invertidas en la producción del lote, la vivienda y la infraestructura, etcétera.

En cuanto al acontecimiento de la aplicación de nuevos paradigmas en políticas habitacionales, puede decirse que los gobiernos adoptan diferentes formas de atender el problema, incluso de manera contradictoria y simultánea. Con el llamado paradigma de gobernabilidad urbana, impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, se promovieron políticas para mejorar los asentamientos. En realidad, su finalidad es hacer más

[11] Loteos ilegales y movimientos de ocupas ameritan estudios específicos. Debido a su relevancia, y a su relación con la temática de la informalidad urbana, se considera que su abordaje queda pendiente.

seguras las ciudades, y generar un ámbito propicio para los negocios que se impulsan en el contexto urbano.

El Estado, al igual que en períodos anteriores, fue tomando actitudes ambivalentes hacia la informalidad, aunque puede decirse que se produce un cambio de posicionamiento. Ejemplo de ello han sido distintos intentos para reducir la conflictividad en ciertos contextos, o la generación de programas que ponen el foco en la regularización urbana como una solución viable.

Desde el nivel nacional, se implementaron dos medidas innovadoras: el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), financiado por el BID, y el Programa Nacional de Tierras Fiscales Arraigo (llamado a partir de 2015 Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica).

Promeba es una propuesta de intervención integral, que contempla la ejecución conjunta de tres ejes de intervención: legalización de la tierra; provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental; fortalecimiento de la organización comunitaria. Durante su implementación tuvo mayor énfasis la ejecución de infraestructura y la provisión de sanitarios, prevaleciendo la obra física como eje central y visible del programa, con escasa o nula participación de las comunidades intervenidas. Es decir, las familias y las organizaciones sociales no tuvieron lugar para incidir en ningún aspecto de la planificación ni de la ejecución de Promeba, aun contando con larga experiencia y gran capacidad de gestión.

El Programa Arraigo fue creado para regularizar tierras nacionales ocupadas de manera informal, desafectadas de otros usos institucionales. No logró incidencia en lo territorial ni en lo comunitario durante sus procesos, convirtiéndose eminentemente en una gran carga burocrática y jurídica para la administración pública. Por ser un programa operativo que no contempló participación social en sus gestiones, la resolución definitiva de las temáticas dominiales y urbanas que atiende se tornó imposible en la práctica. Como agravante, la prolongación en el tiempo profundiza aún más la complejidad de dichas cuestiones. Es así que, en Córdoba hoy, después de 20 años de ejecución, el programa no ha concretado la regularización de ninguno de los asentamientos que afecta.

Luego, en el año 2003, con el cambio de gobierno posterior a la crisis, surge el Programa Federal de Emergencia Habitacional, destinado a la construcción masiva de vivienda mediante cooperativas de trabajo. Con este programa, el Estado impulsó la producción habitacional bajo la modalidad asociativa, y promovió la articulación de los tres niveles de gobierno, con un fin común. Sin embargo, esto recayó en la generación de un nuevo tipo de informalidad; el nivel local prácticamente no cumplió con el compromiso de proveer tierra

e infraestructura, lo que generó territorios con vivienda autoproducida, sin acceso a los servicios básicos, y sin seguridad jurídica. Tampoco fue capaz de acompañar o asistir el proceso social y organizativo de las familias destinatarias, lo que debió haber sido el eje central para la materialización del programa en el territorio. La conformación de cooperativas para la construcción de las viviendas, su participación en la administración del programa, incluyendo la administración de fondos financieros, fueron los principales escollos. Esto permite pensar que la estructura estatal municipal no estaba suficientemente preparada para ejecutar un programa con un componente organizativo y participativo tan grande.

El gobierno provincial a partir del año 2003 implementó, en la ciudad de Córdoba, un programa masivo de erradicación de villas y asentamientos, denominado Plan de Emergencia para la Rehabilitación Habitacional de Grupos Vulnerables Afectados por las Inundaciones en la Ciudad de Córdoba, que se conoció como Programa Nuevos Barrios, y luego Mi casa, Mi vida. Su objetivo final fue la relocalización de 12.000 familias, con financiamiento del BID.

Ha habido grandes polémicas en torno a la política subyacente al programa, pasando por varios aspectos: el tamaño de los conjuntos habitacionales (cada uno cuenta con 500 viviendas más o menos); la ubicación –ya que mayormente fueron situados en la periferia–; la metodología utilizada para los traslados; la heterogeneidad de comunidades que integran cada barrio; la inexistencia de un trabajo social con las familias en las distintas etapas del programa; la indiferencia absoluta hacia las organizaciones sociales afectadas, a pesar de contar con amplia trayectoria en materia habitacional y social; la denominación de las localizaciones, que confirió una nueva identidad llamándolas *ciudad barrio*, buscando disolver las identidades de origen de las comunidades; esto último a su vez fue generador de una barrera simbólica para la integración social y urbana, aportando un nuevo estigma sobre sus habitantes, *los relocalizados*.

Paralelamente, el gobierno provincial adhirió a la ejecución del Promeba, urbanizando tres grandes asentamientos de la capital, y otros tantos en el interior de la provincia, en vigencia hasta la actualidad. Más recientemente, lanzó programas con líneas diferentes. El programa Vida Digna, que contempla la adjudicación de créditos de hasta $25.000 a familias que requieren mejoramientos habitacionales, con devoluciones variables. Si bien tiende a atender el déficit cualitativo de vivienda, el financiamiento se produce sin una debida gestión del proceso habitacional desde el inicio con la demanda, ya que se limita a un mero subsidio monetario. No hay diagnóstico social sobre la casuística; no hay asistencia técnica constructiva; no hay monitoreo o supervisión de la

administración del dinero, ni de las obras físicas; no hay evaluación de los mejoramientos obtenidos.

A su vez, mediante Ley N° 9811/10, creó el Programa de Escrituración Gratuita de Viviendas Sociales, con el fin de tramitar la escrituración definitiva, ante la falta de seguridad jurídica en la tenencia de las viviendas pertenecientes a programas sociales, que suman un número importante en el nivel local. Todas estas medidas se ejecutan desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Se trata de un proceso administrativo, jurídico y registral, con destinatarios individuales obligados a cumplir una serie de requisitos relativos al inmueble. Al dejar de lado aspectos colectivos y comunitarios, termina exaltando –en contrapartida– el valor del patrimonio personal.

El Ministerio de Vivienda, Arquitectura y Obras Viales, a través de la Secretaría de Vivienda, ha lanzado recientemente un programa para acceso a tierra urbanizada por medio de crédito, llamado Lo Tengo. Su objetivo es atender la demanda de suelo urbanizado para sectores que no lo pueden hacerlo a través del mercado.

A nivel local, en este mismo período de análisis, se firmaron convenios entre los tres niveles de gobierno para ejecutar el Programa Arraigo, en distintos asentamientos de la ciudad, ubicado en tierras del Estado nacional. También se conformaron mesas de trabajo con colegios de profesionales y la Universidad Nacional de Córdoba, pero sin convocar en ningún momento a los pobladores destinatarios. Estos últimos nunca estuvieron presentes más allá de las nóminas, y por ende, no tuvieron intervención en las decisiones tomadas. El logro más importante de este programa, en torno a la informalidad, consistió en un relevamiento que permitió conocer fehacientemente la condición de las tierras nacionales en la ciudad, libres y ocupadas. Algunos asentamientos, con organización interna y asesoramiento de ONG, avanzaron en sus procesos de regularización urbana, pero no llegaron a la escrituración anhelada. Cabe destacar que importantes áreas urbanas intermedias, con ubicación estratégica, permanecen aún informalmente ocupadas sin intervención alguna por parte del Estado nacional.

Más adelante, el municipio también adhirió al Programa Federal de Emergencia Habitacional ya mencionado, pautando un plazo de ejecución de seis meses que, luego de diez años, aún no ha concluido. Por otra parte, desde 2007, frente a la creciente irregularidad, desarrolló e implementó el Programa Municipal de Regularización Urbana. Si bien no alcanzó un alto impacto en sus acciones, logró instalar un reconocimiento cuantitativo y cualitativo de la situación de la irregularidad urbana local, y de sus actores predominantes.

En este contexto, se considera fundamental destacar tres elementos claves relacionados con la toma de posición de diferentes actores, en la arena pública, respecto de las ocupaciones informales: la respuesta discursiva de los gobiernos, la estrategia judicial y el rol de la prensa.

Las ocupaciones informales generadas por personas del sector popular, por una serie de condiciones que aluden a su vulnerabilidad, están altamente expuestas a la opinión pública. En consecuencia, hay una demanda implícita de la sociedad para que el Estado reaccione al respecto, *que diga algo* desde sus diferentes instituciones. Desde los tres niveles de gobierno, cualquier modalidad de ocupación informal es condenada desde lo discursivo, con independencia del tipo de intervención que decidan llevar a cabo posteriormente. Esta posición se ejemplifica con claridad en declaraciones del ministro de Desarrollo Social, Carlos Massei, hechas a un medio local:[12]

> El Gobierno de Córdoba siempre consideró un delito a las usurpaciones. Y por eso creemos que quienes ocupan tierras de manera ilegal no deben tener prioridad para recibir viviendas sociales… En general, nuestra experiencia nos dice que las ocupaciones no son espontáneas, sino que tienen cierto grado de organización. Sobre la necesidad real de mucha gente se pueden montar operaciones con otras connotaciones… No estamos de acuerdo con esta metodología y la combatimos con la ley.

La estrategia pública es la invocación del cumplimiento inflexible de la ley, aunque luego difícilmente se concrete como acción. Son escasas las situaciones en las que ha intermediado la fuerza pública para desalojar, debido a los costos políticos que esto representa.

Los casos de ocupaciones sobre tierras públicas y de bajo interés para la ejecución de obras, suelen terminar legitimándose con el tiempo. Sin embargo, cuando se trata de tierras privadas –en ciertos casos afectadas por proyectos inmobiliarios– se da paso a la intervención judicial, exhortando la defensa de la propiedad individual. Desde la Justicia se procede políticamente, con acciones procesales estratégicas en función de ello. En la actualidad, hay algunos casos de tierras privadas ocupadas, desde hace más de dos años, que abarca una considerable cantidad de hectáreas. Hasta este momento, la Justicia solo actuó sobre el asentamiento Nueva Esperanza, donde una importante empresa desarrollista

[12] "En Córdoba también castigarán a 'okupas'". Publicado en el diario *La Voz del Interior*, el día 16 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/en-cordoba-tambien-castigaran-%EF%BF%BDokupas

está involucrada. Si bien aquí se pone como ejemplo un único caso, es posible decir que la acción judicial es variable, según se trate de tierras públicas o privadas, o bien cuando hay intereses de un actor privado con recursos de poder.

Frente a las acciones gubernamentales y judiciales, el interés y la posición que asume la prensa frente a las ocupaciones informales es determinante. Los medios masivos tienen el poder de forjar el curso que siguen las acciones estatales. Generalmente invocan la inseguridad jurídica y la defensa de la propiedad privada, por lo que pueden inclinar la balanza hacia la criminalización, la expulsión, y la condena social.

Los actores de la informalidad urbana

Considerando la complejidad del contexto habitacional de Córdoba, es conveniente detenerse para particularizar a algunos actores que se han identificado en el desarrollo de este trabajo. Se trata de actores relevantes que hoy son parte del mercado informal, más allá de los tradicionales ya mencionados, que son inherentes al contexto de la pobreza urbana, es decir, el Estado y el mercado.

La intención de este capítulo es poner luz sobre los *nuevos actores del mercado informal*, ya que están en permanente renovación, complejizando el escenario local. Entre los más importantes, pueden destacarse:

- *Propietarios de tierras*. Poseen tierras no urbanizables por ser de uso rural, industrial o industrial peligroso. Suelen ser responsables de inducir tomas de tierras que no son más que ventas ilegales encubiertas, u organizar negocios inmobiliarios que luego son comercializados en el mercado clandestino. De esta manera, las familias que ocupan deben ejercer la necesaria presión social para impulsar un cambio de uso de suelo, que regularice su condición, y así obtener servicios básicos. En consecuencia, se trata de un propietario que especula y obtiene mayor rentabilidad.
- *Colectivos de activistas o estudiantes*. Compuestos por militantes de diferentes fuerzas políticas y estudiantiles. Convergen en los territorios con el ánimo de brindar asesoramiento técnico en materia de derechos, pero con escasos o nulos conocimientos específicos. Muchas veces no superan el accionar solidario o de tipo recreativo, siendo sus intervenciones diversas y temporales.

- *Organizaciones políticas*. Grupos de militantes de partidos políticos que salen a trabajar el territorio, multiplicando y dispersando sus acciones. Se caracterizan por confluir de manera paralela sobre una misma comunidad, sin ningún tipo de articulación. Trabajan con pequeños grupos de familias bajo la lógica del compromiso político y del clientelismo, valiéndose de recursos del Estado. Su presencia varía de acuerdo con coyunturas políticas electorales. Existe una marcada diferencia entre los tradicionales *punteros* que responden a un líder partidario y estas organizaciones, ya que adhieren a un partido político, pero tienen sus propio accionar territorial. El efecto que generan sobre el territorio es la división en distintas organizaciones de menor peso, con disímiles formas de ver el mismo problema.
- *Organizaciones relacionadas con el comercio de sustancias ilegales para el consumo, narcos*. No es posible decir que se manifiestan abiertamente como una organización dentro de los territorios, aunque se presume la construcción de una forma organizativa *paraestatal*. Realizan donaciones en dinero colaborando en festejos como el día de la madre o el del niño; brindan medios a vecinos con problemas de salud para la adquisición de medicamentos; prestan dinero ante la necesidad y urgencia; rigen la seguridad del barrio; actúan como mediadores en conflictos familiares o entre vecinos; frente al desempleo y la pobreza generan redes de trabajo (distribución, *narcomenudeo*, *cocinas*), incorporando una economía ilegal en la reproducción doméstica. Tienen el poder de imponer e impartir su justicia en el territorio. Como actor social, hacen su aparición en los barrios populares después de la crisis del 2001, tomando fuerza y extendiéndose progresivamente. Han instalado un cambio cultural sobre la forma de resolver problemas, en términos de fuerza y violencia. Son superiores a las organizaciones sociales, y cuentan con una red de ayuda y compromiso difícil de romper sin políticas estatales eficaces.

Otro actor que es pertinente destacar, aunque no es objeto de estudio en este proyecto, es *la prensa* que, si bien no posee una intervención directa sobre la cuestión de la informalidad urbana, incide sobre el accionar de los actores. Los medios de comunicación, mayormente privados, tienen la capacidad de invisibilizar un tema o de convertirlo en prioritario, de generar reacciones sociales colectivas, y hasta de impulsar intervenciones públicas. Los intereses políticos y económicos a los cuales responden son los que determinan estas decisiones.

Una fuente de información invaluable

Cuando surgió la idea de realizar este proyecto de investigación, la primera inquietud fue conocer el aspecto más subjetivo de la cuestión de la informalidad urbana cordobesa: la perspectiva de los pobladores. Para ello, se procedió a llevar adelante una serie de entrevistas cualitativas que permitieran dar cuenta sobre la forma en que el sujeto portador de la necesidad vivencia el proceso de producción social de hábitat en sectores informales. Se recurrió a la modalidad de entrevista abierta semiestructurada, por lo que cada encuentro estuvo mediado por una guía orientadora, compuesta por preguntas en torno a los tres ejes considerados centrales en el ciclo vital del habitar en la informalidad urbana:

- Trayectoria habitacional. Este concepto hace referencia a las trayectorias residenciales,[13] pero atravesadas por una serie de elementos diversos, como actividades de producción y reproducción cotidiana; ciclos vitales familiares e individuales; redes formales e informales de ayuda mutua; usos, costumbres y culturas populares; contextos políticos y políticas públicas, entre otros.
- Proceso. Para comprender la sumatoria de acciones de producción y reproducción –familiar y colectiva–, tendientes a garantizar el acceso al hábitat, se consideró analizar el proceso en tres etapas. En primer lugar, inicio o generación del proceso de ocupación; luego, ocupación e inicio de consolidación, y finalmente, el proceso de consolidación de la ocupación. En síntesis, el proceso es el conjunto de acciones en el tiempo, llevadas adelante por las familias, para conseguir mejoras en su condición habitacional, tanto en términos materiales como simbólicos.
- Producto. El resultado al final del proceso de autoproducción de hábitat, permite visualizar la diversidad de formas y modalidades habitacionales que es posible obtener a través del mercado informal.

Los miembros del equipo que realizaron las entrevistas contaron con capacitación respecto de esta técnica. Las entrevistas en su mayoría se realizaron en los domicilios particulares de los informantes, y fueron grabadas en audio, con sus consentimientos. Cada una tuvo entre una hora y una hora y media de duración.

[13] Trayectorias residenciales alude al "conjunto de los cambios de residencia y/o de localización de las familias en el medio urbano" (Di Virgilio y Gil y de Anso, 2012: 160).

Previamente al trabajo de campo propiamente dicho, se realizó una selección de villas y asentamientos, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Existencia de organización social, ya sea formal o informal, vigente o no, relacionada con el proceso de producción del hábitat
- Existencia de antecedentes históricos del proceso urbano desarrollado
- Posibilidad de establecer contacto con referentes de las comunidades y otros habitantes, quienes se perfilen como informantes clave para la realización de las entrevistas

Los asentamientos seleccionados fueron:

- Las Magdalenas (originado en 2002). Es una ocupación progresiva de tierras nacionales que se consolida en el año 2005. Cuenta desde su inicio con una organización social no formal, que se encargó del proceso de urbanización, fijando normas habitacionales mínimas. Gran parte de su población proviene de sectores medios, de clase trabajadora, como trabajadores por cuenta propia y empleados.
- Cooperativa Los Andes (originado en 1995). Es un asentamiento planificado sobre tierras fiscales nacionales y provinciales, donde mediante organización social formal, emprendimientos colectivos y acuerdos vecinales, se llevó adelante un proceso de urbanización. Inicialmente, había surgido como un loteo fraudulento, cuyos lotes eran vendidos por un puntero político. Luego de 15 años, es posible decir que está físicamente integrado a la ciudad, contando con continuidad urbana, obras de infraestructura y viviendas definitivas. Se trata de la primera toma de tierras de la ciudad que se regulariza completamente.
- Cooperativa El Paraíso (originado en 1995). Es una ocupación sobre tierras nacionales, por parte de familias vecinas al sector. Es decir, familias empobrecidas de barrios de clase media obrera. Contó desde sus inicios con una organización formal, la que centró su interés más en la urgencia, con prestaciones sociales, que en cuestiones urbanas. Por ello, el proceso de ocupación y de construcción de viviendas no se produjo de manera colectiva ni consensuada.
- Pueblos Unidos (originado en 2007). Es un asentamiento planificado sobre tierras privadas, caracterizadas por la contaminación con metales pesados. Cuenta con una organización social consolidada, con capacidad

para afrontar diferentes necesidades de la comunidad, además de lo urbano y lo habitacional. Pueblos Unidos se caracteriza particularmente, porque el 90% de su población proviene de países limítrofes, como Bolivia y Perú. Un punto a destacar es la decisión de sus pobladores, desde el primer momento, de construir con materiales durables, viviendas con buena calidad constructiva.

- Los Artesanos (originado en 2006). Es un asentamiento sobre tierras fiscales nacionales, con una importante densidad poblacional. En su inicio se conformó con familias del sector, que luego vendieron gran parte del espacio a familias extranjeras, las que a su vez lo desarrollaron y mejoraron. Cuenta con dos organizaciones sociales formales, que se ocupan de las cuestiones del mejoramiento del hábitat, pero por separado. Una de ellas nuclea mayormente a pobladores argentinos, y la otra a pobladores de países limítrofes.

- Nueva Esperanza. Comenzó siendo un asentamiento sobre tierras privadas que luego se urbanizaron, acordando con el propietario su corrimiento a parcelas linderas, propiedad del gobierno provincial. La empresa dueña del terreno colaboró con el tendido de redes de infraestructura. Posee dos sectores, uno de migrantes y otro de argentinos. Tuvo intentos de desalojo, uno de ellos destacado por la prensa por la violencia empleada por la policía provincial.[14]

Y las villas seleccionadas:

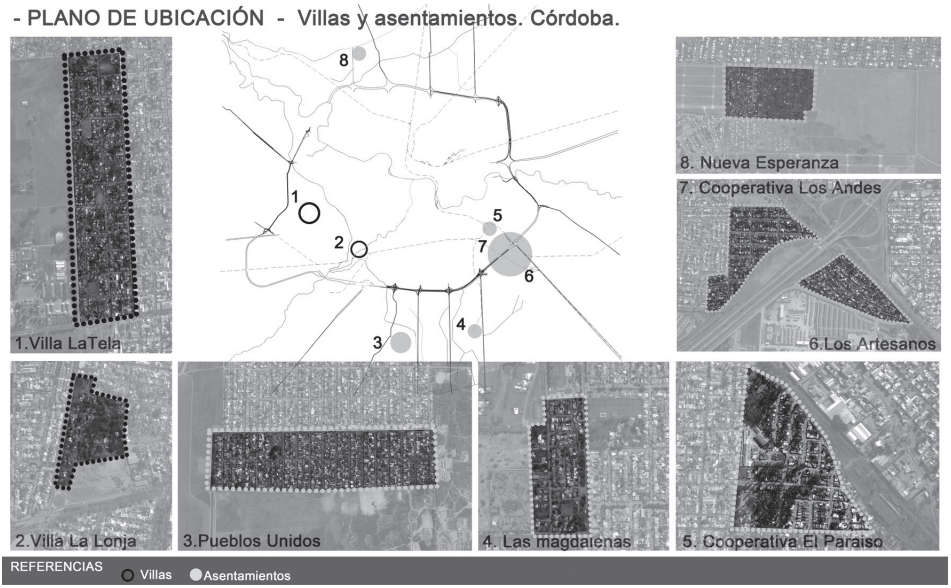
- Villa La Tela (originada en 1972). Se asienta sobre terrenos tanto fiscales como privados. Presenta distintas etapas históricas de ocupación, hasta su consolidación –luego del tornado de diciembre de 2003–, con apertura de calles y tendido de redes de infraestructura. Comenzó a crecer de manera espontánea, pero con intervenciones de urbanización llevadas adelante de forma colectiva. Hoy presenta gran densidad poblacional, diversificando el mercado informal. Cuenta excepcionalmente con una Unidad Primaria de Atención a la Salud (UPAS), que es municipal y, desde 2007, con un

[14] "Vecinos denuncian brutal represión en barrio Nueva Esperanza". Publicado en el diario *Cba24n*, el 29 de noviembre de 2015. Disponible en: http://www.cba24n.com.ar/content/vecinos-denuncian-brutal-represion-en-barrio-nueva-esperanza. Y también: "La Justicia investiga accionar policial en Nueva Esperanza". Publicado en diario *Día a Día*, el 1 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.diaadia.com.ar/cordoba/la-justicia-investiga-accionar-policial-en-nueva-esperanza

Centro de Integración Comunitaria (CIC). Se ha caracterizado por contar con diversas organizaciones de base dedicadas a la atención de necesidades puntuales. Se la considera una villa emblemática en la ciudad por su antigüedad, ubicación y tamaño.

- Villa La Lonja (originada en 1953). Se desarrolló como extensión de un loteo sobre terrenos privados. Presenta varias etapas de expansión y, en la actualidad, de densificación. Ha tenido diferentes tipos de organizaciones no formales que llevaron adelante, esencialmente, acciones de asistencia comunitaria. Está inserta en el área intermedia del casco urbano, con facilidades de accesibilidad y equipamientos.

Figura 1. Ubicación en la ciudad de las villas y asentamientos seleccionados



Fuente: elaboración propia.

Primeras conclusiones alcanzadas

Si bien el proyecto de investigación aún no ha concluido, aquí se exponen algunas lecturas que se desprenden del trabajo realizado.

Las nuevas formas de habitar la ciudad de las clases altas y medias altas, en barrios cerrados y *countries*, han desplazado su interés a la periferia urbana en búsqueda de mayor calidad ambiental, seguridad y vida entre homogéneos. Esto en parte fue posibilitado por obras que mejoraron la accesibilidad a amplios sectores periféricos de la ciudad. De esta manera, la tierra barata a la cual accedían de distintas formas los sectores medios bajos y bajos (loteos cooperativos, en cuotas, etcétera), presenta hoy otra expectativa de costos.

La rentabilidad que confieren los grandes emprendimientos coloca al suelo urbano en un nivel inalcanzable para estos sectores, dentro del mercado inmobiliario formal. A su vez, estas tipologías de urbanización incrementan, por un lado, la segregación residencial imponiendo obstáculos físicos; por el otro, profundizan la injusticia urbana, promoviendo un uso del suelo que deriva en lotes de miles de metros cuadrados, a pesar de ser este un bien escaso e irreproducible.

El mercado informal, objeto de estudio en la investigación, es en la actualidad la única alternativa de los sectores de menores recursos para lograr ocupar un lugar en la ciudad. En períodos anteriores, las posibilidades del mercado formal aún permitían resolver, al menos transitoriamente, la necesidad habitacional. Al respecto, Clichevsky (2010: 61) expone que:

> En los últimos 30 años, el deterioro de la situación de empleo e ingresos, que conlleva a la pobreza e indigencia de una parte importante de la población argentina, define que la cantidad de habitantes que no puede acceder al mercado formal sea mayor que en décadas anteriores.

Pruebas de ello surgen en las entrevistas realizadas, cuando los sujetos explican la dinámica de su trayectoria habitacional:

> *Yo vivía en barrio Ferrer y después me fui a vivir a Colonia Lola, alquilaba… Entonces esta señora vecina de al lado, como yo venía a hacer los campeonatos del fútbol de los niños acá a la cancha, iba, hacía la venta debajo de ese árbol para pagar el referí. Entonces ella me decía si vivís más en la cancha que en tu casa por qué no te hacés una casita acá* (ocupante de villa La Lonja, 2013).

Este ejemplo de descenso socioeconómico se corresponde con los períodos más críticos de la economía argentina: devaluación e hiperinflación a finales de los

ochenta, los efectos de las políticas neoliberales en la década del noventa, y la crisis del año 2001. Así lo expresa una de las personas entrevistadas, de clase trabajadora, que vivía en el interior provincial y vino a la ciudad adquiriendo una pieza en una villa:

> *Yo no decía nada al principio, es como que no lo decía o sea, a mis parientes, a mi mamá, o sea, porque era "¿cómo vivís en una villa?". O sea… "¿no tenés miedo?". Y bueno, era lo que había en ese momento, pero al principio no lo decía porque de verdad por la discriminación que hay. Yo decía vivir en una villa no… y bueno, hasta que con el tiempo, hasta a mis parientes les costaba venir a visitarme... En los noventa creció un montón, en el 89 en la época de Alfonsín, cuando se vino la hiperinflación… Nosotros vemos que de hace aproximadamente cuatro años volvía a dar como un avance, que hoy en día lamentablemente para nosotros es doloroso decirlo, no tenemos terreno en villa La Tela. No hay terreno en villa La Tela significa que muchísima gente se tiene que venir a vivir a estos lugares porque no tiene posibilidades de comprarse un terreno* (ocupante de villa La Tela, 2013).

En consonancia con la última parte de esta cita, los periódicos informan constantemente el aumento incesante del costo de una vivienda, o de un alquiler. Por ejemplo, para el año 2014, el incremento anual de un alquiler rondó el 28%.[15]

De la misma manera, la modificación en la conformación social de las comunidades que residen informalmente en la ciudad, su carácter cultural y económico cada vez más heterogéneo, no pasa desapercibido por sus habitantes:

> *Claro, Silvia alquilaba en barrio Ituzaingó, Ludueña en San Vicente, como había también gente de Primero de Mayo que estaba alquilando. Mucha gente que alquilaba como mucha gente también de las villas, o sea que había mezclado mucha gente que estaba bien y mucha gente que no tenía nada, o sea que era una mezcla de eh, como te puedo decir, una mezcla social* (ocupante de Cooperativa Los Andes, 2013).

Estas nuevas configuraciones sociales repercuten en la vida cotidiana de las comunidades y de las familias. Por un lado, surgen originales estrategias alternativas de generación de ingresos a partir de la producción social del hábitat, como las descriptas en el tercer momento. Por el otro, las prácticas de produc-

[15] "Alquileres subieron 28% en menos de un año en Córdoba". Publicado en diario *Alfil*, el 4 de junio de 2014. Disponible en: http://www.diarioalfil.com.ar/2014/06/04/alquileres-subieron-28-en-menos-de-un-ano-en-cordoba/

ción y reproducción propias se modifican dinámica y permanentemente, al ir incorporando las que provienen de otros grupos sociales y étnicos:

> *Una piecita, a veces la gente soltera que viene así sola, alquila una pieza para dormir, porque va, trabaja, viene… Hay gente que tiene inquilino por el tema de que hay mucho robo. Cuando vive con la mujer, tiene quien quedarse en la casa a cuidar cuando el hombre se va… Por eso la gente siempre busca un cuidador* (ocupante de asentamiento Pueblos Unidos, 2013).

Como se manifestó en el tercer momento, cuando se comparan costos no se incluyen las horas complementarias de trabajo, el esfuerzo físico y emocional, ni muchos otros aportes graduales. Claramente, las entrevistas exponen las desiguales e injustas exigencias a las que el sector popular es sometido.

> *En esa época sí sufrimos lo que era el tema agua, el tema luz. Al no tener agua no tenías un baño instalado, si no tenías luz no tenías una botella de agua fresca para tomar. Los lavarropas no existían, o sea televisor tampoco, hasta que después con el tiempo nos fuimos haciendo de que colgábamos los ganchos y eran más o menos 100 metros de cable para poder enganchar el gancho* (ocupante de villa La Tela, 2013).

> *Pasaba todas las mañanas el basurero y arrastraba con todo, así que cuando terminaba de pasar el basurero todos poniendo de vuelta los ganchos, y yo decía, va a morir alguien, entonces para poder edificar no podías prender la máquina, no podías nada, porque ponías el gancho de allá y no tiraba la luz de tantos gancho que había, y bueno y ahí empezó a surgir, y bueno tenemos que hacer algo, porque para poder edificar necesitábamos agua y necesitábamos luz… Pastelitos hacíamos mucho, empanadas árabes, empanadas criollas, empanada de todo, bingo hacíamos y con lo que ahorrábamos bueno dijimos vamos a poner la luz* (ocupante de asentamiento Las Magdalenas, 2013).

La progresiva materialización de la urbanización del terreno y sus servicios también cobra valor, así como el completamiento de la unidad habitacional, ya que nunca serán opciones que al principio cubran todas las necesidades. Esta requiere etapas que operativa, económica y técnicamente, deben reconocerse, mejorarse y potenciarse.

> *El día que pusimos el techo, él lloraba, cuando sacó todas las maderas, porque iba comprando de a dos vigas, cinco ladrillos, otra quincena tres vigas, 50 ladrillos… cuando se levantó todo el techo, habían pasado cinco años, las*

> *maderas no aguantaban, porque eran de tarima* (ocupante de Cooperativa Los Andes, 2013).

Las estrategias del sector popular para el acceso a la tierra que han ido describiéndose en este artículo, en un proceso intrincado con el devenir social y cultural de sus comunidades, han modificado sustancialmente la producción social del hábitat a lo largo del tiempo. El surgimiento de los asentamientos, una expresión social y física superadora de las históricas villas, es clara prueba de ello. Desde el aspecto social, porque dio lugar a la consolidación de la organización comunitaria con fines colectivos. Desde el aspecto físico, porque dicha organización también se materializó en el ordenamiento urbano interno, incluyendo un mejoramiento en la traza de los espacios comunes, en la provisión de servicios, y en la calidad constructiva de las viviendas individuales. También deja su impronta en la dimensión de lo legal, ya que las lógicas de autoproducción del hábitat y de autogestión de la regularización urbana han obligado a innovar los procedimientos normativos. El proceso no se detiene en la ocupación, sino que se planifican acciones a largo plazo, que incluyen desde contrataciones técnicas para obras y mediciones hasta la generación de expedientes públicos para asegurar la tenencia y acceder a la ciudad formal.

> *Empezamos nosotros primeramente limpiando toda la basura que existía en ese sector. Como no tiene dueño, supuestamente, nos dijeron que no tienen dueño, la gente necesita un techo donde vivir… Entonces hemos acudido toda la gente en grupo, todo por grupo nos hemos organizado y hemos asentado todo el terreno que estaba todo un desastre y hemos empezado a limpiar, limpiar todos los días, así hemos estado avanzando más y hemos abierto ya las calles por la línea… Y hemos hecho la apertura de las calles alquilando un equipo que utilizan acá, no sé bien el nombre… ¡Un topógrafo! Nos han facilitado mediante un señor que nos ha cobrado 250* (ocupante de Pueblos Unidos, 2013).

Este camino de construcción de ciudad –mediante los llamados asentamientos informales, en su conjunto– es parte de la escena urbana desde hace al menos 70 años, por distintas causas. Hoy vuelve a cobrar valor por la dimensión e impacto que tiene, afectando a unas 21.300 familias en la ciudad de Córdoba (TECHO, 2013: 90).

En el resto de América Latina es un fenómeno más extenso y heterogéneo, ya que casi dos terceras partes de las grandes metrópolis están conformadas por ocupaciones con este origen. Incluso en el conurbano bonaerense es una modalidad cotidiana de escala considerable.

Este fenómeno no se produce individualmente, sino a partir de un conjunto de personas movilizadas en esa misma dirección, lo que representa otros niveles de conciencia social y colectiva como sector. Luego, para urbanizar y desarrollar la vida en el territorio, se requieren gestiones y negociaciones complejas y conflictivas. Esto conlleva la participación activa de las familias como instrumento de presión para obtener soluciones. La acción colectiva de una comunidad se da en el momento de defender la tierra del desalojo o de producir infraestructura, mientras que las redes familiares o de connacionales son las productoras de las viviendas.

> *Vos viste que dentro del barrio habíamos hecho el tendido eléctrico nosotros mismos, que habíamos sacado las tres líneas que teníamos perfectamente el cable cobre, por ejemplo* (ocupante de Cooperativa El Paraíso, 2013).

> *Para m*í *significó muy muy mucho cuando se firmó los boletos, llegar hasta el boleto de compra venta, llegar a un logro como barrio, porque ya teníamos un papel que decía que este pedacito de tierra era mío, que era de cada una de la personas que estábamos acá… Había que hacer las cosas y yo lo hacía porque a mí la cooperativa desde que arrancó hasta la fecha yo la llevo en el corazón, tuve unos problemas, primero que no, no me cerraba venirme, pero una vez que me planté acá, es mi tierra, pero bueno te digo que en ese momento fue el momento que más me quebré* (ocupante de Cooperativa El Paraíso, 2013).

Sin embargo, según los sujetos entrevistados, las instancias colectivas con representación formal son añoradas, ya no funcionan como en años anteriores. La fortaleza de lo organizativo se ha ido distorsionando, influida por elementos como desinterés en el valor de lo colectivo, fomento del individualismo, corrupción, partidización, intromisión del narcotráfico, violencia urbana, inseguridad.

Algunos de los nuevos actores que confluyen sobre este campo trabajan con la lógica de la acumulación política a partir de la militancia territorial, y su inserción se cimienta en la necesidad de los sujetos que viven en la ciudad informal. Asumen un rol articulador entre necesidad y satisfactor, pero con la particularidad de actuar *en representación de*. Dicha modalidad se multiplica con cada grupo, perdiéndose la efectividad de lo colectivo. De esta manera, el cambio se produce en la forma en que se establece la relación social entre los sujetos presentes en el territorio, y en la intencionalidad de cada uno de ellos en este proceso, como respuesta material o no material. En otros momentos históricos, los propios sujetos organizados desarrollaban capacidades para la gestión urbana y la realización de acciones sectoriales reivindicativas.

Las formas y estrategias implementadas por los sujetos para garantizarse un lugar en la ciudad deben ser incorporadas a la política pública urbana, planificando áreas para el desarrollo de tierras,[16] o formalizando la progresividad en los loteos,[17] por ejemplo. En el desarrollo de este trabajo se destacan puntos claves para comenzar a trabajar en el tema, que demuestran que se trata de una asignatura pendiente en la agenda del ámbito académico. Es necesario conocer más profundamente su naturaleza, funcionamiento, potencialidades y conflictos, para de esa manera poder delinear recomendaciones que ayuden a las políticas públicas, en la búsqueda de justicia y equidad distributiva.

El mercado informal de suelo, si bien comparte cuestiones a nivel general, en cada ciudad presenta particularidades que lo hacen específico. Esto hace que se requiera trabajo de campo e investigación que favorezca el conocimiento profundo de los tres elementos que propone Azuela de la Cueva (1989: 17): los tipos de actores sociales (con sus acciones y estrategias), el objeto producido, y los procesos en cuestión. Investigar el mercado de suelo no significa solamente considerarlo como objeto de estudio teórico; la producción de conocimiento debe ayudar a visibilizar y colocar el tema en la agenda pública. Es esencial mostrar las condiciones de vida de miles de ciudadanos, que quedan ocultas ante los brillos de los emprendimientos inmobiliarios. De igual modo, es imprescindible contar con habilidades para generar herramientas idóneas, capaces de modificar esta realidad, y profesionales con las capacidades que permitan interpretar y responder a este fenómeno sociourbano.

Bibliografía

Azuela de la Cueva, Antonio (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.

—— (1990). "Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina". En Módulo de curso de posgrado (2014): *Mercado de suelo: Dilemas y retos de la gestión urbana. Teorías e instrumentos para la gestión de políticas*. San Miguel: Universidad de General Sarmiento.

[16] Ejemplo de ello puede ser el Programa Municipal de Ocupación Guiada Alto Trujillo, implementado por el Municipio de Trujillo, Perú, entre 1995 y 2006.

[17] Ejemplo de ello puede ser el Programa Urbanizador Social, creado por ley en Porto Alegre, Brasil, en el año 2003.

Boito, María Eugenia; Cervio, Ana Lucía y Espoz Dalmasso, María Belén (2009). "La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las 'Ciudades-Barrios'". *Boletín Onteaiken,* nº 7. Disponible en http://onteaiken.com.ar/ver/boletin7/2-4.pdf

Buthet, Carlos; Lucca, Carlos; Peralta, Joaquín; Baima, Marta; Tecco, Claudio; Gargantini, Daniela y Maldonado, Martín (2010). *Villas de emergencia. Una estrategia para el abordaje del problema*. Córdoba: SEHAS-AVE.

Clichevsky, Nora (2003). "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, nº 75.

—— (2010). "Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano. Apuntes para la reflexión". *Revista Iberoamericana de Urbanismo* riURB, nº 8.

Coulomb, René (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos.

Cravino, María Cristina (2001). "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras, en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Land Tenure Issues in Latin America SLAS 2001. Conference Birmingham, 6 al 8 de abril

—— (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.

Datolli, Juan Manuel; Gabossi, María Julia y Perez Karich, Ignacio (2013). "Relevamiento de barrios informales en el aglomerado del Gran Buenos Aires y la Provincia de Córdoba". *Revista CIS del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile*. Disponible en http://www.techo.org/paises/chile/wpcontent/uploads/2016/08/CIS15-4-Gabosi-Dattoli-Perez.pdf

Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de Córdoba (2000). *Córdoba en su situación actual: bases para un diagnóstico*. Disponible en https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/Cordoba/Plan-Director-Cordoba-2020.pdf

Di Virgilio, María Mercedes y Gil y de Anso, María Laura (2012). "Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina". *Revista de Estudios Sociales*, n° 44, Bogotá.

Fernandes, Edesio (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica. *Vivienda Popular*, n° 12, agosto. Montevideo, Uruguay: Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

Fernández Wagner, Raúl (1997). "Teorías en Hábitat y vivienda". Apuntes de Maestría en Hábitat y Vivienda 1997/1998, Módulo 4. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.

—— (2007). "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina". En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada –IPEA–, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio do Brasil.

Giraldo Isaza, Fabio (2012). *El derecho social al hábitat y la vivienda "gratis"*. Medellín: Escuela del Hábitat.

Gobierno de la Provincia de Córdoba (1971). *Sanción y promulgación de Ley Nº 5288 – Plan de promoción integral tendiente a solucionar el problema de la población de villas de emergencia de todo el ámbito de la provincia*. Sanción y Promulgación: 8 de noviembre de 1971. Publicación Boletín Oficial: 8 de diciembre de 1971.

Iros, Guillermo (1991). *Desarrollo urbano: Reflexiones y acciones*. Córdoba: Editorial Municipal de Córdoba.

Luciano, Francisco (1997). "Regularización de asentamientos irregulares en Córdoba". En Azuela de la Cueva, Antonio y Tomas, François (comps.). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

Municipalidad de Córdoba (1999). *Córdoba, ciudad en desarrollo. Planes, Proyectos y obras de la Secretaría de Desarrollo Urbano. Municipalidad de Córdoba – Período 1991-1999*. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.

Núñez, Ana (2013). "La perspectiva histórica y socioantropológica en torno a la propiedad y el derecho a la propiedad". *Theomai*, nº 27-28. Disponible en http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_27-28/Ana%20Nu%C3%B1ez.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1991). *El derecho a una vivienda adecuada*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

Ortiz Flores, Enrique (2008). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. Habitat International Coalition, Oficina Regional para América Latina, HIC-AL.

Ré, María Cecilia y Taquela, María Eugenia (1998). *Acceso a la tierra y construcción de ciudadanía. Sistematización de una experiencia en Servicios Legales Alternativos*. Córdoba: Ediciones Cecopal.

Rodulfo, Miriam (2006). "La situación habitacional y las políticas públicas". *Revista Vivienda Popular,* nº 56. Montevideo; Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

Servicio Habitacional y de Acción Social - SeHAS (1994). *Estudio diagnóstico de las villas de emergencia de la ciudad de Córdoba*. Córdoba: SeHAS.

TECHO (2013). *Relevamiento de asentamientos informales. Construcción colectiva de la información*. Buenos Aires: Techo. Disponible en: www.techo.org/argentina

Turner, John (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*. Madrid: Hermann Blume.

Zilocchi, Gustavo (1987). "Evolución de la política urbana en la ciudad de Córdoba, su relación con el suelo y la vivienda para los sectores de menores recursos". *Medio Ambiente y Urbanización,* año 6. nº 21.

—— (2007). Villas *miseria. La vivienda* de *los más pobres en la etapa industrial moderna 1930-1970*. Buenos Aires: El Cid Editor.

Capítulo 5
El desarrollo de la urbanización informal en el aglomerado Gran Salvador de Jujuy

Paula Boldrini y Matilde Malizia

Introducción[1]

La provincia de Jujuy, al igual que las demás provincias argentinas, ha atravesado en las últimas décadas por diversas transformaciones socioeconómicas que impactaron de diferentes maneras en su población. Ante este panorama, el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy (GSSJ) acuñó un significativo conjunto de urbanizaciones informales (UI)[2] que han asumido un fuerte protagonismo en la configuración de la ciudad. Las particularidades del desarrollo de estos asentamientos hicieron del caso jujeño un testimonio especial del proceso llevado adelante por las UI en nuestro país.

[1] El trabajo de campo que nutre este capítulo y el análisis de los resultados fueron desarrollados en la marco del PIP Nº 11220100100073 (2011-2013): "La Argentina fragmentada: territorios y sociedades en la primera década del siglo XXI", financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y dirigido por el doctor Pablo Paolasso. Asimismo, estos resultados conforman el primer avance sobre el estudio de la urbanización informal en el Gran San Salvador de Jujuy. Su desarrollo ha dejado abierto nuevos interrogantes que se prevé responder en publicaciones futuras.

[2] A los fines de este artículo se las denomina indistintamente urbanizaciones informales o asentamientos informales.

El desarrollo del aglomerado GSSJ no escapa al contexto mundial de globalización que, de acuerdo con García Canclini (1995), constituye un proceso de fraccionamiento articulado del mundo y su posterior recomposición, que no deviene en una situación de homogeneización sino en un reordenamiento de las diferencias y desigualdades, pero sin eliminarlas. En este contexto, la provincia de Jujuy quedó ubicada en una posición periférica, tanto de América Latina como de Argentina, y dependiente de un sistema de intercambios desiguales dispersos. De este modo, la ampliación de la brecha que separa a los grupos de mayores y menores ingresos se ha profundizado, dando lugar a diferentes dinámicas que modifican las fronteras/barreras internas de la ciudad y con ello los distintos usos que de ella se hacen.

Históricamente, los sectores populares han quedado excluidos de los planes de vivienda ofrecidos por el Instituto de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Jujuy (IVUJ), en cuanto no cumplieron con los requisitos que esa institución exige para el acceso (principalmente, una situación laboral estable). De este modo, estos grupos, al no poder acceder mediante mecanismos formales a la compra de un lote y a la vivienda propia debido a los elevados costos relativos en relación con sus escasos ingresos, conformaron paulatinamente importantes movimientos sociales que influyen en el desarrollo cotidiano de la política pública, sobre todo en lo que se refiere a aspectos habitacionales. La puesta en práctica de diferentes patrones autoorganizativos les permitió acceder a cupos de viviendas públicas, e incluso a construirlas a través de cooperativas de trabajo. Como explica Battezzati (2014), en la última década se conformó una matriz particular en la cual los movimientos sociales se reconfiguraron y concentraron, principalmente bajo la órbita de la organización barrial Tupac Amaru,[3] con un papel protagónico en la ejecución de las políticas públicas del período.

Teniendo en cuenta este contexto cabría preguntarse entonces ¿cómo fue el proceso histórico de conformación y consolidación de los asentamientos informales en el aglomerado GSSJ?, ¿cuál ha sido el carácter estructural del procesos de urbanización informal en el aglomerado?, ¿qué particularidades adquirió este fenómeno en la última década?, ¿cuál es la situación actual de estos asentamientos?

[3] Como explica el autor, en el año 2003 la Organización Barrial Tupac Amaru estableció una alianza con el Poder Ejecutivo nacional, que la llevaría a consolidarse como una organización hegemónica en la provincia. Su preponderancia en relación con las demás organizaciones sociales se basó, sobre todo, en su capacidad de movilización y administración de recursos estatales.

Para responder a estos interrogantes se parte de estudios previos realizados sobre esta temática en Jujuy (García Moritán y Echenique, 1990; García Moritán, 1997; Mealla y García Moritán, 2000; Bergesio y Golovanevsky, 2014; Battezatti, 2014). Si bien estos son escasos, permitieron reconstruir el derrotero histórico del fenómeno de la urbanización informal en el aglomerado y detectar algunas de sus particularidades. Además, se recurrió al uso de datos provenientes de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de los años 2001 y 2010 (INDEC) para reconstruir el contexto provincial actual y aproximarse al estudio de las condiciones de vida de sus habitantes. Asimismo, se utilizaron imágenes satelitales Landsat TM correspondientes a los años 1981, 1993 y 2014 para detectar la distribución y localización de las tipologías residenciales representativas del crecimiento residencial actual (urbanización privada, urbanización informal y urbanización pública) y reforzar, de esta manera, la caracterización de las distintas áreas de expansión de la ciudad.

El reconocimiento de las tipologías residenciales en el área urbana constituye una estrategia de identificación de sectores con diferente poder adquisitivo, ya que cada tipología de vivienda trae aparejada diferentes mecanismos de acceso al suelo urbano en relación con los recursos disponibles por las familias. De esta forma, las UI son habitadas por una población considerada vulnerable, cuya principal estrategia de localización se basa en el asentamiento sobre terrenos aún no urbanizados y con problemas ambientales, de manera tal que quedan excluidos del interés privado –es decir, de mercado– y por lo tanto, disminuyen el riesgo de desalojo.[4] En el otro extremo, las urbanizaciones cerradas (UC), habitadas por lo general por personas pertenecientes a grupos con ingresos económicos medio-alto y alto, se localizan a través del mercado formal en aquellas áreas de máxima calidad ambiental, paisajística y urbana disponible en el territorio del aglomerado.[5]

Por su parte, la Urbanización Pública (UP) incluye los barrios gestionados por el Estado, destinados tradicionalmente a sectores con algún poder adquisi-

[4] El proceso de urbanización característico de esta tipología residencial se inicia con la ocupación informal de los terrenos, sigue con la delimitación autogestionada de lotes, la gestión vecinal de infraestructuras y servicios, acompañado por la lenta y progresiva construcción de las viviendas precarias; por último, se produce la gestión para la regularización dominial, y en el mejor de los casos y en forma gradual, el mejoramiento barrial.

[5] El proceso de urbanización característico de esta tipología residencial se produce a través de la planificación, construcción y administración privada. Las familias acceden al lote mediante la compra y acceso a un sector urbanizado de la ciudad con las características particulares de esta urbanización.

tivo e ingreso formal y con la posibilidad de someterse a un sistema de crédito capaz de devolver la inversión del Estado.[6] Los programas de obra pública se otorgan, principalmente, a familias que no pueden acceder a una vivienda a través del mercado formal. No obstante, desde el año 2003 en adelante se vienen ejecutando planes de vivienda dirigidos a sectores populares sin capacidad de pago, identificados de manera particular en este capítulo.

El resto de la superficie urbanizada del aglomerado incluye distintas formas de uso del suelo urbano, como espacios verdes, edificios públicos y comerciales de pequeña y gran envergadura, así como urbanización residencial tradicional de diferentes características (viviendas unifamiliares, edificios en altura y monoblocks, entre otros).

Esta caracterización tipológica se actualizó y verificó mediante trabajo de campo. Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes claves del ámbito político, de instituciones públicas provinciales y municipales, y a referentes de organizaciones sociales locales (Tupac Amaru y Tupac Katari), quienes proporcionaron información cuali-cuantitativa y cartográfica sobre la temática estudiada. El trabajo de campo fue realizado durante el período 2014-2016 y en total se llevaron a cabo diez entrevistas. Para resguardar la identidad de los interlocutores se mencionan sus iniciales y la institución/organización a la que pertenecen.

El presente capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta el área de estudio considerando que el aglomerado GSSJ, una ciudad intermedia chica en la jerarquía urbana nacional, se encuentra en proceso de metropolización y fragmentación. Para entender cómo es su configuración actual se realiza una breve reseña histórica en la que se resaltan los principales acontecimientos que guiaron su crecimiento y expansión. Luego, la mirada se centra en el desarrollo de la urbanización informal en el aglomerado. Para ello, se toman como punto de partida los primeros asentamientos registrados entre las décadas del treinta y del cuarenta hasta los más actuales, localizados hacia el sureste del GSSJ, en el barrio Alto Comedero. En este contexto se considera, además, la implementación de las políticas públicas en relación con esta tipología residencial. En tercer lugar, se presenta el caso del barrio Alto Comedero, también conocido como *la ciudad de los pobres*, en cuanto allí el fenómeno de la informalidad residencial adquiere gran magnitud en comparación con los

[6] El proceso de urbanización propio de esta tipología residencial se caracteriza por la adquisición de un terreno por parte del Estado, la dotación de infraestructura básica, la construcción de las viviendas unifamiliares o en altura y, por último, la ocupación de las casas mediante el sistema llave en mano y planes de pago crediticios.

demás sectores del aglomerado. Para su estudio se tiene en cuenta, asimismo, el rol de las principales organizaciones barriales en su proceso de poblamiento. Dado su proceso de creación y conformación, este barrio se configura como una isla en el contexto del GSSJ. Por último, se presentan las reflexiones finales.

El aglomerado Gran Salvador de Jujuy. Una ciudad intermedia chica en proceso de metropolización y fragmentación

Jujuy forma parte del Noroeste Argentino (NOA).[7] Los territorios que integran esta región son muy diferentes unos de otros y han sido ocupados de manera diferencial por distintas sociedades a través del tiempo. Como explican Bolsi *et al.* (2008: 265) "es posible identificar desde pueblos distantes y aislados, en diferentes medidas articulados con el resto de las sociedades, hasta los que se han instalado plenamente en el capitalismo flexible de las últimas décadas". De todos ellos, los valles y piedemontes de las sierras han sido los espacios preferidos para la ocupación humana. A pesar de su amplia extensión, en esta región solo viven 4.570.770 habitantes (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010), es decir, el 12% del total de la población argentina. "De ese conjunto, más del 78% vive en localidades urbanas, en un sistema caracterizado por la alta concentración de habitantes en las capitales provinciales" (Bolsi *et al.*, 2008: 264).

A finales del siglo XX y principios del XXI, el NOA se ubica como el territorio en el que la pobreza alcanza las peores condiciones del país[8] y la calidad de vida registra los estándares más bajos,[9] en gran medida, fruto del proceso de territorialización experimentado en el curso de los años (Bolsi y Paolasso, 2009; Bolsi *et al.*, 2008; Meichtry y Fantin, 2001). El deterioro socioeconómico de gran parte de

[7] Esta región está conformada por las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, y ocupa una superficie de 470.184 kilómetros cuadrados.

[8] Para su cálculo y medición se utilizó el Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) (Álvarez, 2002). En el año 2001 la intensidad de la pobreza en el NOA era de 48,36%, mientras que en el resto del país este valor ascendía a 29,67%.

[9] La calidad de vida se calcula mediante el Índice de Calidad de Vida (ICV) (Velázquez, 2008). La calidad de vida en el NOA mejoró durante el período 1991-2001, pasando de un valor de 5,81 a uno de 6,23, no obstante continúa siendo la más baja comparada con el resto del país que, en el año 2001, presentaba un valor de 6,5.

sus habitantes y territorios se deriva, sobre todo, del proceso de concentración de la riqueza propio de la aplicación de las políticas neoliberales (Bolsi *et al.*, 2009).

El aglomerado GSSJ, conformado por los departamentos Capital (municipios Doctor Manuel Belgrano y Yala) y Palpalá (municipio Palpalá), es considerado una ciudad intermedia chica en la jerarquía urbana nacional[10] (figura 1). Cuenta con una población de 335.406 habitantes (Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre de 2014). Al estar localizado en el extremo norte argentino, en una provincia fronteriza (limita al norte con Bolivia y al oeste con Chile), cumple con una serie de funciones que lo diferencian de las otras ciudades intermedias del NOA. En la actualidad, su desarrollo y expansión se encuentra fuertemente influenciado por la llegada de migrantes, tanto del ámbito rural de la provincia como desde los países limítrofes, en especial Bolivia (Bergesio y Golovanevsky, 2010), con una significativa diversidad étnica[11] (García Moritán y Cruz, 2012) y la concentración de habitantes en sus centros urbanos, principalmente en el GSSJ[12] (Golovanevsky, 2007).

La ciudad se organiza con base en un área central, situada entre los cauces de los ríos Grande y Xibi Xibi, área que contiene al tradicional y principal centro comercial y financiero.[13] A partir de allí, se extiende hacia el norte del río Grande un área considerada eminentemente residencial con elevada calidad de vida, y hacia el sudeste del río Xibi Xibi un área donde residen esencialmente

[10] Existe una amplia variedad de criterios para definir a las ciudades intermedias, que se basan en la diferenciación socioespacial y funcional, la estructura económica y laboral, la fisonomía urbana, las funciones centrales y el enlace con ciudades de menor tamaño, y el número de personas cuyo valor puede variar entre 50.000 y 999.999 habitantes (Vapñarsky, 1994 y 1995; Mertins, 1995; Fuchs, 1994). Sin embargo, agrupar estas ciudades en una sola categoría, cualquiera sea el criterio utilizado, oculta enormes diferencias sociodemográficas y de otra índole. Vapñarsky (1995) y Jordan y Simioni (1998) subdividen a las ciudades intermedias, a su vez, en dos grupos: las que tienen menos de 500.000 habitantes y las que tienen entre 500.000 y 999.999 habitantes. Según esta clasificación, y teniendo en cuenta su cantidad de habitantes, el aglomerado GSSJ pertenece a la primera categoría.

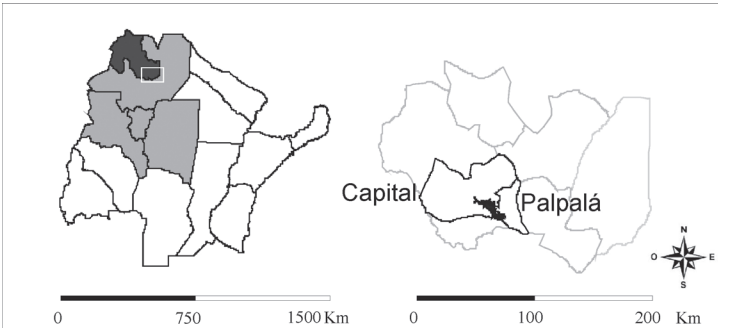
[11] De acuerdo con la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas llevada a cabo durante los años 2004 y 2005 en todo el país, la provincia de Jujuy presenta el porcentaje más alto de hogares en los que algún integrante se reconoce como indígena o descendiente de indígenas. De la totalidad de los hogares encuestados (141.631), en el 10,5% de esos hogares al menos una persona se declaró descendiente de pueblos originarios. Asimismo, en esta encuesta se estableció que el 38% de la población rural de la provincia de Jujuy es aborigen (García Moritán y Cruz, 2012).

[12] En la actualidad, el área urbanizada de este aglomerado creció más allá de sus límites fundacionales, el cambio más notable ha sido la incorporación del barrio Alto Comedero a su estructura urbana (Bergesio y Golovanevsky, 2010; Kanitscheider, 2007).

[13] Esta área usualmente denominada *Central Business District (CBD)* se caracteriza por la accesibilidad de los medios de transporte, la concentración de edificios en altura, la intensidad del tráfico vehicular y peatonal, el valor elevado del suelo y el volumen de transacciones financieras en relación con la transferencia de mercancías (Valenzuela Aguilera, 2002).

estratos medios-bajos o bajos, vinculada a menores niveles de habitabilidad con escasa capacidad de soporte del suelo, como el caso del barrio Alto Comedero.

Figura 1. Localización de la provincia de Jujuy en el Noroeste Argentino y del aglomerado Gran San Salvador de Jujuy en la provincia



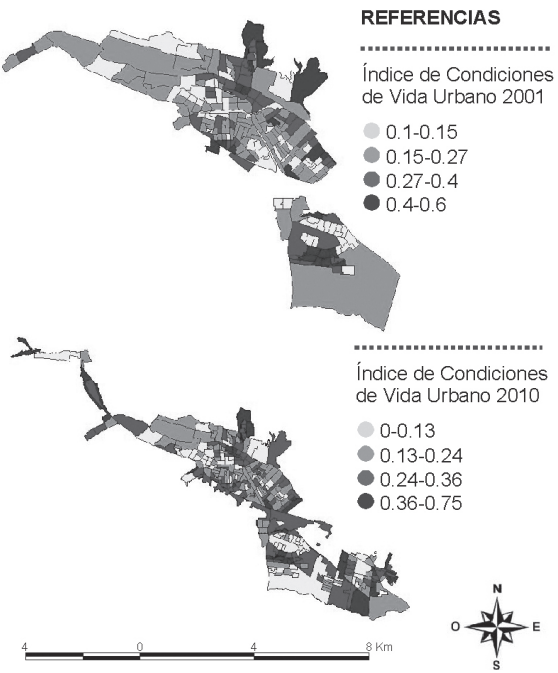
Fuente: Malizia, Boldrini y Del Castillo (en prensa).

De acuerdo con el Índice de Condiciones de Vida (ICVI)[14] elaborado para los años 2001 y 2010, la división social del espacio urbano en la actualidad mantiene los patrones identificados durante su desarrollo histórico relacionados con las características propias de su territorio, corrobora su distribución socioespacial fragmentada y permite advertir la localización de las poblaciones en mejor y peor situación, y la brecha que los separa (Malizia, Boldrini y Del Castillo, en prensa) (figura 2). La población enmarcada en el cuartil más bajo, que contiene a los hogares con mejores ingresos, prácticamente no aumentó. Por el contrario, el cuartil más alto, que contiene a los hogares en peores condiciones de vulnerabilidad, mostró un leve incremento. Por su parte, los cambios más significativos ocurrieron en los cuartiles intermedios. Esta situación posiblemente se deba a que el incremento poblacional durante el período intercensal 2001-2010 se ubica en dichos cuarti-

[14] Dicho índice está compuesto por las dimensiones educación, vivienda y salud, y permite medir las condiciones de vida de la población a partir de un análisis multidimensional y dar cuenta de la fragmentación socioterritorial y las brechas existentes en las condiciones de vida de la población (Paolasso y Longhi, en prensa). No obstante, en este caso solo se utilizan las dos primeras, ya que es posible desagregarlas a nivel de radio censal, en tanto los datos correspondientes a la dimensión salud (abordada a través de la tasa de Mortalidad en la Niñez por Enfermedades de la Pobreza) no se encuentran disponibles a una escala menor que el departamento (Malizia, Boldrini y Del Castillo, en prensa).

les, modificando de este modo todos los valores porcentuales del índice. El tercer cuartil es que varía más, ya que aumenta considerablemente la población y los hogares que contiene, lo que quiere decir que aumentó el número de personas en condiciones crecientes de vulnerabilidad en términos de educación y vivienda.

Figura 2. Gran San Salvador de Jujuy. Índice de Condiciones de Vida Urbano, años 2001 y 2010

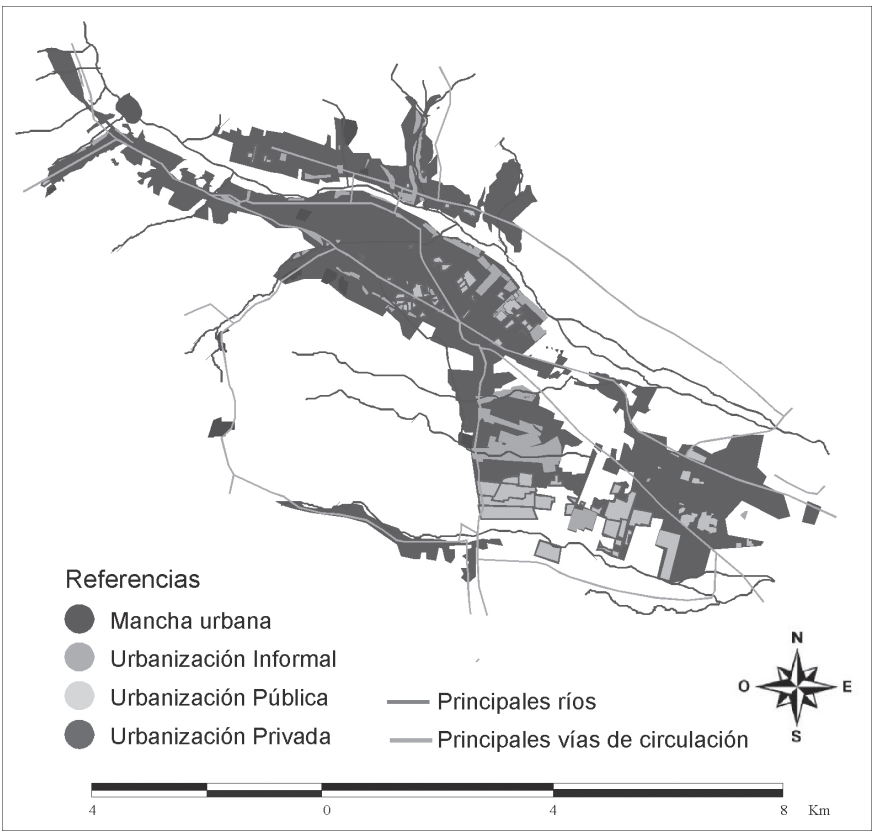


Fuente: Malizia, Boldrini y Del Castillo (en prensa).

Tal distribución espacial detectada mediante ICVI se corrobora en el mapa residencial elaborado para el aglomerado GSSJ (figura 3). En él se tiene en cuenta la localización de las tres tipologías más representativas de los sectores sociales con diferente poder adquisitivo y del crecimiento urbano en la actualidad: UP, UI y UPP. Su distribución sectorizada refleja claramente la fragmentación socioespacial del territorio. La aparición de urbanizaciones cerradas forma parte de un proceso incipiente en el GSSJ. Estas se localización hacia el suroeste del aglomerado pero no forman parte de la mancha urbana, ya que se ubican,

por el momento, en radios censales rurales. Por este motivo es que los análisis realizados a través de las dimensiones del ICVI no las detectan, aunque sí por aparecer en el mapa de localización residencial. Los primeros UI, en cambio, se asentaron sobre los márgenes de los principales ríos del aglomerado y en cercanías al casco urbano tradicional, mientras que aquellos más actuales tendieron a localizarse en el barrio Alto Comedero. Por su parte, la UPP tendió históricamente a asentarse hacia el sureste de la capital jujeña, y luego, con la incorporación de Alto Comedero y del Municipio Palpalá al aglomerado, la construcción de este tipo de viviendas se extendió hacia estas zonas.

Figura 3. Localización de las tipologías residenciales en el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy. Año 2014



Fuente: Imagen satelital Landsat TM, 2014; relevamiento de campo de las autoras, 2014-2016.

Reseña histórica sobre la conformación de la ciudad[15]

Desde sus inicios, la conformación de la ciudad estuvo signada por el cauce de los ríos Grande y Xibi-Xibi (comúnmente llamado Chico). Estos han jugado, y lo continúan haciendo, un papel preponderante en la ocupación del espacio y la organización de la ciudad. Representan barreras que han sido superadas en sucesivos momentos y por diferentes sectores de la población mediante la construcción de diversos tipos de infraestructuras (sobre todo puentes) (García Moritán, 2001).

Como explica García Moritán (1997), desde la fundación de San Salvador de Jujuy en el año 1593 hasta la década de 1970, la ciudad había seguido un desarrollo no planificado por el Estado, debido a que los planes de ordenamiento urbano y territorial desarrollados hasta ese momento no fueron implementados. Del mismo modo, los planes y programas urbanos desarrollados y puestos en vigencia a partir de la década del ochenta tampoco cumplieron de manera efectiva sus propósitos,[16] lo cual devino en el sostenimiento del crecimiento desordenado de la ciudad y a merced de los intereses privados. Por lo general, la compra-venta de terrenos y la construcción de las viviendas eran actividades exclusivas de actores privados (Bergesio y Golovanevsky, 2014).

Durante las décadas del sesenta y del setenta diversos grupos recién llegados a la ciudad construyeron sus viviendas y resolvieron su acceso al suelo urbano a través de la ocupación de tierras vacantes (en forma regular o irregular) en las periferias, principalmente, o en intersticios urbanos (en la mayoría de los casos en áreas no aptas para la urbanización), autoconstruyendo sus viviendas.

[15] Los cortes espacio-temporales que se mencionan en el siguiente apartado responden a las etapas de crecimiento y expansión de la ciudad previamente delimitadas y establecidas por García Moritán (1997).

[16] Con el objetivo de planificar la ciudad se confeccionaron distintos planes de ordenamiento urbano. En el año 1958 el Estado provincial encargó a la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) el primer Plan de Ordenamiento Urbano de San Salvador de Jujuy, el cual se concretó en el Plan Regulador Jujuy-Palpalá. Si bien era un modelo normativo que proponía la forma en que debía crecer la ciudad, este nunca entró en vigencia. En el año 1970 se le solicitó al Consejo Federal de Inversiones un modelo similar, pero tampoco se puso en práctica. En 1982 se le demandó nuevamente a la UNT un plan ordenador, que fue aprobado y puesto en vigencia en 1986. En ese mismo año, el gobierno provincial confeccionó el Programa de Expansión Urbana de San Salvador de Jujuy-Proyecto Alto Comedero, que tampoco fue implementado de la forma prevista (García Moritán, 2001). Posteriormente, en el año 1996 se sancionó el Código de Planeamiento Urbano de San Salvador de Jujuy que reglamentaba el uso del suelo de las distintas zonas de la ciudad. Luego, en el año 2011 se sancionó un nuevo Código de Planeamiento Territorial y Urbano de San Salvador de Jujuy, al que se le realizaron algunas reformas en el año 2014.

Dicha estrategia, asociada a la débil o inexistente planificación y/o a un Estado con pocas posibilidades de construir viviendas nuevas, propició un crecimiento urbano desordenado, sin posibilidades de una suburbanización a gran escala.

Excepcionalmente, durante la década de 1960 el gobierno expropió tierras y el Banco Hipotecario Nacional y la Dirección de Vivienda llevaron a cabo algunos planes habitacionales. En Palpalá, el crecimiento demográfico iniciado en la década anterior adquirió un nuevo impulso (que se continuaría en la década siguiente), dado por el esplendor productivo de la fábrica y la mina vinculada a Altos Hornos Zapla (Bergesio y Marcoleri, 2008).

Recién en el año 1977 empezó una nueva etapa en la ocupación del espacio urbano en la que el IVUJ, en concordancia con el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), organizaron planes quinquenales y trienales en función de la demanda poblacional y de la disponibilidad de tierras fiscales o privadas pasibles de expropiación. Sin embargo, los planes implementados por el Fonavi no lograron dar respuesta al problema habitacional de los sectores de escasos recursos, ya que sus viviendas resultaron inaccesibles para ellos (García Moritán y Echenique, 1990).

Posteriormente, la orientación del desarrollo de la ciudad hacia el sudeste se reforzó con la construcción del barrio Alto Comedero en el año 1986.[17] Este barrio, situado a quince kilómetros del centro de la ciudad, comenzó a habitarse mediante la entrega de lotes a familias con ingresos económicos diversos y por la ubicación, tanto espontánea como planificada por el Estado, de muchas familias pertenecientes a los sectores populares (García Moritán, 1997). En este contexto, el desarrollo de Alto Comedero se convirtió en un factor clave en la expansión del aglomerado en la medida en que generó una tendencia de localización no solo de proyectos de obra pública, sino también de asentamientos informales que se instalan allí con la esperanza de ser regularizados en el futuro. Asimismo,

[17] Este barrio comenzó a gestarse bajo el gobierno de Carlos Snopek (1983-1987) en el marco del Programa de Expansión Urbana de San Salvador de Jujuy, que apoyó la expropiación de numerosas hectáreas. En sus orígenes fue ideado como una ciudad satélite con sectores para grupos con diferentes ingresos económicos, hospitales y servicios de salud, establecimientos recreativos, comerciales y educativos de todos los niveles. Preveía la ubicación de sesenta mil familias sin casa propia. El gobierno que lo gestionó hizo como única acción antes de terminar su mandato la entrega de tres mil lotes, mientras que el gobierno siguiente, pese a ser de la misma línea política, no se hizo cargo del proyecto y el espacio pasó a ser utilizado, casi en su totalidad, por planes de viviendas sociales. En la zona más deprimida se organizó una gran urbanización popular que aloja personas de bajos ingresos (García Moritán, 2001). Para conocer en profundidad la historia del barrio Alto Comedero consultar Bergesio, Golovanevsky y Marcoleri, 2009.

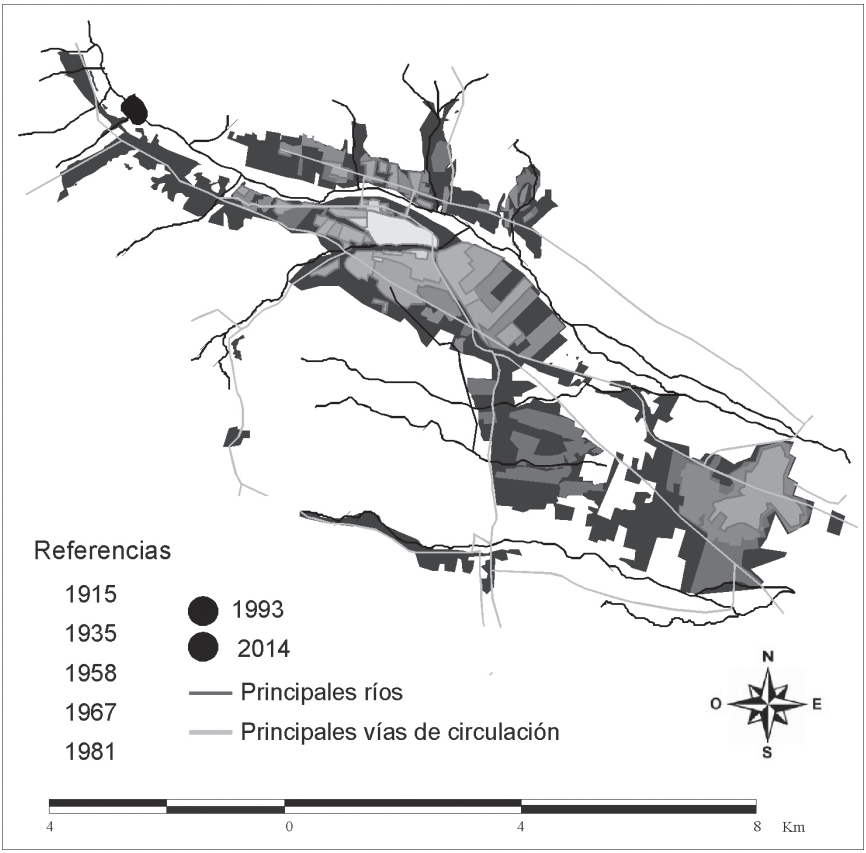
reforzó la orientación del desarrollo de la ciudad hacia el sudeste, generando una contigüidad espacial entre la ciudad capital y el municipio de Palpalá, que dio lugar a lo que actualmente se conoce como el aglomerado urbano Gran San Salvador de Jujuy-Palpalá (figura 4).

La década del noventa comenzó con importantes cambios en lo que se refiere a la producción de la ciudad. Se caracterizó por la hegemonía neoliberal, que implicó la concentración económica y la privatización de empresas públicas, así como la agudización de situaciones de pobreza, precariedad, desempleo y exclusión. Las transformaciones resultantes tendieron a profundizar las desigualdades históricas de la región y del aglomerado. El impacto de estas políticas económicas impulsó la desintegración del Fonavi en el año 1993 y la utilización de fondos provinciales por parte del IVUJ para la construcción de viviendas.[18]

Como resultado de la aplicación de este conjunto de políticas socioeconómicas, el aglomerado GSSJ fue adquiriendo una nueva fisonomía. La ampliación de la brecha social ya existente, tanto en el centro como en la periferia urbana, ha dado lugar, en la actualidad, a dinámicas que modifican las fronteras internas de la ciudad y las relaciones entre los territorios (Bergesio y Golovanevsky, 2014). Como explican las autoras, en la conformación del aglomerado el Estado no estuvo ausente, sino que por el contrario, fue un agente activo y definitorio que colaboró con el rediseño de una ciudad claramente diferenciada por zonas, contribuyendo de esta manera a profundizar la brecha que de modo histórico separa a los sectores con ingresos económicos diversos.

[18] Hasta el año 1997 el IVUJ llevó a cabo veintitrés programas de vivienda en la ciudad y veinte en Alto Comedero, construyendo un total aproximado de 7000 unidades habitacionales. De acuerdo con las estimaciones censales, estas albergaban alrededor de 29.400 personas (García Moritán, 1997).

Figura 4. Evolución temporal del crecimiento urbano del Gran San Salvador de Jujuy. Período 1915-2014



Fuente: Plano de San Salvador de Jujuy, Instituto geográfico Militar, 1935; Plano de la ciudad de Jujuy, Dirección General de Inmuebles de la Provincia de Jujuy, 1958 y 1967; Plano de San Salvador de Jujuy, Dirección General de Obras Públicas, 1976; Plano de la Evolución Histórica-Catastral, Plan de Ordenamiento Urbano de San Salvador de Jujuy, 1981; Plano de San Salvador de Jujuy, Dirección Provincial de Estadística y Censos, 1993; en García Moritán, 1997; imágenes satelitales Landsat TM, 1981, 1993 y 2014.

El desarrollo de la urbanización informal

Los asentamientos informales del GSSJ, que constituyen una amplia gama de modalidades con que los sectores populares responden a la problemática de la vivienda (García Moritán, 1997). Estos, como explican Mealla y García Moritán (2000), conforman una ciudad cuasi invisible, ya que muchos se ubican por debajo del nivel más general en el que se levanta la ciudad y solo es posible verlos desde determinados lugares. Se distingue un primer grupo de asentamientos cuya historia se remonta a finales de la década del treinta y principios del cuarenta y están ligados a un proceso de migración interna (por ejemplo, un sector de Bajo Belgrano y Bajo San Martín, El Chingo y Radio Estación). Estos asentamientos están ubicados sobre la margen derecha del río Grande en las terrazas comprendidas entre la ciudad y el cauce del río y posteriormente, con el transcurrir de los años, han sido incorporadas a la trama urbana. Como explican García Moritán y Echenique (1990) se diferencian porque delimitan sus terrenos, mejoran la construcción, unen los bloques con cemento, revocan las paredes, colocan contrapisos, realizan conexiones irregulares para abastecerse en forma domiciliaria de luz y agua, cultivan pequeñas huertas y en general ostentan capacidad para aprovechar los recursos que el ambiente les brinda. El hecho de no poseer la tenencia de la tierra implica que cuando se planifica la ciudad no se los incluye; sin embargo, a través del tiempo se produce una negociación tácita entre los gobernantes y los habitantes de estos asentamientos, cuyo resultado final es su incorporación formal en la ciudad por medio de la regularización dominial.

Durante las décadas siguientes continuó la ocupación de hecho de otras tierras urbanas, cuya población se ha ido incrementando en forma paulatina con el correr de los años. Ante esta situación, recién a finales de la década del setenta y principios de la década del ochenta el gobierno provincial ejecutó dos planes de relocalización (García Moritán y Echenique, 1990).[19] El primero,

[19] Las autoras entienden a las *urbanizaciones populares* como "intersticios o bien aquellos márgenes rurales de la ciudad que la gente ocupa construyendo precariamente sus viviendas con materiales transportables principalmente bloques y chapas, respetando límites geográficos precisos" (García Moritán y Echenique, 1990: 9). Y agregan: "Con la utilización del espacio urbano por parte de los sectores populares (Romero, 1991; citado por García Moritán, 1997: 38) generalmente desaparece el uso de la cuadrícula. Estos grupos de menores recursos ocupan terrenos fiscales o privados. En algunos casos, estos luego son cedidos por el gobierno o comprado por sus ocupantes. Aquí los lotes son más reducidos y la mayoría de las viviendas son autoconstruidas. En estos barrios, a los que denominados urbanizaciones populares, los servicios urbanos básicos son escasos. General-

en el año 1978, se ubicó hacia el sudeste de la ciudad, en una zona popularmente conocida como El Arenal (hoy barrio Islas Malvinas), alejado del centro administrativo y comercial, y que en ese momento no formaba parte de la trama urbana.[20] Dado que la gente volvió a ocupar esos terrenos vedados, se produjo el segundo plan de relocalización en el año 1985, pero esta vez fueron trasladados a Campo Verde. Este sector se ubica hacia al norte del río Grande sobre la suave pendiente del cerro. En este caso, los servicios urbanos fueron completados a medida que los grupos familiares se iban asentando.[21] Como explica García Moritán (1997), ambos planes implicaron la utilización masiva de tierras fiscales o privadas y persiguieron una doble finalidad: solucionar una situación de hecho al ubicar en forma conjunta a un determinado grupo y eliminar la presión ejercida sobre el Estado.[22]

Este segundo grupo de asentamientos populares, entonces, se organizó casi con exclusividad durante la década del ochenta. Contenía, a su vez, tres subgrupos: el primero formado por aquellas familias que se ubicaron en ciertos lugares que ya habían sido desalojados con anterioridad. El segundo está integrado por quienes se ubicaban en forma espontánea en las zonas destinadas a relocalizaciones estatales. El último, de formación más reciente, contiene a quienes se fueron asentando en la periferia de la ciudad, en las laderas de los cerros sobre terrenos generalmente privados y separados del área urbana por una ruta nacional de tránsito muy frecuente, motivo por el cual son muchos más visibles que el resto.

Por lo general, estos asentamientos suelen estar habitados por migrantes de origen rural, de otros países (sobre todo de Bolivia) e intraurbanos (es decir, que residían en otros sectores de la ciudad, y que debido a un proceso de empobrecimiento, en las últimas décadas se vieron obligados a abandonar los sectores regularizados y consolidados donde habitaban usualmente). Todos ellos ponen en marcha diversas estrategias con el fin de solucionar la búsqueda de un

---

mente existen numerosos comercios que, utilizando una de las habitaciones de la casa, ofrecen bienes de distinto tipo y a veces también servicios. La circulación de vehículos es limitada y los espacios de recreación más frecuentes son las canchas de fútbol" (García Moritán, 1997: 38-39).

[20] Este traslado se produjo en el marco del Plan de Emergencia, Ordenamiento y Erradicación de Barrios Marginales, llevado adelante por el último gobierno militar, que prohibía la ocupación de tierras fiscales. Algo similar ocurrió en Posadas (Bartolomé, 1985) y en Buenos Aires (Hermitte y Boivin, 1985; Bellardi y De Paula, 1986).

[21] Al respecto, ver García Moritán y Echenique (1990).

[22] Las relocalizaciones casi desde el comienzo de su conformación aparecen en los planos oficiales, mientras que los asentamientos informales que se organizaron sin intervención de organismos estatales, por lo general, no son mencionados ni figuran en la cartografía de la provincia.

techo propio. Suelen asentarse sobre tierras fiscales, privadas y/o en pequeños espacios reservados para otros usos en zonas ya urbanizadas.

Estos asentamientos se suelen instalar en zonas descartadas por los planificadores estatales y por los grupos de elevado poder adquisitivo, como zanjones, laderas de montañas, márgenes de ríos, arroyos y rutas, entre otras, cerca del centro administrativo, económico y de servicios (por ejemplo, el barrio La Merced). Como explica García Moritán (1997) se instalan en estas zonas con la finalidad de pasar inadvertidos y permanecer allí de manera definitiva. En cambio, quienes se asientan sobre tierras privadas ubicadas en la ladera del cerro (hacia el sur de la Ruta Nacional N° 9) tienen la intención, posiblemente, de llamar la atención de las autoridades y acceder, de este modo, a una relocalización (como el caso del asentamiento Balut). Por último, los asentamientos localizados en zonas ya urbanizadas suelen ocupar espacios verdes, lugares de esparcimiento o sitios destinados a loteos o complejos habitacionales. Al respecto, un diputado por el radicalismo señaló: *"... las zonas de riesgo de San Salvador de Jujuy son las barrancas de los ríos Xibi Xibi y Grande, por ejemplo la zona del costado de Campo Verde y la zona Punta Diamante"* (entrevista a M. F., diputado nacional, 15/11/2014).

El proceso de poblamiento del barrio Alto Comedero, sobre todo a partir de la década del noventa, introdujo cambios importantes en el patrón de localización de los asentamientos informales. El Estado distribuyó en forma masiva muchos de sus lotes sin respetar los criterios previamente desarrollados durante su planeamiento. Como explican Bergesio y Golovanevsky (2014), dichas asignaciones estuvieron permeadas por relaciones de tipo clientelar. De este modo, Alto Comedero se convirtió en un lugar de radicación para numerosas familias con dificultades para resolver el problema de la vivienda. La organización barrial Tupac Amaru fue un actor significativo en el proceso de urbanización del barrio. Llevó adelante la construcción de sub-barrios mediante la implementación de operatorias públicas y los dotó de infraestructuras y equipamientos comunitarios, aunque continúan ubicados sobre el cauce del arroyo Las Martas, es decir, en una zona de riesgo socioambiental[23] (Gómez López *et al.*, 2013).

En este sentido, a partir del año 2003[24] se produjo una ruptura con la lógica tradicional de producción de la vivienda pública (destinada principalmente a

[23] Se estima que en este barrio las operatorias públicas del IVUJ representan alrededor del 65% del total de las viviendas existentes en el lugar, el resto corresponde a loteos privados y asentamientos informales (Municipalidad de San Salvador de Jujuy, 2001).

[24] A partir del año 2000 algunos autores reconocen el surgimiento de un nuevo escenario político al que denominan neodesarrollismo. Este preserva la restricción monetaria, el ajuste fiscal, la prioridad exportadora y la concentración del ingreso; apunta a incrementar los subsidios

grupos con ingresos económicos medios), en cuanto se incorporó a los sectores populares como receptores de este tipo de políticas.[25] Este cambio le otorgó al Estado una mayor presencia en la conformación de la ciudad.[26] No obstante, cabría preguntarse si las características de la obra de vivienda pública (y el modo en el que fue ejecutada) a partir de ese momento constituyen una efectiva mejora cualitativa en las condiciones de vida de la población destinataria.

Cuadro 1. Superficie en hectáreas ocupada por la urbanización informal en el Gran San Salvador de Jujuy. Años 1993 y 2014

Período	Gran San Salvador de Jujuy	Urbanización informal (UI)
Superficie (ha) año 1993*	2067,30	522,10 (25,26%)
Superficie (ha) año 2014**	6980	551 (7,89%)
UI que persisten en el territorio		349,20
UI que se consolidaron		172,90
UI producidas en el período 1993-2014		201,80

Fuente: * Plano de San Salvador de Jujuy, Instituto geográfico Militar, 1935; Plano de la ciudad de Jujuy, Dirección General de Inmuebles de la Provincia de Jujuy, 1958 y 1967; Plano de San Salvador de Jujuy, Dirección General de Obras Públicas, 1976; Plano de la Evolución Histórico-Catastral, Plan de Ordenamiento Urbano de San Salvador de Jujuy, 1981; Plano de San Salvador de Jujuy, Dirección Provincial de Estadística y Censos, 1993; en García Moritán, 1997; Imágenes satelitales Landsat TM, 1993.

** Trabajo de campo de las autoras, 2014-2016; Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy; 2014; imágenes satelitales Landsat TM, 2014.

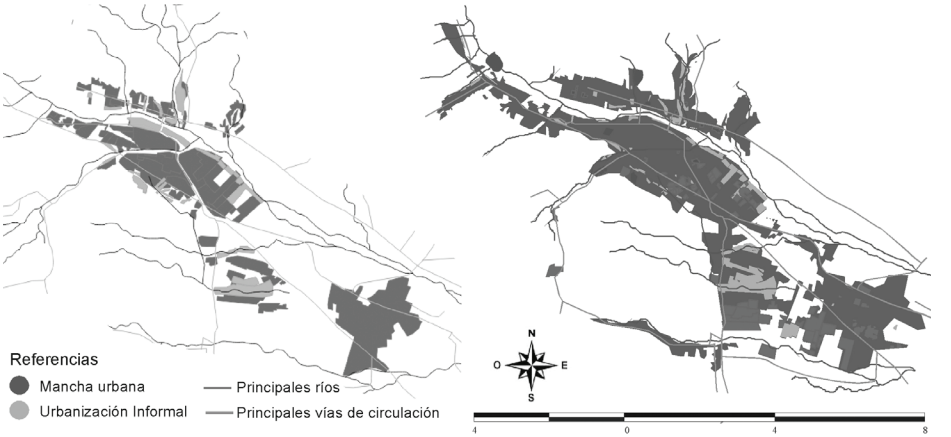
---

estatales a la industria para revertir las consecuencias del libre comercio extemo; e involucra un reconocimiento implícito (y muchas veces explícito) de la existencia de un movimiento social reconfigurado y con una importante capacidad de confrontación y resistencia (Féliz, 2011; Svampa, 2010; Katz, 2006). Sin embargo, en la configuración de muchas ciudades intermedias y pequeñas, aún no es posible identificar con claridad la repercusión de estas medidas.

[25] "Alto Comedero sigue siendo, entonces, un lugar de radicación para numerosas familias que no logran resolver de otra manera su requerimiento de una vivienda. En algunos casos, se trata de población que no tiene los medios para establecerse en zonas más cercanas al centro de la ciudad […]. En otros casos, son migrantes de otras partes de la provincia que llegan a la capital en busca de los ingresos que no consiguen en su lugar de origen, y que deben procurarse, como sea, un lugar para vivir" (Bergesio y Golovanevsky, 2014: 29).

[26] Si bien no hay datos oficiales disponibles que permitan corroborar esto, las entrevistas realizadas permitieron comprender el sentido de la dinámica informal y de promoción pública de vivienda durante los últimos años.

Figura 5. Distribución de urbanizaciones informales en el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy. Años 1993 y 2014



Fuente: Plano de San Salvador de Jujuy, Instituto Geográfico Militar, 1935; Plano de la ciudad de Jujuy, Dirección General de Inmuebles de la Provincia de Jujuy, 1958 y 1967; Plano de San Salvador de Jujuy, Dirección General de Obras Públicas, 1976; Plano de la Evolución Histórico-Catastral, Plan de Ordenamiento Urbano de San Salvador de Jujuy, 1981; Plano de San Salvador de Jujuy, Dirección Provincial de Estadística y Censos, 1993; en García Moritán, 1997; Trabajo de campo de las autoras, 2014-2016; Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy; 2014; imágenes satelitales Landsat TM, 1981, 1993 y 2014.

Ahora bien, al analizar el cuadro 1 se advierte cómo entre el año 1993 y 2014 se produjo una significativa disminución en el ritmo de crecimiento de los asentamientos informales vinculada, sobre todo, con la intervención del Estado mediante operatorias de vivienda destinadas a grupos con escasos recursos. Esto implicó la consolidación del 33,12% de los asentamientos registrados en 1993. Sin embargo, entre dicho año y el 2014 se registraron alrededor de 200 nuevas hectáreas de asentamientos informales localizados en otras áreas del aglomerado. Así es que para finales de ese año el 8,42% del total de la superficie urbanizada del GSSJ estaba ocupado por UI (figura 5).

Estas nuevas urbanizaciones se asentaron principalmente en el barrio Alto Comedero. Su localización en esta área de la ciudad profundizó la división social del espacio con un esquema claramente fragmentado en el cual la pobreza urbana se aísla y concentra alejada de la ciudad consolidada. El barrio Alto Comedero, conocido como la *ciudad de los pobres*, es también el lugar donde se aglutina la mayor cantidad de superficie destinada a obra de vivienda pública (figura 5).

La urbanización informal y la implementación de políticas públicas de vivienda

Desde el ámbito nacional, la principal operatoria de vivienda con incidencia en los asentamientos informales fue el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba). Pero en el aglomerado GSSJ este programa solamente se implementó en un barrio[27] y su impacto, en términos numéricos, fue escaso en relación con la demanda de este tipo de operatorias en un contexto de significativa informalidad.

En este contexto, dicho programa se complementó con otra operatoria, el Programa de Mejoramiento de Vivienda (Promevi), destinado a la mejora de viviendas ya existentes con el objetivo de dar respuesta al déficit cualitativo de vivienda. Por lo tanto, tuvo un impacto mayor en asentamientos informales.[28] Al igual que en otras provincias, como Tucumán, este programa se centró en la ejecución de módulos habitacionales con prototipos estandarizados, dejando de lado su capacidad para resolver problemáticas particulares puntuales, tal como promulgaba inicialmente dicha operatoria (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2015).

La ejecución de este programa estuvo a cargo de distintas cooperativas dedicadas a la construcción e integradas por trabajadores desocupados (25% de los casos) y, de manera dominante, por empresas privadas.[29] Aún así, la participación de estas cooperativas tuvo mayor impacto que en otras provincias, lo que da cuenta del poder que detenta en Jujuy la constitución de movimientos sociales.[30]

De manera paralela, en el orden el provincial surgió en el año 2011 y en respuesta a los sucesos ocurridos en la localidad de Libertador General San

[27] De acuerdo con datos proporcionados por el IVUJ, el PROMEBA se ejecutó en los barrios Punta Diamante, en Capital; La Merced, en San Pedro de Jujuy; y 23 de Agosto, en Abra Pampa.

[28] De las 1035 mejoras habitacionales construidas en toda la provincia hasta el año 2010, solo 100 fueron ejecutadas en el GSSJ, distribuidas equitativamente entre los municipios Capital y Palpalá.

[29] De las 3700 soluciones habitacionales construidas hasta el año 2006, alrededor de 2800 fueron ejecutadas por empresas contratistas adjudicatarias mediante licitaciones públicas.

[30] Según la entrevista realizada al diputado M. F. en 2014, las viejas empresas tradicionales fueron en algunos casos desmanteladas y en otros establecieron nuevas sociedades con los nuevos grupos de poder empresarial en un nuevo circuito financiero. Esto redunda en la calidad de las obras, porque muchas de las nuevas empresas y cooperativas de construcción carecen de experiencia tanto técnica como administrativa.

Martín,[31] el programa "Un lote para cada familia jujeña que lo necesite". Este programa buscaba hacer frente a la crisis habitacional, mediante la entrega de la escritura de los lotes, que estalló en aquel año con la toma de tierras en distintos puntos de la provincia. El secretario de Ordenamiento Territorial señaló en mayo de 2015 que "alrededor de 25.000 familias son las que en un principio cumplen los requisitos para acceder al programa lanzado en el 2011".[32]

La implementación de este programa propició la proliferación de nuevos asentamientos informales en toda la provincia, basada en una expectativa de mejora. *"El gobierno entregó de manera discrecional*[33] *los lotes para evitar enfrentamientos en pleno contexto electoral, problema que cada municipio debió afrontar con posterioridad, dotando de servicios y equipamiento a estos nuevos asentamientos"* (entrevista a M. F. diputado provincial, 15/11/2014). Aunque el Estado nacional creó una Secretaria de Hábitat constituida por miembros de las mismas organizaciones, que recorre sistemáticamente los asentamientos, se procede a la regularización de lotes sin contar con un anteproyecto, plan de ordenamiento, o verificación apropiada de las condiciones ambientales de habitabilidad del suelo que regularizan.

[31] Durante la década del noventa las organizaciones sociales de trabajadores desocupados adquirieron preponderancia ante la agudización de la crisis socioeconómica y política por la que estaba atravesando la provincia de Jujuy. Crisis que se veía reflejada, sobre todo, en el atraso sistemático en el pago de sueldos a docentes estatales y en el aumento del desempleo. Estas organizaciones pasarían a ocupar un lugar protagónico en el mapa social de Jujuy a partir del Libertadorazo de 1997. El Libertadorazo surgió con uno de los primeros cortes de ruta en la provincia, en la localidad de General Libertador San Martín, y que, luego de un intento de represión por parte de Gendarmería, se extendiera en más de veinte cortes en toda la provincia en reclamo de trabajo genuino y mejores condiciones de vida (Kingard y Gómez, 1997; Battezzati, 2014).

[32] En: http://www.eltribuno.info/avances-del-programa-un-lote-cada-familia-que-lo-necesite-jujuy-n555104. En la actualidad, el gobierno provincial decidió suplantar este programa por uno nuevo denominado Jujuy Hábitat. Se prevé que "cambie el paradigma de la vivienda social, porque no se trata solamente de un techo sino que se quiere lograr un hábitat integrado por educación, cultura, esparcimiento y seguridad". Consultado el 3/3/2016. Diario *El Tribuno* de Jujuy.

[33] Pese a que en el aglomerado GSSJ hubo alrededor de 16.000 inscriptos, el gobierno provincial entregó los primeros 300 lotes sin respetar dichas inscripciones ni el orden de prioridad establecido por el programa.

El barrio Alto Comedero, *la ciudad de los pobres*

Como se mencionó, el barrio Alto Comedero se encuentra localizado hacia el sudeste del aglomerado GSSJ. Si bien se conecta con el centro del aglomerado a través de dos vías de acceso rápido (la Ruta Nacional 9 y la Ruta Provincial 66), Alto Comedero continúa configurándose como una isla en el contexto del aglomerado.[34] Dichas vías constituyen barreras artificiales que fragmentan aún más el territorio, convirtiendo a Alto Comedero en un barrio estigmatizado negativamente en el imaginario local.

En sus 1217 hectáreas (es decir, el 17,44% del total de la superficie del aglomerado) Alto Comedero alberga alrededor de 60 sub-barrios (aunque se estima que esta cifra aumenta en forma permanente) y tienen alrededor de 65.000 habitantes, es decir, el 20% del total de la población del aglomerado. Durante los primeros años, sobre todo durante principios de los noventa, su ocupación fue acelerada y estuvo influenciada, en especial, por las intensas migraciones desde el interior de la provincia como resultado de la privatización de la fábrica de aceros Altos Horno Zapla, las sucesivas crisis de la actividad agrícola y la significativa inmigración boliviana.[35] Posteriormente, su ritmo de crecimiento fue más moderado.

Gran parte de las familias que habitan allí están integradas por migrantes desocupados y trabajadores precarizados.[36] Si bien esta particularidad es compartida por las distintas ciudades del norte argentino (Bolsi, 2000), en Jujuy cobra una magnitud inusitada porque están nucleados en un área determinada de la ciudad (Bergesio y Golovanevsky, 2014). Como explican las autoras, la mayoría de sus habitantes percibe una ayuda social, lo cual implicaría que los trabajos que realizan se desarrollan de manera informal y la remuneración

[34] Si bien nueve líneas de transporte público de pasajeros conectan el barrio con el centro principal del aglomerado, solo una realiza un circuito interbarrial, lo que dificulta el acceso a las distintas partes del barrio.

[35] Durante el proceso de privatización de la fábrica se despidieron entre los años 1991 y 2004 a 1810 trabajadores, es decir, alrededor del 70% del total del personal. Una parte considerable de estas personas se mudó a la capital provincial con la esperanza de encontrar trabajo (Marcoleri *et al.*, 2005). Asimismo, este proceso de desregulación afectó a cultivos fundamentales en la economía provincial, como el tabaco y la caña de azúcar.

[36] El 36% de la población de Alto Comedero se encuentra desocupada o subocupada y no poseen ningún tipo de cobertura social. A su vez, el 17% de los entrevistados son familias monoparentales, en su mayoría madres cabecera de familia (ronda de atención primaria de la salud área programática nº 2, Hospital Snopeck, junio 2011).

resulta insuficiente.[37] Dada la conformación social resultante de Alto Comedero se diferencia del resto de la ciudad, pero aún así no puede considerárselo homogéneo en toda su extensión. Los sub-barrios que lo integran poseen una multiplicidad de situaciones y características particulares que los tornan heterogéneas hacia su interior.

Antes de su acelerado aumento poblacional se convirtió en receptor tanto de una significativa porción de la obra de vivienda pública destinada a sectores populares, organizados principalmente en fuertes movimientos sociales, como de los procesos de urbanización informal no organizada, con la expectativa de relocalización o mejora mediante fondos públicos. De acuerdo con un relevamiento desarrollado por Bergesio, Golovanevsky y Marcoleri (2009), hacia el año 2009 se identificaban seis mecanismos de construcción en Alto Comedero: 1. viviendas construidas por el IVUJ; 2. viviendas construidas con financiamiento del Banco Hipotecario Nacional; 3. terrenos fiscales viabilizados y en los cuales la construcción de las viviendas está a cargo de los propios habitantes (autoconstrucción legal); 4. ocupaciones ilegales de terrenos a lo largo del cauce del arroyo Las Martas con autoconstrucción de viviendas precarias; 5. loteos privados construidos sobre el contorno de la zona expropiada por el sector público; y 6. autoconstrucción por medio de cooperativas de trabajo con distintos financiamientos (planes sociales nacionales) y administrados por organizaciones sociales locales. De estos solo los mecanismos dos y seis perduran en la actualidad[38] (fotos 1 y 2).

En lo que respecta a la cobertura de infraestructura y servicios, los barrios de promoción pública ubicados hacia el norte son los más antiguos y cuentan con una mejor cobertura. Mientras que en el sector sureste, donde prevalecen los loteos y asentamientos informales, el equipamiento público es escaso.

Según Kanitscheider (2007), hacia el año 2007 Alto Comedero era el sector con peores condiciones de precariedad del aglomerado. Amplios sectores de este barrio estaban ocupados de manera ilegal con escasas condiciones edilicias y urbanas, y las viviendas construidas por el Estado estaban localizadas en áreas

[37] Una característica que distingue a este barrio de los demás es la realización de una feria americana de vasta popularidad en la región. Sin embargo, su desarrollo se lleva adelante en terrenos que no poseen el equipamiento básico para garantizar su funcionamiento en condiciones mínimas de higiene, como la provisión de agua potable a los puesteros y un sistema de servicios sanitarios y de limpieza permanente.

[38] Hasta el año 2004 alrededor del 66% de las viviendas construidas correspondían a planes de viviendas ejecutados por el IVUJ, el resto se distribuía entre loteos y asentamientos (Diario *Pregón*, 11/3/2004).

con baja capacidad de soporte (ubicados en los márgenes de ríos y arroyos, con riesgo de inundaciones).[39]

Fotos 1 y 2. Barrio de promoción pública (arriba) y barrio de autoconstrucción legal (abajo) en Alto Comedero



Fuente: trabajo de campo de la autoras, 2014-2016.

[39] De acuerdo con las entrevistas implementadas en el marco de la elaboración del Plan estratégico para el desarrollo e investigación urbana del área de influencia Arroyo Las Martas, Alto comedero-Palpalá: cicatrización de Arroyo las Martas (Gómez López *et al*., 2013) los habitantes del barrio expresaron especial preocupación por diversos aspectos, entre los que resaltaron la inseguridad, problemas de adicciones entre los jóvenes, deteriorado estado de las calles y escasa comunicación entre los diferentes sectores del barrio, iluminación insuficiente, deficiente sistema de recolección de residuos sólidos urbanos, escasez de espacios públicos acondicionados y la incompleta regularización dominial.

El rol de las principales organizaciones sociales en el proceso de poblamiento de Alto Comedero

Alto Comedero ha sido receptora de gran parte de la obra de vivienda púbica construida en el aglomerado hasta la fecha. Su ejecución estuvo a cargo, sobre todo, de las organizaciones barriales consolidadas durante la década del noventa y que desde el año 2003 (con las nuevas políticas estatales en relación con los sectores populares) cobraron hegemonía. En este sentido, la organización barrial Tupac Amaru asume un rol protagónico a partir de sus características particulares y de su fuerte alianza con el gobierno nacional.

Esta organización se caracterizaba por su fuerte disciplina organizativa, el liderazgo carismático de Milagro Sala y la relación entre movilización y trabajo como principal carácter identitario.[40] Como explica Battezzati (2014), estas particularidades le permitieron posicionarse como una institución casi paralela al Estado cuya trascendencia está basada, no solo en estas características, sino también en su estrecha vinculación con el gobierno nacional mediante una alianza que le permitió acceder a considerables recursos del Estado (con los que motorizó sus proyectos y se convirtió en una de las principales fuentes de trabajo) sin tener que negociar con el gobierno provincial. El Estado nacional le otorgó a la Tupac Amaru no solo el manejo de una importante cantidad de planes sociales, entre los que se destacaba el Programa Federal de Emergencia Habitacional, sino también la autoridad para distribuir estos recursos entre las demás organizaciones de base.[41]

La desigual relación entre el gobierno nacional y las diferentes organizaciones sociales (y la consecuente asignación diferenciada de recursos) provocó diversos conflictos entre ellas. Esta situación, asociada a los procesos de conflicto y disputa producidos hacia el interior de las organizaciones, devino tanto en

[40] El liderazgo de Milagro Sala resulta imprescindible para entender a esta organización y sus logros a nivel provincial y nacional. La combinación de respeto y temor que ejerce este liderazgo produce opiniones encontradas en relación con el nivel de participación posible dentro de la organización social (Battezzati, 2014).

[41] La organización Tupac Amaru conformó un equipo técnico de trabajo que actuaba en forma paralela y con escaso diálogo con las instituciones públicas. En algunas ocasiones este equipo tomó decisiones acertadas, como subir los terrenos de nivel, y en otras, desacertadas, como construir en terrenos en zonas con escasas condiciones de habitabilidad, priorizando la urgencia de viabilizar los recursos recibidos. Esta situación empeoró la ya dificultosa planificación urbana del barrio y, por ende, de la ciudad.

la aglutinación de aquellas de menor envergadura como en la fractura de otras de mayor relevancia, como la Corriente Clasista y Combativa.[42]

> *... la organización Tupac Amaru aglutina de diferentes formas al menos el 80% de la población organizada en diferentes movimientos sociales. El resto se organiza en un 10% bajo la incipiente organización Tupac Katari, liderada por el dirigente Carlos 'Perro' Santillán; y otras diversas en el 10% restante* (entrevista a N. B., dirigente municipal, 15/11/2014).

Así, un actor significativo en el proceso de ocupación de Alto Comedero en los últimos años fue la organización Tupac Amaru. Hasta el año 2014 esta organización había construido diez barrios de 228 viviendas cada uno (uno de ellos lleva el nombre de la organización), además de una escuela, un Centro Modelo de Rehabilitación Integral y un parque acuático y polideportivo, entre otras instalaciones (Gómez López *et al.*, 2013). Si bien estos barrios y sus instalaciones fueron construidos con fondos públicos, su acceso se encuentra restringido a los integrantes de la organización. Por otra parte, dicha organización ejercía una constante presión sobre el proceso de ocupación de Alto Comedero, al reservar importantes fracciones de tierra (para construir dichos barrios) en el área de expansión de Alto Comedero, influyendo, por lo tanto, en el crecimiento del aglomerado (fotos 3, 4 y 5).

[42] Battezzati (2014) alude en su artículo al aspecto positivo de la fortaleza que supone la coordinación entre diversas organizaciones, fruto de la necesidad de alianza y representación de la Tupac frente al gobierno nacional. Sin embargo, durante las entrevistas se expresa una relación de subordinación, vinculada a la dependencia y desmantelamiento de las organizaciones pequeñas y medianas, bajo las condiciones puestas por la Tupac Amaru para aspirar bajo su gestión a los recursos mencionados.

Fotos 3, 4 y 5. Terrenos reservados por la organzaición barrial Tupac Amaru en el barrio Alto Comedero



Fuente: trabajo de campo de las autoras, 2014-2016.

El desarrollo de la urbanización informal en el barrio Alto Comedero

En el año 2015 el barrio Alto Comedero contenía aproximadamente al 18% del total de los asentamientos informales, la mayoría de ellos instalados en los alrededores del arroyo Las Martas, y el 49% del total de la obra de vivienda pública registrados en el aglomerado GSSJ (cuadro 2). Se advierte entonces que más del 65% el total de la superficie urbanizada del barrio se incluye bajo estas dos categorías, dejando solo una porción relativamente escasa destinada a los demás mecanismos de construcción antes mencionados.

Cuadro 2. Superficie en hectáreas ocupada por la urbanización informal y la urbanización pública en el Gran San Salvador de Jujuy y Alto Comedero. Año 2014

	Gran San Salvador de Jujuy	Barrio Alto Comedero
Superficie total (ha)	6980	1217,47 (17,44%)
Superficie urbanización informal (ha)	551	98,83 (17,94%)
Superficie urbanización pública (ha)	724,44	355,72 (49,10%)

Fuente: trabajo de campo de las autoras, 2014-2016; Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy, 2014; imágenes satelitales Landsat TM, 2014.

La distribución de los barrios en Alto Comedero se encuentra signada por la presencia de la ex pista de aterrizaje del aeroclub y del arroyo Las Martas. Hacia el norte de este arroyo están localizados algunos barrios cuyo proceso de urbanización es aún incipiente y se manifiesta en la falta de consolidación urbana, aunque su situación no es crítica. Mientras que hacia el sur se distinguen tres situaciones. En primer lugar, se localizan parte de las viviendas construidas por la Corriente Clasista y Combativa, y que por tratarse de construcciones realizadas con algún tipo de financiamiento del Estado, poseen un elevado grado de consolidación y calidad. Luego, se ubican algunos de los barrios construidos por la organización barrial Tupac Amaru, los cuales se distinguen por el equipamiento y la infraestructura que poseen. Finalmente, hay un sector de suelo vacante que corresponde a cuencas o áreas con problemas ambientales y que, por lo tanto, no son aptas para convertirse en loteos urbanos.

En lo que respecta a los asentamientos informales, la mayoría de ellos están asentados o bien fueron relocalizados en los alrededores del cauce del arroyo Las Martas (fotos 6 y 7). De acuerdo con un informe realizado en el marco del proyecto Cicatrización del Arroyo Las Martas (Gómez López *et al.*, 2013), este arroyo representa la zona más crítica de Alto Comedero, en cuanto allí se encuentran los sectores urbanos de menor consolidación, alojados sobre un área degrada ambientalmente debido a diversas problemáticas como riesgo de inundación, aluviones, desmoronamiento, anegamiento, erosión hídrica y fluvial, y contaminación del suelo, del aire y del agua (ocasionada por el vertido de residuos y aguas servidas y la presencia de basurales a cielo abierto). Se trata de viviendas con deficientes condiciones de habitabilidad cuyos habitantes se encuentran en condiciones de extrema precariedad y vulnerabilidad.

El desarrollo de las urbanización informal en este barrio (al igual que en el resto del aglomerado) es una problemática que supera las escasas medidas de acción implementadas por las instituciones estatales intervinientes en la planificación de la ciudad, ya que los sectores "liberados" por las relocalizaciones son rápidamente sustituidas por nuevos.

La escasa implementación e incidencia de políticas públicas integrales que planifiquen el uso del espacio en el barrio se refleja en aspectos como la ausencia de normativas que definan con claridad cuáles son las áreas aptas y no aptas para el establecimiento de cualquier tipo de actividad. Esta situación trae aparejada, fundamentalmente, la ocupación desordenada del territorio. A esto se suma, además, la desarticulación existente entre las distintas organizaciones sociales que actúan en el barrio, cuyas disputas dificultan aún más la implementación de mejoras urbanas.

Fotos 6 y 7. Asentamientos informales ubicados en las márgenes del arroyo Las Martas



Fuente: Gómez López *et al.* (2013).

De este modo, el proceso de ocupación del barrio Alto Comedero se llevó a cabo, y lo continúa haciendo, de manera diferencial de acuerdo con los diversos mecanismos de ocupación implementados, valorizando y espacializando así de manera diferencial el territorio. Entre dichos mecanismos cabría mencionar principalmente la interacción entre las distintas organizaciones sociales que se disputan el acceso al suelo, las acciones emprendidas por los gobiernos locales y los marcos regulatorios que orientan el uso, crecimiento y construcción del aglomerado en términos generales, y de Alto Comedero en particular.

Reflexiones finales

El aglomerado GSSJ forma parte de la red de ciudades intermedias del noroeste argentino. Si bien comparte muchas de las particularidades que caracterizan a estas ciudades en la región, presenta algunos aspectos que la diferencian, ligados fundamentalmente al orden social. Este factor predomina por encima de otros tan decisivos en Jujuy, como las características topográficas del territorio en el que se asienta el aglomerado.

En este contexto la dinámica inherente al desarrollo de los asentamientos informales se encuentra fuertemente influenciada por los procesos migratorios (en especial, desde en el interior de la provincia y desde Bolivia) y por la presencia de una significativa diversidad étnica. Ambos aspectos funcionan como el motor principal que guió la constitución de diversos movimientos sociales que intervienen significativamente en la configuración del territorio.

El derrotero que ha seguido la urbanización informal pone en evidencia dos tendencias. Por un lado, los nuevos barrios populares tienden a localizarse en forma concentrada en el barrio Alto Comedero; y por el otro, se generó un

fuerte proceso de regularización y consolidación de los asentamientos informales ubicados en el resto del aglomerado.

En este sentido, Alto Comedero cumple un rol subalterno respecto del aglomerado GSSJ. Esta situación se expresa en las tipologías residenciales preponderantes en este barrio que corresponden, sobre todo, a grupos sociales con escasos ingresos, la fragilidad inherente al soporte del suelo, la falta de servicios públicos urbanos tanto en infraestructura como de equipamiento comunitario, la falta de conectividad al centro tradicional de la ciudad. Alto Comedero es una isla (de pobreza) desarticulada del resto GSSJ, situación que profundiza aún más los procesos de segregación y fragmentación socioespacial que caracterizan al aglomerado.

La expansión de la ciudad mediante la urbanización informal y las obras de vivienda pública, fundamentalmente en Alto Comedero, se desarrolla en el marco de la disputa entre instituciones públicas y movimientos sociales que dejan de lado una visión integral del crecimiento de la ciudad. Las primeras, acusadas de actuar bajo una lógica clientelar, dejan de lado las necesidades de los grupos más vulnerables. Por su parte, los movimientos sociales mantienen ciertas relaciones de dependencia entre ellos, así como de presión con ciertos sectores del gobierno y asociación con otros hasta 2015, lo que los pone en una posición de poder durante el período reciente.

En consecuencia, mientras el crecimiento acelerado hacia el sudeste de la capital se presenta como una medida de supervivencia para los sectores populares, representa una estrategia de marginación deliberada por parte de los promotores inmobiliarios que actúan asociados con el Estado, alejando la pobreza del centro tradicional de la ciudad y configurando una verdadera "ciudad para los pobres". Dicha estrategia es dirigida de manera oculta por los grupos inmobiliarios, promovida desde las instituciones estatales y seguida en forma inconsciente pero funcional por los movimientos sociales populares. Se cristaliza la división social del espacio en desmedro, una vez más, de los sectores más vulnerables.

La supuesta disponibilidad de tierras aptas para vivir en Alto Comedero representa una política de direccionamiento hacia una ocupación desigual del territorio, bajo la lógica de rentabilidad del mercado inmobiliario y la anuencia del Estado a partir de la promoción de vivienda pública. En este contexto, los dinámicos movimientos sociales jujeños no fueron capaces de contrarrestar esta lógica estructurante de la ciudad, priorizando respuestas a corto plazo para necesidades urgentes, que a largo plazo repercuten en la profundización de las condiciones de desigualdad.

Bibliografía

Álvarez, Gustavo (2002). Álvarez, Gustavo (2002). "Capacidad económica de los hogares. Una aproximación censal a la insuficiencia de ingresos". *Notas de Población*, nº 74, pp. 213-250.

Bartolomé, Leopoldo (1985). *Relocalizados: Antropología Social de las poblaciones desplazadas*. Buenos Aires: IDES.

Battezzati, Santiago (2014). "La Tupac Amaru: movilización, organización interna y alianza con el kirchnerismo (2003-2011)". *Población & Sociedad,* vol 21, n°1, pp. 5-32.

Bellardi, Marta y De Paula, Aldo (1986). *Villas miserias: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Bergesio, Liliana y Golovanevsky, Laura (2010). "Ferroviarios y Zapleros en Jujuy: de la seguridad social a la inestabilidad laboral". *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 6, pp. 7-41.

—— (2014). "Las ciudades y sus muros de cristal. Ajuste neoliberal en una experiencia del noroeste argentino". *Economía, Sociedad y Territorio,* vol. XIV, nº 44, enero-abril, pp.1-48.

Bergesio, Liliana y Fandós, Cecilia (2009). "Neoliberalismo: ideología y práctica. Su influencia en América Latina de los noventa". En Lagos, Marcelo (comp.). *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década de los noventa*, pp. 13-63. San Salvador de Jujuy: EDIUNJu.

Bergesio, Liliana; Golovanevsky, Laura y Marcoleri, María Elena (2009). *Construcción social de la ciudad. San Salvador de Jujuy desde el barrio Alto Comedero*. San Salvador de Jujuy: EDIUNJU.

Bolsi, Alfredo; Madariaga, Horacio y Paolasso, Pablo (2008). "La calidad de vida dela población del noroeste argentino". En Velázquez, Guilermo (ed.). *Geografía y bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo de 2001*. Buenos Aires: Eudeba.

Bolsi, Alfredo y Paolasso, Pablo (2009). *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino.* San Miguel de Tucumán: PNDU-UNT.

Dematteis, Giuseppe (1998). "Subur-banización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". En Monclús, Francisco Javier (ed.). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

De Mattos, Carlos (2006). "Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas". En Geraiges de Lemos, Amalia; Arroyo, Mónica y Silveira, María Laura (orgs.). *América Latina: cidade, campo e turismo*, pp. 41-73. San Pablo: CLACSO-Universidad de San Pablo.

—— (2009). "Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas". En Brand, Peter (comp.). *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*, pp. 37-82. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

—— (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado". *Revista de Geografía Norte Grande*, nº 47, pp. 81-104.

Féliz, Mariano (2011). "¿Neo-desarrollismo: más allá del neoliberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90". *Theomai*, nº 23, pp. 72-86. Disponible en http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/5_Feliz_%2072-86.pdf

Fuchs, Pablo (1994). "Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina". En Puncel Chornet, Alfonso (ed.). *Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades*. Valencia: Universidad de Valencia.

García Moritán, Matilde (1997). "Campo Verde. Un proyecto urbano basado en la auto-organización. Un sueño hecho realidad". San Salvador de Jujuy: Universidad Nacional de Jujuy, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Centro de Investigaciones sobre Cultura y Naturaleza Andinas (CICNA).

—— (2001). *La Tacita de Plata ¿una ciudad para todos?*. San Salvador de Jujuy: Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy.

García Moritán, Matilde y Echenique, Mónica (1990). "Lógica de la localización de los pobres urbanos en Jujuy". *Cuadernos*, nº 2, pp. 9-11.

García Moritán, Matilde y Cruz, María Beatriz (2012). "Comunidades originarias y grupos étnicos de la provincia de Jujuy". *Población & Sociedad*, vol. 19, nº 2, pp. 155-173.

Gómez López, Claudia; Cuozzo, Rosa Lina y Boldrini, Paula (2015). "Impactos de las Políticas de Vivienda en el Área Metropolitana de Tucumán, Argentina. 2003-2013". *Cuaderno Urbano*, vol. 19, nº 19, pp. 153-178.

Gómez López, Claudia; Sosa Paz, María Elvia, Sosa Paz, Juan José; Guido, Elvira; Boldrini Paula y Menacho, Adrián (2013). Informe Final Plan estratégico para el desarrollo e investigación urbana del área de influencia Arroyo Las Martas, Alto comedero-Palpalá: Cicatrización de Arroyo las Martas.

Hermitte, Ester y Boivin, Mauricio (1985). "Erradicación de villas miserias y las respuestas organizativas de sus pobladores". En Bartolomé, Leopoldo (comp.). *Relocalizados. Antropología Social de las poblaciones desplazadas*. Buenos Aires: IDES.

Jordan, Ricardo y Simioni, Daniela (1998). "Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto". En Jordan, Ricardo y Simioni, Daniela (comps.). *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago de Chile: CEPAL y Ministerio degli Affari Esteri Cooperazione Italiana.

Kanitscheider, Sigrun (2007). "Diferenciación socioespacial en la periferia argentina, el ejemplo de San Salvador de Jujuy". *Revista de Geografía Norte Grande*, nº 37, pp. 23-33.

Katz, Claudio (2006). *Socialismo o Neodesarrollismo*. Disponible en http://www.rebelion.org/noticias/2006/12/42281.pdf. Fecha de consulta: 26/8/2015.

Kindgard, Federico y Gómez, Elizabeth (1997). *Los cortes de ruta en la Provincia de Jujuy. Mayo/junio de 1997.* San Salvador de Jujuy: Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, Documento de Trabajo nº 15.

Link, Felipe (2008). *Consideraciones en torno a los conceptos de segregación y fragmentación en los estudios urbanos*. Observatório das Metrópolis. Disponible en http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=442. Fecha de consulta: 21/4/2015.

Lupo, Liliana (1993). "Estudio preliminar sobre la evolución de la vegetación y el paisaje en San Salvador de Jujuy". Inédito.

Malizia, Matilde; Boldrini, Paula y Del Castillo, Alejandra (en prensa). "Crónica de una fragmentación anunciada. Procesos de expansión y modelo urbano para el Aglomerado Gran San Salvador de Jujuy (Noroeste Argentino)". En Paolasso, Pablo; Longhi, Fernando y Velázquez,

Guillermo (coords). *Desigualdades y fragmentación territorial en la Argentina durante la primera década del Siglo XXI*.

Marcuse, Peter (1997). "The Ghetto of Exclusion and the Fortified Enclave: New Patterns in the United States". *American Behavioral Scientist*, vol. 41, nº 3, pp. 311-326.

Mealla, Ana María y García Moritán, Matilde (2000). "'No es problema nuestro'. Espacio y política urbana en San Salvador de Jujuy". En Rabey, Mario y Jerez, Omar (eds.). *Procesos de urbanización en la Argentina: la mirada antropológica*. San Salvador de Jujuy: UNJU.

Meichtry, Norma y Fantín, Alejandra (2001). "Condiciones ambientales, procesos deocupación y desarrollo y calidad de vida en el Nordeste de Argentina". En Velázquez, Guillermo (ed.). *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIG's*. Tandil: Centro de Investigaciones Geográficas.

Mertins, Günter (1995). "La diferenciación socio-espacial y funcional de ciudades intermedias latinoamericanas: ejemplos del Noroeste argentino". En Actas del I Congreso de Investigación Social. Región y Sociedad en Latinoamérica. Su problemática en el noroeste argentino.

—— (2011). "Las metrópolis latinoamericanas: Vulnerabilidad, informalidad y gobernabilidad". En Vergara Durán, Ricardo (ed.). *Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina*, pp. 30-49. Barranquilla: Universidad del Norte.

Morin, Edgar (1988). "El método" (tomo I). En *La naturaleza de la Naturaleza*. Madrid: Cátedra.

Paolasso, Pablo y Longhi, Fernando (en prensa). "Cambios y persistencias de la dinámica de la fragmentación y las condiciones de vida en Argentina durante la primera década del siglo XXI". En Paolasso, Pablo; Longhi, Fernando y Velázquez, Guillermo (coords.). *Desigualdades y fragmentación territorial en la Argentina durante la primera década del Siglo XXI*.

Portes, Alejandro; Roberts, Bryan y Grimson, Alejandro (eds.) (2005). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo.* Buenos Aires: Prometeo.

Roberts, Bryan y Portes, Alejandro (2005). "Conclusión. Enfrentando la ciudad del libre mercado". En Portes, Alejandro; Roberts, Bryan y Grimson,

Alejandro (eds.). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, pp. 509-556. Buenos aires: Prometeo.

Solari, Eulogio y Wiaggio, Francisco (1904). *Guía General de la Provincia de Jujuy*. San Salvador de Jujuy: Francisco Wiaggio Editor.

Svampa, Maristella (2010). "Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina". *OneWorld Perspectives*. Kassel: Universitat Kassel.

Valenzuela Aguilera, Alfonso (2002). "Las nuevas centralidades. Fragmentación, espacio público y ciudadanía". En Cabrales Barajas, Luis Felipe (comp.). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. México: Universidad de Guadalajara-Unesco.

Vapñarsky, César (1994). "Crecimiento urbano diferencial y migraciones en la Argentina: cambios de tendencias desde 1970". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 9, nº 27, pp. 225-260.

—— (1995). "Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950". *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº 138.

Velázquez, Guillermo (2008). *Geografía y bienestar: situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo de 2001*. Buenos Aires: Eudeba.

Villafañe, Benjamín (1944). *El destino de Sud América.* Buenos Aires: Talleres Gráficos Perú.

Fuentes

Diario *Pregón*, Suplemento Arquitectura. "Una ciudad dentro de otra. Alto Comedero", 11 de marzo de 2004.

Diario *El Tribuno* de Jujuy. Fecha de consulta 3/3/2016.

Capítulo 6
Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata
Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia

Juan Pablo del Río y Pablo González

Introducción

El Gran La Plata (GLP) está conformado por los partidos de Berisso, Ensenada y La Plata; con una población de 799.523 habitantes (INDEC, 2010) constituye el sexto aglomerado urbano del país. Su base productiva se encuentra ligada al polo petroquímico, la metalmecánica y los servicios. Se destaca en este último sector la administración pública provincial y la educación superior. En el sector primario la agricultura intensiva cobra notoriedad, dada la importancia de la horticultura y la floricultura. Este tejido configura un mercado de trabajo con una base salarial no despreciable, bajos niveles relativos de pobreza y desempleo en comparación con el resto de los aglomerados urbanos del país.[1]

Desde su fundación, la ciudad de La Plata se constituyó en el centro regional por excelencia. Como distrito capital de la provincia de Buenos Aires, concentra la mayor cantidad de actividades urbanas y cuadriplica la población de sus dos

[1] Ver evolución de indicadores de desocupación para los 31 aglomerados urbanos que mide la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC): "Mercado de trabajo, principales indicadores. Resultados del tercer trimestre de 2015", Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

vecinos. Por su parte, los municipios de Berisso y Ensenada se estructuraron en torno a la actividad portuaria, el polo petroquímico y la producción fabril. A pesar de las diferencias, los tres distritos tienen una clara unidad funcional, que se evidencia en la continuidad de la trama urbana y en el flujo diario de personas entre los respectivos lugares de trabajo, estudio, consumo cultural, atención sanitaria, etcétera.

En línea con el proceso que se observó en el resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), en el contexto urbano antes presentado los asentamientos populares informales (en adelante, API) cobraron visibilidad a partir de la década de 1980. Sin embargo, fue a partir de los años noventa cuando estas formas de urbanización ganaron notoriedad para constituirse en núcleo duro y persistente de la problemática urbana local. En este marco, el objetivo del presente trabajo es describir las condiciones de surgimiento de los API en el GLP y dar cuenta de algunas claves explicativas para interpretar los cambios en su distribución territorial.

Como sostiene Connolly (2012), la "informalidad" o la "irregularidad" urbana nunca se prestan a definiciones claras, dado que estamos en presencia de un concepto que es multidimensional y controvertido. La condición de "regularidad" excede el título de propiedad y su negación no es exclusiva de los procesos de urbanización de los sectores populares. De hecho, hay irregularidades vinculadas a transacciones de compra-venta que se realizan sin escritura, con títulos de inmuebles en litigio o sin información fehaciente. Además, existen otros tipos de irregularidades relacionadas con violaciones a los reglamentos de edificación, falta de tramitación de permisos constructivos, ausencia de declaración de las mejoras a efectos impositivos, transgresiones de las normativas de ocupación del suelo, infracciones en la dimensiones mínimas de habitabilidad o en la conexión a las redes de servicios básicos, así como contravenciones administrativas en la evaluación de grandes emprendimientos urbanísticos, entre otras.

En la Argentina, los sectores populares ha resuelto históricamente sus necesidades habitacionales a través del alquiler (de casas, departamentos, pensiones o inquilinatos), la autoconstrucción en loteos económicos, o bien vía el acceso a los conjuntos habitacionales producidos por el sector público. Cada una de estas modalidades pueden, a su vez, estar atravesadas por algún tipo de irregularidad. De hecho, el propio Estado es uno de los principales generadores de informalidad, aunque no se verifique transgresión del derecho de propiedad. De allí que recurrimos a la noción de Abramo (2009) de Asentamientos Populares Informales para dar cuenta de una problemática específica, que reúne un

conjunto de manifestaciones espaciales resultantes del proceso de urbanización protagonizada por los sectores populares que se caracteriza por: la autoconstrucción (formas de autosuministro de alojamiento, en el que las mismas familias desarrollan en forma progresiva la producción de la vivienda) y una modalidad ilegal, informal o irreglamentaria de acceso al suelo (Jaramillo, 2012).

El capítulo se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, se presenta algunos antecedentes que permiten situar a los API en una mirada global del proceso de urbanización en los países periféricos y en el marco de la heterogeneidad de las formas de producción del espacio habitacional latinoamericano. A continuación, se desarrollan las características que adquirió el acceso al mercado formal de suelo urbano hasta finales de los años setenta, cuando la industrialización sustitutiva de importaciones y el régimen de los loteos populares generaron condiciones particulares que impidieron, en nuestro contexto metropolitano, la expansión generalizada de los API. Luego de dar cuenta de las transformaciones económicas, sociales y urbanas que a partir de la década de 1980 explican el incremento de los API, se traza una radiografía de las principales tendencias de crecimiento de la problemática en GLP. Por último, se plantean algunas conjeturas para interpretar el cambio en el patrón histórico de la geografía de los API. Para comprender el protagonismo que adquirió en la explicación de estas formas de urbanización el partido de La Plata y las crecientes restricciones en las condiciones urbanas y ambientales de los emplazamientos de los barrios, se realiza una lectura de la estructura urbana de la región, se reconstruye la orientación de la política urbana en cada uno de los distritos y se analiza la valorización inmobiliaria territorialmente diferencial.

La urbanización (popular) en las economías periféricas

La relación entre urbanización, industrialización y la emergencia de asentamientos populares informales ha dado lugar a importantes debates teóricos en América Latina, principalmente desde mediados del siglo XX, momento en que comenzó a evidenciarse que los grandes flujos migratorios del campo a la ciudad, y la aceleración del ritmo de crecimiento demográfico, eran acompañados por la aparición de urbanizaciones precarias.

En este contexto, algunos autores nucleados en lo que se conoció como "teoría de la marginalidad" dieron lugar a las primeras sistematizaciones al respecto. Desde esta óptica se interpretaban la relación urbanización-industrialización como procesos homogéneos, lineales y coincidentes. Las sociedades transita-

ban desde un estadio "tradicional" a uno "moderno", en el que la ciudad y las interacciones producidas en ella dan lugar a un modo de vida avanzado, en contraposición al mundo rural que representaba una cultura estanca y atrasada. La "marginalidad urbana" se explicaba por barreras culturales, valores y prácticas traídas del mundo rural. Junto con las imponentes formas del desarrollo urbano, los barrios precarios habitados por los recién llegados mantenían comportamientos y valores extraños que inhibían la trasformación. La solución era ayudar a que no se interrumpiera la marcha modernizadora de la sociedad urbana con políticas de erradicación de las "cinturones" o "bolsones" de pobreza urbana, y la producción estatal de grandes conjuntos habitacionales modernos (Jaramillo, 2012).

En respuesta a estas interpretaciones, la escuela del estructuralismo latinoamericano colocó en el centro de la cuestión el carácter periférico en que se insertaban las economías de la región (Furtado, 1963; Pinto, 1976; Di Fillipo y Jadue, 1976; Sunkel y Paz, 1981; entre otros). Las estructuras económicas latinoamericanas muestran grandes diferencias de productividad entre los sectores, ramas o actividades, dando lugar a sectores con cierto dinamismo económico, frente a otros con marcadas formas de subempleo, por debajo de los niveles tecnológicos disponibles. Estas diferencias responden a relaciones de intercambio, dominio y dependencia profundamente arraigadas en la historia del desarrollo periférico y que son reproducidas a nivel nacional. Para esta perspectiva no se produce una tendencia hacia la homogeneización del progreso técnico, sino por el contrario, una profundización de la heterogeneidad de la estructura productiva.

Según Chena (2010), esta teoría explica la acumulación insuficiente de capital vía restricciones de ahorro y divisas, producto de la inserción internacional primaria, el consumo suntuario de las élites, la inadecuación tecnológica y la falta de tejido productivo desarrollado. Procesos que tienen como consecuencia la concentración de ingreso y la obtención de cuasirentas por parte de los sectores modernos a través del sistema de precios relativos. Con diferentes matices, autores como Kowaric, Singer, Castells o Quijano dieron cuenta de que la denominada "marginalidad" no sería otra cosa que el resultado de este proceso. Una sobrepoblación relativa que debe buscar formas de subsistencia en actividades poco productivas y no debido a prácticas culturales tradicionales, sino a necesidades funcionales del proceso de acumulación periférico (Jaramillo, 2012).

En esta línea, los desarrollos de las formas de producción del espacio habitacional (Pradilla, 1976, 1987; Jaramillo, 1981; Schteingart, 1989; entre otros)

se preocuparon por estudiar las características técnicas, sociales y económicas de la rama de producción de vivienda e identificar los obstáculos por los cuales, en determinadas circunstancias, la producción capitalista se ve imposibilitada de abarcar todo el espacio económico potencial, coexistiendo no solo formas de producción como la estatal o la construcción por encargo, sino también la autoconstrucción. Dado que el precio de la vivienda y de la tierra no está incorporado en el salario, y las estructuras estatales de los países dependientes no logran complementar estas magnitudes en términos de salario indirecto (vía políticas de producción de vivienda, equipamiento e infraestructuras), la consecuencia en las grandes ciudades de la región es el desarrollo de la urbanización popular informal (Jaramillo, 2008).

En diálogo con estos argumentos, Pírez (2014) advierte que en el desarrollo capitalista, la contradicción asociada a la reproducción de la fuerza de trabajo y su mercantilización fue procesada a través de procesos de desmercantilización estatal de la producción y del consumo de ciertos bienes básicos vía la captación fiscal de recursos desde los ingresos sociales (renta, ganancia y/o salario). Esto implicó la exclusión de determinadas actividades de las relaciones de acumulación, disminuyendo las posibilidades de obtener ganancia en ellas (como por ejemplo, la gestión pública de la educación) y subsidiando la capacidad de consumo de los grupos insolventes (como por ejemplo, a través del crédito hipotecario subvencionado).[2] Es decir, que la configuración del Estado de Bienestar en los países centrales supuso una desmercantilización de la producción y del consumo de algunos bienes o servicios urbanos de la mano de la capacidad política y administrativa de controlar o regular las relaciones privadas de intercambio.

Sin embargo, los procesos de urbanización popular informal –como un componente constitutivo de las ciudades latinoamericanas– ponen en evidencia que aquí no predominaron los procesos de desmercantilización estatal de la urbanización. Por el contrario, tendió a difundirse aquello que Pírez denomina *desmercantilización social regresiva con urbanización inversa.* Esto significa que no se produjo un proceso de asentamiento poblacional sobre tierra urbanizada previamente, bajo condiciones estatales que garantizaran la reproducción social

[2] No debe confundirse procesos de desmercantilización con el debilitamiento de la acumulación capitalista, ya que se trata de la aplicación de recursos captados de manera fiscal, cuyo uso contribuirá a disminuir el valor de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, podrá favorecer la acumulación de capital en términos generales. Es decir, que su verdadera significación requiere identificar el origen de esos recursos, a saber: ganancia, renta o salario (Pírez, 2014).

en un sentido amplio, es decir, ofreciendo calidades y cantidades mínimas de suelo, vivienda, infraestructuras y servicios urbanos. Por el contrario, fueron los sectores no solventes excluidos del consumo mercantil, quienes se vieron obligados a ocupar tierra que no cuenta con las condiciones básicas de urbanización –o muestra una gran deficiencia de ella– y a producir luego los bienes y servicios urbanos a efectos de satisfacer sus necesidades (no contempladas en sus salarios de manera directa ni indirecta). La urbanización es inversa porque, paradójicamente, se trata de la ocupación de suelo urbano sin condiciones de urbanización (Pírez, 2016).

Esta relación entre urbanización capitalista, API y política urbana se encuentra profundamente amalgamada a través del papel que juega el mercado de suelo urbano en las ciudades latinoamericanas. Diversos trabajos (Smolka, 1981; Morales Schechinger, 2007; Jaramillo, 2009; Baer, 2011) destacan que el suelo urbano es una mercancía peculiar: única, casi irreproducible, escasa e imperecedera. Esto significa que su oferta tiende a ser monopolizada y su precio es determinado por la disposición de pago de la demanda. Asimismo, implica que los propietarios se encuentran en condiciones de administrar la escasez o retener el inmueble a efectos de exigir a la demanda el pago por el mayor y mejor uso del suelo posible, con independencia del perfil del agente que lo concrete. El precio que el suelo adquiere no refleja el uso actual sino la renta potencial y por él pujan los especuladores pasivos, la demanda derivada de los sectores de la promoción inmobiliaria o de la actividad de la construcción, los sectores que invierten en inmuebles como colocación de activos y los usuarios finales con mayor o menor solvencia. Esto implica que hay coexistencia entre las múltiples formas de producción del espacio habitacional, pero que también existen relaciones de competencia por un mercancía peculiar como el suelo, y la solvencia relativa de cada sector es la que logra imponerse.

De allí que cuando el mercado inmobiliario se encuentra escasamente regulado o el poder público crea dispositivos normativos-institucionales orientados a planificar las ciudades en función de los intereses de los sectores rentistas, el resultado esperable es la exclusión del mercado formal de los hogares menos solventes y la aparición de formas alternativas de resolución de las necesidades habitacionales. Más aún en contextos en los que determinadas dinámicas macroeconómicas potencian la absorción del excedente en el mercado inmobiliario y contribuyen al alza de las expectativas sobre los precios y los usos potenciales.

La producción del espacio habitable de los sectores populares platenses (1882-1980)

La Plata, fundada en 1882, tiene la particularidad de ser una de las pocas ciudades del país planificadas en su origen. El libro "El cuadrado roto" (Garnier, 1994) propuso interpretar la ruptura del trazado urbano original y el crecimiento extensivo por fuera del casco fundacional como resultado de la especulación y la discontinuidad en la planificación urbana en etapas posteriores. Sin embargo, los actores políticos, económicos y del desarrollo urbano estuvieron entrelazados desde los inicios del proyecto fundacional. Y condicionaron las lógicas de acceso al hábitat de los sectores populares, en particular de una gran parte de los trabajadores inmigrantes encargados de las primeras actividades productivas, asociadas a la construcción de la ciudad, el ferrocarril, los frigoríficos y demás industrias emplazadas fundamentalmente en los distritos de Berisso y Ensenada. Como afirma Vallejos (2015), fueron la especulación inmobiliaria en el casco fundacional y ciertas estrategias de "higiene pública" las que expulsaron a los constructores de la ciudad a la periferia. Localidades como Tolosa, Los Hornos y la zona portuario-industrial se transformaron en los principales núcleos habitacionales donde residía la numerosa colonia de obreros inmigrantes, en su mayoría italianos.

Estos antecedentes no desaparecen al finalizar el período fundacional, pero se expresan en nuevas configuraciones. En la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (1940-1970) el GLP desarrolla un importante proceso de suburbanización. La ampliación de la demanda agregada de tierra y las escasas regulaciones del mercado de suelo dieron lugar a una mancha urbana difusa: una expansión de la trama de carácter abierto, áreas profundamente desarticuladas, grandes intersticios y reservas de "engorde" especulativo.[3] Asimismo, fue en este

[3] En la década de 1960, en el Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires se discutía la necesidad de regular la ocupación y la subdivisión del suelo; la Comisión Federal de Vivienda y Planeamiento insistía en que la movilización de la tierra urbana debía efectuarse con un sentido social y acorde a reglas de planeamiento urbano; en la Comisión Nacional de Desarrollo la cuestión metropolitana empezó a ser foco de atención y existió una preocupación por el crecimiento "anormal" de la ciudad; La Dirección de Ordenamiento Urbano de la provincia de Buenos Aires intentó avanzar en el condicionamiento de la producción de "loteos" mediante la provisión de a infraestructura básica y estrategias de zonificación preventiva. Todos estas iniciativa públicas encontraron obstáculos para avanzar en la regulación del mercado de suelo, producto de los intereses del sector inmobiliario (Yujnovsky, 1984).

contexto del crecimiento industrial de la región[4] y de la llegada de grandes flujos migratorios internos, que los trabajadores excluidos del mercado habitacional originan las primeras villas en el GLP en las cercanías del área portuaria industrial. Sin embargo, a diferencia de Buenos Aires, Córdoba o Rosario, las villas fueron, hasta los años ochenta, fenómenos muy aislados y puntuales.

En buena medida los sectores populares protagonizaron la expansión de loteos en la periferia a través de formas económicas y financiadas a largo plazo de acceso a la tierra en propiedad, aunque con condiciones de urbanización precarias y diferidas. A diferencia de la suburbanización de los países centrales, el arreglo urbanístico generado fue la subdivisión de tierra rural sin infraestructura, ni ningún tipo de restricción ambiental. Estos loteos fueron promovidos por empresas de diferente escala, pero con exiguas inversiones de capital. Según Clichevsky (1975), este régimen de loteos populares se sustentó en la participación de los asalariados en el producto nacional, la financiación a 150 mensualidades, las bajas exigencias urbanísticas, el crédito accesible para viviendas a través del Banco Hipotecario Nacional y el subsidio al transporte masivo.

La ecuación urbana resultante de este proceso fue una importante transferencia de recursos de los sectores populares a las empresas loteadoras para acceder a una periferia que implicaba largos tiempos de viaje y nulas condiciones de calidad urbana. Posteriormente, los rentistas y el Estado absorbieron desfasadamente buena parte de los costos de urbanización a través de la construcción paulatina de la infraestructura y los equipamientos urbanos.

A partir de la década de 1970, el agotamiento de las condiciones que sostenían este modelo se tradujo en un aumento de la insolvencia y en una crisis de sobreproducción de suelo. La primera oleada neoliberal en el país deterioró el protagonismo de los sectores asalariados industriales con capacidad de pago para acceder a este mercado de suelo de baja calidad y, de modo concurrente, la sanción del Decreto Ley 8912 puso fin en 1977 a la subdivisión y venta de lotes sin infraestructura, lo que elevó estándares y costos de urbanización.

La clave de lectura relacionada con el régimen de los loteos populares es central para comprender la temporalidad que adquirió el fenómeno de la informalidad urbana en nuestro contexto metropolitano. A diferencia de otras

[4] Fundamentalmente desarrollado en el complejo portuario industrial de los partidos de Berisso y Ensenada. A los frigoríficos Armour y Swift de principios del siglo XX, se suman empresas textiles como la Patent Knitting y la destilería de YPF en la década de 1920, el Astillero Río Santiago en 1936, y desde la década de 1950, la Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico, la Propulsora Siderúrgica, Petroquímicas y demás industrias derivadas.

grandes urbes latinoamericanas, este régimen de acceso formal al suelo –vía subsidio a la demanda y escasas exigencias urbanística por el lado de la oferta– contribuyó a que hasta la década de 1980 la problemática de la urbanización popular informal en la RMBA estuviera mayormente restringida a las villas producidas en intersticios urbanos centrales en la ciudad de Buenos Aires y el primer cordón del Conurbado bonaerense.

Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata, una geografía cambiante con tres décadas de persistencia

Como se mencionó, los API en el GLP son un fenómeno relativamente reciente. Salvo algunos antecedentes puntuales en la zona portuaria industrial, la problemática comienza a hacerse visible a finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980. Los primeros API se relacionan no por casualidad con la cercanía a los espacios fabriles y, en especial, a las ciudades de Berisso y Ensenada, donde el peso relativo de los sectores populares fue históricamente mayor. Desde entonces, los API han mantenido un proceso de crecimiento importante, pero con cambios significativos en su geografía. Entre ellos, la creciente participación del partido de La Plata en la explicación de la problemática, en particular en las periferias sudoeste y sudeste, otrora vinculadas a loteos populares.

El Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP)[5] identificó a finales de 2015, la existencia en el GLP de 161 barrios, donde residen poco más de 28 mil hogares en una superficie aproximada de 1440 hectáreas. Esto representa a *grosso modo* el 8% del suelo urbanizado y cerca del 10% de los hogares del aglomerado. Dentro de este universo, pueden distinguirse dos tipologías fundamentales de barrios según las características que asumió el proceso de urbanización:[6]

- Las villas suelen tener mayor antigüedad y son autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias "provisoriamente",

[5] Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura. Provincia de Buenos Aires. Registro creado en el marco de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (14449). Disponible en www.sstuv.gba.gov.ar/idehab

[6] En el RPPVAP existe una tercera categoría denominada "Otros". A los fines de este trabajo se decidió agruparlas según su semejanza a una de las dos categorías anteriores.

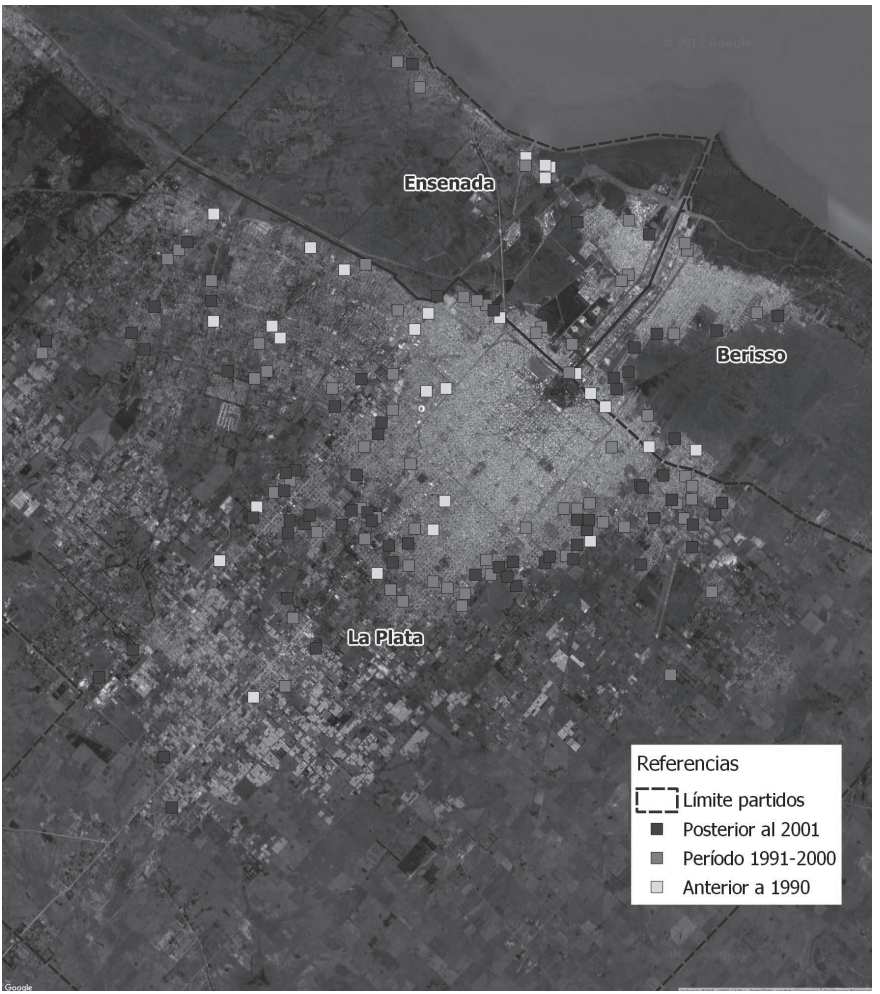
cuyas características son tramas irregulares (es decir, no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos), viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escasa infraestructura y espacios libres.

- Los asentamientos refieren a barrios informales en términos dominiales, con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados previendo dimensiones de lotes, espacios circulatorios y reserva para equipamientos próximas a las establecidas por la normativa urbana, con el objetivo de constituirse con el tiempo en barrios consolidados. Suelen tener menor densidad, localizarse en las zonas más periféricas, y también poseen restricciones en el acceso a los servicios.

Magnitud y tendencias de crecimiento en cada uno de los distritos

En el GLP se identificaron 119 asentamientos precarios, donde residen 24.144 hogares en 1252 hectáreas, y 42 villas con 3874 hogares en 186 hectáreas (ver cuadro 1). Resulta evidente que los asentamientos se convirtieron en la tipología predominante con el paso del tiempo. Mientras que los primeros API eran villas que ocupaban intersticios urbanos próximos al casco urbano de La Plata o de las zonas industriales de Berisso y Ensenada, los asentamientos se fueron consolidando como formas más periféricas en áreas poco valorizadas por el mercado inmobiliario (figura 1).

Figura 1. Distribución de los API según período de origen. Gran La Plata, 2015



Fuente: elaboración propia con base en Google Satellite y Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP, 2015).

Si bien el RPPVAP no permite analizar la evolución poblacional o la densidad de hogares intertemporalmente, al realizar una lectura de la cantidad de barrios según período de origen, la formación de API muestra una aceleración en la década de 1990 (61 casos en relación con 27 casos en la década de 1980) y

entre los años 2001 y 2015 esta tendencia no parece revertirse (73 casos). En el cuadro 1, la densidad estimada de hogares por hectárea evidencia que el crecimiento de las villas y asentamientos no solo se da por la aparición de nuevas tomas de tierra, sino también por densificación de los barrios preexistentes.

Por esta razón, más allá de la tasa de formación de barrios por década, la lectura conjunta de los nuevos barrios, con la extensión[7] y la densificación de los barrios existentes permite concluir que –a pesar del crecimiento económico y la reducción relativa de la pobreza en los últimos años– entre 2001 y 2015 el crecimiento de los API no muestra diferencias significativas con la década de 1990. Más bien, la tendencia ha sido la continuidad del ritmo de crecimiento o la persistencia de estas forma de urbanización.

Como se mencionó antes, los partidos de Ensenada y Berisso representan tradicionalmente las zonas de mayor desarrollo del hábitat popular en la región. Según datos del RPPVAP (2015), los API de estos partidos triplican el porcentaje de superficie urbana (18 y 16% respectivamente) y duplican la cantidad de hogares (21 y 15%) que estas formas de urbanización representan con respecto a La Plata (8,5% de los hogares y 6% de la superficie urbana). Sin embargo, al realizar el análisis intertemporal propuesto en el cuadro 1, se corrobora que en los últimos 15 años existe un significativo desaceleramiento en la formación de nuevos API en el partido de Ensenada, en contraposición a la tendencia observada en La Plata y Berisso.

[7] Cabe aclarar que metodológicamente la medición de la superficie que realiza el RPPVAP para cada barrio corresponde al año 2015 (momento en el que se realizó el relevamiento). Es decir, que si la fecha de origen de un barrio corresponde a la década de 1990, la superficie y la densidad fue calculada al 2015. Por este motivo, al considerar la progresividad de la dinámica de urbanización, puede inferirse que la extensión y la densidad de dicho barrio en la década de 1990 era considerablemente menor.

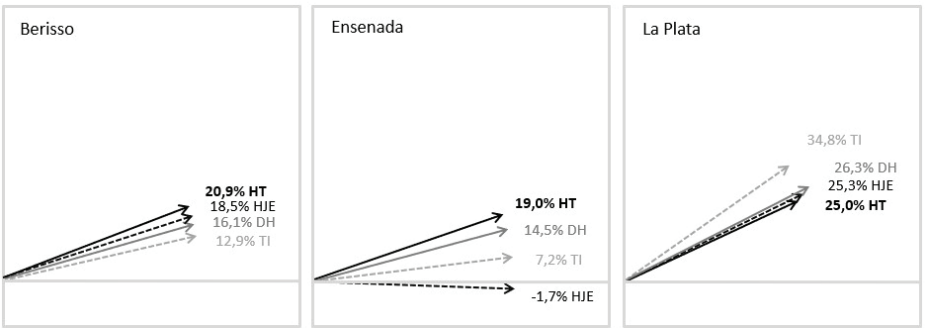
Cuadro 1. API según período de origen y cantidad de barrio por tipo, hectáreas, hogares y densidad (hogares/ha.). Gran La Plata, 2015

Período	Tipo	La Plata				Berisso				Ensenada				Total GLP			
		Casos	Sup.	Hog.	Dens.	Casos	Sup.	Hog.	Dens.	Casos	Sup.	Hog.	Dens.	Casos	Sup.	Hog.	Dens.
Década del ochenta o anterior	Villas	7	20,1	655	32,6	4	12,1	345	28,5	2	36,6	489	13,4	13	68,8	1489	21,6
	Asent.	9	65,5	1453	22,2	1	22,6	870	38,5	3	18,8	534	28,4	13	106,9	2857	26,7
	Total	16	85,6	2108	24,6	5	34,7	1215	35,0	6	55,4	1023	18,5	27	175,7	4346	24,7
1991-2000	Villas	11	43,5	1082	24,9	1	0,5	40	80,0	4	19,3	504	26,1	16	63,3	1626	25,7
	Asent.	37	374,0	8086	21,6	4	68,3	1309	19,2	4	85,0	978	11,5	45	527,3	10373	19,7
	Total	48	417,5	9168	22,0	5	68,8	1349	19,6	8	104,3	1482	14,2	61	590,6	11999	20,3
2001-2010	Villas	10	77,1	1119	14,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10	77,1	1119	14,5
	Asent.	36	319,6	6036	18,9	5	153,0	2972	19,4	2	10,9	155	14,2	43	483,5	9163	19,0
	Total	46	396,7	7155	18,0	5	153,0	2972	19,4	2	10,9	155	14,2	53	560,6	10282	18,3
2011-2015	Villas	3	8,7	89	10,2	0	0,0	0	0,0	1	2,0	20	10,0	4	10,7	109	10,2
	Asent.	14	65,5	864	13,2	2	34,8	418	12,0	0	0,0	0	0,0	16	100,3	1282	12,8
	Total	17	74,2	953	12,8	2	34,8	418	12,0	1	2,0	20	10,0	20	111,0	1391	12,5
TOTAL	Villas	31	149,4	2945	19,7	5	12,6	385	30,6	7	57,9	1013	17,5	43	219,9	4343	19,7
	Asent.	96	824,6	16439	19,9	12	278,7	5569	20,0	9	114,7	1667	14,5	117	1218,0	23675	19,4
	Total	**127**	**974,0**	**19384**	**19,9**	**17**	**291,3**	**5954**	**20,4**	**17**	**172,6**	**2680**	**15,5**	**161**	**1438,0**	**28018**	**19,5**

Fuente: elaboración propia sobre la base del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP, 2015), Subsecretaría Social de Tierra, Urbanismo y Viviendas del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

Nota: solo se registraron las API originadas hasta septiembre de 2015. Debe considerarse que en los meses de octubre, noviembre y diciembre ocurrieron varias tomas de tierras en diversas localidades del partido de La Plata, como Abasto, El Peligro, Melchor Romero, San Carlos y Villa Elvira.

Figura 2. Crecimiento demográfico según hogares totales versus hogares con déficit habitacional, con tenencia irregular y con jefe extranjero. Gran La Plata, 2001-2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, CNHPV-INDEC. 2001-2010.

Nota: HT = crecimiento de los hogares totales, HJE = crecimiento de hogares con jefe de hogar nacido en el extranjero, DH = crecimiento de los hogares con déficit habitacional cualitativo y cuantitativo según metodología clásica (Arriaga, 2003), TI = crecimiento de los hogares con tenencia irregular en función del agrupamiento de las categorías hogares "propietarios de la vivienda y no del terreno", "ocupante por préstamo" u "otra situación" (no se incluye "ocupantes por trabajo").

Al cambiar la fuente de información (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, INDEC, 2001-2010) y considerar la evolución intercensal que presenta el régimen de tenencia, se observa que en el partido de La Plata aumentó el porcentaje de hogares con tenencia irregular del terreno,[8] mientras que dicho porcentaje se redujo en los municipios de Berisso y Ensenada (ver figura 2).

A partir de las tendencias observadas es posible identificar tres escenarios diferentes para cada uno de los partidos que conforman el aglomerado del GLP. En Ensenada ambas fuentes revelaron una desaceleración del crecimiento de los API. Mientras que en La Plata la tendencia es inversa, no se redujo la tasa de formación de nuevos barrios (RPPVAP, 2015), más bien se mantuvo estable, y el censo mostró que los hogares con tenencia irregular del terreno tuvieron un

[8] La categoría de hogares con tenencia irregular surge de la sumatoria de las siguientes categorías del régimen de tenencia: "propietario solo de la vivienda y no del terreno", "ocupante por préstamo" y "otra situación". Es necesario aclarar que esta pregunta del formulario censal tiene un subregistro, dada la complejidad de la problemática.

crecimiento mayor al del conjunto de los hogares del distrito (CNPHV-INDEC, 2001-2010).

Por último, al comparar ambas fuentes, el municipio de Berisso expuso una tendencia en apariencia contradictoria: la tasa de formación de nuevos barrios se mantuvo estable, mientras que el porcentaje de hogares con tenencia irregular del terreno creció por debajo del conjunto de los hogares del municipio (ver cuadro 1 y figura 2). Como se verá en el apartado subsiguiente, esto último podría deberse a que la cobertura de la construcción de viviendas sociales a través de la política habitacional y la extensión de las políticas de regularización dominial habrían generado un suerte de "balance" positivo respecto a los hogares que resolvieron el acceso a la tierra a través de las formación de nuevos API.

Cambios en las condiciones urbano-ambientales de los emplazamientos

Otra de las conclusiones acerca de la transformación de la geografía de los API en las últimas tres décadas es el evidente agravamiento en relación con las condiciones urbano-ambientales de su emplazamiento. Mientras que hasta el año 1990 solo el 45% de la superficie de las tomas de tierra se desarrollaron en espacios con algún tipo de problemática urbano-ambiental,[9] las restricciones en las condiciones del emplazamiento se fueron agravando hasta representar luego del año 2000 más del 80% de dicho guarismo (cuadro 2). Los avances sobre áreas inundables o suelo degradado son las principales variantes de este proceso.

[9] El cálculo de la superficie se basó en el perímetro total del conjunto de los barrios que tienen algún tipo de restricción ambiental y no en función del área que en sentido estricto es afectada por un determinado tipo de restricción ambiental. No obstante, dado que el criterio metodológico se mantiene constante independientemente de la fecha de origen del barrio, el indicador presentado tiene (a pesar de no ser preciso) validez comparativa.

Cuadro 2. API según período y tipo de problemática urbano-ambiental. Gran La Plata, 2015

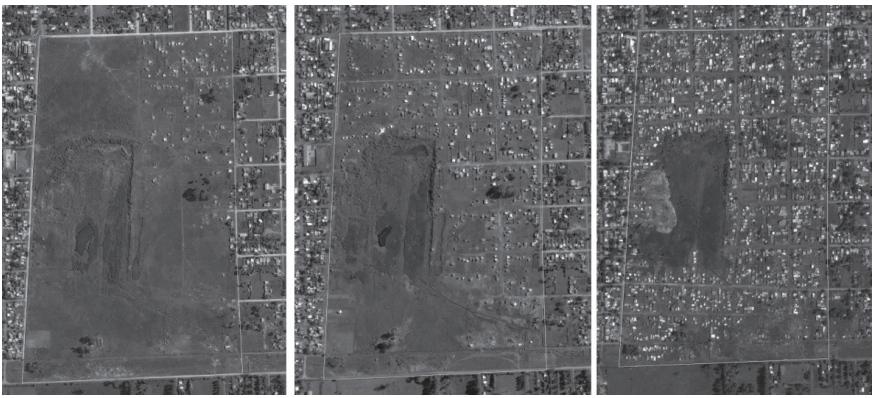
Problemática urbano-ambiental predominante según período	S/ Suelo degradado		Inundable		S/ terraplén ferroviario		Otros		Total con problemáticas		Total con problemáticas (en porcentaje)	
	Casos	Sup.	Casos	Sup.	Casos	Sup.	Casos	Sup.	Casos	Sup.	Casos	Sup.
Década del ochenta o anterior	0	0,0	6,0	47,5	7	27,6	1	3,8	14	78,9	53,8	44,9
1991-2000	4	17,0	19,0	242,9	4	13,2	3	67,1	30	340,2	49,2	57,6
2001-2010	7	158,3	22,0	252,8	3	26,5	3	21,3	35	458,9	66,0	81,9
2011-2015	4	21,1	5,0	45,4	2	4,6	2	22,2	13	93,3	65,0	84,1
Total	**15**	**196,4**	**52,0**	**588,6**	**16**	**71,9**	**9**	**114,4**	**92**	**971,3**	**57,5**	**67,5**

Fuente: elaboración propia sobre la base del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP, 2015), Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

La *ocupación de áreas inundables* refiere tanto a barrios ubicados a la vera de los arroyos, principalmente en las cuencas de El Gato, el Maldonado y el Regimiento; como a aquellos barrios lindantes o ubicados debajo de la cota mínima,[10] asociados al dominio del bañado o el humedal que marca el alcance de la influencia estuárico-marina de gran parte de la superficie de los partidos de Berisso y Ensenada. Si bien hay distintos antecedentes de API que se originaron en las décadas de 1980 y 1990 en zonas inundables, como por ejemplo en la cuenca baja y media del arroyo El Gato (barrios El Gato, La Isla, San Luis y Toba en las localidades de Tolosa, Ringuelet o San Carlos), en los últimos 15 años creció la ocupación de tierra sobre la cuenca alta del arroyo El Gato (Los Pinos o Las Rosas), como así también en la cuenca del arroyo Maldonado (Villa Montoro, La Esperanza o La Favela en las localidades de Villa Elvira y Altos de San Lorenzo) y sobre el bañado del partido de Berisso (como por ejemplo, el área de desborde de Villa Nueva, Villa Roca, Villa Arguello o el barrio Néstor Kirchner en El Carmen). Las inundaciones del 2 de abril de 2013 mostraron de modo trágico las consecuencias de la urbanización en las planicies naturales inundación. Cabe mencionar que en la actualidad este acontecimiento dio lugar a una serie de intervenciones públicas muy limitadas con relación a los API, que se circunscriben exclusivamente a políticas de relocalización de las viviendas, que emplazadas en los márgenes de los arroyos, entorpecen el desarrollo de las obras hidráulicas de canalización y saneamiento.

[10] La Ley 6254 del año 1960 prohíbe los fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbanas o barrio parque por debajo de la cota + 3,75 I.G.M.

Figura 3. Barrio Bibiloni en la localidad de Villa Elvira, partido de La Plata (2004-2007-2016)



Fuente: Google Earth.

En relación con los *barrios localizados en suelos degradados,*[11] hasta inicios de la década del 2000 eran fenómenos puntuales en las localidades de Tolosa y Ringuelet (barrios Nini, La Unión y La Laguna). Sin embargo, en los últimos 15 años la problemática alcanzó a 11 nuevos barrios, que según los datos del RPPVAP representa una superficie de 180 hectáreas. El caso más emblemático es el barrio Bibiloni en Villa Elvira, que se originó en diferentes etapas de expansión entre los años 2004 y 2010, y constituye el asentamiento más grande de la ciudad, que ocupa un área de casi 60 hectáreas en una ex cantera, donde habitan más de mil hogares.

Otra de las configuraciones territoriales que se destaca es la *ocupación de terrenos o espacios de circulación ferroviaria*. La desactivación de los diferentes ramales fue un proceso discontinuo que comenzó en el año 1977 y finalizó a principios de la década de 1990. Como sucedió en otras partes del país, el abandono de la infraestructura ferroviaria generó condiciones de acceso a tierra de carácter estratégico, ya sea en términos de su ubicación, o bien porque su naturaleza dominial suponía mayores niveles de seguridad en la tenencia por parte de la población residente. Este patrón explica la urbanización de más de 70 hectáreas, que incluyen desde la ocupación de áreas centrales en las décadas

[11] Se hace referencia a zonas que han sido objeto de actividades extractivas, dando lugar a cavas o suelos decapitados, que originan bajos o lagunas artificiales, y afectan las napas y el escurrimiento de las aguas.

de 1980 y 1990, hasta los más alejados terraplenes ferroviarios, cercanos al cinturón hortícola, a mediados de la década del 2000. Pero el violento desalojo de 50 familias instaladas en el predio de la empresa estatal Ferrobaires, en la localidad de Gorina, en el año 2010, demostró que las tierras de dominio del Estado tampoco son garantía de seguridad en la tenencia de la tierra para los sectores populares.[12]

Por otra parte, a diferencia de las tomas de tierra ocurridas en las décadas de 1980 y 1990 que se dieron en espacios urbanos intersticiales, en zonas más consolidadas y cercanas al casco fundacional, como por ejemplo en las localidades de Los Hornos, Tolosa, Ringuelet, o en los bordes del casco urbano, próximas a las vías de circunvalación o la avenida 122, una parte importante de los barrios que se originaron en los últimos 15 años se ubican en las periferias lindantes al *cinturón periurbano*. La composición social de las nuevas tomas de tierra es más heterogénea y en muchos casos fuertemente asociadas a trabajadores vinculados con la producción hortícola y florícola de la región, en las localidades de Arturo Seguí, Melchor Romero, Ángel Etcheverry y Lisandro Olmos, que conforman el principal núcleo del periurbano platense. También se revelan algunas particularidades, tales como la formación de un barrio frente a la cárcel de Olmos, donde la población responde en su gran mayoría a familiares de personas privadas de su libertad.

Asimismo, el cuadro 2 evidencia que el RPPVAP identificó otro tipo de problemáticas urbano-ambientales sumamente complejas al momento de avanzar en políticas de regularización urbano dominial, como por ejemplo: barrios asentados en áreas expuestas a contaminación industrial, en reserva de electroductos de alta tensión, o bien en áreas de dominio público cuyo destino es el desarrollo de obras o infraestructuras viales. A modo de ejemplo, puede citarse la continuidad de la traza de la Ruta Provincial 6 (Avenida 90), la extensión proyectada de la Autopista Buenos Aires-La Plata, por encima del bañado Maldonado hasta 122 y 611, y el acceso al Puerto La Plata. Ambos proyectos entran en conflicto con un sinnúmero de barrios y suponen una tensión entre relocalizar o consolidar una política de radicación con mejoramiento habitacional.

[12] Ver: Horacio Cechi, "Pertenecer tiene sus privilegios", *Página/12*, 4/9/2009. https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-131166-2009-09-04.html

Los API, la política urbana local y la mercantilización del espacio urbano

En los apartados anteriores vimos que los asentamientos populares informales son una forma de acceso a la tierra que comienza a difundirse a comienzos de la década de 1980, a partir del quiebre social que implicó la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, y los cambios en el régimen urbanístico en la provincia de Buenos Aires. En el GLP estas formas de urbanización cobraron en el inicio mayor relieve en Berisso y Ensenada, donde los asalariados del sector fabril y la presencia de los sectores populares fueron históricamente más significativos. Sin embargo, a partir de la década de 1990, el partido de La Plata ganó participación en la explicación del crecimiento de la informalidad urbana en el conjunto del aglomerado, tendencia que se mantuvo hasta la actualidad. Se mostró también que conforme el proceso de urbanización popular avanzaba, se deterioraron las condiciones de emplazamiento de los API en términos urbanos y ambientales. Cabe indagar entonces qué factores explican el crecimiento y los cambios en la geografía de los API al interior del GLP.

Una respuesta que suele circular en los medios de comunicación tiende a ligar el flujo inmigratorio con estas dinámicas de urbanización. No obstante, la información censal pone de manifiesto que la dimensión migratoria no alcanza para explicar el aumento de la irregularidad en la tenencia de la tierra y su dinámica espacial. Como se observó en la figura 1, en el partido de La Plata la tendencia de crecimiento de los hogares con tenencia irregular fue más intensa que el crecimiento de los hogares con jefe extranjero (34,8% vs. 25,3%), y en Berisso el crecimiento de hogares con tenencia irregular fue menor que los hogares con jefe nacido en el extranjero (12,9% vs. 18,5%).[13] Esta constatación exige formular otros interrogantes e introducir otros factores explicativos para comprender el crecimiento y los cambios en la distribución espacial de los API. Como por ejemplo: ¿Qué incidencia tuvo la dinámica macroeconómica en las últimas décadas en la marcha del proceso de urbanización en nuestro país? ¿Qué particularidades adquirieron dichas transformaciones al interior del GLP, en función de las características heredadas a nivel de la estructura urbana? ¿Hasta qué punto la dinámica del mercado inmobiliario fue homogénea territorialmente? ¿Qué matices introdujeron las políticas urbanas locales en los municipios de la región?

[13] A diferencia de Ensenada, en los partidos de La Plata y Berisso es posible inferior un saldo inmigratorio positivo, en cuanto los hogares con jefe extranjero crecieron en términos absolutos (CNPHV-INDEC, 2001-2010).

Durante el período neoliberal (1975-2001) la economía argentina se caracterizó por el estancamiento con fuertes oscilaciones de incremento y caída del PBI, baja inversión, deterioro del mercado de trabajo y de los salarios, con una consecuente concentración del ingreso. Asimismo, se observó una expansión del sector financiero, proceso íntimamente vinculado al endeudamiento externo. En este contexto, la reinstauración ideológica del principio liberal de responsabilidad individual en el acceso al suelo y a la vivienda (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002) fue convergente con la erosión del mundo de la producción y el empleo. La mutación en el mercado de trabajo introdujo profundos cambios en la situación social y en las condiciones de acceso al hábitat. Este fenómeno estuvo agravado, a su vez, por una reconfiguración urbana en la que convergieron y se profundizaron la segregación residencial, la privatización de los servicios urbanos y los retrocesos en las funciones de planificación, junto con la adopción de políticas facilitadoras de la acción de mercado y respuestas públicas focalizadas frente al déficit habitacional.

Luego de la crisis de 2001/2002 se configuró una nueva relación entre ciudad y macroeconomía. El establecimiento de un "dólar alto" creó las condiciones para una recuperación de los sectores productivos orientados al mercado interno y una mejora de competitividad para los sectores exportadores. La construcción fue uno de los sectores que más creció en este período, y su dinamismo fue clave por su impacto en la ampliación de la producción, el empleo y el mercado interno. El derecho a la vivienda volvió a ser un eje de discurso político y el tándem construcción-obra pública se transformó en un tema central en la agenda pública a partir del año 2003. En paralelo, una parte de la riqueza vinculada al crecimiento del producto y de los precios internacionales de *commodities* exportables fue absorbida por el mercado inmobiliario, en cuanto los inmuebles operan como una inversión segura y dolarizada, que se caracterizó por eludir la inestabilidad de la economía doméstica a largo plazo y las tasas de interés negativas frente a la inflación en el corto plazo. De este modo, la tierra y el suelo urbano creado intensificaron su función como activo financiero y evidenciaron un aumento sostenido de los precios en las principales ciudades del país, muy por encima de la dinámica salarial, con consecuencias en las condiciones de acceso al suelo y la vivienda para los sectores populares y medios (Del Río, Langard y Arturi, 2014).[14]

[14] Los datos recopilados por la investigación de Pertierra Cánepa y Pantanetti (2011), ponen al descubierto que luego de la inversión en oro, la apuesta por el m² constituyó el mecanismo de refugio de valor más rentable entre 2001 y 2010. Mientras que el plazo fijo tuvo una variación

Ahora bien, para determinar qué particularidades tuvo este proceso en la región hay que considerar por un lado las características heredadas de la estructura urbana del GLP, la cual tendió a concentrar las inversiones inmobiliarias en el partido de La Plata, y por otro lado las políticas urbanas desarrolladas a nivel local. Respecto a este último punto, a partir de entrevistas realizadas a funcionarios y técnicos de los equipos municipales (en un estudio previo: Del Río, Ursino y Vértiz, 2014) fue posible reconstruir las "agendas urbanas" municipales o prioridades, proyectos y orientaciones de los recursos en materia de regularización de tierra, producción de suelo urbano, construcción de viviendas de interés social, programas de mejoramiento barrial, extensión de servicios básicos, planes o normativas de regulación del crecimiento urbano, etcétera.

Los resultados de este trabajo exploratorio evidenciaron matices importantes en la gestión urbana municipal de los tres partidos del GLP. A pesar de las restricciones de carácter estructural, vimos que el distrito de Ensenada desarrolló en los años posteriores a la crisis del 2001/2002 un repertorio diverso de acciones en materia de gestión urbana. Por un lado, se observaron políticas de regularización dominial, combinadas con instrumentos de donación de tierra por condonación de deuda y prescripción administrativa. Además, la gestión municipal contempla proyectos de expansión urbana para generar oferta de suelo urbano para sectores populares y sectores medios, junto con la consolidación de la cobertura de servicios en el área central para densificar su tejido, dadas las conocidas restricciones hidráulicas para urbanizar tierra por fuera del albardón costero.

En relación con la política de vivienda, este distrito mostró una importante "llegada" a la captación de los recursos nacionales, como el Programa Federal de Emergencia Habitacional desarrollado por cooperativas de trabajo, el Programa Federal de Construcción de Viviendas implementado a través del municipio, el Programa de Mejoramiento de Barrios puesto en funcionamiento mediante unidades ejecutoras descentralizadas a nivel municipal, y el compromiso de financiamiento por mil nuevas viviendas a partir de proyectos presentados a nivel nacional. Amén del alineamiento político del intendente municipal con el gobierno nacional desde el 2003 hasta 2015, la capacidad de gestión local también incidió en que Ensenada sea el municipio del GLP que mayor cantidad

porcentual en pesos de 164%, la variación del dólar fue del 296%, la inflación acumulada ascendió al 454%, el incremento del precio promedio del m^2 fue del 502% y el oro aumentó el 1613%. Para un análisis más detallado de la impronta del mercado inmobiliario en este período, ver Del Río, Langard y Arturi (2012).

de vivienda de interés social construyó entre 2004 y 2014 en relación con el déficit habitacional acumulado.

En paralelo, los equipos técnicos municipales avanzaron con la asistencia de la Dirección Nacional de Preinversión, en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial que permitió realizar una readecuación parcial de la normativa urbana en los años 2011 y 2012.[15] Dicho proceso no solo dio lugar a una instancia de fortalecimiento de la gestión urbana municipal, sino que además la modificación normativa entró en plena vigencia en el año 2014, luego del proceso de convalidación a nivel provincial que se desarrolló sin mayores inconvenientes.

En el caso de Berisso, los ejes de la "agenda urbana" no se evidenciaron tan claramente en el estudio exploratorio antes citado. Con respecto a políticas de generación de suelo urbano no se registró ninguna estrategia municipal explícita. Sí se identificaron procesos de regularización dominial relativamente extendidos a través de acciones comunales en materia de toma de trámites para la regularización de la tenencia de la tierra vía la Ley 24374 y la fuerte articulación de los equipos municipales con la Comisión Nacional de Tierras. La escasez de recursos o capacidades técnicas surgieron en las entrevistas como parte de los elementos que obstaculizan este tipo de políticas en el marco de la gestión municipal.

Con relación a las políticas de viviendas, este distrito tuvo cierta diversificación de acciones (Programa Federal de Construcción de Viviendas implementado a través del municipio y en otros casos a través de la modalidad Tierra y Proyecto Urbano del Instituto de la Vivienda, Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa de Materiales del Ministerio de Desarrollo provincial), aunque varias intervenciones habitacionales quedaron inconclusas debido a los problemas derivados de la redeterminación de costos de la obra pública y la presión de las empresas constructoras por renegociar los contratos.

Si bien en el distrito de Berisso no se avanzó con la misma intensidad que en Ensenada en la formulación de un plan urbano, en los años 2011 y 2012 comenzaron a desarrollarse una serie de diálogos de carácter técnico y político

[15] El reacondicionamiento de la normativa municipal de usos del suelo se nutrió de los aportes del Programa de Completamiento y Mejoramiento de las Infraestructuras de Servicios Básicos, el Programa de Recalificación del Espacio Público y el Programa de Adecuación de la Estructura Vial del Distrito enmarcados en el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Además, se elaboró un Plan Director de Expansión Urbana del Dique sobre el eje de la autopista Buenos Aires-La Plata con vistas a generar a futuro un Polo Administrativo de carácter provincial como parte de una estrategia tendiente a absorber cierta centralidad de la región capital.

con el objetivo de actualizar la ordenanza de usos del suelo vigente a la luz de la reorganización territorial generada por las grandes inversiones y obras de infraestructura. En particular, la potencial reactivación portuaria de la mano de la nueva Terminal de Contenedores, el reacondicionamientos de la estructura vial asociada a la salida de los flujos logísticos, el proyecto del tercer Bosque Regional, las obras de ejecución del Terraplén Costero y el Plan Hidráulico que generan nuevas condiciones para el crecimiento urbano de Berisso. Distrito que, como Ensenada, tiene la mayor parte de su superficie bajo el dominio del humedal y cota de inundación.

El municipio de La Plata presenta claros contrastes frente a sus vecinos, dado que se registraron mayores restricciones para atender la problemática habitacional. Allí la agenda urbana "social" estuvo menos presente y ganó centralidad la agenda del *lobby* inmobiliario. Como observó Vértiz (2016), en la última década se produjo un amalgamiento entre retracción de capacidades técnicas, anulación de ciertos dispositivos de participación y hechos de inusitada discrecionalidad en ciertas decisiones de la gestión urbana local.

En materia de política de hábitat, las iniciativas de regularización se orientaron a barrios de vivienda social en los cuales el proceso de escrituración quedó inconcluso, o bien se propiciaron tomas de trámites a nivel individual respondiendo a la atención de las demandas, sin llegar a estructurarse lineamientos más generales ni a observarse acciones alternativas en materia de generación de suelo urbano para contrarrestar el crecimiento de la demanda de los sectores populares. El uso de la sanción de leyes de expropiación por parte de la legislatura provincial para inhibir desalojos ha sido uno de los recursos frecuentemente utilizados en este municipio para generar condiciones de seguridad en la tenencia, a pesar de la demora o el bajo nivel de concreción real de los procesos expropiatorios.

A su vez, diversos registros de campo evidencian las limitaciones de recursos y la escasa respuesta estatal frente a la expansión de los conflictos habitacionales.[16] Funcionarios de la Secretaría de Tierra y Vivienda del municipio fueron categóricos al referirse a la gestión del hábitat: "No existe ningún planeamiento a largo plazo, acá solo trabajamos la parte dominial. De todos modos, esta es la parte que menos le interesa a la gente […] a ellos les preocupa no tener luz,

[16] Según registros del Área de Coordinación de Conflictos Habitacionales de la Subsecretaría Social de Tierra, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, se produjeron en los últimos 4 años más de 29 conflictos habitacionales con intentos de desalojo o procesos de judicialización, frente a menores niveles de conflictividad en Berisso y Ensenada.

agua, ni gas. Pero nosotros poco podemos hacer con eso. [Respecto a la demanda diaria de tierra de los vecinos que se acercan al municipio] no podemos hacer absolutamente nada".[17]

Con relación a la capacidad de articulación municipal con los programas habitacionales nacionales, el partido de La Plata tuvo severas dificultades para gestionar estos programas, especialmente a partir del año 2007, cuando se produce el cambio de intendente en la gestión municipal. Previo a ello, la construcción de barrios de vivienda social más importantes fueron: la reactivación de un barrio Fonavi, paralizado en 1991, y la urbanización de la villa lindante a la Autopista Buenos Aires-La Plata (barrios La Bajada, La Unión, El Mercadito y La Laguna), ambas obras realizadas a través del Plan Federal de Construcción de Viviendas. Además, se generaron otras iniciativas menores y proyectos que no lograron prosperar por diversas razones. El problema del acceso al suelo urbano a partir del Procrear también se convirtió en una cuestión de amplia trascendencia pública frente a la cual el municipio encontró severas limitaciones para conducir una respuesta de cara a las demandas de los beneficiarios del crédito (Ventura, 2015; Del Río, 2016; Vértiz, 2016).

Esta breve radiografía de las restricciones en materias de política de tierra y vivienda no puede completarse sin considerar el perfil que asumió el mercado inmobiliario platense y las modificaciones que sufrió la normativa local tendiente a flexibilizar exigencias urbanísticas. En el contexto del "*boom* inmobiliario" posterior a las crisis del 2001/2002, el GLP experimentó importantes cambios en el paisaje constructivo. No obstante, al interior del sexto aglomerado urbano del país, la dinámica inmobiliaria tendió concentrarse en la ciudad de La Plata.[18] Esta diferenciación distrital no solo respondió al peso histórico y al perfil socioeconómico del mercado inmobiliario platense respecto a sus vecinos, sino también (como lo evidenciaron otros estudios: Losano, 2011; Barakdjian y Losano, 2012; Del Río y Relli, 2013; Vértiz, 2016) al modelo de desarrollo urbano que surgió del *lobby* empresarial o la alianza entre promotores inmobiliarios y la administración municipal local.

La condensación de este proceso se manifestó cabalmente en la reforma del Código de Ordenamiento Urbano (COU) en el año 2010, cuando la gestión municipal que asumió en 2007 decidió disolver el Consejo de Ordenamiento

[17] "Sin política de vivienda, Bruera sólo tramita regularizaciones". Revista *La Pulseada,* La Plata, 3/7/2015.

[18] De hecho, el municipio de La Plata fue el distrito provincial que más superficie permisada otorgó entre 2003 y 2008 en toda la Región Metropolitana de Buenos Aires (Baer, 2011).

Urbano y Territorial, el cual constituía un obstáculo para transformar la normativa. En paralelo, promovió una reforma con procedimientos poco transparentes, sin discusión pública y sobre la base de redes de influencia de actores exclusivamente sectoriales. El resultado fue evidente: por un lado, el aumento de la discrecionalidad urbanística municipal observada por el propio Estado provincial en la instancia de convalidación de la ordenanza local; por otro lado, las concesiones al sector inmobiliario-constructor. Se destacan el aumento del área destinada a soportar mayores intensidades constructivas, la permeabilidad del área rural vía el incremento del área urbana, la anulación de la restricción para los clubes de campo y la alteración de los criterios de subdivisión a efectos de generar nuevas condiciones de oportunidad (proyectos especiales o particulares), la eliminación de regulaciones preexistentes para realizar emprendimientos en áreas periféricas bajo la figura de la Propiedad Horizontal, la retracción en la medidas de preservación del patrimonio arquitectónico-cultural, entre otras.

Pero los cambios en la normativa urbana no se traducen de manera automática en cambios de rentas del suelo. Morales Schechinger (2007) nos recuerda que dadas las particularidades que adquieren los mercados de suelo urbano, no cualquier instrumento regulatorio que flexibilice o incentive la oferta y/o la demanda del suelo se traduce en una reducción de los precios. Por el contrario, en muchos casos inducen cambios de renta y aumentos de los precios con pérdida de calidad urbana. Desde este punto de vista, los cambios que introdujo la reforma del COU en el partido de La Plata se orientaron hacia una liberalización del perímetro urbano y una reducción de las exigencias urbanísticas a los sectores inmobiliarios, configurando un escenario que contribuyó al alza de los precios del suelo urbano, retroalimentó procesos especulativos, y tendió a maximizar rentas en detrimento de mejorar las condiciones sociales de acceso a la ciudad.

En otras palabras, no se verificó el anuncio del sector inmobiliario platense que sostenía que tras la expansión de la oferta se reduciría el precio de la tierra y la vivienda. Por el contrario, en La Plata el precio promedio del suelo urbano en parcelas menores de 500 m^2 fue de 92 US$/$m^2$ en 2001 y ascendió a 269 US$/$m^2$ en 2013, acumulando un crecimiento relativo para el período del 192% y una tasa de crecimiento anual promedio del 17,4% (Proyecto H636-SCyT-UNLP). Mientras que los departamentos a estrenar pasaron de un precio promedio de 812 US$/$m^2$ en 2005 a 1300 US$/$m^2$ en 2010 y a 1950 US$/$m^2$ en 2013, acumulando un incremento del 140% en 8 años y un crecimiento interanual promedio del 17,5% (IERIC). En paralelo, el ingreso promedio familiar total para el Gran La Plata con base en la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC)

registró entre 2001 y 2010 un incremento medido en dólares del 15,6% y un crecimiento interanual promedio de 1,7% (Del Río, Langard y Relli, 2014).

La combinación de estos registros aporta para comprender por qué en el distrito de La Plata el déficit habitacional aumentó tanto en términos absolutos como relativos, e incluso se aceleró por encima del crecimiento del conjunto de los hogares, en contraste con lo observado en Ensenada y Berisso (figura 1). Las diferencias que mostraron estos distritos en términos de capacidades de gestión, articulación con los otros niveles de gobierno o condiciones que incidieron en la captación de los recursos de la obra pública nacional (especialmente en materia de construcción de viviendas) fueron claves. Pero también incidió la menor intensidad que en los partidos de Ensenada y Berisso tuvo el alcance del mercado inmobiliario en contraposición con la valorización inmobiliaria que se observó en el distrito La Plata. La cual no solo estuvo vinculada a la intensificación de la construcción en altura, la expansión de las urbanizaciones cerradas, el crecimiento de loteos periféricos que habilitó en nuevo COU, sino también por el lado de la demanda a la colocación de inversiones en inmuebles de carácter especulativo y como reserva de valor.

Reflexiones finales

Una recorrida por titulares de los periódicos locales y sus foros de lectores permite reconstruir un conjunto de relatos que intentan explicar la persistencia de los asentamientos populares informales como una forma de crecimiento urbano que preocupa a la comunidad local. El problema es adjudicado centralmente a "gente que no labura[19] y se mal acostumbra a vivir de dádivas", "aluviones de inmigrantes limítrofes", "personas que son traídas en micros desde el conurbano", "punteros con información calificada que manejan clientelas", "mafias de delincuentes que lucran con la desesperación de la gente", y otros testimonios irreproducibles. Aunque los loteos "piratas" y los agentes especializados en comercializar tierra a través de circuitos informales constituyen una realidad, es innegable que la necesidad habitacional de los sectores populares y las restricciones en las condiciones de acceso a la tierra y a la vivienda continúan siendo el marco explicativo general de la problemática aquí analizada.

[19] "Laburar" en el lenguaje coloquial es sinónimo de trabajar. Proviene de una adaptación del término italiano lavoro.

En este sentido, las páginas precedentes aportaron algunas claves de análisis que pusieron de manifiesto los elementos estructurales para comprender por qué los API son constitutivos del proceso de urbanización latinoamericano y una expresión de su carácter excluyente. Si bien la heterogeneidad de las formas de producción del espacio habitable pertenece a la historia urbana del continente, fue necesario reconocer los factores que explicaron la temporalidad de las últimas décadas en el caso argentino y platense. El proceso de reestructuración económica de la década de 1970 permitió dar cuenta del deterioro de la capacidad de los asalariados para acceder al mercado formal de tierra, y los cambios en la regulación urbanística también aportaron a la compresión del fin del ciclo de los loteos populares. A su vez, coincidente con las profundización del proyecto neoliberal, fue en la década de 1990 cuando en el GLP la problemática de las tomas de tierra aceleró su crecimiento. A pesar de la reducción de la pobreza en la etapa posterior al año 2003, las tomas de tierra no mostraron cambios significativos, y su ritmo de crecimiento persiste hasta la actualidad.

Esta persistencia se vio acompañada por cambios en la geografía de los API al interior del aglomerado. Por un lado, se observó un proceso de periferización en términos de las condiciones urbanas y ambientales. La mayor presión del mercado sobre tierras periféricas otrora desvalorizadas y la creciente escasez de tierra intersticial son elementos sustantivos que explican la tendencia al deterioro de los emplazamiento de los API. Por el otro, se expuso que dentro de los distritos que componen el GLP, el crecimiento de los API tendió a concentrarse cada vez más en La Plata en relación con Berisso y Ensenada, alterándose el patrón histórico de división del espacio urbano en el aglomerado. A su vez, sostuvimos que la dinámica diferencial que mostró el partido de La Plata se explica por dos dimensiones ausentes en la construcción del sentido común mediático: la orientación global (neoliberal) que adquirió la política urbana local y la intensificación de la mercantilización del espacio urbano. En el caso platense, la valorización inmobiliaria generada por las condiciones macroeconómicas de los últimos años fue acompañada por una política tendiente a flexibilizar las regulaciones urbanísticas y desatender la demanda habitacional de los sectores más postergados.

Los efectos de riqueza que generó el crecimiento económico del período posconvertibilidad no fue procesado de modo neutro por el mercado de suelo urbano del GLP, ya que existieron dinámicas macroeconómicas que reconfiguraron la composición de la demanda con su respectiva disposición de pago. Por último, se constataron dinámicas territoriales específicas, que junto con la inercia de la estructura urbana, condicionaron el universo de la oferta y de la

demanda de este mercado, es decir, jerarquizaron diferencialmente el territorio, amplificando los procesos especulativos en algunos lugares o reduciendo las expectativas en otros.

Bibliografía

Abramo, Pedro (2009). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana.* Quito: olacchi.

Baer, Luis (2011). "El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto Metropolitano". Tesis de Doctorado, ffyl-uba.

Barakdjian, Gustavo y Losano, Gabriel (2012). "Mercado Inmobiliario y Código de Ordenamiento Urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina". *Mundo Urbano*, nº 39. Disponible en http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2012/72-numero-39

Clichevsky, Nora (1975). *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)*. Buenos Aires: ceur-itdt.

Connolly, Priscilla (2012). "La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005". En Salazar, Clara (coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina.* México: El Colegio de México.

Cravino, María Cristina; Fernández Wagner, Raúl y Varela, Omar (2002). "Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90". Mimeo. Buenos Aires: ico-ungs.

Chena, Pablo (2010). "La heterogeneidad estructuralista desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina". *Comercio Exterior*, vol. 60, nº 2, pp. 99-115.

Del Río, Juan Pablo (2016). "Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires". *Estudios Socioterritoriales*, vol. 19, uncpba, Tandil.

Del Río, Juan Pablo y Relli, Mariana (2013). "Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata". IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas, Mendoza, 23 al 26 de octubre.

Del Río, Juan Pablo; Langard, Federico y Arturi, Diego (2014). "La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista". *Realidad Económica*, nº 283, pp. 77-111.

Del Río, Juan Pablo; Vértiz, Francisco y Ursino, Sandra (2014). "La acción pública en el espacio urbano, aproximación a una agenda urbana comparada". Actas del Congreso UPE 11 Urbana Planning and Environment Association. La Plata: FAU-UNLP.

Del Río, Juan Pablo; Langard, Federico y Relli, Mariana (2014). "Mercado inmobiliario y acceso a la ciudad ¿por qué no bajan los precios como anunció el sector inmobiliario-constructor platense?". Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina, UNCPBA, Tandil, 7 al 9 de mayo.

Di Filippo, Armando y Jadue, Santiago (1976). "La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones". *El Trimestre Económico*, vol. 43, vol. 169, nº 1, pp. 167-214.

Furtado, Celso (1963). "Capital Formation and Economic Development". En Agarwala, Amar y Singh, Sampat (eds.). *The Economics of Underdevelopment*. Nueva York: Oxford University Press.

Garnier, Alain (1994). *El cuadrado roto: sueños y realidades de La Plata*. La Plata: Municipalidad de la Plata.

Jaramillo, Samuel (1981). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Los Andes.

—— (2008). "Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en la ciudades de América Latina". *Territorios*, nº18-19, enero-diciembre, pp. 11-53.

—— (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes-CEDE.

—— (2012). "Urbanización informal: Diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas actuales". En Salazar, Clara (coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina.* México: El Colegio de México.

Morales Schechinger, Carlos (2007). "Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano". Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo, LILP, Bogotá.

Pertierra Cánepa, Francisco María y Pantanetti, Mariano (2011). "El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino". *Documento de trabajo*, nº 451. Área Finanzas y Negocios, Universidad de CEMA, Buenos Aires.

Pinto, Aníbal (1976). "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina". En *Inflación: raíces estructurales*, pp. 104-140. México: Fondo de Cultura Económica.

Pírez, Pedro (2014). "Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas". *América Latina en Movimiento*, nº 267. Dossier La cuestión urbana hoy.

—— (2016). "Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina". *Territorios* n° 34, Universidad del Rosario, Bogotá.

Pradilla, Emilio (comp.) (1982). *Ensayo sobre el problema de la vivienda en América Latina.* México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

Schteingart, Martha (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México.* México: El Colegio de México.

Smolka, Martín (1981). "Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para la conceptualización del problema". *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, México.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1981). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo.* México: Siglo XXI.

Vallejo, Gustavo (2015). *Proyecto urbano y sectores populares en la génesis de La Plata.* Rosario: Protohistoria Ediciones.

Ventura, Violeta (2015). "La implementación del Pro.Cre.Ar en La Plata: El caso de la ordenanza 11094/13". Tesis de grado de Licenciada en Sociología, FAHCE-UNLP.

Vértiz, Francisco (2016). "Intervención estatal en la producción de la ciudad. Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014)". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FAHCE-UNLP.

Yujnosvky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Fuentes

Diario *Página/12,* Horacio Cecchi: "Pertenecer tiene sus privilegios", 4 de septiembre de 2009. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-131166-2009-09-04.html

Revista *La Pulseada*: "Sin política de vivienda, Bruera sólo tramita regularizaciones", 3 de julio de 2015. Disponible en http://www.lapulseada.com.ar/site/?p=9725

Capítulo 7
Villas y asentamientos del Gran Resistencia

Miguel Barreto, Evelyn Roxana Abildgaard, María Victoria Cazorla, Leandro Cerno y María Laura Puntel

Introducción

Desde las viejas crónicas y análisis de Engels sobre las condiciones de vida obrera en los inicios de la industrialización europea (Engels, 1974) hasta el comienzo del siglo XXI, las ciudades parecen haber cambiado mucho. En el sustrato de la producción del espacio urbano capitalista, la tendencia a la segregación urbana de amplios sectores de la población es una pulsión constante, en la medida que, como destaca Harvey, la urbanización moderna se encuentra imbricada con la acumulación capitalista, y por ende, con la apropiación de la plusvalía que genera el desarrollo urbano y territorial.[1] Acumulación que solo puede ser contrarrestada por la regulación e intervención del Estado bajo gobiernos que garanticen derechos sociales.[2]

El avance sostenido del neoliberalismo a nivel global desde mediados de los años setenta del siglo pasado ha hecho aflorar de nuevo la marginación

[1] "En el corazón de la urbanización característica del capitalismo radica un proceso de desplazamiento y lo que yo denomino 'acumulación por desposesión'" (Harvey, 2008: 34).

[2] Como ha ocurrido en los países centrales durante el predomino del paradigma del Bienestar.

urbana de manera progresiva, incluso en aquellos países desarrollados, donde parecía que inexorablemente iba camino a desaparecer (Wacquant, 2013). Peor lo sucedido en el mundo menos desarrollado, donde las políticas de ajuste globales acentuaron la pobreza y los procesos de urbanización informales (Davis, 2007), que según los estudios globales de la Organización de la Naciones Unidas (onu) afectaba a más de 1000 millones de habitantes a inicios del siglo xxi (unhabitat, 2003).

En América Latina y en particular en Argentina, los asentamientos urbanos informales han formado parte desde siempre del crecimiento de las ciudades, pero en las últimas décadas han vuelto a cobrar importancia. Tuvieron un avance significativo con las políticas neoliberales de finales del siglo pasado y paradójicamente fue muy leve la disminución durante la última década, en la que predominó una importante etapa de crecimiento económico, de creación de puestos de trabajos y de políticas sociales redistributivas, bajo las políticas antineoliberales que predominaron en varios países de América Latina durante este período (Araníbar y Rodríguez, 2013). Un estudio más reciente de Naciones Unidas destacó que entre 1990 y 2000, la población urbana viviendo en asentamientos precarios había aumentado de 106 a 115 millones de habitantes en América Latina y el Caribe, y que entre 2000 y 2010 disminuyó a 111 millones (unhabitat, 2012: 65).

De aquí que es importante volver a analizar el problema. El objetivo de este trabajo es realizar algunas precisiones teórico-metodológicas sobre la cuestión, para luego brindar un panorama de la problemática reciente en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (amgr), desde una perspectiva histórica y desde un encuadre teórico multidimensional e integral de abordaje del problema. Este encuadre considera que la problemática de las villas y asentamientos no se circunscribe solo a la falta de viviendas adecuadas, sino que esta carencia se encuentra en estrecha relación con factores económicos, sociales, culturales y políticos que se retroalimentan e integran una problemática multidimensional, cuya solución debe ser integral, desde un enfoque de derechos por parte del Estado, que en otros trabajos se ha denominado "Hábitat digno" (Barreto, 2010).

Las villas (originalmente villas miserias) y los asentamientos (originalmente asentamientos informales) son un fenómeno socioespacial singular del proceso de urbanización y una de las principales vías por la que muchos hogares de bajos ingresos, resuelven precariamente sus necesidades habitacionales en las

ciudades argentinas.[3] La resolución precaria de la necesidad habitacional de una parte importante de la población obedece a dos razones: a no poder acceder a una vivienda adecuada a través del mercado formal (vía alquiler o compra) por carecer de ingresos suficientes, o a no poder acceder a una vivienda adecuada a través de la ayuda estatal, por ser esta insuficiente frente la magnitud de la necesidad habitacional.

Es cierto que el Estado argentino aportó entre 2003 y 2015, en el marco de la Política Federal de Vivienda, una producción habitacional récord que alcanzó las 900.351 soluciones habitacionales terminadas (SSDUV), a las que podría agregarse 160.000 soluciones más, provistas por el programa de créditos blandos Procrear, implementado a partir del 2011 y hasta junio de 2015. Sin embargo, el déficit habitacional en Argentina, si bien disminuyó en términos relativos del 30% al 25% de los hogares particulares entre los censos del 2001 y el 2010, se mantuvo prácticamente inalterable en torno a los 3.000.000 de hogares que habitan en viviendas precarias o padecen de hacinamiento, debido al crecimiento de la población y particularmente al crecimiento del número de hogares, los cuales se incrementaron en mayor proporción que la población por cambios de composición. Mientras que la población en viviendas particulares creció un 10% entre 2001 y 2010, la cantidad de hogares creció un 21%, pasando de un promedio de 3,6 personas por hogar en 2001 a 3,3 personas por hogar en 2010. A la vez, la imposibilidad de acceso a una vivienda adecuada por vía del mercado formal por falta de ingresos suficientes se contrasta con el dato de que casi un 20% del parque habitacional del país se encuentra desocupado. En el censo del 2010 había 2.494.618 viviendas deshabitadas, que equivalen a una de cada cinco viviendas (Barreto, 2015). La falta de ingresos suficientes y la escasa ayuda y regulación pública del mercado del suelo y la vivienda llevan finalmente a que los sectores de bajos ingresos resuelvan sus necesidades habitacionales de manera precaria a través de la ocupación informal de suelos no aptos para la urbanización y la construcción de viviendas precarias para subsistir.

[3] Es importante destacar que existen otras formas de resoluciones precarias de las necesidades habitacionales, como la de aquellos hogares que viven en inquilinatos, en conventillos, en pensiones, en edificios en desuso, hacinados en otras viviendas o directamente en el espacio o la vía pública (calles, plazas, estaciones de ómnibus, de ferrocarril o del subterráneo, etcétera).

¿De qué hablamos cuando hablamos de villas y asentamientos en Argentina?

Es importante comenzar por esta pregunta, porque si bien parece ser un problema sencillo, su estudio científico no los es, porque se trata de un objeto de estudio aun imprecisamente definido en el país. Como ya se señaló en un trabajo anterior:

> … generalmente se denominan "villas" y "asentamientos" a aquellas áreas fuertemente deficitarias, existentes dentro y en las periferias de las ciudades, que por diferentes circunstancias, fueron alguna vez ocupadas bajo formas jurídicas ilegales por hogares de bajos ingresos, con la finalidad de satisfacer sus necesidades habitacionales básicas, mediante la construcción o autoconstrucción de viviendas precarias, que, con el transcurrir del tiempo, por efectos de su forma de producción y de las situaciones de exclusión de sus habitantes, conformaron barrios pobres con formas de enclaves, por diferencias físicas, sociales o culturales, del resto de la ciudad. Las condiciones de los hogares que habitan estas áreas son una de las expresiones más críticas de la pobreza y de la marginación urbana (Barreto, 2010: 166).

En aquel trabajo, con base en autores como Benítez (2000) y Cravino (2006), se señaló que la distinción entre "villas" y "asentamientos":

> … diferencia dos tipos de estas áreas. "Villa" hace referencia a aquellas ocupaciones más antiguas, producidas de manera menos planificada y con menor organización social inicial, mediante asentamientos sucesivos de hogares individuales en situaciones de pobreza crítica, con formas de producción más espontáneas de demarcación de los terrenos, de los accesos a los mismos y de la construcción de las viviendas, que por antigüedad están hoy más densificadas y presentan intrincados sistemas internos de circulación y de diferenciación de los espacios privados y comunes, fuera de las normativas urbanísticas vigentes. En cambio, la denominación de "asentamiento", refiere a aquellas ocupaciones más recientemente ocurridas, como productos de acciones colectivas, realizadas por grupos de hogares en situaciones de pobreza crítica, en su mayoría jóvenes, a partir de algún tipo de organización social previa, y que se han asentado con construcciones muy precarias de rápida ejecución, pero con una mayor planificación, teniendo en cuenta muchas veces la situación de dominio de la parcela (para contrarrestar desalojos) y haciendo una subdivisión de terrenos más similar al resto de la ciudad, tratando de seguir en lo posible las exigencias

> de las normativas urbanas, con vistas a una futura regularización (Barreto, 2010: 167-168).

Pero más allá de esta definición conceptual, es importante destacar que en Argentina todavía no existe una definición operativa oficial consensuada sobre este fenómeno, y por lo tanto, su medición y caracterización cuantitativa es aún una cuestión no resuelta. Por un lado, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a través de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas (CNPHV) releva un conjunto amplio de indicadores relacionados con la vivienda y el hogar (INDEC, 2012), pero no dispone de una definición operativa ni de un set de indicadores para cuantificar estos tipos de barrios. Tampoco los identifica a nivel cartográfico, ya que organiza el territorio sobre la base de "segmentos" (áreas que se asigna a cada censista) definidos a partir de consideraciones operativas y de normas de regularidad y coherencia preestablecidas, que no contemplan especialmente esta cuestión. Sin embargo, en la definición de estas unidades espaciales de relevamiento, el organismo nacional acuerda antes de cada censo con sus delegaciones provinciales y estas a veces involucran en la tarea a otras reparticiones de los gobiernos provinciales y municipales, de modo que en algunos casos existen definiciones de segmentos censales que incorporan más detalladamente estos barrios y en muchos otros casos esto no ocurre, como es el caso del AMGR, donde los segmentos y radios censales no coinciden con la delimitación de las villas y asentamientos.

Por otro lado, el principal organismo público ejecutivo responsable de la política habitacional a nivel nacional, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), realiza generalmente a través de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, periódicos estudios relacionados con la evolución de la situación habitacional del país, en los que se analiza el comportamiento de los diferentes indicadores habitacionales provistos por el CNPHV (Ver SSDUV, 2011), pero, este organismo tampoco dispone de una definición operativa, ni de estudios sistemáticos sobre este tipo de asentamientos.

En 2003 esta Dirección elaboró para la Subsecretaría un "Diagnóstico de la Situación Habitacional Urbana" a partir de la información brindada por una amplia encuesta nacional que fue realizada en 2001 (Encuesta de Condiciones de Vida 2001) por el programa Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), que en uno de sus apartados analizó la calidad urbana a nivel nacional por áreas de implantación de las viviendas, en el que diferenció dos tipos de situaciones: "barrios con trazados urbanos" y "villas de emergencia y asentamientos", aunque no especificó en dicho diagnóstico los

criterios utilizados para diferenciar ambos tipos de unidades espaciales (SSDUV, 2003).

Más recientemente, y con la finalidad de perfeccionar la metodología de medición del déficit habitacional utilizado en el diagnóstico realizado con los datos del CNPHV 2001 (SSDUV, 2003), esta Subsecretaría acordó con la Universidad Nacional de Quilmes la elaboración de un nuevo método para evaluar la calidad de la situación habitacional a partir de los datos aportados por el CNPHV, que brinda un panorama más amplio de la problemática, en la medida que "se sustenta en un abordaje integral respecto del concepto de vivienda y sus funciones" (SSDUV y UNQ, 2007). Este método confeccionó "indicadores sintéticos" que comprendieron tanto a la calidad del parque habitacional, como a la calidad de ocupación de la vivienda. Dentro de la calidad del parque habitacional, consideró tanto la calidad constructiva y de conexiones a servicios de la vivienda, como la calidad del entorno, en el que se contemplaron los servicios domiciliarios y los servicios en la vía pública. Si bien este método evalúa la calidad del entorno de las viviendas, tampoco alcanza a definir, identificar y cuantificar estos tipos de asentamientos por las inconsistencias de los datos censales (Barreto y Ebel, 2013).

El registro y los estudios de villas y asentamientos se restringen entonces generalmente a abordajes locales, realizados por gobiernos municipales, provinciales o centros de investigación académicos públicos y privados. En esta escala, el panorama es muy diverso. En relación con los gobiernos locales, es imposible alcanzar a saber cómo las diferentes administraciones municipales y provinciales se ocupan de la cuestión, dado que en Argentina existen más de 2000 municipios distribuidos en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin embargo, es posible señalar algunas cuestiones comunes:

- *Criterios distintos*: Al no existir una definición operativa ni un método común para la identificación, medición y caracterización, consensuada oficialmente, cada organismo utiliza criterios propios en relación con el tema.
- *Reducción del problema a la dimensión jurídica del suelo*: Los gobiernos locales, por diferentes razones, priorizan el problema jurídico que genera la ocupación ilegal del suelo, ya sea por las presiones de los propietarios que quieren recuperar el valor de los predios ocupados, ya sea por las presiones de los ocupantes que requieren resolver (al menos precariamente) la ilegalidad de sus situaciones de residencia para evitar ser desalojados o para acceder a los servicios básicos de luz eléctrica y agua potable, ya

sea por el propio interés de los gobiernos locales para cobrar tributos, ya sea por cuestiones ideológicas, etcétera. Esto tiene varias consecuencias, una es que los casos a los que se les da prioridad son aquellos en los que el conflicto del suelo adquiere relevancia; otra es que, con la resolución transitoria del conflicto jurídico mediante otorgamientos de tenencias precarias o mediante interminables procesos de expropiación, el problema se atenúa y quedan sin resolución las otras dimensiones que lo componen, que son iguales o más graves; y la más importante de las consecuencias, a los efectos de este trabajo, es que, muchos casos, la situación jurídica del suelo no genera conflictos graves o esta se torna difusa, y por lo tanto, estos casos no adquieren relevancia y se desdibujan. Hecho que lleva finalmente a importantes subregistros del problema.[4]

- *Dificultades de disponibilidad de información pública*: En estrecha relación con lo anterior, aún no existe una regulación nacional que exija a los gobiernos locales a generar y publicar información en relación con el tema, especialmente, en lo relativo a la situación dominial del suelo. Por lo tanto, para obtener información se deben realizar complicados procesos de construcción de informaciones fragmentadas o establecer en algunos casos canales informales para la obtención de informaciones públicas no publicadas.

En el caso del AMGR la situación es complicada. El AMGR es un conglomerado urbano compuesto por cuatros municipios y su área de influencia. El más importante es Resistencia (capital de la provincia del Chaco) y los restantes son Fontana, Barranqueras y Puerto Vilelas.[5] Entre estos cuatro municipios existe un continuo urbano y se encuentran muy imbricados en sus relaciones desde el punto de vista residencial, laboral, comercial y de equipamientos y servicios, lo que hace de ellos una unidad territorial que fue reconocida jurídicamente por la Ley Nº 2406/79, que la definió como Área Metropolitana del Gran Resistencia (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014a: 64). Sin embargo, el AMGR no cuenta con un gobierno metropolitano, ni con una unidad real de coordinación de estos municipios, y cada uno de ellos ma-

[4] Con relación a los subregistros en la Región Metropolitana de Buenos Aires, ver Cravino (2008).

[5] El AMGR, a la vez, se encuentra localizado en el departamento San Fernando, al sureste de la provincia del Chaco, en cercanía al río Paraná, que es límite natural con la provincia de Corrientes, y con cuya ciudad capital, sita en la orilla opuesta, mantiene una relación funcional a través del puente General Belgrano, conformando un conglomerado urbano biprovincial.

neja una administración autónoma, con grados muy diferentes de capacidad institucional y, por lo tanto, la información generada por ellos no se encuentra coordinada ni articulada, y presenta diferentes criterios y niveles de definición.[6]

Ninguno de estos municipios cuenta con un relevamiento y seguimiento sistemático de la evolución de las villas y asentamientos de su jurisdicción, solamente identificaciones de casos puntuales referidos a asentamientos en suelos municipales sobre los que han realizado alguna intervención. Siempre fue el Estado provincial, a través de sus diferentes organismos sectoriales, el que ha intervenido en el Área Metropolitana del Gran Resistencia como unidad territorial y el que ha realizado una mayor sistematización de información, aunque en este caso, con fuerte acento en las villas y asentamientos en suelos que han pasado al dominio provincial.

Ante este panorama, conviene comenzar por precisar una definición más operativa de villas y asentamientos que contemple la multidimensionalidad e integralidad del problema de esto tipos de barrios, a efectos de explicitar luego los criterios adoptados para la medición y caracterización de la problemática.

En este sentido, el punto de partida más adecuado quizás sea lo señalado por el estudio realizado por la Organización de las Naciones Unidas antes mencionado (UNHABITAT, 2003), el cual tuvo el propósito de dimensionar a nivel mundial esta problemática.[7] Al revisar distintas definiciones utilizadas por los gobiernos nacionales y locales, este trabajo identificó los siguientes atributos comunes para caracterizar este tipo de asentamientos:

- *Falta de servicios básicos*: Algunos de los atributos más importantes son la falta de acceso a servicios de saneamiento y de fuentes de agua potable, a veces complementados por la ausencia de sistemas de recolección de residuos, de suministro de electricidad, de vías de circulación adecuadas, de alumbrado público y de drenaje de aguas pluviales.
- *Viviendas precarias e ilegales*: Otro de los atributos es que las viviendas no cumplen con los requisitos mínimos que establecen las normas de construcción de cada país y están construidas con materiales precarios no aptos a las condiciones climáticas (pisos de tierra, paredes de barro o techos de paja).

[6] Los distintos gobiernos provinciales desde el 2001 vienen llevado adelante diferentes intentos de coordinación a través de políticas de creación de microregiones primero y de Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) después, en los que el AMGR fue conformada como unidad territorial de gestión; sin embargo, aún no prosperó en la práctica una gestión coordinada de estos cuatro municipios.

[7] El contenido de esta publicación ha sido traducido por Barreto.

- *Hacinamiento y alta densidad*: Son atributos asociados a la disponibilidad de poco espacio por habitante, a la cohabitación de hogares en una misma vivienda o a un número alto de personas por habitación.
- *Condiciones de vidas insalubres y peligrosas*: Atributos que se originan por desagües abiertos, falta de vías de circulación, estructuras precarias, vertidos incontrolados de residuos, ambientes contaminados, viviendas construidas en lugares peligrosos o en terrenos no aptos (en llanuras de inundación, próximas a industrias tóxicas, a sitios de disposición de residuos o a áreas de desmoronamiento, etcétera).
- *Tenencia insegura e ilegalidad*: Otro de los atributos centrales de estos barrios es la falta de documentación formal que otorgue derecho de tenencia de las viviendas a los ocupantes, así como también el incumplimiento con los planes de uso del suelo, en muchos casos por estar emplazados en tierras reservadas para fines no residenciales o no urbanos.
- *Pobreza y exclusión social*: La pobreza, ya sea considera como bajos ingresos o como falta de capacidades, también es otro de los factores centrales de estas áreas, aunque no sea vista como una característica inherente de los barrios marginales, sino como una de las causas y también como consecuencia, porque limita el desarrollo humano y social. Por otra parte, estos barrios son áreas de exclusión social, a menudo percibidas como peligrosas por el resto de la sociedad, con altos niveles de delincuencia y otros factores de fragmentación social. En algunos casos están asociados a ciertos grupos vulnerables de población (inmigrantes recientes, desplazados internos o minorías étnicas).
- *Tamaño mínimo*: Algunas definiciones establecen una cantidad mínima de población para definir a estos barrios o asentamientos (UNHABITAT, 2003: 11).

Si bien estas son características comunes de estos barrios en muchos países, este estudio destacó que resulta difícil llegar a un acuerdo sobre una única definición operativa por las siguientes razones:

- Son demasiado complejos para ser definidos de acuerdo con un solo parámetro.
- Es un concepto relativo a cada contexto y lo que es considerado como un barrio pobre en una ciudad puede ser considerado como adecuado en otra ciudad (incluso en un mismo país).

- Las variaciones locales entre estos barrios son demasiadas amplias para definir criterios de aplicación universal.
- Estos barrios cambian rápido para establecer criterios válidos para un período razonable de tiempo (UNHABITAT, 2003: 11).

Por este motivo, este estudio, si bien reconoció la multidimensionalidad del problema, adoptó una definición restringida, limitada exclusivamente a las características físicas y legales de estos barrios, y excluyó las dimensiones sociales y culturales, más difíciles de unificar criterios similares entre los diferentes países. Esta definición identificó las siguientes características comunes:

- Acceso inadecuado al agua potable;
- Acceso inadecuado a servicios de saneamiento y otras infraestructuras;
- Mala calidad estructural de la vivienda;
- Hacinamiento;
- Tenencia insegura de la residencia (UNHABITAT, 2003: 12).

Los indicadores antes señalados pueden ser dimensionados en el caso de la Argentina a través de variables similares del CNPHYV; sin embargo, por la forma en que se construyen estos datos, solo es posible cuantificarlos de manera desagregada y no georeferenciados en cada ciudad para identificar en el espacio urbano su correlación, lo que permitiría identificar en el territorio de manera indirecta las villas y asentamientos. Al no existir esta posibilidad, la caracterización y el dimensionamiento del problema se restringe a un relevamiento directo en el terreno.

La ONG TECHO,[8] a partir de su Centro de Investigación Social creado en el 2012 con el objetivo de medir, monitorear y generar información sobre los barrios informales del país, está realizando un relevamiento de asentamientos informales basado en una encuesta realizada por voluntarios. En 2013 culminaron un estudio sobre la situación de la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Córdoba, el Gran Rosario, el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, el departamento Capital de la provincia de Misiones y parte de la provincia de Salta (Orán, Rosario de la Frontera, Gran

[8] TECHO es una ONG de base religiosa (católica) con presencia en varios países de América Latina originada en los años noventa en Chile, y que sobre la base del voluntariado, realiza acciones solidarias en asentamientos informales.

Salta y Tartagal), referido a la localización geográfica y ciertas características sociourbanas de los asentamientos informales de estas provincias y localidades. Para la realización de este estudio (que actualmente continúa en otras provincias) se creó una definición operativa y se definieron tres tipos de asentamientos informales (tabla 1).

Tabla 1. Definición operativa y tipos de asentamientos informales de la ONG TECHO

Definición operativa	Tipos
Un conjunto de un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni con acceso regular a al menos dos de los servicios básicos: red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal.	**Asentamientos:** Se caracterizan por ser barrios cuyos conjuntos de viviendas, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad formal. Estos fueron conformados a través de diversas estrategias de ocupación del suelo, presentan un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. Los terrenos se encuentran, en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas, respetando el trazado de las calles. En muchos casos se reservaron lugares para equipamiento y espacios verdes. La densidad poblacional es menor que en las villas.
	Barrios Populares Informales: Se caracterizan por ser conjuntos de viviendas que presentan diferentes grados de precariedad, que si bien tienen características muy similares a las de un asentamiento, tanto en las carencias de servicios básicos, en la situación dominial irregular en la tenencia del suelo como en la búsqueda de mantener la trama urbana de la ciudad formal, fueron barrios originados con intervención del Estado, generalmente a partir de loteos.
	Villas: Se caracterizan por ser barrios cuyos conjuntos de viviendas, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, conforman una trama urbana irregular, es decir, no son barrios amanzanados. Fueron conformadas a través de diversas estrategias de ocupación del suelo y se caracterizan por presentar deficiencias en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. No cuentan con suficiente infraestructura de ciudad, como espacios verdes o de recreación, calles en donde puedan circular automóviles, equipamiento público, paradas de colectivo, entre otros. Son barrios a las cuales se accede por medio de pasillos estrechos, y tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. Presentan una alta densidad poblacional y generalmente se encuentran localizadas cercanas a centros de producción y de consumo, y en terrenos cercanos a vías del ferrocarril y cursos de agua.

Fuente: elaboración propia sobre la base de TECHO (2013: 164-165).

En los cuatro municipios del AMGR solo existen hasta ahora registros parciales, realizados tanto por los gobiernos municipales como por el gobierno provincial, generados sobre todo a partir de la regularización de las situaciones informales de la ocupación del suelo; sin embargo, como ya se ha señalado, este único criterio de intervención conlleva riesgos de subregistros y genera información muy limitada, ya que solo se identifican las parcelas comprometidas y algunos datos generales de los hogares implicados, que resultan poco comparables y que rápidamente entran en desuso por la dinámica de las intervenciones sectoriales que se realizan en estos barrios. En el apartado siguiente se hablará más en detalle de esto.

Los criterios metodológicos adoptados

Ante esta situación y frente a la imposibilidad material de realizar un relevamiento directo de la problemática, desde una perspectiva de cierta integralidad, esta investigación decidió realizar una aproximación al problema por diferentes vías. En primer lugar, se analizó de manera desagregada los datos del censo, luego se tomó como base el registro de expropiaciones más completo y actualizado realizado por el gobierno provincial a partir de su intervención en la problemática y después se completó esta información mediante un método indirecto: la interpretación del territorio basado en fotos satelitales. Una vez identificadas todas aquellas áreas que tuvieron un origen informal y que aún permanecen con algunas de las carencias como las antes señaladas, se procedió a realizar un cálculo de densidad promedio, con el objetivo de dimensionar aproximadamente los hogares y la población afectada.

Este criterio asume que todo asentamiento informal, desde su origen mismo comienza a ser objeto de diferentes tipos de intervenciones sectoriales por parte del Estado (ver apartado siguiente), por las cuales se van resolviendo diferentes aspectos parciales de la problemática, en muchos casos de manera precaria y que por lo tanto, todos ellos presentan carencias en diferentes dimensiones y que mientras ellas no sean resultas de manera integrada hasta un umbral básico de satisfacción de necesidades, continúan siendo considerados como un hábitat precario, por más que, por ejemplo, se haya resuelto parcialmente el problema jurídico de la ocupación del suelo o de la precariedad habitacional extrema, o del saneamiento y vías accesibilidad.

Los resultados obtenidos hasta ahora son provisionales, sujetos a una segunda etapa de profundización del estudio, que contempla la caracteri-

zación de cada caso en particular, mediante análisis más detallados de los registros públicos existentes, entrevistas a técnicos de organismos públicos que disponen de conocimientos empíricos de muchos casos y registros de campo de los casos más complicados de desentrañar.

Las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Gran Resistencia (AMGR)

El AMGR es una de las áreas metropolitanas de la Argentina donde este problema adquiere mayor relevancia, tanto en lo cuantitativo (en términos proporcionales en relación con el total de la población) como cualitativos (por el grado de necesidades insatisfechas en relación con las de otras regiones del país).

En el CNPHYV del 2010, el AMGR tenía 385.726 habitantes, de los cuales el 75,4% de ellos estaban concentrados en el municipio de Resistencia, que es la capital provincial y los restantes en los otros tres municipios que la conforman. De los 109.184 hogares que habitaban el AMGR en el 2010, el 18,6% declaró en ese censo habitar una vivienda bajo régimen de tenencia informal; un 21,3% habitaba una vivienda deficitaria; 22,5% padecía de hacinamiento; el 12,7% se abastecía de agua para beber y cocinar fuera de la vivienda y el 52,7% no disponía de desagüe cloacal a red pública (tabla 2).[9]

[9] Es importante señalar que el régimen de tenencia de la vivienda se obtiene en el censo a través de una consulta y que en muchos casos los entrevistados responden formas de tenencia formal por disponer de un comprobante de tenencia precaria que otorga el estado provincial para la gestión de conexión de servicios básicos de agua potable y luz eléctrica.

Tabla 2. Principales indicadores de precariedad habitacional. Municipios del AMGR. 2010

	Población 2010		Total de hogares	Con tenencia de agua fuera de la vivienda		Sin desagüe cloacal a red pública		Con régimen de tenencia informal*		Con hacinamiento (más de 2 personas por cuarto)		En vivienda deficitaria**	
Barranqueras	54.698	14,2%	14.777	2.028	13,7%	11.592	78,4%	3.835	26,0%	3.836	25,2%	3.537	23,9%
Fontana	32.027	8,3%	8.282	1.641	19,8%	6.195	74,8%	1.595	19,3%	1.596	30,9%	2.570	31,0%
Puerto Vilelas	8.278	2,1%	2.344	464	19,8%	942	40,2%	545	23,3%	545	30,4%	658	28,1%
Resistencia	290.723	75,4%	83.781	9.771	11,7%	38.848	46,4%	14.305	17,1%	14.305	20,9%	16.463	19,7%
AMGR	385.726	100%	109.184	13.904	12,7%	57.577	52,7%	20.280	18,6%	20.281	22,5%	23.228	21,3%

(*) Incluye Propietario solo de la vivienda, Ocupante por préstamo y Otra situación.

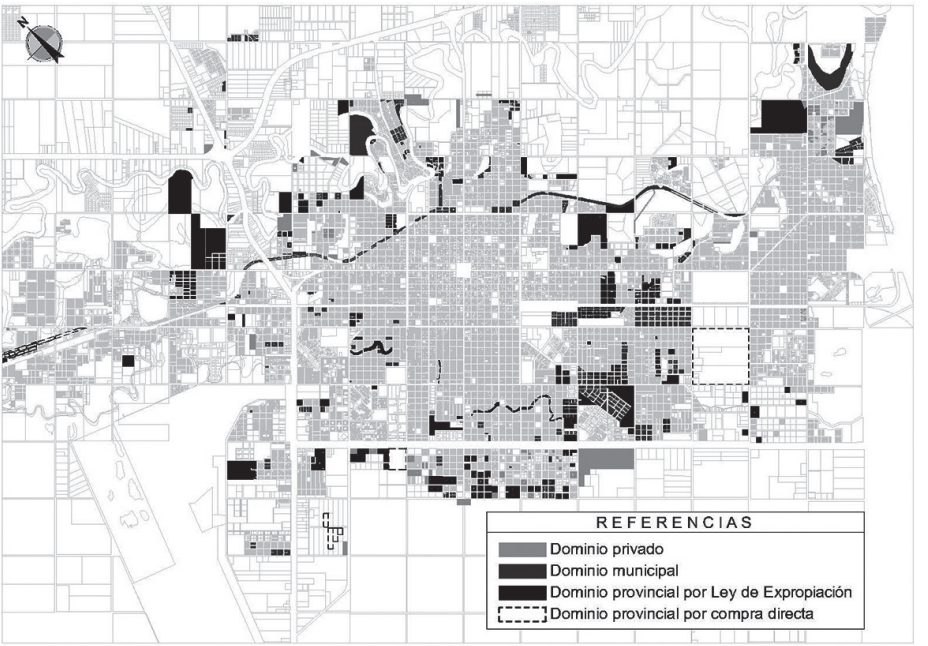
(**) Incluye Casa tipo B, Rancho, Casilla, Pieza en inquilinato, Pieza en hotel familiar o pensión, Local no construido para habitación y Vivienda móvil.

Fuente: elaboración Barreto a partir de la Base de Datos REDATAM, CNPHYV, 2010 (INDEC).

En el año 2008, al asumir un gobierno provincial de signo peronista tras doce años de gestión radical, se creó un programa provincial que fue denominado "Territorio Urbano", dependiente del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) cuyo objetivo era brindar apoyo a los gobiernos municipales para la planificación urbana y ocuparse de la problemática de los asentamientos informales de la provincia. Si bien no dispuso de muchos recursos para tal fin, al menos sistematizó la información disponible hasta entonces de todos los asentamientos de origen informal registrados a partir de presentar algún problema dominial de suelo en el AMGR, según estuvieran asentados en tierras de dominio privado, público provincial o público municipal. Esa sistematización arrojó la existencia de 180 asentamientos informales en el AMGR y se elaboró un mapa con la localización de los mismos (figura 1).[10]

[10] Un antecedente de sistematización de esta información lo realizó en el año 2002 el programa provincial FO.CO. (Fortalecimiento comunitario), en conjunto con el Plan Tierras, orientado a la regularización dominial y mejoramiento habitacional (SCI-STOYSP, 2003).

Figura 1. Barrios originados como villas y asentamientos del AMGR según dominios del suelo 2008



Fuente: elaboración Cerno con base en mapa del Programa Territorio Urbano, IPDUV, Chaco.

Sobre la base de esta identificación parcelaria y teniendo en cuenta que no se realizó un censo específico de la población residente en estos asentamientos, integrantes del equipo de investigación del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (IIDVI-FAU-UNNE), aplicaron una técnica indirecta de conteo de viviendas por medio de fotos satelitales (Barreto, Alcalá, Benítez, Depetris y Kiszka, 2012), utilizada en otros países también (Ministerio das Cidades, 2010), que relevó la existencia de 28.497 viviendas precarias en dichos asentamientos. Si se omite la problemática de los hogares allegados (que a través de este método no se puede detectar) y se establece un promedio de 4 personas por vivienda, se pudo estimar aproximadamente la

presencia de 113.988 habitantes en estos asentamientos informales en 2010, equivalente al 30% de la población urbana total del AMGR, según los resultados del Censo 2010. La superficie total de los 1155 polígonos dominiales que los contenían alcanzaba a las 1055 ha. Lo que arrojaba una densidad promedio de 108 habitantes por hectárea en villas y asentamientos. Este era el panorama aproximado entre 2008 y 2010.

La evolución del problema

Es muy difícil establecer algún origen a este problema, ya que los asentamientos informales prácticamente acompañaron desde los inicios el crecimiento de este conglomerado urbano, ya que desde que comenzó como cabecera de puente para ingresar al interior chaqueño a finales del siglo XIX (1878) (Bruniard y Bolsi, 1975), esta población ha estado signada por la precariedad habitacional. Sin embargo, la conformación de las primeras villas miserias, tal como se ha conceptualizado al inicio, datan de mediados del siglo pasado, más específicamente a inicios de la década del sesenta, cuando comenzó a aclararse el proceso de urbanización regional y se produce un "estallido" de Resistencia (Bolsi, 1985).

Al analizarse en detalle la evolución de los datos censales desde 1947 hasta 2010 (tablas 3 y 4; figura 2) puede observarse que el crecimiento del AMGR se aceleró a partir del censo de 1970, en correlación con la aceleración del crecimiento de la población provincial y de la población urbana en particular. Los factores que explican esta situación son, por una parte, la disminución del proceso de expulsión de población provincial hacia los principales centros urbanos del país, y en segundo lugar, el inicio de una de las primeras crisis importantes de la producción agrícola provincial, asociada a la pérdida del precio internacional del algodón (Mignone, 2004). Desde esa época se aceleró el proceso de urbanización provincial y especialmente el crecimiento del AMGR. El despoblamiento del campo fue constante desde 1960 en adelante y aumentó sobre todo a partir de la década del noventa.

Tabla 3. Evolución de la población urbana y rural del Chaco y el AMGR. 1947-2010

	Población						
	1947	**1960**	**1970**	**1980**	**1991**	**2001**	**2010**
AMGR	64.700	105.552	142.848	220.104	292.287	359.590	385.726
Chaco - población total	430.555	543.331	566.613	701.392	839.677	984.446	1.055.259
Chaco - población urbana	129.629	205.463	266.487	426.844	575.913	784.695	892.688
Chaco - población rural	300.926	337.868	300.126	274.548	263.764	199.751	162.571

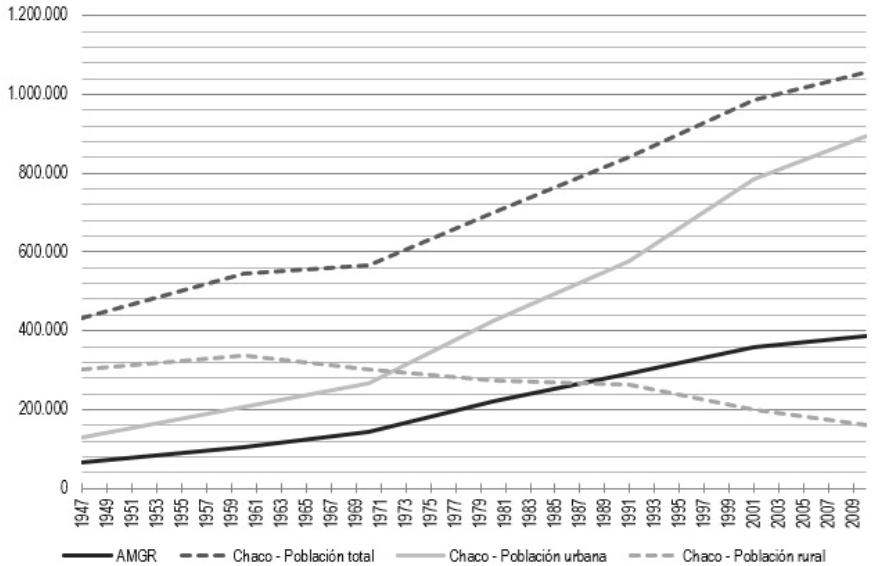
Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogar y Vivienda.

Tabla 4. Ritmo de crecimiento de la población urbana y rural del Chaco y el AMGR. 1947-2010

	Tasa de crecimiento					
	1947/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2001	2001/2010
AMGR	36,9	30,0	42,6	25,6	20,6	7,8
Chaco - población total	17,8	4,2	21,3	16,3	15,9	7,7
Chaco - población urbana	34,8	25,9	46,3	27,0	30,7	14,3
Chaco - población rural	8,9	-11,8	-8,9	-3,6	-27,6	-22,8

Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogar y Vivienda.

Figura 2. Evolución de la población urbana y rural del Chaco y el AMGR. 1947-2010



Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogar y Vivienda.

Fue en las décadas del 60 y del 70 que se conformaron las principales villas miserias históricas del AMGR. De entonces data la ocupación progresiva de las vías del desactivado Ferrocarril Santa Fe, que dio origen a una sucesión de villas serpenteantes que atraviesan por el noreste todo el largo del área metropolitana, desde el municipio de Fontana, pasando por Resistencia, hasta la zona portuaria de Barranqueras (Coccato, 2006).

De esa época data también el origen del barrio Toba, compuesto de población aborigen de la etnia Qom, migrante del campo a la ciudad. Si bien este barrio fue luego regularizado por una operatoria habitacional, su posterior pauperización y crecimiento poblacional dio origen a varios otros asentamientos informales aledaños (Ebel y Fernández, 2015).

La gran inundación de 1982-1983 también generó una importante expulsión y movilidad de población pobre desde zonas periféricas bajas de la ciudad hacia suelos más aptos sin infraestructuras, que dio origen a varias

villas importantes de la ciudad, como Vargas II, J. B. Alberdi, Nazaret y San Valentín (Barreto, 1993).

Hasta inicio de los años noventa, numerosas villas también se desarrollaron gradualmente a través de la ocupación de tierras no aptas para la urbanización, como los bordes de lagunas y ríos. La ocupación de varios tramos de la cuenca del Riacho Arazá, cuyo cauce fue modificado por la urbanización, dio origen a otra serie de villas lineales que atraviesan el suroeste del AMGR.

El despoblamiento del campo se aceleró especialmente a partir de la década del noventa, como consecuencia de las trasformaciones de la estructura rural que produjeron las políticas neoliberales con el avance del cultivo de la soja y de la mecanización agrícola (Barreto, 2011). Esta década quedó signada no solo por el acelerado crecimiento de los asentamientos informales, sino en particular por el cambio en sus formas de generación; es que a partir de mediados de esa década comenzaron a surgir las primeras ocupaciones organizadas de tierras. La toma masiva de las tierras del Ejército argentino, conocida como "La Rubita", ubicada al sur de Resistencia, en el límite con el municipio de Barranqueras, ocurrida en 1997, que fue reprimida y culminó con un desalojo parcial de los ocupantes, significó para algunos autores un punto de inflexión en el proceso, dado que fue realizada por un grupo social que se organizó previamente para ocupar esta porción de tierra, que se encontraba vacante y en desuso dentro de la ciudad, para dar origen a uno de los asentamientos informales actuales más importantes del AMGR (Benítez, 2002). Esta modalidad se intensificó de la mano del crecimiento de las organizaciones de desocupados "piqueteras" hasta llegar a un pico durante la crisis de 2001-2002, en la que se produjo una cantidad importante de ocupaciones (Barreto, 2011), para luego continuar de manera menos acelerada, en coincidencia en muchos casos, con los períodos electorales.

Sin embargo, si se analiza la evolución de la diferencia intercensal absoluta entre estos censos (tabla 5), puede observase que el crecimiento del AMGR a partir 1970 no se explica solo por la incidencia del proceso migratorio de la población rural empobrecida, sino también por una migración procedente de otros centros urbanos provinciales y especialmente por la reproducción intraurbana de la población de la propia AMGR, entre la que se encuentra la reproducción de población pobre que han generado nuevos asentamientos informales, como han analizado otros autores (Mignone, 2004; Attias, 2007; Benítez, 1998).

Tabla 5. Diferencia intercensal absoluta de la población urbana y rural del Chaco y el AMGR 1947-2010

	Diferencia intercensal absoluta					
	1947/1960	**1960/1970**	**1970/1980**	**1980/1991**	**1991/2001**	**2001/2010**
AMGR	40.852	37.296	77.256	72.183	67.303	26.136
Chaco - población total	112.776	23.282	134.779	138.285	144.769	70.813
Chaco - población urbana	75.834	61.024	160.357	149.069	208.782	107.993
Chaco - población rural	36.942	-37.742	-25.578	-10.784	-64.013	-37.180

Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogar y Vivienda.

Las políticas implementadas

Han existido a través del tiempo distintas formas de abordaje del problema de las villas y asentamientos del AMGR e infinidades de acciones puntuales por parte de distintos organismos del gobierno provincial y de los gobiernos municipales. Para sistematizarlas, es posible agruparlas al menos en tres tipos, enumeradas de acuerdo con el orden de importancia que han tenido: regularización dominial y parcelaria, mejoramiento de barrios y de viviendas, y desalojos o relocalizaciones. Estos últimos, si bien existieron casos destacables, no serán analizados porque requieren un análisis y un tratamiento más detallados que exceden los límites de este trabajo.

Regularización dominial y parcelaria: Este tipo de intervención es uno de los más utilizados y el que ha prevalecido a través del tiempo, tanto en el nivel provincial como en los municipales. Consiste en la intervención del Estado para resolver el conflicto de la propiedad de suelo cuando una parcela o porción de tierra es ocupada de manera irregular por hogares de bajo recursos y para garantizar la permanencia de los ocupantes en el predio en cuestión. La intervención del Estado se desencadena básicamente a partir de la denuncia de ocupación por parte de un propietario del suelo afectado o por pedido de los ocupantes para regularizar su situación.

Este tipo tiene dos modalidades básicas: la compra directa y la expropiación. La primera se da cuando el Estado negocia con el propietario de manera directa la compra del predio, como cualquier transacción inmobiliaria, con el

fin regularizar la situación jurídica de los ocupantes. Esta modalidad de solución es poco frecuente, pero suele darse en casos especiales. La segunda es la más habitual, se basa en la actual Ley Provincial de Chaco N° 2289, sancionada en 1978 durante la dictadura militar, en alineación con la Ley nacional N° 21499 de igual tenor, que establece los procedimientos a seguir para la expropiación de un bien privado por parte del Estado con fin de utilidad pública. Este régimen establece principios que legitiman el derecho de propiedad privada del suelo, protegen al propietario afectado y hacen responsable al Estado de resarcir ese derecho mediante indemnización, que se corresponde con el valor de la propiedad, como si se tratara de una compra. Sin embargo, todos los pasos judiciales a cumplirse hacen de un proceso de expropiación una larga tramitación que lleva muchos años de resolución definitiva, con conveniencias para propietarios y ocupantes, y con dudosos beneficios para el Estado.

Mediante esta modalidad, el propietario queda resguardado porque la ley establece que la valuación debe realizarse recién al momento de la sentencia, sin considerar la valorización o plusvalía que el propio Estado o habitantes cercanos pudieron haber generado a partir de inversiones en infraestructura o equipamiento social en el predio en cuestión y en su entorno inmediato. Los ocupantes, por su parte, iniciado el proceso de expropiación (a través de una ley particular) se resguardan del desalojo y pueden obtener luego certificados de tenencia precaria que les habilita a gestionar conexiones de servicios básicos como agua potable y luz eléctrica. La obtención de estos servicios representa el primer paso en la consolidación precaria de una ocupación. A partir de su obtención, los ocupantes construyen progresivamente sus viviendas precarias, en muchos casos en suelos no aptos y carentes de infraestructuras, sin asistencia técnica de ningún tipo y fuera de las normas de construcción establecidas. A través de este mecanismo el conflicto del suelo entra en un largo *impasse* que contribuye a que las villas y asentamientos vayan consolidándose como hábitat precario a través del tiempo.

Esta modalidad se intensificó a finales de los años noventa, cuando se aceleraron las ocupaciones masivas y fue la herramienta más importante utilizada por los gobiernos provincial y municipales para intervenir en el problema, al grado de generarse una cultura de negociación entre el poder político de turno, los ocupantes y los propietarios, con importantes implicancias "clientelares" (Magnano, 2005; Barreto, 2005, 2011). Todo proceso de expropiación se inicia por la Cámara de Diputados de la Provincia, a través de la presentación de un proyecto de ley de expropiación por parte de algún diputado, que una vez obtenida sanción favorable, es asignado al Poder Ejecutivo para su implementación

y tramitación en los fueros judiciales correspondientes. A mediados de los años noventa se creó un programa provincial que duró algunos años, denominado "Plan Tierras", que tenía por objetivo ocuparse de los procesos de regularización dominial. Este programa dio inicio a 1457 regularizaciones (Magnano, 2005). Con posterioridad, pasó a ocuparse de esto el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV); al efecto, en el 2001 implementó un programa provincial denominado "Regularización dominial y saneamiento integral del hábitat", del cual no se tiene datos de su impacto. Desde entonces y hasta 2012 fue este organismo el responsable de ocuparse de este proceso. A partir de 2013 ha quedado en manos del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial. Hasta mediados del 2015 la legislatura había generado aproximadamente 180 leyes de expropiaciones en el AMGR, la primera de ella data 1973, con un fuerte incremento a partir de finales de la década del noventa. Cabe consignar que las leyes particulares caducan a los dos años si no siguen los pasos estipulados, lo cual se subsana con el desalojo o una nueva ley de prórroga.

Mejoramiento de barrios y de viviendas: Este tipo de intervenciones data su inicio en los años noventa con los nuevos programas de los organismos de créditos al desarrollo (como el BID y el BM) en el marco de la Reforma del Estado, destinados a la atención de la pobreza (Barreto, 2008, 2012). Sin embargo, aquí también existieron distintas modalidades, que podría subdividirse en dos tipos: los programas de financiamiento internacional y los de financiamiento nacional, provincial o municipal.[11]

De los primeros, el más importante, de mayor integralidad y de mayor inversión es el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), financiado por el BID. Este programa comenzó a implementarse en el AMGR en 1997 y entre sus requisitos de implementación establece que la situación dominial del suelo se encuentre en vías de solución, ya sea en posesión pública o de los propios beneficiarios. Tuvo dos etapas de intervención, en la primera, intervino de manera focalizada en distintos barrios de los municipios de Resistencia y Fontana, en los que atendió a un total de 2709 hogares (Rogmanoli, 2008) y en la segunda etapa, a partir del 2007, está interviniendo en un área urbana del sur del AMGR, compuesto de varios barrios en diferentes situaciones de precariedad. Este programa se orientó en la Etapa I al mejoramiento urbano, a través de la

[11] A inicios de la década del setenta, y con posterioridad al período de la dictadura militar (1976-1982), el arquitecto Víctor Pelli y su equipo llevaron adelante desde la Universidad Nacional del Nordeste algunos proyectos experimentales que anticiparon este tipo de intervenciones en el AMGR.

provisión de infraestructuras básicas con conexión domiciliaria, la provisión de un núcleo sanitario completo por vivienda deficitaria, la regularización de situaciones de dominio, acciones de mitigación ambiental y consolidación de espacios públicos y en la segunda etapa fue similar, pero no realiza acciones dentro de los terrenos (*intralotes*), sino solamente en el espacio urbano público.

Entre los programas de financiamiento internacional caben mencionar algunas acciones habitacionales minoritarias financiadas por el BM, en el marco del Programa de Protección contra las Inundaciones (PPI), que opera en el AMGR desde 1995 y que en su segunda etapa se denominó Programa de Prevención de Inundaciones y Drenajes Urbanos (PIDU). Este programa construyó en la primera etapa 78 viviendas y en la segunda 129 viviendas, destinadas a poblaciones de asentamientos informales localizados en áreas inundables o que debían ser relocalizados por obras estructurales de drenaje urbano (Moglia y Puntel, 2015).

Desde mediados de los años noventa, con la creación del Sistema Nacional de la Vivienda (Ley 24464 de 1995) que descentralizó a las provincias los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y hasta el inicio de la Política Federal de Vivienda en 2003, que recentralizó nuevamente las acciones habitacionales bajo la esfera nacional (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014), existieron un par de programas provinciales y una unidad ejecutora de la municipalidad de Resistencia que promovieron acciones focalizadas en distintos barrios, que por la magnitud de la soluciones implementadas, puede decirse que no pasaron de ser experimentales y con escasos impacto en la modificación del problema. Los programas provinciales fueron el FO.CO. –Fortalecimiento Comunitario– (80 soluciones) dependiente de la entonces Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos del gobierno provincial, que proveyó a los hogares destinatarios un módulo habitacional básico de 18 m^2 que contenía una habitación, un baño y una cocina (SCI-STOYSP, 2003), y el de Ayuda Mutua y/o Esfuerzo Propio, del IPDUV (sin datos) destinado a la provisión de materiales y asistencia técnica a los hogares en villas y asentamientos en procesos de regularización. Por su lado, la Unidad Ejecutora de Tierras de la municipalidad de Resistencia entre 1996 y 2000 ejecutó 623 viviendas a través de intervenciones en asentamientos informales, como el caso del Barrio Mariano Moreno. Otro programa provincial que entre 1995 y 2003 se dedicó a construir viviendas en urbanizaciones nuevas, pero dirigido a mejorar la situación habitacional de hogares que habitaban en villas y asentamientos fue el AIPO; este programa construyó 2006 viviendas mínimas en el AMGR en este período (Magnano, 2005).

Con el comienzo de la Política Federal de Vivienda se intensificaron las soluciones para este sector social, hubo tres programas nacionales que tuvieron impacto en villas y asentamientos del AMGR, el más importante en magnitud fue el Mejor Vivir, que en el período 2003-2007, ejecutó en el AMGR 4350 soluciones. Este programa en la provincia de Chaco fue adaptado por el IPDUV para la atención de asentamientos urbanos informales, mediante la provisión de módulos mínimos de dormitorios, baño o baño y cocina, sin contemplar ningún otro tipo de mejoramiento urbano. El otro programa nacional que le siguió en magnitud fue el Solidaridad Habitacional, el cual, en el período 2003-2007 ejecutó en el AMGR 1251 soluciones, consistentes en viviendas nuevas de 42 m^2 con infraestructura básica completa. Si bien este programa tuvo la impronta de construir urbanizaciones nuevas, en muchos casos fue dirigido a mejorar la situación habitacional de hogares que habitaban en villas y asentamientos del AMGR. Estos dos programas federales fueron ejecutados por empresas constructoras bajo la modalidad tradicional "llave en mano". El tercer programa fue el Emergencia Habitacional, de modalidad similar al Solidaridad, pero ejecutado por cooperativas de trabajo constituidas por organizaciones de desocupados. Este programa tuvo muy bajo impacto, en el período 2003-2007 ejecutó en el AMGR apenas 130 soluciones, consistentes en viviendas nuevas de 42 m^2 con infraestructura básica completa en dos asentamientos de Resistencia (Barreto y otros, 2014).

Entre 2008 y 2012 el Programa Provincial de Planificación Física "Territorio Urbano", dependiente del IPDUV, llevó adelante también acciones de regularización dominial y parcelaria en villas y asentamientos del AMGR. A partir de 2013 este programa fue absorbido por la creación Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial del Chaco (MDUYT-Chaco), que cuenta con una Subsecretaría de Regularización Dominial, a través de la cual se llevaron adelante a partir de entonces, acciones de regularización dominial y parcelaria en el AMGR.

Tabla 6. Soluciones provistas por programas y acciones en villas y asentamientos del AMGR

Programa / acciones	Organismo	Soluciones	
		Tipo	Cantidad
Expropiaciones (1973-2015)	Cámara de Diputados-Chaco	Leyes que inician procesos de regularización dominial villas y asentamientos	180 leyes
Promeba I (1997-2007)	IPDUV-Chaco	Mejoramiento urbano básico y provisión de núcleo sanitario	2709 hogares
promeba II (2007-2015)	IPDUV-Chaco	Mejoramiento urbano básico	8776 hogares
AIPO (1995-2003)	IPDUV-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa	2006 viviendas
PPI (1998-2001)	Sub Unidad de Obras y Programas Especiales (SUOPE)-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa (por Ayuda Mutua)	425 viviendas
Plan Tierra (1995-2003)	Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos-Chaco	Regularización dominial y parcelaria	1457 parcelas
FO.CO. (2001-2003)	Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos-Chaco		80 viviendas
Ayuda mutua y/o esfuerzo propio (2001-)	IPDUV-Chaco	Provisión de materiales y asistencia técnica	Sin datos
Unidad Ejecutora de Tierras (1996-2000)	Municipalidad de Resistencia	Regularización dominial y parcelaria y viviendas mínimas con infraestructura básica completa	623 parcelas y viviendas
PIDU (2008-2015)	Sub Unidad de Obras y Programas Especiales (SUOPE)-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa	207 viviendas
Mejor Vivir (2003-2007)	IPDUV-Chaco	Módulos mínimos de dormitorio y baño o baño y cocina, sin mejoramiento urbano	4350 módulos básicos
Solidaridad Habitacional (2003-2007)	IPDUV-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa	1251 viviendas
Emergencia Habitacional (2003-2007)	IPDUV-Chaco	Viviendas mínimas con infraestructura básica completa (por cooperativas de trabajo)	130 viviendas
Territorio Urbano (2008-2012)	IPDUV-Chaco	Regularización dominial y parcelaria	Sin datos
Subsecretaría de Regularización Dominial	IPDUV-Chaco	Regularización dominial y parcelaria	Sin datos

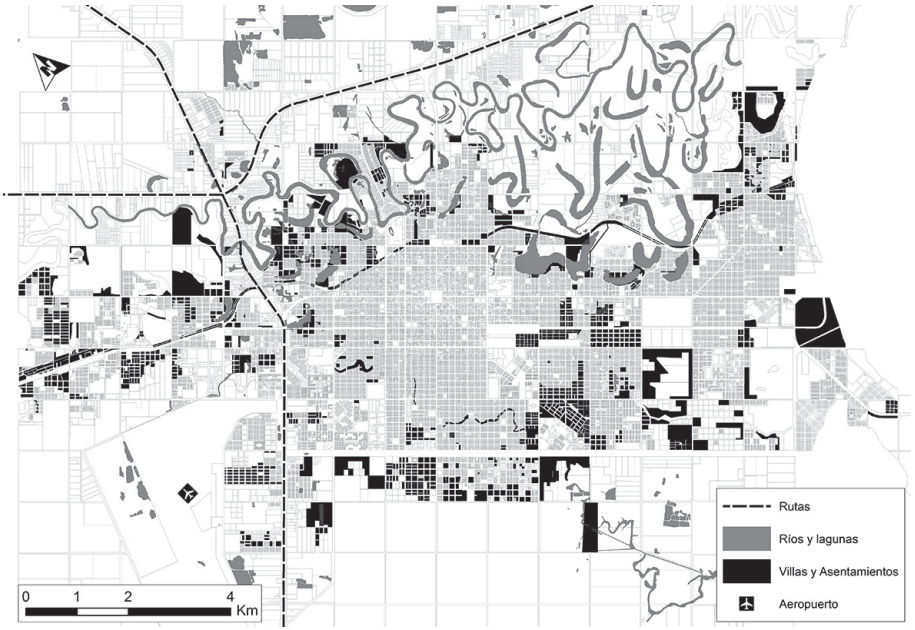
Fuente: elaboración Barreto sobre la base de datos de Barreto y otros (2014); Romagnoli (2008); Magnano (2005) y SCI-STOYSP (2003).

Si bien es significativo el volumen de las diferentes intervenciones reseñadas en la tabla 6, es importante destacar que ellas, en general, no implicaron una trasformación sustancial en la calidad del hábitat precario de las villas y asentamientos intervenidos, sino más bien paliativos que mitigaron la precariedad extrema de estos barrios. Sin dudas que es importante que la mayoría de ellos hayan iniciado procesos de regularización dominial y en muchos casos también la regularización del trazado urbano, ya que esto facilitó a los hogares la obtención de servicios básicos como el agua potable y la luz eléctrica; también es importante que algunos barrios hayan realizado mejoramientos urbanos y de viviendas básicos, sin embargo, en general, todos los barrios del AMGR que se originaron como asentamientos informales, aún permanecen con importantes rasgos de precariedad habitacional y de segregación social, debido a la sectorialidad de estas políticas implementadas, las cuales no han promovido una integralidad de acciones conducentes a una meta satisfactoria de hábitat digno.

La situación en 2015 de las villas y asentamientos del Área Metropolitana de Gran Resistencia (AMGR)

De acuerdo con el Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH) que ha implementado recientemente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial del Chaco, en el 2015 se identificaron 280 asentamientos informales en el AMGR. Sin embargo, estos aún no fueron georeferenciados por este organismo. Para actualizar el estudio realizado en 2008, en este trabajo se ha procedido a identificar, mediante la técnica antes utilizada de interpretación de fotos satelitales, los asentamientos informales recientemente conformados y se los agregó al relevamiento anterior; con esta identificación se elaboró un nuevo mapa de localización actualizado al 2015 (figura 3). En 2008 se habían identificado 1155 polígonos dominiales que contenían las 180 villas y asentamientos del AMGR, que se decía había por entonces y que alcanzaban a una superficie total de 1055 hectáreas. Lo que arrojaba una densidad promedio de 108 habitantes por hectárea en villas y asentamientos. De acuerdo con este nuevo relevamiento indirecto, se identificaron 1332 polígonos, que alcanzan una superficie de 1216 hectáreas.

Figura 3. Barrios originados como villas y asentamientos del AMGR. 2015



Fuente: elaboración Cazorla, Cerno y Puntel, sobre la base de foto satelital.

Ante la imposibilidad de realizar un conteo de las viviendas existentes dentro de estos polígonos (como se hizo anteriormente), se ha procedido a realizar un análisis por densidad promedio de población a partir tres casos. Como caso de densidad alta se tomó una villa denominada Vargas II, como caso de densidad media se tomó el asentamiento de La Rubita y como caso de densidad baja se tomó un asentamiento del municipio de Fontana, surgido de una ocupación ocurrida en el 2008.

Villa Vargas II (densidad alta)

La villa Vargas II está ubicada al nordeste de la ciudad de Resistencia, en una zona vinculada con el sistema lacustre del río Negro. Surgió próxima a Villa Prosperidad, que es una de las villas de históricas de la ciudad, conformada sobre la traza de la antigua vía de ferrocarril Santa Fe, que funcionó entre 1907 y 1958. Sobre esta traza abandonada se generó un largo cordón de informalidad,

que atraviesa todo el AMGR, desde la localidad de Fontana hasta Barranqueras, solo interrumpido por algunas intervenciones y en el área central de Resistencia.

Esta villa se originó por el traslado de población afectada por las inundaciones de los ríos Paraná y Negro durante 1982-1983. Inicialmente se encontraba aislada del resto de la ciudad por las lagunas que predominan en la zona y por grandes infraestructuras, como la vieja traza del ferrocarril y los terraplenes de las defensas contra las inundaciones del río Negro, construidos durante aquella inundación (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014).

Desde hace algunos años, la zona cuenta con dos vías consolidadas de acceso, mediante las que se establece la comunicación con el resto de la ciudad. Una de ellas es una avenida pavimentada, que mejoró la accesibilidad al área; se encuentra servida por la red de agua potable y de energía eléctrica, y cuenta con una red cloacal cercana. También dispone de equipamientos sociales cercanos. En los últimos años, el área tuvo un importante proceso de ocupación y desarrollo a partir de la construcción de distintos barrios de vivienda financiados por el Estado. La cercanía a estas redes, a equipamientos sociales y al centro de Resistencia, le dio a la villa una dinámica de crecimiento acelerada que incrementó su densidad y se expandió a predios inundables aledaños. En 2013 contaba con unas 600 familias.

Desde el inicio la villa se ha configurado con un trazado urbano irregular, producido de manera poco planificada mediante asentamientos sucesivos de hogares individuales con escasa organización social inicial, donde la demarcación de los terrenos y de los accesos a ellos conformaron una serie de pasillos angostos de entre 1 y 2 metros de ancho; de igual manera, la construcción de viviendas ha sido de forma no planificada.

En el año 1994 la legislatura aprobó una ley expropiación de los terrenos privados sobre los que creció la villa y desde entonces sus representantes han estado bregando por la obtención definitiva de la propiedad. En el año 2001, a través del Plan Tierras se formuló un proyecto de regularización dominial y a partir del 2004, mediante el Programa Federal Emergencia Habitacional, se construyeron en un predio cercano 16 viviendas por cooperativas de trabajo en la que participaron habitantes de la villa, que permitieron el traslado de algunas familias y la apertura de algunas calles al interior de la villa, motivo por el cual presenta aspectos diferenciales en relación con la organización espacial, la situación de tenencia de la tierra, la precariedad de las viviendas y las ocupaciones irregulares de las vías públicas trazadas.

Figura 4. Evolución de la Villa Vargas II



Año 2002 Año 2009 Año 2012

Fuente: elaboración Cazorla y Puntel sobre la base de Google Earth.

Asentamiento La Rubita (densidad media)

La Rubita es un asentamiento ubicado en el sudeste de Resistencia, en el límite con el municipio de Barranqueras, dentro de la Chacra 284 (64 ha), delimitada por las avenidas Castelli, Arribalzaga, Edison y España, cuya propiedad pertenece al Ejército Nacional argentino.

Su situación ambiental es de alta vulnerabilidad a las inundaciones por lluvias, ya que está ubicado en el ex valle y cauce natural del Riacho Arazá (hoy reconducido) y porque posee numerosas cavas por extracción de tierra, utilizada para la construcción de los primeros terraplenes de defensas de la ciudad durante la gran inundación de 1982-1983; además, carece de las infraestructuras necesarias de desagüe pluvial.

El asentamiento tuvo un primer origen frustrado el 16 de marzo del 1997, producto de una ocupación masiva y organizada por parte de unas 500 familias, que en pocas horas ingresaron al predio, demarcaron y armaron viviendas precarias, pero que solo pudieron permanecer en el lugar una semana, porque fueron desalojados por la fuerza pública a partir de un pedido del Ejército Argentino a la Justicia provincial.

Aquellos ocupantes sostuvieron que la ocupación se realizó a partir de saber que allí se había asentado con permiso una familia y que la propiedad de la tierra iba a ser trasferida a la Municipalidad de Resistencia, para que ella le facilitara luego el acceso al suelo y les ayudara a construir progresivamente sus viviendas.

Una fracción de los desalojados aceptó la propuesta del gobierno provincial de ser futuros beneficiarios de un plan de viviendas que estaban en construcción en un barrio llamado Ciudad de Los Milagros, bien en las afueras del AMGR

(Barreto, Benítez, Fernández, Giró y Zavala, 2006), pero otra siguió reclamando esas tierras con apoyo de un sector político, y con el tiempo logró avanzar progresivamente con la ocupación.

Fue el primer asentamiento en Resistencia surgido bajo esta modalidad de ocupación (Benítez, 2002); representó un punto de inflexión en la modalidad de cómo se producían las ocupaciones en la ciudad de Resistencia, pero no solo por la organización previa, sino también por la organización regular del espacio, en el que se demarcó el terreno ocupado en lotes de dimensiones aproximadamente iguales, aunque con el tiempo, esta organización espacial fue perdiéndose con el crecimiento y la densificación del asentamiento.

Una segunda ocupación organizada se dio en octubre de 2007, realizada por un grupo de familias jóvenes *"oprimidas por la situación de no tener donde vivir"*, según sus propias palabras. En 2016 residían allí unas 1600 familias, de acuerdo con la ONG TECHO, 2016.

Los residentes cuentan hoy con servicios básicos de agua corriente y electricidad, aunque en muchos casos provenientes de conexiones informales, y padecen frecuentemente inundaciones por lluvias en sus viviendas.

Figura 5. Evolución del Asentamiento La Rubita



Año 2002 Año 2010 Año 2012

Fuente: elaboración Cazorla y Puntel sobre la base de Google Earth.

Asentamiento Malvinas Argentinas (densidad baja)

El asentamiento Malvinas Argentinas se ubica al norte de la localidad de Fontana, en el lote 217 de la chacra 40. Está delimitado por la Avenida 25 de Mayo, y las calles Güemes y Chubut. Sus límites naturales están conformados por el

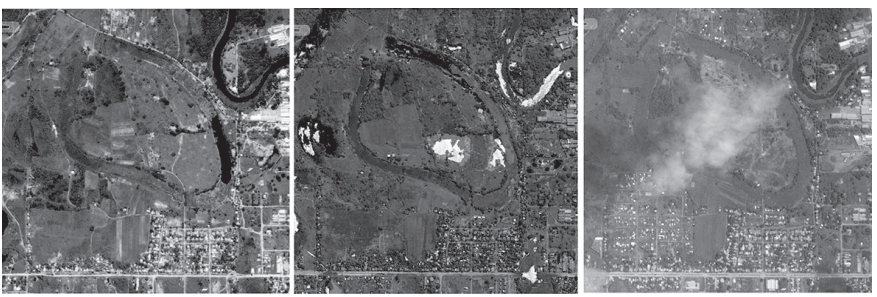
meandro del Río Negro y la Laguna Palma. Estos condicionantes lo hacen un sitio vulnerable ante las frecuentes crecidas o inclemencias climáticas de la zona.

Su origen data del año 2010, a partir del momento en que alrededor de 150 familias de muy bajos recursos decidieron ocupar el terreno y construir viviendas muy precarias para satisfacer por esta vía sus demandas habitacionales (Diario *Norte*, 2011).

Actualmente allí residen alrededor de 300 familias de bajos recursos. El área donde se implanta se ubica sobre una de las avenidas principales de acceso de la ciudad de Fontana, la cual permite la vinculación de este sitio con el resto de la ciudad y con Resistencia. Si bien los hogares atravesaron diversos problemas para el acceso a los servicios de iluminación y de agua por red, han obtenido la tenencia precaria del suelo y los servicios básicos de agua y luz para residir allí. También han avanzado en la regularización de la situación jurídica del suelo, dado que la legislatura ha sancionado la ley de expropiación Nº 5924, que los ampara transitoriamente (*Noticias del Paraná*, 2014).

La modalidad de ocupación del terreno, desde su origen, fue de manera planificada, lo que ha determinado una configuración de trazado urbano regular. Presenta similitud con el trazado de la trama urbana y mantiene los accesos y anchos de calles, imitando la demarcación de los terrenos del entorno, adaptados a la normativa urbana. Su incipiente origen, así como el trazado planificado con el que ha sido ocupado, determinan su baja densidad de ocupación.

Figura 6. Evolución del Asentamiento Malvinas Argentinas



Año 2002 Año 2000 Año 2012

Fuente: elaboración Cazorla y Puntel sobre la base de Google Earth.

Tabla 7. Casos de estudio de villas y asentamientos de distintas densidades del AMGR. 2015

Denominación	Tipo	Ubicación	Viviendas*	Poblaciön**	Superficie (ha)	Hab/ha
Vargas II	Densidad alta	Chacra 192 (Resistencia)	128	512	3,05	168
La Rubita	Densidad media	Chacra 284 (Resistencia)	766	3064	44,08	70
Malvinas Argentinas	Densidad baja	Chacra 40 (Fontana)	210	840	16,48	51

(*) Por conteo indirecto mediante foto satelital.

(**) Se estimó 4 personas por vivienda. De acuerdo con el CNPYV, el promedio de un hogar en el Chaco era de 3,6 personas en el 2010.

Fuente: elaboración Cazorla y Puntel sobre la base de interpretación de imágenes satelitales.

Con base en la densidad de cada uno de los casos testigos, se obtuvo una densidad promedio de 96 habitantes por hectárea, algo menor a los 108 habitantes por hectárea que había dado el cálculo de 2008. De acuerdo con esta nueva densidad, y con la superficie total de 1216 hectáreas de los 1332 polígonos actuales, se estimó que en 2015 habría aproximadamente 116.736 habitantes en barrios que fueron originados a partir de villas y asentamientos en el AMGR. Esta cantidad de habitantes representa al 30,3% de los 385.726 habitantes que había en el AMGR en el CNPYV del 2010 (tabla 8).

Tabla 8. Población estimada en barrios originados como villas y asentamientos del AMGR. 2015

Villas y asentamientos	Polígonos	Superficie total (ha)	Densidad promedio (hab/ha)	Población total
280	1332	1216	96	116.736

Fuente: elaboración Cazorla, Cerno y Puntel sobre la base de interpretación de imágenes satelitales.

El incremento de la fragmentación socioespacial

A medida que se incrementó el número de villas y asentamientos en el AMGR, se acentuó también el proceso de fragmentación socioespacial residencial. La *fragmentación* es uno de los grandes problemas que afecta a las ciudades lati-

noamericanas actuales, junto con el de la segregación. Este problema, como concepto, analiza procesos de diferenciación de las clases sociales en el espacio urbano, así como la ruptura de las relaciones entre los grupos de diferente nivel socioeconómico, ocurridas con mucha intensidad en el contexto latinoamericano durante el predominio de las políticas neoliberales y que continuaron en la etapa desarrollista reciente. Da cuenta en distintas dimensiones del proceso de ruptura de la ciudad más integrada y de mixtura social que generó el período de sustitución de importaciones hasta los años setenta del siglo xx y de la progresiva emergencia de procesos de diferenciación espacial de las clases y grupos sociales, así como la ruptura de las relaciones entre los grupos de diferente nivel socioeconómicos (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014).

Se trata de un concepto multidimensional. De acuerdo con Prévôt Shapira, la fragmentación se asocia tanto a componentes del espacio urbano (desconexión física, discontinuidades morfológicas), como a dimensiones sociales (repliegue comunitario, lógicas exclusivas, exclusión territorial) y políticas (dispersión de actores y autonomización de dispositivos de gestión y regulación urbana) (Prévôt Shapira, 2001: 34), que implican procesos de aislamiento espacial de grupos sociales de diferentes ingresos, mediante dispositivos de separación territorial, que promueven distanciamiento entre clases sociales, exclusión y desintegración de la sociedad por disminución de la interacción entre ellas. Para esta autora, la definición de fragmentación en la ciudad latinoamericana pone de manifiesto la complejidad de los cambios operados, y resalta que "la idea es que una sociedad archipiélago produce un entrelazamiento de diferentes espacios y otorga una visibilidad acrecentada a las diferencias, los repliegues y los comunitarismos de todo tipo" (Prévôt Shapira, 2001: 40).

Navez-Bouchanine (2001) afirma que la noción de fragmentación expresa una disociación social de las partes en relación con un conjunto urbano, una ruptura que puede llegar a la autonomía total, una fragmentación de la sociedad urbana como unidad y su reemplazo por una serie de territorios marcadamente identitarios, mientras que Burgess (2015) define a la fragmentación urbana como un fenómeno espacial que resulta de la ruptura, separación o desconexión de la forma y estructura preexistente de la ciudad.

En sus estudios sobre ciudades latinoamericanas, Prévôt Shapira expresa que el análisis de la ciudad en términos de fragmentación debe realizarse con base en las múltiples fronteras que dividen el espacio en un "continuum que se empobrece" más que en términos de centro/periferia (Prévôt Shapira, 2001: 51). Como ejemplo, menciona al Gran Buenos Aires, caracterizándolo como

una inmersa periferia cada vez más separada y fragmentada donde emergen "enclaves" residenciales.

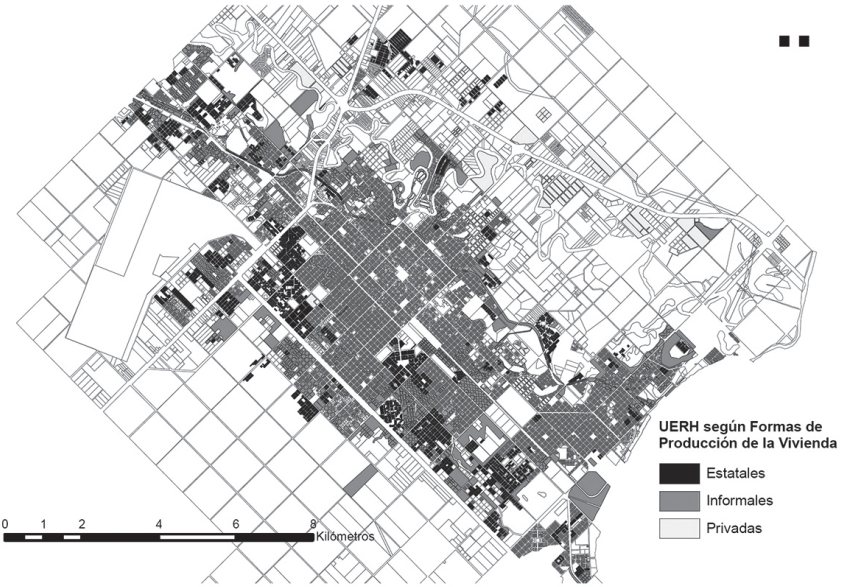
Bragos, Mateos y Pontoni, luego de analizar los procesos de transformación en la periferia de Rosario, concluyeron que:

> ... la fragmentación social adopta una nueva modalidad: la aparición de enclaves de grupos humanos altamente homogéneos, tanto desde el punto de vista del sector social al que pertenecen, como del nivel educativo alcanzado, la franja etaria, la composición familiar e, incluso, de los ideales compartidos sobre el estilo de vida (Bragos, Mateos y Pontoni, 2002: 469).

En el territorio periurbano del AMGR se ha comenzado a comprobar que este fenómeno se manifiesta por la proximidad de áreas residenciales internamente homogéneas, pero muy desiguales entre ellas, que conviven sin relacionarse, bajo la forma de un territorio desarticulado y carente de urbanidad. Se ha definido a este territorio como Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC) (Barreto, Alcalá, Benítez, Fernández, Giró, Pelli y Rogmanoli, 2014) con el fin de delimitarlas como unidades de intervención integral para alcanzar una meta de hábitat digno y equidad territorial en el conjunto urbano.

Al analizarse la fragmentación desde la dimensión sociohabitacional del AMGR y a partir del concepto de "formas de producción del espacio residencial", desarrollado por Samuel Jaramillo (Jaramillo, 1980: 149-211; Cuervo y Jaramillo, 2010: 175), se ha puesto de manifiesto la manera en que las formas de producción habitacional informal, estatal y privada han configurado tres tipos de áreas distribuidas de forma mixturada en toda la periferia del AMGR, que son física y socioeconómicamente homogéneas en su interior y externamente desiguales entre ellas. Haciéndose evidentes sectores donde los tres tipos de áreas conviven en proximidad. En simultáneo, se ha podido observar que a pesar de la mixtura de UERH diferentes que conviven en cercanías, también se ha dado un proceso de segregación importante entre el norte y el sur del AMGR, que acentúa esta tendencia a la desintegración de los sectores de diferentes ingresos. El norte de la ciudad está siendo paulatinamente ocupado por barrios privados de sectores de ingresos medios y altos, algunos de ellos con características de barrios cerrados (figura 7).

Figura 7. Unidades Espaciales Residenciales Homogéneas del Área Metropolitana del Gran Resistencia según Formas de Producción de la vivienda



Fuente: elaboración Abildgaard, Cazorla, Depettris y Puntel. SIG IIDVI.

Conclusiones

A lo largo del trabajo, en primer lugar, se realizó un encuadre conceptual general sobre la problemática de los asentamientos urbanos informales, considerándolos como una resultante de la producción del espacio urbano capitalista cuando no están plenamente garantizados por el Estado los derechos sociales de un hábitat digno. Si bien en América Latina y en particular en la Argentina, los asentamientos urbanos informales han formado parte desde siempre del crecimiento de las ciudades, en las últimas décadas han cobrado importancia nuevamente. Tuvieron un avance significativo con las políticas neoliberales de finales del siglo pasado, y paradójicamente, parecen haber continuado incluso durante la última década, en la que predominaron políticas sociales más redistributivas.

En segundo lugar, se diferenció conceptualmente a las villas de los asentamientos informales y se analizaron las imprecisiones que existen en el estudio del problema en el país, lo que obedece a que aún no se han establecidos criterios oficiales para su medición y caracterización. Por lo tanto, su estudio se ha restringido hasta hoy a los ámbitos locales, realizados por gobiernos municipales, provinciales o centros de investigación académicos públicos y privados, bajo un panorama muy diverso de criterios, reducidos en muchos casos a la dimensión jurídica del suelo.

En el caso del AMGR la situación es complicada, dado que no cuenta con un gobierno metropolitano ni con una unidad real de coordinación de sus municipios, y cada uno de ellos se maneja administrativamente de forma autónoma, con grados muy diferentes de capacidad institucional, y por lo tanto, la información generada no se encuentra coordinada ni articulada y presenta diferentes criterios y niveles de definición. Situación que ha sido parcialmente salvada por algunos estudios del nivel provincial, también reducidos a la dimensión jurídica del suelo.

En tercer lugar, para precisar criterios más integrales de estudio, que contemplen la multidimensionalidad del problema, se optó como punto de partida, adoptar criterios establecidos por UN-HABITAT; sin embargo, en el país, debido a como se construyen estos indicadores, ellos solo pueden ser cuantificados de manera desagregada a través de variables similares del CNPHYV, pero no es posible georeferenciarlos en cada ciudad, para identificar en el espacio urbano su correlación e identificar en el territorio de manera indirecta las villas y asentamientos.

Ante esta situación, y frente a la imposibilidad material de realizar un relevamiento directo de la problemática, se decidió una aproximación por diferentes vías. Primero se analizó de manera desagregada los datos del censo, luego se tomó como base el registro de expropiaciones más completo y actualizado realizado por el gobierno provincial y después se completó esta información mediante un método indirecto, basado en la interpretación del territorio a partir de fotos satelitales. Una vez identificadas todas aquellas áreas que tuvieron un origen informal y que aún permanecen con algunas de las carencias como las antes señaladas, se procedió a realizar un cálculo de densidad promedio, con el objetivo de dimensionar aproximadamente los hogares y la población afectada.

El enfoque adoptado asume que todo asentamiento informal, desde su origen mismo, es objeto de diferentes tipos de intervenciones sectoriales del Estado, por las cuales se van resolviendo aspectos parciales de la problemática, en muchos casos de manera precaria y que por lo tanto, siguen presentando

carencias en otras dimensiones y que mientras ellas no sean resultas de manera integral, hasta un umbral básico de satisfacción de necesidades, continúan siendo considerados un hábitat precario.

En cuarto lugar, se indagó sobre la evolución histórica del problema en el AMGR, señalándose que las primeras villas miserias surgieron a inicios de 1960 al aclararse el proceso de urbanización provincial, como consecuencia de una de las primeras crisis agrícolas importantes. Desde entonces fue constante el proceso de urbanización provincial y el crecimiento del AMGR. El despoblamiento del campo se aceleró especialmente a partir de la década del noventa, como consecuencia de las políticas neoliberales y el avance de la soja. En esa década se aceleró el crecimiento de los asentamientos informales y cambiaron sus formas de generación, porque comenzaron a surgir las ocupaciones masivas y organizadas de tierras, a cargo de las organizaciones de desocupados "piqueteras", hasta llegar a un pico durante la crisis del 2001-2002. Luego continuaron de manera más lenta. Pero este crecimiento no se explica solo por la migración de población rural empobrecida, sino también por una migración procedente de otros centros urbanos provinciales de menor tamaño y por la reproducción intraurbana de la población pobre del AMGR, que ha generado nuevos asentamientos informales.

En cuanto a la cuantificación realizada, los resultados obtenidos hasta ahora son provisionales, sujetos a una segunda etapa de profundización del estudio, que contempla la caracterización de cada caso en particular, mediante análisis más detallados de los registros públicos existentes, entrevistas a técnicos de organismos públicos que disponen de conocimientos empíricos de muchos casos y registros de campo de los casos más complicados de desentrañar. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial del Chaco estima que en 2015 existían 280 asentamientos informales en el AMGR. Mediante el método utilizado se identificaron 1332 polígonos de parcelas informales que alcanzan una superficie total de 1216 hectáreas. Sobre la base de la densidad de cada uno de los tres casos testigos analizados, se obtuvo una densidad promedio de 96 habitantes por hectárea, y de acuerdo con ella, se estimó que en 2015 habría aproximadamente 116.736 habitantes en barrios que fueron originados a partir de villas y asentamientos en el AMGR. Esta cantidad de habitantes representa al 30,3% de los 385.726 habitantes que había en el AMGR en el CNPyV del 2010.

En quinto lugar, se analizaron las políticas implementadas a través del tiempo, las cuales fueron agrupadas en tres tipos. La más importante fue la de regularización dominial y parcelaria, le siguió la de mejoramiento de barrios y de viviendas, y la de menor incidencia fue la de desalojos y relocalizaciones.

Si bien es significativa la cantidad de intervenciones analizadas, en general no implicaron una trasformación sustancial en la calidad del hábitat precario de las villas y asentamientos, sino más bien fueron paliativos que mitigaron la precariedad extrema de estos barrios.

Sin dudas que es importante que en la mayoría de las villas y asentamientos se hayan iniciado procesos de regularización dominial y en muchos casos también la regularización del trazado urbano, ya que esto facilitó a los hogares la obtención de servicios básicos como el agua potable y la luz eléctrica; también es importante que algunos barrios hayan realizado mejoramientos urbanos y de viviendas básicos. Sin embargo, en general, todos los barrios del AMGR que se originaron como asentamientos informales aún permanecen con importantes rasgos de precariedad habitacional y de exclusión social, debido a la sectorialidad de estas políticas implementadas.

En sexto lugar, como consecuencia de lo anterior, se destacó el avance en las últimas décadas de la fragmentación socioterritorial en el periurbano del AMGR. Este cordón se caracteriza cada vez más por la proximidad de barrios internamente homogéneos, pero muy desiguales entre ellos, en el que conviven sin relacionarse barrios públicos, privados, villas y asentamientos, bajo la forma de un territorio desarticulado y carente de urbanidad. Para finalizar, se quiere destacar que para avanzar hacia una disminución sustancial de la precariedad de las villas y asentamientos, así como de la fragmentación social y territorial, es necesario modificar las actuaciones sectoriales y focalizadas, y promover intervenciones integrales en diferentes escalas territoriales, conducentes a lograr una meta satisfactoria de hábitat digno en villas y asentamientos y generar territorios articulados e integrados a partir de estándares universales de urbanización y servicios sociales para todos los estratos sociales.

Bibliografía

Araníbar, Antonio y Rodríguez, Benjamín (2013). *Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Attias, Ana (2007). "Movilidad de la población y configuración del espacio. Migración metropolitana: el caso del Gran Resistencia". Área Digital. *Estudios Territoriales*, n° 8, FAU-UNNE, febrero. Disponible en arq.unne.edu.ar/publicaciones/areadigital/area8/documentos/attias.htm. Fecha de consulta: 12/12/2014.

Barreto, Miguel (1993). "Inundaciones en el Gran Resistencia. Comportamiento del sistema urbano y la renta del suelo durante la crisis". *Cuaderno de la Cátedra de Sociología Urbana*, n°1, pp. 7-47.

—— (2008). "Análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la reforma del estado destinada a los afectados por la pobreza". Área Digital. *Estudios Territoriales*, n° 8, FAU-UNNE, febrero . Disponible en http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/areadigital/area9/documentos/barreto.htm. Fecha de consulta: 12/12/2009.

—— (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*, vol. 25, nº 69, agosto, pp. 161-187.

—— (2011 [2005]). *Transformaciones de la vida urbana argentina a finales del siglo XX. La dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público*. Berlín: Editorial Académica Española.

—— (2012). "Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)". *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 5, nº 9, enero-junio, pp. 12-30.

—— (2015). "La política federal de vivienda. Un balance prospectivo de su implementación". Segundo Encuentro Nacional de Arquitectura Comunitaria, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, 28-31 de octubre.

Barreto, Miguel y Ebel, Gabriela (2013). "Crecimiento, distribución y composición de la población urbana y rural en el Chaco entre 1991 y 2010". *Revista ADNea. Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*, vol. 1, n° 1, diciembre, pp. 77-86.

Barreto, Miguel; Alcalá, Laura; Benítez, Andrea; Fernández, María; Giro, Marta; Pelli, María yRogmanoli, Venettia (2014a). *La política federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*. Buenos Aires: Diseño Editorial.

—— (2014b). "Áreas Urbanas Deficitarias Críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos". En Karol, Jorge; Aón, Lara; Martini, Irena; Pistola, Juliana y Salas Giorgio, Rocío (comps.). *Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre*

direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Barreto, Miguel; Alcalá, Laura; Benítez, María; Depettris, Noel y Kiska, María (2012). "Estimación de viviendas y población en Áreas Urbanas Deficitarias Críticas en el Gran Resistencia". En Barbetti, Pablo y Ortiz, María (comps.). "Fronteras abiertas de América Latina: geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales". Encuentro Pre ALAS, Chaco 2011. Centro de Estudios Sociales, UNNE, Corrientes.

Barreto, Miguel; Benítez, María; Abildgaard, Evelyn; Cazorla, María y Puntel, María

(2015). "Desigualdad y fragmentación durante una década contradictoria. Trayectorias sociales y localizaciones residenciales posneoliberales en una Área Urbana Deficitaria Crítica de Resistencia (Argentina)". III Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad, Sede Andina, Universidad Nacional de Río Negro, Ciudad de Bariloche, 13 al 15 de mayo.

Barreto, Miguel; Benìtez, Andrea; Fernández, María; Giró, Marta y Zavala, José (2007). "Aislamiento territorial de la pobreza urbana. Política habitacional social de los '90 en la Argentina: el caso 'Ciudad de los Milagros' (AMGR, Chaco)". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 154, invierno, pp. 727-749.

Barreto, Miguel; Abildgaard, Evelyn; Depettris, Noel y Puntel, María (2016). "Unidades Espaciales Residenciales Homogéneas como factor de fragmentación social". IX Congreso hacia la Equidad Territorial, Posadas, Misiones, 12 y 13 de agosto.

Benítez, María (1998). "Procesos de Ocupación de Suelo Urbano en el Gran Resistencia. 1983-1998. Estudio de Casos". Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCYT, UNNE. Disponible en http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/sociales/s-023.pdf. Fecha de consulta: 18/8/2015.

—— (2000). "De la villa al barrio. Hipótesis sobre la construcción de la identidad de los ocupantes de tierra urbana en Resistencia, Chaco" [CD]. IV Congreso Argentino de Antropología Social, Colegio de Graduados de Antropología y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

—— (2002). "Movimientos sociales y expansión urbana: Las ocupaciones de tierras en la ciudad de Resistencia (Argentina)". *Cuaderno Urbano*, vol. 3, n° 3, noviembre. pp. 113-130.

Bolsi, Alfredo (1985). "Apuntes para la geografía del nordeste argentino. Un ejemplo de regresión regional". *Cuadernos de Geohistoria Regional,* Instituto de Investigaciones Geohistóricas- Conicet-Fundanord.

Bragos, Oscar; Mateos, Alicia y Pontoni, Silvina (2002). "Nuevos Desarrollos residenciales y procesos de segregación socioespacial en la expansión oeste de Rosario". En Cabrales Barajas, Luis Felipe (coord.). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas,* pp. 441-480. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Bruniard, Enrique y Bolsi, Alfredo (1975). "El proceso histórico y los caracteres demográficos y socio-económicos de la ciudad de Resistencia". *Folia Histórica del Nordeste,* nº 1, pp. 7-31. Instituto de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste.

Burgess, Rod (2015). "Violencia y la Ciudad Fragmentada". Disponible en www.vitalcity.org/wp.../2-Rod-Violencia-y-la-Ciudad-Fragmentada1.doc. Fecha de consulta: 13/11/2015.

Coccato, Marcelo (2006). "Dinámicas de transformación urbana: vacíos estructurantes y asentamientos informales en el Gran Resistencia". Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCyT, UNNE. Disponible en http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt2006/07-Tecnologicas/2006-T-040.pdf . Fecha de consulta: 18/8/2015.

Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.

—— (2008). "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años" [CD]. XIV Encuentro de la Red ULACAV, "Problemáticas habitacionales de áreas urbanas latinoamericanas, inserción en la formación universitaria", Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Cuervo, Nicolás y Jaramillo, Samuel (2010). "Dos décadas de política de vivienda apostando por el mercado". En Jaramillo, Samuel (ed.). *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*. Quito: OLACCHI.

Ebel, Gabriela y Fernández, María (2015). "Proyecto urbano intervención integral barrio Gran Toba. *ADNea. Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino,* vol. 3, nº 3, agosto, pp. 29-40. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia.

Engels, Federico (1974). *La situación de la clase obrera inglesa.* Buenos Aires: Ediciones de Cultura Popular.

Harvey, David (2008). "El derecho a la ciudad". *New Left Review*, nº 53, septiembre-octubre, pp. 23-39.

Jaramillo, Samuel (1980). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Dintel.

Magnano, María Cristina (2005). "El suelo urbano y los asentamientos informales en el Gran Resistencia, Chaco, Argentina". *Revista INVI*, nº 54, vol. 20, agosto, pp. 10-17.

Mignone, Aníbal (2004). "Los desplazamientos de la población de los asentamientos espontáneos del Gran Resistencia, en la etapa 2000-2002". Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCyT, UNNE. Disponible en http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/com2004/1-Sociales/S-009.pdf. Fecha de consulta: 18/8/2015.

Ministerio das cidades/Aliança de cidades (2010). *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Brasília/São Paulo: Edição Bilíngue Secretaría Nacional de Habitaçao, Ministerio das Cidades.

Moglia, Juan y Puntel, María (2015). "Programa de prevención y drenajes urbanos en las lagunas prosperidad - los lirios, Resistencia (Chaco), Argentina". *Revista ADNea. Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino,* vol. 3, nº 3, agosto, pp. 17-28.

Navez-Bouchanine, Françoise (2001). "Des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale: une approche critique de la notion de fragmentation". En Dorier-Apprill, Elizabeth. *Vocabulaire de la ville. Notions et référénces*, pp. 109-118. París: Edition du temps.

ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Brasil.

Prévôt Shapira, Marie-France (2001). "Fragmentación espacial y social. Conceptos y realidades". *Perfiles latinoamericanos* n° 19, diciembre, pp. 33-56.

Romagnoli, Venettia (2008). "Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA). Desarrollo de pautas que optimicen su aplicación a partir de estudios de sus fundamentos y experiencias en la ciudad de Resistencia, Chaco". Tesis de maestría, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

SCI-STOYSP (2003). *FO.CO I. Fortalecimiento comunitario*. Resistencia: Subsecretaría de Coordinación Interinstitucional, Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos, Gobierno del Chaco.

SSDUV (2003). *Situación habitacional año 2001 total País. Resultados del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda de 2001*. Estudio de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Disponible en http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php. Fecha de consulta: 3/3/2007.

—— (2011). *Evolución de la situación habitacional 2001-2010. Informe Preliminar*. Documento de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Disponible en http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php. Fecha de consulta: 10/11/2011.

SSDUV y UNQ (2007). *Indicadores y aplicación de información sobre vivienda en Argentina. Metodología*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

UN-HABITAT. United Nations Human Settlements Programme (2003). *Thechallenge of Slums: global reporton human settlements*. Londres: Earthscan Publications Ltd.

Wacquant, Loïc (2013). *Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fuentes

Diario *Norte* (2011) "Ola de usurpadores ocupan terrenos privados en Fontana", 16 de noviembre del 2011. Disponible en http://www.diarionorte.com/article/68632/ola-de-usurpadores-ocupan-terrenos-privados-en-fontana

INDEC (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B,* N° 2*, Tomos 1 y 2*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Noticias del Paraná (2014). "Chaco: La Comisión de Tierras recibió a vecinos de distintos asentamientos", 5 de mayo de 2014. Disponible en http://www.noticiasdelparana.com.ar/np/index.php/chaco/5675-chaco-la-comision-de-tierras-recibio-a-vecinos-de-distintos-asentamientos

TECHO (2013). Relevamiento de asentamientos informales 2013. Construcción colectiva de la información. Edición TECHO Argentina. Disponible en www.techo.org/ar. Fecha de consulta: 10/10/2011.

—— (2016). Relevamiento de asentamientos informales. Disponible en http://relevamiento.techo.org.ar/

Capítulo 8
Asentamientos irregulares y políticas de vivienda pública
El caso de la ciudad de Rosario

Cintia Ariana Barenboim

Introducción

Rosario, ubicada en el centro-este de la Argentina, es la tercera ciudad más poblada del país. Comprende una superficie total de 178 km^2, de la cual están urbanizados 120 km^2. Dicha ciudad forma parte de una región de gran importancia económica, en donde cerca del 70% de la producción de cereales del país se exporta por su puerto, generando el segundo Producto Geográfico Bruto (PGB) urbano per cápita, después de Buenos Aires. Además, constituye un importante centro cultural, educativo y financiero.

Durante la última década, la reactivación de la economía y la aplicación de ciertas políticas públicas mejoraron los índices socioeconómicos de la población que según datos del INDEC Rosario pasa del 10,7% de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el año 2001 a un 6% en el año 2010.[1] Al mismo tiempo, se produjo una inflación de los precios relativos de todos los bienes y servicios, siendo el precio promedio del suelo urbano uno de los aumentos más significativos.

[1] El indicador NBI está directamente relacionado con cinco áreas de necesidades básicas de las personas: hacinamiento, vivienda, servicios sanitarios, educación básica y capacidad de subsistencia.

El suelo es el soporte y elemento básico de todo desarrollo urbano (Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez, 1991). La provisión de una "vivienda digna", además de contar con suelo urbano, comprende su habitabilidad, calidad constructiva, asequibilidad –tanto en el precio de la vivienda como en el monto del alquiler–, infraestructura y servicios básicos, emplazamiento en áreas seguras y tenencia jurídica, entre las principales características (Barreto, 2010).

Por ello, a pesar de la mejora en los indicadores económicos y sociales, el incremento de la construcción y la expansión de la oferta residencial, el aumento en los precios y la falta de financiamiento viable, ha ensanchando aún más los contrastes de la valorización del suelo que existían en la ciudad y la posibilidad de acceso a la vivienda (Barenboim, 2014).[2]

El mercado privado de vivienda se concentró en construir para aquellos sectores sociales que no necesitaban financiamiento. La brecha entre los requerimientos (problema de habitabilidad o falta de vivienda) y la disponibilidad de viviendas adecuadas para parte de la sociedad, es decir, el "déficit habitacional", es cada vez mayor, con una persistencia crónica en el tiempo (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía –celade–, 2010).

Particularmente las áreas marginales, objeto de estudio del presente artículo, constituyen alrededor del 15% de la población rosarina. Allí se encuentran bajos niveles educativos, de salud, subempleo, redes sociales débiles y una población estigmatizada por la violencia, lo que trasciende el problema de la vivienda adecuada y el acceso a los servicios, las infraestructuras y los equipamientos básicos.

La temática habitacional no solo se aboca a implementar el "derecho a la vivienda" digna y adecuada, como uno de los derechos humanos que aparece en la Constitución Nacional, sino también a otras cuestiones externas a lo físico que garantizan la igualdad de derechos y oportunidades de la población (integración de los grupos, incorporación al trabajo, acceso a la salud y la educación, mantenimiento de la identidad cultural originaria, participación en la elaboración de las políticas públicas, etcétera). Es decir, el "derecho a la ciudad" no se limita a reivindicar elementos básicos para sobrevivir en el entorno urbano (como mencionamos anteriormente, las infraestructuras, los servicios y los

[2] El aumento de las restricciones de acceso a la propiedad se relaciona principalmente con la depreciación del dólar y la disminución del crédito hipotecario. A pesar de que en los últimos años se produjo una pérdida real de compra de la demanda final, el costo de los bienes inmuebles alcanza valores ampliamente superiores a los que se registraban antes de la crisis de los años 2001 y 2002, cuando existía (en términos generales) un poder adquisitivo en dólares más elevado y mayor financiamiento (Barenboim, 2014).

equipamientos) sino que comprende la igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales los cuales se consuman en su relación con la ciudad.

Rosario es un lugar de arribo para numerosas familias que dejan sus provincias o países de origen en búsqueda de mejores oportunidades y se convierten en pobladores. Gran parte de la población emigrante no tuvo acceso a los mercados formales de la tierra y vivienda, por lo que produjeron modos de ocupación informal, tanto en lo legal como en lo físico-territorial, tomando predios libres fuera del proceso de desarrollo urbano formal. La localización de estos responde a dos situaciones: están inmersos en la trama urbana consolidada ocupando intersticios de tierras vacantes o se desarrollan en la periferia urbana (Barenboim, 2007).

Dicho crecimiento informal de la ciudad, vinculado a la renta del suelo y la falta de su regulación, conduce a una mayor exclusión social y segregación residencial. Al respecto, Malizia (2011) expresa que se encuentran básicamente dos tendencias extremas: la relegación de los más pobres a barrios con menor cobertura de bienes y servicios (por el bajo costo del suelo) y la autosegregación de los grupos más privilegiados en barrios cerrados (periféricos o centrales). Las ciudades se transforman en forma gradual en espacios complejos donde distintos grupos sociales se mezclan en espacios geográficos pequeños. De esta manera, la brecha socioeconómica entre el crecimiento de los barrios privados en la periferia y las torres del gran proyecto urbano de Puerto Norte, contrastan con las personas que viven en asentamientos irregulares, el déficit habitacional, los alquileres altísimos y el valor de la propiedad en alza.

En este contexto, el trabajo se articula en tres partes. En primer lugar, se describe el origen y evolución de los asentamientos irregulares vinculados con el crecimiento de la ciudad y los distintos momentos económicos del país. En segundo término, se explican las políticas habitacionales implementadas a través de tres organismos públicos que actúan en Rosario: dos de carácter provincial y otro de alcance municipal. Por último, se relata la situación actual de los asentamientos a partir de ciertas características particulares (cantidad, ubicación, calidad habitacional, infraestructura, servicios, equipamientos, problemas ambientales y desalojos).

En suma, dada la relevancia de la problemática, el presente documento pretende contribuir con información actualizada sobre los asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, para el desarrollo y el perfeccionamiento de las políticas de vivienda pública que brinden soluciones en el corto plazo. Lo antedicho requiere la participación en forma conjunta e integrada de todos los niveles del Estado (municipal, provincial y nacional).

Origen y evolución de los asentamientos informales

Los procesos de cambio (estructuración, crecimiento y transformación) son esenciales para entender la dinámica de construcción de la ciudad. La "forma urbana" es la configuración particular que asume la ciudad en cada momento histórico, a partir de la articulación de sus componentes más estables y dinámicos (Barenboim, 2010).

Rosario no tuvo fundación dado que se constituyó como una posta que comunicaba las distintas localidades del país. A lo largo del tiempo, la ciudad fue teniendo un progresivo crecimiento urbano fuertemente vinculado a su rol en las distintas etapas de la historia económica y la significativa recepción de la población rural y extranjera. Estas personas que se establecían en Rosario y que no podían acceder a la vivienda comenzaron a ocupar tierras, por lo general en áreas vacantes, formando los primeros "asentamientos irregulares".

Durante el *modelo agroexportador*, la localidad se integra en el nuevo sistema territorial como un centro de intensa actividad comercial, industrial y portuaria, cumpliendo un rol fundamental entre la producción local y la demanda externa. El núcleo original se expande en un territorio ampliado de 17 km² y se constituyen centros relativamente autónomos (Fisherton, Alberdi, Sorrento, Eloy Palacios y Saladillo). Las líneas del ferrocarril y sus respectivas estaciones se terminan de instalar, completando el sistema de transporte. Sumado a eso, la llegada de los migrantes extranjeros como nacionales, quienes constituían la fuerza de trabajo, producen un incremento significativo de la población. Sin embargo, las condiciones de vida eran insuficientes, al estar presentes el problema de la vivienda y la falta de higiene. Al respecto, Martín y Múgica (2001) expresan que el tercer Censo Municipal de 1910 informaba acerca del lamentable espectáculo de "palacios de lata" en el barrio Refinería, donde habitaban obreros de la refinería de azúcar, una de las industrias más grandes de Rosario. Además, la existencia de unos 2000 conventillos que albergaban casi 46.000 personas.

Posteriormente, surgen las primeras y escasas expansiones de los poblados antes nombrados (que hoy forman parte del área urbana) y se desarrolla una gran cantidad de loteos sobre los ejes radiales de las líneas de tranvía y nuevas avenidas, iniciando la tendencia a unificar la ciudad central con los terrenos autónomos. El gobierno local comienza a brindar infraestructura básica que no logra abastecer en forma inmediata el continuo flujo de habitantes, atraídos por el crecimiento económico. En 1926 Rosario contaba con 4012 viviendas sin agua corriente ni cloacas, donde habitaban casi 4900 familias. Luego, la crisis

de 1930 afectó a la economía del país y a la rosarina en particular. La baja en los precios internacionales y la disminución de las exportaciones significó la disminución de la mano de obra ocupada en el puerto, en las actividades comerciales, en el transporte y en los servicios, al mismo tiempo que se convierte nuevamente en receptora de población rural. Esta es la época en la que nacen los asentamientos irregulares, surgiendo en 1938 el primero, denominado "Ciudad Universitaria". Aquí, la precariedad en las condiciones de vida se debe a la expulsión de trabajadores de las actividades productivas y a la instalación de nuevos habitantes derivados de las migraciones internas (Castagna, Raposo y Woelflin, 2014).

El desarrollo industrial durante la *etapa de sustitución de importaciones* fue de gran impacto en la ciudad, que tuvo un crecimiento mayor al promedio del país. Este período se caracteriza por el crecimiento de la industria manufacturera, la consolidación del cordón industrial sobre el río Paraná, la disminución de las importaciones, la nacionalización de los servicios públicos (ferrocarril, puerto, etcétera) y la creación de miles de puestos de trabajo. El surgimiento del transporte colectivo automotor produce una relativa homogeneización de las accesibilidades, dando lugar al comienzo de los loteos de relleno en áreas vacantes de la ciudad, lo que amplía la superficie urbanizada a 63 km² (Barenboim, 2011).

Hasta mediados de los años cincuenta, las mejores condiciones de vida (salud, educación, etcétera) y de empleo de la ciudad, promueven grandes movimientos migratorios internos. Rosario se convierte así en una de las ciudades receptoras de este flujo poblacional y los problemas de vivienda y condiciones de vida vuelven a agravarse. En este contexto, los asentamientos irregulares crecen en cantidad y en densidad, generalmente sobre tierras vacantes próximas a las fuentes de trabajo, encontrándose según Castagna, Raposo y Woelflin (2014: 5):

> ... Deliot Norte, Echesortu, El Mangrullo y Santa Lucía, entre otros. Si bien no se cuenta con datos sobre la cantidad de familias instaladas en los mismos, se sabe que la mayoría de ellas provenían de otros lugares. En esta época se instalan en la ciudad las primeras familias de la etnia toba en el barrio San Francisquito.

Posteriormente, en el *período industrial desarrollista* decae la industrialización nacional basada en la sustitución de importaciones y aumenta el estancamiento de la actividad portuaria. Hacia mediados de los años cincuenta y durante los sesenta, comienza el proceso de radicación de industrias multinacionales con el ingreso de capitales extranjeros, en los centros urbanos del norte, muchas

de las cuales se ubican sobre la costa del Paraná. Por otro lado, los créditos otorgados por los bancos oficiales permiten a la población acceder a la vivienda unifamiliar, promoviendo la rápida urbanización de nuevas áreas sin servicios y con condiciones de accesibilidad deficientes. Las "ocupaciones informales" continúan incrementándose, por lo común establecidas en los espacios vacantes o con ciertos problemas para el uso residencial (lotes municipales, ferroviarios, portuarios, inundables, abandonados o con conflictos de titularidad, sin servicios e infraestructuras, entre otros). La superficie llega a 116 km², conformando prácticamente el área urbanizada actual del Municipio de Rosario (Barenboim, 2011).

Finalmente, durante el *período neoliberal* hacia finales de los años setenta y principios del siglo xxi, se implementan políticas de ajuste económico, que llevan al cierre de numerosas industrias y al creciente desempleo. Esto trajo como consecuencia el aumento de la pobreza urbana y el deterioro de sectores de clase media. Las principales ramas industriales estaban orientadas al mercado externo junto con la revolución sojera y el nuevo sistema agroexportador de la Región Sur de la provincia de Santa Fe. Estas industrias integradas verticalmente, con puertos propios, y el avance de la tecnología, no requirieron de gran cantidad de mano de obra.

En este contexto, se produce la relocalización de distintos sectores sociales: por un lado, la construcción de edificios en altura en zonas privilegiadas con vista al río, para una clase económica media o alta y por otro, la radicación de los asentamientos usualmente en la periferia. Estos últimos, incrementan su densidad y se multiplican. De acuerdo con Castagna, Raposo y Woelflin (2014), había 30 asentamientos irregulares antes de la década del setenta, mientras que al menos 50 nuevas localizaciones se instalan con posterioridad a esos años en la ciudad.

El advenimiento de la democracia en los ochenta y durante los noventa significó una profunda transformación en la organización territorial, en el inicio de un proceso modernizador del accionar de sus instituciones y en el modo de entender el Plan Urbano de Rosario. En este período se continúan los procesos de crecimiento, y paralelamente se produce un sostenido proceso de transformación de la organización del área y de recualificación del espacio urbano, que se materializan en sitios existentes de la ciudad a través de la constitución de la costa recreativa, ampliación de la traza vial primaria, construcción de nuevas instalaciones industriales, rehabilitación y refuncionalización de espacios obsoletos (Barenboim, 2011).

Sin embargo, a partir de las reiteradas crisis económicas se presencia un fenómeno estructural creciente, consecuencia de los nuevos desplazamientos rurales y del aumento del empobrecimiento de la población urbana.[3] En este sentido, los asentamientos pasan a ser producto del proceso de exclusión que conllevan las políticas implementadas en el país y la ciudad. Al respecto, Clichevsky (2009: 14) señala que: "… los asentamientos irregulares de Rosario que se registraron en 1996 corresponden a 22.006 familias y 110.212 personas. Es decir que la población viviendo en asentamientos informales significaba aproximadamente el 11% de la población de la ciudad".

Políticas habitacionales para sectores sociales de menores recursos económicos

La "política habitacional", conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda, constituyen una función clave del Estado (Ángel, 2000). En nuestro país, hacia comienzos de la década del noventa, el rol del Estado Nacional cambió de ser productor directo de vivienda a facilitador de las acciones del sector privado, instrumentado mediante la reforma del sistema institucional y financiero de la vivienda (Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, 2014).

La reestructuración del Banco Hipotecario Nacional, transformado en sociedad anónima y privatizado, implicó la descentralización de la administración de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), estableciendo un sistema federal hacia la provincia. En este contexto, en la ciudad de Rosario actúan dos organismos en materia de vivienda: uno de carácter provincial, constituido por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) y otro municipal, el Servicio Público de la Vivienda (SPV).

El DPVyU está orientado a grupos familiares no propietarios de vivienda, mayoritariamente de clase media y media baja, con posibilidad de justificar sus ingresos (trabajadores en blanco: docentes, comerciantes, obreros, etcétera). El financiamiento de la vivienda es con largos períodos de amortización y bajas

[3] Las migraciones internas continúan, entre ellas podemos destacar nuevamente la de los tobas, que se agudiza cuando en 1982 su lugar originario, el Chaco, se ve afectado por grandes inundaciones y, posteriormente a inicios de la década del noventa cuando son expulsados por la mecanización de las tareas rurales que les brindaban posibilidades de trabajo.

tasas de interés, utilizando los fondos de Fonavi y de programas especiales de la Nación. Las operatorias que se han implementado son:

> Programas de vivienda e infraestructura para entidades intermedias con financiamiento parcial, para proyectos realizados tanto por empresas como por entidades privadas sin fines de lucro. Las mismas ejecutan o contratan la ejecución y cofinancian parte del monto de la inversión. Las viviendas responden a diferentes tipos y tienen mayores superficies y mejores niveles de terminación que la de los programas donde el Estado financia el proyecto en forma completa.
>
> Programas delegados por convenio con municipios u otras entidades intermedias. El organismo ejecutor tiene el rol de ente financiero y auditor: el municipio o entidad intermedia es quien ejecuta las obras y en la mayoría de los casos financia el terreno y las obras de infraestructura. El tipo de vivienda producida es variada y cubre una amplia gama de necesidades (Chajchir, Salgado, Vidal y otros, 2001: 16-17).

Entre los años 2001 y 2004, se ha realizado un solo Programa de Vivienda e Infraestructura, financiado parcialmente para el Sindicato de Empleados Municipales (250 viviendas de una superficie por unidad de 65m^2 aproximadamente), al noroeste de la periferia y tres programas delegados por convenio con el municipio, dos de ellos módulos habitacionales (158 unidades, Plan N° 5.010 y 5.012 y 240 unidades, Plan N° 5.014 y 5.019, de una superficie de 40 m^2), destinados al realojamiento de asentamientos irregulares, y un conjunto de viviendas para personas inscriptas en el DPVyU, adjudicadas por sorteo (96 viviendas de una superficie por unidad de 60m^2), todos localizados al oeste de la periferia. De igual forma, durante los años 2005 y 2006, dos conjuntos habitacionales más se terminan de construir, con la misma modalidad de este último programa (118 viviendas, Plan N° 5.050 y 5.051 y 60 viviendas, Plan N° 6.079, de una superficie por unidad de 60m^2), al oeste y suroeste del borde territorial, sumado a otras intervenciones en el interior de la ciudad (Barenboim, 2013).

A partir de 2004 se inician los Programas Federales o programas "extracupo", para intervenciones de gran escala, lo que constituye un cambio importante respecto a la política de vivienda de la década anterior. Estas apuntan a reducir fuertemente el déficit habitacional que afecta a una importante franja de la población, fortalecer la reactivación económica y contribuir a bajar los elevados índices de desempleo. La Nación financia y audita los trabajos que ejecuta el gobierno de Santa Fe. Al respecto Basualdo expone que:

> Estos programas tienen financiación aparte de los recursos coparticipables habituales de los institutos provinciales de vivienda, con la particularidad de tener una asignación específica por cada obra y un fuerte controlador de la Nación en lo referente a la ejecución de las mismas (Basualdo, 2007:1).

En la zona norte del borde territorial, se ha evidenciado dos de estos programas. El Plan Federal I y Plan Federal II.

El primero se ejecutó durante los años 2004 y 2006 y consta de 118 viviendas, de una superficie por unidad de 60 m^2 aproximadamente. La urbanización se realizó de la manera tradicional, en la que la empresa propone el terreno y el precio de las viviendas. Dicha operatoria fue un fracaso, debido al incremento de los costos previstos, el desinterés de las empresas contratadas, la falta de coordinación entre la provincia y la municipalidad, entre otras cuestiones.

El segundo, denominado "Centro del Parque Habitacional Ibarlucea" o también "Zona Cero", prevé la construcción de 4500 viviendas (con equipamientos, infraestructura y espacios verdes), agrupadas en cuatro barrios contiguos: Centro, Nudo, Campo y Canal. Durante los años 2007 y 2011, se realizó el barrio Centro, que involucró una operación de 1500 viviendas, divididas en siete polígonos diferentes (Ord. Nº 8.064/06). Aquí, hay un cambio de estrategia de la provincia respecto de los modos de disponer las tierras necesarias, no a través de la propuesta de las empresas sino de la expropiación en una localización particular de la ciudad (ver foto 1).

Foto 1. Zona Cero del Parque Habitacional Ibarlucea



Fuente: tomada por la autora, 2014.

La urbanización establece cinco prototipos de viviendas, con una superficie por unidad entre 55 y 66 m^2. Los conjuntos son de planta baja, dos y tres pisos; los dos primeros son unifamiliares, y el último contiene unidades habitacionales o locales comerciales en planta baja y viviendas en los pisos superiores. Tanto la superficie de las unidades habitacionales como sus costos no varían según el lugar donde se ubiquen. Cabe señalar que se finalizó sin los equipamientos terminados.

Posteriormente, se comenzaron las obras de infraestructura y loteo del barrio Campo (sobre el límite norte del municipio), y abajo parte del barrio Canal, quedando fuera de este último el sector que todavía tiene riesgos de inundación. Estos terrenos se utilizaron para las 260 parcelas del "Plan Mi Tierra Mi casa" que fueron sorteadas el año 2013.[4] Desde el año 2015 se está realizando el Barrio Nudo, ubicado hacia el este de las vías.

Los mecanismos para la adjudicación se basan en un registro único, para toda la provincia, y sorteos esporádicos, de acuerdo con la disponibilidad de viviendas. Al respecto, Pontoni[5] expresa que: *... esto garantiza la transparencia, dado que antes algunas personas se anotaban en dos o más localidades de la provincia, pero por otro lado, no considera la antigüedad de la demanda, pudiendo estar las familias muchos años esperando su vivienda*.[6]

La comercialización de todas estas modalidades de vivienda social no se realiza a través de inmobiliaria, dado que están hipotecadas y los adquirentes no son propietarios de ellas, hasta finalizar el pago de las cuotas (entre 20 y 25 años). Además, la venta puede efectuarse una vez que hayan pasado más de cinco años que el adquirente habite en ellas. Este propone a un posible comprador a la DPVyU y el organismo evalúa la viabilidad de la transacción. Pontoni expresa que: *"... hay un circuito informal, que todo el mundo conoce, que quiere comprar. Lleva tantos años la adquisición de la vivienda que durante ese período la familia va cambiando: se casan, nacen hijos, etcétera y se requieren nuevas u otras unidades habitacionales"*.[7]

---

[4] La Secretaría de Estado del Hábitat crea el "Plan Mi Tierra Mi Casa" orientado a sectores de clase media y media-baja que no poseen una vivienda propia. El organismo identifica el suelo vacante en el territorio provincial y realiza las obras de infraestructura y servicios necesarios para su urbanización, con miras a disponer de lotes con servicios básicos, de precios accesibles y con esquemas de financiamiento adecuados a la realidad de la población.

[5] La magíster arquitecta Silvina Pontoni es docente y coordinadora de la Unidad Ejecutora para la Zona 0, en la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.

[6] Entrevista realizada a la magíster arquitecta Silvina Pontoni. Rosario, 30/3/2012.

[7] Ídem.

El SPV está orientado a mejorar las condiciones de hábitat de la población de bajos recursos, en el menor tiempo posible. La orientación del trabajo es hacia los asentamientos irregulares concretos; se priorizan las posibilidades de acceso a la tierra y se considera la conveniencia de la consolidación o el traslado a otra localización.[8] Los recursos son propios, provenientes de un porcentaje de impuestos locales (más la asignación de todos los terrenos comunales sin destino), municipales (obras de infraestructura), Fondo Nacional de Vivienda (créditos canalizados a través de convenios) y externos, mediante donaciones de instituciones o fundaciones privadas (el más importante en Rosario es el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–). La financiación de la vivienda es en largos períodos y con cuotas muy bajas, de un carácter simbólico (Barenboim, 2013). La operatoria que se implementa en los proyectos es de la siguiente manera:

- Compra de la tierra.
- Ordenamiento territorial.
- Entrega de títulos de propiedad a las familias involucradas.
- Apertura de calles.
- Infraestructura básica.
- Obras de mejoramiento urbano.
- Equipamiento social y deportivo.
- Programa de traslado y corrimientos de familias por un proyecto de regularización.
- Mejoramiento y recuperación de soluciones habitacionales.
- Construcción de soluciones habitacionales nuevas (Chajchir, Salgado, Vidal y otros, 2001:19).

Desde el año 2002, el SPV ha trabajado principalmente con el Programa Rosario Hábitat, financiado por el BID. El objetivo del programa es:

[8] La producción de vivienda en los programas del SPV ha variado con el curso del tiempo: viviendas de alta calidad (barrios de viviendas individuales) en sus comienzos, pequeños conjuntos de vivienda (individuales o agrupadas) en el período comprendido entre los años 1948 y 1954 y políticas de erradicación de asentamientos o conjuntos de viviendas colectivas a finales de los años ochenta (Chajchir, Salgado, Vidal y otros, 2001: 19).

> ... encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logra mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias (SPV, 2005: 7).

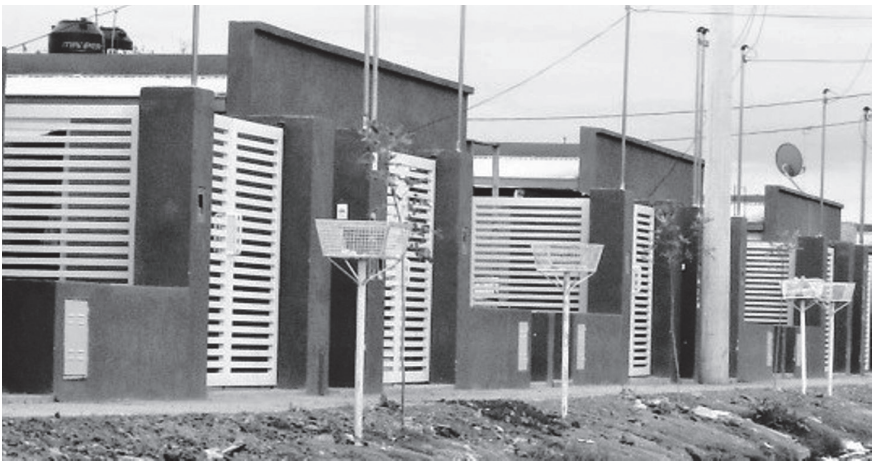
El programa ejecuta seis barrios en la ciudad para 4358 familias, seleccionados sobre la base de indicadores de impacto urbano, riesgo social y ambiental. A continuación se detallan:

- Las Flores: 356 familias (123 relocalizadas).
- Empalme: 1050 familias (132 relocalizadas).
- Corrientes: 828 familias (201 relocalizadas).
- La Lagunita: 279 familias.
- Molino Blanco: 799 familias (232 a relocalizar).
- Itatí: 1046 familias.

La intervención se aboca particularmente a lograr mejoras en la infraestructura urbana y mejoramiento habitacional. Además se realizan equipamientos comunitarios, como ser: polideportivos en Corrientes y Empalme, centro comunitario y de salud en La Lagunita, centro de salud en Itatí, anexo centro crecer en Molino Blanco y centro comunitario, centro cultural y de capacitación en Las Flores (ver foto 2). Posteriormente se solicita la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias a través de la entrega de las escrituras. Al respecto, aclara Álvarez[9] que: *"… el Programa Rosario Hábitat tiene un protocolo de intervención en todos los barrios en donde la relocalización no debe ser más del 30% del total"*.[10]

[9] El agrimensor e ingeniero civil Raúl Álvarez es el Director General del Servicio Público de la Vivienda, ex subsecretario de la Secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.
[10] Entrevista realizada al agrimensor e ingeniero Raúl Álvarez. Rosario, 10/4/2012.

Foto 2. Relocalización de viviendas del Programa Rosario Hábitat



Fuente: tomada por la autora, 2010.

La comercialización se realiza de la misma manera que el DPVyU, los adquirentes no son propietarios de las viviendas hasta finalizar el pago de las cuotas y realizar la escrituración. Asimismo, la venta puede efectuarse una vez que hayan pasado más de cinco años que se habite en ellas. En cuanto al pago de la solución habitacional, el criterio es que se recupere el aporte del municipio, que corresponde a un 30% de la inversión total del programa. El plazo máximo es de 20 años, con cuotas mensuales en pesos, acordadas según lo que pueda aportar cada familia. Al respecto, Álvarez agrega que:

> *... los plazos muy largos de 20 años a tasa fija es una cifra irrisoria que atenta con la continuidad y le quita financiamiento futuro al programa. No hay posibilidad de recuperar la cuota, con la inflación que hay hoy en día les resulta más caro venir al centro a pagar que el valor de la cuota. Habría que buscar una variable o coeficiente que actualice la cifra.*[11]

El municipio solicitó a la Nación la ejecución de la segunda etapa del Programa Rosario Hábitat (orientado a 7500 hogares más). Sin embargo, la respuesta fue demorada y desestimada como inversión, por lo que el SPV queda con deficientes recursos para continuar la operación y debe analizar nuevas líneas de acción.

[11] Ídem.

En el año 2013, el SPV se suma, en el marco de un convenio, al Prometa (Programa de Mejoramiento de Barrios III), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, que también cuenta con financiamiento internacional del BID. A través de la Unidad de Coordinación, que opera de forma descentralizada, el municipio se constituye en unidad ejecutora para formular, licitar y ejecutar los proyectos de infraestructura urbana de dos asentamientos: "Villa Itatí", que contempla 600 lotes destinado a 1050 familias y otros 250 lotes en "La Cerámica", que comprende 700 familias.

Por último, a finales del año 2011, el gobierno provincial de Santa Fe creó la Secretaría de Estado del Hábitat, un nuevo organismo con rango ministerial orientado a promover una política habitacional más inclusiva y participativa. La política habitacional se amplía, promoviendo el esfuerzo compartido de los actores sociales (públicos y privados) en la problemática.

Dentro de los programas que brinda las Secretaría, además de Mi Tierra Mi casa, dos de ellos se orientan exclusivamente a los sectores de menores recursos y se comienzan a implementar en el año 2013. Por un lado, el "Programa de Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial" destinado a complejos habitacionales Fonavi, en en que también participa el DPVyU. Este tiene cuatro ejes principales: obras de infraestructura y saneamiento, titularización de viviendas, formación y capacitación de consorcios y fomento a la solidaridad entre vecinos para el cuidado de los espacios públicos. Desde que comenzó hasta el año 2016, se están interviniendo 24 Fonavi, con un alcance de 100.000 personas. Por el otro lado, el "Programa de integración social y urbana de asentamientos irregulares", que incluye acciones de construcción, mejora y ampliación de las viviendas, provisión de equipamiento, infraestructura y espacios públicos, acceso a los servicios, fortalecimiento de la organización social, mejora en la mitigación ambiental y regularización dominial. Tal es el caso del Cordón Ayacucho y La Tablada.

Estas innovaciones institucionales se suman a la ejecución de planes habitacionales tradicionales de la ciudad, con un trabajo conjunto entre el municipio, la provincia, la nación y demás organismos.

Situación actual y características particulares

La principal e histórica demanda se aboca a la disponibilidad de tierra para sectores de bajos y medios ingresos, ya que los agentes inmobiliarios tienen una cierta preferencia por construir viviendas para la población con mayor poder

adquisitivo. El aumento del precio del suelo obedece al incremento de la competencia de la demanda derivada sobre la oferta física, jurídica y económica del suelo y en relación con ello, a la distribución territorial y el tipo de producto inmobiliario (Barenboim, 2014). Esto produce un gran déficit habitacional en otros sectores, que según expresa el intendente de la ciudad de Rosario: "… afecta a 50.000 familias" (*La Capital*, 2010).

A pesar de que las tasas de desocupación y pobreza han presentado en Rosario una tendencia decreciente desde el año 2003 en adelante con la evolución de la economía, la problemática de los asentamientos irregulares aún no se ha solucionado. La totalidad de la población pobre no logra ser absorbida en los conjuntos de vivienda pública producidos por el Estado. Asimismo, continúan incrementándose viviendas sin servicios y con escasa calidad constructiva (ver plano 1).

Plano 1. Localización de asentamientos irregulares de la ciudad de Rosario



Fuente: elaboración propia sobre datos del Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario, 2010.

En este contexto, se podría decir que hay una leve disminución de la población que vive en asentamientos informales, pero las cifras continúan siendo alarmantes. Al respecto, Clichevsky (2009: 14) expone, en su estudio sobre suelo vacante en la ciudad de Rosario, los siguientes datos proporcionados por el SPV: "… en 2008 […] existen en Rosario 91 asentamientos precarios con 19.246 familias que totalizan 96.196 habitantes". Esta situación continúa y se intensifica hacia el año 2012, según la información que brindan Castagna, Raposo y Woelflin (2014: 7) identificándose: "... 114 asentamientos, algunos con intervención programada, y un total de más de 26.000 viviendas precarias". Aunque actualmente, no se cuenta con datos precisos sobre la cantidad de personas que los habitan, se estima que más del 15% de la población rosarina vive en ellos.

La calidad de terminaciones y los materiales de las viviendas son heterogéneos. En general, expresan Castagna, Raposo y Woelflin (2014: 9):

> ... los asentamientos de mayor antigüedad y aquellos próximos a zonas urbanas de mayor centralidad y/o espacios residenciales de calidad cuentan con viviendas más consolidadas; sin embargo, en la mayoría existen viviendas de tipo precarias y muy precarias, muchas construidas con cartones, abobe y chapas.

Una característica particular de Rosario es que los asentamientos se encuentran distribuidos prácticamente en toda la ciudad. El crecimiento de los existentes y la búsqueda de más espacio, generando nuevas áreas marginales, hacen que se multipliquen las ocupaciones de terrenos en distintas zonas de la ciudad. Estos se establecen desde el primer anillo perimetral hasta el límite del municipio, tanto en la trama urbana consolidada, con la ocupación de intersticios en áreas vacantes (terrenos de ferrocarriles y el puerto, municipales, inundables, etcétera) como en la periferia (Barenboim, 2014).

La ocupación de las tierras señalada trae como consecuencia pedidos de desalojo por parte de los propietarios privados, lo que habilita las especulaciones inmobiliarias. Tal es el caso del predio de 12 ha localizado en la zona norte de la ciudad sobre el arroyo Ludueña, donde viven unas 3000 personas. La Compañía Santafesina de Tierras es una firma inmobiliaria que lleva a cabo loteos y urbanizaciones. Esta decidió volver a reclamar sus terrenos, tras años de no lograr acuerdos con el Estado. Por ello, la Justicia citó en diferentes audiencias a la provincia de Santa Fe, la municipalidad y el gobierno nacional, sin que se

llegara a un acuerdo, por lo que las familias pueden ser desalojadas o relocalizadas si el Estado expropia el terreno (*La Capital*, 2015).[12]

Las políticas públicas implementadas por los distintos gobiernos (nacional, provincial y municipal) permitieron mejorar el acceso de los habitantes a ciertos equipamientos colectivos. Si bien aún no son suficientes, cuentan al menos con una escuela, un centro de salud y un espacio abierto para realizar deporte (generalmente cancha de fútbol) en su entorno inmediato.

Contrariamente, las infraestructuras básicas son, en general, a través de conexiones irregulares. No cuentan con red de agua potable, por lo que acuden a canillas públicas; el saneamiento pluvio-cloacal en la mayoría de ellos no existe; la provisión de energía es en forma irregular (limitada al perímetro del asentamiento), siendo la práctica usual la de estar "enganchado" al servicio público, y la provisión de gas natural es a través de la compra de garrafas individuales. También los servicios son insuficientes. La recolección de residuos resulta difícil de llevar a cabo, aunque es uno de los medios de vida de los pobladores "la recolección de basura", y los microbasurales en su interior ocasionan un serio problema ambiental.

Así, los asentamientos irregulares forman parte del mercado informal y son consecuencia, en gran medida, del precio excesivo de la tierra urbanizada. Además, en contradicción con las creencias populares, expone Smolka (2003: 1) que: "... la informalidad es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza, pero por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres".

En suma, se evidencia la imposibilidad de las políticas públicas o de las intervenciones urbanas de dar soluciones a una urbanización integral donde convivan diferentes lógicas sociales y urbanas.

[12] Existen algunos antecedentes de expropiación, es decir, de una acción directa del Estado sobre el terreno: Villa Banana y zona de Puente Negro. Respecto del primer predio, pertenecía a la compañía Ejido Inmobiliaria, que en los años ochenta logró un acuerdo con la provincia. por lo que se expropió el lugar. El compromiso judicial contemplaba la construcción de viviendas y la urbanización, algo que no se cumplió, y las unidades habitacionales precarias y la pobreza crecieron exponencialmente. En cuanto al predio de Puente Negro, hacia el norte del de Sorrento, ocurrió algo similar, aunque la Corte no fijó todavía el monto indemnizatorio a los propietarios y todavía no se cobró (*La Capital*, 2015).

Reflexiones finales

A pesar del esfuerzo de los gobiernos municipal, provincial y nacional por mejorar e incrementar diferentes tipos de políticas públicas, la problemática de la vivienda social es compleja, inacabada y en perpetua mutación. El análisis de sus procesos de cambio resulta una instancia clave para poder interpretarla. En este sentido, la transformación de los asentamientos irregulares en barrios formales incorporados a la traza urbana requiere de prolongados procesos de intervención, sumado a la continua aparición de nuevos asentamientos o la ampliación de los ya existentes.

Enfrentar la miseria, la exclusión y la inequidad en que están inmersas estas poblaciones pobres en la ciudad de Rosario, requiere actuar en varios frentes a la vez: físico, social, económico, ambiental y legal. La vivienda sin movilidad, sin acceso a los servicios, sin titularidad de la tierra, sin empleo, sin capacitación, entre otros, no permite que las personas se desarrollen autónomamente como ciudadanos.

Por ello resulta necesario el involucramiento de los distintos actores de la sociedad, siendo la "vivienda social" una problemática de todos. Esta es un dispositivo para afrontar su condición de mercancía, para influir en el precio de mercado y en la redistribución de la riqueza y la equidad social.

En este contexto y mirando hacia el futuro desarrollo de la ciudad, Rosario presenta nuevos desafíos para mejorar la situación de sus asentamientos irregulares, como ser: la profundización del rol del municipio como promotor, planificador y articulador de políticas sociales, habitacionales y urbanas; la integración entre los distintos niveles gubernamentales (nación, provincia y municipio); la compatibilización de la política de vivienda con la planificación urbana, construyendo una ciudad para todos; la flexibilización de los instrumentos urbanos y el desarrollo de nuevas herramientas de gestión; la incorporación de los vecinos en los procesos de planificación y ejecución de las viviendas que facilitan la toma de decisiones; el mayor aprovechamiento del suelo vacante debido a su escasez; la ampliación de las capacitaciones y servicios sociales, y por último, la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias.

Bibliografía

Angel, Shlomo (2000). *Housing Policy Matters a Global Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.

Barenboim, Cintia Ariana (2007). "El impacto en las familias pobres a partir de la rehabilitación de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario". II Encuentro de Políticas Públicas y Pobreza en el escenario post 2002, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 16-17 de noviembre.

—— (2010). "Transformaciones urbanas en las ciudades latinoamericanas contemporáneas", VIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, 25-27 de agosto.

—— (2011). "Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario". *Proyección*, vol. 2, nº 10, pp. 125-143.

—— (2013). *El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades*. Buenos Aires: Teseo.

—— (2014). *Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial: Rosario y su periferia,* Rosario: Editorial UNR.

Barreto, Miguel Angel (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*, vol. 25, nº 69. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582010000200005

Basualdo, José Luis (2007). "Vivienda social y suelo urbano en la Argentina de hoy. Conflictos y posibilidades". *Café de las Ciudades*, nº 52. Disponible en www.cafedelasciudades.com.ar/politica_52_1.htm

Castagna, Alicia; Raposo, Isabel y Woelflin, María Laura (2014). "Crecimiento económico y desarrollo urbano. La problemática de los asentamientos irregulares en Rosario". XIII Seminario da Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y territorio, Salvador de Bahía, 1-4 de septiembre.

CELADE (2010). *Conceptos principales atinentes al déficit habitacional.* Washington: ONU.

Chajchir, Eduardo; Salgado, Marcelo; Vidal, Daniel y otros (2001). *Vivienda financiada por el Estado de Rosario 1989/1999*. Rosario: Editorial UNR.

Clichevsky, Nora (2009). *Suelo vacante: ¿de quién, cuánto, dónde, porqué, para qué? Respuestas y redefinición de políticas de suelo*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (2014). "3.5. Argentina". En *Políticas para impulsar la demanda de vivienda en Latinoamérica*, Colombia: FIIC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2001-2010). *Censo nacional de población, hogares y vivienda de Rosario.* Buenos Aires: INDEC. Disponible en: www.indec.gov.ar

La Capital (2010). "Rosario nunca creó una reserva de tierras para hacer viviendas sociales". Disponible en www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Rosario-nunca-creoacute-una-reserva-de-tierra-para-hacer-viviendas sociales --20101111-0006.html

—— (2015). "Un desalojo de de cientos de familias podría generar un impacto social inédito". Disponible en www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Un-desalojo-de-cientos-de-familias-podria-generar-un-impacto-social-inedito-20151004-0017.html

Malizia, Matilde (2011). "Enfoque teórico y conceptual para el estudio de las urbanizaciones cerradas". *Andes,* nº 2. Disponible en www.scielo.org.ar /scielo.php?script=sci_arttext&pid=S16688090201100020005&lng=es&nrm=iso.

Martin, María Pía y Múgica, María Luisa (2001). "La sociedad rosarina en el siglo XX. Cambios, vida cotidiana y prácticas sociales". En Falcón, Eduardo y Stanley, Miriam. *La historia de Rosario. Economía y sociedad*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

Pontoni, Silvina (2007). "La construcción masiva y la necesidad de una gestión urbanística concertada. La expansión urbana del noroeste de Rosario". Cuarto Seminario de Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local, Instituto de Planeamiento Urbano Regional, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Chaco, 2 de julio.

Servicio Público de la Vivienda, Municipalidad de Rosario (2005). *Rosario Hábitat: Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares*. Rosario: Servicio Público de la Vivienda. Disponible en www.hic- al.org/documentos/argentina_habitat.pdf

Smolka, Martim (2003). "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra". En *Land Lines Newsletter* n° 1, Cambridge.

Vinuesa Angulo, Julio y Vidal Domínguez, María Jesús (1991). *Los procesos de urbanización.* Madrid: Síntesis.

Capítulo 9
Informalidad en el Gran San Miguel de Tucumán

Paula Boldrini

Introducción

Las urbanizaciones informales (UI)[1] han sido estudiadas para el Gran San Miguel de Tucumán (GSMT) en diferentes momentos de su dinámica urbana. En este artículo reunimos los datos y aportes que consideramos más significativos provenientes de esos antecedentes y se los actualiza haciendo hincapié en los procesos de informalidad de la última década. El objetivo radica en comprender la dinámica urbana informal del GSMT desde sus inicios, con sus características particulares, y hacer un balance del contexto sociopolítico vivido en los últimos doce años.

El GSMT forma parte del Norte Grande Argentino, región donde la pobreza alcanza los peores índices, y la calidad de vida, los niveles más bajos del país (Velázquez, 2008; Bolsi y Paolasso, 2009). Este aglomerado posee la particularidad de constituirse como una ciudad intermedia,[2] con un acelerado

[1] Urbanización informal (UI) incluye tanto villas de emergencia como asentamientos informales, tal como se explicará más adelante.

[2] Según Sanfeliu y Llop Torné (2004), y de acuerdo con los datos de Naciones Unidas, en el año 2000, solo había 20 ciudades con más de 10 millones de habitantes y 31 centros más con una población de entre 5 y 10 millones (UNITED NATIONS, 2002). Se trata pues de un reducido número de ciudades en las que, además, se aloja un porcentaje muy pequeño de la población urbana del planeta: las ciudades de más de 10 millones concentran el 7,9% y las de entre 5 y

proceso de crecimiento urbano y un rol de liderazgo regional por su dotación de infraestructura y servicios, así como por su función de articulador con la red de ciudades del país.

El desarrollo del tema comienza con la exposición de los principales antecedentes sobre el origen y evolución en el tiempo de la urbanización informal en el GSMT. Seguidamente se enfoca la dinámica informal en el conjunto metropolitano residencial, para luego hacer hincapié en la manera que se presenta en el inicio, y cómo se reconfiguran los modos de habitar de los sectores en situación de pobreza, entendida como "una medida de carencia de quienes no llegan a alcanzar un umbral mínimo establecido" (Longhi *et al.*, 2013).[3]

La metodología de trabajo implementada se basa en la espacialización de la UI mediante un entorno SIG,[4] a partir del cual se obtienen datos que permiten comparar el fenómeno en el ámbito metropolitano a lo largo del tiempo.

Esta fase articula datos espacializados sobre diferentes tipologías de hábitat residencial, como urbanizaciones cerradas, y fundamentalmente la obra de vivienda pública. Si bien las primeras escapan al objeto central de este texto, resulta una referencia principal para comprender la dinámica urbana general del

---

10 millones, un 5,9% más. Por lo tanto, las grandes aglomeraciones urbanas conforman un club marcadamente limitado y con escaso peso en el conjunto urbano global. La mayoría de la población urbana habita en ciudades pequeñas y medias que son, asimismo, notablemente más numerosas: conforme con la fuente citada, el 62,5% de la población urbana reside en ciudades con menos de un millón de habitantes. Según Jordan y Simioni (1998), las ciudades intermedias representan la esperanza de poder evitar ese resultado. Sus problemas apenas despuntan. No son tan graves y sin retorno como parecen ser los de las grandes ciudades.

[3] La pobreza constituye las condiciones de vida en la medida que se combina con la calidad de vida, entendida como "una medida de logro respecto de un umbral establecido como óptimo teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales dependientes de la escala de valores prevaleciente en la sociedad y que varían en función de las expectativas de progreso histórico" (Velázquez, 2001: 14-15). La categoría *condiciones de vida* combina entonces niveles de satisfacción y de carencia de ciertas dimensiones económicas, sociales y ambientales. En este caso, por *condiciones de vida* se entienden privaciones patrimoniales, es decir, las asociadas a las dificultades de acceder al suelo urbano, a una vivienda digna y a infraestructura y servicios básicos; y las vinculadas a los medios de ingresos, principalmente las condiciones de inserción laboral (Ziccardi, 2008). Respecto a la medida de logros, consideraremos dimensiones socioeconómicas de educación, salud y vivienda y aspectos relativos al ámbito natural, el cual contempla riesgos ambientales y atributos de atracción del paisaje (Velázquez, 2008).

[4] Para los análisis espaciales se utilizaron imágenes satelitales Landsat-TM de los años estudiados, destinadas a localizar y corroborar relevamientos anteriores, así como datos actuales provenientes del Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano sobre la ubicación de los asentamientos informales, trabajados mediante Sistemas de Información Geográfica (SIG).

GSMT. De la misma forma en la que se desarrolla en el capítulo 5, este trabajo considera la dinámica de los sectores populares en el marco de la desigualdad residencial, cristalizada en tipologías que expresan las diferencias socioespaciales en el área urbana. Esta estrategia permite observar el comportamiento de las UI en relación con otras tipologías como la Urbanización Cerrada (UC), que permite identificar la localización de los sectores con mayor poder adquisitivo, los que acceden a suelo urbano mediante el mercado formal; y la Urbanización Pública (UP), correspondiente a sectores con poder adquisitivo medio que acceden al suelo urbano con ayuda del Estado mediante créditos, salvo las obras ejecutadas desde el año 2003, que contemplan programas dirigidos a sectores populares sin capacidad de pago, identificados de manera particular en este capítulo.

Este enfoque admite la comprensión de la dinámica metropolitana en general, y en este marco, reconocer el rol de los asentamientos informales y el sentido de las políticas oficiales en relación con los pobres urbanos en la ciudad. Este paso contribuye a la identificación tanto del carácter específico de los procesos urbanos informales acaecidos como sus relaciones con las nuevas lógicas de producción de vivienda pública, en cuanto su condición de irregularidad se sostiene aún bajo la actuación de ciertas políticas habitacionales innovadoras (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2015).

Por último se incorporan aquellos aspectos de orden cualitativo, que hacen a las condiciones de vida actuales en los asentamientos del GSMT. Nos estamos refiriendo a datos basados en informes pertenecientes al Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), resultados de tesis doctorales sobre la temática (Boldrini, 2012; Del Castillo, 2015), entrevistas a referentes de movimientos sociales, como el Frente Popular Darío Santillán y la Corriente Clasista y Combativa, registros de los dispositivos de salud[5] pertenecientes a la Secretaría de Estado de Prevención y Asistencia de las Adicciones y un seguimiento de noticias sistematizadas, tanto del diario de mayor tirada provincial, *La Gaceta*, como de la Agencia de Prensa Alternativa APA!.

[5] Los dispositivos de salud son equipos de trabajo interdisciplinarios integrados principalmente por psicólogos, trabajadores sociales y también por comunicadores sociales. Estos equipos tienen por objetivo acompañar a jóvenes adictos, conformando grupos de trabajo con proyectos de diferentes características que les permiten construir una dinámica cotidiana fuera del circuito adictivo. Estos equipos se encuentran trabajando en cinco barrios del GSMT. Cada equipo de trabajo lleva un registro de los jóvenes integrantes, su proceso tanto clínico como psicológico en el marco de las actividades que se desarrollan.

Origen y evolución de los asentamientos y villas

Diferentes autores que estudiaron el inicio del fenómeno de proliferación de los primeros asentamientos populares, también conocidos como "villas miseria" en el GSMT (Calcaprina, 1958; Gómez López R., 1976; Natera Rivas, 1998; Gómez López C., 2000; Paolasso, 2004), coinciden en asociarlo principalmente al cierre de 20 ingenios azucareros en la provincia en la década de 1960. Este hecho produjo la migración (forzosa) de personas, provenientes de las áreas rurales de la provincia, que se dirigieron hacia la ciudad capital de San Miguel de Tucumán, al Área Metropolitana de Buenos Aires y a otros centros urbanos del país; el número de desplazados se calcula en 200.000 (Gómez López C., 2000; Paolasso, 2004). En este período se metropoliza la ciudad capital provincial con los centros urbanos linderos,[6] constituyéndose desde entonces como aglomerado GSMT.

Si bien existen antecedentes de ocupaciones informales desde la década de 1940 en San Miguel de Tucumán, fueron espacializadas recién en el año 1956 por Calcaprina (1958) a modo de croquis, y registradas con mayor sistematicidad por el Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) en el año 1972, cuando sumaban 53 las villas miseria, que ascendían bajo el mismo registro institucional a 82 en el año 1985 y a 120 en 1994 las identificadas por Natera Rivas (1998). Esta progresión implica, en un lapso de 22 años, el aumento acelerado del 226% de estos barrios en condiciones de precariedad.

En igual sentido, y registrando un empeoramiento de las condiciones habitacionales existentes hasta esa fecha, Gómez López (1976) realiza un riguroso relevamiento de villas miseria en la ciudad de 1973, en el que identifica un total de 108 villas miseria, en una ciudad que reúne a 400.000 habitantes, de los cuales la séptima parte (58.000 personas), presenta problemas de hábitat. Este antecedente permite comparar la localización y extensión de la urbanización informal en este corte espacio-temporal, considerado clave en el surgimiento y proliferación de la informalidad[7] en relación con años posteriores registrados por el IPVyDU.

[6] Autores como Paolasso (2004) señalan el inicio del proceso de metropolización en la década de 1940; sin embargo, la mayor coincidencia entre autores lo ubica en la década de 1970, cuando sin lugar a dudas este fenómeno se produce por la incorporación de municipios y comunas linderos a partir de la expansión urbana de la capital y los centros urbanos cercanos.

[7] Se considera que las UI son aquellos barrios con condiciones de urbanización incompleta, derivada fundamentalmente de la carencia de infraestructura básica (Yujnovsky, 1984). El proceso de urbanización característico de esta tipología residencial empieza por la ocupación de los

"Villas miseria" y "asentamientos informales" pertenecen a la misma tipología de urbanización y se unifican en el análisis de los datos en este trabajo bajo una unidad denominada *urbanización informal*. Serán tenidas en cuenta por separado cuando se haga referencia a alguna de sus particularidades.

Estas tipologías se vinculan a momentos históricos y la modalidad con la que se producen (Natera Rivas, 1998; Cravino y Varela, 2008).[8] Esta diferenciación puede replicarse al caso tucumano, tal como explica Natera Rivas (1998) en su estudio sobre villas miseria de Tucumán. En dicho estudio se vinculan los barrios que corresponden a la definición de villas miseria elaborada por Varela y Cravino (2008), con aquellos localizados en el primer anillo de expansión de la capital (identificada como "antigua periferia" por Natera Rivas). Fueron gestados fundamentalmente a partir de la migración campo-ciudad, acaecida durante la década de 1960 y mantienen hasta hoy condiciones de irregularidad dominial y/o precariedad en la vivienda y/o carencias en la cobertura de servicios urbanos.

Los barrios que corresponden a la definición de *asentamientos informales* se generan con posterioridad, surgen a continuación de la dictadura militar y son fruto esencialmente de la migración urbana interna, desde otros asenta-

terrenos, sigue con la delimitación autogestionada de lotes, la gestión vecinal de infraestructuras y servicios, acompañado por la lenta y progresiva construcción de las viviendas precarias. Por último, se produce la gestión para la regularización dominial, y en el mejor de los casos y en forma gradual, el mejoramiento barrial. La urbanización informal presenta viviendas precarias, carencia de servicios y/o ocupación de sectores sin habitabilidad básica (Oszlak, 1992; Di Lullo, 1996; Cravino, 2001; Calder y Greenstein, 2001; Clichevsky, 2003; Malizia y Boldrini, 2012).

[8] Para el caso de Buenos Aires, según Varela y Cravino (2008) es posible distinguir entre villas y asentamientos informales, identificando a los primeros por compartir un origen migratorio rural-urbano, con ocupación de tierras fundamentalmente fiscales y con buena localización (elevada conectividad con otras áreas y el centro urbano principal y calidad ambiental), mediante una urbanización irregular de alta densidad, con escasos espacios verdes y sin planificación, fruto de la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, con infraestructura autoprovista de forma clandestina, luego objeto de intervención por parte del Estado. En ellas subyace la idea de hábitat temporal.

A diferencia de los asentamientos informales, con un origen migratorio urbano-urbano, mediante la ocupación de tierras sobre todo privadas y con mala localización (alejadas de los servicios y equipamientos urbanos y con serios problemas ambientales), se desarrollan con ciertos niveles de planificación, lo cual aumenta la cantidad de espacios verdes y disminuye la densidad; esto obedece a que los procesos son en general decididos y organizados colectivamente, incluso pueden tener una organización previa, a menudo con apoyo de otras organizaciones. La infraestructura se consigue por gestión de los vecinos o a través de redes autogestionadas, y pasan por un período inicial de conexión informal. En ellas subyace la idea de hábitat definitivo.

mientos informales e incluso provenientes de la ciudad formal (Natera Rivas, 1998; Boldrini, 2012). Se localizan en diferentes sectores de la nueva periferia urbana del GSMT, facilitados por la política llevada adelante en cada municipio responsable del aglomerado, más permisivos o restrictivos en función del estatus de la zona (Malizia, 2011).

Villas o asentamientos constituyen barrios desarticulados del resto de la trama urbana consolidada, en cuanto el acceso al centro se encuentra dificultado por barreras urbanas, como el caso de los canales sur y norte. Si bien en algunos casos internamente mantienen la trama ortogonal de la ciudad, la mayoría está hiperdensificada y presenta calles angostas e inaccesibles debido a un estado de deterioro permanente que impide la circulación fluida. Esto redunda en una imagen de riesgo que contribuye a la estigmatización de estos barrios,[9] así como en términos objetivos impide el acceso de servicios, como el de recolección de residuos sólidos urbanos.

Ambas subtipologías constituyen fragmentos de la metrópolis tucumana actual, en el marco de lógicas de comportamiento urbano que actúan en forma dialéctica entre las tipologías residenciales existentes, configurando la ciudad en su totalidad. Por ende, comprender la dinámica informal requiere del entendimiento del conjunto de estas tipologías residenciales interactuantes de manera simultánea en el entorno metropolitano.

El derrotero informal en el conjunto metropolitano

El aglomerado GSMT linda con la Sierra de San Javier al oeste. Y al este, la expansión de la ciudad fundacional –actual centro cultural, político, comercial y financiero– ha superado el Río Salí, configurando una continuidad conectada de manera deficiente con los municipios Banda del Río Salí y Alderetes. Mientras la sierra representa su más elevado valor ecológico paisajístico, el río se encuentra fuertemente degradado por la contaminación industrial y vertidos cloacales de la ciudad. La pendiente del territorio que ocupa la ciudad va en dirección NO-SE, por lo cual el sector ubicado en el arco E-SE-S se constituye como el de mayor riesgo de inundación. En este marco se desarrolla un área

[9] Desde el punto de vista subjetivo, son negados por la ciudad: se les atribuye un carácter peligroso, criminalizándolos y estigmatizándolos (Cravino, 2008; Sabatini y Brain, 2008; Boldrini, 2012).

metropolitana (figura 1, izquierda) de 18.257 ha hasta el año 2013, con una población de 848.000 habitantes.[10]

La dinámica de crecimiento y localización de los asentamientos informales desde su hito inicial en la década de 1970 hasta la actualidad, expresa un proceso creciente de división social del espacio urbano, en el cual los pobres urbanos quedan relegados de los circuitos –y los beneficios– de la ciudad formal. Tanto en este trabajo como en investigaciones previas (Malizia, Boldrini y Paolasso, 2014; Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2012; Boldrini, 2012), se considera significativo desarrollar el análisis del comportamiento de diferentes tipologías residenciales, que corresponden a distintos niveles socioeconómicos, dando cuenta de la dinámica socioespacial completa de la ciudad.

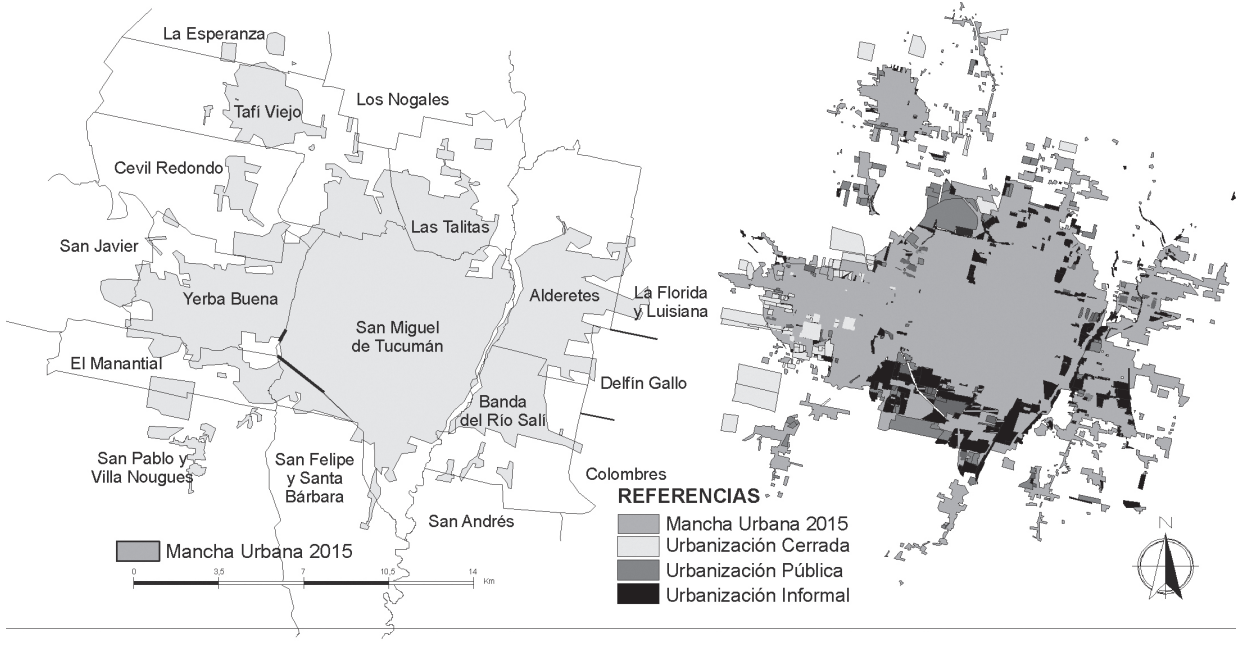
En este sentido se vincula a las UI con los grupos en situación de pobreza. De la misma forma que los destinatarios de ciertas operatorias ejecutadas desde el IPVyDU, que constituyen verdaderas UP por su extensión, además de intervenciones realizadas mediante otros tipos de operatorias públicas, tal como se desarrolla más adelante.

Otros programas tienen como destinatario a sectores de ingresos medios y también constituyen áreas urbanas de gran extensión. En el otro extremo se ubica a las UC, destinadas principalmente a sectores de medio alto y elevado poder adquisitivo. Por último el resto de la mancha urbana se reconoce como UPP y alberga, además de viviendas destinadas a sectores con diferentes niveles de ingresos, a espacios públicos, industrias, comercios, instituciones, y una multiplicidad de usos que vuelven a esta área un ámbito de estudio en sí mismo.

La disquisición entre UI, UP (de diferentes ingresos) y UC, contribuye a identificar –cuantificar y localizar– los diferentes grupos en el territorio (figura 1, derecha), lo que permite elaborar conclusiones mejor contextualizadas sobre el proceso de urbanización informal en el GSMT.

[10] Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre de 2013.

Figura 1. Izquierda. Localidades que integran el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán. Año 2015. Derecha. Localización de asentamientos informales, viviendas de promoción pública y urbanizaciones cerradas en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán. 2015



Fuente: Malizia, Boldrini y Paolasso (2014). Imagen Landsat 2013. Con base en datos del Instituto de Estudios Geográficos, Facultad de Filosofía y Letras, UNT. Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano de Tucumán.

En la ciudad actual predomina la concentración de UI en la capital, San Miguel de Tucumán, localizadas sistemáticamente sobre el área de desborde inmediato de canales pluviales urbanos, vías de ferrocarril, basurales, autopistas y áreas de elevado riesgo de inundación (Ariñez, Boldrini y Laskowski, 2003). Le sigue en incidencia los municipios Banda del Río Salí y Alderetes, con una fuerte identidad obrera vinculada a la presencia de ingenios azucareros cerrados y en funcionamiento localizados en esa zona. En menor magnitud se ubican Tafí Viejo, con una identidad fundamentalmente vinculada al ferrocarril (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2014)[11] y Las Talitas, localidades caracterizadas por la ejecución de la construcción masiva de vivienda pública. En otro extremo, se ubican municipios como Yerba Buena –surgido como villa veraniega de segunda residencia– junto a la zona oeste de El Manantial, los que alojan la mayor cantidad de UC del aglomerado, que gozan de los privilegios ambientales y ecológicos del pedemonte. Esta tipología debe afrontar sus propias dificultades de habitabilidad,[12] lo cual les es posible sobrellevar gracias al poder adquisitivo de las familias que habitan estos barrios, las que eligen afrontar estos inconvenientes a expensas del usufructo del área de mayor calidad ecológica y paisajística del GSMT.

De esta forma se evidencia una distribución fragmentada de las condiciones urbanas, vinculada a las socioeconómicas. Estas responden a su vez a una localización de carácter tanto histórico-identitario como ambiental, acompañado por niveles disímiles de infraestructura, accesibilidad, servicios y equipamiento comunitario, lo que profundiza la brecha entre sectores de escaso y elevado poder adquisitivo.

Este es el contexto en el que se desarrollan los asentamientos informales hasta hoy, y en el que se despliega la ejecución de políticas públicas urbanas.

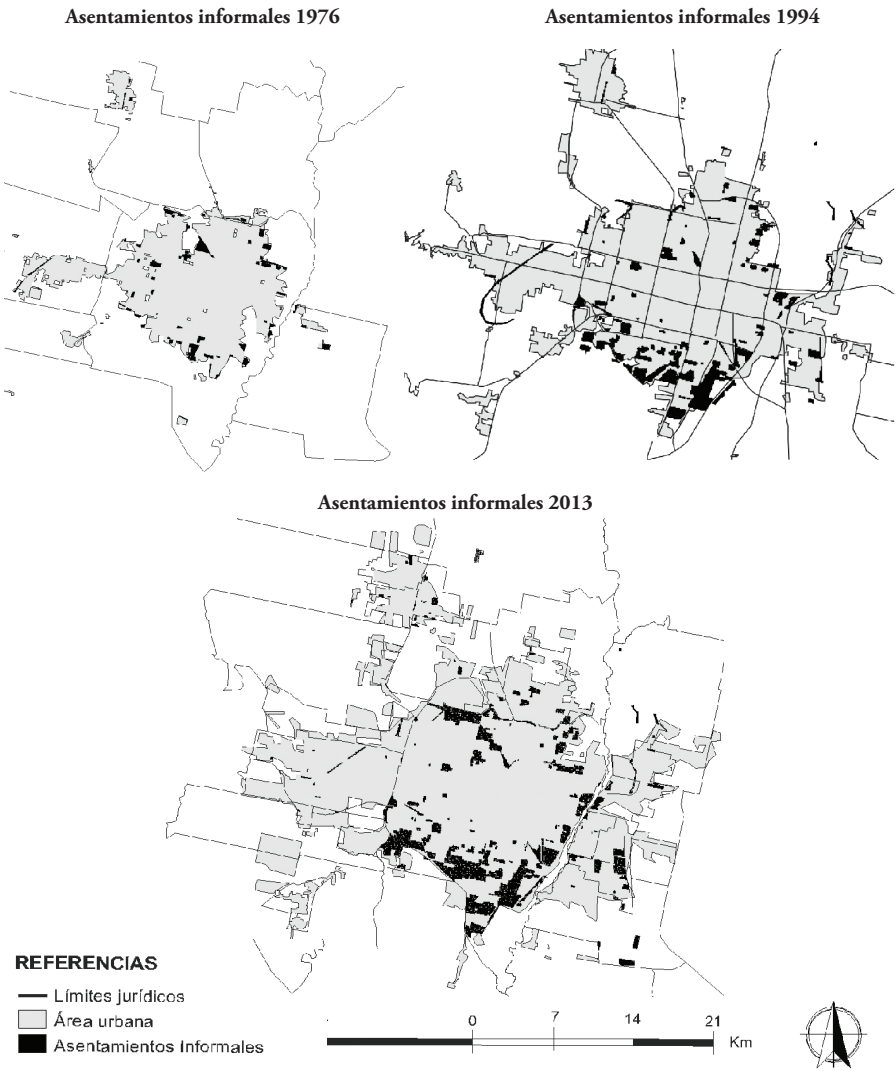
El desarrollo de los asentamientos informales hasta la actualidad

En los estudios realizados se observa cómo el crecimiento urbano informal cambia su configuración a partir del año 1976, desde lo que se considera un "cinturón de pobreza" alrededor de la capital, hasta la conformación urbana actual, con un aglomerado dividido en municipios "ricos" y "pobres" en 2013 (figura 2), en perfecta consonancia con la oferta e intereses del mercado inmobiliario, acorde a su vez con la mayor y menor calidad ambiental que ofrecen.

[11] Por mayor información ver Gómez López, Cuozzo y Boldrini, "Procesos de expansión e imaginarios urbanos en la dinámica urbana de una ciudad intermedia" (2014).

[12] Vinculadas a la escasa capacidad de soporte de la tierra. Por más información ver Paolasso, Malizia y Boldrini (inédito), y Boldrini, Del Castillo y Malizia (2014).

Figura 2. Urbanizaciones informales de los años 1976, 1994 y 2013 en el Gran San Miguel de Tucumán



Fuente: elaboración propia sobre la base de la digitalización de imágenes Landsat, relevamientos de asentamientos presentados en Gómez López (1976) y Natera Rivas (1998). Y base de datos del Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano de Tucumán (2013).

En 2015 surgen nuevas UI en tres localidades que no contaban hasta entonces con urbanizaciones de estas características. Una de ellas, en el área este de El Manantial, se perfila como continuidad de la gran marea informal que prolifera al sur del GSMT. Este fenómeno se ve incrementado por el banco de tierras públicas ubicado al sur, que promueve indirectamente la localización de nuevos barrios populares por la expectativa de mejora estatal.

La ciudad capital, con el 44% de la superficie del aglomerado metropolitano, aloja actualmente casi el 80% de los asentamientos informales del GSMT. Si bien se reduce el porcentaje de incidencia de UI en el contexto metropolitano durante la última década, sigue siendo su principal espacio de contención, con el 12% de su superficie ocupada por ellos. Administraciones ubicadas al este, como Banda del Río Salí y Alderetes, se consolidan como receptores de UI con el 8% y el 4% de su superficie ocupada por esta tipología residencial. En tanto, al oeste el municipio Yerba Buena disminuye la incidencia de UI en el conjunto, debido al crecimiento exponencial de suelo destinado a sectores de elevado poder adquisitivo. Registra solo un 0,53% de su superficie ocupada por UI, cuando constituye casi el 14% de la superficie metropolitana.

Un fenómeno similar acontece al norte, en Tafí Viejo, que si bien mantiene un porcentaje significativo de UI (2,43%), sufre un impacto tan elevado de nuevo suelo urbanizado mediante UP (18,1%), que adquiere preponderancia principalmente en este sentido.

De acuerdo con el análisis del progreso de la superficie urbana ocupada por UI en el GSMT en los años 1976, 1994, 2001 y 2013, el ritmo de crecimiento disminuyó en la última década (cuadro 1).

Cuadro 1. Incremento de urbanizaciones informales

Año	**1976**	**1994**	**2001**	**2013**
superficie de UI (ha)	329,7	692,8	1099,747	1252,16
superficie (ha) GSMT	5484,48	9694,617	13719,5	18257,46
% de la superficie del GSMT	6	7,1	**8**	**6,85**
Habitantes GSMT (n°)	387.211	62.2000	736.018	848.000

Fuente: Gómez López R. (1976); Natera Rivas (1998); Boldrini (2012); Paolasso, Malizia y Boldrini (2014).

Asimismo, según el INDEC, la pobreza y las condiciones de informalidad habitacional han mejorado si consideramos los datos sobre Necesidades Básicas

Insatisfechas (NBI),[13] que sumaban 16% del GSMT en 2001, y bajaron a 10,6% en 2010. Esto implicaría una mejora para casi el 6% de la población del aglomerado, y se corrobora en el análisis de datos del progreso de las UI en el GSMT, donde se registra una disminución en el ritmo de crecimiento durante el período 2001-2013.

Si se comparan indicadores censales (INDEC, 2001-2010) vinculados a las condiciones habitacionales en el GSMT, dan como resultado que en el caso de la tenencia de los terrenos no se registran modificaciones, con casi un 30% de los hogares sin propiedad de la tierra. Asimismo, en relación con el hacinamiento disminuyó el 1,6% y la cobertura del sistema de cloacas avanzó el 7%. A nivel del indicador de la calidad de los materiales (CALMAT) no resultan comparables los datos, debido al cambio de metodología implementada entre los censos 2001 y 2010.

Como recurso complementario se citan los resultados del Índice de Condiciones de Vida, calculado para la totalidad del territorio argentino, con indicadores comparables entre los años 2001 y 2010 (Paolasso *et al.,* 2013), que arrojan como resultado fundamentalmente el sostenimiento de las condiciones de vida en el GSMT.

El escaso mejoramiento de los índices vinculados a la pobreza sugiere buscar la reducción en el ritmo de crecimiento de las UI con otros factores que no sean la mejora de las condiciones de vida de la población. Principalmente, están dados en el impacto de la obra masiva de vivienda ejecutada en los últimos doce años, con operatorias nacionales, por la cual se relocalizan numerosas familias desde UI a barrios construidos por el Estado.

Cabe entonces preguntarse: ¿Parte de los pobres urbanos localizados en UI se encuentran ahora localizados en barrios construidos por el Estado? ¿Estas familias han mejorado significativamente sus condiciones de vida en estos nuevos barrios?

[13] Los indicadores que componen el NBI son: a. Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo), b. Hogares que habitan en viviendas que no tienen cuarto de baño; c. Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela; d. Hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe del hogar tiene bajo nivel de educación (solo asistió dos años o menos a nivel primario). Al menos, uno de ellos mejora entre 2001 y 2010.

Asentamientos informales y políticas públicas

Entre las primeras políticas enfocadas en la problemática de los asentamientos informales, se encuentra la Ley Corbalán sancionada en 1984 y modificada por la ley N° 6327 en 1991, constituyéndose en uno de los primeros instrumentos institucionales destinados a contrarrestar el déficit habitacional. Esta ley permite la cesión de inmuebles fiscales destinados a la erradicación y consolidación de barrios de emergencia a través de Centros Vecinales con personería jurídica.[14]

Entre las primeras respuestas institucionales dirigidas a asentamientos informales se encuentra el relevamiento llevado adelante por el Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano de Tucumán en el año 1996, sobre los asentamientos existentes hasta esa fecha en el aglomerado GSMT. Con base en este relevamiento se procedió a la intervención sobre 44 de ellos. Fundamentalmente, mediante la compra y regularización dominial de lotes, pero también con la implementación del Plan Arraigo, un plan nacional consistente en la regularización de loteos clandestinos ubicados sobre terrenos del ferrocarril, que transfirió el dominio de las tierras a las familias ocupantes. También se implementa el programa Dignificar la Vida, desarrollado con fondos nacionales entre los años 1993 y 1995, destinado a la producción de viviendas, infraestructura y servicios, que sirvió como marco conceptual para el plan Plan Techo y Trabajo, que desde 1995 continúa actualizándose hasta finales de 2015 (Gómez López, 2000; Dantur, 1997).

En general, los programas sociales de construcción de viviendas estuvieron dirigidos a los grupos medio y medio bajo (Mertins, 2011), mientras que los sectores de escaso poder adquisitivo solo participaron de programas que se focalizaron en el mejoramiento habitacional. Uno de los resultados de esta situación fue la proliferación de asentamientos informales (Paolasso *et al.*, 2013). Este patrón se revierte en los últimos doce años, dando un verdadero salto en el número de actuaciones ejecutadas (cuadro 2) e incorporando operatorias dirigidas especialmente a sectores de escaso poder adquisitivo.

[14] Por mayor información ver Gómez López (2000).

Cuadro 2. Superficie de políticas habitacionales. Períodos 1977-2001 y 2001-2013

Período	Superficie (ha)	Cantidad actuaciones	Porcentaje del total de obra pública	TOTAL (ha)
1977-2001	937,75	22.654	39	2405,91
2001-2013	1468,16	40.490	61	

Fuente: Gómez López, Cuozzoy Boldrini (2015).

En el contexto nacional, la provincia de Tucumán se ha visto favorecida en la distribución de fondos para inversión pública, siendo una de las administraciones que mayor cantidad de dinero ha recibido (Informe IERAL, 2011). Esto merece un análisis, tanto en relación al incremento en este período de cada una de las tipologías residenciales estudiadas, como de las características particulares de la UP destinada a sectores de menores recursos.

Lo primero se compara también con las superficies residenciales de la década del noventa, procurando establecer la magnitud del "salto" cuantitativo propio de los últimos doce años. Entre los aspectos más significativos prepondera la casi duplicación de la superficie destinada a UP entre la primera y la segunda década, junto con la triplicación de UC, la disminución de la UPP, y más sensiblemente, de la UI a casi la mitad (cuadro 3).

Cuadro 3. Superficie ocupada en hectáreas por las tipologías residenciales consideradas y variación absoluta. Años 1990, 2001 y 2013

Tipologías residenciales	Superficie año 1990	Superficie año 2001	Superficie año 2013	Variación absoluta 1990-2001	Variación absoluta 2001-2013
Urbanización público-privada	8621,19	11.524,60	14.133,33	2903,41	2608,73
Urbanización Informal	**692,83**	**1099,75**	**1252,16**	**406,92**	**152,41**
Urbanización Pública	**269,03**	**937,75**	**2405,91**	**668,72**	**1468,16**
Urbanización Cerrada	111,57	461,66	1592,81	350,10	1131,14
Total suelo urbanizado	9694,62	14.023,76	19.384,21	4329,15	5360,44

Fuente: Paolasso, Malizia y Boldrini (2014), Gómez López, Cuozzo y Boldrini (2015).

El crecimiento de tipologías residenciales homogéneas (UP, UI y UC) en detrimento de la urbanización público-privada de carácter más heterogéneo, da cuenta de un aumento en la división social del espacio.

Redirigiendo el análisis a la dinámica de localización de los sectores populares urbanos, la UP incluye un elevado porcentaje de nuevos barrios destinados a la relocalización de UI. A la fecha, febrero 2016, los programas destinados a los sectores de menores ingresos han impactado en el 47% de la superficie urbana mediante obras de mejora urbana y vivienda nueva. De este porcentaje, el 83% se encuentra sobre terrenos con problemas ambientales, mientras que el 53% restante, destinado a obras para sectores medios, tiene solo un 16% de su superficie afectada por problemas de estas características (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2015). La superficie urbana afectada por operatorias dirigida a sectores de menores recursos comprende un 26,7%, dedicado a la mejora de asentamientos mediante el Promeba. Este porcentaje no incluye la construcción masiva de mejoramientos habitacionales mediante el Programa de Mejoramiento de Vivienda (Promevi), ya que no puede computarse como superficie urbana.[15] Sin embargo, implica una fuerte inversión que alcanza las 20.000 mejoras de vivienda, a lo que se suman 6000 unidades habitacionales nuevas entre los distintos programas de construcción de vivienda completa.

No obstante los impactantes datos cuantitativos, los programas dirigidos a sectores populares han tenido un rol secundario en las condiciones de localización elegida por el IPVYDU dentro del GSMT. Han ocupado espacios escasamente conectados con las áreas centrales, dotados con la menor cobertura de infraestructura del aglomerado, ocupando terrenos con diferentes falencias ambientales, tanto por problemas de inundación como de contaminación. Asimismo, dichos programas han erogado gastos siempre menores a aquellas operatorias destinadas a sectores medios, lo cual se tradujo en diferencias significativas en el orden de la calidad arquitectónica y urbana,[16] a tal punto que en algunos caos

[15] Las obras ejecutadas mediante el PROMEVI consisten en la construcción de módulos habitacionales de entre 12 y 20 metros cuadrados, por lo tanto no puede medirse su incidencia urbana en términos de superficie, ya que se produce sobre lotes con viviendas existentes que no reciben otro tipo de mejora.

[16] Las viviendas forman parte del banco de proyectos básicos del IPVYDU, construidas con calidad constructiva deficitaria, sirviendo de destino a familias relocalizadas que usualmente requieren de viviendas con mayor superficie. De esta forma mantienen las condiciones de hacinamiento, en barrios sin terminar y con deficiencias en el diseño urbano que se traducen en escasas condiciones de habitabilidad al no tener, por ejemplo, resuelto el problema de inundabilidad mediante sistemas de desagüe pluvial urbano apropiados (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, en prensa).

mantiene a estos grupos en condiciones de precariedad habitacional (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2015).

En los programas dirigidos a sectores populares se reconocen dos aspectos a desarrollar: el impacto cualitativo de las políticas de vivienda pública dirigida a sectores populares y la identificación de sectores en condiciones de pobreza urbana más allá de la tipología residencial de urbanización informal.

Impacto cualitativo de las políticas implementadas

En este aspecto se identifica de manera particular las operatorias del Promeba y del Promevi. Porque intervienen directamente sobre los asentamientos informales y, por este motivo, se toman como referencia principal para reconocer el efecto sociohabitacional de las políticas públicas.

De acuerdo con los datos oficiales, la fecha de inicio oficial del Promeba I es en febrero de 1997, siguiendo por la II y la III, y se espera que en el año 2016 comience la fase IV. Tiene por responsabilidad la regularización dominial de los barrios, la dotación de infraestructura y equipamiento comunitario, mediante procesos sociales participativos.

En investigaciones anteriores (Boldrini, 2011; Boldrini, 2012; Gómez López *et al.*, 2015; Boldrini, 2015) predominan balances que detentan la incongruencia entre objetivos y resultados de esta operatoria. Si bien se trata de un programa participativo, no han logrado revertirse las dinámicas unidireccionales llevadas adelante tradicionalmente en las políticas públicas de mejora del hábitat. Existen antecedentes que dan cuenta del desmantelamiento de organizaciones sociales preexistentes, con el establecimiento de nuevas organizaciones vecinales cooptadas por los gobiernos locales que auspiciaron estas acciones.

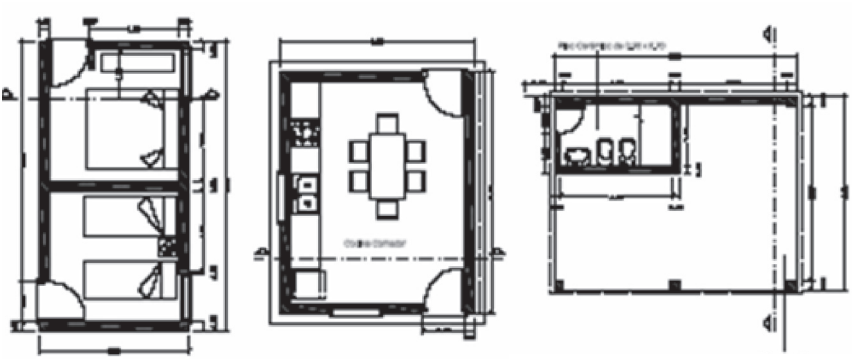
Aunque se reconoce en la dinámica de este programa el evidente esfuerzo por contrarrestar las lógicas dominantes de producción de hábitat por parte del Estado, tanto los recursos materiales como humanos resultan insuficientes e ineficaces para dar el tipo de respuesta que se plantea.

Las propuestas planteadas de forma homogénea a todos los barrios del país se asocia a lo que se suele conocer como "programas enlatados". Esto se replica, a nivel provincial cuando se utilizan modalidades de talleres predefinidos o por ejemplo, equipamiento comunitario "estándar". Requerimientos que no se ajustaban a la realidad de cada barrio en el que se intervenía han minado la posibilidad de desarrollar procesos de participación plena, llegando alguno hasta el fracaso en términos de fortalecimiento social (Boldrini, 2012).

Por su parte, los recursos humanos preparados encargados de llevar adelante prácticas participativas en muchos casos no contaban con formación profesional acorde, lo que ha redundado en errores procedimentales. Espacios públicos –o buena parte de ellos– diseñados en oficinas, desconocimiento de proyectos barriales autónomos y previos, apertura a la participación solo en aspectos complementarios y pocas veces centrales a la formulación del proyecto barrial, generaron el predominio de la fragmentación social por encima de la integración social barrial. Muchas de estas situaciones se explican por el modo de implementación provincial de este programa.

Por otro lado, el Promevi está destinado a resolver el déficit cualitativo de viviendas. Se aboca al mejoramiento de vivienda existente en condiciones degradadas o incompletas para su uso y promueve procesos de participación a escala familiar mediante la atención profesional particularizada por familia. El programa se inicia en el año 2005 sobre lotes con certificado de residencia y de escaso nivel de consolidación. Carece de fondos para asesoramiento profesional,[17] con lo cual deviene en la proliferación de lo que se conoce como módulos habitacionales bajo tres prototipos estandarizados (figura 3).

Figura 3. Prototipos utilizados como módulos habitacionales por el Promevi



Fuente: Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2009.

[17] El programa preveía inicialmente la conformación de un equipo técnico constituido por arquitecto/a, contador/a y trabajador/a social. Sin embargo, no contempló fondos para sus honorarios, por lo cual en la práctica no se realizó.

De esta forma, la ambiciosa iniciativa destinada a contrarrestar el déficit cualitativo de vivienda con medidas alternativas queda frustrada con la implementación de modalidades uniformadoras carentes de participación comunitaria.

Ambos programas trabajan allí donde se encuentran los asentamientos informales, principalmente en zonas inundables del sur del GSMT, en el sector sur-este, que linda con los principales basurales del aglomerado, y al este con el Río Salí, hasta ahora contaminado.

Identificación de la población en situación de pobreza en la ciudad

Este apartado reflexiona sobre el destino de los sectores populares en el aglomerado, y la necesidad de vincularlo a otros aspectos que trascienden la dinámica de los asentamientos informales y que podría dar cuenta de manera más abarcativa de la pobreza urbana en la ciudad. Aspectos tales como: a. una lectura institucional desacertada acerca de la identificación y magnitud de los asentamientos informales; b. la movilidad interna de las familias en situación de pobreza hacia obra de vivienda pública, sin perder su condición de vulnerabilidad.

a) Lectura institucional desacertada: En primer lugar, merece atención la evaluación de la rigurosidad de los datos obtenidos desde el IPVyDU. En un estudio reciente sobre la dinámica popular en el GSMT (Boldrini, 2012), se realiza una comparación entre los asentamientos registrados por Gómez López (1976) para el año 1973 y los registros oficiales del Instituto de Vivienda para el año 2008. De la comparación se identifican barrios precarios de la década del 70, que aparecen consolidados en 2008. Esta situación motivó el trabajo de campo sobre el 50% de estos barrios para verificar dicho cambio, y corroborar el estado actual de infraestructura, viviendas y antigüedad de los vecinos y/o posibles migraciones urbanas internas. El análisis mostró que los habitantes actuales permanecen en su mayoría desde el surgimiento de los barrios, por lo que se descartan migraciones significativas. Sin embargo, si bien han mejorado en términos físicos (con más y mejores servicios, algunas calles pavimentadas y viviendas consolidadas), permanecen desarticulados de la ciudad. A su vez, las familias siguen teniendo escaso poder adquisitivo, son discriminadas socialmente, con acceso limitado a los principales equipamientos y servicios urbanos, tanto por falta de servicio de transporte como por la escasa cobertura de dicho equipamiento.

b) Cambio de tipología residencial sin mejora de las condiciones de vida: En los últimos doce años se han desarrollado nuevos fenómenos de relocalización

> de un gran número de familias, desde asentamientos informales a barrios construidos por el Estado. De esta forma, las familias relocalizadas dejan de formar parte de los registros oficiales como habitantes de UI, aun cuando sus otras condiciones de vida no hayan mejorado significativamente. El caso paradigmático que da cuenta de este fenómeno en el aglomerado es la ejecución del emprendimiento "2500 viviendas" mediante el Programa Nacional Federal de urbanización de villas y asentamientos informales, que afecta 150 ha de nuevo suelo urbanizado. Ubicado al sur de la capital, el nuevo barrio aloja un total aproximado de 12.500 familias en condiciones de vida deficitarias (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2015). Algunos de los grupos relocalizados se encontraban originalmente en sectores en condiciones de urbanizar *in situ*, pero se priorizó destinar estas áreas para otras actividades, desplazando a los sectores populares considerados causantes de los problemas de delincuencia y pérdida de estatus del sector. Las nuevas actividades emplazadas son de carácter tanto público como privado, que conllevan la "jerarquización" del área.

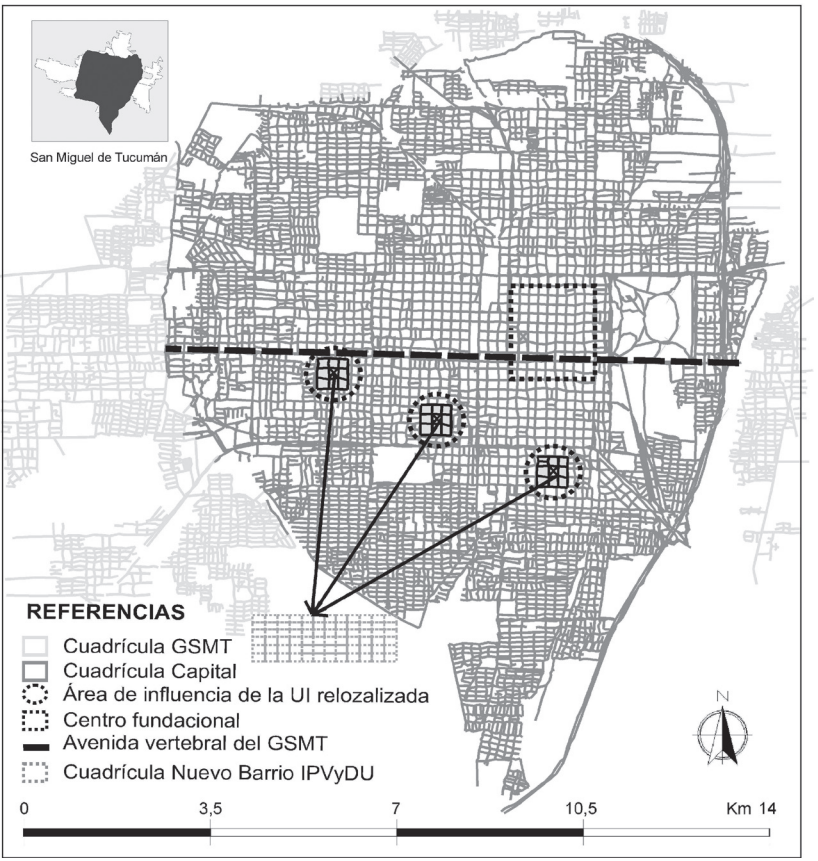
Las obras destinadas a sectores de escasos recursos, si bien corresponden a vivienda nueva, se encuentran desarticuladas de la trama urbana consolidada. Sin accesibilidad desde y hacia el centro de la ciudad, con carencias de servicios (las familias han sido trasladadas con las obras de infraestructura aún inconclusas) y condiciones de hacinamiento (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2015) no solucionadas en el proceso de traslado. La mayoría de las familias relocalizadas desde antiguos asentamientos han manifestado sentir el empeoramiento de sus condiciones de vida, tanto por la calidad de las viviendas recibidas como por los precarios servicios y equipamientos urbanos de la zona, que conllevan problemas en la vida cotidiana vinculada a la nueva localización.

Existen casos paradigmáticos como El Triangulito, el Pasaje Misiones y Villa Piolín (figura 6), ubicados en terrenos con alto valor en el mercado inmobiliario (cercanos a la avenida Mate de Luna, eje vertebral de la ciudad capital), los que una vez despejados por el traslado de los asentados fueron reutilizados como espacio público y construcción de vivienda con créditos Procrear,[18] destinados

[18] Procrear es una operatoria pública consistente en la entrega de créditos hipotecarios para la construcción de vivienda nueva (con y sin terreno), mejora o ampliación, para destinatarios con trabajo en blanco y un salario mínimo que les permita acceder al préstamo. De esta forma se constituye como una operatoria destinada a sectores que si bien no pueden acceder a la vivienda propia sin ayuda del Estado, tienen un poder adquisitivo que los diferencia de las condiciones en las que viven los sectores populares.

a familias con mayores recursos que los anteriores. Estaríamos frente a procesos de cierta "gentrificación residencial".[19]

Figura 4. Barrios relocalizados desde terrenos con condiciones de habitabilidad



Fuente: elaboración propia.

[19] Se entiende por "gentrificación" a los procesos de renovación urbana mediante transformaciones materiales (edilicias) e inmateriales (económicas, sociales y culturales) conducidas por agentes privados y/o públicos, provocando la suba del valor de las propiedades y el consiguiente desplazamiento y/o sustitución, directo e indirecto, de la población residente por otros grupos sociales con poder adquisitivo más elevado (Janoschka, 2011; García Herrera, 2001).

Esto expresa la necesidad de buscar nuevos mecanismos que permitan dimensionar la pobreza urbana, ampliando la mirada más allá de las UI como principal tipología de identificación de los pobres urbanos. Y que incorpore de manera protagónica a los barrios de vivienda pública, para considerar también allí las condiciones de vida de los sectores de menores recursos.

Las condiciones de vida en los barrios

Los asentamientos informales del GSMT pueden diferenciarse en función del contexto metropolitano particular en el que se localizan. De esta forma, aquellos barrios ubicados al oeste, menos numerosos y en general antiguos (1970-1990), de menor extensión y aislados entre sí, se caracterizan por ocupar espacios intersticiales, a veces incluso constreñidos entre urbanizaciones cerradas o barrios de vivienda de clase media y alta. En estos casos, sus habitantes se ocupan en trabajos de baja calificación en la zona, fundamentalmente como jardineros o empleadas domésticas en viviendas cuyos miembros tienen buen poder adquisitivo.

Los asentamientos informales del sector este, en cambio, son numerosos y pueden ocupar terrenos de grandes extensiones (hasta 1400 familias). Y se localizan tanto en espacios degradados, como en basurales urbanos o lugares de riesgo ambiental, como bordes de ríos o arroyos en el caso de los más antiguos, o en áreas aptas de expansión urbana los más nuevos. Los vecinos desarrollan tareas de baja calificación, informal, y los habitantes de los barrios más antiguos suelen ser cuentapropistas que se dedican al reciclado urbano ("cartoneo") y la venta ambulante (por su cercanía al centro de la ciudad). Otros trabajan como jornaleros ("changarines"), cosecheros de citrus o en ladrilleras. Un alto porcentaje de la población es beneficiaria de programas sociales asistenciales nacionales y los que participan en planes de empleo por medio de cooperativas no tienen acceso a la seguridad social del empleo formal.

Los asentamientos ubicados al norte tienen un elevado componente organizativo, derivado del gran número de barrios originados con el cierre de ingenios. Son principalmente antiguas villas miseria, con experiencia autogestiva colectiva en actividades como panadería, merenderos y en menor medida cooperativas de construcción. Este es el caso de la Coordinadora de

Organizaciones Barriales Autónomas (COBA), que integra a nivel nacional el Frente Popular Darío Santillán.[20]

Al sur, por el contrario, si bien se localiza un gran número de asentamientos antiguos, también es una zona que recibió una oleada de población relocalizada de áreas centrales y asentamientos sin condiciones de habitabilidad. Constituye un dinámico epicentro social por la incorporación de nuevas y masivas viviendas públicas, que han promovido nuevos asentamientos con la expectativa de mejora por parte del Estado. Las políticas públicas, que concentran allí la mayor parte de la vivienda de interés social, indican que este sector es el elegido para la localización de los sectores populares. No obstante, esta área se encuentra particularmente desconectada de la trama urbana consolidada (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2015).

Más allá de sus particularidades, los barrios informales han sufrido una serie de transformaciones en la última década. Estas transformaciones requieren de una rejerarquización de problemas, entre ellos, el consumo de drogas, que ha crecido en magnitud, lo que significa que muchos habitantes lo presenten como un tema de mayor gravedad que la desocupación. En particular, el consumo del *paco,*[21] conocida como *la droga de los pobres.*

Una lista de problemas recurrentes son palpables: la falta de trabajo, la inseguridad, el abandono institucional –tanto de la policía como de buena parte del sistema de salud–, la falta de infraestructura y equipamiento comunitario, la discriminación, y diferentes problemáticas ambientales con riesgo sanitario. A eso se suma su situación de irregularidad dominial, precariedad habitacional y falta de acceso a recursos públicos para el desarrollo de proyectos barriales que son reclamados desde las organizaciones comunitarias, y el ya mencionado problema de las adicciones, que aqueja principalmente a la población joven, pero también a familias enteras.[22]

---

[20] La Coordinadora de Organizaciones Barriales Autónoma (COBA), es la regional Tucumán del movimiento a nivel nacional denominado Frente Popular Darío Santillán.

[21] El *paco*, la pasta base de la cocaína, es conocida como *la droga de los pobres*. Fuertemente destructiva para el organismo, ataca tanto las condiciones clínicas como las neurológicas, poniendo al sujeto rápidamente en situación de dependencia y ocasionando el desborde durante los lapsos de falta, que lo llevan a situaciones violentas, autodestructivas y delictivas.

[22] El fenómeno alcanza –en los barrios más organizados– situaciones límites como la expulsión violenta de los vendedores de droga, con la quema de sus casas y reocupación por parte de vecinos respetados en el barrio. Sin embargo, estos hechos no alcanzan a revertir el fenómeno. Esto incluye lugares de fabricación de pasta base ("paco") y que genera enfrentamientos en habitantes o robos, llegando a provocar muertes.

No existen estadísticas oficiales. Pero en una entrevista, profesionales que trabajan en el barrio Costanera hicieron referencia al fallecimiento de más de 30 jóvenes en el año 2015 a causa de esta problemática. También en los barrios consultados se presenta la misma situación.

El Estado ofrece pocas respuestas a esto. Entre los mecanismos específicos, se presentan los dispositivos de salud implementados desde la Secretaría de Estado de Prevención y Asistencia de las Adicciones de la Provincia. Estos dispositivos desarrollan una dinámica innovadora bajo una concepción de salud integral, que combina los tratamientos clínicos de recuperación con proyectos colectivos de promoción social y mejora sociohabitacional. Estos agentes, sin embargo, están lejos de poder dar solución a la magnitud del problema y se trabaja de manera precaria aun bajo la órbita estatal.

Reflexiones finales

El dato cuantitativo más significativo obtenido en el presente trabajo muestra en la última década una disminución del ritmo de crecimiento de la urbanización informal en el aglomerado GSMT. Esto debe ser comprendido en paralelo al aumento de otras tipologías residenciales, como las urbanizaciones cerradas y barrios de vivienda de promoción pública. En este sentido, los resultados de este y otros estudios sobre el GSMT advierten que la expansión urbana evidencia con mayor nitidez una estructura urbana fragmentada.

En particular y en un proceso que mantiene continuidad, se reconoce el sostenimiento y la envergadura de la pobreza urbana sea cual fuera el modo en que se presente su tipología residencial (informal o promovida por el Estado para los sectores populares), manteniendo un tipo de localización característico de la ciudad actual.

Así, a partir de una ruptura de la dinámica urbana desarrollada hasta el 2003, se presenta el fenómeno de la construcción masiva de vivienda de interés social, cuya falencia principal radica en el sostenimiento de la vulnerabilidad sociohabitacional. Si bien la calidad de la obra pública es un aspecto históricamente cuestionado en toda América Latina y válido también para estas operatorias, la particularidad de esta etapa reside tanto en la masividad como en el vuelco ahora también hacia los sectores populares y su *modus operandi*. Este último se basa en la concentración de los sectores de escaso poder adquisitivo en grandes áreas urbanas aisladas, escasamente conectadas con el resto del conjunto metropolitano, con serias deficiencias en materia de infraestructura, equipamiento

comunitario y en especial con la incapacidad de entrelazar procesos productivos que permitan a un determinado sector de la ciudad obtener trabajo, planificado en el marco de la propia dinámica urbana. Asimismo, las viviendas mantienen otro problema propio de la pobreza, como el caso del hacinamiento.

Es posible interpretar esta decisión como una intencionalidad de ocultamiento de la pobreza urbana, bajo nuevas lógicas de producción de suelo urbano dirigido por el Estado. En este sentido y a modo de estímulo al estudio de diversas particularidades propias de los procesos de fragmentación urbana, las relocalizaciones han implicado la ruptura de las redes sociales de familias que en algunos casos llevaban más de una generación viviendo en el lugar, profundizando aún más su condición de vulnerabilidad y naturalizando fenómenos de diferenciación socioespacial extremos como la gentrificación, no solo suscitados desde los promotores inmobiliarios, sino también impulsados desde el propio Estado (Boldrini y Malizia, 2014).

Cabe aclarar que si bien las operatorias traen desde la política nacional una impronta particular que define en buena medida la modalidad y calidad con la que se desarrolla en el territorio nacional, los resultados han sido muy diferentes por provincias. En el caso de San Miguel de Tucumán, si los mismos fondos, bajo las mismas operatorias, hubieran sido ejecutados bajo un criterio urbano integrador en lugar de fragmentador, los resultados podrían haber sido significativamente diferentes.

Tanto el Promeba como el Promevi en su forma de ejecución local, bajo la responsabilidad del gobierno de la Provincia de Tucumán (en este artículo referido específicamente al GSMT), han fracasado en gran medida tanto en el alcance cuantitativo como en la calidad de los resultados alcanzados. Los procesos gestados distan de alcanzar una participación colectiva significativa y los resultados no logran revertir la pobreza urbana que se sostiene y adopta nuevas dinámicas.

Por último, lo principal: el problema de adicciones domina las preocupaciones barriales. Se están gestando nuevos movimientos sociales alrededor de este fenómeno y muchas veces de su tratamiento se desprenden una multiplicidad de tareas de mejora posibles en los barrios. Son los jóvenes adictos en proceso de recuperación y sus familias los que marcan progresivamente el ritmo de la dinámica barrial popular actual. Se destacan las demandas de coordinación entre barrios para el intercambio de experiencias y la gestión unificada ante el gobierno, así como la dotación de equipos técnicos especializados y multidisciplinarios –con mayor respaldo estatal– que acompañen estos procesos.

El problema de las adicciones y el narcomenudeo representan una unidad inseparable en la comprensión y abordaje integral de la problemática. Por un lado, la búsqueda de salud tanto preventiva como paliativa (a través de los dispositivos territoriales y de los centros de internación y tratamiento) en el marco de la mejora de la calidad de vida individual y colectiva. Por otro lado, se encuentra la dinámica barrial cotidiana, signada por el temor a las represalias de los productores y vendedores de pasta base, en gran medida asociados a redes policiales delictivas sobre las que la Justicia no alcanza a actuar, y que convierten al fenómeno en una compleja red de relaciones barriales e interbarriales que transforman estructuralmente las dinámicas barriales. En consecuencia, requiere del armado de redes interinstitucionales, que incluya a los ministerios de Desarrollo Social, Salud, Seguridad, organismos de planificación urbana y Justicia, abocados al desmantelamiento de esta nueva y "exitosa" estrategia de alienación social.

Bibliografía

Ariñez, Natalia; Boldrini, Paula y Laskowski, Cecilia (2003). "Propuesta de consolidación urbana para S. M. de Tucumán, desde la ciudad de la pobreza". Tesis final de grado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Tucumán.

Bellet Sanfeliu, Carmen y Llop Torné, Josep María (2004). "Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias". *Scripta Nova,* vol. VIII, nº 165. Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm

Boldrini, Paula (2011). "Estudio del vínculo arquitecto-comunidad: experiencia de trabajo con una organización barrial en Tucumán". Tesis de maestría en Psicología Social, orientación en Grupos e Instituciones, dictada en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Tucumán.

—— (2012). "Producción participativa del hábitat popular en el área metropolitana de Tucumán". Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán.

—— (2015). "Producción participativa del hábitat popular. Aportes metodológicos a partir del estudio del Gran San Miguel de Tucumán 2000-2010". *Estudios del Hábitat*, vol. 13, nº 1, pp. 61-75. Disponible en https://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/view/2239

Boldrini, Paula y Malizia Matilde (2014). "Cambios socio-espaciales como procesos de gentrificación y contragentrificación". *Revista INVI*, vol. 29, nº 81, agosto. Disponible en http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/811/1157

Boldrini, Paula; Del Castillo, Alejandra y Malizia, Matilde (2014). "Condiciones de vida y fragmentación socio-espacial en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (NO Argentino)". *Estudios Socioterritoriales*, n° 15, pp. 15-43.

Bolsi, Alfredo y Paolasso, Pablo (2009). *Geografía de la pobreza en el norte grande argentino*. Tucumán: CONICET-PNUD-UNT.

Calcaprina, Cino (1958). *Estudio del plan regulador del municipio de San Miguel de Tucumán. 1956-1986*. Tucumán: Ediciones Municipalidad de San Miguel de Tucumán.

Calder, Allegra y Greenstein, Rosalind (2001). "Land Policy, Land Markets and Urban Spatial Segregation". *Land Lines*, vol. 13, nº 6, pp. 2-4.

Clichevsky, Nora (2003). "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires". *Ciudad y Territorio*, nº XXXV, pp. 136-137.

Cravino, María Cristina y Varela, Omar David (2008). *Los mil barrios (in) formales en el AMBA*. Los Polvorines: UNGS.

Cravino, María Cristina (2001). "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires". SLAS Conference. Land Tenure Issues in Latin America, Birmingham, 6 al 8 de abril.

Dantur, Ana (1997). "Modelos de gestión en la producción del hábitat". *Revista INVI*, vol. 12, nº 32, pp. 51-65.

Féliz, Mariano (2011). "¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90". *Theomai,* nº 23, pp. 72-86.

García Herrera, Luz Marina (2001). "Elitización: propuesta en español para el término gentrificación". *Biblio 3 W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales.* vol. 6, nº 332. Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/b3w-332.htm

Gómez López, Claudia (2000). "Influencia de la promoción pública de vivienda en el desarrollo de la mancha urbana de la ciudad de San Miguel de

Tucumán. Elementos para la Comprensión de su Estructura Urbana". Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Valencia, Valencia.

Gómez López, Claudia; Cuozzo, Rosa Lina y Boldrini, Paula (2014). "Procesos de expansión e imaginarios urbanos en la dinámica urbana de una ciudad intermedia". X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales AUGM, Córdoba, 5 al 7 de noviembre.

—— (2015). "Impactos de las políticas de vivienda en el Área Metropolitana de Tucumán, Argentina. 2003-2013". *Cuaderno Urbano*, vol. 19, nº 19. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552015000400008

Gómez López, Roberto (1976). *Asentamientos marginales de vivienda en San Miguel de Tucumán*. San Miguel de Tucumán: Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

Herzer, Hilda y Pírez, Pedro (1993). "La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina". En *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. Nairobi: CYTED-ONU.

Janoschka, Michael (2011). "Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana". *Investigaciones Geográficas*, nº 76, pp. 118-132.

Jordan, Ricardo y Simioni Daniela (comps.) (1998). *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago de Chile: CEPAL.

Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Loghi, Fernando; Bolsi, Alfredo; Velázquez, Guillermo; Paolasso, Pablo y Celemín, Juan Pablo (2013). "Fragmentación socio-territorial y condiciones de vida en Argentina en los albores del siglo XXI". *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 7, nº 12, agosto, pp. 99-132.

Malizia, Matilde (2011). "Countries y barrios privados en el Gran San Miguel de Tucumán. Efectos y contrastes sociales". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (orientación Geografía), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán.

Malizia, Matilde, Boldrini, Paula y Paolasso, Pablo (2014). "Transformaciones urbanas recientes en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán". Inédito. Instituto Superior de Estudios Sociales, Conicet.

Malizia, Matilde y Boldrini, Paula (2012). "Las lógicas de ocupación del espacio urbano. Un estudio de realidades contrapuestas. El caso de las urbanizaciones cerradas y villas miseria en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán". *Cuadernos de Humanidades*, n° 41, pp. 197-219.

Mertins, Gunter (2011). "Las metrópolis latinoamericanas: Vulnerabilidad, informalidad y gobernabilidad". En Vergara Durán, Ricardo (ed.). *Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina*, pp. 30-49. Barranquilla: Universidad del Norte.

Natera Rivas, Juan José (1998). *Urbanización de la pobreza. Procesos migratorios y formación de periferias de invasión en una ciudad intermedia argentina*. Málaga: Universidad de Málaga.

Paolasso, Pablo; Del Castillo, Alejandra; Malizia, Matilde y Boldrini Paula (2013). "Vulnerabilidad e Informalidad urbana en el Gran San Miguel de Tucumán (NW Argentina)". En Sandia Rondón, Luis Alfonso (ed.). *Grandes ciudades latinoamericanas: informalidad y pobreza, viejas y nuevas formas y sus impactos en la gobernabilidad*. Mérida: Facultad de Humanidades, Universidad de Los Andes.

Paolasso, Pablo (2004). "Los cambios en la distribución espacial de la población en la provincia de Tucumán durante el siglo XX". Tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán.

Sabatini, Francisco y Brain, Isabel (2008). "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves". *EURE*, vol 34, n° 103.

Svampa, Maristella (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI-clacso.

Velázquez, Guillermo (2001). *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIG's.* Tandil: cig-fch-uncpba, Red de Editoriales de Universidades Nacionales.

—— (2008). *Geografía y bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo de 2001*. Buenos Aires: Eudeba.

Ziccardi, Alicia (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-CLACSO-CROP.

Fuentes

Diario *La Gaceta* digital. Disponible en http://www.lagaceta.com.ar/. Fecha de consulta: 11/11/2014.

IERAL (2011). Informe del *Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana*. Fundación Mediterránea.

La colección Cuestiones Metropolitanas reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires.
La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

Asentamientos populares ("villas", "asentamientos", "tomas", "asentamientos informales", "asentamientos irregulares"). Los textos de este libro presentan estudios sobre los asentamientos en ciudades argentinas. Con el objetivo de iniciar un diálogo comparativo entre los procesos urbanos y encontrar en ellos los puntos de convergencia y divergencia. Todos están insertos en modelos de ciudad capitalista latinoamericana, pero de ninguna forma los procesos que los involucran son homogéneos. Las particularidades se vinculan con su ubicación geográfica, su topografía, la economía regional, su tamaño, el crecimiento demográfico, su composición social o inclusive su condición fronteriza. Comparten un tipo de ciudad donde el mercado es el que genera la división social del espacio. No obstante, en algunas la producción de viviendas públicas tuvo un peso relevante, mientras en otras esta incidencia fue muy menor. En algunos los procesos de erradicación o relocalización alteró fuertemente la ubicación de estos asentamientos populares, mientras en otras pudieron permanecer en áreas de mayor centralidad. En todos los casos, estos barrios son considerados objeto de conflicto.

Colección Cuestiones Metropolitanas
Universidad Nacional de General Sarmiento

L U A
Libro Universitario Argentino

ISBN 978-987-630-374-3
9 789876 303743